



MASSIMILIANO MONTINI*

VERSO UNA GIUSTIZIA CLIMATICA BASATA SULLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le condizioni per una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani. – 2.1 Le tre condizioni per l'esercizio della giustizia climatica. – 2.2 La prima condizione; la questione della legittimazione ad agire in giudizio (*locus standi*). – 2.3 La seconda condizione: il nesso di causalità tra il mancato godimento di alcuni diritti umani e gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici. – 2.4 La terza condizione: la sussistenza di un obbligo positivo a carico degli Stati di garantire la tutela dei diritti umani attraverso misure di mitigazione dei cambiamenti climatici. – 3. Casi studio sulla giustizia climatica in Europa: il caso *Urgenda*. – 4. Casi studio sulla giustizia climatica in Europa: il caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*). – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'umanità è ormai entrata in una fase di emergenza climatica, riconosciuta da tempo dalla scienza¹ e rilanciata sotto forma di appello della comunità scientifica da 11.000 scienziati nel novembre 2019.² Lo stato di emergenza climatica è stato ufficialmente dichiarato nel corso del 2019 in molti Paesi del mondo, sia livello centrale che a livello locale, nonché dalle istituzioni dell'Unione Europea.³ Nel contesto europeo, tra le dichiarazioni di emergenza climatica, vale la pena ricordare in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019⁴ e quella della Camera dei Deputati italiana del

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Siena.

¹ Sul concetto e sulle basi scientifiche dell'emergenza climatica vedi: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/climate-change/facts-about-climate-emergency>

² Sull'appello della comunità scientifica vedi W. J. RIPPLE, C. WOLF, T. M. NEWSOME, P. BARNARD, W. R. MOOMAW, *World Scientists' Warning of a Climate Emergency*, in *BioScience*, 2020, p. 8 ss., <https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>

³ Sulle dichiarazioni di emergenza climatica in generale vedi: <https://climateemergencydeclaration.org/contact/>

⁴ Sulla risoluzione del Parlamento europeo sull'emergenza climatica del 29 novembre 2019 vedi <https://asvis.it/home/46-4845/alla-vigilia-di-cop-25-leuropa-dichiara-emergenza-climatica-e-ambientale>

12 dicembre 2019.⁵

L'emergenza climatica è dovuta all'intensificarsi degli effetti negativi e dei connessi fenomeni estremi causati dai cambiamenti climatici. La scienza, soprattutto attraverso i rapporti periodici dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), l'istituzione delle Nazioni Unite competente per l'analisi e la sistematizzazione delle risultanze scientifiche sui cambiamenti climatici, ha ormai dimostrato quanto il clima sia cambiato negli ultimi decenni.⁶ I suoi rapporti si basano su accurati modelli climatici che concordano su molti dei cambiamenti che dobbiamo aspettarci nei prossimi decenni se l'umanità non sarà in grado di mitigare le proprie emissioni di gas serra rilasciate in atmosfera e nel contempo di adattarsi in modo adeguato ai cambiamenti già in atto.⁷

Gli scienziati hanno individuato nell'obiettivo dell'aumento medio della temperatura terrestre entro i 2°C (possibilmente tendente verso 1,5°C) il limite massimo oltre il quale si potrebbe assistere a cambiamenti incontrollabili e forse irreversibili delle condizioni di vita sul Pianeta. Tale obiettivo è stato riconosciuto per la prima volta come punto di riferimento per l'azione internazionale sul clima con gli Accordi di Cancún (*Cancún Agreements*), conclusi nell'ambito della Conferenza delle Parti sui Cambiamenti Climatici di Cancún (COP-16) del 2010.⁸ Successivamente, l'Accordo di Parigi del 2015⁹ ha fatto propri tali target come obiettivi generali a cui la comunità internazionale dovrebbe tendere in attuazione delle politiche e delle misure previste dallo stesso Accordo di Parigi.¹⁰

⁵ Sulla risoluzione del Parlamento europeo sull'emergenza climatica del 29 novembre 2019 <http://www.emergenzaclimatica.it/2019/12/15/il-parlamento-italiano-dichiara-lemergenza-climatica-finalmente/>

⁶ L'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è l'organo delle Nazioni Unite istituito nel 1988 che ha il compito di analizzare e sistematizzare le ricerche scientifiche in materia di cambiamenti climatici. Periodicamente pubblica dei Report a cui lavorano centinaia di scienziati provenienti da ogni parte del mondo in una prospettiva rigorosamente interdisciplinare. Fino ad oggi l'IPCC ha pubblicato cinque Report generali, di cui gli ultimi due, il Report 4 (AR4) del 2007 ed il Report 5 (AR5) del 2013-2014, rivestono una particolare importanza per la loro capacità di mettere in luce il contributo delle emissioni di gas serra di origine antropica al verificarsi del fenomeno dei cambiamenti climatici e per le previsioni circa i possibili futuri effetti negativi dei cambiamenti climatici sul Pianeta e sull'umanità. Di particolare rilevanza è stato anche il Report Speciale "*Global Warming of 1.5°C*" pubblicato nel 2018. Attualmente è in corso di preparazione il Report 6 (AR6), la cui pubblicazione è prevista per il 2022. Tutte le informazioni sulle attività dell'IPCC ed i testi dei Report sono disponibili all'indirizzo: <https://www.ipcc.ch>

⁷ Vedi IPCC, Report 4 (AR4), cit., e Report 5 (AR5), cit.

⁸ Decisione 1/CP.16, Accordi di Cancún (*Cancún Agreements*), § 4. Vedi anche, sul tema del valore giuridico delle decisioni delle Conferenze delle Parti degli accordi multilaterali ambientali: J. BRUNNÉE, *COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2002, p. 1 ss.

⁹ Accordo di Parigi (*Paris Agreement*), 13 dicembre 2015, in UNFCCC, Decision 1/CP.21, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1

¹⁰ Per una disamina delle principali caratteristiche dell'Accordo di Parigi vedi tra gli altri: M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, 2017, p. 719 ss.; J. VIÑUALES, J. DEPLEDGE, D. REINER, E. LEES, *Climate Policy after the Paris 2015 Climate Conference*, in *Climate Policy*, 2017, p. 1 ss.; D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2016, p. 288 ss.; D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and Int. Environmental Law*, 2016, p. 142 ss.; L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, p. 337 ss.; C. STRECK, P. KEENLYSIDE, M. VON UNGER, *The Paris Agreement a New Beginning*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2016, p. 3 ss.; H. VAN ASSELT, *International Climate Change Law in a Bottom-up World*, in *Quest. Int. Law*, Zoom-in 26, 2016, p. 5 ss.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *Com. int.*, 2016, p. 21 ss.; C. BAKKER, *The Paris Agreement on Climate Change: Balancing «Legal Force» and «Geographical Scope»*, in *It. YB. Int. Law*, 2016, p. 299 ss.; R. CARNWATH, *Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, p. 5 ss.; L. RAJAMANI, *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris*

Le misure di mitigazione previste da tale accordo si basano su una serie di impegni volontari di riduzione, detti NDCs (*Nationally Determined Contributions*), definiti “dal basso” a livello nazionale da ciascuna delle Parti Contraenti sulla base delle risultanze della scienza e delle rispettive priorità nazionali.¹¹ Si tratta quindi di un sistema che prevede, ad una prima sommaria analisi, un ampio potere discrezionale a favore degli Stati, soprattutto se paragonato con il precedente sistema basato su obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni a carico delle Parti, previsto dal Protocollo di Kyoto del 1997.¹² A ben vedere, però, il margine di tale potere discrezionale non è così ampio, se si tengono in adeguata considerazione i vincoli che gravano a carico delle Parti Contraenti.

Alcuni di tali vincoli sono definiti direttamente dall’Accordo di Parigi, che prevede ad esempio che gli impegni nazionali vengano definiti tenendo conto delle indicazioni della scienza e che vengano rivisti ogni cinque anni, sia sulla base dell’evoluzione delle conoscenze scientifiche, sia sulla base dell’obbligo di tendere ad un progressivo maggiore impegno nello sforzo nazionale per la lotta ai cambiamenti climatici, previsti dall’Accordo di Parigi. Altri vincoli possono sorgere da fonti giuridiche esterne al regime normativo per la lotta contro i cambiamenti climatici, come ad esempio dalle normative internazionali ed europee sulla tutela dei diritti umani.¹³ Quest’ultimo profilo è quello che verrà esplorato nel presente articolo, che si incentra in particolare sull’analisi del fenomeno della cosiddetta “giustizia climatica”.¹⁴ La giustizia climatica si riferisce ad un movimento globale che conta ormai numerosi casi in moltissime giurisdizioni in tutto il mondo.¹⁵ Nel contesto europeo si contano varie controversie, tra cui si può ricordare prima di tutto il caso *Urgenda*, nei Paesi Bassi, il più celebre, che dopo tre gradi di giudizio si è concluso a fine 2019 a favore dei ricorrenti.¹⁶ Il caso *Urgenda* rappresenta la punta di un iceberg, formato da numerosi

Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics, in *Int. and Comparative Law Quarterly*, 2016, p. 493 ss.; J. VIÑUALES, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, in *C-EENRG Working Papers*, n. 3, December 2015, p. 1 ss.

¹¹ Per un’analisi dettagliata del sistema degli NDCs vedi la pagina dedicata del Segretariato della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici e dell’Accordo di Parigi: <https://unfccc.int/nationally-determined-contributions-ndcs#eq-2>.

¹² Per un’analisi dell’evoluzione del regime internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici ed una comparazione tra il sistema del Protocollo di Kyoto e quello dell’Accordo di Parigi vedi D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017. Sul tema vedi anche S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all’Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2016, p. 91 ss.

¹³ Sul rapporto tra obblighi derivanti dalla normativa cambiamenti climatici e tutela dei diritti umani vedi tra gli altri A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in *Int. and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 1 ss.; A. SAVARESI, *Climate Change and Human Rights: Fragmentation, Interplay and Institutional Linkages*, in S. DUYCK, S. JODOIN, A. JOHL (a cura di), *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Abingdon, 2017, p. 31-43.

¹⁴ Sul fenomeno della giustizia climatica in generale vedi tra gli altri T. JAFRY (a cura di), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon, 2019; J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, pp. 37 ss.; S. ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Abingdon, 2016; S. HUMPHREYS (a cura di), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, 2010; vedi anche Office of the High Commissioner for Human Rights (HCHR), *Human Rights and Climate Change: Overview*,

<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>>.

¹⁵ Per una panoramica costantemente aggiornata dei casi di giustizia climatica in tutto il mondo si veda la banca dati del *Sabin Center for Climate Change Law* della Columbia University, disponibile al seguente indirizzo: <http://climatecasechart.com>

¹⁶ Caso *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)* (“Urgenda”), disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>

casi pendenti in diversi Paesi europei, a cui si aggiunge il caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*), deciso in primo grado dal Tribunale con un'ordinanza che non riconosce la legittimazione ad agire dei ricorrenti ed attualmente pendente in appello davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.¹⁷ Tra i casi più interessanti in attesa di definizione in diverse giurisdizioni europee possiamo ricordare il caso *Affaire du Sieclé* in Francia,¹⁸ il caso *VZW Klimaatzaak* in Belgio,¹⁹ il caso *Friends of the Irish Environment* in Irlanda,²⁰ il caso *Plan B* nel Regno Unito,²¹ il caso *Greenpeace Nordic Association* in Norvegia.²² A questi nel futuro si aggiungeranno sicuramente altri casi, tra cui molto probabilmente il caso “*Giudizio Universale*” in Italia, che risulta al momento in corso di preparazione.²³

L'analisi che verrà condotta nel presente articolo, dopo avere individuato ed analizzato tre condizioni che devono cumulativamente sussistere per l'effettivo esercizio di una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani, si concentrerà in particolare su due casi emblematici della giustizia climatica in Europa, vale a dire il caso *Urgenda* ed il caso *People's Climate*. I due casi esaminati nel dettaglio verranno presentati come paradigmatici dell'ampio movimento per la giustizia climatica in corso nel continente europeo, che trova nella Convenzioni Europea dei Diritti Umani una base giuridica comune per l'azione.

2. Le condizioni per una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani

2.1 Le tre condizioni per l'esercizio della giustizia climatica

Prima di addentrarci nell'analisi dei casi menzionati sopra, per mettere in evidenza le similitudini e le differenze esistenti tra di loro, è opportuno dapprima verificare quali siano le condizioni per l'effettivo esercizio di una “giustizia climatica” basata sulla tutela dei diritti umani (*human rights based climate litigation*). Perché sia possibile intraprendere con successo davanti ad un giudice una causa rientrante nell'ambito della “giustizia climatica” collegata con la tutela dei diritti umani devono sussistere a mio avviso tre condizioni cumulative tra di loro:

In primo luogo, deve essere verificata la sussistenza di un adeguato riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio (*locus standi*) dei singoli cittadini e delle associazioni portatrici di interessi collettivi per la tutela di interessi generali connessi alla stabilità del

¹⁷ Caso *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council* (Caso *Carvalho*), denominato anche “*The People's Climate Case*”, disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/>

¹⁸ Caso *Notre Affaire à Tous and Others v. France* (“*Affaire du Sieclé*”), disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>

¹⁹ Caso *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium, et al.*, disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/>

²⁰ Caso *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>

²¹ Caso *Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy*, disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>

²² Caso *Greenpeace Nordic Association and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*, disponibile a: <http://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>

²³ Sulla preparazione del caso italiano denominato “*Giudizio Universale*” vedi: <https://giudiziouniversale.eu>

clima, volti a prevenire i rischi collegati al verificarsi di fenomeni estremi dovuti ai cambiamenti climatici. Si tratta in questo caso della complessa questione del riconoscimento di un adeguato “accesso alla giustizia” per la tutela di interessi collettivi e diffusi, che non in tutti gli ordinamenti giuridici è esente da difficoltà, ed in particolare risulta tradizionalmente problematico davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea.

In secondo luogo, deve essere stabilito un nesso di causalità tra il mancato godimento di alcuni diritti umani da parte dei cittadini e gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici. In particolare, deve essere riconosciuto il fatto che i rischi di eventi estremi legati ai cambiamenti climatici costituiscono (ora ed in prospettiva futura) dei limiti al godimento di alcuni diritti umani fondamentali.²⁴

In terzo luogo, deve essere riconosciuta la sussistenza di un obbligo positivo a carico degli Stati (e delle altri Parti Contraenti dell’Accordo di Parigi che non sono Stati nazionali, vale a dire l’Unione europea) di garantire la tutela dei diritti umani a rischio nei confronti dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione attraverso l’adozione di misure volte a contribuire adeguatamente al perseguimento dell’obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici stabilito dall’Accordo di Parigi. Tale obbligo deve essere configurato come un obbligo positivo di condotta a carico degli Stati, la cui violazione dovrebbe poter essere invocabile in giudizio da tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione di un determinato Stato. I ricorrenti dovrebbero poter utilizzare come base giuridica per l’azione la violazione di alcuni dei loro diritti umani fondamentali. In particolare, in ambito europeo, in tale contesto, vengono in rilievo come criterio di riferimento gli artt. 2 e 8 della CEDU, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte europea.

Passiamo quindi ad analizzare nel dettaglio le caratteristiche di ciascuna di queste tre condizioni, che, come detto sopra, devono tutte sussistere cumulativamente per l’esercizio effettivo di una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani.

2.2 La prima condizione; la questione della legittimazione ad agire in giudizio (*locus standi*)

La presenza di un efficace sistema in grado di garantire un ampio riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio (*locus standi*) per i ricorrenti è fondamentale per garantire un’efficace giustizia climatica. Fortunatamente nel contesto europeo, ed in particolare nelle giurisdizioni nazionali dei Paesi Membri, esiste un regime tendenzialmente abbastanza generoso in materia di accesso alla giustizia per i cittadini e le associazioni portatrici di interessi generali. Tale sistema è stato da tempo sperimentato in connessione con le emergenze ambientali, e più recentemente ha cominciato ad essere utilizzato per la tutela di interessi legati ai rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici. Ne sono prova i diversi casi, già menzionati sopra, promossi negli ultimi anni davanti ai giudici di vari Paesi europei, che in molti casi sono ancora pendenti.²⁵

Diversa è purtroppo la situazione per quanto riguarda l’accesso alla giustizia per i ricorrenti privati o le associazioni portatrici di interessi generali davanti alla Corte di

²⁴ Su questo tema vedi in particolare i due Report del 2016 e del 2018 di J. KNOX, Special Rapporteur on the Environment and Human Rights, United Nations Human Rights Council (UNHRC): (1) UNHRC, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Climate Change Report*, UN Doc A/HRC/31/52 (2016); (2) UNHRC, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Framework Principles*, UN Doc A/HRC/37/59 (2018).

²⁵ Vedi *supra* note 13-20 su alcuni casi recenti in materia di giustizia climatica promossi nel contesto europeo.

giustizia dell'Unione europea. In tale contesto infatti l'accesso alla giustizia per tali tipologie di ricorrenti, il quale rientra nell'ambito dell'azione di annullamento regolamentata dall'art. 263 TFUE, è tradizionalmente soggetto ad un regime di ammissibilità molto restrittivo.²⁶ Infatti, la legittimazione ad agire dei cosiddetti “ricorrenti non privilegiati” per richiedere l'annullamento di atti legislativi di portata generale, come quelli che solitamente possono venire in rilievo in materia di cambiamenti climatici, è subordinata al rispetto di due onerose condizioni, così come definite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nell'interpretazione dall'art. 263, comma 4, TFUE. Si tratta delle ben note condizioni dell'incidenza diretta e individuale dell'atto impugnato nei confronti dei ricorrenti.

Tali condizioni vengono interpretate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, intesa come organo giurisdizionale complesso, ossia comprendente sia il Tribunale che la Corte di giustizia in senso stretto, alla luce della ben nota formula *Plaumann*, enunciata dalla Corte di giustizia nella sentenza nel 1963.²⁷ Secondo la formula *Plaumann* un atto di portata generale può riguardare direttamente ed individualmente una persona «qualora il provvedimento la tocchi a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità e lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»²⁸. Sulla base di tale formula, la Corte di giustizia ha tendenzialmente circoscritto molto la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati, limitandola a situazioni dove i ricorrenti potessero dimostrare un pregiudizio diretto e soprattutto di carattere individuale, ossia in cui essi potessero dimostrare che l'atto di portata generale in questione li colpisce come se fosse a loro specificamente indirizzato e la loro situazione è quindi distinguibile da quella di tutti gli altri soggetti potenzialmente interessati dall'applicazione dell'atto stesso. L'atto impugnabile da parte dei ricorrenti privati risulta quindi essere soltanto un atto che crei una “cerchia chiusa” di soggetti a cui si indirizza in modo specifico e sia «obiettivamente diretto a disciplinare la situazione di tale cerchia chiusa di destinatari»²⁹.

La formula *Plaumann* non è stata fino ad oggi mai modificata dalla Corte di giustizia, malgrado le numerose richieste e proposte per una sua revisione di molta parte della dottrina.³⁰ Tali proposte erano state riprese dall'Avvocato Generale Jacobs nel caso *Union*

²⁶ Vedi sul problema della legittimazione ad agire dei ricorrenti privati (o accesso alla giustizia) davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: *Articolo 263, Commentario breve ai trattati dell'Unione europea* (a cura di F. POCAR, M. C. BARUFFI), Padova, 2014, p. 1298 ss.; E. CANNIZZARO, *Il Diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*², Torino, 2018, p. 198 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte Istituzionale*⁷, Torino, 2016, p. 344 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *Am. Un. Int. Law Rev.*, 2015, p. 743 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea*⁵, Milano, 2014, p. 339 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 316 ss.; V. ZAMBRANO, *L'accesso dell'individuo alla Corte di giustizia della UE alla luce delle novità del Trattato di Lisbona*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, Torino, 2012, p. 939 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Milano, 2009, p. 110 ss.; M. GESTRI, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2006, p. 463 ss.

²⁷ Vedi sentenza CGCE del 15 luglio 1963, caso 25/62, *Plaumann & Co. v. Commission of the European Economic Community* (caso *Plaumann*), ECLI:EU:C:1963:17.

²⁸ Vedi caso *Plaumann*, cit., p. 220.

²⁹ Vedi E. CANNIZZARO, *Il Diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, cit., p. 200.

³⁰ Vedi R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, cit., e dottrina ivi citata.

de *Pequenos Agricultores* (UPA)³¹ e fatte proprie dal Tribunale nel caso *Jégo Quéré*,³² nell'ottica di promuovere un'interpretazione del concetto di pregiudizio individuale finalizzata a dare rilevanza all'importanza del pregiudizio o al suo carattere certo ed attuale. Dal canto suo, la Corte di giustizia, proprio nelle sentenze rese nel caso UPA³³ e nell'impugnazione del caso *Jégo Quéré*,³⁴ sembra avere (per ora definitivamente) escluso la possibilità di un approccio meno restrittivo alla questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati.

L'interpretazione restrittiva mantenuta dalla Corte di giustizia dall'art. 263, comma 4, del Trattato TFUE tende ad adottare un approccio "formalistico" alla questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati e non valorizza l'incidenza effettiva dell'atto sulla situazione giuridica dei potenziali ricorrenti. Così facendo, essa finisce per causare purtroppo una forte limitazione all'accesso alla giustizia per la tutela di interessi generali, legati ad esempio a questioni di tutela ambientale, e più recentemente alla materia dei rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici. Ciò è confermato dalla posizione molto rigida espressa dal Tribunale nella recente ordinanza emessa nel caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*),³⁵ che analizzeremo nel dettaglio più avanti nel presente lavoro.

2.3 La seconda condizione: il nesso di causalità tra il mancato godimento di alcuni diritti umani e gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici

Per analizzare la seconda condizione è opportuno partire dall'analisi svolta da J. Knox, *Special Rapporteur on Human Rights and the Environment 2012-2018*, il quale, nel suo Report del 2016 avente ad oggetto la questione dei cambiamenti climatici in relazione ai diritti umani, rileva l'importanza storica del riconoscimento esplicito della tutela dei diritti umani nell'Accordo di Parigi.³⁶ Tale riconoscimento si trova in particolare nel preambolo dell'Accordo stesso, il quale prevede quanto segue: «Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights»³⁷. Nelle parole di J. Knox, questo riconoscimento è un evento storico che merita una forte sottolineatura: «The Paris Agreement is the first climate agreement, and one of the first environmental agreements of any kind, to explicitly recognize the relevance of human rights»³⁸. Non solo, sempre secondo lo *Special Rapporteur*, tale riconoscimento non sarebbe semplicemente una dichiarazione simbolica priva di rilevanza giuridica, ma si configurerebbe piuttosto come il riconoscimento esplicito del fatto che i cambiamenti

³¹ Conclusioni AG Jacobs del 21 marzo 2002, Caso C- 50/00 P, *Union de Pequenos Agricultores Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea (UPA)*, ECLI:EU:C:2002:197.

³² Sentenza CGCE del 2 maggio 2002, Caso T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:112.

³³ Sentenza CGCE del 25 luglio 2002, Caso C- 50/00 P, *Union de Pequenos Agricultores Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea (UPA)*, ECLI:EU:C:2002:462.

³⁴ Sentenza CGCE del 1 aprile 2004, Caso C-263/02 P, *Jégo-Quéré & Cie SA c. Commissione*, ECLI:EU:C:2004:210.

³⁵ Vedi l'analisi dettagliata del caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*), infra, paragrafo 4 del presente articolo.

³⁶ Vedi J. KNOX, *Special Rapporteur on the Environment and Human Rights, UNHRC, Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Climate Change Report*, UN Doc A/HRC/31/52 (2016) (vedi anche supra nota 24).

³⁷ Accordo di Parigi, cit., preambolo.

³⁸ Vedi Report UN Doc A/HRC/31/52 (2016), cit., § 20.

climatici comportano rischi inaccettabili che limitano il pieno godimento dei diritti umani. Di conseguenza, esso imporrebbe un vincolo, ancorché generico e non meglio specificato nella sua precisa portata, alle Parti Contraenti dell'Accordo di Parigi di fare in modo che le azioni intraprese per contrastare i cambiamenti climatici rispettino gli obblighi a loro carico che derivano dall'applicazione delle normative sulla tutela dei diritti umani. Nelle parole di J. Knox: «the Paris Agreement signifies the recognition by the international community that climate change poses unacceptable threats to the full enjoyment of human rights and that actions to address climate change must comply with human rights obligations»³⁹.

Un'interessante analisi delle disposizioni dell'Accordo di Parigi, letta alla luce del menzionato Rapporto del 2016 dello *Special Rapporteur* J. Knox è quella proposta da A. Boyle (2018)⁴⁰. In particolare, secondo l'interpretazione di A. Boyle l'elemento più interessante nell'analisi di J. Knox sta nel fatto che lo *Special Rapporteur*, dopo avere elencato nel dettaglio gli obblighi a carico degli Stati che derivano da una lettura delle norme dell'Accordo di Parigi condotta alla luce delle disposizioni internazionali sulla tutela dei diritti umani, afferma quanto segue: «From a human rights perspective, then, it is necessary not only to implement the current intended contributions, but also to strengthen those contributions to meet the target set out in article 2 of the Paris Agreement»⁴¹.

Secondo A. Boyle, argomentando sulla base dell'analisi di J. Knox sul rapporto tra le disposizioni dell'Accordo di Parigi e le normative sui diritti umani, è possibile sostenere che il dovere di rispettare gli obblighi internazionali per la tutela dei diritti umani finisce per creare un obbligo indiretto a carico degli Stati per indurli a rispettare l'obbligo generale di contenimento delle emissioni di gas serra indicato dalla scienza e consacrato dall'art. 2 dell'Accordo di Parigi, consistente nell'obiettivo di mantenere entro i 2°C l'aumento medio della temperatura terrestre (e possibilmente tendere verso un aumento limitato a 1,5°C). Di conseguenza, nel pensiero di A. Boyle, il riferimento all'obbligo del rispetto dei diritti umani contenuto nel preambolo dell'Accordo di Parigi non sarebbe tanto utile per rafforzare il rispetto dei diritti umani nell'attuazione degli obblighi posti a carico delle Parti in materia di cambiamenti climatici. Sarebbe invece vero piuttosto l'inverso, ossia sarebbero gli obblighi relativi alla tutela dei diritti umani ad imporre, in modo indiretto, alle Parti il rispetto degli obblighi previsti dall'Accordo di Parigi, primo tra tutti quello menzionato sopra del rispetto dell'obiettivo generale di mantenere entro i 2°C l'aumento medio della temperatura terrestre (e possibilmente tendere verso 1,5°C). Quindi, secondo A. Boyle, l'elemento più interessante in tale contesto consisterebbe nel fatto che i diritti umani verrebbero definiti in maniera espansiva nel loro preciso contenuto proprio con riferimento agli obblighi climatici ed ambientali, ivi inclusi quelli stabiliti dall'Accordo di Parigi. Secondo l'autore infatti: «The important point here is that human rights can be defined and expanded by reference to environmental commitments, including those adopted at Paris»⁴².

Nel pensiero di A. Boyle, queste considerazioni portano a concludere che a dispetto della sua apparente debolezza, il riferimento ai diritti umani contenuto nel preambolo dell'Accordo di Parigi, abbia comunque l'effetto di rafforzare il significato degli obblighi previsti dall'Accordo stesso. L'autore afferma questo concetto piuttosto incisivamente nel modo seguente: «Thus, despite its transparent weakness, the reference to human rights in

³⁹ Vedi Report UN Doc A/HRC/31/52 (2016), cit., § 22.

⁴⁰ Vedi A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, cit., p. 759 ss.

⁴¹ Vedi Report UN Doc A/HRC/31/52 (2016) § 72-84.

⁴² Vedi A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, cit., p. 775.

the preamble of the Paris Agreement does reinforce their significance. Paris may not require States to comply with human rights commitments, but human rights commitments could and should require States to implement Paris»⁴³.

Inoltre, *de iure condendo*, A. Boyle sostiene che anche se non esiste un diritto dell'individuo ad un ambiente sostenibile ed ecologicamente sano nel Patto sui diritti civili e politici (*UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) del 1966, sarebbe giunto ormai il tempo di adeguare l'interpretazione di tale strumento riconoscendo una adeguata tutela alla protezione dell'ambiente (e del clima) globale, al pari degli interessi economici e sociali.⁴⁴ Secondo l'autore, tale necessità di evoluzione interpretativa è sostenuta anche dal sempre più ampio riconoscimento del principio dello sviluppo sostenibile avvenuta negli ultimi anni da parte della comunità internazionale nel contesto delle conferenze ambientali globali promosse dalle Nazioni Unite e da parte della stessa Assemblea Generale.⁴⁵ A ciò si aggiungono i riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile contenuti nell'Accordo di Parigi.⁴⁶ Di conseguenza, si dovrebbe riconoscere la rilevanza del principio dello sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente e del clima globale nel contesto della tutela dei diritti umani.⁴⁷ Ciò darebbe una maggiore forza agli interessi climatici ed ambientali vis-à-vis gli interessi economici e sociali garantiti dal Patto sui diritti civili e politici, anche in via precauzionale, ossia prima del raggiungimento e del superamento della fatidica soglia dei 2°C. Ed inoltre, ciò consentirebbe agli organi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani ed ai tribunali la possibilità di controllare il rispetto da parte degli Stati dei propri obblighi in materia di cambiamenti climatici. A tale proposito, A. Boyle sostiene quanto segue: «A right to a sustainable and ecologically sound environment would almost certainly be meaningless beyond that degree of climate change. Making such a right part of existing human rights law would, however, clearly give human rights bodies and courts the power to assess whether States are meeting their commitments with respect to climate change, including their obligation to cooperate for that purpose»⁴⁸.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte è possibile adesso passare all'analisi più dettagliata degli obblighi più rilevanti che sorgono per le Parti dalle disposizioni dell'Accordo di Parigi. A tale proposito, a mio avviso, si può sostenere che gli obblighi principali che derivano dall'Accordo di Parigi siano sostanzialmente tre, che risultano indipendenti ma strettamente connessi tra di loro. Il primo obbligo consiste nell'obiettivo generale dell'Accordo di promuovere un controllo delle emissioni di gas serra in atmosfera che garantisca la loro stabilizzazione ad un livello che consenta di non superare (come obiettivo minimo) un aumento medio della temperatura terrestre di oltre i 2°C, con il tendenziale impegno delle Parti a raggiungere se possibile il più ambizioso obiettivo di contenimento dell'aumento medio della temperatura terrestre entro 1,5°C. Il secondo obbligo a carico delle Parti Contraenti consiste nella predisposizione di piani contenenti i contributi determinati a livello nazionale per il controllo e la riduzione delle emissioni di gas serra (i cosiddetti NDCs, nell'acronimo inglese di *Nationally Determined Contributions*). Il

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ivi*, p. 776.

⁴⁵ Vedi United Nations, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, UN Doc A/CONF 199/20 (2002), Resolution 1 (*WSSD Declaration*), para. 5; UNCSD, *The Future We Want*, UN Doc A/CONF 216/L 1 (2012) and UNGA Resolution 66/288 (2012) (Annex. The Future We Want).

⁴⁶ Accordo di Parigi, cit., preambolo ed articoli 2, 4, 5, 6, 7, 8.

⁴⁷ Vedi A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, cit., p. 776.

⁴⁸ *Ibidem*.

terzo obbligo riguarda la revisione quinquennale dei suddetti contributi nazionali, da effettuarsi tenendo conto delle risultanze dell'avanzamento degli studi scientifici in materia di cambiamenti climatici, nel rispetto della clausola che prevede che tali contributi nazionali siano nel tempo sempre più ambiziosi.⁴⁹ Tale clausola, in particolare, introduce nell'Accordo di Parigi un'applicazione pratica del principio di non-regressione, secondo il quale nell'evoluzione normativa che si ha nel corso del tempo non dovrebbe essere consentito di tornare indietro rispetto al livello di ambizione delle normative o degli standard in materia di protezione ambientale.⁵⁰ E' importante sottolineare che tutti e tre gli obblighi suddetti previsti dall'Accordo di Parigi, secondo la dottrina che si è occupata di questo tema, si configurano come obblighi di condotta, che gli Stati sono tenuti a perseguire in buona fede, senza necessariamente dover raggiungere uno specifico risultato.⁵¹

I tre obblighi appena menzionati nell'intenzione di molti dei negoziatori e delle Parti Contraenti dell'Accordo di Parigi avevano lo scopo di creare un sistema piuttosto flessibile di risposta all'emergenza legata ai cambiamenti climatici, dove rispetto al sistema degli obblighi vincolanti di riduzione previsti per i Paesi più industrializzati dal precedente Protocollo di Kyoto, alle Parti rimanesse un più ampio potere discrezionale nella definizione del proprio livello di ambizione e quindi del proprio impegno nella effettiva riduzione delle emissioni di gas serra. Ciò si sarebbe peraltro configurato nel contesto di uno sforzo generalizzato verso il controllo delle emissioni in un'ottica di medio-lungo periodo, dal momento che l'Accordo di Parigi prevede che il picco delle emissioni a livello mondiale debba essere raggiunto entro il 2050, per poi procedere ad invertire la tendenza nella seconda metà del XXI secolo.⁵² Si tratta quindi di un sistema sufficientemente flessibile per permettere a tutti gli Stati, inclusi quelli più riluttanti ad assumersi obblighi molto onerosi, di poter accettare di buon grado di essere Parte del sistema dell'Accordo di Parigi. Tanto più che l'Accordo di Parigi, a differenza del precedente Protocollo di Kyoto, non prevede un forte sistema di controllo della *compliance* delle Parti Contraenti.⁵³

In questo contesto, tuttavia, si è innestata un'interpretazione basata sull'ipotesi che il rispetto degli obblighi previsti dall'Accordo di Parigi, o comunque di tutti gli obblighi connessi all'attuazione di tale Accordo, dovesse essere collegata al rispetto dei diritti umani fondamentali, il cui godimento può essere seriamente compromesso dal verificarsi di eventi estremi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici.⁵⁴ Quali sono quindi gli "obblighi" che gli Stati della comunità internazionale sono tenuti a rispettare in termini concreti? Qui entra in gioco il ruolo della scienza, che risulta in grado di rendere "operativo" l'obiettivo

⁴⁹ Vedi C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?*, cit., *Quest. Int. Law, Zoom-in*, 26, 2016, p. 17 ss.

⁵⁰ Vedi M. PRIEUR, *The principle of non-regression*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, p. 251 ss.

⁵¹ Vedi L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, cit., p. 354; C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?*, cit., p. 21.

⁵² Accordo di Parigi, cit., articolo 4(1).

⁵³ Accordo di Parigi, cit., articolo 15. Sul tema vedi anche: C. VOIGT, *The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement*, *Review of European, Comparative and Int. Environmental Law*, 2016, p. 161 ss.; D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, cit., p. 303 ss.; J. VIÑUALES, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, cit., pp. 20 ss.; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, cit., p. 27 ss.

⁵⁴ In questo senso vedi anche la lettera dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani del 2018 (*Open-letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on integrating human rights in climate action*), 21 novembre 2018, disponibile a www.ohchr.org.

generale posto a carico delle Parti dall'Accordo di Parigi, il quale, come visto sopra, impone ad ogni Stato di controllare le proprie emissioni così da fare in modo che esse contribuiscano a non causare un aumento medio della temperatura terrestre di oltre 2°C (o ancora meglio di 1,5°C). Le risultanze delle più recenti analisi scientifiche stanno infatti arrivando a determinare con un buon margine di approssimazione quale debba essere la ragionevole portata degli impegni nazionali delle singole Parti Contraenti (in particolare di quelli relativi al secondo ed al terzo degli obblighi visti sopra) per rendere tale impegno "credibile" rispetto all'obiettivo generale detto sopra. La scienza sta cominciando infatti ad identificare quale dovrebbe essere l'ambito percentuale del margine di riduzione che ogni Stato dovrebbe perseguire per promuovere tale obiettivo generale ed in prospettiva arriverà probabilmente a stabilire con un elevato grado di certezza quale dovrebbe essere il corretto "*carbon budget*" di cui ogni Stato dovrebbe disporre.⁵⁵ Ciò equivale a definire in termini tendenzialmente oggettivi quanto dovrebbe essere la quota di emissioni di gas serra che ogni Stato dovrebbe essere legittimamente autorizzato ad emettere in atmosfera, in modo da consentire alla comunità internazionale di tendere ragionevolmente verso l'obiettivo generale del contenimento dell'aumento medio della temperatura terrestre entro 2°C/1,5°C.

In virtù di questa possibilità di determinazione su basi scientifiche, e quindi tendenzialmente oggettive, della legittimità o meno degli obblighi nazionali di riduzione delle Parti Contraenti si rende quindi possibile intraprendere azioni giudiziarie per la giustizia climatica. Infatti, è possibile argomentare che se vi sono impegni nazionali di alcune Parti Contraenti chiaramente non in linea con il rispetto dell'obiettivo generale questi siano da considerarsi illegittimi, in quanto possono avere la conseguenza di causare in modo consapevole una diminuzione dell'effettivo godimento di alcuni dei diritti umani fondamentali per i soggetti sottoposti alla giurisdizione di tali Paesi. Una volta stabilito tale collegamento tra gli impegni collegati alla lotta contro i cambiamenti climatici e la tutela dei diritti umani si tratta quindi di verificare quali siano i diritti umani fondamentali che vengono violati in tali circostanze dalle Parti Contraenti. Ciò con riferimento al consapevole mancato rispetto dell'obiettivo generale dell'Accordo di Parigi, che le Parti possono causare adottando e mantenendo impegni di controllo e riduzione delle proprie emissioni non in linea con le traiettorie che secondo le risultanze scientifiche essi dovrebbero seguire per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo generale del contenimento dell'aumento medio della temperatura terrestre entro 2°C/1,5°C.

2.4 La terza condizione: la sussistenza di un obbligo positivo a carico degli Stati di garantire la tutela dei diritti umani attraverso misure di mitigazione dei cambiamenti climatici

La verifica della sussistenza della terza condizione deve partire dalla determinazione di quali siano i diritti umani fondamentali che vengono violati dalle Parti Contraenti che consapevolmente non rispettano l'obiettivo generale dell'Accordo di Parigi del contenimento dell'aumento medio della temperatura terrestre entro 2°C/1,5°C. Come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, in cui verranno esaminati nel dettaglio i due casi che sono stati scelti come paradigmatici per illustrare il recente fenomeno della giustizia climatica nel contesto europeo, le principali disposizioni che vengono in rilievo come punto di riferimento sono gli artt. 2 e 8 della CEDU, così come interpretati dalla

⁵⁵ Sul tema del *carbon budget* vedi ad esempio IPCC, Report Speciale "*Global Warming of 1.5°C*", cit.

giurisprudenza della Corte europea, con riferimento in particolare ad una serie di controversie inerenti a tematiche di natura ambientale.⁵⁶

L'art. 2 della CEDU tutela il diritto alla vita. Tale articolo tuttavia non protegge solo dalla morte derivante da azioni di agenti riconducibili direttamente allo Stato, ma stabilisce anche un "obbligo positivo" a carico degli Stati di adottare misure idonee ed appropriate per salvaguardare la vita di tutti i soggetti sottoposti alla propria giurisdizione, a prescindere dall'origine e della tipologia dei rischi (di natura pubblica o privata) che possono interferire con la tutela del diritto alla vita.⁵⁷

Nel contesto specifico delle controversie inerenti a tematiche ambientali,⁵⁸ la Corte europea ha fatto riferimento all'obbligo positivo a carico dello Stato per la prevenzione di rischi che possano mettere in pericolo il diritto alla vita dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di uno Stato in quattro casi, due dei quali relativi allo svolgimento di attività pericolose e due relativi a calamità naturali.⁵⁹ Quanto alla prima categoria, rileva in particolare il caso *Öneryıldız c. Turchia*,⁶⁰ nel quale la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 2 a seguito di un'esplosione di gas in una discarica di rifiuti municipale, che ha ucciso trentanove persone che avevano illegalmente costruito le loro abitazioni in prossimità dell'impianto. In tale circostanza, in particolare, è stata riscontrata dalla Corte a carico dello Stato la violazione dell'obbligo positivo di informare adeguatamente i soggetti sottoposti alla propria giurisdizione del rischio "reale e immediato" per la loro vita che poteva conseguire dal continuare ad abitare nella zona, a causa del possibile rischio di fuoriuscita di gas e del conseguente probabile rischio di esplosione, che erano ben noti alle autorità turche.

Quanto alla seconda categoria, viene in rilievo in particolare il caso *Budayeva e altri c. Russia*,⁶¹ in cui la controversia verteva sulla determinazione se la Russia avesse mancato al suo obbligo positivo di tutela della vita dei soggetti interessati, in relazione ad una frana avvenuta in una zona montana dopo forti piogge, che era costata la vita a diverse persone. Nel caso di specie, secondo la Corte, la violazione dei propri obblighi da parte delle autorità russe consisteva nell'aver mancato di proteggere la popolazione interessata dai possibili rischi, di attuare idonee azioni di gestione dell'emergenza e di evacuazione, nonché di svolgere un'idonea indagine giudiziaria dopo il verificarsi del disastro naturale. In particolare, in questo caso, la Corte ha riconosciuto come uno Stato possa essere ritenuto responsabile della violazione del proprio obbligo positivo di tutela dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione anche in relazione a calamità naturali sulle quali ovviamente non può avere nessun controllo diretto.

⁵⁶ Vedi tra gli altri sugli artt. 2 e 8 della CEDU, Articolo 2 (Diritto alla vita) (p. 36 ss.) e Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) (p. 297 ss.), in *Commentario breve alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (a cura di S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY), Padova, 2012. Sulle caratteristiche ed i limiti dell'interpretazione degli artt. 2 e 8 della CEDU da parte della Corte europea nel contesto delle controversie intervenute a tematiche ambientali vedi in particolare F. FRANCONI, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2010, p. 41 ss.

⁵⁷ Vedi P. MINNEROP, *Integrating the 'duty of care' under the European Convention on Human Rights and the science and law of climate change: the decision of The Hague Court of Appeal in the Urgenda case*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2019, p. 149 ss., a p. 162 ss.

⁵⁸ Vedi Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, 2012, Article 2, p. 35 ss. www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf.

⁵⁹ Vedi Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 35 ss.

⁶⁰ Sentenza Corte EDU del 30 novembre 2004, *Caso Öneryıldız c. Turchia*, ricorso n. 48939/99.

⁶¹ Sentenza Corte EDU del 20 marzo 2008, *Caso Budayeva e altri c. Russia*, ricorsi n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02.

La differenza più significativa tra le due categorie di casi appena ricordati sta proprio nel fatto che con riferimento alle catastrofi naturali la Corte tende a riconoscere agli Stati un più ampio margine di apprezzamento, in considerazione della loro natura di eventi non completamente e precisamente prevedibili, che vanno oltre il diretto controllo umano. Ciò è stato chiarito in termini piuttosto precisi dalla Corte nel citato caso *Budayeva e altri c. Russia*.⁶²

L'art. 8 della CEDU tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Secondo la giurisprudenza della Corte Europea, questo diritto implica il rispetto per la qualità della vita privata e il godimento dell'amenità della propria casa o comunque del proprio "spazio vitale".⁶³ Nel contesto dei casi concernenti tematiche di tipo ambientale, in diversi casi ad essa sottoposti, la Corte ha rilevato che varie forme di (grave) inquinamento ambientale possono influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere pienamente della loro vita privata e familiare, configurando in tal modo una violazione dei diritti tutelati dall'art. 8 della Convenzione.⁶⁴ Tuttavia, la Corte ha anche precisato che la disposizione in questione non può difendere gli individui nei confronti di qualsiasi forma di inquinamento ambientale o danneggiamento della natura, dal momento che l'art. 8 CEDU non è primariamente una norma di protezione ambientale, ma può proteggere l'ambiente soltanto in maniera indiretta attraverso la protezione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di una delle Parti della Convenzione.⁶⁵

In particolare, la Corte Europea ha riscontrato la sussistenza di un grave inquinamento ambientale in grado di influenzare negativamente il godimento dei diritti garantiti dall'art. 8 CEDU in varie circostanze, anche piuttosto diverse tra di loro, come ad esempio in un caso relativo a livelli di rumore eccessivi generati da un aeroporto (Caso *Hatton e altri c. Regno Unito*),⁶⁶ in due casi concernenti fumi, odori e contaminazioni provenienti da un impianto di trattamento dei rifiuti (Caso *López Ostra c. Spagna* e Caso *Giacomelli c. Italia*),⁶⁷ o in diversi casi riguardanti emissioni tossiche provenienti da un impianto industriale (Caso *Guerra e altri c. Italia*; Caso *Tătar c. Romania*; Caso *Ledyayeva e altri c. Russia*; Caso *Fadeyeva c. Russia*).⁶⁸ Inoltre, la Corte ha precisato che vi può essere una violazione della disposizione in esame tutte le volte che vi è una interferenza con la sfera privata, anche quando l'inquinamento non ha seriamente danneggiato la salute dei ricorrenti⁶⁹ o comunque non è gravemente pericoloso per la salute.⁷⁰

Perché si possa configurare una violazione dell'articolo 8 CEDU, è necessario che l'inquinamento ambientale in questione sia in grado di influenzare negativamente, in maniera diretta e grave, la vita privata e familiare dei soggetti interessati. Pertanto per poter

⁶² *Ivi*, § 134-137. Vedi anche Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 39.

⁶³ Sentenza Corte EDU del 21 febbraio 1990, Caso *Powell & Rayner c. Regno Unito*, ricorso n. 9310/1981, § 40. Vedi anche Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 45.

⁶⁴ Vedi Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 45 ss.

⁶⁵ Sentenza Corte EDU del 22 agosto 2003, Caso *Kyrtatos c. Grecia*, ricorso n. 41666/1998, § 52.

⁶⁶ Sentenza Corte EDU del 8 luglio 2003, Caso *Hatton c. Regno Unito*, ricorso n. 36022/1997.

⁶⁷ Sentenza Corte EDU del 9 dicembre 1994, Caso *López Ostra c. Spagna*, ricorso n. 16798/1990; Sentenza Corte EDU del 2 novembre 2006, Caso *Giacomelli c. Italia*, ricorso n. 59909/00.

⁶⁸ Sentenza Corte EDU del 19 febbraio 1998, Caso *Guerra e altri c. Italia*, ricorso n. 14967/89; Sentenza Corte EDU del 27 gennaio 2009, Caso *Tătar c. Romania*, ricorso n. 67021/01; Sentenza Corte EDU del 26 ottobre 2006, Caso *Ledyayeva e altri c. Russia*, 53157/99; Sentenza Corte EDU del 9 giugno 2005, Caso *Fadeyeva c. Russia*, ricorso n. 55723/00.

⁶⁹ Caso *López Ostra c. Spagna*, cit., § 51.

⁷⁰ Caso *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 68; Sentenza Corte EDU del 29 gennaio 2004, Caso *Taşkın e altri c. Turchia*, ricorso n. 44117/99, § 113.

provare l'esistenza di una violazione della disposizione in esame devono essere soddisfatte cumulativamente due diverse condizioni: la prima è che sussista un nesso di causalità tra l'attività che ha causato il danno e l'impatto negativo sofferto da un individuo, mentre la seconda consiste nell'avvenuto raggiungimento di una certa soglia minima di danno sofferto.⁷¹ Quanto alla valutazione di tale soglia minima, la Corte ha precisato che questa dipende dalle circostanze del caso e che possono rilevare ai fini della specifica valutazione da compiere caso per caso elementi come l'intensità e la durata dell'inquinamento, i suoi effetti fisici o mentali sull'individuo, nonché il generale contesto ambientale di riferimento.⁷²

La Corte ha inoltre chiarito che anche se l'obiettivo dell'articolo 8 è primariamente quello di proteggere l'individuo contro interferenze arbitrarie da parte di autorità pubbliche, l'applicazione di tale disposizione implica anche l'esistenza di un obbligo positivo a carico degli Stati, che devono fare in modo che i soggetti sottoposti alla propria giurisdizione non subiscano un'interferenza negativa con il godimento dei diritti sanciti dalla norma in questione in conseguenza di comportamenti di qualsiasi soggetto pubblico o privato.⁷³

In estrema sintesi, è possibile quindi affermare che, sulla base della giurisprudenza della Corte, le decisioni delle autorità pubbliche che incidono sull'ambiente e che possono interferire negativamente con il diritto al rispetto della vita privata o familiare devono perseguire un obiettivo legittimo ed essere proporzionate allo scopo perseguito. Dal momento che gli aspetti sociali e tecnici delle questioni ambientali sono spesso difficili da valutare, secondo la Corte si deve presumere che le autorità pubbliche competenti siano normalmente nella migliore posizione per scegliere le misure e le azioni più idonee da adottare nel caso di specie.⁷⁴ Per questo motivo, le autorità pubbliche godono in linea di principio di un ampio potere discrezionale,⁷⁵ comunemente indicato come “margine di apprezzamento.”⁷⁶ Tuttavia, sia i giudici nazionali, che la Corte Europea possono valutare se le autorità pubbliche abbiano affrontato una determinata questione con la dovuta diligenza (*due diligence*)⁷⁷ ed abbiano correttamente preso in considerazione ed adeguatamente ponderato tutti gli interessi eventualmente in contrapposizione tra di loro nel caso di specie.⁷⁸

La Corte europea nella sua giurisprudenza fino ad ora non ha avuto occasione di occuparsi di controversie relative ai danni causati dai cambiamenti climatici al godimento dei diritti umani tutelati dalla Convenzione. Va tuttavia osservato che i cambiamenti climatici sono stati riconosciuti come un “*common concern of humankind*”⁷⁹ nel preambolo

⁷¹ Vedi P. MINNEROP, *Integrating the duty of care*, cit., p. 164.

⁷² Caso *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 69; *Hatton e altri c. Regno Unito*, cit., § 96. Vedi anche Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 46.

⁷³ Caso *Guerra e altri c. Italia*, cit., § 58; *Hatton e altri c. Regno Unito*, cit., § 98; *Tătar v. Romania*, cit., § 87. Vedi anche Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 51.

⁷⁴ Caso *Powell and Rayner c. Regno Unito*, cit., § 44; *Caso Giacomelli c. Italia*, cit., § 80.

⁷⁵ Caso *Hatton e altri c. Regno Unito*, cit., § 97-100.

⁷⁶ Sul criterio del margine di apprezzamento vedi tra gli altri E. BENVENISTI, *Margin of Appreciation, Consensus and Universal Standard*, in NY. *Univ. Jour. Int. Law and Politics*, 1999, p. 843 ss., a p. 851.

⁷⁷ Vedi Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, cit., p. 54-55.

⁷⁸ Caso *Fadeyeva c. Russia*, cit., § 128.

⁷⁹ Sul concetto del “*common concern of humankind*” vedi tra gli altri P. TAYLOR, *Common heritage of mankind and common concern of humankind*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, cit., p. 303 ss.

dell'Accordo di Parigi.⁸⁰ Inoltre, come menzionato sopra, vi è ormai la tendenza al riconoscimento a livello internazionale che i rischi connessi con i cambiamenti climatici hanno la capacità di limitare il godimento di alcuni diritti umani, dal momento che possono causare eventi estremi, come ad esempio ondate di calore, siccità, inondazioni, nonché portare a malattie e malnutrizione.⁸¹ Per questo motivo, a mio avviso, è ragionevole sostenere che vi siano le condizioni per ritenere che il mancato rispetto degli obblighi internazionali posti a carico degli Stati in materia di controllo e riduzione delle emissioni di gas serra possa configurare una violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU, in analogia con quanto la Corte europea ha stabilito con riferimento ad alcuni fenomeni di inquinamento e degrado ambientale, che sono stati considerati lesivi del diritto alla vita e/o del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Inoltre, con riferimento ai possibili rischi che potrebbero limitare il godimento dei diritti tutelati dai due articoli suddetti in conseguenza dei cambiamenti climatici, è possibile sostenere che tali rischi siano ormai ben noti agli Stati, dal momento che sono stati adeguatamente indicati dalla scienza e presentati ad esempio nei Rapporti IPCC. Per questo motivo, a mio avviso, qualsiasi comportamento degli Stati che si ponga in dispregio dei propri obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi si potrebbe configurare come una "consapevole" violazione degli obblighi di tutela derivanti dalla Convenzione europea. Vi sono quindi nel caso di specie tutte le condizioni perché si possa imporre a carico degli Stati un "obbligo positivo" di predisporre tutte le misure idonee a prevenire il materializzarsi dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, sulla base degli articoli 2 e 8 della CEDU.

Più specificamente, per stabilire l'applicabilità della tutela prevista dagli artt. 2 e 8 della CEDU ai rischi connessi ai cambiamenti climatici, una questione di fondamentale importanza è quella di come determinare se gli Stati, che abbiano definito le loro politiche climatiche e i loro obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra in maniera non sufficientemente ambiziosa, possano essere considerati in violazione del criterio di "margine di apprezzamento." In tali circostanze, l'elemento determinante che può consentire di sostenere che lo Stato non abbia correttamente utilizzato il suo margine di apprezzamento nella definizione dei propri impegni di riduzione delle emissioni è collegato al rispetto dell'obbligo generale dell'Accordo di Parigi, analizzato sopra, secondo il quale le Parti Contraenti dell'accordo dovrebbero contribuire al raggiungimento dell'obiettivo generale del contenimento della temperatura media terrestre entro i 2°C (e possibilmente entro i 1,5°C). Alla luce di tale obbligo generale, è possibile a mio avviso sostenere che nel caso in cui uno Stato abbia deliberatamente scelto un obiettivo di riduzione non sufficientemente ambizioso per tendere al perseguimento di un tale obiettivo, ciò possa costituire una violazione del suo margine di apprezzamento. Infatti, applicando per analogia in questo contesto la giurisprudenza della Corte europea menzionata sopra relativa ai casi inerenti a questioni ambientali, si può sostenere che scegliendo obiettivi che tendono al mancato raggiungimento del suddetto obiettivo generale lo Stato in questione abbia deliberatamente superato la soglia di sicurezza indicata dalla scienza, aggravando fortemente il rischio di danni gravi ed irreversibili per i soggetti sottoposti alla propria giurisdizione rispetto alla tutela degli interessi protetti dagli articoli 2 e 8 della CEDU.

⁸⁰ Accordo di Parigi, cit., preambolo.

⁸¹ Vedi, ad esempio, J. Knox, *Special Rapporteur on the Environment and Human Rights*, UNHRC, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Climate Change Report*, cit., § 24.

Come è stato correttamente sostenuto in dottrina non è il fatto che un determinato Stato continui ad emettere emissioni di gas serra in atmosfera che configura una violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU, ma è piuttosto la circostanza che vi sia stato un superamento cosciente e volontario dei limiti ragionevoli che avrebbero potuto consentire allo Stato in questione di mantenere una traiettoria di controllo e riduzione della proprie emissioni compatibile con il rispetto dell'obiettivo generale del contenimento della temperatura media mondiale entro i 2°C (e possibilmente entro 1,5°C). Tale concetto è espresso in modo molto chiaro da P. Minnerop nel seguente passaggio: «It is not the fact that the State is emitting CO2 that amounts to a violation of Articles 2 and 8, but that the State is emitting above a certain benchmark»⁸².

3. Casi studio sulla giustizia climatica in Europa: il caso Urgenda

Nel caso *Urgenda*, il procedimento giudiziario era stato avviato dalla Fondazione Urgenda, una piattaforma di cittadini nata per sviluppare e promuovere piani, misure ed azioni per prevenire e contrastare i cambiamenti climatici. Davanti alle Corti olandesi, nel caso in questione, la Fondazione agiva sia in nome proprio, sia in rappresentanza di 886 cittadini olandesi. La richiesta principale di Urgenda ai giudici olandesi era quella di ordinare al Governo olandese di intraprendere riduzioni delle emissioni di gas serra nell'ordine di almeno il 25% al 2020 (rispetto al livello del 1990), in linea con quanto stabilito dalle risultanze scientifiche, per evitare rischi imprevedibili ed incontrollabili per gli esseri umani e l'ambiente dovuti ai cambiamenti climatici. Nel presente paragrafo verrà presentata una dettagliata disamina del caso *Urgenda*, con riferimento ai tre gradi di giudizio, attraverso la lente delle tre condizioni per l'esercizio della giustizia climatica analizzate sopra.⁸³

Nel primo grado di giudizio, la Corte distrettuale dell'Aia accoglieva la domanda proposta dai ricorrenti e condannava lo Stato olandese a ridurre le emissioni di almeno il 25% al 2020, come vedremo nel dettaglio nel corso del presente paragrafo.⁸⁴ Quanto alla prima condizione, la Corte riconosceva la legittimazione ad agire della Fondazione Urgenda, in nome proprio, in quanto portatrice di interessi generali relativi alla tutela dei

⁸² Vedi P. MINNEROP, *Integrating the duty of care*, cit., p. 167.

⁸³ Sul caso *Urgenda* vedi A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 January 2020, disponibile a: <https://www.ejiltalk.org/a-new-classic-in-climate-change-litigation-the-dutch-supreme-court-decision-in-the-urgenda-case/>; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Dir. um. dir. int.*, 2019, p. 197 ss.; J. VERSCHUUREN, *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions*, in *Review of European, Comparative and Int. Environmental Law*, 2019, p. 94 ss.; J. FAHNER, *Climate Change before the Courts: Urgenda Ruling Redraws the Boundary between Law and Politics*, in *EJIL:Talk!*, 16 November 2018, disponibile a: ejiltalk.org/climate-change-before-the-courts-urgenda-ruling-redraws-the-boundary-between-law-and-politics/; E. STEIN, A. G. CASTERMANS, *Case Comment - Urgenda v. State of the Netherlands: the "Reflex Effect" - Climate Change, Human Rights, and the Expanding Definitions of the Duty of Care*, in *McGill Journal of Sustainable Development Law (MJSDL)*, 2017, p. 303 ss.; K. DE GRAAF, J. H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, 2015, p. 517 ss.

⁸⁴ Caso *Urgenda*, Corte distrettuale dell'Aia, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, causa n. C/09/456689, sentenza del 24 giugno 2015, disponibile a www.uitspraken.rechtspraak.nl

cittadini nei confronti dei rischi connessi ai cambiamenti climatici.⁸⁵ Quanto al *locus standi* degli 886 cittadini ricorrenti, la Corte avendo già riconosciuto la legittimazione ad agire della Fondazione Urgenda, rilevava come i singoli ricorrenti non dovessero avere una propria legittimazione ad agire diversa da quella già riconosciuta ad Urgenda. Pertanto riteneva di poter lasciare senza una risposta la questione della loro autonoma legittimazione ad agire.⁸⁶

Quanto alla seconda condizione, l'esistenza di un nesso di causalità tra cambiamenti climatici e possibili impatti negativi sugli esseri umani e sull'ambiente affermato dai ricorrenti non veniva contestato dal Governo olandese.⁸⁷ Di conseguenza, dopo una breve analisi delle risultanze dei Report IPCC AR4 (2007) e AR5 (2013),⁸⁸ la Corte distrettuale affermava quanto segue: «Anthropogenic greenhouse gas emissions are causing climate change. A highly hazardous situation for man and the environment will occur with a temperature rise of over 2°C compared to the pre-industrial level. It is therefore necessary to stabilise the concentration of greenhouse gases in the atmosphere, which requires a reduction of the current anthropogenic greenhouse gas emissions»⁸⁹.

Nel proseguo della sentenza, l'analisi della Corte distrettuale verteva soprattutto sulla questione dell'esistenza e della quantificazione dell'obbligo di riduzione a carico dello Stato olandese da parte della Corte.⁹⁰ Urgenda chiedeva alla Corte di ordinare allo Stato olandese di perseguire una riduzione di almeno il 25% delle emissioni nell'anno 2020 (rispetto al 1990), il quale sarebbe risultato maggiormente in linea con l'obiettivo di riduzione inizialmente identificato dal Governo olandese nel periodo 2007-2009, che era state però rivisto al ribasso nel 2011.⁹¹ Il riferimento al 25% come percentuale minima di riduzione che avrebbe dovuto essere perseguita dallo Stato olandese al 2020 per contribuire agli obiettivi indicati dalla scienza come idonei per mantenere la concentrazione di gas serra nell'atmosfera entro un livello non pericoloso per gli esseri umani e per l'ambiente veniva fatta discendere dalle disposizioni di due Report dell'IPCC AR4 (2007) e AR5 (2013), già menzionati sopra, ed in particolare del primo di tali Report.⁹² Tale Report indicava come obiettivo di riferimento al 2020 una riduzione tra il 25% ed il 40% per i Paesi industrializzati (i cosiddetti Paesi dell'Annex I della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici), che includevano l'Unione europea ed i suoi Stati Membri. Tale obiettivo di riferimento era stato inoltre fatto proprio dall'UE in numerosi documenti programmatici, tra cui la *Roadmap* verso un'economia a basse emissioni di carbonio al 2050.⁹³

Secondo la Corte, un obiettivo di una riduzione delle emissioni tra il 25% ed il 40% al 2020 per l'UE ed i suoi Stati membri poteva quindi dirsi comunemente inteso come idoneo per perseguire una traiettoria conforme con gli obiettivi di riduzione a lungo termine indicati dalla scienza.⁹⁴ Di conseguenza, l'obbligo di riduzione di almeno il 25% al

⁸⁵ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte distrettuale dell'Aia, cit., § 4.4-4.10.

⁸⁶ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte Distrettuale dell'Aia, cit., § 4.108-4.109.

⁸⁷ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte Distrettuale dell'Aia, cit., § 4.11-4.22.

⁸⁸ Sui Report IPCC AR4 (2007) e AR5 (2013) vedi sopra nota 6.

⁸⁹ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte distrettuale dell'Aia, cit., § 4.18.

⁹⁰ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte distrettuale dell'Aia, cit., § 4.23-4.34.

⁹¹ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte distrettuale dell'Aia, cit., § 4.26.

⁹² Sui Report IPCC AR4 (2007) e AR5 (2013) vedi sopra nota 6.

⁹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM(2011) 112 def. del 8.3.2011.

⁹⁴ Caso *Urgenda*, sentenza della Corte Distrettuale dell'Aia, cit., § 4.23-4.34.

2020 corrispondeva al “*duty of care*” che lo Stato olandese aveva nei confronti dei propri cittadini e del loro ambiente minacciati dai rischi connessi ai cambiamenti climatici.⁹⁵

Con riferimento alla terza condizione, relativa alla definizione della base giuridica per l'azione da parte dei ricorrenti, va rilevato come l'obbligo di riduzione imposto dalla Corte distrettuale allo Stato olandese non veniva fatto discendere tanto dagli art. 2 e 8 della CEDU, come invocato dai ricorrenti, quanto dal principio della “pericolosa negligenza” dello Stato, derivante dall'applicazione delle norme del codice civile olandese sulla responsabilità extracontrattuale.⁹⁶ Lo Stato olandese contestava però che se la Corte avesse ordinato di procedere verso una specifica percentuale di riduzione delle emissioni al Governo olandese, essa si sarebbe posta in violazione del principio della separazione dei poteri, segnatamente tra potere esecutivo e potere giudiziario. In particolare, secondo il Governo, così facendo la Corte avrebbe limitato il potere discrezionale di cui lo Stato deve godere per rispondere all'emergenza climatica in atto. Rispetto a tale eccezione, la Corte affermava che la sua indicazione di un obbligo minimo di percentuale di riduzione delle emissioni, determinato non in via arbitraria, ma sulla base delle risultanze scientifiche contenute nei Rapporti IPCC, non costituiva una limitazione del potere discrezionale dello Stato olandese. Infatti, il Governo, nel rispetto dell'obbligo minimo di riduzione delle emissioni (“quanto” ridurre) imposto dalla Corte, avrebbe potuto comunque decidere “come” raggiungere tale obiettivo, ossia attraverso quali specifiche misure ed azioni, mantenendo quindi il suo potere discrezionale previsto dal principio della separazione dei poteri.⁹⁷

La sentenza di primo grado è stata impugnata in appello dal Governo olandese in quanto a suo dire costituiva una violazione del principio della separazione dei poteri, mentre dal suo punto di vista Urgenda ha proposto un controricorso per lamentare il mancato riconoscimento del suo diritto di basare le proprie argomentazioni sulle disposizioni degli art. 2 e 8 della CEDU, al fine di amplificare il collegamento tra i rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici e la violazione dei diritti umani tutelati dalle suddette norme.

Nel secondo grado di giudizio, la Corte di Appello ha confermato la sentenza della Corte Distrettuale emessa in primo grado che ordinava allo Stato olandese di perseguire un obbligo di riduzione delle proprie emissioni di gas serra di almeno il 25% al 2020.⁹⁸ La Corte di Appello ha confermato che tale obbligo si giustifica sulla base del “*duty of care*” che lo Stato ha nei confronti dei propri cittadini per proteggerli dai rischi connessi ai cambiamenti climatici. La Corte di appello, differenziandosi dalla sentenza della Corte distrettuale, ha però accolto il controricorso di Urgenda quanto al riconoscimento degli artt. 2 e 8 della CEDU come corretta base giuridica per l'azione di giustizia climatica.

Nel secondo grado di giudizio, davanti alla Corte di Appello, con riferimento alla prima condizione, la Corte riteneva che i cittadini olandesi, perlomeno con riferimento alla generazione presente, avessero la legittimazione ad agire per chiedere allo Stato di adottare idonee misure per ridurre le emissioni di gas serra nell'atmosfera. La Corte non prendeva invece posizione sull'eventuale legittimazione ad agire rispetto alle generazioni future.⁹⁹ La

⁹⁵ Caso Urgenda, sentenza della Corte Distrettuale dell'Aia, cit., § 4.73.

⁹⁶ Caso Urgenda, sentenza della Corte Distrettuale dell'Aia, cit., § 4.74-4.93.

⁹⁷ Caso Urgenda, sentenza della Corte Distrettuale dell'Aia, cit., in particolare § 4.101.

⁹⁸ Caso Urgenda, Corte d'appello dell'Aia, *The State of The Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n. 200.178.245/01, sentenza del 9 ottobre 2018, disponibile a www.uitspraken.rechtspraak.nl

⁹⁹ Caso Urgenda, Sentenza Corte di appello, § 37.

Corte di Appello confermava inoltre la legittimazione ad agire della Fondazione Urgenda per la tutela degli interessi generali di cui è portatrice.¹⁰⁰

Con riferimento alla seconda condizione, la Corte di appello, dopo avere analizzato brevemente le risultanze scientifiche in materia di cambiamenti climatici, con particolare riferimento ancora una volta ai Report IPCC AR4 (2007) e AR5 (2013),¹⁰¹ ribadiva il nesso di causalità sussistente tra il fenomeno dei cambiamenti climatici ed i possibili impatti negativi sugli esseri umani, ponendosi però già nell'ottica della violazione del diritto alla vita ed alla tutela della vita privata e familiare dei suoi cittadini, così come tutelati dalla CEDU.¹⁰² La Corte di appello, infatti, affermava quanto segue: «the Court believes that it is appropriate to speak of a real threat of dangerous climate change, resulting in the serious risk that the current generation of citizens will be confronted with loss of life and/or a disruption of family life»¹⁰³.

Successivamente, con riferimento alla terza condizione, dal momento che il controricorso di Urgenda era basato essenzialmente sulla richiesta di considerare gli artt. 2 e 8 della CEDU come base giuridica appropriata per il ricorso, la Corte di appello, prima di analizzare quanto stabilito nel giudizio di primo grado con riferimento all'obbligo gravante sullo Stato olandese di ridurre le proprie emissioni di almeno il 25% al 2020, si concentrava sull'analisi della questione dell'invocabilità delle suddette disposizioni della CEDU nel caso di specie.¹⁰⁴

A seguito di una breve analisi delle norme in questione, a differenza di quanto avvenuto in primo grado, la Corte di appello decideva di basare quindi la sua decisione sugli artt. 2 e 8 della CEDU, accogliendo quindi le motivazioni del controricorso presentato in appello da Urgenda. In particolare, la Corte affermava che sulla base della giurisprudenza della CEDU si poteva sostenere che nel caso di specie lo Stato olandese avesse un "obbligo positivo" di proteggere la vita dei propri cittadini (ai sensi dell'art. 2 CEDU), nonché il loro diritto alla vita privata e familiare (ai sensi dell'art. 8 CEDU).¹⁰⁵ Di conseguenza, secondo la Corte di appello, nel caso di pericolo grave ed imminente, come quello esistente riguardo ai rischi legati ai cambiamenti climatici, sullo Stato gravava l'obbligo di adottare misure idonee per prevenire la violazione dei diritti protetti dalle norme in questione.¹⁰⁶

La Corte di appello sottolineava inoltre che lo Stato olandese nel 2007-2009 aveva inizialmente stabilito un obiettivo di riduzione del 30% al 2020, salvo poi ridurlo nel 2011 allineandosi all'obiettivo dell'UE di riduzione del 20% al 2020. Inoltre, la Corte rilevava come il Governo olandese fosse ben consapevole che una riduzione delle emissioni nell'ordine del 25-40% fosse quella raccomandata dagli studi scientifici e confermata da numerose decisioni dalla Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici.¹⁰⁷ Secondo la Corte, infatti: «This may not have established a legal standard with a direct effect, but the Court believes that it confirms the fact that at least a 25-40% reduction of CO2 emissions as of 2020 is required to prevent dangerous climate change»¹⁰⁸. La Corte di Appello concludeva quindi che, alla luce dell'analisi svolta, l'ordine di ridurre

¹⁰⁰ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 38.

¹⁰¹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 4-26.

¹⁰² Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 44-45.

¹⁰³ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 45.

¹⁰⁴ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 39-43.

¹⁰⁵ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 41-43.

¹⁰⁶ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 43-45.

¹⁰⁷ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 51-52.

¹⁰⁸ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 51.

le emissioni di almeno il 25% al 2020 imposto al Governo dalla Corte distrettuale in primo grado appariva legittimo in quanto in linea con il “*duty of care*” dello Stato nei confronti dei propri cittadini.¹⁰⁹

Infine, con riferimento all’argomento dello Stato olandese secondo cui un ordine di riduzione imposto da un giudice allo Stato sarebbe stato in violazione del principio della separazione tra i poteri, la Corte di appello rilevava che in considerazione del fatto che in questo caso fosse in gioco la violazione dei diritti fondamentali dei cittadini, legata al rischio di danni gravi ed irreversibili che potrebbero essere causati dai cambiamenti climatici, se adeguate misure di riduzione non venissero prese in tempi rapidi, l’ordine di riduzione imposto dai giudici risultava pienamente giustificato, viste le circostanze del caso. In ogni caso, il Governo manteneva un ampio potere discrezionale (“*margin of appreciation*”) nel modo in cui tale riduzione avrebbe dovuto essere realizzata, ossia quanto alle misure ed alle azioni da intraprendere. In tal modo, quindi, secondo la Corte di appello non risultava violato il principio della separazione dei poteri.¹¹⁰

Nella sentenza della Corte di appello vi sono inoltre due altri aspetti di particolare rilevanza che meritano di essere segnalati. In primo luogo, la Corte di appello smontava l’argomento dello Stato secondo cui i suoi obiettivi di riduzione sarebbero in *compliance* con quanto previsto dal diritto dell’UE, ricordando che ai sensi dell’art. 193 TFUE, ciascuno Stato membro può adottare misure più stringenti rispetto a quelle prese dalle istituzioni dell’Unione europea sulla base dell’art. 192 TFUE, nel rispetto dei criteri e delle condizioni previste dal Trattato.¹¹¹ In secondo luogo, la Corte rilevava che nel caso di specie l’adozione di misure più ambiziose di quelle prescelte da parte dello Stato olandese, nell’ordine di una riduzione di almeno il 25% al 2020, non solo si giustificava sulla base delle risultanze scientifiche, ma appariva anche dovuta in applicazione del principio precauzionale, così come riconosciuto dalla CEDU nel caso *Tătar c. Romania*.¹¹² Infatti, l’adozione di misure di tipo precauzionale si poteva motivare nel caso di specie al fine di evitare i rischi di danni gravi ed irreversibili che avrebbero potuto conseguire per cittadini e residenti da un eventuale raggiungimento di un punto di non ritorno (“*tipping point*”) nella concentrazione di gas serra nell’atmosfera.¹¹³

Nel terzo grado di giudizio, la Corte suprema, nella sentenza del dicembre 2019, ha confermato la decisione della Corte di appello che ordinava allo Stato olandese di perseguire una riduzione di almeno il 25% al 2020, per proteggere i diritti dei propri cittadini tutelati dagli art. 2 e 8 delle CEDU.¹¹⁴

La Corte suprema, nel ricordare i punti salienti della decisione della Corte di appello nel giudizio di secondo grado, richiama i motivi che hanno portato la suddetta Corte a riconoscere ad Urgenda la legittimazione ad agire per la tutela degli interessi generali dei cittadini olandesi, con riferimento in particolare alla generazione presente, senza prendere posizione, sull’eventuale legittimazione in nome e per conto delle generazioni future.¹¹⁵

Con riferimento alla seconda condizione, la Corte suprema riprende il ragionamento

¹⁰⁹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 53 e 73.

¹¹⁰ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 67 e 74.

¹¹¹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di appello, § 54.

¹¹² Caso *Tătar c. Romania*, cit., § 120.

¹¹³ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte di Appello, § 63.

¹¹⁴ Caso *Urgenda*, Corte suprema (*Hoge Raad*), *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, causa n. 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019, disponibile a www.uitspraken.rechtspraak.nl

¹¹⁵ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 2.3.2, che riprende la sentenza della Corte di appello, § 36-38.

già sviluppato in primo e secondo grado per riconoscere l'esistenza di un rischio di danni gravi ed irreversibili collegati al fenomeno dei cambiamenti climatici per i cittadini e gli altri residenti dei Paesi Bassi. La Corte sottolinea altresì come tali rischi si potrebbero manifestare in modo non controllabile se la concentrazione delle emissioni di gas serra in atmosfera crescesse oltre un certo limite.¹¹⁶

Quanto alla terza condizione, la Corte Suprema, confermando quanto già statuito dalla Corte di appello, ribadisce l'applicabilità nel caso di specie degli artt. 2 e 8 della CEDU come base giuridica per l'azione di giustizia climatica. In particolare, con riferimento all'art. 2 CEDU, argomentando sulla base della giurisprudenza della Corte europea, la Corte suprema olandese afferma che sullo Stato grava un obbligo positivo di intraprendere azioni appropriate nel caso in cui vi sia un rischio reale ed immediato per le persone soggette alla propria giurisdizione e lo Stato sia consapevole di tale rischio. La Corte precisa inoltre che in questo specifico contesto l'espressione rischio reale ed immediato deve essere riferita ad un rischio che sia genuino ed imminente, laddove quest'ultimo termine non si riferisce necessariamente ad una imminenza temporale, ma piuttosto al fatto che il rischio in questione stia direttamente mettendo in pericolo le persone interessate, anche se esso si dovesse materializzare solo in un lungo termine.¹¹⁷

Con riferimento invece all'art. 8 CEDU, la Corte suprema sottolinea che la disposizione in esame, sulla base della giurisprudenza della Corte europea, non garantisce un diritto alla protezione dell'ambiente in senso stretto. Tuttavia, essa è comunque applicabile nei casi in cui la materializzazione di rischi connessi al degrado ambientale possa avere conseguenze negative per la vita privata e familiare delle persone.¹¹⁸ Dall'art. 8 CEDU deriva quindi un obbligo positivo a carico dello Stato di adottare misure ragionevoli ed appropriate per proteggere i soggetti sottoposti alla propria giurisdizione dalle possibili serie conseguenze negative sul loro ambiente derivanti da attività pericolose.¹¹⁹ La Corte suprema rileva inoltre come, con riferimento a tali attività, vi sia una sovrapposizione tra l'ambito di applicazione degli artt. 2 e 8 della CEDU. Per questo motivo, la Corte conclude che, nel caso dei rischi connessi ad attività potenzialmente pericolose per l'ambiente, le due disposizioni possono essere trattate congiuntamente, quanto alle specifiche misure che la loro applicazione implica a carico dello Stato.¹²⁰

La Corte suprema rileva inoltre che l'obbligo positivo di prendere appropriate misure che discende dall'applicazione degli artt. 2 e 8 della CEDU comprende anche l'obbligo per lo Stato di prendere misure idonee per prevenire il pericolo, anche nei casi in cui la materializzazione di tale pericolo sia incerta.¹²¹ Ciò deriva dall'applicabilità nel caso di specie del principio precauzionale, così come riconosciuto ed interpretato dalla Corte europea nel caso *Tătar c. Romania*.¹²² L'esistenza di un tale obbligo, sempre secondo la Corte suprema, ha l'effetto di limitare il margine di apprezzamento di cui gode lo Stato, nel senso che quest'ultimo è obbligato a prendere le misure necessarie per prevenire il verificarsi di un rischio grave ed imminente, rimanendo comunque libero di scegliere le misure

¹¹⁶ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 4.1-4.8.

¹¹⁷ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.2.2.

¹¹⁸ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.2.3.

¹¹⁹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.2.3.

¹²⁰ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.2.4.

¹²¹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.3.2.

¹²² Caso *Tătar c. Romania*, cit., § 120.

ragionevoli ed idonee per raggiungere l'obiettivo imposto.¹²³ Peraltro, in tali circostanze, la Corte mantiene comunque il potere di verificare la ragionevolezza e l'idoneità delle misure adottate dallo Stato, il quale è soggetto al rispetto di un obbligo di *due diligence*¹²⁴ nei confronti dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione.¹²⁵ In tale contesto, tuttavia, viene ribadito come gli obblighi positivi che derivano degli artt. 2 e 8 CEDU si riferiscano all'adozione di misure da parte dello Stato che rientrano in un obbligo di condotta, non in un obbligo di risultato. Nelle parole della Corte suprema, infatti: «If a state has taken reasonable and suitable measures, the mere fact that those measures were unable to deter the hazard does not mean that the state failed to meet the obligation that had been imposed on it. The obligations ensuing from Articles 2 and 8 ECHR regard measures to be taken by a state, not the achievement, or guarantee of the achievement, of the envisaged result»¹²⁶. A questo punto, la Corte suprema si concentra sulla questione dell'interpretazione delle norme della CEDU per adattarle alle circostanze del caso.¹²⁷ A tale proposito, la Corte rileva come secondo il principio di effettività le disposizioni della CEDU debbano essere interpretate in modo da rendere le garanzie da esse fornite pratiche ed effettive.¹²⁸ Ciò significa che nell'interpretazione delle disposizioni della Convenzione deve essere applicato l'articolo 31(1) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che prevede l'interpretazione evolutiva dei trattati che tenga conto dei principi generali e di ogni altra regola rilevante di diritto internazionale.¹²⁹ In particolare, la Corte suprema menziona l'articolo 31(1) (c) della Convenzione di Vienna, il quale prevede che nell'interpretazione di un trattato, l'interprete deve tenere conto di: «any relevant rules of international law applicable in the relations between the Parties». In applicazione della disposizione in questione, la Corte suprema ritiene quindi di poter e dover tenere conto del principio del “*common ground*” rappresentato dalle rilevanti norme di diritto internazionale e dalla prassi applicativa delle Parti Contraenti per fornire un'interpretazione evolutiva delle disposizioni di una Convenzione.¹³⁰ Tale principio è stato espresso come segue dalla Corte Europea nel caso *Demir e Baykara c. Turchia*: «85. The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases. 86. In this context, it is not necessary for the respondent State to have ratified the entire collection of instruments that

¹²³ Caso Urgenda, Sentenza Corte suprema, § 5.3.2.

¹²⁴ Sull'obbligo di *due diligence* nel contesto specifico delle violazioni dei diritti umani vedi J. KULESZA, *Due Diligence in International Law*, Leiden, 2016, p. 136 ss. Sul tema degli obblighi di *due diligence* dello Stato in generale vedi R. PISILLO MAZZESCHI, “*Due diligence*” e responsabilità internazionale degli stati, Milano, 1989.

¹²⁵ Caso Urgenda, Sentenza Corte suprema, § 5.3.3.

¹²⁶ Caso Urgenda, Sentenza Corte suprema, § 5.3.4.

¹²⁷ Vedi A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, cit.; sul tema dell'interpretazione evolutiva vedi anche A. ORAKHELASHVILI, *The Interpretation of Acts and Rules in Public International Law*, Oxford, 2008; R. GARDINER, *Treaty Interpretation*, in *Oxford International Law Library*, Oxford, 2008; D. FRENCH, *Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 281 ss.

¹²⁸ Caso Urgenda, Sentenza Corte suprema, § 5.4.1.

¹²⁹ United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, UNTS, vol. 1155, p. 331 ss.

¹³⁰ Caso Urgenda, Sentenza Corte suprema, 2019, § 5.4.2.

are applicable in respect of the precise subject matter of the case concerned. It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies»¹³¹.

Nel caso di specie, argomentando sulla base del principio del “*common ground*”, così come definito dalla giurisprudenza della CEDU, in particolare nel già menzionato caso *Demir e Baykara c. Turchia* e nel caso *Nada c. Svizzera*,¹³² la Corte suprema sostiene che esso consente ai giudici nazionali di tenere conto nell’applicazione degli art. 2 e 8 della CEDU delle rilevanti disposizioni pattizie in materia di cambiamenti climatici, dei Rapporti IPCC e della prassi della Conferenza delle Parti della UNFCCC, nell’ottica di un’interpretazione evolutiva delle suddette disposizioni.¹³³

Quanto poi alla questione della possibilità dell’applicazione diretta delle disposizioni della Convenzione europea, segnatamente gli artt. 2 e 8 della CEDU, da parte dei giudici olandesi, la Corte suprema rileva come l’art. 13 della CEDU sia rilevante nel caso di specie. Ciò in virtù del fatto che tale disposizione impone alle Parti contraenti l’obbligo di fornire un rimedio effettivo davanti ad una autorità nazionale, nel caso che alcuni dei diritti e delle libertà tutelati dalla Convenzione risultino essere violati nell’ambito della giurisdizione di tale Stato.¹³⁴ Nel caso di specie, fornire un rimedio effettivo significa quindi per i giudici dello Stato adottare misure in grado di prevenire il verificarsi di violazioni dei diritti garantiti dalla CEDU e reprimere eventuali violazioni già verificatesi.¹³⁵

La Corte suprema ribadisce inoltre che, malgrado il cambiamento climatico sia un problema globale, dal riconoscimento del fatto che nel caso di specie siano applicabili gli artt. 2 e 8 CEDU deriva l’obbligo per lo Stato olandese fare “la sua parte” nella riduzione delle emissioni e nella conseguente prevenzione dei rischi connessi.¹³⁶ Tale obbligo di responsabilità parziale a carico dello Stato olandese deriva secondo la Corte dall’applicazione del principio secondo cui uno Stato non deve arrecare danno al territorio di altri Stati o di aree al di fuori della giurisdizione statale (“*no harm principle*”),¹³⁷ nonché dall’applicazione delle regole di diritto internazionale in materia di responsabilità degli stati per atti illeciti, come previsto tra l’altro dal “Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali” (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally*

¹³¹ Sentenza Corte EDU del 12 novembre 2008, Caso *Demir e Baykara c. Turchia*, ricorso n. 34503/97, § 85-86.

¹³² Sentenza Corte EDU del 12 settembre 2012, Caso *Nada c. Svizzera*, ricorso n. 10593/08, § 169.

¹³³ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.4.3.

¹³⁴ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.5.1.

¹³⁵ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.5.2-5.5.3.

¹³⁶ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.7.1.

¹³⁷ Il principio secondo cui uno Stato non deve arrecare danno al territorio di altri Stati o di aree al di fuori della giurisdizione statale (“*no harm principle*”) è stato espresso per la prima volta nel celebre caso *Trail Smelter (United States v Canada)* del 1941 (Award II (1941), in 3 UNRIIA, p. 1905 ss., a p. 1965), codificato come Principio 21 nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e riaffermato come Principio 2 nella Dichiarazione di Rio del 1992. Costituisce uno dei capisaldi del diritto internazionale dell’ambiente. Sul principio vedi tra gli altri R. LEFEBER, *Responsibility not to cause transboundary environmental harm*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, cit., p. 92-102; P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*³, Cambridge, 2012, p. 195 ss. Con riferimento specifico alla rilevanza del principio nel contesto della lotta contro i cambiamenti climatici vedi B. MAYER, *The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2016, p. 79 ss.

Wrongful Acts) della Commissione di Diritto internazionale del 2001,¹³⁸ che vengono richiamati dalla Corte Suprema olandese.¹³⁹

Una volta stabilita la sussistenza di un obbligo positivo a carico dello Stato olandese che discende dall'applicazione degli art. 2 e 8 della CEDU, la Corte suprema passa a verificare in cosa consista esattamente l'obbligo posto a carico dello Stato olandese di fare la propria parte. In altre parole, la Corte passa ad esaminare se l'entità di tale obbligo stabilita dalla Corte suprema nel 25% di riduzione delle emissioni al 2020 sia ragionevole ed idonea rispetto al risultato perseguito.¹⁴⁰ A tal fine, la Corte riprende quanto già analizzato dai giudici di primo e secondo grado. Quindi, sulla base di quanto raccomandato dalla scienza, contenuto nei Rapporti IPCC AR4 e AR5 e fatto proprio dalla Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro, la Corte suprema conclude come già stabilito dalla Corte di appello che il limite minimo di riduzione per lo Stato olandese al 2020 dovrebbe essere quello del 25% rispetto ai livelli del 1990.¹⁴¹

La Corte giunge quindi ad esaminare l'argomento sollevato dallo Stato olandese nella sua difesa, secondo cui un giudice non potrebbe ordinare allo Stato di perseguire una determinata percentuale di riduzione delle emissioni di gas serra, in quanto ciò contrasterebbe con il principio della separazione dei poteri e configurerebbe un'indebita invasione dell'ambito politico che rientra nella competenza dei poteri legislativo ed esecutivo.¹⁴² A tale argomento, la Corte suprema risponde che l'ordine di riduzione imposto dalla Corte di appello è perfettamente legittimo, viste le circostanze del caso, considerando che esso comunque non limita il Governo quanto alle concrete misure da prendere per perseguire il detto obiettivo di riduzione, rispettando quindi il suo potere discrezionale (o margine di apprezzamento).¹⁴³ Tale ordine viene quindi definitivamente confermato dalla Corte suprema.¹⁴⁴

In conclusione, di questa analisi, è possibile affermare a mio avviso che il caso Urgenda, giunto alla sua conclusione nel terzo e definitivo grado di giudizio, rappresenterà un precedente destinato ad influenzare profondamente i successivi casi europei in materia di giustizia climatica, sia dinanzi ai giudici nazionali nei diversi Stati Membri, che davanti alla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea. In particolare vi sono alcuni aspetti del caso che saranno probabilmente paradigmatici per i futuri casi europei, vale a dire in primo luogo il riferimento agli art. 2 e 8 della CEDU come base giuridica per le azioni di giustizia climatica; in secondo luogo la possibilità di utilizzare le risultanze scientifiche contenute nei Report IPCC, e le conseguenti decisioni della Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, per determinare il preciso contenuto dell'obbligo di riduzione posto a carico di uno Stato; in terzo luogo il riferimento all'esistenza di un "duty of care" per lo Stato a favore dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione finalizzato a prevenire il verificarsi dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, assistito altresì dalla

¹³⁸ Vedi "Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali" della Commissione di Diritto Internazionale - *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session*, UN GAOR, 56th Sess., Supp. No. 10, p. 43, UN Doc. A/56/10 (2001), <<http://www.un.org/law/ilc>>. Vedi anche J. CRAWFORD, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge, 2002.

¹³⁹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 5.7.5- 5.7.6.

¹⁴⁰ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 6.1-7.3.6.

¹⁴¹ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 7, ed in particolare § 7.2.7-7.3.6 e 7.5.1.

¹⁴² Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 8.1.

¹⁴³ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 8.2.7 e 8.3.1-8.3.4.

¹⁴⁴ Caso *Urgenda*, Sentenza Corte suprema, § 8.3.5.

possibilità di applicazione del principio precauzione; in quarto luogo il potere dei giudici nazionali di verificare se lo Stato abbia adottato misure idonee per perseguire l'obiettivo stabilito sulla base delle risultanze scientifiche, monitorando quindi il già ristretto margine di apprezzamento lasciato allo Stato dall'applicazione della giurisprudenza in oggetto, che ha riconosciuto la legittimità dell'imposizione al potere esecutivo di un ordine del giudice che determina di "quanto" ridurre le proprie emissioni, fermo restando il potere discrezionale circa il "come" raggiungere tale obiettivo.

4. *Casi studio sulla giustizia climatica in Europa: il caso People's Climate (o caso Carvalho)*

Il caso *People's Climate*, comunemente indicato anche come caso *Carvalho*, dal nome del primo ricorrente, rappresenta il primo caso di giustizia climatica portato dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.¹⁴⁵ Dal momento che, come è stato già menzionato sopra, il caso in questione è stato deciso in primo grado dal Tribunale sulla base di motivi procedurali, legati al mancato riconoscimento della legittimazione ad agire dei ricorrenti, che risultano utili solo per verificare la sussistenza della prima delle tre condizioni viste sopra per l'esercizio della giustizia climatica, nell'analisi del presente caso verrà fatto riferimento in larga parte agli argomenti presentati dai ricorrenti nel loro ricorso, che invece risultano di interesse con riferimento alla seconda ed alla terza delle tre condizioni presentate sopra.

Il caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*) è stato promosso da diverse persone (di tutte le età) appartenenti a dieci famiglie, di cui otto sono residenti in diversi Paesi membri dell'Unione europea (in un ambito territoriale piuttosto ampio che va dalla Svezia settentrionale, alla costa tedesca del Mare del Nord, al sud del Portogallo, al sud della Francia, alle Alpi italiane fino ai Carpazi rumeni), e due risiedono al di fuori del territorio dell'Unione (precisamente nel nord del Kenya e nell'isola di Vanua Levu nelle Isole Figi). A questi si aggiunge un'associazione di giovani della popolazione Sami, denominata Sáminuorra, organizzata secondo il diritto svedese.¹⁴⁶ Tutti i ricorrenti sono accomunati dal fatto essere impegnati dal punto di vista lavorativo nei settori dell'agricoltura e del turismo di piccole-medie dimensioni. Tali settori costituiscono ambiti economici per i quali vi sono già (e vi saranno sempre di più in futuro) danni specifici e diretti causati dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici, come ad esempio siccità, inondazioni, ondate di calore, innalzamento del livello del mare e scomparsa delle stagioni fredde.

I ricorrenti lamentano di avere già subito dei danni legati ai cambiamenti climatici. In particolare, denunciano il fatto che i cambiamenti climatici hanno già ridotto le loro attività economiche e di conseguenza i loro mezzi di sussistenza.¹⁴⁷ Inoltre, rilevano che con il passare del tempo aumenteranno per loro i rischi materiali e fisici legati al peggiorare dei cambiamenti climatici. In questo senso, quindi, i ricorrenti si differenziano dai

¹⁴⁵ Sul caso *Carvalho* vedi G. WINTER, *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, pp. 137 ss.; M. E. HARRIS, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and Individual Concern*, in *Dir. um. dir. int.*, 2020, p. 175 ss.

¹⁴⁶ Per una analisi dettagliata dei ricorrenti e delle attività economiche da essi svolte vedi ricorso, § 43-86.

¹⁴⁷ Vedi caso T-330/18, *Carvalho and Others v Parliament and Council*, ricorso del 23 maggio 2018, § 11 e più in dettaglio §§ 43-86.

“cittadini” che hanno intentato la causa Urgenda nei Paesi Bassi, i quali lamentano un rischio “generale ed astratto” di danni legati al godimento di alcuni loro diritti fondamentali, rientranti in particolare nell’ambito del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare, tutelati dalla CEDU.

I ricorrenti nel presente caso deplorano più precisamente la scarsa ambizione della normativa climatica dell’Unione Europea, che secondo loro non sarebbe in grado di raggiungere gli obiettivi di riduzione indicati dalle risultanze scientifiche, contenute ad esempio nei Report dell’IPCC, e si porrebbe quindi in violazione degli obblighi vincolanti incombenti su di essa in base delle norme del diritto internazionale sui cambiamenti climatici e delle disposizioni sulla tutela dei diritti umani. Di conseguenza le istituzioni dell’Unione sarebbero da ritenere responsabili per le loro insufficienti politiche ed azioni, che non contribuirebbero in modo adeguato a ridurre i rischi connessi al fenomeno dei cambiamenti climatici.

A tale fine, i ricorrenti chiedono l’annullamento di tre atti normativi adottati dalle istituzioni dell’Unione nel 2018 per dare effetto alla politica climatica dell’UE per il 2030. I tre atti normativi in questione sono i seguenti: la Direttiva 2018/410 UE che modifica la Direttiva 2003/87/CE (la “Direttiva sul sistema per lo scambio dei permessi di emissione” – in breve “Direttiva ETS”),¹⁴⁸ il Regolamento 2018/842 UE (il “Regolamento sulla condivisione degli sforzi” o “*Effort Sharing*” – in breve “Regolamento ESR”),¹⁴⁹ ed il Regolamento 2018/841 UE (il Regolamento sull’uso del suolo, sul cambiamento dell’uso del suolo e sulla silvicoltura – in breve il “Regolamento LULUCF”).¹⁵⁰ Tali atti normativi vengono collettivamente indicati dai ricorrenti come “atti sulle emissioni di GHG (*greenhouse gases*)” (*GHG Emissions Acts*). La scelta di tali atti legislativi come emblematici della politica europea in materia di cambiamenti climatici si spiega con il fatto che essi coprono un ampio spettro di fonti di emissioni di gas serra. Infatti, essi riguardano tre diverse categorie di fonti di emissione. In particolare, la Direttiva ETS riguarda il controllo delle emissioni ed il loro possibile scambio attraverso il sistema del mercato dei permessi di emissione, con riferimento a determinate attività industriali, che rientrano nell’industria pesante, in quella chimica e nel settore energetico; il Regolamento ESR si occupa delle emissioni dei settori non soggetti al sistema ETS, come ad esempio quelle degli edifici, dei trasporti e dell’agricoltura; il Regolamento LULUCF controlla le emissioni provenienti dalle attività relative all’uso del suolo, al cambiamento dell’uso del suolo ed alla silvicoltura.¹⁵¹

I ricorrenti lamentano che, anche in caso di piena *compliance* con le suddette normative, l’effetto cumulativo di tali atti legislativi potrebbe portare a riduzioni delle

¹⁴⁸ Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814, in *GUUE* 2018 L 76, p. 3.

¹⁴⁹ Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all’azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell’accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013, in *GUUE* 2018 L 156, p. 26.

¹⁵⁰ Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all’inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall’uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l’energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE, in *GUUE* 2018 L 156, p. 1.

¹⁵¹ Vedi ricorso §87-111.

emissioni di gas serra da parte dell'Unione europea al 2030 nell'ordine di una percentuale non superiore al 40% rispetto ai livelli del 1990. Ciò, secondo i ricorrenti, non sarebbe sufficiente ad evitare il rischio che i cambiamenti climatici provochino danni gravi ed irreversibili per i cittadini europei. I ricorrenti chiedono quindi alla Corte di ordinare alle istituzioni europee di adottare atti legislativi finalizzati ad incrementare le percentuali di riduzione dei gas serra nell'Unione europea fino al 60% al 2030 rispetto ai livelli del 1990.

In subordine, i ricorrenti invocano la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340 del TFUE, in relazione alla sua politica climatica non sufficientemente ambiziosa. Tale invocazione non è tanto finalizzata alla richiesta di un risarcimento del danno a favore dei ricorrenti, quanto alla richiesta di un'ingiunzione del giudice dell'Unione che ordini alle istituzioni europee di agire modificando le proprie normative sui cambiamenti climatici per rendere più ambiziosi gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra al 2030. In considerazione del tema del presente contributo, il prosieguo dell'analisi si soffermerà in particolare sul ricorso per annullamento richiesto dai ricorrenti, tralasciando l'analisi dettagliata della domanda per la responsabilità extracontrattuale dell'UE.

Il ricorso viene presentato nella forma di un'azione di annullamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 263 TFUE. In tal modo, però, i ricorrenti si trovano davanti il problema del riconoscimento della loro legittimazione ad agire, da valutarsi secondo le regole restrittive previste da tale disposizione, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. I ricorrenti presentano diversi argomenti per dimostrare di soddisfare il requisito dell'interesse "individuale", che così come tradizionalmente interpretato dalla Corte di giustizia sulla base della formula *Plaumann*, limita fortemente la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati. Tra i vari argomenti presentati dai ricorrenti, due di essi meritano di essere sottolineati in particolare: il primo riguarda la considerazione che nel caso dei cambiamenti climatici, anche se è vero che in linea di principio tutti gli individui sono colpiti dagli effetti dei cambiamenti climatici, i ricorrenti cercano di dimostrare nel loro ricorso che ciascuno di essi è colpito in maniera diversa e specifica, se si considerano i danni sofferti dalle diverse attività economiche da essi svolte; il secondo concerne la richiesta di revisione della formula *Plaumann* sulla base dell'interpretazione adottata dal Tribunale nel caso *Jegò Querè* (poi come noto con confermata dalla Corte di giustizia),¹⁵² secondo la quale la violazione di un diritto fondamentale dei ricorrenti, che può derivare da un atto legislativo di portata generale che incide direttamente sulla loro posizione giuridica, dovrebbe essere considerata una motivazione sufficiente per dimostrare il loro interesse individuale ad agire ai sensi dell'art. 263 TFEU.¹⁵³

Per dimostrare l'esistenza gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici ed il mancato godimento di alcuni diritti umani da parte dei cittadini europei, i ricorrenti portano un volume significativo di prove a sostegno del loro posizione. Tali prove sono tratte da diverse fonti scientifiche, in primo luogo dai Report AR4 e AR5 dell'IPCC, nonché da diversi documenti ufficiali internazionali e dell'Unione Europea. In primo luogo i ricorrenti richiamano l'ampio consenso esistente nella comunità scientifica internazionale circa l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra l'aumento delle emissioni di origine antropica, l'incremento medio della temperatura terrestre ed i cambiamenti del clima.¹⁵⁴ In secondo luogo, essi rilevano come gli effetti negativi che deriveranno dai cambiamenti

¹⁵² Vedi *supra* note 32 e 34.

¹⁵³ Vedi ricorso, § 127-128 e § 137-138.

¹⁵⁴ Vedi ricorso, § 13.

climatici hanno il potenziale di alterare negativamente quasi tutti gli aspetti della vita umana e quasi l'intera biosfera del Pianeta. Nel ricorso, tale ragionamento è espresso come segue: «The adverse effects described above extend to almost all human life and to almost the entire biosphere of the globe. It is also well established that dangerous climate change will also have direct and specific harmful consequences of the sort that will directly affect the applicants in these proceedings through heat waves, flooding, droughts and desertification, and the retreat of snow and ice»¹⁵⁵.

Partendo da tali considerazioni, i ricorrenti cercano quindi di dimostrare l'esistenza di un collegamento diretto tra gli effetti negativi causati dal fenomeno dai cambiamenti climatici, attraverso le emissioni di gas serra di origine antropica, e la violazione di alcuni loro diritti fondamentali, sottolineando in particolare il fatto che le conseguenze negative dei cambiamenti climatici, pur provenendo da un'origine comune, hanno l'effetto di causare dei rischi per le condizioni di vita dei ricorrenti che sono diversi e specifici per ognuno di essi.¹⁵⁶

L'essenza della posizione dei ricorrenti con riferimento alla terza condizione si può trovare nel paragrafo 154 del ricorso, nel quale si legge quanto segue: «The Union is bound by higher rank norms to avoid harm caused by climate change and to take steps to avoid violations of human rights caused by climate change»¹⁵⁷. Sulla base di tale affermazione si pone la questione di verificare quali possano essere le norme “di rango più elevato” menzionate dai ricorrenti. I ricorrenti affermano che tali norme consisterebbero in due diverse categorie normative: la prima concernente una serie di diritti soggettivi, la seconda relativa ad una serie di principi oggettivi contenuti nei Trattati dell'UE, nel diritto internazionale consuetudinario ed in diversi trattati internazionali.¹⁵⁸

La prima di tali categorie riveste una particolare rilevanza. In essa, i ricorrenti fanno rientrare una serie di diritti riconosciuti dalla Carta europea dei diritti fondamentali, il cui godimento risulta minacciato dagli effetti dei cambiamenti climatici. Tali diritti, secondo i ricorrenti, sono in particolare i seguenti: il diritto alla vita (articolo 2 della Carta europea), il diritto all'integrità della persona (articolo 3), i diritti del bambino (articolo 24), il diritto alla libertà professionale e il diritto di lavorare (articolo 15), il diritto alla libertà di impresa (articolo 16) e il diritto di proprietà (articolo 17).¹⁵⁹ Il ricorso si sofferma in particolare sull'obbligo “positivo” di tutela dei tali diritti che incombe sulle istituzioni europee. Per ricostruire le caratteristiche e l'ambito di tale obbligo, è interessante notare come i ricorrenti si riferiscano alla giurisprudenza delle CEDU inerente all'applicazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione Europea, che era stata già il punto di riferimento centrale del caso *Urgenda* esaminato in precedenza. In tale contesto, i ricorrenti affermano in modo deciso

¹⁵⁵ Vedi ricorso, § 21.

¹⁵⁶ Vedi ricorso § 43-44.

¹⁵⁷ Vedi ricorso § 154.

¹⁵⁸ Vedi ricorso § 156-158. Nel paragrafo 157 i diritti soggettivi rilevanti vengono definiti come segue: “the subjective rights include the rights to life and health, the right of children to such protection and care as is necessary for their well being, the right to engage in work and to pursue a freely chosen or accepted occupation, the right to own, use, dispose of and bequeath lawfully acquired possessions, and the right of equal treatment.” Parallelamente, nel paragrafo 158, i principi oggettivi richiamati sono i seguenti: “The objective principles embrace those of the Treaty on the European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union, international customary law as well as international treaty law such as the Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, the Paris Agreement, the 1994 UN Convention to Combat Desertification, the 1991 Alpine Convention, the 1992 Convention on Biodiversity, and the UNESCO Convention concerning the World Cultural and Natural Heritage.”

¹⁵⁹ Vedi ricorso § 161-162.

L'applicabilità in via analogica della giurisprudenza della CEDU in materia ambientale ai rischi connessi ai cambiamenti climatici che costituiscono l'oggetto specifico del presente ricorso.¹⁶⁰ Quanto allo specifico contenuto dei diritti che i ricorrenti assumono essere violati in conseguenza degli effetti dei cambiamenti climatici, vale la pena di sottolineare in particolare l'articolo 2 della Carta, che tutela il diritto alla vita, rispetto al quale si configura una relazione di analogia diretta con il corrispondente articolo 2 della CEDU invocato dai ricorrenti nel caso *Urgenda*.¹⁶¹

La seconda categoria di norme invocate dai ricorrenti riguarda i principi oggettivi derivanti da norme consuetudinarie o pattizie di diritto internazionale e dal diritto dell'Unione che le istituzioni europee sono tenute a rispettare. In tale categoria, i ricorrenti fanno rientrare il principio che impone agli Stati l'obbligo di non causare danni alla popolazione e all'ambiente di aree poste al di là della propria giurisdizione (*"no harm" principle*), l'obbligo di contenere l'aumento medio della temperatura entro i 2°C, tendendo al contenimento della stessa entro 1,5°C, previsto dall'Accordo di Parigi, l'obiettivo di garantire un "elevato livello di protezione" in materia ambientale consacrato dall'articolo 191 TFEU, da cui viene fatto discendere un obbligo a carico delle istituzioni europee di garantire l'adozione di misure in grado di limitare il più possibile il verificarsi di effetti negativi causati dai cambiamenti climatici.¹⁶²

Sulla base di tali premesse, nel prosieguo del ricorso, l'attenzione si concentra sul tentativo di dimostrare come i tre atti legislativi impugnati dai ricorrenti si pongano in violazione delle norme "di rango più elevato" esaminate sopra.¹⁶³ In particolare, i ricorrenti basandosi sulle analisi e le stime dell'IPCC cercano di dimostrare come gli obiettivi di riduzione adottati dall'UE non siano in linea con quello che dovrebbe essere il suo budget di emissioni di gas serra (*"carbon budget"*) per porsi in una traiettoria di riduzione in linea con l'obiettivo del mantenimento della temperatura media terrestre almeno entro 2°C.¹⁶⁴

Il ricorso si chiude quindi con la richiesta che la Corte dichiari illegittimi gli atti legislativi impugnati in quanto consentono una troppo limitata riduzione delle emissioni corrispondente solamente ad un -21% al 2020 ed un -40% al 2030 rispetto al livello del 1990. Contestualmente, la Corte dovrebbe secondo i ricorrenti ordinare alle istituzioni europee di rivedere la propria normativa in modo da garantire una riduzione delle emissioni nell'ordine di almeno il 50-60% al 2030, sempre rispetto al livello del 1990.¹⁶⁵

La decisione del Tribunale nel caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*),¹⁶⁶ in primo grado di giudizio, si limita ad esaminare soltanto la questione procedurale dell'ammissibilità della domanda dei ricorrenti. Si incentra quindi in altre parole sulla questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti e purtroppo non procede con l'esame del merito della controversia.¹⁶⁷ In particolare, in merito alla questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti l'ordinanza del Tribunale riprende la consolidata giurisprudenza dello stesso Tribunale e della Corte di Giustizia relativa ai criteri di legittimazione ad agire dei ricorrenti non-

¹⁶⁰ Vedi ricorso § 165-173.

¹⁶¹ Vedi ricorso § 174-177.

¹⁶² Vedi ricorso § 202-216.

¹⁶³ Vedi ricorso § 238 ss.

¹⁶⁴ Vedi ricorso § 285.

¹⁶⁵ Vedi ricorso § 422.

¹⁶⁶ Caso T-330/18, *Carvalho and Others v Parliament and Council*, Ordinanza del Tribunale del 8 maggio 2019, ECLI:EU:T:2019:324.

¹⁶⁷ Vedi ordinanza del Tribunale, § 21 ss.

privilegiati, rappresentata dalla formula *Plaumann*.¹⁶⁸ Argomentando su tale base, il Tribunale afferma che i ricorrenti non sono riusciti a dimostrare né che le normative impugnate abbiano l'effetto di violare i loro diritti fondamentali, né che essi siano interessati "direttamente ed individualmente" dalle disposizioni legislative di cui chiedono l'annullamento.¹⁶⁹ In uno dei passaggi più interessanti dell'ordinanza, il Tribunale afferma quanto segue: «It is true that every individual is likely to be affected one way or another by climate change, that issue being recognised by the European Union and the Member States who have, as a result, committed to reducing emissions. However, the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application»¹⁷⁰.

Infatti, secondo il Tribunale se si seguisse l'approccio alla questione della legittimazione ad agire suggerito dai ricorrenti, questo avrebbe l'effetto di rendere la disposizione dell'art. 263 (4) priva di senso ("meaningless") e di creare un *locus standi* per tutti evitando l'applicazione del criterio dell'interesse individuale così come interpretato dalla Corte di Giustizia con la formula *Plaumann* e ribadito in molte sentenze successive, anche in materia ambientale, tra cui quella nel caso *Inuit*.¹⁷¹ Si tratta quindi di una posizione molto netta da parte del Tribunale, che chiude la strada rispetto ad un eventuale rilassamento dei rigidi criteri previsti dalla formula *Plaumann* con riferimento alla materia della giustizia climatica.

L'ordinanza della Tribunale è stata appellata dai ricorrenti davanti alla Corte di giustizia nel luglio 2019.¹⁷² Si tratta adesso di vedere cosa deciderà in appello la Corte, anche se la netta posizione del Tribunale non lascia ben sperare circa un possibile ammorbidimento della consolidata giurisprudenza della Corte in materia di legittimazione ad agire. Questo è certamente un peccato in quanto sarebbe interessante poter verificare la posizione della Corte di Giustizia quanto al merito della controversia in esame.

Il caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*), con riferimento alle tre condizioni per la giustizia climatica, avrebbe tutte le potenzialità per porsi come un caso destinato a fare scuola. Purtroppo, come già rilevato sopra, il Tribunale, nel primo grado di giudizio, si è limitato a ribadire anche in questa circostanza l'applicazione del criterio molto restrittivo sulla legittimazione ad agire dei ricorrenti privilegiati, di cui alla formula *Plaumann*, anche in questo primo caso sulla giustizia climatica presentato davanti ai giudici dell'Unione.

Come accennato sopra, si tratta adesso di vedere se la Corte di giustizia, nel giudizio di appello, deciderà di adottare una posizione più coraggiosa, aprendo finalmente le maglie dell'approccio tradizionale sulla legittimazione ad agire, in considerazione dell'eccezionalità degli interessi in gioco nell'ambito della giustizia climatica. Ciò sarebbe particolarmente rilevante, per diversi motivi: in primo luogo perché contribuirebbe a rendere pienamente efficace il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; in secondo luogo, in quanto potrebbe rendere l'approccio della Corte di giustizia maggiormente in linea con le esigenze di accesso alla giustizia prospettate

¹⁶⁸ Vedi *supra* note 30-34.

¹⁶⁹ Vedi ordinanza del Tribunale, § 49.

¹⁷⁰ Vedi ordinanza del Tribunale, § 50.

¹⁷¹ Vedi ordinanza del Tribunale, § 50. Vedi caso C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council*, sentenza del 3 ottobre 2013, EU:C:2013:625, § 105.

¹⁷² Vedi caso C-565/19 P, *Carvalho and Others v Parliament and Council*, ricorso in impugnazione davanti alla Corte di giustizia del 11 luglio 2019.

in materia di ricorsi per la tutela ambientale dalle disposizioni della *Convenzione di Aarhus*,¹⁷³ sanando la situazione di inadempimento che attualmente affligge l'Unione Europea secondo la ricostruzione del *Compliance Committee* della Convenzione;¹⁷⁴ in terzo luogo, perché avrebbe altresì il vantaggio di consentire alla Corte di giustizia di occuparsi del merito della controversia in questione che presenta molti elementi di sicuro interesse per un'interpretazione progressiva degli obblighi internazionali dell'Unione europea in materia di cambiamenti climatici in connessione con la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei.

5. Conclusioni

Il caso *Urgenda*, concluso dopo tre gradi di giudizio dalla Corte suprema olandese a favore dei ricorrenti, ha segnato l'avvio di una nuova fase per la giustizia climatica, che vede un movimento dal basso di cittadini ed associazioni che chiamano le istituzioni di vari Paesi europei, e quelle dell'Unione europea, ad incrementare il livello di ambizione nella lotta contro i cambiamenti climatici, al fine di prevenire il verificarsi di danni gravi ed irreversibili che potrebbero pregiudicare il godimento di alcuni loro diritti fondamentali tutelati dalle normative sui diritti umani.

Come è stato già sottolineato sopra, si tratta di un movimento globale, che conta ormai numerosi casi in moltissime giurisdizioni in tutto il mondo. Nel contesto europeo, il caso *Urgenda* rappresenta la punta di un iceberg, formato da numerosi casi pendenti in diversi Paesi europei, tra i quali Francia, Belgio, Irlanda, Norvegia, Regno Unito, a cui si aggiunge il caso *People's Climate* (o caso *Carvalho*) davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tutti questi casi sono accomunati dal fatto di rappresentare la via giudiziaria nell'ambito di un più ampio movimento di opinione dei cittadini europei che chiedono alle loro istituzioni di fare di più nella lotta contro i cambiamenti climatici, in linea con le richieste della comunità scientifica e con l'obiettivo generale di mantenere l'aumento medio della temperatura terrestre entro i 2°C (e possibilmente entro 1,5 °C) definito nell'Accordo di Parigi del 2015. Inoltre, tutti questi casi sono caratterizzati dallo stretto collegamento tra i rischi connessi ai cambiamenti climatici e la tutela dei diritti umani. In particolare, un punto di riferimento comune per i casi presentati davanti ai giudici dei diversi Paesi europei, nonché in via mediata anche per il caso promosso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione, risulta il riferimento agli artt. 2 e 8 della CEDU, che tutelano il diritto alla vita ed alla vita privata e familiare dei soggetti residenti nel territorio europeo in cui si applica la Convenzione.

Ciò è particolarmente interessante, anche in considerazione del fatto che di per sé la CEDU non protegge direttamente l'ambiente (né tantomeno il clima), né riconosce il diritto ad un ambiente sano. Tuttavia, in numerose sentenze, la Corte europea ha

¹⁷³ Vedi *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Convenzione di Aarhus)*, adottata il 25 giugno 1998 a Aarhus, Danimarca ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, 2161 UNTS 450.

¹⁷⁴ Vedi *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, adopted by the Compliance Committee on 17 March 2017*, disponibile a: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

riconosciuto l'applicabilità degli articoli suddetti a situazioni caratterizzate da fenomeni di inquinamento e di degrado ambientale che potevano causare il mancato o diminuito godimento per gli individui interessati dei loro diritti garantiti dalla CEDU. Argomentando sulla base di tale giurisprudenza, applicata in via analogica ai rischi derivanti dai cambiamenti climatici, i ricorrenti in diversi Paesi hanno invocato l'applicabilità degli artt. 2 e 8 della CEDU come base giuridica per la giustizia climatica in Europa e come parametro di giudizio per la definizione di un obbligo di tutela ("*duty of care*") delle istituzioni nei confronti dei loro cittadini e di tutti i soggetti sottoposti alla loro giurisdizione, al fine di proteggerli dai rischi connessi con i cambiamenti climatici.

Dopo la decisione positiva per i ricorrenti nel caso *Urgenda* la strada europea per la giustizia climatica attraverso la tutela dei diritti umani sembra tracciata. Si tratta di un percorso nel quale la tutela della stabilità del clima attraverso quella dei diritti umani ha il potenziale di garantire una protezione integrata basata su un approccio di tipo olistico, nel quale gli ecosistemi che costituiscono le basi della vita sul Pianeta vengono tutelati in maniera sinergica, anziché antagonistica, con i diritti umani fondamentali degli individui. La via da percorrere per raggiungere una effettiva giustizia climatica non sarà breve e l'esito del viaggio non è scontato, ma senz'altro il viaggio si preannuncia interessante.