


Ambiente

CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso *Urgenda*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il contenuto della sentenza della Corte Suprema. – 3. Le novità: cambiamento climatico e status di vittima ex art. 34 CEDU. – 4. Il nesso di causalità tra le emissioni dei Paesi Bassi e la violazione dei diritti umani. – 5. Il parametro del 25 % come ‘common ground’. – 6. Considerazioni conclusive: il caso *Urgenda* come precedente per altre giurisdizioni interne?

1. Con la sentenza resa il 19 dicembre 2019, la Corte Suprema dei Paesi Bassi ha confermato la pronuncia della 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 su

 Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n. 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019 (www.urgenda.nl)

uitspraken.rechtspraak.nl; v. commento di E. Corcione, “Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta”, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2019, p. 197 ss.), la quale aveva statuito che gli art. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU imponevano al governo olandese di adottare misure per prevenire il cambiamento climatico, consistenti nella riduzione di gas serra del 25 % entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. La sentenza della Corte Suprema pone così fine alla controversia tra l’organizzazione non governativa (ONG) *Urgenda* e i Paesi Bassi che ha portato, per la prima volta, un giudice interno a imporre al proprio Stato un livello minimo di riduzione delle emissioni di gas serra al fine di proteggere i diritti umani della propria popolazione.

Fin dalla sentenza di primo grado emessa dalla Corte distrettuale dell’Aia nel 2015 (*Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, causa n. C/09/456689, sentenza del 24 giugno 2015, disponibile su uitspraken.rechtspraak.nl), il caso *Urgenda* ha suscitato l’interesse della dottrina per il nesso stabilito tra protezione dei diritti umani e lotta al cambiamento climatico, nonché per il ruolo dei giudici interni nello stimolare l’azione degli Stati in materia di clima. La portata innovativa delle pronunce dei giudici olandesi consiste nell’aver stabilito che dalla CEDU discenda un obbligo per il governo dei Paesi Bassi di adottare specifiche misure, adeguate a prevenire il cambiamento climatico, che comportino la riduzione delle emissioni di gas serra del 25 % entro il 2020.

La prima parte del presente contributo si concentrerà sui motivi che hanno portato i giudici di ultima istanza a rigettare il ricorso presentato dai Paesi Bassi contro la sentenza d’appello. Dopo un esame degli aspetti più interessanti della pronuncia, si formuleranno alcune considerazioni sull’impatto che tale pronuncia potrà avere sull’azione futura di corti interne di altri Stati in materia di lotta ai cambiamenti climatici e sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte CEDU).

2. La controversia tra *Urgenda* e Paesi Bassi ha avuto origine dall’azione della ONG olandese volta a ottenere l’accertamento dell’illiceità della normativa interna che mirava a ridurre le emissioni di gas serra del 20 % entro il 2020 (rispetto al livello del 1990). *Urgenda*

chiedeva inoltre alla corte di ordinare al governo olandese di aumentare i suoi sforzi per la prevenzione dei cambiamenti climatici riducendo le emissioni di almeno il 25 % entro il 2020, così come raccomandato dal IV Report del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC). L'illiceità veniva fondata sia sul *duty of care* imposto dal diritto interno (art. 6:162 Codice civile olandese) sia sugli art. 2 e 8 CEDU, dai quali, in virtù dell'interpretazione ad essi data dalla Corte CEDU a partire dagli anni '90, discende un obbligo per gli Stati di adottare misure volte a prevenire i danni all'ambiente (v. ad esempio Corte CEDU, *Guerra e al. c. Italia*, ricorso n. 116/1996/735/932, sentenza del 19 febbraio 1998; *Önerlydiz c. Turchia*, ricorso n. 48939/99, sentenza del 30 novembre 2004; *Tătar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009) e i disastri naturali (v. Corte CEDU, *Budayeva e al. c. Russia*, ricorsi n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, sentenza del 20 marzo 2008; *Kolyadenko e al. c. Russia*, ricorsi n. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05, sentenza del 28 febbraio 2012) laddove essi minaccino in maniera reale e diretta l'integrità fisica e la vita privata e familiare di un individuo o di un determinato gruppo di individui.

Nella sentenza di primo grado, la Corte distrettuale dell'Aia, se, da un lato, riconosceva la contrarietà al diritto interno della legislazione in tema di emissione di gas serra, dall'altro lato, in relazione alla CEDU, concludeva che il ricorrente difettava del requisito dello status di vittima ai sensi dell'art. 34 CEDU. Contro questa sentenza, il governo olandese proponeva un ricorso davanti alla Corte d'Appello dell'Aia, ottenendone un rigetto con sentenza del 9 ottobre 2018. Si noti, comunque, che il giudice d'appello procedeva a modificare la sentenza di primo grado nel punto relativo alla qualifica di vittima della ONG Urgenda, sostenendo che il requisito dello status di vittima si applicava solo in relazione ai procedimenti portati davanti alla Corte CEDU e non a quelli davanti alle corti olandesi. Il governo olandese, infine, impugnava la sentenza davanti alla Corte Suprema, la quale, a sua volta, respingeva le argomentazioni alla base del ricorso.

In primo luogo, la Corte Suprema rigettava il motivo di ricorso dei Paesi Bassi secondo il quale dagli art. 2 e 8 CEDU non potevano derivare obblighi in materia di emissioni. A sostegno di questa doglianza il governo innanzitutto apportava l'inammissibilità dell'azione di Urgenda per incompatibilità con l'oggetto della Convenzione, la quale si occupa della tutela dei diritti umani di specifiche persone, non della tutela di interessi collettivi della popolazione olandese (v. in particolare, Corte CEDU, *Roman Zakharov c. Russia*, ricorso n. 47143/06, sentenza del 4 dicembre 2015, par. 164; *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*, ricorso n. 47848/08, sentenza del 14 luglio 2014, par. 101). Secondo il giudice di ultima istanza, tuttavia, la protezione fornita dalla CEDU non si limita alle persone specifiche, ma si estende all'intera società. A sostegno di questa interpretazione richiamava la giurisprudenza di Strasburgo dalla quale deriva che dagli art. 2 e 8 CEDU discende un obbligo di proteggere gli abitanti di un'intera regione da attività pericolose per l'ambiente (v. giurisprudenza della Corte CEDU citata nel par. 5.3.2 della sentenza in commento).

Il governo si appellava poi all'ampio margine di discrezionalità che la Corte CEDU generalmente riconosce agli Stati circa le misure positive da adottare ai sensi degli art. 2 e 8 CEDU (v. giurisprudenza della Corte CEDU citata nel par. 3.2 della sentenza). Il giudice olandese rigettava anche questa doglianza dello Stato, sostenendo che il cambiamento climatico costituiva una minaccia reale e diretta per l'integrità fisica e la vita privata e familiare degli individui, e che lo Stato aveva quindi l'obbligo di adottare misure preventive adeguate e ragionevoli, in conformità con il principio di precauzione. Lo Stato, in altre

parole, avrebbe margine di discrezionalità solo sulla scelta delle misure da adottare, non sull'obbligo di adottarle (par. 5.3.2).

Un altro argomento fatto valere dal governo al fine di escludere che dagli art. 2 e 8 CEDU potesse derivare l'obbligo di ridurre maggiormente le emissioni di gas serra si fondava sulla 'natura globale' del cambiamento climatico: essendo questo causato dalle emissioni di tutti gli Stati, le emissioni di un singolo Stato non potevano da sole provocare il fenomeno del cambiamento del clima e gli effetti che questo ha sul godimento dei diritti umani. In altre parole, si sosteneva l'assenza di un nesso di causalità sufficiente tra la condotta dei Paesi Bassi e la violazione degli art. 2 e 8 CEDU. In merito a questo rilievo, la Corte Suprema ha applicato le norme CEDU alla luce dell'interpretazione datane dalla Corte CEDU (v. giurisprudenza della Corte CEDU citata nel par. 5.4.1- 5.5.3) e ha potuto affermare che proprio in virtù degli art. 2 e 8 CEDU esiste in ogni caso un obbligo a carico dei Paesi Bassi «*to do its part*» nella prevenzione del cambiamento climatico (par. 5.7.7. e 5.8).

Prima di arrivare a questa conclusione però, il giudice olandese ha valutato l'opportunità di avanzare una richiesta di opinione consultiva alla Corte CEDU sulla base del Protocollo n. 16 alla CEDU. Una tale soluzione sarebbe stata auspicabile se si considera che la Corte CEDU non si è mai pronunciata su questioni concernenti specificamente il fenomeno del cambiamento climatico. Tuttavia, il giudice olandese ha ritenuto di non avvalersi di tale possibilità per due ragioni. In primo luogo, è stato messo in rilievo come la giurisprudenza della Corte CEDU, soprattutto in materia di ambiente, fornisca sufficienti indicazioni sull'applicabilità degli art. 2 e 8 CEDU al fenomeno del cambiamento climatico (par. 5.6.3 e 5.6.4). Inoltre, i tempi incerti della procedura per ottenere l'opinione consultiva sono stati valutati come incompatibili con la richiesta che le parti avevano avanzato alla Corte di pronunciarsi entro il 2019, dato che l'obbligo in capo ai Paesi Bassi di ridurre le emissioni del 25 % previsto nella sentenza di primo grado si riferiva a un arco di tempo che si sarebbe concluso alla fine del 2020. Pertanto, in attesa dell'opinione consultiva della Corte di Strasburgo si sarebbe dovuta ritardare l'adozione della sentenza, facendo venire meno l'interesse delle parti alla pronuncia (circa il problema del coordinamento tra i tempi del processo pendente davanti al giudice interno e la procedura di opinione consultiva v. C. Giannopoulos, "En guise de synthèse: les avantages et les inconvénients du Protocole 16", in *Les défis liés à l'entrée en vigueur du Protocole 16 à la Convention européenne des droits de l'homme*, Strasburgo, 2019, p. 87).

Dopo aver stabilito che gli art. 2 e 8 CEDU imponevano ai Paesi Bassi di adottare misure adeguate alla prevenzione del cambiamento climatico, la Corte Suprema ha affrontato i motivi di ricorso dello Stato, concernenti il contenuto dell'obbligo di ridurre le emissioni del 25 % entro il 2020. Tale indicazione veniva contestata in quanto non prevista da fonti vincolanti, essendo l'unico obbligo espressamente esistente in materia quello imposto dal diritto dell'UE (v. Direttiva 2003/87/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003), al quale peraltro i Paesi Bassi si erano già conformati. La Corte Suprema rigettava anche questo motivo di ricorso. Innanzitutto, si affermava che lo standard del 25 % si imponeva ai Paesi Bassi sul presupposto che esso riflettesse un '*common ground*' tra gli Stati, ossia in quanto su di esso si era formato a livello internazionale un consenso tale da imporne la presa in considerazione nell'applicare la CEDU (par. 7.2.11). La Corte considerava poi irrilevante il fatto che il diritto dell'UE prevedesse uno standard meno ambizioso (20 %) in quanto esso non impediva agli Stati di adottare misure più stringenti, come peraltro si ricavava dall'art. 193 TFUE. Infine, in relazione al parametro del 25%, i giudici supremi concludevano che esso si applicava ai Paesi Bassi individualmente, nonostante fosse previsto per l'insieme dei Paesi sviluppati elencati nell'Annesso I della Convenzione

quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Una volta stabilito che il parametro si applicava individualmente allo Stato in quanto rifletteva un *'common ground'* a livello internazionale, la conseguenza era un'inversione dell'onere della prova: secondo la Corte Suprema sarebbe spettato al governo provare l'adeguatezza del diverso standard da esso adottato (v., in tal senso, Corte CEDU, *Vallianatos e al. c. Grecia*, ricorsi n. 29381/09 e 32684/09, sentenza del 7 novembre 2013, par. 92). Ad avviso della Corte Suprema, una tale prova non era stata fornita (par. 7.5.1-7.5.3).

I giudici supremi hanno rigettato anche l'ultimo motivo di ricorso dei Paesi Bassi costituito dalla violazione da parte della Corte d'Appello del principio di separazione dei poteri. Secondo il governo, infatti, l'ordine di ridurre le emissioni del 25 %, in quanto ordine a legiferare, poteva essere preso solo dagli organi politici dello Stato; egualmente, le considerazioni politiche compiute dalla corte dovevano ritenersi di competenza del potere esecutivo. La Corte Suprema respingeva queste tesi sostenendo che l'ordine lasciava al governo sufficiente discrezionalità circa le modalità con cui eseguirlo; inoltre, si sottolineava come i giudici fossero competenti a valutare se il potere esecutivo, nell'esercizio della propria discrezionalità, avesse rispettato i limiti impostigli dalla legge, ivi compresi quelli provenienti dalla CEDU (par. 8.1-8.3.5).

3. Un primo spunto di interesse della sentenza in commento riguarda la questione dell'ammissibilità dell'azione di Urgenda in relazione agli art. 2 e 8 CEDU. Come già rilevato, secondo il governo, il fatto che la ONG avesse agito nell'interesse dell'intera popolazione olandese e non di persone o gruppi specifici rendeva la CEDU inapplicabile. Ciò in quanto l'art. 34 CEDU conferisce solo a individui o gruppi di individui vittime dirette o indirette di violazioni della Convenzione il diritto di agire davanti alla Corte CEDU. In assenza di una tale condizione, la Corte dichiara l'azione inammissibile per incompetenza *ratione personae* (art. 35, par. 3, lett. a) CEDU) e rigetta il ricorso (art. 35, par. 4, CEDU).

Come è noto, l'esigenza che il ricorrente dimostri che ha subito, o che è probabile che subisca, personalmente una violazione dei diritti tutelati dalla CEDU serve ad evitare che davanti alla Corte di Strasburgo vengano fatte valere aspirazioni e bisogni dell'intera comunità e non i diritti umani di singoli individui (Corte CEDU, *Kyrtatos c. Grecia*, ricorso n. 41666/98, sentenza del 22 maggio 2003, par. 52). In virtù di ciò, la Corte CEDU dichiara inammissibili i ricorsi volti a far valere la contrarietà rispetto alla CEDU di una legge interna se non è dimostrato che questa produce un effetto diretto sui ricorrenti. Questi possono tuttavia superare tale impedimento dimostrando di appartenere a una categoria di persone che rischia in modo particolare di essere colpita dalla normativa in questione (Corte CEDU, *Practical guide on admissibility criteria*, aggiornata al 31 agosto 2019, par. 33-34). In relazione ai cambiamenti climatici, è evidente che la dimensione e la gravità degli eventi che possono discendere da una loro mancata prevenzione rappresentino una minaccia diretta per l'integrità fisica e per la vita privata e familiare di tutti gli individui indistintamente; pertanto, in principio, le leggi interne che mirino a prevenirli coinvolgono allo stesso modo l'intera popolazione che ne è soggetta.

La sentenza della Corte Suprema ha il merito di tenere conto di queste particolarità del fenomeno del cambiamento climatico. Essa non nega che necessariamente, il cambiamento climatico costituisca una minaccia per l'intera (o, quanto meno, per ampia parte della) popolazione olandese e rende quindi difficile l'identificazione delle vittime specifiche, ma semplicemente non ritiene questo elemento sufficiente ad escludere l'invocabilità della CEDU rispetto a tale situazione. Nel giungere a questa conclusione, i giudici supremi si sono basati, in modo originale, su quella giurisprudenza della Corte CEDU che, in pre-

senza di attività pericolose per l'ambiente, ha ritenuto gli Stati responsabili per non aver adottato misure adeguate e ragionevoli per la protezione dell'integrità fisica nonché della vita privata e familiare delle persone residenti in una zona a rischio (Corte CEDU, *Di Sarano e al. c. Italia*, ricorso n. 30765/08, sentenza del 10 gennaio 2012, par. 110; *Cordella e al. c. Italia*, ricorsi n. 54414/13 e 54264/15, sentenza del 24 gennaio 2019, par. 172).

Nel dichiarare ammissibile l'azione di Urgenda rispetto alla violazione degli art. 2 e 8 CEDU, la Corte Suprema ha di fatto riconosciuto che, in casi particolari, la difficoltà di individuare le vittime specifiche del cambiamento climatico non impedisce di far valere la violazione della CEDU da parte di quegli Stati che non si sono sufficientemente impegnati nella riduzione delle emissioni di gas serra.

Sarà interessante osservare se, in caso di ricorsi simili a quello in commento che saranno in futuro presentati davanti alla Corte CEDU, quest'ultima farà propria la posizione innovativa emersa dalla giurisprudenza olandese, facendo valere l'eccezionalità della circostanza. A tal proposito un banco di prova potrebbe essere il ricorso presentato il 3 settembre 2020 da 6 giovani portoghesi alla Corte CEDU nei confronti di 33 Stati per il contributo di questi al cambiamento climatico (v. *Application form*, disponibile su [youth4climatejustice.org/assets/images/Application_form+annex_\(with_redactions\)_for_website.pdf](https://youth4climatejustice.org/assets/images/Application_form+annex_(with_redactions)_for_website.pdf)). A differenza del caso *Urgenda*, i ricorrenti hanno tentato di superare il giudizio di ammissibilità *ratione personae* attraverso l'individuazione di ragioni che renderebbero ciascuno di essi vulnerabili più di altri al cambiamento climatico, in ragione del luogo in cui vivono, delle loro condizioni di salute e della loro età (per un primo commento, v. O. Pedersen, "The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!", in *EJIL: Talk!*, 22 settembre 2020, disponibile su www.ejiltalk.org). Se la Corte dovesse ritenere il ricorso ammissibile, esso costituirebbe inevitabilmente un modello per eventuali futuri ricorsi volti a fare valere la violazione della CEDU per lo scarso impegno degli Stati nella prevenzione del cambiamento climatico.

4. Il secondo profilo di interesse della sentenza in commento riguarda la questione del nesso di causalità tra le emissioni di gas serra dei Paesi Bassi e la violazione degli art. 2 e 8 CEDU.

Una difficoltà che si incontra quando si fa valere la responsabilità di uno Stato in relazione al cambiamento climatico è che la quantità di gas serra da questo prodotta non può da sola essere causa dell'intero fenomeno. Questo, infatti, è il frutto delle emissioni di tutti gli Stati del mondo; la negligenza o la diligenza del singolo Stato nel prevenire il fenomeno ha un impatto trascurabile sia sull'aumento o sulla riduzione del rischio sia sul fatto che esso si verifichi. La difficoltà di stabilire il nesso tra la condotta dello Stato e l'effetto da questa prodotto è all'origine, ad esempio, dell'insuccesso della petizione presentata dagli Inuit alla Commissione interamericana dei diritti umani (v. R.S. Abate, "Climate change litigation in domestic courts and human rights commissions", in *Climate Change and the Voiceless: Protecting Future Generations, Wildlife, and Natural Resources*, 2019, p. 31 ss.; v. anche il caso *Greenpeace Nonordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy* deciso dalla Corte distrettuale di Oslo, disponibile su www.climatecasechart.com). Non sorprende pertanto che il governo dei Paesi Bassi abbia fatto valere questo argomento. La tesi da esso sostenuta è che, dato che le emissioni dei Paesi Bassi erano minime rispetto alla quantità di emissioni prodotte dal resto del mondo e che un maggiore impegno sarebbe stato irrilevante per la prevenzione del cambiamento climatico, i Paesi Bassi non potevano in ogni caso essere considerati responsabili degli effetti catastrofici derivanti da tale cambiamento.

La Corte Suprema ha risolto il problema del nesso di causalità interpretando gli art. 2 e 8 CEDU come contenenti un obbligo per ciascuno Stato di contribuire individualmente

all'obiettivo collettivo di prevenire il cambiamento climatico. Il ragionamento dei giudici su questo punto è di grande rilevanza, anche per l'influenza che esso potrà avere sulle future controversie in materia di clima. Non a caso ad esso si sono ispirati i 6 giovani portoghesi nel citato ricorso alla Corte CEDU in materia di cambiamento climatico (v. par. 9 dell'*Application form*). Per dimostrare l'esistenza di un obbligo individuale degli Stati a contribuire all'obiettivo collettivo di prevenire i cambiamenti climatici, la Corte Suprema ha fatto leva su una serie di elementi distinti, sui quali, tuttavia, è necessario formulare alcuni rilievi critici.

In primo luogo, la Corte Suprema afferma l'esistenza di un obbligo in capo a ciascuno Stato di fare il necessario in materia di clima muovendo dalla considerazione di alcune disposizioni dell'UNFCCC (art. 2, 3 e 4). Tuttavia, si deve notare come queste norme contengano perlopiù principi di natura programmatica, piuttosto che disposizioni di carattere precettivo. Allo stesso modo l'Accordo di Parigi richiamato nella sentenza non sembra limitare la discrezionalità degli Stati circa le misure di mitigazione da adottare; infatti, esso impone semplicemente a ciascuno Stato l'obbligo procedurale di predisporre e comunicare il contributo nazionale alla prevenzione del cambiamento climatico (art. 4). Non sembra peraltro che, da queste disposizioni e dalle dichiarazioni fatte dagli Stati nelle Conferenze delle parti (COP), anch'esse richiamate dalla sentenza, si possa ricavare l'esistenza di una regola di diritto internazionale consuetudinario che impone a ciascuno Stato di adottare misure adeguate alla prevenzione del cambiamento climatico.

I giudici supremi richiamano anche la regola del '*no harm*', la quale impone allo Stato un obbligo di prevenire che da attività poste in essere sul proprio territorio derivino danni a Stati terzi. Nella sentenza si stabilisce che l'applicazione del principio del '*no harm*' alle emissioni di gas serra implicherebbe che ciascuno Stato sia individualmente responsabile per la propria quota di emissioni. Questa deduzione non sembra, ad un'analisi più approfondita, così evidente. Il danno causato dalle emissioni di gas serra di uno Stato si riflettono sul cambiamento climatico; tuttavia, queste emissioni da sole sono insufficienti a causare l'intero fenomeno. Il principio del '*no harm*' si fonda, piuttosto, su una logica sostanzialmente bilaterale del danno transfrontaliero, in cui la responsabilità presuppone l'identificazione del singolo Stato che ha realizzato l'attività nociva; in caso di inquinamento globale, l'identificazione del singolo Stato che con la sua condotta ha comportato il prodursi dell'evento nocivo resta assai più difficile.

Un terzo e ultimo dubbio sorge in relazione all'altra regola di diritto internazionale richiamata dalla Corte Suprema per confermare il carattere individuale della responsabilità dello Stato per il verificarsi dei cambiamenti climatici, ossia il ricorso all'art. 47 degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per atti illeciti del 2001. Questa disposizione prevede che nel caso in cui più Stati causino uno stesso illecito internazionale, ciascuno può essere considerato responsabile separatamente per la condotta ad esso attribuibile. Questa disposizione ha la *ratio* di permettere di invocare la responsabilità di un singolo Stato anche laddove alla violazione abbiano partecipato una pluralità di Stati, purché la condotta di tale Stato costituisca di per sé un illecito internazionale. Essa non sembra rilevare, pertanto, ai fini della soluzione della questione della responsabilità per il contributo dei Paesi Bassi al cambiamento climatico, dal momento che qui si tratterebbe invece di stabilire il contenuto stesso dell'obbligo primario di non contribuire ai cambiamenti climatici.

I dubbi esposti non riducono il valore della conclusione della Corte Suprema secondo cui gli art. 2 e 8 CEDU impongono agli Stati di contribuire, ciascuno per la propria parte, alla prevenzione del cambiamento climatico. Infatti, anche laddove si ritenesse che dagli strumenti internazionali in materia di clima richiamati dalla Corte non sia possibile dedur-

re una responsabilità degli Stati per le proprie emissioni, la Corte sembra essere nel giusto quando, per avvalorare la propria posizione, si affida ad una considerazione di tipo teleologico in forza della quale, poiché il cambiamento climatico costituisce una minaccia grave per i diritti umani, la necessità di proteggere questi ultimi in modo adeguato impone di fare valere la negligenza degli Stati nel prevenire un tale cambiamento climatico. È in sostanza l'esigenza di interpretare la CEDU in modo che le sue garanzie siano effettive (v. fra gli altri Corte CEDU, *Soering c. Regno Unito*, ricorso n. 14038/88, sentenza del 7 luglio 1989, par. 87) che sembra soprattutto giustificare la conclusione raggiunta dalla Corte.

Aggirando il problema del nesso di causalità, i giudici supremi hanno il merito di aver deciso, ancora una volta, tenendo conto delle particolarità del fenomeno del cambiamento climatico. Il messaggio di fondo è che solo rendendo effettivi gli impegni degli Stati in materia di clima si può prevenire il cambiamento climatico e proteggere, quindi, in maniera adeguata anche i diritti umani coinvolti (par. 5.7.9).

5. Il terzo e ultimo punto della sentenza che vale la pena menzionare riguarda il modo in cui la Corte Suprema arriva a definire il contenuto dell'obbligo dei Paesi Bassi – la riduzione delle emissioni del 25 % entro il 2020 – attraverso l'applicazione dello strumento del *'common ground'*.

Come è noto, il *'common ground'* o *'European consensus'* può essere definito come un criterio interpretativo che permette alla Corte CEDU di tener conto della prassi della maggioranza degli Stati parte del Consiglio d'Europa al fine di decidere circa la liceità o meno di una condotta (K. Dzehtsiarou, *European consensus and the legitimacy of the European Court of human rights*, Cambridge, 2015, p. 1 e ss.). In sostanza, il principale effetto del *'common ground'* è quello di ridurre il margine di discrezionalità dello Stato circa come adempiere gli obblighi previsti dalla CEDU (ivi, p. 28). Al contempo, il ricorso al concetto di *'common ground'* serve ad accrescere la legittimità delle sentenze della Corte CEDU che concernono situazioni su cui mancano precedenti giurisprudenziali o per le quali si propongono soluzioni interpretative di tipo evolutivo rispetto alla giurisprudenza consolidata, in quanto, attraverso il riferimento al *consensus* degli Stati, tali sentenze vengono più prevedibili e meno arbitrarie (ivi, pp. 132 e 182). È noto, peraltro, che su tale criterio interpretativo permangono varie incertezze. In particolare, non è chiaro quale sia la prassi dalla quale ricavare l'esistenza di un *consensus* degli Stati, se sia sufficiente fare riferimento alla sola prassi interna degli Stati o anche alle fonti di diritto internazionale a cui gli Stati sono vincolati o, anche, alle opinioni scientifiche qualora rilevanti per la materia trattata. Altro quesito concerne la quantità della prassi necessaria per stabilire se vi sia o meno un *'common ground'* (N. Ziyadon, "From justice to injustice: lowering the threshold of European consensus in *Oliari and Others versus Italy*", in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2019, vol. 26, p. 647).

Nella sentenza del 19 dicembre 2019 la Corte Suprema ha utilizzato il criterio del *'common ground'* per stabilire l'ammontare della riduzione di emissioni che era imposto ai Paesi Bassi dalla CEDU. Il parametro del 25% nella riduzione delle emissioni veniva identificato sulla base di diversi strumenti internazionali. In particolare, i giudici sottolineavano che, dopo essere stato raccomandato dal IV Report dell'IPCC, il parametro citato era stato ribadito da diverse risoluzioni delle COP adottate per *consensus*. Era inoltre un parametro che rifletteva i principi sanciti dall'UNFCCC, nonché conforme all'urgenza nella riduzione delle emissioni che era stata espressa dall'accordo di Parigi e dai Report redatti nell'ambito del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) (par.

7.2.1-7.2.11). Questi strumenti mostravano, secondo la Corte Suprema, un alto livello di consenso internazionale tanto da far emergere un *'common ground'*.

Rispetto al modo in cui la Corte CEDU utilizza la nozione di *'European consensus'*, il ragionamento dei giudici supremi olandesi solleva alcune perplessità. La prima concerne le fonti dalle quali il consenso è stato rilevato: tra quelle richiamate solo il Report dell'IPCC e le risoluzioni delle COP adottano espressamente il parametro del 25 %, mentre le altre contengono solo principi e regole generali. Ci si chiede peraltro se il loro carattere non vincolante e la loro genericità le rendono idonee a provare l'esistenza di un *'common ground'* (v. Corte CEDU, *Chapman c. Regno Unito*, ricorso n. 27238/95, sentenza del 18 gennaio 2001, par. 93 – 94, in cui la Corte ha affermato che il *consensus* emergente dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali non era sufficientemente concreto per fondare il *'common ground'* in quanto essa conteneva soltanto principi generali e obiettivi). La Corte CEDU non ha escluso che da strumenti internazionali non vincolanti possa emergere un *consensus*, purché essi «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» (Corte CEDU, *Demir e Baykara c. Turchia*, cit., par. 86). La mancanza di riferimenti nella sentenza in commento alla prassi interna degli Stati membri del Consiglio d'Europa nonché il fatto che tali Stati abbiano ad oggi omesso di vincolarsi a livello internazionale a parametri minimi di emissioni sembrano escludere che un tale *consensus* esista. A ciò si aggiunge che il parametro del 20 % adottato dai Paesi Bassi era quello imposto dal diritto dell'Unione europea, che da sempre esercita una forte influenza sulle decisioni della Corte CEDU (K. Dzehtsiarou, *European consensus and the legitimacy of the European Court of human rights*, cit., p. 48) e che, invece, non è stato valutato dal giudice olandese ai fini del *'common ground'*.

Vero è inoltre che se la *ratio* dello strumento dello *'European consensus'* è quella di accrescere la legittimità e l'efficacia persuasiva delle decisioni della Corte CEDU, la rilevazione del *'common ground'* da strumenti tanto generici come quelli richiamati nella sentenza della Corte Suprema, unita all'imposizione di un obbligo tanto preciso come quello della riduzione delle emissioni del 25 %, rischia di prestare il fianco alle critiche di coloro che sottolineano la funzione *'creativa'* esercitata dai giudici olandesi con questa sentenza. È peraltro da notare che la Corte Suprema, affermando che il parametro del 25 % costituisca un *'common ground'*, implicitamente abbia voluto intendere che ad esso si dovrebbero conformare anche tutti gli altri Stati membri del Consiglio d'Europa. Non resta allora che attendere le ripercussioni che questa decisione avrà sulla giurisprudenza della Corte CEDU e di altre corti interne.

6. La sentenza della Corte Suprema può essere considerata un esempio di come gli obblighi derivanti da convenzioni in materia di diritti umani possono in qualche modo sopprimere all'estrema genericità e allo scarso livello prescrittivo degli obblighi derivanti dai trattati in materia di tutela dell'ambiente. Non è da escludere che l'interpretazione degli art. 2 e 8 CEDU data dalla Corte Suprema olandese verrà ripresa dai giudici interni di altri Paesi nell'ambito di contenziosi relativi ai cambiamenti climatici. A tal proposito, per esempio, sarà interessante osservare se le corti francesi riprenderanno il ragionamento della Corte Suprema olandese nel giudizio nel c.d. *affaire du siècle*. In questo caso gli attori (quattro ONG) hanno richiesto alla Francia di ridurre le emissioni al fine di impedire che la temperatura aumenti di più di 1,5°C rispetto all'era preindustriale, richiamando il Report dell'IPCC del 2018. Anche nell'*affaire du siècle* il fondamento giuridico di tali pre-

tese è identificato dai ricorrenti nell'ordinamento francese e negli art. 2 e 8 CEDU. Si deve notare, infatti, che l'*affaire du siècle*, come altri casi instaurati davanti a corti interne in cui si fa valere la CEDU per imporre allo Stato di prevenire il cambiamento climatico (v. tra gli altri, *Zoubek et al. V. Austria*, *Commune de Grande-Synthe v. France*, *Milieudefensie et al. V. Royal Dutch Shell plc.*, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, *Union of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Swiss Federal Council and Others*, tutti disponibili su www.climatecasechart.com), siano stati ispirati dalla pronuncia della Corte d'Appello dell'Aia del 2018 e, di conseguenza, è da ritenere che la sentenza della Corte Suprema in commento eserciti la stessa influenza.

La sentenza della Corte Suprema potrà avere ripercussioni anche a Strasburgo. A tal proposito sarà interessante osservare se, già a partire dal caso del citato ricorso presentato dai 6 giovani portoghesi, la Corte CEDU terrà conto delle particolarità del fenomeno e seguirà le indicazioni dei giudici olandesi nell'interpretare la nozione di vittima, nel provare l'esistenza di un nesso di causalità o nel ricostruire la nozione di '*common ground*' al fine di identificare un parametro minimo di emissioni. A prescindere dagli sviluppi futuri che potranno seguire, la sentenza della Corte Suprema olandese ha mostrato ancora una volta come la CEDU, attraverso l'interpretazione evolutiva che ne danno i giudici interni, costituisca uno strumento in grado di adattarsi ai mutamenti che attraversano le società europee e, in ultima istanza, alle mutate esigenze di tutela dei diritti umani che possono discendere, ad esempio, da fenomeni nuovi come i cambiamenti climatici.

Federica Passarini*

ABSTRACT. ECHR and Climate Change in the Netherlands' Supreme Courte in the Urgenda Case

On the 20th December 2019, the Dutch Supreme Court held that on the basis of the European Convention on Human Rights (ECHR) the Netherlands has a positive obligation to take measures for the prevention of climate change and that it has to reduce its greenhouse gas emissions with at least 25% by the end of 2020, compared to 1990 levels. This contribution focuses on the aspects of the reasoning of the Court which will make the judgment a landmark for future climate change litigation. After having reviewed the decision, this contribution will analyze how the interpretation of the ECHR as a living instrument permitted the Dutch Court to apply, for the first time, the ECHR to enhance climate change prevention.

Keywords: climate change; Human rights; ECHR; emissions target; art. 34 ECHR; causal link; common ground.

* Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, Piaggia dell'università, 2 – 62100 Macerata (Italia), f.passarini3@studenti.unimc.it