



La Corte Distrettuale dell’Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell’Unione europea Giovanni Sciacaluga

1. Premessa

Il 24 giugno 2015 la Corte Distrettuale dell’Aja ha reso una [sentenza](#) in tema di lotta ai cambiamenti climatici che, se confermata nei seguenti gradi di giudizio, potrebbe proporsi come *landmark case* nella materia *de qua*. Nella sentenza in commento, i giudici olandesi hanno imposto al proprio governo un obbligo di riduzione di emissioni di gas serra (GHG), entro il 2020, superiore a quello previsto in attuazione delle politiche climatiche dell’Unione europea. Tale decisione è stata presa sulla base delle più recenti scoperte scientifiche (cf. [quarto](#) e [quinto](#) rapporto dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change*, l’IPCC) da un lato, e dell’applicazione del “dovere di protezione” (*due care*) che il governo olandese ha nei confronti dei propri cittadini, dall’altro lato.

L’azione, promossa da [Urgenda](#) - fondazione privata dedita alla lotta ai cambiamenti climatici - raccoglie in una *class action* 886 individui che lamentano un’azione del governo in materia di riduzione delle emissioni insufficiente a garantire la sicurezza e la protezione dei cittadini olandesi.

A prescindere dalle precise basi giuridiche utilizzate per legittimare la decisione (questione centrale sulla quale si articolerà, verosimilmente, il giudizio di [appello](#)), la sentenza offre un momento di riflessione sul ruolo della politica climatica dell’Unione europea, che, in materia, ha sempre adottato soluzioni di frontiera. L’Unione si è infatti sempre distinta come modello internazionale (attraverso il c.d. *leading by example*), auto-imponendosi significativi obblighi di riduzione di emissioni inquinanti, tentando così di tracciare possibili percorsi anche per altri soggetti e attori internazionali verso la “decarbonizzare” dell’economia.

Nonostante ciò, la Corte Distrettuale dell’Aja, nell’imporre al governo olandese più elevati obiettivi di riduzione di GHG, ha di fatto implicitamente messo in discussione gli obiettivi europei, articolati nella [Roadmap 2050](#), nel c.d. [Pacchetto Clima-Energia 20-20-20](#) e nelle [proposte per il 2030](#). Ad oggi, pertanto, l’analisi di tali obiettivi non può prescindere da una lettura congiunta del ragionamento della Corte Distrettuale olandese.



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciaccaluga

2. La politica climatica dell'Unione europea: lo stato attuale, le proposte per il 2030 e gli obiettivi per il 2050

L'Unione europea ha assunto il ruolo di *leader* internazionale nella lotta ai cambiamenti climatici fin dalle prime negoziazioni globali in materia, svoltesi sotto l'egida della [Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite](#) (CQCC) durante gli anni '90. Con il [Protocollo di Kyoto](#), l'Unione si è, infatti, dichiarata disponibile ad accettare limiti alle proprie emissioni di GHG superiori rispetto a qualunque altro soggetto internazionale, acconsentendo ad un obiettivo di riduzione pari all'8%, da realizzarsi nel periodo fra il 2008 ed il 2012 (rispetto ai livelli del 1990). In aggiunta, con il Pacchetto Clima-Energia 20-20-20, i cui provvedimenti attuativi risalgono al 2009, l'Unione si è imposta ulteriori stringenti obiettivi di "decarbonizzazione". Da ricordare è, altresì, la Comunicazione della Commissione, "[Roadmap for moving to a competitive and low carbon economy in 2050](#)" ([Roadmap 2050](#)), del febbraio 2011, documento programmatico in cui viene delineato il percorso che l'Unione dovrebbe seguire al fine di ridurre le proprie emissioni fino all'80-95% entro il 2050, rispetto ai picchi toccati nel 2005.

In occasione del [summit](#) tenutosi il 23-24 ottobre 2014, il Consiglio europeo, sul solco tracciato dalla *Roadmap*, ha inoltre individuato gli obiettivi dell'Unione per il 2030. I *leader* degli Stati membri hanno dichiarato di voler raggiungere, entro detto orizzonte temporale, una riduzione del 40% delle emissioni di GHG (rispetto ai livelli del 1990), una quota di produzione di energia elettrica derivante da fonti da energia rinnovabile (FER) pari al 27% ed un miglioramento nell'efficienza energetica del 27% (rispetto alle proiezioni relative ad una situazione di *business as usual*).

Roadmap 2050

Per comprendere quali siano gli obiettivi che l'Unione persegue, occorre guardare alla *Roadmap 2050*. I *target* ivi individuati risultano decisamente ambiziosi e richiederanno, se raggiunti, sforzi e cambiamenti che coinvolgeranno l'intero assetto socio-economico degli Stati membri.



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciacaluga

Tra questi obiettivi, quello di ridurre dell'80-95% entro il 2050 le emissioni può apparire una sfida eccessivamente complessa, ma forse necessaria, se si considera il già registrato aumento di 0,75°C riscontrato nella temperatura media globale (rispetto all'era pre-industriale). In un contesto del genere, gli obiettivi prefissati dalla *Roadmap* appaiono logicamente perseguibili, anche se resta, ovviamente, da vedere se essi siano raggiungibili.

Accanto alle considerazioni di portata generale appena esposte, la *Roadmap* individua il percorso da seguire nei singoli settori dell'economia, per i quali sono calcolate le riduzioni di emissioni da raggiungere entro il 2050.

Verosimilmente, il settore energetico ha un significativo potenziale di miglioramento: lo sviluppo della produzione da fonti rinnovabili e, con una precisa regolamentazione degli scarti, anche il ricorso al nucleare sono capaci di ridurre significativamente le emissioni inquinanti. Con riferimento ai trasporti, sono invece i miglioramenti nell'efficienza energetica dei veicoli (tema oggi di strettissima attualità, in virtù dello scandalo *Volkswagen*), unitamente alla diffusione delle autovetture elettriche e dei biocarburanti, a poter condurre ad una riduzione del 60% delle emissioni. Nel settore residenziale le emissioni dovrebbero poter diminuire fino al 90%, grazie allo sfruttamento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili per i consumi domestici. Per quanto riguarda l'industria, sono previsti miglioramenti significativi, pari ad un -80%, grazie allo sviluppo degli impianti di cattura e stoccaggio del carbonio (l'immagazzinamento della CO₂ in cavità sotterranee) ed all'efficientamento energetico. L'agricoltura risulta, infine, il settore dotato del minor potenziale di riduzione, a causa del previsto aumento nella domanda di cibo globale; nonostante ciò, la Commissione punta sul taglio di emissioni legato alla produzione di fertilizzanti, allo sviluppo della selvicoltura ed alla diffusione di una dieta meno incentrata sui prodotti animali. Tali misure dovrebbero permettere, nel settore, una riduzione pari al 50% entro il 2050.

La *Roadmap*, per quanto strumento meramente programmatico, è considerata parte integrante della politica climatica dell'Unione. La Commissione continua, dopo quattro anni dalla sua pubblicazione, ad utilizzarla come parametro di riferimento; tuttavia, pare



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciacaluga

doveroso sottolineare come in seno al Consiglio europeo non si sia mai riscontrato consenso unanime in suo favore. Da notare è, inoltre, come la *Roadmap2050* non sia aggiornata all'ultimo rapporto IPCC, fattore che la rende, in un mondo in cui la scienza percorre passi decisi in breve tempo, già relativamente datata dopo solamente mezzo decennio.

Il Pacchetto Clima-Energia 20-20-20 e gli strumenti ad esso complementari

Il Pacchetto Clima-Energia 20-20-20 risulta lo strumento principale della politica climatica dell'Unione. La decisione di integrare le politiche climatiche ed energetiche, tra l'altro in armonia con quanto disposto dal principio d'integrazione (di cui all'articolo 11 del [Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea](#)), risale al marzo del 2007. A partire dal 2009, i provvedimenti attuativi del Pacchetto Clima-Energia hanno avviato un processo di ambiziosa riforma che, entro il 2020, dovrebbe portare l'Unione a (i) ridurre del 20% (rispetto ai livelli del 2005) le emissioni di gas serra in atmosfera; (ii) ad aumentare fino al 20% la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili; (iii) ad aumentare del 20% l'efficienza dell'intero comparto energetico dell'Unione. Al 2015, è confermato un sostanziale successo del Pacchetto, soprattutto per quanto riguarda i primi due obiettivi, mentre restano dubbi sul raggiungimento del terzo.

Il Pacchetto 20-20-20 è costituito da quattro provvedimenti principali, pensati per funzionare in modo complementare.

La direttiva [2009/29/CE](#), subentrata alla precedente [2003/87/CE](#) - che istituiva il mercato delle quote inquinanti intra-europeo, l'*European Emission Trading Scheme* (ETS) - ha perfezionato ed esteso il sistema comunitario per lo scambio di quote. L'ETS si applica esclusivamente ai settori economici caratterizzati da alta intensità energetica (quali la generazione di energia elettrica o la raffinazione petrolifera), mentre ne esclude altri (trasporti, agricoltura o edilizia) coperti da altri strumenti normativi. La direttiva 2009/29/CE ha iniziato a produrre i suoi effetti dal 2013, garantendo un'allocazione sempre minore di permessi di inquinamento di anno in anno, con l'intento di ridurre, entro il 2020, le emissioni del 21% rispetto ai livelli del 2005. È stato inoltre introdotto un tetto massimo alle emissioni calcolato per il solo soggetto "Unione europea", che ha così sostituito il



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea Giovanni Sciacaluga

sistema previgente, basato sui limiti ai singoli Stati. Accanto a ciò, la distribuzione gratuita di permessi, garantita nella fase antecedente al 2013, è al momento progressivamente rimpiazzata da un sistema di vendite all'asta, al fine di risolvere il problema riguardante l'eccessiva allocazione di permessi. La smisurata offerta promossa durante prima fase dell'ETS ha, infatti, spinto i prezzi delle dei singoli permessi troppo in basso, non generando, fra i soggetti economici, un significativo disincentivo ad evitare le emissioni.

Il secondo provvedimento del Pacchetto 20-20-20, la *Effort Sharing Decision* (ESD), [decisione 406/2009/CE](#), ha imposto ad ogni Stato membro obiettivi minimi di riduzione delle emissioni di gas serra rispetto all'anno base 2005. Nell'ESD vengono ricompresi anche i settori esclusi dal sistema ETS. Gli obiettivi riguardano il periodo 2013-2020 e si differenziano, Stato per Stato, in funzione del prodotto interno lordo e della popolazione di ogni Paese. A quelli caratterizzati da maggiori necessità di sviluppo è stato garantito il diritto di aumentare le proprie emissioni, mentre agli Stati membri più sviluppati sono stati imposti obblighi di riduzione. In tal modo, l'EDS spazia dal +20% di emissioni concesse a Bulgaria e Romania, al -20% imposto a Lussemburgo, Danimarca, Germania o Paesi Bassi. Si noti, tra l'altro, che per assicurare una distribuzione degli sforzi comunque equa fra gli Stati membri, è stato stabilito che nessuna variazione imposta dall'Unione possa superare il $\pm 20\%$ di emissioni. Naturalmente, è però fatto salvo il diritto per il singolo Stato membro di imporsi obiettivi ancora più stringenti, eventualità davanti alla quale si trovano, al momento, i Paesi Bassi.

I restanti provvedimenti del Pacchetto non toccano, almeno in via diretta, l'argomento trattato e consistono nella Direttiva sulle energie rinnovabili ([2009/28/CE](#)) e nella Direttiva [2009/31/CE](#), che fornisce una regolamentazione comune per le attività di cattura e stoccaggio del diossido di carbonio. Con riguardo al miglioramento dell'efficienza energetica, i provvedimenti vanno invece ricercati al di fuori del Pacchetto Clima-Energia. Il [Piano per l'Efficienza Energetica](#) e la Direttiva [2012/27/UE](#), che stabiliscono una regolamentazione comune in materia di promozione dell'efficienza energetica per gli Stati membri, non fanno, infatti, direttamente parte del "20-20-20" e risalgono al più presto al 2011. Oltre a questi, sempre al di fuori del perimetro specifico del Pacchetto, è da ricordare



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciaccaluga

il Regolamento [CE n. 443/2009](#), che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture, ponendo un tetto alle emissioni di diossido di carbonio per ogni chilometro percorso.

Gli obiettivi per il 2030

In occasione del *summit* tenutosi ad ottobre 2014, il Consiglio europeo ha annunciato gli obiettivi dell'Unione in tema di clima ed energia per il 2030. La decisione è arrivata puntuale rispetto a quanto richiesto dai negoziati internazionali, che, in vista della Conferenza degli Stati parte della CQCC, che si terrà a Parigi alla fine del 2015, richiedono agli Stati di comunicare per tempo la propria disponibilità a partecipare allo sforzo collettivo internazionale mirato a mitigare il riscaldamento globale. L'Unione è stato il primo soggetto a comunicare i propri obiettivi, distinguendosi così nuovamente in positivo nei fori internazionali.

I *leader* degli Stati membri hanno deciso (i) di vincolarsi ad una riduzione delle emissioni pari al 40% (rispetto ai livelli del 1990), (ii) di aumentare fino al 27% la quota di energia prodotta da FER e (iii) di raggiungere un miglioramento del 27% nell'efficienza energetica.

Tali obiettivi possono apparire importanti, ma, se letti attraverso la lente di quelli previsti per il 2020, non risultano eccessivamente ambiziosi. L'Unione è, infatti, in procinto di raggiungere o addirittura superare gli obiettivi fissati nel Pacchetto 20-20-20 con riferimento alla riduzione di emissioni ed alle energie rinnovabili; riguardo al raggiungimento dell'obiettivo dell'efficienza energetica permangono, invece, ancora dei dubbi. [Nel contesto attuale](#), quindi, se l'Unione dovesse proseguire senza modifica alcuna le politiche iniziate nel 2009, dovrebbe poter raggiungere, nel 2030, una riduzione del 32% delle emissioni ed il 24% di produzione energetica da FER (mentre l'efficienza energetica migliorerebbe solo marginalmente). In definitiva, **gli obiettivi fissati per il 2030 non sembrano rappresentare uno sforzo sufficiente per combattere con la dovuta decisione i cambiamenti climatici** (almeno rispetto a quanto ci si aspetta in base ai rapporti IPCC). È forse per tale ragione che le Conclusioni adottate dal Consiglio sottolineano come gli obiettivi individuati non rappresentino che un *target* minimo di



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciaccaluga

riferimento. Essi consistono, in definitiva, in un compromesso fra le diverse posizioni che i 28 Stati dell'Unione hanno riguardo alle politiche di lotta ai cambiamenti climatici.

Gli Stati membri presentano, infatti, posizioni piuttosto differenti riguardo alla politica climatica da perseguire: mentre, ad esempio, *Hermann van Rompuy* e *François Hollande*, dichiaravano, in occasione del *summit*, che qualunque ipotetica modifica agli obiettivi sanciti per il 2030 sarebbe andata nel senso di aumentare i *target*, i funzionari del governo polacco sostenevano che il loro consenso ad una simile eventualità non sarebbe stato concesso in alcun caso.

Gli Stati dotati di industrie basate sullo sfruttamento delle risorse fossili mal "digeriscono" limiti sempre più alti alle emissioni, mentre gli altri, i cui settori economici principali non dipendono eccessivamente da tale tipo di risorse, possono, al contrario, permettersi tagli più incisivi. Su un lato, il cui esponente più risoluto è, storicamente, la Polonia - la cui economia è fortemente incentrata sullo sfruttamento del carbone, la risorsa fossile più inquinante dal punto di vista atmosferico - si trovano Stati quali l'Ungheria, la Romania ed anche l'Italia; sull'altro lato, Paesi come il Regno Unito, la Germania, la Francia o la Svezia, che in sede di negoziazione intra-europea spingono per un incremento negli obblighi di riduzione delle emissioni. Secondo i sostenitori dell'innalzamento dei limiti, la decarbonizzazione dell'economia contribuirebbe a rilanciare la crescita economica dell'Unione (attraverso la c.d. *green growth*), mentre il polo opposto è persuaso del fatto che tagli eccessivi alle emissioni potrebbero minare sensibilmente alcuni settori economici, esacerbando la già difficile situazione economica di alcuni Stati membri.

In sostanza, ed in estrema sintesi, le diverse posizioni possono essere spiegate considerando, da un lato, i diversi assetti economici nazionali dei singoli Stati membri e, dall'altro lato, le diverse priorità politiche che, in una visione marxiana di struttura-sovrastuttura, vengono a manifestarsi nelle comunità politiche nazionali (le strutture economiche esistenti darebbero vita a sistemi ideologici - le sovrastutture - tesi a tutelare gli *establishments* economici dominanti da esigenze politiche ad essi avverse). Da una parte, si ritiene che la decarbonizzazione possa relazionarsi in modo sinergico con la crescita



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea Giovanni Sciaccaluga

dell'economia; dall'altra, si pensa che fra i due ambiti esista un *trade-off* e che politiche climatiche eccessivamente severe possano risolversi in una perdita di benessere per i cittadini europei.

Alla luce degli obiettivi per il 2030 e dell'atteggiamento degli Stati membri riguardo alla materia, appare in conclusione corretto sostenere che **gli sforzi dell'Unione sembrano affievoliti** (se non altro se paragonati agli obiettivi per il 2020). La pesante crisi economica ha, infatti, ridotto lo slancio di coloro i quali sostengono politiche climatiche sempre più impegnative, fornendo, invece, ai sostenitori della tesi del *trade-off* maggiori argomentazioni per individuare nella crescita economica l'obiettivo primario da perseguire.

In un simile contesto, la Commissione ha però annunciato come il taglio alle emissioni del 40% nel 2030 sia in linea con quanto previsto dalla *Roadmap 2050*. **Alla luce dei più recenti dati scientifici e della posizione assunta dai giudici olandesi, risulta tuttavia opportuno interrogarsi sull'efficacia, nell'ottica globale, degli obiettivi dell'Unione.**

3. La sentenza della Corte Distrettuale dell'Aja

La sentenza della Corte Distrettuale dell'Aja, per quanto al momento caratterizzata da una portata marginale rispetto all'ordinamento dell'Unione europea, ha (implicitamente) **denunciato come gli obiettivi di riduzione alle emissioni, imposti allo Stato olandese attraverso il Pacchetto 20-20-20, possano considerarsi insufficienti a garantire il successo delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici.** I Paesi Bassi, in virtù della loro peculiare conformazione geografica, sono probabilmente fra gli Stati membri più minacciati dal riscaldamento globale e, nello specifico, dall'innalzamento del livello degli oceani, fenomeno potenzialmente in grado di inondare un territorio che giace in larga parte sotto al livello del mare.

Attraverso l'attuazione del sistema ETS e della *Effort Sharing Decision*, lo Stato olandese sta impegnando a raggiungere, entro il 2020, una riduzione alle emissioni di gas serra pari al 20% (rispetto al 2005). Ad oggi, risulta che le azioni intraprese possano garantire solamente una riduzione del 17%.



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciaccaluga

La sentenza della Corte Distrettuale verte, nella sostanza, sulla limitazione del margine di discrezionalità di cui gode lo Stato nell'attuare la propria politica climatica. In proposito, i giudici hanno ritenuto che l'obiettivo di riduzione pari al 20% per il 2020 sia incompatibile con una mitigazione efficace dei cambiamenti climatici. Solo in un *range* compreso fra il -25% ed il -40% i Paesi Bassi potrebbero, infatti, contribuire in maniera efficace ad evitare un aumento della temperatura media terrestre superiore ai 2°C (rispetto all'era pre-industriale) entro il 2100. Secondo la Comunità internazionale, è questo il limite entro il quale possa considerarsi tollerabile, da un punto di vista socio-economico, il riscaldamento globale. L'ultimo rapporto dell'IPCC, nella sezione [AR5/2013](#), ribadisce che, al fine di poter raggiungere un simile obiettivo, la concentrazione di particelle di gas serra in atmosfera nel 2100 non dovrà superare le 450 parti per milione: per giungervi, le emissioni globali di GHG dovrebbero, pertanto, diminuire fra il 40% ed 70% (rispetto al 2010) entro il 2050.

In quest'ottica, l'IPCC ritiene oggi che la riduzione di emissioni globali stimata per il 2020, calcolata sulla base degli [accordi](#) presi in occasione della Conferenza di *Cancùn* del 2010 (COP 16 della CQCC) - nei quali sono computati anche gli obiettivi sanciti dall'Unione - non sia sufficiente a garantire una mitigazione efficace del riscaldamento globale. Gli accordi sottoscritti sarebbero, infatti, solamente capaci di mantenere l'aumento della temperatura entro i 3°C al 2100.

L'obiettivo del governo olandese - *i.e.*, una riduzione del 20% al 2020 - è stato, di conseguenza, ad avviso dei giudici, ritenuto insufficiente. Le argomentazioni del governo, secondo il quale l'effettiva contribuzione dei Paesi Bassi al riscaldamento globale sarebbe stata in ogni caso solamente marginale (compresa fra uno 0,5% delle emissioni globali, in assenza di modifiche alle politiche climatiche attuali, ed un 0,04-0,09%, nel caso di un loro miglioramento), sono state respinte. La Corte ha, infatti, stabilito come tutti gli Stati, inclusi i Paesi Bassi, abbiano l'obbligo di mitigare i cambiamenti climatici "*to the fullest extent possible*". In definitiva, il contributo marginale al fenomeno non comporta la recessione di un obbligo imposto allo Stato dal diritto internazionale (CQCC e Protocollo di Kyoto) e dal diritto dell'Unione europea. Diversamente, si darebbe agli Stati di medio-piccole dimensioni un incentivo a comportarsi come *free riders*, vanificando ogni tentativo di limitare il



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciaccaluga

riscaldamento globale. Sembra, tra l'altro, opportuno sottolineare che le emissioni *pro capite* dei cittadini olandesi sono fra le più alte al mondo e che i Paesi Bassi, in quanto Stato industrializzato, sono uno dei soggetti internazionali che più hanno usufruito delle risorse fossili nel corso della storia. Un elevato grado di responsabilità sembra quindi esistere, anche ad avviso dei giudici, in capo a tale Stato nel mitigare i cambiamenti del clima.

La Corte ha, inoltre, voluto precisare come la sua decisione non possa considerarsi come un'ingerenza nel potere politico: ai giudici spetta infatti, pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore, l'obbligo di fornire una protezione giuridica ai soggetti sotto la propria giurisdizione, anche dalle azioni del governo. È quindi in virtù di tali ragioni che la Corte ha optato (solamente) per un obbligo di riduzione del 25% per il 2020, considerato il minimo nell'ottica del raggiungimento dell'obiettivo dei 2°C. In definitiva, secondo i giudici, il potere politico godrebbe solamente di un margine di discrezionalità limitata nello scegliere le politiche climatiche da attuare.

Tale posizione stimola sicuramente una riflessione in merito alla dottrina montesquiviana della separazione dei poteri, giacché la decisione dei giudici può apparire come un'indebita intrusione del potere giudiziario in quello politico. La Corte ha, infatti, pur sulla base di dati scientifici, di fatto imposto al governo la propria visione riguardo a quali politiche climatiche siano accettabili e quali no, limitando, in tal modo, la libertà di azione dell'esecutivo, costretto ad abbandonare determinati obiettivi politici in favore di quelli indicati da un organo giudiziario. L'intervento potrebbe quindi essere considerato come lesivo delle competenze e delle libertà attribuite al governo ed al legislatore. Tuttavia, la sentenza, in quanto tesa a limitare gli altri poteri statali, risulta, almeno in teoria, in armonia con quanto auspicato da *Montesquieu* stesso, quando affermava: "*que le pouvoir limite le pouvoir*". Se i dati scientifici disponibili riguardo al fenomeno del cambio climatico sono corretti, gli interventi giudiziari tesi a far adottare al legislatore politiche basate su considerazioni ed interessi di più lungo periodo rispetto, ad esempio, alla rincorsa della crescita economica immediata, risultano, in definitiva, in armonia lo scopo ultimo del principio di separazione dei poteri, ovvero con il mantenimento ed il miglioramento costante del benessere delle componenti dello Stato.



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciacaluga

A *latere* di tali considerazioni di carattere teorico, che meriterebbero una trattazione a sé stante, sembra opportuno concentrarsi sul complesso lavoro di analisi svolto dalla Corte per comprendere quale sia il limite al potere discrezionale dei *policy-maker* (questione che rappresenta una novità non solo in ambito olandese, ma anche a livello internazionale).

I giudici, con riferimento alle fonti di diritto internazionale rilevanti, hanno guardato all'atteggiamento tenuto dal governo nei confronti della CQCC, al principio *sic utere tuo ut alienum non laedas* (cf. [Trail Smelter](#) e [Stretto di Corfù](#)), ai provvedimenti di diritto dell'Unione rilevanti ed alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (nello specifico, al nesso fra diritti fondamentali dell'individuo e qualità dell'ambiente).

Nel caso di specie, *Urgenda*, il ricorrente, ha tentato di dare direttamente applicazione al principio *sic utere tuo* ed agli artt. 2 ed 8 della [CEDU](#) (a tutela, rispettivamente, del diritto alla vita ed al rispetto della vita familiare): il governo olandese, non perseguendo determinati obiettivi di riduzione di emissioni inquinanti, starebbe consapevolmente contribuendo a mettere in pericolo i diritti dei propri cittadini.

Come del resto prevedibile, la Corte ha concluso per l'inapplicabilità diretta di dette disposizioni. Il principio *sic utere tuo*, in quanto norma consuetudinaria di diritto internazionale, non può applicarsi a favore soggetti di diritto interno, come *Urgenda*. Così, i giudici, con riferimento al succitato principio, come del resto anche agli obblighi derivanti dalla sottoscrizione della CQCC e del Protocollo di Kyoto, hanno sottolineato che, anche nel caso in cui uno Stato fallisca nell'adempiere ai propri obblighi in relazione ad altri Stati, ciò non implica, in alcun modo, l'esistenza di un comportamento illegale a danno di un ricorrente come *Urgenda*. Con riferimento alle disposizioni CEDU, invece, il ricorrente, in quanto persona meramente giuridica, non è considerabile come vittima - ai sensi dell'art. 34 - in relazione a presunte inosservanze degli artt. 2 e 8, per le quali risulta necessaria una violazione dell'integrità fisica o della *privacy* individuale della stessa associazione ricorrente (e non dei suoi membri) (cf. [Identoba e al. c. Georgia](#), parr. 44- 46), non riscontrabili nel caso di *Urgenda*. Pertanto, nonostante la fondazione abbia tentato di dimostrare come essa miri essenzialmente a proteggere i cittadini olandesi (e non solo), la Corte ha escluso il caso



La Corte Distrettuale dell’Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell’Unione europea
Giovanni Sciacaluga

di specie dall’ambito di applicazione della Convenzione, sottolineando come lo scopo di tale strumento consista nella protezione dei diritti umani individuali, piuttosto che delle aspirazioni o dei bisogni generali della comunità intera.

Tuttavia, la Corte ha ritenuto di poter sfruttare, seppur indirettamente, le disposizioni di cui sopra. A suo avviso, infatti, gli obblighi internazionali assunti dai Paesi Bassi informano il diritto interno: sia l’atteggiamento tenuto dal governo nei confronti della CQCC - nelle cui negoziazioni tale Stato si è spesso speso in prima linea nella lotta ai cambiamenti climatici - sia gli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU sono stati impiegati per interpretare ed applicare il diritto interno olandese e, nello specifico, il *duty to care* che lo Stato ha nei confronti dei propri cittadini. Così, relativamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (cf. [Budayeva e al. c. Russia](#) e [Oneryildiz c. Turchia](#)), rileva quanto stabilito con riguardo al margine di discrezionalità (il c.d. “margine di apprezzamento”) riconosciuto in capo agli Stati nell’attuazione delle misure volte a garantire i diritti degli individui da fenomeni di degradazione ambientale. Al riguardo, si ritiene che gli artt. 2 e 8 della Convenzione impongano agli Stati contraenti sia un obbligo negativo che uno positivo. Il secondo, qui rilevante, consiste nell’obbligo di adoperarsi al fine evitare danni agli individui (causati sia da soggetti pubblici che privati). Tale *ratio* è stata sostanzialmente ripresa dalla Corte Distrettuale, che ha concluso come il *duty to care* imponga al governo un obbligo positivo, sostanziato nell’attuazione di politiche climatiche incisive, mirate a garantire alle generazioni presenti e future la sicurezza e l’abitabilità del Paese.

Rileva, ai fini dell’interpretazione e dell’applicazione del diritto olandese, anche l’art. 191 del [Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea](#), che stabilisce come l’Unione debba mirare ad un alto livello di protezione ambientale, promuovendo, in particolare, misure incentrate sulla mitigazione dei cambiamenti climatici. Il secondo paragrafo dell’articolo specifica come l’Unione, nell’elaborare le proprie politiche in materia, debba tenere conto delle informazioni scientifiche e tecniche disponibili, così come dei costi e dei benefici derivanti dall’attuazione (o meno) di piani di riduzione delle emissioni. Secondo la Corte, tale principio deve anche ispirare il legislatore nazionale, il quale violerebbe il diritto interno nel momento in cui dovesse adottare politiche climatiche che non tengano conto



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciacaluga

delle informazioni e delle tecniche in parola, pregiudicando la bontà del risultato.

Con riguardo ai dati scientifici disponibili, i giudici si sono basati, come accennato, in via primaria sugli ultimi rapporti dell'IPCC ed hanno deciso di considerare i cambiamenti climatici ed i rischi ad essi associati come un fatto ormai ampiamente accertato, del quale lo Stato olandese è a conoscenza, come minimo, dal 1992, anno di pubblicazione del primo rapporto IPCC. Per tali ragioni, il riscaldamento globale è ritenuto una minaccia indubbia, a fronte della quale lo Stato ha un serio obbligo di protezione nei confronti dei propri cittadini.

Con riferimento all'analisi costi-benefici delle politiche da attuare, **la Corte**, accogliendo sostanzialmente la posizione di *Urgenda* (basata, in linea di massima, su quanto tracciato dal [Stern Review: the Economics of Climate Change](#) nel 2007, secondo il quale la mancanza di politiche di mitigazione ai cambiamenti climatici comporterebbe costi economici addirittura maggiori rispetto alla somma delle due guerre mondiali), **ha optato per la maggiore convenienza di un intervento mitigatore nel presente, rispetto ad interventi correttivi nel futuro**. I costi di adattamento futuri sono da considerarsi inaffrontabili e l'unico rimedio effettivo per i pericoli legati ai cambiamenti climatici consisterebbe in una decisa riduzione delle sue cause, *ergo* delle emissioni inquinanti. Tra l'altro, viene posto l'accento sul fatto che lo stesso atteggiamento del governo olandese suggerisce come sia possibile incrementare gli obiettivi di riduzione alle emissioni senza incorrere in costi insostenibili. Fino al 2010, infatti, i Paesi Bassi si erano imposti un *target* di diminuzione del 30% per il 2020 (rispetto al 1990). La susseguente modifica, figlia di un cambio di governo, che ha ridotto gli obiettivi fino al 20%, non è stata giustificata adducendo ragioni di presunta insostenibilità economica dell'obiettivo fissato in precedenza. Anzi, durante il procedimento di cui trattasi, il governo ha dichiarato come sia ancora possibile raggiungere un tale obiettivo per il 2020 (a patto che le misure correttive inizino in breve tempo). In conclusione, la Corte ha concluso che non esistono sostanziali ostacoli economici ad un aumento degli obiettivi.

In ambito di diritto interno, rileva l'art. 21 della [Costituzione olandese](#), che impone alle



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea Giovanni Sciacaluga

autorità nazionali la preservazione dell'abitabilità del territorio, tramite la tutela od il miglioramento della qualità dell'ambiente. Tale disposizione impone un obbligo, in capo al governo, di garantire la stabilità ambientale del Paese e si esplica, nello specifico, anche nell'attuazione di politiche mirate ad evitare l'inondazione del territorio a causa dell'innalzamento del livello degli oceani. La portata di dette politiche spetta allo Stato, che, però, almeno ad avviso della Corte Distrettuale dell'Aja, gode di un potere di discrezionalità da ritenersi limitato in funzione dei dati scientifici più rilevanti e degli obblighi assunti in campo internazionale dallo Stato.

Rileva, innanzitutto, il *duty to care* che lo Stato ha nei confronti dei propri cittadini, presenti e futuri, ai quali deve essere garantita protezione e sicurezza tramite il mantenimento dell'abitabilità del territorio statale, in ossequio a quanto richiesto dalla Costituzione.

Gli obblighi internazionali assunti dai Paesi Bassi sono, come visto, utilizzati in chiave ermeneutica, al fine di comprendere quale sia lo spazio di azione a disposizione del governo. Gli strumenti internazionali rilevanti, unitamente al ruolo svolto dalla Comunità scientifica internazionale, hanno indotto la Corte Distrettuale a ritenere insufficiente, nell'ottica del dovere di protezione che esiste in capo allo Stato, l'obiettivo di riduzione delle emissioni pari al 20% per il 2020 ed hanno, di conseguenza, aumentato tale obiettivo fino al 25%, considerata la soglia minima grazie alla quale i Paesi Bassi possano effettivamente contribuire a mitigare, entro confini tollerabili, i rischi collegati ai cambiamenti climatici.

4. Alcune considerazioni conclusive: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea

Il riscaldamento globale, insieme ai fenomeni di eccessiva degradazione ambientale provocata dall'uomo (quali la depauperazione delle risorse naturali, la perdita di biodiversità o l'inquinamento dei suoli), pongono seriamente in discussione il modello di sviluppo economico al quale la società europea si è affidata fin dall'inizio dell'era industriale. La loro mitigazione effettiva comporta, dunque, una serie di sacrifici di non poco conto, ai quali ci si dovrà, almeno stando a quanto suggerito dalla scienza, giocoforza adattare.



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciacaluga

Come visto, l'Unione europea è precursore illuminato nella lotta ai cambiamenti climatici. Le sue azioni unilaterali, per le quali è stata anche criticata (cfr. [Clean Skies](#)), hanno tracciato una strada oggi ripercorsa da altri soggetti internazionali di primo piano, come USA e Cina, che hanno avviato progetti interni finalizzati alla riduzione delle emissioni atmosferiche inquinanti.

Al contrario, permangono dubbi (suggellati dalla pronuncia della Corte Distrettuale dell'Aja e rinvigoriti dai - modesti - obiettivi fissati per il 2030) riguardo all'effettiva capacità di tali politiche di contribuire ad un'efficace mitigazione dei cambiamenti climatici. Se, dal punto di vista dell'innovazione giuridica e tecnica, l'Unione europea si dimostra inattaccabile, sembra possano esserle mosse delle critiche con riferimento alla portata delle politiche intraprese.

È pur vero che cambiamenti climatici restano un fenomeno ancora ampiamente da comprendere, tuttavia il consenso scientifico formatosi intorno ad essi inizia ad essere indiscutibile ed appare sempre più tangibile il loro contributo all'esacerbazione della povertà, allo scoppio di conflitti ed all'intensificazione dei flussi migratori. Per quanto tali evenienze appaiano, per taluni, ancora proiettate in un futuro lontano, sembra corretto affermare che l'Unione europea, qualora intenda restare il *leader* globale in materia, dovrebbe aumentare i suoi (già lodevoli) sforzi.

Al riguardo, appare però opportuno aprire ad una sintetica riflessione riguardo al rapporto fra scienza e *policy-making*. Se, nel decennio scorso, l'Unione - nel tentativo di percorrere la strada delineata dai rapporti IPCC - si è dedicata alla lotta ai cambiamenti climatici con un approccio basato in via primaria sui dati scientifici disponibili, sembra che, in relazione agli obiettivi per il 2030 - soprattutto a causa delle recessione che ha colpito alcuni Stati membri - si sia adottato un approccio basato *anche* sui dati scientifici, ma nel quale giocano un ruolo decisivo altre priorità politiche, come la rincorsa della crescita economica, basate su orizzonti temporali di più breve termine.

Resta da chiedersi, quindi, se, dal punto di vista di un'efficace mitigazione del riscaldamento globale, l'Unione sia ancora da considerarsi come il *leader* indiscusso (ed unilaterale) o se



La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici:
valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea
Giovanni Sciacaluga

essa stia diventando più semplicemente un attore primario in un palcoscenico che altri soggetti, seguendo il suo esempio, stanno via via calcando. Alla luce degli obiettivi per il 2030 e della disponibilità da parte delle altre grandi potenze internazionali a limitare le proprie emissioni inquinanti, sembra si possa concludere per la seconda opzione. Il che, in un'ottica globalista anziché unilaterale, può essere considerata come un'evoluzione positiva.