



LA CEDU DOPO I PRIMI 70 ANNI. ATTI DEL CICLO DI SEMINARI
PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "G. D'ANNUNZIO" CHIETI -
PESCARA - 11 FEBBRAIO-23 APRILE 2021

4 A G O S T O 2 0 2 3

Il diritto al clima: criticità, limiti e possibili soluzioni

di Ferdinando Franceschelli

Ricercatore in Diritto internazionale

Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara



Il diritto al clima: criticità, limiti e possibili soluzioni*

di **Ferdinando Franceschelli**

Ricercatore in Diritto internazionale
Università degli Studi “G. D’Annunzio” Chieti-Pescara

Abstract [It]: Nel contributo vengono affrontati gli aspetti salienti dell’evoluzione della tematica dei cambiamenti climatici che si rileva nella prassi convenzionale e giudiziaria degli ultimi anni, in particolare con riguardo al crescente rilievo che essa assume in relazione alle esigenze di protezione dei diritti umani. Ci si chiede se ciò possa contribuire alla formazione di norme di diritto internazionale generale aventi a oggetto sia un obbligo dello Stato di affrontare l’emergenza climatica, sia un obbligo di proteggere i diritti umani dagli impatti negativi dei cambiamenti climatici. In questa prospettiva viene svolta una disamina della prassi convenzionale e giudiziaria più recente vertente sul rapporto tra cambiamenti climatici e protezione dei diritti umani.

Title: The right to climate: critical issues, limitations and possible solutions

Abstract [En]: The key aspects of the evolution of the climate change issue that can be observed in international treaty law and case-law in recent years are addressed, particularly with regard to its increasing prominence in the need for human rights protection. This raises questions about the possible emergence of rules of customary international law concerning both a state obligation to address the climate emergency and an obligation to protect human rights from the negative impacts of climate change. From this perspective, an analysis of more recent international treaty law and case-law on the relationship between climate change and human rights protection is undertaken.

Parole chiave: Cambiamenti climatici, diritti umani, diritto internazionale, contenzioso climatico, giurisprudenza

Keywords: Climate change, human rights, international law, climate litigation, case-law

Sommario: 1. Premessa. 2. Considerazioni generali in tema di cause ed effetti dell’emergenza climatica. 3. I cambiamenti climatici e il loro impatto sui diritti umani. 4. L’inquadramento giuridico della materia dei cambiamenti climatici. 5. Criticità e limiti del regime giuridico dei cambiamenti climatici. 6. Alcune possibili risposte alle criticità e ai limiti evidenziati. 7. Brevi cenni al recente contenzioso vertente sul rapporto tra clima e diritti umani. 8. Conclusioni.

1. Premessa

Assistiamo da alcuni anni a un’interessante evoluzione della tematica dei cambiamenti climatici, in particolare con riguardo al crescente rilievo che essa assume in relazione alle esigenze di protezione e promozione dei diritti umani.

Non molto tempo fa ci ponevamo due interrogativi riguardanti l’esistenza o meno, da un lato, di un obbligo dello Stato di affrontare l’emergenza climatica in atto e, dall’altro, di un obbligo di proteggere i

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è frutto di una rielaborazione della relazione svolta in occasione del Seminario dal titolo “70 anni di attività della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo” tenutosi l’11 febbraio 2021 presso l’Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti - Pescara nell’ambito del Dottorato di Ricerca in *Business, Institutions, Markets*.

diritti umani dagli impatti dei cambiamenti climatici¹, obblighi questi, che, chiaramente, sono strettamente correlati tra loro.

Le conclusioni cui giungevamo, lasciavano spazio a una prospettiva cautamente ottimistica, benché, quanto meno con riguardo al primo dei due interrogativi, debolmente supportata da riscontri nella prassi convenzionale e giudiziaria, laddove, invece, per il secondo era possibile senz'altro fare affidamento su elementi caratterizzati da una maggiore solidità benché, anch'essi, non pienamente soddisfacenti.

Nel corso di pochi anni sono stati adottati nuovi atti sul piano internazionale, dell'Unione europea e interno, sono stati avviati numerosi procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e internazionali e agli organi di controllo dei diritti umani e la dottrina si è interessata ancor più di prima di questi temi. Ne discende un quadro complessivo innovato e rafforzato che consente di consolidare, in special modo con riguardo alla protezione dei diritti umani dagli impatti climatici, le opinioni allora espresse circa la possibile affermazione, almeno entro determinati limiti, di un obbligo dello Stato in materia.

A destare, in realtà, maggiore interesse sono a parere di chi scrive i profili attuativi che scaturiscono da dallo scenario descritto, che si esplicano nella progressiva formazione di un "comune sentire" in capo ai decisori politici della necessità, anche quando non vi è un obbligo giuridico che lo impone, di adoperarsi per fronteggiare, almeno in parte, questa grave emergenza globale; viene così superata in alcuni casi la politica del "*laissez faire, laissez passer*" che troppo spesso ha caratterizzato l'atteggiamento tenuto dagli Stati su tali temi.

Col presente lavoro si intendono riepilogare i principali momenti di evoluzione registratisi negli ultimi anni, a cavallo della ricorrenza del settantesimo anniversario della CEDU, nella prassi convenzionale e giudiziaria in materia climatica – ossia nell'ambito di quello che è definito come "diritto del clima"² – accompagnando questa disamina da alcuni elementi di riflessione su aspetti critici e limiti del quadro giuridico di riferimento formulati in una chiave di lettura orientata alla crescente esigenza di tutelare i diritti umani dalla crisi climatica in corso. In quest'ottica saranno delineate anche delle possibili soluzioni che consentano di superare le problematiche evidenziate.

2. Considerazioni generali in tema di cause ed effetti dell'emergenza climatica

Com'è noto, l'attuale emergenza climatica ha un'origine "inequivocabilmente"³ antropica poiché causata dallo svolgimento di innumerevoli attività da parte dell'uomo, come ad esempio l'utilizzo di combustibili

¹ Sia consentito rinviare a F. FRANCESCHELLI, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

² In tal senso, v. L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, p. 11. V., su aspetti connessi, F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

³ IPCC, *Climate Change 2021 - The Physical Science Basis - Summary for Policymakers*, 2021; v. in part. p. 4 ("It is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean and land. Widespread and rapid changes in the atmosphere, ocean, cryosphere and

fossili, l'allevamento intensivo di bestiame e il disboscamento delle foreste, che hanno l'effetto di aumentare la concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera.

Lo svolgimento di tali attività va di pari passo e costituisce la base del processo di progressiva industrializzazione avviato nel XVIII secolo e intensificatosi in modo significativo dal secondo dopoguerra in poi. Queste interconnessioni e i pericoli che ne sarebbero derivati per l'equilibrio climatico sono fattori che erano stati già previsti, in modo estremamente lungimirante, fin dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso⁴. Nel celeberrimo rapporto *I limiti dello sviluppo* predisposto da Donella Meadows assieme ad altri eminenti studiosi del MIT su incarico del Club di Roma e al suo interno, in particolare, per impulso del manager italiano Peccei, si ha già traccia dei timori – rivelatisi a distanza di decenni oltremodo fondati – connessi all'utilizzo di idrocarburi, laddove si afferma che “*Supponendo di sostituire nel futuro ai combustibili tradizionali quelli nucleari, verrebbe alla fine arrestato l'aumento del quantitativo di CO2 presente nell'aria prima che esso abbia raggiunto valori tali da influenzare seriamente il clima e l'ambiente naturale*”⁵. In realtà i valori che si temeva potessero essere raggiunti sono stati ampiamente superati e gli impatti temuti si stanno rivelando in tutta la loro gravità.

I dati relativi alla misurazione della concentrazione di CO2 nell'aria sono drammaticamente eloquenti: mentre si stima che in epoca preindustriale il livello di CO2 si attestasse a un valore di circa 280 parti per milione (PPM), le prime misurazioni effettuate alle Isole Hawaii nel marzo 1958⁶ restituivano già il dato di 316 PPM, mentre le misurazioni effettuate a distanza di 65 anni, nel marzo 2023, si attestano a oltre 420 PPM nel quadro generale di un andamento che ha registrato un costante aumento e che non lascia spazio a una possibile inversione di tendenza nel breve e medio periodo. Si tratta di un livello di CO2 che, con certezza, non è mai stato raggiunto negli ultimi 400.000 anni e, verosimilmente, neanche negli ultimi 20 milioni di anni⁷.

Il genere umano, dunque, si è evoluto sin dalle sue origini in costanza di una concentrazione di CO2 in atmosfera ben inferiore a quella attuale: tale circostanza solleva più di un interrogativo su quali siano i

biosphere have occurred ... Observed increases in well-mixed greenhouse gas (GHG) concentrations since around 1750 are unequivocally caused by human activities) e p. 6 (“*Human influence has warmed the climate at a rate that is unprecedented in at least the last 2000 years*”).

Inoltre: IPCC, *Synthesis Report – Summary for Policymakers, IPCC AR6 SYR*, 20 marzo 2023: “*Human activities, principally through emissions of greenhouse gases, have unequivocally caused global warming*”.

⁴ G. MACDONALD, H. ABRABANEL, P. CARRUTHERS, J. JASON. *Long term impact of atmospheric carbon dioxide on climate. Technical report*, Arlington, 1979. Si noti che degli studi su questi temi erano stati condotti già in precedenza. V. (anche per la bibliografia ivi richiamata): R. REVELLE, H.E. SUESS, *Carbon dioxide exchange between atmosphere and ocean and the question of an increase of atmospheric CO2 during the past decades*, in *Tellus*, n. 1, 1957, pp. 18-27.

⁵ D. MEADOWS e al., *I limiti dello sviluppo*, II ed., EST Mondadori, Milano, 1972, p. 65.

⁶ Le prime misurazioni di CO2 a lungo termine effettuate da Keeling al Polo Sud iniziarono nel 1957. Nel marzo 1958 egli iniziò le misurazioni presso il Mauna Loa Observatory, nelle Isole Hawaii.

⁷ IPCC, WG I, *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, CUP, Cambridge, 2001, p. 38.

limiti alla nostra capacità di adattarci efficacemente a questa differente composizione dell'aria e su quali possano essere tutte le conseguenze di questo scenario.

Il riscaldamento globale e il repentino aumento di intensità e frequenza dei fenomeni meteorologici estremi causati dai cambiamenti climatici possono provocare un grave impatto sia sull'ambiente fisico, stravolgendone gli ecosistemi, sia sull'uomo, intaccandone i diritti fondamentali, sia sull'economia, con ripercussioni che spaziano dal comparto alimentare, a quello turistico, a quello dell'approvvigionamento energetico, e a molti altri ambiti, inserendosi, in modo particolare, nel ciclo dell'acqua dove possono creare profondi squilibri e difficoltà di accesso alla risorsa idrica⁸.

È stato autorevolmente affermato, a tal riguardo, che i cambiamenti climatici costituiscono la maggiore minaccia per la salute del ventunesimo secolo⁹ e hanno un effetto significativo sulla mortalità provocata da fattori legati alle temperature¹⁰.

Quella dei cambiamenti climatici rappresenta, dunque, una delle maggiori sfide dell'epoca attuale e futura¹¹, epoca che il Premio Nobel Crutzen ha definito significativamente come l'era geologica dell'Antropocene¹², la quale è caratterizzata dall'impatto determinante dell'attività umana sull'ambiente.

Il superamento delle soglie stabilite dagli indicatori degli ecosistemi terrestri e il rischio che vengano oltrepassati i cd. “*planetary boundaries*” identificati da Rockström nel 2009¹³ – ossia i nove processi che regolano stabilità e resilienza del sistema terrestre che, secondo questo studioso, occorre preservare onde consentire alle generazioni future di continuare a svilupparsi e prosperare –, sta conducendo allo spazio dei fenomeni irreversibili, definiti anche come “punti di non ritorno”.

Depongono in questo senso i più recenti rapporti rilasciati dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), organo scientifico intergovernativo che opera sotto gli auspici delle Nazioni Unite: nel rapporto “*Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*” sono qualificati come “irreversibili” molti degli impatti innescati dal riscaldamento globale¹⁴, così come nel rapporto “*AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*” viene delineato un quadro drammatico della situazione in cui si versa e della direzione in cui si sta

⁸ Si stima, ad esempio, che nel 2020 l'87% dell'energia globalmente generata da sistemi termici, nucleari e idroelettrici dipendesse dalla disponibilità di acqua e, come noto, i cambiamenti climatici provocano gravi impatti sulla disponibilità di risorsa idrica. Cfr. WMO, *2022 State of Climate Services: Energy*, WMO-No.1301, 2022. IEA, *Climate Resilience*, 2021.

⁹ A. COSTELLO e al., *Managing the health effects of climate change*, in *Lancet*, n. 373, 2009, pp. 1693–1733. V. anche WMO, *Climate Risks, Extreme Events and Related Impacts*, 2021. Per supportare il processo di informazione sulle azioni necessarie a proteggere la popolazione dai rischi associate ai cambiamenti climatici, nell'ottobre 2022 WMO e WHO hanno lanciato ClimaHealth, il primo portale dedicato ai cambiamenti climatici e alla salute.

¹⁰ C. MORA e al., *Global risk of deadly heat*, in *Nature Climate Change*, n. 7, 2017, pp. 501–506.

¹¹ World Economic Forum, *The Global Risks Report 2023*, Ginevra, 2023. L'insuccesso nelle politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici viene considerato come il maggior fattore di rischio globale nel lungo termine.

¹² P.J. CRUTZEN, E.F. STOERMER, *The Anthropocene*, in *Global Change Newsletter*, n. 41, 2000, pp. 17-18.

¹³ J. ROCKSTRÖM e al., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, n. 2, 2009, art. 32.

¹⁴ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability - Summary for Policymakers*, 2022, pp. 5, 8 e 9.

procedendo: “Le continue emissioni influenzeranno ulteriormente tutte le principali componenti del sistema climatico e molti cambiamenti saranno irreversibili su scale temporali centenarie e millenarie e diventeranno più grandi con l’aumento del riscaldamento globale”¹⁵.

Giunti a questo punto, secondo una parte della comunità scientifica, piuttosto che quella di cambiamento climatico *sic et simpliciter*, sarebbe più opportuno utilizzare l’espressione “crisi climatica” o ancora meglio “emergenza climatica”¹⁶, per rimarcare il carattere stabile e non prettamente occasionale di tale fenomeno e così, al contempo, lanciare alla comunità un messaggio che sia in grado di veicolare la dimensione globale del fenomeno e i suoi effetti dilaganti.

Il succitato rapporto pubblicato dall’IPCC nel 2023, pur delineando un quadro drammatico del livello cui è giunto attualmente il mutamento climatico e dei limiti verso i quali tale fenomeno è destinato a spingersi in futuro se dovesse perdurare l’assenza di drastiche politiche per contrastarne cause ed effetti, lascia spazio, tuttavia, alla ragionevole aspettativa che vi sia ancora (poco) tempo per scongiurare gli impatti più gravi. Ciò sarà possibile se si farà ricorso alle misure di mitigazione e di adattamento disponibili: se attuate sistematicamente da tutti i soggetti rilevanti, esse consentirebbero di evitare o, quanto meno, di rallentare la deriva verso una trasformazione climatica definitiva e irreversibile.

L’azione sul clima ha natura prettamente trasversale: si tratta difatti di un’azione ad amplissimo raggio che informa in modo determinante una pluralità di ambiti poiché dettata dall’esigenza di affrontarne le cause e gli impatti (che sono perlopiù negativi), diretti e indiretti, pressoché su ogni sistema naturale e antropico.

A tal riguardo, viene generalmente posta una distinzione di massima tra il “pilastro” della mitigazione dei cambiamenti climatici e quello dell’adattamento ai cambiamenti climatici.

Possiamo affermare - richiamando il contenuto dei rapporti dell’IPCC - che le misure di mitigazione intervengono sulle cause del cambiamento climatico, perseguendo una riduzione delle emissioni climalteranti, o *sources* (ad esempio, grazie all’utilizzo di fonti energetiche rinnovabili in luogo di quelle fossili) e un aumento o potenziamento delle fonti di assorbimento, o *sinks* (ad esempio, salvaguardando l’integrità di oceani, foreste – anche attraverso interventi di riforestazione – e suoli, e mediante sistemi di riduzione dell’energia in entrata nel sistema Terra). Questi interventi si pongono l’obiettivo di stabilizzare le concentrazioni di gas serra in atmosfera entro soglie tali da prevenire un’interferenza eccessivamente dannosa tra i sistemi antropici e il sistema climatico¹⁷.

Le misure di adattamento agiscono, invece, sugli effetti (o impatti) dei cambiamenti climatici e sulle vulnerabilità: oltre a quelle di mitigazione sono, difatti, necessarie azioni complementari di adattamento,

¹⁵ IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, 2023, p. 25 (nostra traduzione).

¹⁶ L. MERCALLI, *Non c’è più tempo*, Einaudi, Torino, 2020.

¹⁷ IPCC, *Climate Change 2022 ...cit.*

finalizzate a limitare la vulnerabilità¹⁸ dei sistemi esposti e rafforzarne la resilienza¹⁹, prevenendo o riducendo, quindi, i rischi associati ai cambiamenti climatici. Vulnerabilità e resilienza rappresentano, così, le due facce di una stessa medaglia: un sistema vulnerabile al cambiamento climatico avrà una scarsa resilienza e viceversa²⁰.

Fatte queste premesse è possibile adesso chiarire meglio la nozione di rischio climatico, che è direttamente connessa a quella di impatto: in base all'approccio accolto dall'IPCC, il concetto di rischio associato al cambiamento climatico si basa su tre componenti fondamentali che sono la pericolosità, l'esposizione e la vulnerabilità, dove, pertanto, il rischio è determinato dal prodotto di questi tre fattori. Si parla, quindi, di rischio se in un certo luogo ed in un certo momento un recettore vulnerabile, che può subire cioè le conseguenze innescate dal pericolo, viene esposto ad una fonte di pericolo. Dal rischio possono scaturire impatti, che sono definiti come gli effetti dei cambiamenti climatici e degli eventi meteorologici e climatici estremi sui sistemi naturali e umani²¹.

Per adattamento ai cambiamenti climatici si intende, in definitiva, il processo di adeguamento al clima attuale o atteso e ai suoi impatti, per limitarne i danni e sfruttarne gli eventuali benefici²²; le misure o azioni di adattamento sono quelle che perseguono tali finalità.

Occorre aggiungere, per completezza di trattazione, che, in alcuni casi, viene enucleato anche un terzo "pilastro", in particolare nel riferirsi sia alla tematica del finanziamento dell'azione sul clima, sia alla recente adozione dell'Accordo sulle perdite e i danni associati ai cambiamenti climatici, designato ad esplicare la propria efficacia laddove le misure di adattamento non riescono a far fronte efficacemente agli impatti negativi dei cambiamenti climatici.

Restando aderenti alla delineata ripartizione in pilastri dell'azione sul clima, nel presente lavoro ci concentreremo su temi attinenti ai primi due pilastri, ossia alle misure (complementari) di mitigazione e adattamento su cui si fonda l'azione climatica.

Il quadro giuridico della mitigazione presenta notevoli differenze rispetto a quello dell'adattamento: nel primo le disposizioni provengono solitamente "dall'alto", secondo un approccio *top-down* e hanno sovente portata ampia, applicandosi ad una serie di destinatari che sono posti sullo stesso piano; ciò si deve al fatto che gli interventi di riduzione delle emissioni di gas serra e di assorbimento degli stessi, ovunque

¹⁸ Per vulnerabilità di un sistema si intende "la propensione o la predisposizione degli elementi esposti a essere influenzati negativamente. Il termine comprende una varietà di concetti ed elementi, tra cui la sensibilità o suscettibilità al danno e la mancanza di capacità di far fronte e di adattarsi" (IPCC, *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014).

¹⁹ Per resilienza si intende "la capacità di un sistema sociale, economico o ambientale di far fronte a un evento pericoloso, o anomalie, rispondendo e riorganizzandosi in modo da preservare le sue funzioni essenziali, l'identità e la struttura, mantenendo tuttavia anche la capacità di adattamento, apprendimento e trasformazione" (IPCC, *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014).

²⁰ Reperibile nel portale dell'ISPRA alla voce "cambiamenti climatici".

²¹ IPCC, *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014.

²² IPCC, *Climate Change 2022 ...*, cit.

realizzati, producono in ogni caso un effetto utile di riduzione della concentrazione globale di gas serra nell'atmosfera, che è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo generale di mitigazione, a beneficio di tutti.

Le disposizioni sull'adattamento, invece, si ispirano generalmente a un differente, duplice criterio, visto che gli impatti presenti e attesi dei cambiamenti climatici colpiscono i singoli territori con effetti molto differenti gli uni dagli altri: da un lato, si pone l'esigenza che da parte degli organi di governo più accentrati sia fornito un inquadramento generale (in particolare, attraverso l'indicazione delle cd. "azioni di sistema", come, ad esempio, quelle intese a definire le strutture di *governance* dell'adattamento; o come quelle indirizzate ad affrontare la riduzione della risorsa idrica e le sue conseguenze sul piano degli usi in ambito civile, agricolo, industriale, ecc.) e siano forniti indirizzi, coordinamento, supporto (tecnico, scientifico, giuridico, economico, ecc.) oltreché risorse economiche, in modo che i livelli inferiori di governo possano avvalersi di questi importanti strumenti. Da un altro lato, però, va rilevato che sono proprio i livelli di governo più vicini al territorio che – nel rispetto dei principi di prossimità e di sussidiarietà – riescono a dare le risposte più efficaci alle esigenze di adattamento delle comunità locali, a partire dalla pianificazione delle misure fino ad arrivare alla loro attuazione oltreché, successivamente, al monitoraggio e alla valutazione²³.

Ad esempio, altre saranno le esigenze di adattamento delle aree alpine e appenniniche a forte vocazione turistica invernale (legate alla necessità di rispondere al minore innevamento naturale determinato dal riscaldamento globale); altre saranno le esigenze delle zone costiere e insulari (dettate – *inter alia* – dalla necessità di rispondere all'aumento del numero dei fenomeni naturali estremi e della loro gravità, con i conseguenti impatti in termini di erosione costiera, di arretramento della linea di costa, ecc.); altre ancora saranno le esigenze delle zone agricole (che devono rispondere all'aumento dei fenomeni siccitosi, della desertificazione e dell'intrusione del cuneo salino); altre, infine, saranno le esigenze delle aree urbane (ad esempio la necessità di affrontare i fenomeni delle cd. "isole di calore" e dell'aumento di ondate di calore, cui si deve l'incremento della mortalità nelle fasce più anziane della popolazione, così come i fenomeni alluvionali in ambito urbano, responsabili di allagamenti, esondazioni, dissesto idrogeologico, ecc.).

Ciò premesso, come si diceva, a livello internazionale, a partire dall'UNFCCC, poi a seguire nel Protocollo di Kyoto e nell'Accordo di Parigi del 2015, così come nella normativa in materia di fonte dell'UE, l'azione sul clima è concentrata soprattutto sulle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici, lasciando uno spazio piuttosto ridotto a quelle di adattamento.

²³ J. BAKKER, *Are cities taking center-stage? The emerging role of urban communities as "normative global climate actors"*, in *IYIL*, vol. 30, 2020, pp. 81-106.

Nel citato Accordo di Parigi, ad esempio, ampia parte dell'articolato tratta della mitigazione, mentre all'adattamento è dedicato compiutamente soltanto l'art. 7. Il testo della legge europea sul clima, parimenti, è concentrato approfonditamente sulla mitigazione, mentre all'adattamento viene lasciato spazio solo nell'art. 5 e in poche altre disposizioni.

Negli ultimi anni, tuttavia, all'adattamento sia sta prestando una maggiore attenzione. A parere di chi scrive ciò si deve al fatto che si sta acquisendo una generalizzata consapevolezza su un punto cruciale: benché l'impegno nella mitigazione sia certamente essenziale onde evitare un aggravamento eccessivo dell'attuale crisi climatica, è, tuttavia, nell'adattamento la chiave per affrontare gli impatti negativi attuali e previsti dei cambiamenti climatici sui sistemi naturali e antropici, che intaccano sempre più i nostri diritti e che condizionano le nostre vite.

3. I cambiamenti climatici e il loro impatto sui diritti umani

Può considerarsi ormai accertato che i cambiamenti climatici producano effetti negativi sui diritti umani, circostanza di cui si dà atto, ad esempio, nel *General Comment* del 2019 relativo al diritto alla vita, in base al quale “*climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life*”²⁴; oltreché nel rapporto stilato nel 2022 dallo *Special Rapporteur* per la protezione dei diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici, ove si afferma che “*Throughout the world, human rights are being negatively affected and violated as a consequence of climate change*”²⁵. Il tema relativo alla necessità di proteggere i diritti umani dagli impatti negativi del mutamento climatico anima attualmente il dibattito tra ampie schiere di giuristi ed è trattato in numerosi e autorevoli studi condotti principalmente, ma non esclusivamente, nell'ambito della dottrina internazionalistica²⁶. Esso è affrontato, altresì, - seppur entro i limiti di cui dirà nel prosieguo -, in alcuni, rilevanti, strumenti adottati

²⁴ ONU, Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 36 - Article 6: Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019, par. 62.

²⁵ *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change*, UN Doc. A/77/226, 26 luglio 2022, par. 1.

²⁶ D. BODANSKY, *Introduction: Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, n. 38, 2009, pp. 511 ss. S. HUMPHREYS, *Human Rights and Climate Change*, CUP, Cambridge, 2010. L. RAJAMANI, *The Increasing Currency and Relevance of Rights-Based Perspectives in the International Negotiations on Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, n. 22, 2010, pp. 391 ss. S. MCINERNEY-LANKFORD, M. DARROW, L. RAJAMANI, *Human Rights and Climate Change. A Review of the International Legal Dimensions*, World Bank, Washington DC, 2011. S. DUYCK, S. JODOIN, A. JOHL (a cura di), *Handbook on Human Rights and Climate Governance*, Routledge, Londra, 2018. S. DUYCK e al., *Human Rights and the Paris Agreement's Implementation Guidelines: Opportunities to Develop a Rights-Based Approach*, in *Carbon & Climate Law Review*, n. 12, 2018, pp. 191 ss. M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 506-537. P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, pp. 596-605. Si vedano, inoltre, gli altri lavori citati in nota nel presente contributo.

sul piano internazionale dagli Stati parti della UNFCCC²⁷ e, ancora, è richiamato in diversi atti e iniziative degli organi competenti in tema di diritti umani facenti capo alle Nazioni Unite²⁸.

Per il rilievo e il carattere innovativo che esse assumono anche con riguardo al rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani, occorre, dare atto di due fondamentali risoluzioni adottate dal Consiglio per i diritti umani²⁹ e dall'Assemblea Generale³⁰ dell'ONU rispettivamente nel 2021 e nel 2022: in esse viene riconosciuto che l'accesso a un ambiente pulito, sano e sostenibile è un diritto umano fondamentale e universale e si afferma anche che, per le generazioni presenti e future, il cambiamento climatico costituisce una delle maggiori minacce al godimento dei diritti umani, incluso quello a un ambiente che abbia le citate caratteristiche. Tali raccomandazioni si collocano cronologicamente all'esito di un processo che ha avuto avvio, *in nuce*, con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 per poi svilupparsi successivamente informando sia gli ordinamenti interni, sia quello internazionale.

Vanno in questa direzione anche le iniziative assunte dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (da ultimo con Risoluzione n. 2396 del 2021³¹) con cui, in assenza di una disposizione all'interno della CEDU (e nei Protocolli) espressamente diretta alla protezione dell'ambiente, l'Assemblea ha invitato gli Stati membri ad avviare un dibattito funzionale all'adozione di un Protocollo addizionale alla CEDU nel quale sia esplicitamente affermata l'esistenza di un tale diritto³².

Un fondamentale apporto allo sviluppo di questa tematica proviene, poi, dalla prassi giudiziaria formatasi – o in via di formazione – sul tema relativo al rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani.

²⁷ Possono qui ricordarsi, *inter alia*: (1) i Cancun Agreements del 2010; (2) l'Accordo di Parigi del 2015 nel cui Preambolo gli Stati parti sono chiamati, tra l'altro, a tenere in debita considerazione i loro rispettivi obblighi in materia di diritti umani. (3) il Glasgow Climate Pact del 2021.

²⁸ Si vedano al riguardo: (1) le risoluzioni adottate dal 2008 in poi dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite sul legame tra cambiamenti climatici e diritti umani (ad esempio, *Human rights and climate change*, UN Doc. A/HRC/RES/41/21, 12 luglio 2019). (2) i *Report* dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti umani e l'ambiente, l'ultimo dei quali risalente al 2022 (UN Doc. A/HRC/49/53). (3) l'attività svolta dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. (4) l'istituzione nel 2021 da parte del Consiglio per i diritti umani di uno *Special Rapporteur* per la promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici, che, nominato nel marzo 2022, nel successivo mese di luglio ha presentato il primo *Report* su questo tema (UN Doc. A/77/226, cit.).

²⁹ ONU, Consiglio per i diritti umani, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13, 18 ottobre 2021.

³⁰ ONU, Assemblea Generale, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300, 28 luglio 2022.

³¹ CoE, Assemblea Parlamentare, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, Risoluzione n. 2396, 29 settembre 2021.

³² Com'è noto l'assenza di una tale disposizione nella CEDU è stata colmata grazie all'attività della Corte EDU che, in via interpretativa, in numerosi casi ha avuto modo di affrontare la questione della tutela del diritto a un ambiente salubre in via ermeneutica, ritenendo applicabili ai casi di specie le disposizioni che nella CEDU sono poste a presidio di altre tipologie di diritti (quali il diritto alla vita, il diritto alla vita privata e familiare, ecc.) assumendo così un ruolo centrale nello scenario internazionale proprio con riguardo alla protezione del diritto a un ambiente salubre. Tra le altre iniziative di minor rilievo svolte in seno al CoE può menzionarsi la pubblicazione (sottoposta più volte ad aggiornamenti, l'ultima volta nel 2022) del *Manual on Human Rights and the Environment*.

4. L'inquadramento giuridico della materia dei cambiamenti climatici

La pianificazione e l'attuazione dell'azione sul clima si fonda su un quadro giuridico articolato formatosi – e in via di formazione – sul piano internazionale, regionale (in particolare nell'UE), nazionale e locale. Come accennato in premessa, il *corpus* di norme su cui si basa l'azione sul clima è oggi spesso inquadrato e definito come “diritto del clima”: la tematica dei cambiamenti climatici si collocava in origine principalmente nell'ambito del diritto dell'ambiente, pur presentando connessioni anche con altre branche del diritto e, progressivamente, ha acquisito una propria sostanziale autonomia, potendo essere definita adesso nei termini anzi detti.

Alcuni principi di diritto internazionale generale che informano la materia ambientale sono applicabili, per quanto di pertinenza, anche al tema dei cambiamenti climatici: si tratta in primo luogo del “*no harm principle*” ossia della norma di diritto internazionale consuetudinario, richiamata anche nel Preambolo della UNFCCC³³, che prevede il divieto per gli Stati di cagionare danni ad altri Paesi, essendo i primi, in caso contrario, chiamati a rispondere di tali danni³⁴.

In questa disamina vanno, in secondo luogo, richiamati gli obblighi di cooperazione (informazione preventiva, informazione d'urgenza, informazione e consultazione)³⁵; e, in terzo luogo, occorre dare atto dell'obbligo – che sussiste in taluni casi – di procedere a una valutazione d'impatto ambientale³⁶.

Possono essere menzionati, inoltre, altri principi che non hanno natura consuetudinaria, ma che vengono enucleati in dottrina partendo dal complesso delle norme internazionali esistenti in materia ambientale, i quali sono caratterizzati da un elevato grado di astrazione e indeterminatezza: si tratta del principio

³³ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, aperta alla firma a New York il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, in *UNTS*, vol. 1771, p. 107; ratificata in Italia con l. 15 gennaio 1994, n. 65, in *GU* 29 gennaio 1994, n. 23 (nel prosieguo, in breve, UNFCCC). Al riguardo v. P. PENNETTA e al., *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Cedam, Padova, 2018.

³⁴ Sul punto si rinvia alle considerazioni che, sotto distinti profili, con diversi approcci e pervenendo a conclusioni a tratti differenti, sono state svolte in dottrina. Si vedano, tra gli altri: P. PICONE, *Obblighi reciproci e obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in V. STARACE (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 27. R. PISILLO MAZZESCHI, “*Due diligence*” e responsabilità internazionale degli Stati, Giuffrè, Milano, 1989, p. 355. T. SCOVAZZI, *The Seabed beyond the Limits of National Jurisdiction: General and Institutional Aspects*, in A.G. OUDE ELFERINK, E.J. MOLENAAR (a cura di), *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*, Brill, Leiden, 2010, pp. 43-60. P. SANDS, J. PEEL, *Principles of international environmental law*, IV ed., CUP, Cambridge, 2018. P.-M. DUPUY, J.E. VINUALES, *International Environmental Law*, II ed., CUP, Cambridge, 2018. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, XII ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 245-247. S. MALJEAN-DUBOIS, *The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law*, in B. MAYER, A. ZAHAR (a cura di), *Debating Climate Law*, CUP, Cambridge, 2021, pp. 15-28. C. CAMPBELL-DURUFLÉ, *The Significant Transboundary Harm Prevention Rule and Climate Change: One-Size-Fits-All or One-Size-Fits-None?*, *ivi*, pp. 29-39. P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, IV ed., OUP, Oxford, 2021. S. DI BENEDETTO, *Obblighi di protezione dell'ambiente nelle aree oltre la giurisdizione nazionale*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 126, 2023, pp. 397-418.

³⁵ B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, *cit.*, p. 247.

³⁶ CIG, *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, sentenza, 20 aprile 2010, in *ICJ Reports*, 2010, p. 4, parr. 111, 122, 131, 149, 157, 158.

(implicito) della salvaguardia dell'ambiente (o dell'equilibrio ecologico)³⁷ e del principio (espreso) dello sviluppo sostenibile³⁸.

Vanno poi tenuti in considerazione anche ulteriori principi che assumono rilievo in materia ambientale e climatica: per alcuni di essi si è formato un certo consenso in merito alla loro natura consuetudinaria, come avviene ad esempio per i principi di prevenzione³⁹ e di precauzione⁴⁰. Per altri, invece, la natura consuetudinaria è piuttosto controversa e dibattuta, pertanto in determinati casi potrebbe parlarsi effettivamente di principi mentre in altri casi si tratterebbe più propriamente di “nozioni” o di altri istituti comunque privi di effetti giuridici vincolanti: in questo contesto tra i primi può menzionarsi il principio “chi inquina paga”⁴¹, mentre tra i secondi figurerebbero il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità⁴², i principi di equità intergenerazionale e intragenerazionale⁴³, il principio di integrazione (che costituisce un aspetto dello sviluppo sostenibile sancito già nel Principio 4 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo)⁴⁴, il principio di non regressione

³⁷ B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, cit., pp. 57-58.

³⁸ F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *RQDA*, 2010, pp. 13-41. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, cit., pp. 57-58.

³⁹ V., tra gli altri, A. ZAHAR, *Mediated versus Cumulative Environmental Damage and the International Law Association's Legal Principles on Climate Change*, in *Climate Law*, n. 4, 2014, pp. 217-233. B. MAYER, *The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar*, in *Climate Law*, n. 5, 2015, pp. 1-24. L.-A. DUVIC-PAOLI, M. GERVASI, *Harm to the global commons on trial: The role of the prevention principle in international climate adjudication*, in *RECIEL*, n. 2, 2023, pp. 226-236.

⁴⁰ V., tra gli altri, M.C. PONTECORVO, *Il principio di precauzione e la regolamentazione volta a combattere i cambiamenti climatici e l'inquinamento dell'atmosfera*, in A. BIANCHI, M. GESTRI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 221-285. F. SPAGNOLI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo: il ruolo della scienza e del diritto nell'emergenza climatica*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, pp. 3497-3503.

⁴¹ D. HEINE, M.G. FAURE, G. DOMINIONI, *The Polluter-Pays Principle in Climate Change Law: An Economic Appraisal*, in *Climate Law*, n. 1, 2020, pp. 94-115.

⁴² T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *RGA*, nn. 3-4, 1993, pp. 577-583. L. RAJAMANI, *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 2, 2002, pp. 120-131.

⁴³ E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, UNU, Tokio, 1989.

⁴⁴ Tra I tanti, v. A. NOLLKAEMPER, *Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law*, in A. LENSCHOW (a cura di), *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, Routledge, Londra, 2001, pp. 22-32.

(o di progressione)⁴⁵, il principio di resilienza⁴⁶ e di sviluppo resiliente al clima (*climate resilient development*)⁴⁷, il principio di conoscenza scientifica e di integrità nel processo decisionale⁴⁸, il principio di solidarietà⁴⁹.

Alcuni principi sono sorti in un determinato ordinamento giuridico e svolgono la propria funzione perlopiù limitatamente ad esso: ad esempio, nel quadro dell'Unione europea, assume oggi un particolare rilievo nei progetti finanziati con fondi a valere sul PNRR e sul ciclo di programmazione 2021-2027 il principio "DNSH" che prevede il divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente⁵⁰.

A parte l'ambito di applicazione dei citati principi, la specifica materia dei cambiamenti climatici è disciplinata sul piano internazionale convenzionale attraverso un sistema di norme adottate a partire dalla Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC) del 1992 e, successivamente, nel contesto delle COP (Conferenze delle Parti) nel cui ambito sono proseguiti i negoziati sul clima tra gli Stati parti: si tratta, in particolare, del Protocollo di Kyoto del 1997, del relativo Emendamento di Doha del 2012 e dell'Accordo di Parigi del 2015. Tra gli atti adottati in seno al UNFCCC, aventi allo stato una natura giuridica differente da quelli appena citati, possono essere menzionati il Glasgow Climate Pact del 2021⁵¹ e l'Accordo istitutivo di un fondo per le perdite e i danni (*Loss and Damage Fund*) del 2022⁵². Riprendendo le fila di quanto accennato a tal riguardo nel secondo paragrafo, appare qui opportuno fornire qualche ulteriore elemento per meglio comprendere le caratteristiche principali dello strumento da ultimo richiamato.

Il percorso sfociato nell'adozione dell'Accordo sull'*Loss and Damage Fund* è stato intrapreso sin dalla COP-18 del 2012⁵³, per poi progredire nel 2013 con l'istituzione del cd. Meccanismo di Varsavia per le perdite

⁴⁵ M. PRIEUR, G. SOZZO, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Brussels, 2012. S. CANDELA, *Il principio di non regressione ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2021, pp. 30-71. A.D. MITCHELL, J. MUNRO, *An international law principle of non-regression from environmental protections*, in *ICLQ*, vol 72, 2023, pp. 35-71.

⁴⁶ R.K. CRAIG, "Stationarity is Dead" - Long Live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law, in *Harvard Environmental Law Review*, vol. 34, 2010, pp. 9-73.

⁴⁷ IPCC, AR6, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Summary for Policymakers*, pp. 28-33, 2022.

⁴⁸ J. C. HANEKAMP, L. BERGKAMP, *The 'Best Available Science' and the Paris Agreement on Climate Change*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1, 2016, pp. 42-48.

⁴⁹ Sul punto I. BRUNO, *L'equità climatica come dovere costituzionale di solidarietà*, in *Diritti comparati*, 14 settembre 2022. P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023, pp. 86-103.

⁵⁰ P. CASALINO, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5, 2021, pp. 5-18. G.M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La Cittadinanza europea*, n. 2, 2022, pp. 151-198.

⁵¹ UNFCCC, *Glasgow Climate Pact*, Decision -/CP.26, 13 novembre 2021.

⁵² UNFCCC, *Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage*, Decision -/CP.27-/CMA.4, 20 novembre 2022. Si veda: A.W. NAYLOR, J. FORD, *Vulnerability and loss and damage following the COP27 of the UN Framework Convention on Climate Change*, in *Regional Environmental Change*, vol. 23, n. 38, 2023.

⁵³ COP-18, *Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity*, Decision 3/CP.18, 8 dicembre 2012.

e i danni associati agli impatti dei cambiamenti climatici⁵⁴ e maturare definitivamente allorquando la tematica in questione è confluita all'interno dell'Accordo di Parigi, nell'art. 8. Mentre tale disposizione delinea lo strumento in parola nei suoi tratti generali⁵⁵, con l'adozione dell'Accordo sul *Loss and Damage Fund* avutasi in occasione della COP-27 del 2022, i temi più rilevanti sono affrontati analiticamente. Occorre osservare che, secondo un approccio sistematico, la questione concernente le perdite e i danni connessi ai cambiamenti climatici veniva inquadrata, fino a quel momento, tra le misure di adattamento ai cambiamenti climatici *lato sensu*. Invece, con l'approvazione nel 2022 di questo strumento, il tema del “*loss and damage*” sembrerebbe dare forma e sostanza a un ulteriore “terzo pilastro” dell'azione climatica, autonomo rispetto ai due pilastri della mitigazione e dell'adattamento. Questo “terzo pilastro” si concentrerebbe sulle perdite e i danni economici e non economici associati agli impatti negativi dei cambiamenti climatici, ossia sugli impatti dei cambiamenti climatici che vanno oltre i limiti insiti nel pilastro dell'adattamento e che influiscono negativamente su diversi settori rilevanti, ponendo la complessa questione della risarcibilità o meno dei relativi danni.

Tale questione, peraltro, è stata trattata anche nell'ultima delle risoluzioni in tema di cambiamenti climatici e diritti umani adottata dal Consiglio per i diritti umani dell'ONU nel luglio 2022 nella quale, oltre a riconoscere e affrontare, come nelle precedenti risoluzioni, i legami critici tra l'azione sul clima e il rispetto dei diritti umani, il Consiglio si è soffermato in questo caso sull'aspetto relativo alle perdite e ai danni associati agli impatti negativi dei cambiamenti climatici e sulla possibilità di perseguire un'effettiva realizzazione dei diritti umani⁵⁶.

A prescindere dall'inquadramento sistematico, il rilievo insito nell'adozione dell'Accordo istitutivo di un fondo per le perdite e i danni è molteplice: da un lato, si crea un fondo *ad hoc* col quale dare concrete risposte alle legittime pretese – altrimenti difficilmente giustiziabili – di coloro che subiscono un danno a causa dei cambiamenti climatici; dall'altro, sotto un profilo di “*climate policy*”, segna un'importante ripresa del percorso di evoluzione della normativa internazionale sul clima dopo un periodo di parziale stallo che è seguito all'adozione dell'Accordo di Parigi; in terzo luogo, il fondo costituisce apparentemente un valido strumento per dare concreta attuazione ai principio delle responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità che costituisce uno dei fondamenti del diritto del clima⁵⁷.

⁵⁴ COP-19, *Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts*, Decision 2/CP.19, 23 novembre 2013.

⁵⁵ E. FASOLI, *State Responsibility and the Reparation of Non-Economic Losses Related to Climate Change under the Paris Agreement*, in *RDI*, n. 1, 2018, pp. 90-130.

⁵⁶ ONU, Consiglio per i diritti umani, *Human rights and climate change*, UN Doc. A/HRC/RES/50/9, 14 luglio 2022.

⁵⁷ M. COLLI VIGNARELLI, *Accordo sul Loss and Damage Fund alla COP27: il diritto internazionale alla prova della crisi climatica 'qui ed ora'*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2023.

Al di fuori dell'ambito dell'UNFCCC si collocano altri atti che, benché affrontino delle questioni climatiche solo in modo indiretto e incidentale, forniscono ugualmente un valido apporto all'azione sul clima, contribuendo a perseguirne le finalità e riflettendone il carattere trasversale: si tratta, ad esempio, del Quadro di Sendai sulla riduzione del rischio di disastri 2015-2030, approvato nel 2015, che ha particolare rilevanza per le tematiche relative all'adattamento in un'ottica di prevenzione degli impatti dei cambiamenti climatici.

Un altro esempio di risalto è rappresentato dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dagli annessi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, la quale inquadra esplicitamente l'azione sul clima nell'Obiettivo n. 13 e, oltre a ciò, tocca diversi aspetti della materia climatica in altri Obiettivi come ad esempio, *inter alia*, l'Obiettivo n. 11, relativo alle città e comunità locali, il quale costituisce un importante punto di riferimento per gli aspetti concernenti l'adattamento ai cambiamenti climatici a scala locale⁵⁸.

La tutela dell'equilibrio climatico costituisce un fattore rilevante anche nel contesto degli obiettivi di protezione di altre componenti ambientali: è il caso ad esempio della salvaguardia della diversità biologica⁵⁹ o della tutela degli oceani⁶⁰, nel cui ambito devono ritenersi integrate anche le questioni climatiche.

Un ruolo fondamentale in materia ambientale e climatica è poi svolto dalla Convenzione di Aarhus, che prevede, come noto, l'esercizio di tre diritti procedurali che consistono nel diritto di accesso alle informazioni ambientali, nel diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale e nel diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale⁶¹.

In tutt'altro contesto rispetto a quello delle fonti di diritto internazionale, nel 2015 è stato adottato un atto "*sui generis*" che ha contribuito considerevolmente a dare voce alla questione ambientale e climatica a livello globale, affrontando in particolare gli aspetti etici e morali in essa insiti: si tratta della nota lettera enciclica *Laudato Si'* di Papa Francesco⁶² nella quale la tutela dell'ambiente e del clima viene ricondotta

⁵⁸ R. PAVONI, *Sustainable Development as a Cornerstone of Cities' Engagement with International Law*, in *IYIL*, vol. 30, 2020, pp. 59-80. C. BAKKER, *Are cities taking center-stage? the emerging role of urban communities as "normative global climate actors"*, in *IYIL*, vol. 30, 2020, pp. 81-106.

⁵⁹ Ci riferiamo all'applicabilità ai temi climatici della Convenzione sulla diversità biologica del 1992 e del Quadro globale per la diversità biologica Kunming-Montreal del 19 dicembre 2022, CBD/COP/DEC/15/4.

⁶⁰ Ci riferiamo all'applicabilità ai temi climatici del recentissimo Trattato per l'Alto Mare, i cui negoziati in seno alle Nazioni Unite si sono da poco conclusi, il quale prevede che si consegua entro il 2030 la tutela del 30% degli oceani: *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN doc. A/CONF.232/2023/4, 19 giugno 2023.

⁶¹ *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Aarhus, 25 giugno 1998, ratificata in Italia con L. 16 marzo 2001, n. 108, in *GU Serie Generale* n. 85 dell'11 aprile 2001, Suppl. Ordinario n. 80, entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

⁶² PAPA FRANCESCO, *Laudato Si'* (sulla cura della casa comune), Città del Vaticano, 24 maggio 2015. Per un'analisi v. A. SPADARO, "*Laudato Si'*", *Guida alla lettura dell'enciclica di Papa Francesco*, in *La civiltà cattolica*, Quaderno n. 3961, vol. 3, 2015, pp. 3-22. D. BODANSKY, *Symposium: The Pope's Encyclical and Climate Change Policy. Should We Care What the Pope Says about Climate Change?*, in *AJIL Unbound*, vol. 109, 2015, pp. 127-131. M. MONTINI, F. VOLPE, *In Praise of Sustainability: The Encyclical Letter Laudato Si' and its legal-economic implications*, in *IYIL*, vol. XXV (2015), 2016, pp. 311-324.

nell'alveo di un diritto dell'uomo a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato⁶³, rifiutandosi un approccio utilitaristico funzionale alla protezione ambientale⁶⁴, così come un "antropocentrismo dispotico"⁶⁵.

Vanno, altresì, menzionati in questa sintetica disamina alcuni "atti" che esulano dall'ambito giuridico e che hanno, invece, contenuto tecnico-scientifico: si tratta dei rapporti prodotti periodicamente a partire dal 1990⁶⁶ a cura dell'IPCC, che, come già detto, è un organo scientifico intergovernativo che opera sotto gli auspici delle Nazioni Unite⁶⁷. Il motivo per cui tali rapporti vengono qui citati si deve al rilievo che essi assumono in due distinti contesti notevolmente significativi per la *climate action*: da un lato, essi costituiscono un solido parametro di riferimento per gli Stati e per gli organi locali, laddove vengono intraprese attività di pianificazione e di attuazione dell'azione climatica; dall'altro lato, per i tribunali chiamati a pronunciarsi sul contenzioso climatico tali documenti sono fondamentali ai fini dell'accertamento dell'eventuale inadempimento degli Stati (e di altri soggetti, come ad es. le imprese) rispetto agli obblighi giuridici di cui sono onerati. Difatti, il contributo fornito a tal riguardo dai rapporti dell'IPCC non si esaurisce con le indicazioni relative a dati, indicatori e modelli scientifici, ma attiene anche alla definizione degli scenari climatici futuri, che costituiscono il parametro di riferimento per l'individuazione delle azioni di mitigazione e di adattamento che gli Stati sono tenuti a realizzare, non ultimo per finalità di tutela dei diritti umani.

Passando al contesto dell'Unione europea, la base giuridica per l'intervento delle sue Istituzioni in materia ambientale e climatica è costituita dall'art. 192 TFUE, norma che, per la realizzazione degli obiettivi previsti in tali materie dall'art. 191 TFUE, prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio deliberino secondo procedura legislativa ordinaria o speciale. L'art. 193 TFUE, poi, fa salvi i livelli di protezione maggiore, rispetto a quelli dell'UE, eventualmente previsti negli Stati membri, purché le misure adottate a livello nazionale siano compatibili con i Trattati.

L'Unione europea si pone come soggetto *leader* e principale promotore dell'azione sul clima a livello globale. Oltre ad aver dato impulso all'adozione di importanti strumenti multilaterali ed averne formalmente approvato i principali, ha intrapreso sul piano interno numerose iniziative emanando, nell'ambito delle competenze che le sono attribuite, un ampio numero di atti, in parte vincolanti, in parte

⁶³ A. KISS, *Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement*, in P. KROMAREK (a cura di), *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, Parigi, 1987, pp. 13-28.

⁶⁴ E. RUOZZI, *La lettera enciclica Laudato Si': dal diritto dell'individuo ad un ambiente sano al dovere di protezione del bene comune*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 146-154.

⁶⁵ PAPA FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., par. 68.

⁶⁶ IPCC, *First Assessment Report*, 1990.

⁶⁷ L'IPCC è stato istituito nel 1988 da WMO e UNEP.

privi di efficacia vincolante, mediante i quali essa si propone di affrontare le cause e gli impatti dei cambiamenti climatici⁶⁸.

A partire dal lancio dello *European Climate Change Programme* (ECCP) nel 2000 e, a seguire, con l'adozione nel 2003 della direttiva istitutiva dell'EU ETS⁶⁹, nell'UE si è data ampia e concreta attuazione all'azione sul clima tant'è che, nell'arco di un quarto di secolo, sono numerosissimi gli atti, spesso ancorati al binomio clima-energia, di cui essa si è dotata, fino a giungere, nel 2018, al Regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e del clima⁷⁰ che ha disciplinato la materia prima del cambio di passo registratosi l'anno successivo con l'insediamento della nuova Commissione europea. Questa, con la presentazione nel 2019 del Green Deal europeo⁷¹, relevantissimo documento strategico voluto dalla neo-presidente della Commissione, pone la questione ambientale, della neutralità climatica e dell'adattamento ai cambiamenti climatici pressoché al centro di tutte le politiche dell'UE sino al 2050, destinando oltre il 30% del bilancio complessivo dell'Unione all'azione sul clima, sia nel quadro pluriennale della programmazione 21-27, sia nell'ambito del Next Generation EU, in particolare nel dispositivo sulla ripresa e la resilienza (RRF) su cui si basano i relativi Piani (come il Piano Nazionale di ripresa e Resilienza – PNRR) presentati dagli Stati membri.

I principali atti mediante i quali si è data attuazione agli obiettivi in materia climatica fissati nel Green Deal sono il cd. “regolamento tassonomia”⁷², che introduce⁷³ il recente e noto principio del divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH) applicandolo anche agli obiettivi di mitigazione e adattamento; il Patto europeo per il clima, un'iniziativa che - concentrandosi sulla diffusione della consapevolezza e sul sostegno all'azione - intende fornire uno spazio di collaborazione e coinvolgere diversi portatori di interessi e la società civile affinché si impegnino a favore dell'azione per il clima e di comportamenti più sostenibili⁷⁴; la nuova Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici del 2021⁷⁵, che subentra alla precedente Strategia di adattamento del 2013, stabilendo come l'Unione europea possa

⁶⁸ S. BERTAZZO, *La definizione e l'attuazione di una politica sui cambiamenti climatici in ambito internazionale e comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, 2003, pp. 1141-1189.

⁶⁹ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità. Sul punto si vedano: B. POZZO, *La nuova direttiva CE 2003/87 sullo scambio di quote di emissione: prime osservazioni*, in *RGA*, n., 2004, pp. 11-20. V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione: analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Giuffrè, Milano, 2010.

⁷⁰ Reg. (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

⁷¹ Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019.

⁷² Reg. (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili.

⁷³ Per la precisione, una menzione del principio DNSH (divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente) era già presente nell'art. 2, n. 17, del Reg. (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari.

⁷⁴ Commissione europea, *Patto europeo per il clima*, COM(2020) 788 final del 9 dicembre 2020.

⁷⁵ Commissione europea, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021) 82 final del 24 febbraio 2021.

e debba adattarsi agli impatti inevitabili dei cambiamenti climatici e diventare resiliente al clima entro il 2050; la cd. “legge europea sul clima” che, nel dare attuazione agli obiettivi previsti nel Green Deal europeo, ha stabilito l’obiettivo vincolante della neutralità climatica nell’Unione entro il 2050 e ha istituito un quadro per progredire nel perseguimento dell’obiettivo globale di adattamento, così integrando il contenuto dell’Accordo di Parigi e dell’Agenda 2030, in particolare dell’Obiettivo 13, nel quadro giuridico dell’Unione europea⁷⁶; il pacchetto di proposte “Pronti per il 55%” (cd. “Green Package”) presentato il 14 luglio 2021 dalla Commissione europea e volto in particolare a conseguire entro il 2030 l’obiettivo di ridurre le emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990, così come indicato nel Green Deal e nella legge europea sul clima. Si colloca in questo contesto anche la proposta di regolamento sul ripristino della natura (cd. “*nature restoration law*”), approvata con emendamenti dal Parlamento europeo il 12 luglio 2023⁷⁷. Con riguardo al livello nazionale e locale, vediamo che si tratta al contempo di quello nel quale viene data attuazione agli impegni assunti dagli Stati sul piano internazionale e dell’Unione europea, e di quello in cui *motu proprio* vengono adottati strumenti per perseguire l’azione sul clima: giova ricordare al riguardo che il Protocollo di Kyoto, nel periodo di vigenza, pur prevedendo la possibilità per gli Stati di far ricorso ai tre cd. meccanismi flessibili per supportare le proprie politiche climatiche, focalizzava l’attenzione sulla assoluta centralità delle misure nazionali su questi temi⁷⁸.

Limitando il campo d’indagine al nostro Paese, occorre ricordare prima di tutto le modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione introdotte con Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, cosicché la tutela dell’ambiente è adesso espressamente prevista tra i principi fondamentali della Costituzione italiana: l’art. 9, comma III, della Costituzione stabilisce che «*La Repubblica [...] Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni*».

Vi sono poi numerosi atti che presentano spiccati elementi di rilievo con riguardo all’azione sul clima tra i quali figurano il T.U. dell’Ambiente⁷⁹ (limitatamente ad alcune disposizioni), la Strategia Nazionale di Adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC)⁸⁰, la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile⁸¹ (che, modellata sull’esempio dell’Agenda 2030, come quest’ultima contiene delle sezioni dedicate al clima); il

⁷⁶ Reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica.

⁷⁷ Parlamento europeo, Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 12 luglio 2023, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura, P9_TA(2023)0277.

⁷⁸ Sui meccanismi flessibili, v. M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *RGA*, n. 1, 1999, pp. 133-148.

⁷⁹ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

⁸⁰ SNAC, adottata con Decreto direttoriale del Direttore della DG Clima ed Energia del MATTM (oggi MASE), n. 86/CLE del 16 giugno 2015.

⁸¹ SNSvS, presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e adottata con Delibera del CIPE 22 dicembre 2017, n. 108, in fase di revisione nel 2022.

Piano Proteggi Italia per il triennio 2019-2021⁸²; il cd. Decreto Clima⁸³; il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico⁸⁴, per gli aspetti di adattamento; il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)⁸⁵, principalmente per gli aspetti di mitigazione; il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁸⁶, con riguardo ai fondi per l'azione sul clima; il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), il cui testo, nell'ultima versione del febbraio 2023, è attualmente sottoposto a procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

Accanto a tali atti assumono rilievo anche iniziative più generali come l'istituzione dell'Agenzia ItaliaMeteo nel 2022, che ha l'obiettivo – *inter alia* – di mettere a sistema la mole esistente di dati e fonti in materia di meteorologia e climatologia; la realizzazione nel 2021 della Piattaforma nazionale di adattamento, un portale web ad uso delle amministrazioni per l'accesso a dati e per lo scambio di buone pratiche, predisposta sul modello della Piattaforma di adattamento dell'UE lanciata nel 2014.

Il livello locale, intendendo con tale espressione quello nel quale si collocano, in particolare, Regioni ed Enti Locali, assume notevole importanza relativamente all'azione sul clima, tanto per quanto riguarda la mitigazione quanto per l'adattamento: in tale contesto la *climate action* prende forma sia all'interno di atti destinati specificamente ad affrontare l'emergenza climatica (come ad esempio le Strategie e i Piani regionali o locali congiunti di mitigazione e adattamento, oppure le Strategie e i Piani rivolti esclusivamente all'adattamento) sia, specialmente con riguardo al tema dell'adattamento, attraverso il cd. “*mainstreaming*” dell'adattamento, espressione con la quale si intende fare riferimento generalmente all'integrazione dell'adattamento nelle diverse politiche settoriali, sia in termini di interventi sia di risorse necessarie.

L'apporto delle Regioni viene fornito sia nella fase della pianificazione territoriale e urbanistica, generale e di settore (ad esempio con i Piani energetici regionali, i Piani di difesa delle coste, i Piani forestali, i Piani di tutela delle acque, i Piani per la qualità dell'aria), sia in quella di attuazione. In alcuni casi l'intervento

⁸² Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico, per la messa in sicurezza del territorio e per le opere di prevenzione del rischio, 27 febbraio 2019.

⁸³ D.L. 14 ottobre 2019, n. 111. Ha introdotto disposizioni volte, principalmente, alla definizione di una politica strategica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria.

⁸⁴ Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, Approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2019 e pubblicato in *GU* 13 aprile 2019, n. 88.

⁸⁵ Il PNIEC è stato predisposto ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e del clima ed è stato presentato nel dicembre 2019. La Commissione si è pronunciata favorevolmente su di esso: Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della commissione. Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia, SWD(2020) 911 final/2 del 29 gennaio 2021.

⁸⁶ Il PNRR è stato presentato in base al Dispositivo di Ripresa e di Resilienza, nel quadro del Next Generation EU, e approvato definitivamente il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione n. 10160/21 del Consiglio ECOFIN.

delle Regioni si deve all'esigenza di adempiere ad obblighi di legge, come accade con riguardo alle Strategie regionali di sviluppo sostenibile la cui adozione è prevista dal T.U. dell'ambiente⁸⁷.

L'attuazione dell'adattamento può realizzarsi sia attraverso singole misure, sia mediante azioni coordinate e maggiormente strutturate, note come "azioni di sistema", che, in linea di massima, vengono definite dai livelli di governo del territorio centrali per essere poi attuate dagli organi periferici. Un esempio di questo genere è costituito dalle azioni relative alla costruzione di una *governance* dell'adattamento: con esse, grazie all'elaborazione di orientamenti generali su organizzazione, ruoli e funzioni, si intendono indirizzare gli enti regionali e locali verso la costituzione di strutture organizzative definite e permanenti che siano in grado di procedere autonomamente ed efficacemente alla pianificazione e all'attuazione di misure di adattamento e di raccordarsi con altre strutture, sia sul piano orizzontale (ad esempio con un coordinamento tra più strutture regionali di *governance*); sia sul piano verticale, ad esempio attraverso il coordinamento di una struttura regionale con i livelli più accentrati di governo, oppure mediante lo svolgimento di una funzione di raccordo – o di *pivot* – degli Enti locali. Ciò potrebbe realizzarsi da parte delle Regioni provvedendo (mediante le strutture tecniche ad esse afferenti, come le Agenzie Regionali per l'Ambiente) alla predisposizione di un quadro climatico regionale oppure alla redazione di scenari e modelli climatici a scala regionale che possano costituire un valido punto di riferimento anche per gli Enti Locali, oppure assicurando a quest'ultimi il supporto tecnico e la dotazione di dati meteo-climatici necessari alla redazione di un piano locale di adattamento⁸⁸.

Non mancano poi casi in cui le Regioni, nel rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione si sono dotate di leggi organiche e strutturate con cui si propongono di affrontare i temi della transizione ecologica e dei cambiamenti climatici, le quali contengono, altresì, programmi per la definizione degli interventi (è il caso, ad es., delle leggi regionali *ad hoc* emanate in Friuli Venezia Giulia, Toscana e Basilicata)⁸⁹.

⁸⁷ L'obbligo di adottare Strategie regionali di sviluppo sostenibile – che, collocandosi concettualmente a valle dell'Agenda 2030 e degli annessi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile tra i quali, come detto, figura l'Obiettivo n. 13 sull'azione sul clima, racchiudono o dovrebbero racchiudere previsioni anche in tema di cambiamenti climatici – è previsto dall'art. 34, par. 4, del d.lgs. 152/2006 (TU Ambiente). Il medesimo articolo, ai parr. 4 e 5 stabilisce che tali strategie regionali "*indicano insieme al contributo della regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere*", "*definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali*" ed inoltre esse "*definite coerentemente ai diversi livelli territoriali, attraverso la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, in rappresentanza delle diverse istanze, assicurano la dissociazione fra la crescita economica ed il suo impatto sull'ambiente, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione*".

⁸⁸ N. BERTUZZI, F. CITTADINO, A.T. FELBER, *Policy recommendation: integrazione della politica climatica a livello subnazionale in Italia e in Austria. Riflessioni sulle Province Autonome di Trento e Bolzano e sui Länder Vorarlberg e Tirolo*, Research Südtirol/Alto Adige, Bolzano, 2019.

⁸⁹ Per alcuni spunti di riflessione su possibili contributi delle Regioni all'azione sul clima si veda: F. FRANCESCHELLI, *Il ruolo delle Regioni nella lotta al riscaldamento globale*, in ISSIRFA, 2013, pp. 1-16.

L'impegno dei Comuni sul clima si attua nel quadro delle funzioni ad essi attribuite ai sensi degli artt. 114, 118 e 119 Cost. Al riguardo va precisato che in tema di adattamento ai cambiamenti climatici è proprio il livello comunale e delle comunità locali quello nel quale maggiormente si riesce a fornire una risposta concreta agli impatti dei cambiamenti climatici⁹⁰. Si tratta di interventi estremamente eterogenei, legati alle specifiche esigenze di ciascuna comunità locale, che possono essere classificati nelle seguenti categorie: (a) adattamento incrementale⁹¹; (b) adattamento trasformatore⁹²; (c) adattamento preventivo⁹³; (d) adattamento autonomo⁹⁴; (e) adattamento pianificato⁹⁵.

L'approccio trasformatore all'adattamento appare quello preferibile, poiché consente di affrontare col maggior grado di approfondimento le cause che sono all'origine delle vulnerabilità dei sistemi ambientali e antropici ai cambiamenti climatici, nell'ottica di perseguire gli obiettivi di resilienza e di adattamento; questo approccio si caratterizza per la sua capacità di condurre a mutamenti radicali nella società, basandosi sul coinvolgimento di tutti i settori della società stessa⁹⁶.

Esempi delle succitate categorie di adattamento sono le misure di regolamentazione per un'edilizia "adattiva" in grado di rendere gli edifici maggiormente resilienti agli effetti dei cambiamenti climatici (e possibilmente, al contempo, anche meno energivori, così perseguendo congiuntamente anche finalità di mitigazione dei cambiamenti climatici, secondo il cd. approccio "win-win"); la creazione di aree verdi idonee a contrastare il fenomeno delle cd. isole di calore (per intervenire – riducendola – sulla mortalità dovuta alle ondate di calore estreme imputabili al mutamento climatico); le misure per contrastare il

⁹⁰ R. PAVONI, *Sustainable Development ...*, cit., pp. 59-80. C. BAKKER, *Are cities taking ...*, cit., pp. 81-106. Si noti che uno degli strumenti di cui i Comuni possono dotarsi per affrontare in modo più efficace la crisi climatica è il PAESC, nel quadro dell'iniziativa della Commissione europea denominata "Patto dei Sindaci" (v. infra). Sul punto: G. LANDI, *Il Patto dei Sindaci: un nuovo modello di "governance" locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia*, in *RGA*, n. 2, 2013, pp. 277-282.

⁹¹ Piattaforma Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, Glossario, voce "Adattamento". Adattamento incrementale: azioni di adattamento per le quali l'obiettivo principale è quello di mantenere l'essenza e l'integrità di un sistema o di un processo ad una determinata scala.

⁹² *Ibid.*, Adattamento trasformatore: adattamento che cambia gli attributi fondamentali di un sistema in risposta al clima e ai suoi effetti.

⁹³ *Ibid.*, Adattamento preventivo: adattamento che avviene prima che si osservino gli impatti dei cambiamenti climatici, definito anche come adattamento proattivo.

⁹⁴ *Ibid.*, Adattamento autonomo: adattamento che non costituisce una risposta cosciente agli stimoli climatici, ma è attivato da cambiamenti ecologici nei sistemi naturali e da cambiamenti del mercato o del benessere nei sistemi umani, definito anche come adattamento spontaneo. Rientrano in questa categoria anche i fenomeni migratori indotti o co-indotti da fattori climatici.

⁹⁵ *Ibid.*, Adattamento pianificato: adattamento che è il risultato di una deliberata decisione politica, basato sulla consapevolezza che le condizioni sono cambiate o stanno per cambiare e che è necessario agire per tornare a mantenere o raggiungere uno stato desiderato. Fonte: *ivi*. Rientrano in questa categoria anche i piani di ricollocamento (planned relocation) della popolazione insulare o residente nelle zone costiere, per far fronte al degrado delle coste dovuto all'innalzamento del livello dei mari e all'aumento (in frequenza e in intensità) delle mareggiate a causa dei cambiamenti climatici.

⁹⁶ Sul rilievo della vulnerabilità con riguardo ai cambiamenti climatici, si veda: M. MARCHEGIANI, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Giappichelli, Torino, 2023.

dissesto idrogeologico (quale conseguenza di precipitazioni estreme indotte dal cambiamento climatico); quelle per contenere l'erosione costiera (dovuta sia al graduale innalzamento del livello dei mari provocato congiuntamente dalla fusione dei ghiacci e dall'espansione termica dell'acqua⁹⁷, sia alle mareggiate di estrema intensità, sia al fenomeno della subsidenza) oppure per rigenerare le aree costiere o, dove ciò non sia possibile, per ridurre l'incidenza di tali impatti retrocedendo, ad esempio, lungo la linea di costa; le misure per far fronte alla riduzione della risorsa idrica (conseguenza del minor innevamento e delle minori precipitazioni "ordinarie").

Al contempo la valutazione e la scelta sulle misure di adattamento da attuare per affrontare un medesimo impatto è suscettibile di produrre esiti differenti a seconda sia dello specifico contesto di riferimento, sia delle decisioni (soprattutto di natura politica) che si pongono a fondamento della scelta: ricorrendo alla ben nota tripartizione in azioni di adattamento di tipo "grey", "green" (tra le quali spiccano le cd. "nature-based solutions") e "soft", può verificarsi che, per garantire la protezione di un determinato bene, vi sia la possibilità di optare tra più misure appartenenti alle citate categorie. Ad esempio, per tutelare un territorio vulnerabile alle inondazioni costiere potrebbe scegliersi, sulla base dei criteri che informano l'azione della Pubblica Amministrazione, tra l'adozione di soluzioni di adattamento di tipo "grey" (come la realizzazione di scogliere artificiali); oppure di soluzioni di tipo "green" (come il ripristino delle mangrovie, misura, questa, che rientra tra le cd. "nature-based solutions"); oppure di soluzioni di tipo "soft" (come aumentare i sistemi di allerta precoce, i cd. *early-warning systems*); oppure potrebbe decidersi, diversamente, di accantonare l'obiettivo di tutelare quel determinato territorio e privilegiare, invece, scelte di natura diversa come potrebbe essere, quale *extrema ratio*, il ricollocamento pianificato della popolazione ivi residente verso territori più sicuri.

Di rilievo sono le iniziative assunte dagli Enti Locali volte a costituire delle reti di Comuni che condividono analoghi rischi e impatti e che, attraverso lo scambio di buone pratiche e altre forme di collaborazione, si propongono in questo modo di affrontare più efficacemente le sfide dei cambiamenti climatici. Iniziative di questo tipo sono, ad esempio, la Carta per l'adattamento nei Comuni dell'arco alpino⁹⁸, la Carta per l'adattamento nei Comuni degli Appennini⁹⁹, la rete ICLEI¹⁰⁰ e anche il progetto *in fieri* – modellato sulle iniziative assunte da parte degli Stati Insulari del Pacifico – di adozione di una Carta delle piccole Isole del Mediterraneo per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

⁹⁷ Si calcola che dal 1993, anno in cui è iniziata l'osservazione da satellite del livello del mare, ad oggi, il livello del mare si sia innalzato globalmente di oltre 8 cm. Cfr. A. CAZENAVE e al., *Global Sea-Level Budget 1993-Present*, in *Earth System Science Data*, n. 10, 2018, pp. 1551-1590.

⁹⁸ Carta di Budoia per l'azione dei Comuni alpini nell'adattamento locale ai cambiamenti climatici, Budoia, 24 giugno 2017.

⁹⁹ Carta degli Appennini per l'azione dei Comuni nell'adattamento locale ai cambiamenti climatici, Camerino, 23 maggio 2018.

¹⁰⁰ L'iniziativa è consultabile sul sito dell'ICLEI.

Un'importante attività di coordinamento delle autorità locali dell'UE sui temi climatici viene svolta dalla Commissione europea nel quadro dell'iniziativa del Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia che prevede l'adozione di PAESC (Piani di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima) con i quali le amministrazioni locali assumono un ruolo guida a livello territoriale riuscendo, peraltro, a coinvolgere efficacemente cittadini e portatori di interessi nell'azione sul clima¹⁰¹.

5. Criticità e limiti del regime giuridico dei cambiamenti climatici

Il quadro normativo di fonte internazionale, dell'Unione europea, nazionale e locale che è stato sinteticamente descritto nei suoi tratti essenziali nel paragrafo precedente prevede che gli Stati, ma anche altri soggetti come le imprese, forniscano un proprio contributo per rispondere alla esigenza di adottare misure di mitigazione e di adattamento che scaturisce dai cambiamenti climatici e dai loro effetti.

Tale quadro giuridico, tuttavia, presenta criticità, lacune e limiti che in molti casi ne determinano una sostanziale inadeguatezza rispetto a specifiche necessità o che, comunque, non consentono di affrontare con la dovuta accuratezza tutte le molteplici componenti della emergenza climatica cui si assiste.

In primo luogo, sul piano generale, l'Accordo di Parigi del 2015 lascia ampio spazio a critiche, benché esso possa essere considerato senz'altro come un importante approdo della comunità internazionale in anni nei quali cominciavano a perdersi le speranze in merito alla reale possibilità di dare continuità, nel quadro della UNFCCC, agli sviluppi registrati grazie al Protocollo di Kyoto¹⁰²; oltre al fatto che, anche in merito alla tempistica per la sua entrata in vigore (il 5 ottobre 2016, ad appena un anno dalla sua presentazione) e alla partecipazione da parte degli Stati (195 Parti su 198 Parti della UNFCCC), esso ha registrato un – probabilmente inaspettato – successo¹⁰³.

Le criticità di questo strumento, tuttavia, sono più di una¹⁰⁴. La principale di esse, probabilmente, è quella relativa all'eccessiva aleatorietà e discutibile efficacia dell'utilizzo del criterio delle *Nationally Determined Contributions (NDC)* – ossia gli impegni che gli Stati dichiarano di assumere per contribuire a contenere

¹⁰¹ G. LANDI, *Il Patto dei Sindaci...*, cit.

¹⁰² Sull'evoluzione compiuta dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi, si vedano: M. MONTINI, *L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *RGA*, n. 4, 2015, pp. 517-528. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2016, pp. 81-121. T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *RGA*, n. 1, 2021, pp. 163-173.

¹⁰³ D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *The American Journal of International Law*, n. 2, 2016, pp. 288-319. A. SAVARESI, *The Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey*, in *European Society of International Law - Conference Paper Series*, n. 13, 2016, pp. 1-17. M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *RDI*, n. 3, 2017, pp. 719-755.

¹⁰⁴ In dottrina sono stati sollevati rilievi critici e forniti spunti di riflessione. Tra i tanti, si vedano: D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, n. 2, 2016, pp. 142-150. C. VOIGT, *The Paris Agreement: What Is the Standard of Conduct for Parties?*, in *Questions of International Law*, vol. 26, 2016, pp. 17-28. P. LAWRENCE, D. WONG, *Soft Law in the Paris Climate Agreement: Strength or Weakness?*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, n. 3, 2017, pp. 276-286.

l'aumento della temperatura media globale entro 2°C rispetto ai livelli pre-industriali, sostenendo ogni sforzo per contenerlo entro 1,5°C – al fine di conseguire l'obiettivo globale di mitigazione dei cambiamenti climatici¹⁰⁵. Diversamente dall'Accordo di Parigi, nel proprio periodo di vigenza, il Protocollo di Kyoto si basava sul differente criterio del *cap and trade* assegnando agli Stati limiti precisi alle loro emissioni climalteranti: si trattava di un sistema che, a prescindere dalla maggiore o minore efficacia e benché non fosse certamente esente anch'esso da criticità, verosimilmente si prestava a valutazioni più attendibili in ordine al rispetto degli impegni assunti dagli Stati parti.

Di fronte alle chiare risultanze dell'IPCC e della comunità scientifica internazionale che ormai da tempo ha identificato nel non superamento dell'aumento della temperatura media globale oltre il limite di 1,5°C rispetto ai livelli pre-industriali il parametro per scongiurare i principali rischi connessi al cambiamento climatico, le difficoltà nell'accertamento del grado di impegno degli Stati su questo aspetto cruciale sembrano vanificare in parte la possibilità di affrontare l'emergenza climatica in atto¹⁰⁶.

In secondo luogo, si riscontrano dei limiti che informano trasversalmente l'ampio pilastro dell'adattamento; ciò sembra potersi attribuire, in buona parte, alla circostanza che gli strumenti attraverso i quali è disciplinato l'adattamento sono, perlopiù, privi di efficacia giuridica vincolante. Come si è accennato, mentre il pilastro della mitigazione è ampiamente normato ed è oggetto di una disciplina di dettaglio, dotata in gran parte di efficacia vincolante, viceversa, l'adattamento è inquadrato maggiormente all'interno di atti che sono privi di tale efficacia. Si tratta sia di atti strategici e di indirizzo che enunciano principi e obiettivi generali e che si limitano a sistematizzare le diverse tipologie di azioni; sia di atti di pianificazione che forniscono indicatori e parametri per l'attuazione dell'adattamento, lasciando poi spesso piena discrezionalità all'iniziativa dei singoli amministratori, senza prevedere obblighi giuridici.

Questo approccio si fonda sul ricorso alle disposizioni di *soft-law* e trova la sua ragion d'essere nella estrema pluralità degli impatti dei cambiamenti climatici che rendono necessarie scelte non basate sulla standardizzazione delle regole ma, al contrario, fondate su un criterio "*tailor-made*", caso per caso, imperniato su misure dirette ad affrontare la specificità del singolo impatto (attuale o previsto) su un dato sistema ambientale o antropico¹⁰⁷. Il contesto di realizzazione dell'adattamento è principalmente quello locale, con il coinvolgimento in via prioritaria dei livelli di governo più vicini al territorio, dove è proprio il territorio, nel quadro del pluralismo istituzionale e nel rispetto del principio di sussidiarietà, la prima

¹⁰⁵ B. MAYER, *International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions*, in *Transnational Environmental Law*, n. 2, 2018, pp. 251-275. T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto...*, *cit.*

¹⁰⁶ IPCC, *Global warming of 1.5°C*, 2018. B. MAYER, *Special Issue: Legal Aspects of the 1.5°C Target*, in *Carbon & Climate Law Review*, n. 1, 2018, pp. 1-5.

¹⁰⁷ L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay between Hard, Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, n. 2, 2016, pp. 337-358.

frontiera in cui affrontare e occuparsi adeguatamente del cambiamento climatico: in esso la dimensione locale deve essere valorizzata come coefficiente di identità nell'azione sul clima.

Questo approccio, tuttavia, non di rado trascende le finalità su cui originariamente si fonda, assumendo una deriva che finisce col gravitare essenzialmente attorno ad una auspicabile sensibilità degli amministratori locali rispetto a determinate tematiche ambientali che funga da volano per una spontanea determinazione a misurarsi con le azioni di adattamento sul clima: si tratta di un aspetto che non di rado resta racchiuso entro i limiti di un utopistico ideale comune della cittadinanza. Va da sé che, ragionando *a contrario*, laddove questa personale sensibilità del decisore politico dovesse mancare o dove la carenza di risorse umane ed economiche dovessero prevalere sulle ragioni dell'azione sul clima, si creerebbe una condizione di inerzia che finirebbe col lasciare campo libero agli impatti climatici e alla connessa incidenza negativa sul godimento dei diritti umani.

Si pone, altresì, un'altra questione strettamente correlata al tema in discussione: il quadro giuridico di riferimento così come descritto presenta, infatti, anche un ulteriore *vulnus* che risiede nel disallineamento temporale che, in genere, come accade per molti altri settori, si pone tra l'attuazione di misure di adattamento e i risultati che con esse si intendono raggiungere. Difatti, alcuni investimenti in tema di adattamento – che sovente esigono di impegnare ingenti risorse – prevedono tempi di ritorno, ossia tempi necessari a produrre il risultato perseguito, che sono spesso ben più lunghi della durata del mandato politico degli amministratori che se ne dovrebbero fare carico: è lecito ritenere, quindi, che quest'ultimi, pur restando entro gli argini del legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa, trovandosi a operare una scelta strategica sulle misure da attuare e sui progetti sui quali far confluire i finanziamenti, ben potrebbero dirigere gli sforzi verso quei settori che, garantendo tempi di ritorno inferiori, si rivelerebbero più utili per finalità politiche, piuttosto che avventurarsi in progetti di investimento sull'adattamento, dotati di minore *appeal* nel breve e medio periodo rispetto alle mere finalità politiche ed elettorali, provocando, così, una sorta di corto circuito nella funzione di governo che è a tutto detrimento dell'azione generale sul clima.

In terzo luogo, si ravvisano altre criticità nel quadro normativo sui cambiamenti climatici che sono riconducibili al connubio di due diversi fattori: l'uno, riguardante la carenza di norme vincolanti in materia di adattamento, essendo essa, come detto, disciplinata perlopiù mediante atti di *soft-law*¹⁰⁸; l'altro, relativo alla limitata produzione di tali atti a livello accentrato, poiché, per le ragioni precedentemente esposte, viene lasciato ampio spazio di determinarsi in tal materia ai livelli inferiori di governo attraverso i loro poteri normativi e regolamentari. Da ciò discendono almeno due ordini di problemi: (a) il primo è legato all'effettiva capacità degli enti territoriali e locali di recepire correttamente e in modo uniforme le

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 337-358.

indicazioni contenute negli atti adottati ai livelli superiori e più accentrati; (b) il secondo, in parte connesso al precedente, concerne il rischio che l'autonoma iniziativa dei livelli inferiori di governo volta a intercettare le specifiche esigenze di ciascun territorio, possa tradursi in un'eccessiva frammentazione delle misure di adattamento, nello scarso coordinamento tra le stesse e finanche giungere a inaccettabili situazioni di conflitto tra esse. Si pensi, ad esempio, all'innalzamento lungo la costa di una scogliera frangiflutti artificiale per rispondere all'esigenza di preservare un determinato tratto di arenile dall'aumento delle mareggiate provocato dal cambiamento climatico, che, come talvolta accade, provochi in questo modo un aggravamento del fenomeno dell'erosione costiera nei tratti limitrofi non presidiati dalla scogliera, eventualmente rientranti entro i confini di un'amministrazione comunale o di una Regione differente da quella che abbia realizzato la misura di adattamento.

In casi di questo genere, come è di tutta evidenza, si pone un problema di scarsa tenuta e finanche di inefficacia del regime giuridico sull'adattamento complessivamente inteso, sia rispetto all'obiettivo globale di adattamento indicato nell'Accordo di Parigi, sia rispetto a quello di concludere il processo di costruzione di un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050, stabilito dagli atti di fonte UE, sia, infine, agli obiettivi di adattamento così come declinati nella SNAC, nel PNACC e negli atti di pianificazione adottati a livello locale.

In quarto luogo, si pone da tempo il problema, progressivamente acuitosi, legato al connubio tra clima e sicurezza¹⁰⁹, derivante sia dalle maggiori difficoltà di approvvigionamento idrico e alimentare in ampi territori del continente africano e asiatico che finiscono con l'esacerbare preesistenti situazioni di conflitto, contribuendo così all'aggravamento degli scontri e dei fenomeni migratori di massa¹¹⁰, sia dal sovvertimento delle relazioni internazionali che costituisce un riflesso dell'*escalation* del conflitto russo-ucraino¹¹¹. A quest'ultimo proposito, la normativa vigente in materia climatica (che, come noto, è ampiamente incentrata su aspetti energetici, come ad esempio l'efficientamento energetico e l'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili), adottata negli scorsi anni in costanza di rapporti sufficientemente ordinati tra Paesi occidentali e Russia, si dimostra inadeguata a rispondere alle gravi difficoltà di accesso alle forniture energetiche derivanti dal conflitto. Nell'attuale situazione, la necessità degli Stati di garantire appropriati livelli di approvvigionamento di petrolio e gas metano e, in mancanza, anche di altre fonti energetiche come il carbone, sta assumendo un rilievo prioritario rispetto all'azione sul clima, dovendosi

¹⁰⁹ P.H. GLEICK, *The implications of global climatic changes for international security*, in *Climatic Change*, vol. 15, 1989, pp. 309-325. C. RALEIGH, H. URDAL, *Climate change, environmental degradation and armed conflict*, in *Political Geography*, n. 6, 2007, pp. 674-694.

¹¹⁰ A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *DUDI*, n. 2, 2021, pp. 521-533.

¹¹¹ Parlamento Italiano, Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica*, Documento XXXIV n. 9 - XVIII Legislatura, 27 aprile 2022.

necessariamente scongiurare il rischio che l'insufficienza energetica produca, oltre ad effetti sull'industria, sull'agricoltura e sugli utilizzi da parte della popolazione, anche, non ultimo, tensioni sociali e un abbassamento dei livelli di sicurezza¹¹².

6. Alcune possibili risposte alle criticità e ai limiti evidenziati

Benché un'ampia parte dei decisori politici nazionali e locali abbia maturato la consapevolezza dell'emergenza climatica in corso, come si evince dall'adozione dei citati strumenti di fonte internazionale, dell'UE e interna, nei quali si afferma la necessità di approntare misure in grado di farvi fronte, tuttavia, all'atto pratico, gli strumenti concretamente apprestati appaiono sovente inadeguati. Incidono, senz'altro, sulla capacità di mettere in campo misure idonee ad ogni scala di governo, le difficoltà che derivano da una eccessiva "parcellizzazione" delle azioni degli Stati e degli Enti Locali.

Gli Stati vengono a trovarsi ad affrontare spesso da soli il problema climatico, che, per sua natura, è del tutto trasversale e ha una estensione globale. Lo stesso paradigma si ripropone sui diversi livelli inferiori di governo del territorio.

Di norma, peraltro, l'adozione di efficaci misure in campo climatico richiede un considerevole impegno sia di natura economica, sia in termini di risorse umane, oltre a necessitare, per il raggiungimento degli obiettivi che ci si prefiggono, di tempistiche spesso lunghe e, come si è detto, disallineate rispetto alla durata del mandato degli amministratori chiamati ad assumere le decisioni rilevanti per l'azione sul clima. Per ambire a superare almeno una parte delle criticità e dei limiti evidenziati sin qui con riguardo al quadro giuridico in materia climatica, possono indicarsi diverse soluzioni praticabili, estremamente eterogenee tra loro: segue un'elencazione sommaria, con la precisazione che alcune di esse sono state desunte dalla prassi, mentre altre sono frutto di un'elaborazione concettuale, per cui ne andrebbe sperimentata in concreto l'efficacia.

Una prima risposta, di carattere generale, può consistere nell'adottare un approccio dell'azione sul clima orientato alla tutela dei diritti umani. Basandoci su questo presupposto, che è legato alla considerazione che i cambiamenti climatici producono impatti negativi su una serie di sistemi naturali e antropici finendo, così, spesso col ripercuotersi sul godimento dei diritti umani, è plausibile ritenere che le autorità centrali e territoriali dello Stato possano essere sollecitate a identificare misure di mitigazione e adattamento che

¹¹² Su alcuni aspetti relativi al rapporto tra clima e sicurezza e in particolare sul ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, v. R. CADIN, *La prassi del Consiglio di Sicurezza sul cambiamento climatico: le dinamiche giuridiche prevalenti e la chimera della catartica risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nella dimensione internazionale e sovranazionale*, XXV Convegno SIDI, Lecce 24-25 settembre 2021, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 111-126.

intervengano sulle cause e sugli effetti dei cambiamenti climatici, proprio nell'ottica di adempiere l'obbligo gravante su tali autorità di proteggere i diritti umani e promuoverne l'attuazione¹¹³.

Una seconda risposta, sempre di carattere generale, consiste, come intuibile, nell'agire sul tessuto normativo esistente, integrandolo, ove occorre, con disposizioni in grado di restituire risultati più efficaci in materia climatica. Un esempio potrebbe consistere nel rendere, almeno in parte, vincolante il quadro giuridico dell'adattamento, così da evitare che la decisione sull'adottare o meno misure in tal ambito resti confinata entro una eccessiva discrezionalità del singolo decisore politico.

In effetti, un approccio inteso a conferire una certa efficacia vincolante al tema dell'adattamento agendo sul tessuto normativo esistente può rinvenirsi nell'introduzione nell'ordinamento dell'Unione europea del menzionato principio DNSH, ossia del principio che prevede il divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente. Questo principio è previsto nel cd. "Regolamento Tassonomia"¹¹⁴ nel quale sono stabiliti i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi eco-sostenibile, al fine di individuare il grado di eco-sostenibilità di un investimento. Mitigazione e adattamento costituiscono due dei sei obiettivi ambientali dell'UE annoverati nell'art. 9 del detto Regolamento, mentre all'art. 17, è enunciato il principio DNSH stabilendosi in quali casi si può considerare che un'attività economica incida negativamente su uno dei 6 obiettivi ambientali, arrecando così un «danno significativo all'ambiente».

L'applicazione di tale principio è stabilita anche dal Regolamento che, nel quadro del Next Generation EU, istituisce il Dispositivo di ripresa e resilienza¹¹⁵, ove è stabilito, all'art. 18, che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR), sia riforme che investimenti, debbano soddisfare il principio DNSH e che debba essere effettuata una valutazione DNSH per ogni misura del PNRR.

Parimenti, è previsto che il principio in parola debba essere rispettato nei progetti a valere sui fondi dell'UE per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Ebbene, in definitiva, mediante lo strumento del principio DNSH viene imposto un obbligo di non arrecare danni, tra gli altri, agli obiettivi di mitigazione e di adattamento che l'UE si è posta: per quanto riguarda l'adattamento si tratta di uno dei rari casi in cui questo pilastro sia stato normato attraverso atti che, come i citati Regolamenti, sono dotati di efficacia giuridica vincolante. Vero è che il principio in parola intende soltanto rappresentare un limite all'attuazione di misure che possano inficiare gli obiettivi

¹¹³ Tra i tanti, si vedano: A. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *EJIL*, n. 3, 2012, pp. 613-642. D. BODANSKY, *Introduction...*, cit. S. HUMPHREYS, *Human Rights...*, cit. L. RAJAMANI, *The Increasing Currency...*, cit. S. MCINERNEY-LANKFORD, M. DARROW, L. RAJAMANI, *Human Rights...*, cit. S. DUYCK, S. JODOIN, A. JOHL (a cura di), *Handbook on Human Rights...*, cit. S. DUYCK e al., *Human Rights...*, cit. M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica...*, cit. P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico...*, cit.

¹¹⁴ Reg. (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili.

¹¹⁵ Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF - Recovery and Resilience Facility).

climatici (e non soltanto essi) dell'UE, senza prevedere di per sé un obbligo di “*facere*”, ossia un impegno degli Stati nel promuovere l'azione sul clima¹¹⁶, ma è altrettanto vero che esso, essendo collocato all'interno degli strumenti che regolamentano i principali strumenti di finanziamento dell'UE oggi esistenti, riesce a svolgere un'importantissima e generalizzata funzione di “filtro” sull'azione degli Stati, consentendo di accantonare e non finanziare i progetti impattanti negativamente sul clima.

Nell'applicazione del principio DNSH è prevista, peraltro, una rilevante particolarità, introdotta per rispondere ai problemi connessi al connubio clima-sicurezza di cui si è trattato nel precedente paragrafo, precisamente per superare più agevolmente gli ostacoli e le difficoltà nell'approvvigionamento energetico che derivano dal perdurare delle ostilità tra Russia e Ucraina. Il piano “RePower EU” per mezzo del quale la Commissione si propone di affrontare le conseguenze - sul piano dell'approvvigionamento di fonti energetiche - del conflitto russo-ucraino prevede, difatti, che *“nel caso delle misure intese a migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per garantire la sicurezza immediata dell'approvvigionamento di petrolio e gas, segnatamente per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento nell'interesse dell'Unione nel suo complesso, non sarà necessario rispettare il principio «non arrecare un danno significativo». Tale considerazione vale in particolare per gli investimenti nelle capacità relative al gas e al petrolio fondamentali per garantire una riduzione della dipendenza dai fornitori russi in tempi molto rapidi”*¹¹⁷.

Una terza risposta alle criticità del quadro normativo descritto nel paragrafo precedente si fonda, invece, sull'attribuire un adeguato rilievo all'aspetto dei cd. costi dell'inerzia in tema di azione climatica, in particolare ai costi del mancato adattamento, che sono sovente particolarmente alti. Un esempio significativo a tal riguardo è fornito dai danni provocati dagli eventi meteo-climatici estremi: si calcola che generalmente i costi per la realizzazione di misure di adattamento sarebbero di gran lunga inferiori ai costi che, in assenza di azioni di adattamento, una volta verificatisi i danni, sono necessari per le operazioni di ripristino¹¹⁸.

Una quarta risposta potrebbe consistere nel maggiore coinvolgimento dei singoli, persone fisiche e giuridiche, nell'azione sul clima, con un approccio “*bottom-up*”. In questa direzione si collocano, ad esempio, sia il citato Patto europeo sul clima, per quanto riguarda in generale la società civile, sia la

¹¹⁶ Tale impegno, invece, si rinviene nel Next Generation EU e nella Programmazione 21-27 con riguardo all'obbligo di destinare una quota consistente delle risorse (oltre il 30%) in progetti che contribuiscano a realizzare gli obiettivi climatici che l'UE si è posta.

¹¹⁷ Commissione europea, Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU, (2022/C 214/01), in *GUUE* C/214 del 31 maggio 2022, cap. II, par. 3, lett. D). I capitoli dedicati al piano REPowerEU sono stati inseriti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza per mezzo del Reg. (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il Reg. (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i Reg. (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la Direttiva 2003/87/CE.

¹¹⁸ Tra i lavori svolti su questi temi v. il recente *briefing* dell'Agenzia Europea per l'Ambiente: EEA, *Assessing the costs and benefits of climate change adaptation*, 3 marzo 2023.

Direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità¹¹⁹, con riguardo ad alcune categorie di persone giuridiche. Tale Direttiva impone a un'ampia platea di imprese l'obbligo di fornire precise informazioni, *inter alia* su aspetti di rilievo in tema di cambiamenti climatici.

Al contempo è sempre bene sottolineare che anche le spontanee azioni *climate-friendly* dei singoli sono in grado di produrre ricadute positive sull'emergenza climatica¹²⁰: ridurre i consumi, evitare gli sprechi (in particolare nel consumo di carne, di acqua e di energia, la cui produzione è notevolmente “energivora”, pertanto sensibilmente impattante sul clima), effettuare scelte sui trasporti orientate alla sostenibilità e coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione, farsi promotori di iniziative in grado di generare assorbimenti di CO₂ (come piantare nuovi alberi, riconvertire all'agricoltura aree cementificate), sono soltanto alcuni dei comportamenti virtuosi idonei a ridurre la cd. impronta di carbonio e a contribuire all'azione sul clima.

Una quinta risposta è quella di spingere le frontiere delle conoscenze in materia climatica: di fronte all'incertezza climatica che ancora permea alcuni settori, occorre approfondire il nesso che intercorre tra scienza e diritto e, fondando le decisioni sulle conoscenze scientifiche più avanzate, agevolare il processo decisionale e l'azione sul clima. In particolare, occorre attingere alla scienza per migliorare la nostra comprensione delle correlazioni che vi sono tra i rischi climatici e le vulnerabilità e le disuguaglianze socioeconomiche, sviluppando conseguentemente meccanismi di *governance* efficaci e inclusivi che assicurino il dialogo tra scienziati e decisori politici¹²¹.

La sesta modalità di risposta all'insufficienza del quadro normativo in materia climatica rispetto agli obiettivi globali di mitigazione e di adattamento che la comunità internazionale si è posta e, soprattutto, per rispondere all'inerzia degli Stati nel darvi attuazione è costituita dalle iniziative e dalle manifestazioni della popolazione, cui oggi è possibile assistere quotidianamente, che riguardano: (a) la partecipazione attiva a summit e forum organizzati appositamente nelle sedi istituzionali per dare voce alla popolazione (specialmente ai più giovani) sui temi dedicati alla discussione di tali argomenti (ad es. dal 2019 si svolge

¹¹⁹ Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il Reg. (UE) n. 537/2014, la Direttiva 2004/109/CE, la Direttiva 2006/43/CE e la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

¹²⁰ F. GIORGI, *L'uomo e la farfalla. 6 domande su cui riflettere per comprendere i cambiamenti climatici*, Franco Angeli, Milano, 2018.

¹²¹ Commissione europea, *Plasmare ...*, cit., par. 2.1.1. D. FRENCH, B. PONTIN, *The science of climate change: a legal perspective on the IPCC*, in D.A. FARBER, M. PEETERS (a cura di), *Climate change law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 9-19. S. MARJANAC, L. PATTON, *Extreme weather event attribution science and climate change litigation: an essential step in the causal chain?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, n. 3, 2018, pp. 1-34. M. TORRE-SCHAUB, *La construcción del régimen jurídico del clima. Entre ciencia, derecho y política económica*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 1, 2019, pp. 1-35. F. SPAGNOLI, *Il principio di precauzione nel diritto...*, cit., pp. 3497-3503. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della giustizia climatica*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, p. 1345-1369. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, n. SP2, 2023, pp. 329-344.

il Youth Climate Forum presso le Nazioni Unite)¹²²; (b) le manifestazioni di piazza per protestare contro Stati e multinazionali che si svolgono anche in maniera coordinata in più Paesi (ad es. i Fridays for Future lanciati nel 2018)¹²³; (c) le singole azioni mirate di protesta¹²⁴.

Da ultimo, la settima – rilevante – modalità per affrontare le criticità e i limiti insiti nel quadro giuridico in materia climatica e, più in generale, per cercare di superare almeno in parte quelli che possono essere definiti gli “ostacoli” all’azione sul clima, consiste nel ricorso alle autorità giudiziarie nazionali, nonché ai tribunali e agli organi di controllo sui diritti umani previsti a livello internazionale. Il tema, nei suoi tratti essenziali, sarà affrontato nel paragrafo successivo, limitatamente a quei procedimenti nei quali si rinviene una relazione tra la tematica climatica e quella dei diritti umani.

7. Brevi cenni al recente contenzioso vertente sul rapporto tra clima e diritti umani

Nella prassi giudiziaria interna e internazionale si assiste a una capillare diffusione della *climate litigation* intendendosi con tale espressione il ricorso alle Corti affinché esse svolgano la funzione di dirimere le controversie nelle quali occorra affrontare tematiche inerenti ai cambiamenti climatici ai fini della decisione; senza soffermarci in questa sede, per ragioni sistematiche, sulle ampie e complesse problematiche di natura sostanziale e procedurale che sono connesse a tali tipologie di procedimenti, per la cui disamina si rinvia ai lavori esistenti in materia¹²⁵, possiamo limitarci a osservare che, a seconda

¹²² K. PONETI, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, in *Jura Gentium*, n. 1, 2019, pp. 116-182.

¹²³ F. BELOTTI, A. BUSSOLETTI, *FridaysForFuture. Rappresentazioni sociali del cambiamento climatico e pratiche d'uso dei social media*, Franco Angeli, Milano, 2022.

¹²⁴ J. MOSS (a cura di), *Climate Change and Justice*, CUP, Cambridge, 2015.

¹²⁵ F. FRANCONI (a cura di), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, OUP, 2007. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Bari, 2009. F. FRANCONI, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, in *EJIL*, n.1, 2010, pp. 41-55. P. SANDS, *Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law*, in *Journal of Environmental Law*, n. 28, 2016, pp. 19-35. F. FRANCESCHELLI, *L'impatto ...*, cit. M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Hart, Londra, 2019. J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*, LSE, Londra, 2020. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1345-1369. I. ALOGNA I., C. BAKKER, J.-P. GAUCI (a cura di), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Brill, Leiden, 2021. C. VOIGT, *Introduction: Climate Change as a Challenge for Global Governance, Courts and Human Rights*, in W. KAHL, M.-P. WELLER (a cura di), *Climate Change Litigation: A Handbook*, Beck/Hart/Nomos, Monaco/Oxford/Baden-Baden, 2021, p. 2-18. S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, n. 3, 2021, pp. 597-629. F. FRANCESCHELLI, *L'evoluzione della climate litigation relativa alla violazione dei diritti umani*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1, 2021, pp. 37-78. E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2021, pp. 66-93. F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2021, pp. 269-308. C.V. GIABARDO, *Climate Change Litigation, State Responsibility and the Role of Courts in the Global Regime: Towards a 'Judicial Governance' of Climate Change?*, in B. POZZO, V. JACOMETTI (a cura di), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Intersentia, Cambridge, 2021, pp. 393-403. M. SCHIRRIPA, *Climate Change Litigation and the Need for 'Radical Change'*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2022, pp. 184-203. A. ZAHAR, *Human Rights Law and the Obligation to Reduce Greenhouse Gas Emissions*, in *Human Rights Review*, n. 3, 2022, pp. 385-411. A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, ESI, Napoli, 2022. C. RODRÍGUEZ-GARAVITO (a cura di), *Litigating the Climate Emergency. How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*, CUP, Cambridge, 2022. F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2023, pp. 272-294.

dell'ordinamento nel quale l'azione è proposta, potrebbe emergere non raramente “l'inadeguatezza delle categorie tradizionali delle condizioni dell'azione, della legittimazione ad agire e dell'interesse ad agire”¹²⁶.

Oltre alla funzione principale ed “espressa” di soluzione delle controversie, la *climate litigation* ha anche l'effetto di fornire “implicitamente” una risposta utile, in termini più generali, alle eterogenee istanze che provengono dalla società civile su questa materia. In tal modo le pronunce giudiziali possono indirettamente costituire un volano delle tematiche climatiche con cui sollecitare un maggior impegno da parte degli Stati sul clima.

Per alcuni di questi procedimenti viene utilizzata l'espressione “*strategic litigation*”, volendo in questo modo porre l'accento sugli obiettivi ulteriori rispetto a quelli dichiarati, consistenti nel realizzare un cambiamento sociale con un impatto che va al di là del singolo caso; in particolare, in tema di diritti umani, il contenzioso strategico è deliberatamente preordinato allo scopo di perseguire il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti umani e di chiarirne il significato¹²⁷.

Non può escludersi che in alcuni casi l'obiettivo reale di avviare procedimenti di tal genere, eventualmente anche laddove sia carente una solida base di dati oltreché giuridica su cui poter contare, possa essere quello di sollevare la questione climatica dinanzi a un tribunale più che per le – a volte – esigue possibilità di ottenere un provvedimento di accoglimento delle proprie richieste, soprattutto per l'eco mediatica che attornia inevitabilmente queste azioni, in un certo senso “rendendo funzionale” il sistema giustizia agli obiettivi di stimolare le coscienze e di sollecitare il decisore politico ad una maggiore attenzione alle tematiche climatiche¹²⁸.

Occorre, tuttavia, precisare che, a parere di chi scrive, quando si oltrepassano le funzioni tipiche del potere giudiziario e si eccede anche rispetto al compito di colmare il vuoto normativo e di *governance* che affligge le politiche climatiche di numerosi Paesi, e si giunge, invece, al punto di accentrare nella magistratura la funzione di scegliere gli orientamenti strategici da perseguire in questo ambito, in tali casi la *strategic litigation* può porre forti interrogativi in merito all'effettivo rispetto della separazione tra poteri, lasciando trasparire, conseguentemente, dubbi circa l'appropriatezza di promuovere l'azione sul clima

¹²⁶ E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso...*, cit., p. 84.

¹²⁷ M. MEGURO, *Litigating climate change through international law: Obligations strategy and rights strategy*, in *Leiden Journal of International Law*, n. 33, 2020, pp. 933-951. J. PEEL, R. MARKEY-TOWLER, *Recipe for Success?: Lessons for Strategic Climate Litigation from the Sharma, Neubauer, and Shell Cases*, in *German Law Journal*, n. 22, 2021, pp. 1484-1498. K. GURUPARAN, H. MOYNIHAN, *Climate change and human rights-based strategic litigation*, Briefing Paper, Chatham House, Londra, 2021. M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra "Green Deal" e "Climate Change Litigation"*, in *RGA*, n. 1, 2021, pp. 53-65. S. VALAGUZZA, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *RGA*, n. 1, 2021, pp. 67-81. Con riguardo ai controversi aspetti della *strategic litigation* in tema di adattamento ai cambiamenti climatici, si vedano: M. DESAULES, *Strategic Climate Change Litigation: Potential for Legal Adaptation*, in *GLSA Research Series*, vol. 2, 2022, pp. 1-19. R. LUPORINI, *Strategic Litigation at the Domestic and International Levels as a Tool to Advance Climate Change Adaptation? Challenges and Prospects*, in *Yearbook of International Disaster Law Online*, 2023, pp. 202-236.

¹²⁸ L. VANHALA, *The Social and Political Life of Climate Change Litigation. Mobilizing the Law to Address the Climate Crisis*, in C. RODRÍGUEZ-GARAVITO (a cura di), *Litigating the Climate Emergency...*, cit., pp. 84-94.

nelle aule di giustizia piuttosto che perseguirla in seno agli organi deputati, democraticamente eletti, nel quadro di un'azione globale, coordinata con quella degli altri Stati.

Questi dubbi non sembrano, però, idonei ad intaccare minimamente l'importanza della prassi giudiziaria quando si verte sul tema dell'impatto dei cambiamenti climatici sui diritti umani, ossia al momento in cui entrano in gioco valori fondamentali che lo Stato ha l'obbligo di promuovere e garantire a prescindere da ogni altra determinazione in merito alle proprie politiche climatiche, soprattutto nel caso in cui si tratti dei diritti di categorie di soggetti più vulnerabili e principalmente quando si tratta di minori¹²⁹. Il rilievo di tale prassi giudiziaria, peraltro, può essere osservato anche sotto il profilo relativo alla necessità di assicurare alle generazioni future il diritto di soddisfare i propri bisogni, secondo i canoni dello sviluppo sostenibile¹³⁰.

Va ricordato al riguardo che l'inerzia o il ritardo nell'adozione di misure di mitigazione dei cambiamenti climatici è destinata a ripercuotersi soprattutto sulla fascia di popolazione più giovane e sulle generazioni future, ossia su coloro che, da un lato, assisteranno agli impatti più gravi dei cambiamenti climatici e, dall'altro, ne subiranno le conseguenze per il periodo più lungo (anche con riguardo alla necessità cui andranno incontro di adottare adeguate misure di adattamento), se confrontati con gli adulti di oggi che ne sopportano gli effetti da un periodo di tempo inferiore e in misura meno grave.

Il tema della *climate litigation* è stato ampiamente trattato in dottrina¹³¹: numerosi sono, peraltro, gli aspetti specifici della materia che meriterebbero adeguati approfondimenti, che qui come detto non è possibile fornire, come, ad esempio, tra i tanti, quello relativo all'efficacia extraterritoriale dei diritti umani e del connesso dovere degli Stati di salvaguardarli con riguardo alla materia climatica¹³².

In questa sede, dunque, si ripete, per ragioni sistematiche e di spazio, il tema della *climate litigation* sarà affrontato in maniera estremamente sintetica, nell'ottica di fornire una visione d'insieme dei procedimenti complessivamente considerati, con specifico riferimento a quelli vertenti sul rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani.

Occorre rilevare, in primo luogo, che i giudici nazionali sono quelli che hanno finora svolto la funzione principale nell'ambito del contenzioso climatico. Benché il tema fosse già approdato in precedenza, occasionalmente, dinanzi ad alcuni tribunali, è a partire dal noto caso *Urgenda* che si è registrato un rapido incremento della *climate litigation* sui diritti umani che ha impegnato le corti interne di numerosi Paesi.

¹²⁹ F. IPPOLITO, *Children's Environmental Rights Under International and EU Law. The Changing Face of Fundamental Rights in Pursuit of Ecocentrism*, Asser Press, L'Aia, 2023.

¹³⁰ Tra i numerosi contributi sul tema si segnalano qui: E. BROWN WEISS, *Intergenerational Equity: A Legal Framework for Global Environmental Change*, in E. BROWN WEISS (a cura di), *Environmental Change and International Law*, UNU Press, Tokyo, 1992, pp. 385 ss. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *RG4*, n. 1, 1995, pp. 153-159.

¹³¹ Si rinvia ai lavori citati nelle precedenti note.

¹³² C. GENTILE, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2023, pp. 1-26.

Si tratta senz'altro del primo fondamentale procedimento in cui è stata posta in rilievo la capacità insita nei cambiamenti climatici di provocare impatti negativi sui diritti umani e nel quale è stata invocata la responsabilità dello Stato olandese per l'inadeguatezza delle misure con cui si proponeva di dare una risposta alla crisi climatica in corso. In tale procedimento, per la prima volta, è stato stabilito inequivocabilmente da un giudice che, pur essendo i cambiamenti climatici provocati da una pluralità di Paesi e di condotte, non è per questo pregiudicata la possibilità di pervenire a un giudizio di responsabilità nei confronti del singolo Stato, superandosi, così, l'impostazione fino a quel momento dominante fondata sulla logica della sostanziale "non punibilità" del singolo Paese per il contributo individualmente arrecato alla crisi climatica globale.

Nel giudizio di primo grado il tribunale adito si è pronunciato nel 2015¹³³ con l'accoglimento delle istanze dei ricorrenti e la condanna del governo "a fare di più" per il clima, decisione questa poi confermata – seppur sulla base di motivazioni parzialmente differenti – anche nel giudizio d'appello¹³⁴ e da parte della Corte Suprema¹³⁵.

Oltre al caso *Urgenda*, per il contributo fornito a un corretto inquadramento delle tematiche climatiche rispetto all'esigenza di protezione dei diritti umani, possono qui ricordarsi altri casi di rilievo. Tra essi va menzionata la sentenza del 3 febbraio 2021 emanata nel caso noto come *L’Affaire du Siècle* da parte del Tribunale amministrativo di Parigi che, per la prima volta, ha riconosciuto la responsabilità della Francia per avere contribuito a cagionare la crisi climatica in atto a causa dell'inadeguatezza delle proprie misure di riduzione delle emissioni climalteranti¹³⁶.

Un'altra pronunzia degna di menzione è stata emanata il 29 aprile 2021 nel caso *Neubauer* dalla Corte costituzionale tedesca, che ha affrontato l'aspetto del pregiudizio per i diritti fondamentali delle

¹³³ Corte distrettuale dell'Aia, *Fondazione Urgenda c. Paesi Bassi*, sentenza, 24 giugno 2015, con commenti di T. SCOVAZZI, *La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in *RGa*, n. 2, 2015, pp. 305-312. J. VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 2, 2015, pp. 339-357. K.J., DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, n. 3, 2015, pp. 517-527. R. COX, *A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, in *CIGI Papers Series*, n. 79, 2015.

¹³⁴ Corte d'Appello dell'Aia, *Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, sentenza, 9 ottobre 2018, con commenti di B. MAYER, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018)*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1, 2019, pp. 167-192. T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *RDA*, n. 3, 2019, pp. 619-633. E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *DUDI*, n. 1, 2019, pp. 197-204.

¹³⁵ Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, sentenza, 20 dicembre 2019, con commenti di A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 gennaio 2020. J. SPIER, *The "Strongest" Climate Ruling Yet: The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, vol. 67, 2020, pp. 319-391. F. PASSARINI, *CEDU e cambiamento climatico nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *DUDI*, n. 3, 2020, pp. 777-785.

¹³⁶ Tribunale amministrativo di Parigi, *Notre Affaire à Tous e al. c. Francia*, sentenza, 3 febbraio 2021, con nota di L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du Siècle"*, in *Gruppo di Pisa. La Rivista*, n. 1, 2021, pp. 327-335

generazioni future, tutelati dalla Legge fondamentale tedesca, che sarebbe stato provocato dalla normativa all'epoca in vigore nel Paese¹³⁷.

Può essere menzionato, in questo contesto, anche un caso affrontato in Brasile dalla Corte Suprema federale, il quale presenta una specificità di particolare interesse concernente la qualificazione dell'Accordo di Parigi. Il caso, di per sé, verte su una questione meramente interna che concerne l'omessa adozione da parte del governo di misure amministrative in grado di dare concreta attuazione al "Fundo Clima", un fondo introdotto nel Paese con una legge del 2009 per supportare studi e ricerche e finanziare misure di mitigazione e di adattamento. Al di là della materia del contendere, il caso appare interessante per il fatto che la Suprema Corte brasiliana, nella propria sentenza del 2021, ha riconosciuto ai trattati internazionali in materia ambientale, tra i quali figura senz'altro l'Accordo di Parigi, lo *status* di trattati sui diritti umani, affermando l'esistenza di un rapporto di *species ad genus* tra quelli ambientali e quelli sui diritti umani: "*Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas*"¹³⁸.

Giova ricordare a tal riguardo che, nel corso dei negoziati che hanno condotto all'adozione dell'Accordo di Parigi, la questione dell'inserimento nell'articolo di disposizioni relative agli obblighi degli Stati in materia di diritti umani è stata oggetto di contrapposte e anche aspre prese di posizione. Ne è risultato un testo che si limita a menzionare dei collegamenti con i diritti umani soltanto, essenzialmente, nel Preambolo. Tuttavia, in dottrina è stata sostenuta la tesi secondo cui l'Accordo di Parigi potrebbe essere considerato un trattato sui diritti umani¹³⁹, tesi questa che vede adesso un importante riconoscimento ad opera della Corte Suprema brasiliana.

Vi sono poi altri interessanti procedimenti definiti o in via di definizione da parte dei giudici interni, tra i quali va segnalato quello, tutt'ora pendente dinanzi alla seconda sezione del Tribunale civile di Roma, promosso nell'ambito della iniziativa denominata "Giudizio Universale", vertente sull'inadeguatezza delle misure che il nostro Paese ha adottato per affrontare la crisi climatica¹⁴⁰.

¹³⁷ Corte federale costituzionale tedesca, *Neubauer e al. c. Germania*, ordinanza, 24 marzo 2021. L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2021, pp. 212-230.

¹³⁸ Corte Suprema federale brasiliana, *PSB e al. c. Brasile (sul Fundo Clima)*, sentenza, 30 giugno 2022, par. 17. Per alcune considerazioni sul caso, si veda: L. ALBUQUERQUE, G.T. FAGUNDEZ, R. FABRE, *Emergência Climática e Direitos Humanos: o caso do Fundo Clima no Brasil e as obrigações de Direito Internacional*, in *Revista de Direito Internacional*, n.1, 2022, pp. 127-144.

¹³⁹ J.H. KNOX, *The Paris Agreement as a Human Rights Treaty*, in D. AKANDE e al. (a cura di), *Human Rights and 21st Century Challenges*, OUP, Oxford, 2020, pp. 323-347.

¹⁴⁰ R. LUPORINI, *The Last Judgment: Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *QIL, ZoomIn*, n. 77, 2021, pp. 27-49. I. BRUNO, *La causa "Giudizio Universale". Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2022, pp. 27-48.

Venendo al livello dell'Unione europea, il tema in questione è stato scrutinato dalla Corte di Lussemburgo nel caso *Carvalho* (cd. *People's Climate Case*) introdotto nel 2018 da un gruppo di ricorrenti che lamentavano di aver subito un pregiudizio a causa degli impatti negativi dei cambiamenti climatici e che, invocando la responsabilità dell'UE, eccepivano l'illegittimità di alcuni atti adottati dall'UE nel 2018. Si tratta di atti mediante i quali quest'ultima si proponeva di conseguire una riduzione delle emissioni di gas climalteranti entro il 2030, ma che i ricorrenti hanno ritenuto inadeguati allo scopo. Il Tribunale di prima istanza dell'UE con ordinanza del 2019 ha rigettato il ricorso giudicandolo inammissibile per difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, in particolare per carenza del requisito previsto dall'art. 263, IV comma, TFUE – norma che viene interpretata, come noto, attraverso il c.d. test *Plaumann*¹⁴¹ – che prevede che “*Qualsiasi persona fisica e giuridica può proporre ... un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente ...*”¹⁴². Tale decisione è poi stata confermata in appello dalla CGUE con provvedimento del 25 marzo 2021¹⁴³.

Sul piano internazionale, tra il 2020 e il 2023, si è registrato un significativo coinvolgimento degli organi internazionali di giustizia e degli organi di controllo dei diritti umani su temi riguardanti specificamente i cambiamenti climatici e il loro nesso con i diritti umani, che vertono sulla questione, assai controversa, dell'esistenza o meno di obblighi a carico degli Stati in materia di cambiamenti climatici.

A tal riguardo va menzionato il recentissimo procedimento, azionato su richiesta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel marzo 2023¹⁴⁴, su impulso della Repubblica di Vanuatu (uno Stato insulare del Pacifico) col quale si chiede alla Corte Internazionale di Giustizia di emettere ai sensi dell'art. 65 della Carta un parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamenti climatici¹⁴⁵ tenendo in

¹⁴¹ CGCE, *Plaumann e al. c. Commissione*, C-25/62, sentenza, 15 luglio 1963.

¹⁴² Tribunale dell'UE, II Camera, *Carvalho e al. c. Parlamento e Consiglio*, T-330/18, ordinanza, 8 maggio 2019. Sul punto v. M. MONTINI, *Verso una giustizia ...*, cit., pp. 506-537. M.C. ORISTANO, “*Climate Justice*” e tutela dei diritti umani: il caso “*Carvalho*” dinanzi alla Corte di Lussemburgo, in *CI*, n.4, 2021, pp. 773-789. Il caso *Carvalho* è il primo, ma non l'unico, di cui sia stata investita la Corte di Giustizia dell'UE, a sottendere una responsabilità dell'UE per il proprio operato, in relazione ai cambiamenti climatici: successivamente al caso *Carvalho* è stato presentato alla Corte un ricorso per l'annullamento della Direttiva (UE) 2018/2001 sull'inclusione della biomassa forestale tra le fonti di energia rinnovabile. Tale ricorso è stato dichiarato irricevibile dal Tribunale dell'UE per insussistenza di incidenza individuale: Tribunale dell'UE, *Peter Sabo e al. c. Parlamento e Consiglio*, T-141/19, ordinanza, 6 maggio 2020. La relativa impugnazione proposta davanti alla Corte di Giustizia è stata a sua volta rigettata per manifesta infondatezza: CGUE, *Peter Sabo e al. c. Parlamento e Consiglio*, C-297/20, ordinanza, 14 gennaio 2021.

¹⁴³ CGUE, VI Camera, *Carvalho e al. c. Parlamento e Consiglio*, C-565/19 P, sentenza, 25 maggio 2021.

¹⁴⁴ ONU-AG, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*, UN Doc. A/RES/77/276, 22 marzo 2023. M. FITZMAURICE, A.V. RYDBERG, *Using International Law to Address the Effects of Climate Change. A Matter for the International Court of Justice?*, in *Yearbook of International Disaster Law Online*, 2023, pp. 281-305.

¹⁴⁵ Si noti che la CIG aveva già toccato aspetti di rilievo in tema di cambiamenti climatici nel caso *Costa Rica c. Nicaragua* nel cui contesto, con la pronunzia del 2018 relativa alla quantificazione dell'indennizzo per i danni subiti dal Costa Rica, nell'indicare le voci su cui si fondava la statuizione relativa al risarcimento dei danni, ha indicato anche la perdita di patrimonio arboreo registratasi nel territorio del Costa Rica e le conseguenze che da essa erano derivate in termini di emissioni climalteranti. CIG, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*,

considerazione, in particolare, la posizione dei Paesi più vulnerabili e dei PVS, oltreché quella delle generazioni presenti e future.

Altre due richieste di parere consultivo, vertenti sostanzialmente su questioni analoghe, sono state presentate, la prima, presso il Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS), il 12 dicembre 2022, da parte dei due co-presidenti della Commissione dei piccoli “Stati insulari in materia di cambiamento climatico e diritto internazionale” (COSIS), che hanno chiesto al Tribunale di emettere un parere consultivo su una serie di obblighi di cui gli Stati membri della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare sarebbero onerati, in relazione agli impatti provocati dai cambiamenti climatici sugli oceani¹⁴⁶.

La seconda richiesta di parere consultivo è stata presentata presso la Corte interamericana dei diritti umani, il 9 gennaio 2023, congiuntamente da Cile e Colombia, i quali hanno domandato alla Corte di chiarire la portata degli obblighi che – sia sulla base del diritto internazionale dei diritti umani, sia in considerazione del parere consultivo emesso nel 2017 dalla medesima Corte nel caso *Ambiente e diritti umani* nel quale essa riconosceva l’esistenza di un diritto a un ambiente sano e di una relazione tra ambiente e diritti umani – gravano a carico degli Stati con riguardo all’emergenza climatica in atto. Nella richiesta si fa specifico riferimento alla situazione di particolare gravità in cui versano le comunità e gli ecosistemi nei Paesi dell’America Latina.

Passando al ruolo svolto dalla Corte EDU, bisogna rilevare prima di tutto che fino al 2020 tale Corte non era stata mai investita della decisione di procedimenti concernenti espressamente la questione vertente sul rapporto tra cambiamenti climatici e tutela dei diritti umani.

Le ragioni sono più di una e tra esse figurano, probabilmente, le difficoltà legate al rispetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne¹⁴⁷, alla prova di aver subito un pregiudizio grave, ai brevi termini decadenziali previsti per adire la Corte¹⁴⁸. Ugualmente potrebbe aver avuto rilievo l’inammissibilità – nel meccanismo di controllo della Corte EDU – dell’*actio popularis*¹⁴⁹ e l’inutilizzabilità

Compensation Owed by the Republic of Nicaragua to the Republic of Costa Rica, sentenza, 2 febbraio 2018, con nota di J. RUDALL, in *American Journal of International Law*, n. 112(2), 2018, pp. 288-294.

Per alcune considerazioni generali sul possibile ruolo della CIG sulla materia climatica, v. D. BODANSKY, *The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections*, in *Arizona State Law Journal*, vol. 49, 2017, pp. 1-24.

¹⁴⁶ G. ASTA, *La richiesta di parere sugli obblighi degli stati in materia di cambiamento climatico: un nuovo banco di prova per la funzione consultiva del Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *SIDIBlog*, 14 gennaio 2023.

¹⁴⁷ A. SACCUCCI, *L’applicazione della regola del previo esaurimento nel caso di violazioni strutturali dei diritti umani*, in *I diritti dell’uomo*, n. 3, 2019, pp. 415-437.

¹⁴⁸ Si noti, peraltro, che dal 1° febbraio 2022 il termine per adire la Corte è stato ridotto passando dagli originari sei mesi a quattro mesi, che cominciano a decorrere dalla data della decisione interna definitiva (art. 35, comma 1, della CEDU e Protocollo n. 15).

¹⁴⁹ R. PAVONI, *Interesse pubblico e diritti individuali nella giurisprudenza ambientale della Corte europea dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 17-18. S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3, 2019, pp. 135-162.

della previsione di cui all'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) per generiche finalità di tutela dell'ambiente, potendosi ritenere integrata la violazione di tale disposizione soltanto in presenza di “*un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una persona*” e non semplicemente in caso di “*degrado generale dell'ambiente*”¹⁵⁰. Da ultimo, potrebbe aver pesato anche il fatto che, in linea di principio e salvo alcune eccezioni, occorre che la violazione della CEDU oggetto delle doglianze del ricorrente si sia già verificata, atteso che il sistema di ricorso alla Corte EDU “*non è concepito quale meccanismo per prevenire la violazione dei diritti umani e, conseguentemente, per esaminare ricorsi da potenziali vittime*”¹⁵¹, mentre, al contrario, in considerazione delle intrinseche peculiarità della materia climatica, potrebbe essere plausibile che in un ricorso si censuri una determinata condotta illecita dello Stato (ad esempio poiché indolente rispetto all'emergenza climatica in atto) in quanto suscettibile – in futuro – di ripercuotersi sul godimento dei diritti del ricorrente e finanche delle generazioni a venire.

È soltanto nel 2020 che, come si è detto, è approdato alla Corte di Strasburgo il contenzioso climatico. La Corte, difatti, con il caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo + 32 Stati*¹⁵² il cui atto introduttivo è stato depositato il 7 settembre 2020, è stata chiamata, per la prima volta, a conoscere di un procedimento che verte sul rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani, ossia sull'impatto negativo sui diritti umani che – secondo quanto affermato dai ricorrenti – è causato dal mutamento climatico di origine antropica. Da quel momento in poi la Corte ha assistito a un rapido moltiplicarsi dei procedimenti in materia climatica promossi dinanzi a essa e, oggi, dopo appena un triennio, se ne contano oltre una decina, la maggior parte dei quali, attualmente, ancora pendenti; alcuni di essi sono modellati pedissequamente sul caso *Duarte Agostinho* e hanno ad oggetto simili doglianze.

La gran parte di tali ricorsi è stata depositata con un *modus operandi* che lascia spazio ad ampi dubbi in merito al rispetto formale di quelle disposizioni di cui si è parlato poc'anzi, segnatamente, ma non esclusivamente, quella sul previo esaurimento dei ricorsi interni, benché i ricorrenti abbiano fornito argomentazione a sostegno delle ragioni per cui vi sarebbe stato uno scostamento – a loro dire legittimo – rispetto ai criteri procedurali previsti dalla CEDU.

Due dei ricorsi sono stati dichiarati irricevibili, avendo la Corte ritenuto che i diritti dei ricorrenti non fossero stati sufficientemente attinti a seguito della presunta violazione della CEDU (o dei suoi Protocolli) per poter affermare di essere vittime di una violazione ai sensi dell'art. 34 della CEDU¹⁵³.

¹⁵⁰ Corte EDU, II sez., *Di Sarno e altri c. Italia*, caso n. 30765/08, sentenza, 10 gennaio 2012, par. 80.

¹⁵¹ R. PAVONI, *Interesse ...*, cit., p. 18.

¹⁵² Corte EDU, IV sez., *Cláudia Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*, n. 39371/20, ricorso, 7 settembre 2020, comunicato il 13 novembre 2020. Tra i primi commenti v. O.W. PEDERSEN, *The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!*, in *EJIL:Talk!*, 22 settembre 2020. P. CLARK, G. LISTON, I. KALPOUZOS, *Climate change and the European Court of Human Rights: The Portuguese Youth Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 ottobre 2020.

¹⁵³ Corte EDU, *Humane Being and Others v. the United Kingdom*, n. 36959/22, decisione, 1° dicembre 2022. Corte EDU, *Plan B. Earth and Others v United Kingdom*, n. 35057/22, decisione, 13 dicembre 2022.

In altri casi, invece, è stato già proficuamente superato il filtro preliminare dell'irricevibilità e i procedimenti stanno ritualmente seguendo il proprio *iter*, restando ovviamente salva e impregiudicata la possibilità che intervenga una pronunzia sulla ricevibilità “*in ogni stato del procedimento*” (art. 35, comma 4, CEDU).

Il menzionato procedimento *Duarte Agostinho*, azionato da giovanissimi ricorrenti portoghesi, verte sulla presunta violazione dei loro diritti umani che essi imputano all'inadeguatezza delle politiche climatiche perseguite dai 33 Stati membri convenuti in giudizio (tra i quali figura l'Italia) rispetto all'obiettivo globale di affrontare efficacemente l'emergenza climatica in atto¹⁵⁴, fissato dall'Accordo di Parigi e dalla relativa Decisione del 2015, in attuazione di quanto disposto dalla UNFCCC. I ricorrenti lamentano che le emissioni climalteranti prodotte dai 33 Paesi resistenti contribuiscono al fenomeno del riscaldamento globale che provoca, *inter alia*, ondate di calore le quali influiscono negativamente sulle loro condizioni di vita e di salute.

Essi, in particolare, sostengono che gli incendi boschivi che si sono verificati in Portogallo ogni anno a partire dal 2017 sono il risultato diretto del riscaldamento globale ed affermano che tali incendi pongono a rischio la loro salute, riferendo di aver già subito disturbi del sonno, allergie e problemi respiratori che sarebbero stati aggravati dall'innalzamento delle temperature. Alcuni ricorrenti sottolineano che il mutamento climatico è all'origine dell'intensificarsi delle tempeste invernali e affermano che le loro abitazioni, situate a Lisbona vicino al mare, rischiano pertanto di subire danni. Essi dichiarano, inoltre, di provare ansia a causa di questi disastri naturali e per la prospettiva di dover trascorrere tutta la loro vita in un ambiente sempre più caldo, temendo anche che questa situazione possa ripercuotersi sulle loro future famiglie.

Le violazioni contestate agli Stati convenuti riguardano il mancato rispetto degli obblighi positivi che su essi gravano ai sensi dell'art. 2 (diritto alla vita) e dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, letti alla luce degli impegni assunti nell'ambito dell'Accordo di Parigi del 2015. I ricorrenti lamentano anche una violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'art. 2 e/o l'art. 8 della CEDU, poiché sostengono che il riscaldamento globale colpisce in modo particolare la loro generazione e che, in considerazione della loro età, l'impatto sui loro diritti è maggiore rispetto a quello provocato sulle generazioni più anziane.

Quattro ricorrenti, essendo minorenni, sostengono anche che le disposizioni della CEDU dovrebbero essere lette alla luce dell'art 3 (1) della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, che

¹⁵⁴ L'esistenza di una emergenza climatica è affermata dalla comunità scientifica: L. MERCALLI, *Non c'è più tempo, ... cit.* Tale nozione è oggetto di trattazione da parte della dottrina: A. SAVARESI, *Enforcing the Right to a Healthy Environment in the Climate Emergency: A View from Above*, 30 ottobre 2020. Lo stato di emergenza climatica, inoltre, è stato dichiarato da numerosi enti, organi e istituzioni, tra cui il Parlamento europeo, con Risoluzione n. P9_TA(2019)0078 approvata il 28 novembre 2019, e la Camera dei Deputati italiana, con Risoluzione approvata nella seduta dell'11 dicembre 2019.

prevede che *“In tutte le decisioni relative ai fanciulli ... l’interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”*¹⁵⁵.

Essi, inoltre, pongono a fondamento delle loro richieste anche il principio dell’equità intergenerazionale richiamato in una serie di strumenti internazionali, tra cui la Dichiarazione di Rio del 1992 sull’ambiente e lo sviluppo, il preambolo dell’Accordo di Parigi e la UNFCCC.

In definitiva, i ricorrenti affermano che i 33 Stati membri in questione sono venuti meno ai loro obblighi ai sensi delle suddette disposizioni della CEDU, lette in particolare alla luce dei trattati internazionali sul clima, che impongono agli Stati parti di adottare misure per regolare adeguatamente il loro contributo al cambiamento climatico, e sostengono che la mancata adozione di misure idonee a limitare effettivamente le emissioni climalteranti costituisce di per sé una violazione degli obblighi degli Stati.

Nel procedimento citato viene, dunque, demandata alla Corte, non soltanto la decisione sulle doglianze espressamente indicate dai ricorrenti, ma anche una implicita valutazione relativa all’adempimento degli Stati in causa rispetto agli obblighi di cui essi sono gravati in base al *corpus* di norme vigente che disciplina l’azione sul clima.

Il 13 novembre 2020, a distanza di due mesi dal deposito, il ricorso è stato comunicato ai 33 Paesi interessati assieme alle domande formulate dalla Corte. Ai sensi dell’art. 54, par. 2, lett. b, del Regolamento della Corte, rubricato “Procedura dinanzi ad una Camera”, infatti, una Camera di sette giudici può decidere di portare a conoscenza del Governo di uno Stato parte della CEDU che un ricorso contro tale Stato è pendente davanti alla Corte, secondo la cosiddetta “procedura di comunicazione”.

La Camera ha, inoltre, deciso di trattare il caso in via prioritaria, in conformità all’art. 41 del Regolamento della Corte. A questo proposito occorre richiamare la nuova strategia recentemente introdotta della Corte EDU con la quale si intende perseguire un criterio di trattazione dei ricorsi più mirato ed efficace, che consiste nell’individuare in modo rapido casi “d’impatto” potenzialmente fondati che non siano classificabili come “prioritari”, ma che affrontino questioni chiave di rilevanza per i ricorrenti, per lo Stato interessato o per il sistema della CEDU in generale e che giustificano pertanto un trattamento più rapido

¹⁵⁵ Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York e approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, entrata in vigore il 2 settembre 1990, ratificata in Italia con l. 27 maggio 1991, n. 176, in *GU* 11 giugno 1991, n. 135. Si veda anche: Comitato per i diritti dell’infanzia, *General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 maggio 2013. ONU, Assemblea Generale, *Analytical study on the relationship between climate change and the full and effective enjoyment of the rights of the child*, UN Doc. A/HRC/35/13, 4 maggio 2017. ONU, Assemblea Generale, *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox*, UN Doc. A/HRC/25/53, 30 dicembre 2013, parr. 73-75. ONU, Assemblea Generale, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/74/161, 15 luglio 2019. ONU, Consiglio per i diritti umani, *Rights of the child: realizing the rights of the child through a healthy environment*, UN Doc. A/HRC/RES/45/30, 13 ottobre 2020. H. Clark e al., *A future of the world’s children? A WHO-UNICEF-Lancet Commission*, in *Lancet*, vol. 395, 2020, pp. 605-609.

ispirato a una maggiore semplificazione. Tra le tematiche su cui vertono i casi “d’impatto” figurano – *inter alia* – quelle climatiche¹⁵⁶. La strategia degli “*impact cases*” è indicata in un documento di sintesi prodotto dalla Corte nel 2021¹⁵⁷ e ne sono indicate le specifiche caratteristiche nella relazione annuale della Corte per l’anno 2021, presentata il 25 gennaio 2022¹⁵⁸.

Il 28 giugno 2022 la Camera cui era stato assegnato il caso *Duarte Agostinho*, al pari di quanto hanno fatto le Camere cui erano stati assegnati altri due ricorsi in materia climatica incardinati successivamente ad esso (caso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* e caso *Carême*)¹⁵⁹, ha rinunciato alla propria giurisdizione in favore della Grande Camera della Corte ai sensi dell’art. 30 della CEDU, che prevede che “*Se la questione oggetto del ricorso all’esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga*”.

La prima udienza dinanzi alla Grande Camera per il caso *Duarte Agostinho* è calendarizzata al 27 settembre 2023, mentre, per gli altri due procedimenti citati, è stata celebrata il 29 marzo 2023.

In generale, con riguardo ai procedimenti cui abbiamo fatto cenno azionati dinanzi alla Corte di Strasburgo, occorre dire che già da tempo era di tutta evidenza che presto o tardi questi temi sarebbero approdati alla Corte EDU, soprattutto da quando, col noto caso *Urgenda* e gli altri giudizi che ne sono seguiti sul piano nazionale, con frequenza sempre maggiore i giudici sono stati chiamati a pronunciarsi sul nesso che insiste tra il tema dei cambiamenti climatici e la tutela dei diritti umani, con particolare riferimento a quanto previsto dalla CEDU.

Dalla Corte EDU ci si attende, dunque, che nel definire le fattispecie concrete che le sono state sottoposte, possa elaborare dei criteri interpretativi sul rapporto tra cambiamenti climatici ed esigenze di protezione dei diritti umani che siano idonei a fornire ai giudici nazionali gli strumenti necessari per affrontare la *climate litigation* interna coerentemente con il quadro giuridico delineato dalla CEDU e in modo quanto più possibile uniforme.

Nel quadro di questa sintetica disamina dei casi vertenti sulla materia climatica che impegnano le aule di giustizia e gli organismi internazionali, va rilevato che, al di fuori del contesto europeo, il tema dei

¹⁵⁶ A. IERMANO, *La nuova “strategia” della Corte europea in ordine ai criteri di trattazione dei ricorsi: i cd. “impact” cases*, in *SIDIBlog*, 11 marzo 2022. A. IERMANO, *Un salto di “qualità” della Corte europea nella sua politica di “prioritarizzazione” dei ricorsi con i c.d. “impact cases”*, in *I diritti dell’uomo*, n. 1, 2022, pp. 83-94.

¹⁵⁷ Corte EDU, “*A Court that matters/Une Cour qui compte*”. *A strategy for more targeted and effective case-processing*, 17 marzo 2021.

¹⁵⁸ Corte EDU, *Annual Report 2021, 2022*, p. 175.

¹⁵⁹ Corte EDU, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, n. 53600/20. Corte EDU, *Carême v. France*, n. 7189/21.

cambiamenti climatici è stato, altresì, recentemente sottoposto agli organi di controllo dei diritti umani dell'ONU in alcuni procedimenti che, per ragioni diverse, si rivelano particolarmente interessanti.

Al riguardo, va menzionato innanzitutto il caso *Sacchi c. Argentina* di cui è stato investito il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo con cinque distinte Comunicazioni – aventi tutte sostanzialmente analogo tenore – rimesse da parte di sedici ragazzi e adolescenti di varie nazionalità i quali lamentavano un impatto negativo e grave sui propri diritti, provocato dai cambiamenti climatici, imputando tale situazione all'inadeguatezza delle politiche climatiche di cinque Paesi¹⁶⁰. Il Comitato si è pronunciato l'8 ottobre 2021 dichiarando l'irricevibilità delle Comunicazioni per violazione della regola sul previo esaurimento dei ricorsi interni. Nondimeno esso ha accolto nella sostanza le argomentazioni formulate dagli istanti affermando che gli Stati – in base a un regime di responsabilità extraterritoriale – sono responsabili degli impatti negativi che le emissioni climalteranti prodotte nel loro territorio, contribuendo ad aggravare il cambiamento climatico in atto, provocano nei confronti dei minori che si trovano oltre i loro confini. Il Comitato ha aggiunto che, così come stabilito nel caso *Urgenda*, la circostanza per cui tutti gli Stati contribuiscono pro-quota al cambiamento climatico non esime nessuno di essi dall'obbligo di procedere singolarmente a ridurre la propria quota di emissioni. Seguendo un approccio già accolto in precedenza dalla Corte interamericana dei diritti umani nel parere consultivo reso nel 2017 nel celebre caso *Ambiente e diritti umani*¹⁶¹, il Comitato ha affermato che gli obblighi di protezione dei diritti umani di cui sono onerati gli Stati impongono a quest'ultimi l'adozione di misure idonee a prevenire la violazione degli stessi.

A seguito della declaratoria di irricevibilità con cui si è concluso il caso *Sacchi*, i medesimi istanti che avevano inviato le proprie Comunicazioni al Comitato, hanno successivamente indirizzato una petizione al Segretario Generale delle Nazioni Unite chiedendogli di pronunziarsi con una dichiarazione di stato di emergenza climatica (evidenziando in particolare come *"The climate crisis is a child rights crisis"*). In caso di accoglimento, un atto di questo genere consentirebbe di porre l'azione sul clima in cima all'agenda di ogni agenzia delle Nazioni Unite¹⁶². Lo stesso Segretario Generale, d'altronde, nel 2021, col documento "Our

¹⁶⁰ ONU, Comitato sui diritti del fanciullo, *Sacchi e al. c. Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia*, comunicazione, 23 settembre 2019. M. LA MANNA, *Cambiamento climatico e diritti umani delle generazioni presenti e future: Greta Thunberg (e altri) dinanzi al Comitato sui diritti del fanciullo*, in *DUDI*, n. 1, 2020, pp. 217-224. L. MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso "Sacchi e altri"*, in *DUDI*, n. 1, 2022, pp. 157-166. A. LIGUORI, *Cambiamento climatico e diritti umani dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo*, in *CI*, n. 1, 2022, pp. 117-133.

¹⁶¹ Corte interamericana dei diritti umani, *Ambiente e diritti umani*, OC-23/17, parere consultivo, 15 novembre 2017, con nota di G. VEGA-BARBOSA, L. ABOAGYE, *A Commentary on the Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights on the Environment and Human Rights*, in *DPCE online*, n. 1, 2018, pp. 291-298.

¹⁶² *Petition to the United Nations Secretary-General to declare a climate emergency and mobilize a comprehensive UN response*, 10 novembre 2021.

Common Agenda”¹⁶³ aveva rivolto un invito alla Conferenza delle Parti dell'UNFCCC affinché dichiarasse lo stato di emergenza climatica.

Un altro importante contributo sul tema relativo all'impatto dei cambiamenti climatici sui diritti umani, con particolare riferimento alla *vexata quaestio* delle migrazioni indotte o co-indotte dal *push-factor* climatico-ambientale è stato fornito con il caso *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda* di cui si è occupato il Comitato per i diritti umani dell'ONU: pronunciandosi sul ricorso presentato da un cittadino di Kiribati che affermava di essere stato costretto a lasciare il proprio Paese d'origine a causa degli impatti negativi dei cambiamenti climatici, il quale aveva precedentemente invocato, senza successo, il riconoscimento della protezione internazionale in Nuova Zelanda, il Comitato ha emanato una propria Opinione con cui ha affermato che agli Stati è preclusa la possibilità di respingere individui il cui diritto alla vita rischi di essere attinto a causa degli effetti del mutamento climatico, riconoscendo, inoltre, che il degrado ambientale e il cambiamento climatico costituiscono una seria minaccia per la capacità delle generazioni presenti e future di godere del diritto alla vita¹⁶⁴. Il Comitato, tuttavia, ha respinto la Comunicazione nel merito, ritenendo formalmente corrette le controdeduzioni formulate della Nuova Zelanda sulla richiesta presentata dal ricorrente e ha rilevato, altresì, che il governo di Kiribati ben potrebbe affrontare negli anni a venire i rischi maggiori - attesi tra circa 10-15 anni - derivanti dal previsto innalzamento del livello del mare, prima che essi possano effettivamente provocare un impatto negativo sui diritti dei propri cittadini.

Non sono soltanto gli Stati ad essere stati convenuti in giudizio per le proprie responsabilità nel cagionare i cambiamenti climatici, ma anche le società, in particolare quelle maggiormente responsabili del rilascio di emissioni climalteranti, come le multinazionali operanti nel settore petrolifero ed energetico.

Senza voler affrontare in questa sede l'ampia e discussa questione relativa all'esistenza o meno di un obbligo degli attori non statali, in particolare delle imprese multinazionali, di protezione dei diritti umani¹⁶⁵, va comunque rilevato che la questione relativa alla necessità che le imprese contribuiscano ad affrontare la crisi climatica in atto, non essendo sufficiente al riguardo l'azione dei soli Stati, è ampiamente condivisa ed occupa l'agenda dei principali tavoli di lavoro sul clima. Ad esempio, nell'ambito della UNFCCC, in occasione della COP-25 del 2019, è stata istituita la *Climate Ambition Alliance*, iniziativa che raccoglie attori statali e non statali i quali condividono l'impegno di raggiungere l'obiettivo della neutralità

¹⁶³ ONU, Segretario generale, *Our Common Agenda*, UN Doc. A/75/982, 5 agosto 2021, par. 82.

¹⁶⁴ ONU, Comitato per i diritti umani, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, opinione, 7 gennaio 2020. Sul punto v. G. REEH, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in *EJIL:Talk!*, 18 febbraio 2020. F. MALETTTO, *Non-Refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *SIDIBlog*, 23 marzo 2020. T. SCOVAZZI, *Gli effetti del cambiamento climatico su Kiribati di fronte al Comitato dei Diritti Umani*, in *RDA*, n. 1, 2020, pp. 199-201.

¹⁶⁵ Tra i numerosi lavori su questi temi si veda: F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 385, 2017, pp. 35-435.

climatica entro il 2050 quale contributo al conseguimento dell'obiettivo globale di mitigazione previsto dall'Accordo di Parigi.

Venendo alla prassi giudiziaria formatasi in tal materia, con una sentenza del 26 maggio 2021 la Corte distrettuale dell'Aia, sezione commercio, ha accolto il ricorso proposto da un gruppo di associazioni ambientaliste, ONG e 17.000 cittadini contro la società Royal Dutch Shell Petroleum. La sentenza, tuttavia, non è ancora definitiva¹⁶⁶.

La Corte, considerando la protezione dagli impatti dei cambiamenti climatici alla stregua della tutela di un diritto umano, ha ordinato alla Shell di ridurre entro il 2030 il volume aggregato annuo delle emissioni di CO₂ da essa prodotto con l'intero gruppo Shell, del 45% netto rispetto ai livelli del 2019¹⁶⁷ in adempimento all'obbligo di contribuire a prevenire i cambiamenti climatici attraverso una *corporate policy* di gruppo volta alla riduzione delle emissioni climalteranti. La Corte, a tal fine, ha assunto a parametro di riferimento l'Accordo di Parigi e le risultanze scientifiche cui si è pervenuti relative ai rischi derivanti dai cambiamenti climatici. La sentenza potrebbe innescare un effetto a catena su scala globale coinvolgendo altre società petrolifere: difatti, proponendo uno schema analogo a quello seguito nel caso *Shell*, nel nostro Paese è stato recentemente avviato un procedimento nei confronti di una società petrolifera e di altri soggetti, nel quale viene invocata la responsabilità solidale dei convenuti per la violazione di alcuni diritti fondamentali degli attori che sarebbe stata determinata dal cambiamento climatico. Stando a quanto affermato dagli attori, i convenuti avrebbero contribuito a provocare tale fenomeno con le elevate emissioni di gas climalteranti prodotte dalle proprie attività industriali.

Infine, un'altra faccia della medaglia del possibile impatto dei cambiamenti climatici sui diritti umani dovuto all'attività di soggetti privati riguarda l'arbitrato in materia di investimenti esteri. In quest'ambito sono numerose le pronunce che, basandosi principalmente sul Trattato sulla Carta dell'Energia, ma anche su alcuni trattati bilaterali d'investimento (BITs), hanno accolto le ragioni degli investitori stranieri i quali, sovente, lamentano di subire pregiudizi a causa delle politiche dello Stato ospitante l'investimento incentrate sulla riduzione della produzione e dell'utilizzo di combustibili fossili in vista degli obiettivi di decarbonizzazione. Alla luce di queste pronunzie le finalità climatiche sembrerebbero restare al di fuori dell'ambito di applicazione dei cd. "*regulatory powers*" dello Stato, che sono espressione del suo potere sovrano di tutelare gli interessi generali senza essere tenuto a rispettare alcuna condizione e che si esplicano attraverso le "*regulatory measures*", come, ad esempio, le misure sanitarie e quelle di sicurezza¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Il 20 luglio 2022 la Royal Dutch Shell ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado.

¹⁶⁷ Corte distrettuale dell'Aia, *Vereniging Milieudefensie e al. c. Royal Dutch Shell PLC*, sentenza, 26 maggio 2021.

¹⁶⁸ Tra i tanti procedimenti: ICSID, *R. c. Italia*, n. ARB/17/14, lodo, 23 agosto 2022. In questo caso il Tribunale ICSID si è pronunciato in favore della ricorrente a seguito del mancato rilascio della concessione per lo sfruttamento petrolifero di un sito marino.

Alcuni dei lodi arbitrali che sono stati emanati in questo ambito, benché formalmente legittimi, potrebbero sortire l'effetto di vanificare in parte gli sforzi compiuti dagli Stati per affrontare adeguatamente l'emergenza climatica, finendo così per legittimare comportamenti contrari agli obiettivi globali sul clima e idonei ad aggravare gli impatti negativi sui diritti umani della popolazione. Il problema della compatibilità tra esigenze di tutela dell'ambiente e dell'equilibrio climatico, da un lato, e delle ragioni economiche dell'investitore straniero, dall'altro, emerge appieno in queste pronunce lasciando irrisolto il problema dell'integrazione tra le due differenti sfere e contribuisce così ad aggravare a sua volta la cd. "crisi di legittimità" del regime giuridico internazionale in materia di investimenti esteri¹⁶⁹.

8. Conclusioni

La tematica che investe il rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani ha registrato negli ultimi anni un'evoluzione nella prassi convenzionale e giudiziaria: nuovi strumenti sono stati delineati a livello internazionale (in particolare con l'Accordo sulle perdite e i danni e il Trattato per l'Alto Mare oltreché con le due risoluzioni dell'ONU che definiscono l'accesso a un ambiente pulito, sano e sostenibile come un diritto umano), a livello dell'Unione europea (con il Green Deal europeo, la "legge europea sul clima", la nuova Strategia di adattamento e l'introduzione del principio DNSH) e a livello nazionale e locale (principalmente con l'inserimento della tutela dell'ambiente nell'art. 9 della Costituzione, il nuovo testo del PNACC e le numerose iniziative adottate a livello locale). Nella prassi giudiziaria si è assistito all'instaurazione di procedimenti che hanno investito giudici ad ogni livello e organismi di controllo dei diritti umani in merito a controversie e a richieste di pareri consultivi relativi alle diverse sfaccettature che può assumere il rapporto tra cambiamenti climatici e tutela dei diritti umani, con una particolare attenzione, in alcuni casi, anche alle generazioni future.

La comunità scientifica, nondimeno, ha mostrato un crescente interesse per la materia fornendo un significativo apporto al suo sviluppo, come testimoniato dall'ampia mole di studi, rapporti e contributi prodotti su questi temi.

Nel quadro del diritto del clima restano molteplici aspetti da chiarire e da approfondire, sui quali impegnarsi efficacemente al fine di conseguire entro il 2050 quei due obiettivi globali della mitigazione e dell'adattamento che la comunità scientifica ci impone; gli sforzi profusi non sono sufficienti e occorre un cambio di passo deciso e un serio ripensamento su come affrontare la più grande sfida della nostra

¹⁶⁹ Su questi temi si veda: Y. LEVASHOVA, T. LAMBOOY, I. DEKKER (a cura di), *Bridging the gap between International Investment Law and the Environment*, Eleven Publishing, Londra, 2016. Per interessanti spunti di riflessione sulle iniziative volte a superare il problema della crisi di legittimità del regime giuridico internazionale in materia di investimenti, si veda: M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, ESI, Napoli, 2019, pp. 403-410.

generazione e delle generazioni future, con il coinvolgimento di Stati, imprese, ONG, cittadini, studiosi della materia e, in generale, di tutta la società civile.

Occorre dare atto del fatto che si sta formando una “comunità di pratica” composta da soggetti attenti a questi temi e competenti, ma c’è ancora molto da fare e gli strumenti giuridici in vigore mostrano lacune e segni di debolezza.

Riepilogando le principali criticità dobbiamo osservare che: (a) l’intero sistema sovranazionale introdotto dall’UNFCCC, cui viene data attuazione principalmente attraverso l’Accordo di Parigi, si rivela poco efficace nell’imporre agli Stati gli adempimenti necessari ad affrontare adeguatamente l’emergenza climatica; (b) il pilastro dell’adattamento, nonostante sia stato mosso qualche passo in avanti soprattutto a livello dell’Unione europea e interno, continua ad essere delineato nella sua pressoché interezza mediante strumenti privi di efficacia vincolante che sembrano lasciare un eccessivo margine di discrezionalità ai decisori politici in merito alla scelta se impegnarsi o meno su questo fronte; (c) i finanziamenti, che talvolta sono anche ingenti, appostati per l’azione sul clima risultano spesso di difficile utilizzo al momento di mettere in esecuzione progetti e misure, generando così situazioni paradossali in cui di fronte all’esigenza di rispondere a un’esigenza dettata dalla crisi climatica, pur essendo stanziati i fondi a ciò necessari, non si riesce a spenderli; (d) si ravvisa la carenza di un diffuso sistema di *governance* sul clima, non essendovi sufficienti strutture deputate e mancando spesso un’indicazione chiara su ruoli, responsabilità e risorse; (e) il contenzioso climatico, accanto ai risultati senz’altro positivi finora prodotti, non ultimo per essere lo strumento con cui “obbligare” gli Stati inadempienti ad attivarsi sul fronte del clima, potrebbe tuttavia generare una situazione in cui, da un lato, l’azione sul clima rischia di diventare “*on demand*” e degenerare in situazioni di “*forum shopping*” determinate dalla maggiore o minore “sensibilità” di un apparato giudiziario rispetto alle questioni climatiche; dall’altro, potrebbe rivelarsi in definitiva poco equa: difatti, Paesi già parzialmente attivi sul fronte climatico, se, citati in giudizio, divenissero destinatari di pronunce giudiziarie di condanna, si vedrebbero costretti a moltiplicare gli sforzi, mentre, al contempo, altri Paesi del tutto inadempienti potrebbero mantenere indisturbati tale “*status*” se nessuno assumesse iniziative nei loro confronti; (f) manca ancora un effettivo coinvolgimento dal basso della società civile: le conoscenze scientifiche continuano ad essere poco condivise e occorre accrescere la generalizzata consapevolezza delle dimensioni che l’emergenza climatica ha assunto; permane, quindi, una profonda divergenza tra decisori politici e destinatari delle misure sul clima che ostacola l’efficace attuazione delle stesse.

Riprendendo le fila dei due interrogativi che ci ponevamo in premessa, possiamo affermare, in ultima analisi, che, con riferimento all’eventuale esistenza di un obbligo dello Stato di affrontare l’emergenza climatica in atto, assumono importanza fondamentale i distinti procedimenti con i quali è stato richiesto

alla Corte Internazionale di Giustizia, all'ITLOS e alla Corte interamericana dei diritti umani di chiarire la portata degli obblighi che gravano sugli Stati con riguardo all'emergenza climatica in atto; è di tutta evidenza che i Pareri consultivi che saranno emanati dai rispettivi tribunali internazionali potranno fornire un contributo di eccezionale rilievo al riguardo. Con riferimento all'esistenza di un obbligo di proteggere i diritti umani dagli impatti dei cambiamenti climatici, la giurisprudenza formatasi in materia e l'intero quadro normativo recentemente introdotto, confermano l'esistenza di una serie di obblighi *erga omnes partes* e, al contempo, forniscono un contributo molto rilevante nell'ambito del percorso diretto verso la possibile formazione di un obbligo generale avente tale contenuto. Anche in questo caso sarà importante verificare come la Corte EDU intenderà affrontare le questioni sulle quali è stata chiamata a decidere nei casi di contenzioso climatico che le sono stati sottoposti dal 2020 in poi, tuttora pendenti.

Ci troviamo, dunque, al momento, in una sorta di “terra di mezzo” nella quale, a differenza del recente passato, gli elementi offerti dalla prassi convenzionale e giudiziaria a supporto dell'esistenza dei due obblighi sui quali ci stiamo interrogando sono numerosi, concordanti e di assoluto rilievo; tuttavia, manca ancora quel *quid pluris* che consenta di concludere per una chiara affermazione dell'esistenza di tali obblighi, aspetto che potrebbe colmarsi grazie al contributo dei giudici internazionali che, come ci si attende, dovrebbe pervenire con tempistiche ragionevoli.

Dagli esiti di tali giudizi potranno trarsi argomenti utili anche a chiarire meglio l'impatto che il contenzioso climatico produce sui sistemi di *governance*. L'ultimo rapporto dell'IPCC¹⁷⁰ affronta il nesso tra *climate litigation* e *governance* affermando che “*Climate litigation is growing and can affect the outcome and ambition of climate governance*”. Tale contenzioso, infatti, sottende una valutazione dell'impegno dello Stato nell'azione sul clima, per cui, un'eventuale pronuncia con cui lo Stato fosse giudicato inadempiente rispetto ai suoi obblighi, al di là delle singole statuizioni contenute nel dispositivo del provvedimento, potrebbe svolgere un'ulteriore funzione di stimolo nei confronti dello Stato soccombente e sfociare in un incremento dell'ambizione complessiva sui cambiamenti climatici.

L'orizzonte del diritto del clima si sta ampliando e l'auspicio è che riesca ad offrire risposte sempre più adeguate alle sfide poste dall'emergenza climatica.

¹⁷⁰ IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023, WGIII – Mitigation of Climate Change*, 2023, cap. 13. V. anche: Commissione europea, *Plasmare ...*, cit., par. 2.1.1.