



29 NOVEMBRE 2023

La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico

di Maralice Cunha Verciano

Dottoressa di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"



La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico*

di Maralice Cunha Verciano

Dottoranda di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Abstract [It]: Il tema del contenuto e dei limiti del potere pubblico di decisione sull'emergenza climatica non è stato approfondito dalla dottrina italiana. Questo spiega perché il dibattito sul contenzioso climatico verso lo Stato venga affrontato presupponendo che esso investa atti politici o comunque questioni di discrezionalità pura, non sindacabili da parte dei giudici. Il presente studio ricostruisce come gli Stati abbiano effettivamente esercitato i loro poteri sovrani sulle questioni climatiche, accettando di autovincolarsi e di condizionare contenuti e fini dei propri atti. Siffatte autolimitazioni hanno prodotto un *consensus* significativo sia per la buona fede, richiesta dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, sia per i formanti del diritto italiano a garanzia del *neminem laedere*.

Title: The discretionary power in the fight against climate change

Abstract [En]: The content and limits of the public power of decision on the climate emergency have never been discussed by Italian doctrine. For this reason, the debate on climate litigation against the State has been approached on the assumption that it involves acts of State or, in any case, matters of “pure discretion”, which cannot be reviewed by judges. This study reconstructs how States have exercised their sovereign powers on climate issues, agreeing to self-limit their decisions and to condition the contents and ends of their acts. These self-limitations produced a significant *consensus* both for good faith, required by the Vienna Convention on the Law of Treaties, and for Italian legal formants to guarantee *neminem laedere*.

Parole chiave: emergenza climatica; atto politico; Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati; limiti al potere discrezionale; *neminem laedere*

Keywords: climate emergency; act of State; Vienna Convention on the Law of Treaties; limits to discretionary power; *neminem laedere*

Sommario: **1.** La natura biopolitica delle decisioni sul clima e la molteplicità dei loro livelli di azione. **2.** Atto politico e discrezionalità pura nei formanti del diritto italiano. **3.** Le cinque decisioni libere nel fine assunte dagli Stati nella lotta al cambiamento climatico. **3a.** L'istituzione dell'IPCC, accordo e *consensus* sui quattro contenuti dell'art. 2 dell'UNFCCC, l'impulso europeo sui limiti al potere statale. **3b.** Il *consensus* sui limiti quantitativi dell'aumento della temperatura media globale. **3c.** L'Accordo di Parigi e il *consensus* sulla «più alta ambizione possibile» nel *Global Stocktake*. **3d.** Dai mandati sull'attendibilità dei rischi e dei danni evitabili alla Risoluzione ONU sul diritto all'ambiente sostenibile. **3e.** Il Patto climatico di Glasgow e il *SYR IPCC 2023*. **4.** L'europeizzazione delle cinque decisioni libere nel fine e il principio-criterio *DNSH*. **4a.** *DNSH* e interesse “prevalente” alla neutralità climatica. **4b.** *DNSH* e limite vitale del *Carbon Budget* globale residuo. **5.** Discrezionalità e “1000-ton Rule”. **6.** Conclusione: consumazione della discrezionalità e subordinazione al *neminem laedere*.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. La natura biopolitica delle decisioni sul clima e la molteplicità dei loro livelli di azione

È presente, nella dottrina italiana, l'idea che le decisioni dei poteri pubblici, in tema di lotta al cambiamento climatico, potrebbero o dovrebbero consistere in atti politici liberi nel fine, perché espressione di discrezionalità pura non sindacabile dal giudice¹.

Siffatto costruito è dichiarato più che dimostrato. Soprattutto non risulta supportato da riscontri normativi, primariamente costituzionali, né verificato alla luce della struttura nomologica del diritto climatico internazionale ed europeo² e del principio di legalità includente anche i diritti umani e fondamentali³.

Di conseguenza, esso alimenta luoghi comuni piuttosto che indagini critiche di diritto interno e comparato.

Quattro, in particolare, sembrano i profili sottovalutati dall'evocazione dottrinale delle categorie dell'atto politico e della discrezionalità pura (a volte impropriamente declinata come "margine di apprezzamento"⁴).

Prima di tutto, si trascura il fatto che il diritto climatico internazionale è strutturato su più livelli di azione statale, fra loro interconnessi e consequenziali: quello della fissazione degli obiettivi da conseguire; quello delle condotte da assumere per la loro realizzazione; quello dei benefici intertemporali da garantire verso

¹ Si v., in particolare e per ulteriore bibliografia, L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Mimesis, Udine-Milano, 2022; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, in *www.federalismi.it*, n. 17, 2021, pp. 66 ss.; R. FORNASARI, *Comandare allo Stato di agire: climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Persona e Mercato*, n. 3, 2022, pp. 480 ss.; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2023, pp. 137 ss. In posizione dubitativa, L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1029 ss. Con accenni non univoci sul tema, M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021, pp. 1 ss., e M. MELI, *Piove. Governo ladro! Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in *TCRS*, 2020, pp. 87 ss.

² In tal senso, si v. la puntuale ricostruzione di A. PISANO, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, ESI, Napoli, 2022, da cui emerge chiaramente, alla luce delle fonti del diritto climatico e dei contenziosi, l'inconsistenza del dogma dell'atto politico.

³ Sulla legalità sostanziale come uguaglianza giuridica di titolarità di diritti fondamentali universali e non disponibili, distinti dai diritti patrimoniali, singolari e disponibili, come tali base di una disuguaglianza giuridica coperta dalla legalità formale, si v. L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 68 ss. Sul principio di legalità nei dibattiti internazionali in tema di cambiamento climatico e tutela giudiziale, si v. C. WARNOCK, B.J. PRESTON, *Climate Change, Fundamental Rights, and Statutory Interpretation*, in *Journal of Environmental Law*, n. 1, 2023, pp. 47 ss.

⁴ Cfr., per es., A. GIORDANO, *L'emergenza e 'le' emergenze in un recente climate case*, in *www.giustiziasieme.it*, 30 aprile 2020, nella sottovalutazione che la categoria concettuale del "margine di apprezzamento" riguarda il sindacato internazionale sugli Stati alla luce dei rapporti tra Stati (cfr. O. GROSS, F.N. AOLÁIN, *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, n. 3, 2001, pp. 625 ss.).

le persone e il Pianeta; quello della coniugazione dello sviluppo sostenibile con i diritti umani⁵. Proprio per tali caratteristiche, il diritto climatico è stato definito, non a caso, un sistema normativo *pro vita*⁶.

Il secondo profilo investe il contenuto “scientificamente qualificato” dell’obbligazione (od obbligo⁷) statale, scandita da norme giuridiche in combinazione con le prognosi climatiche periodicamente ricostruite, per volontà e collaborazione degli Stati, dal Panel Intergovernativo dell’ONU sul cambiamento climatico (IPCC)⁸.

In terzo luogo, con riferimento agli Stati membri dell’UE, non risulta esaustivo ipotizzare atti liberi nel fine e discrezionalità pure, ignorando le peculiarità del diritto europeo in materia di lotta al cambiamento climatico; peculiarità contraddistinte dalla concorrenza delle competenze tra UE e Stati, dall’esistenza della c.d. “garanzia ambientale” stabilita dall’art. 193 TFUE⁹, dall’opzione per gli atti amministrativi di pianificazione nazionale, su base di Regolamenti europei direttamente applicabili, quale momento decisionale ottimale per la composizione degli interessi e dei diritti coinvolti da parte degli Stati¹⁰, dalla subordinazione di tutti gli atti climatici alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in particolare alle clausole ermeneutiche degli artt. 51-54, e del principio del “non nuocere”¹¹.

⁵ Per una sintesi completa delle caratteristiche del diritto climatico e delle sue implicazioni di diritto costituzionale, si v. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche, VIII Aggiornamento*, Utet, Torino-Milano, 2021, pp. 51 ss.

⁶ In tal senso, ancora M. CARDUCCI, *Se il riscaldamento globale entra nei tribunali*, in *Micromega. Almanacco della scienza*, n. 6, 2021, pp. 42 ss.

⁷ Si parla di “obbligazione climatica” nel significato internazionalistico del termine e non certo per identificare il campo di un’obbligazione “civile” di natura contrattuale (cfr., per tutti, gli [Oslo Principles on Global Climate Change Obligations](#)). Sembra sovrapporre i due campi, nella sottovalutazione dei vincoli europei, M. MELI, *Piove. Governo ladro!*, op. cit. Sull’inquadramento corretto, cfr. invece E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 1, 2019, pp. 201 ss., e ampiamente A. PISANO, *Il diritto al clima*, op. cit., pp. 54 ss., 64 ss. e 105 ss.

⁸ Sulle modalità di lavoro dell’IPCC, in collaborazione con gli Stati e in funzione dei contenuti prognostici delle fonti del diritto climatico, cfr. IPCC, [Preparing Reports](#).

⁹ Sulle peculiarità dell’art. 193 TFUE, si v. L. SQUINTANI, *Beyond Minimum Harmonisation. Gold-Plating and Green-Plating of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019; L. REINS, *Where Eagles Dare: How Much Further May EU Member States Go under Article 193 TFEU?*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Elgar, Cheltenham, 2020, pp. 22 ss.; e S. GARBEN, *Article 193 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford Academic, New York, 2019, pp. 1544 ss.

¹⁰ Come dimostra il Regolamento n. 2018/1999, istitutivo dei Piani Nazionali per l’Energia e il Clima (PNEC): cfr. K. WILLIGES, W. VAN DER GAAST, K. DE BRUYN-SZENDREI *et al.*, *The Potential for Successful Climate Policy in National Energy and Climate Plans*, in *Sustainable Earth Review*, n. 1, 2022, pp. 1 ss. In Italia, tra l’altro, la Corte costituzionale ha da tempo esteso le garanzie della legge n. 241/1990 anche agli atti di pianificazione: cfr. sentt. nn. 176/2004, 355/2002, 262/1997, così legittimandone il sindacato.

¹¹ Si v., in tal senso, il Regolamento UE n. 2021/1119 (c.d. “legge europea sul clima”), dove si legge che lo stesso «rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea» (*Considerando n. 6*) e il “non nuocere” (*Considerando n. 9*).

Il quarto e ultimo profilo considera la natura biopolitica¹² delle decisioni statali, dato che esse incidono comunque sul sistema climatico in tutte le sue componenti vitali¹³, condizionando, di riflesso, la sottoposizione involontaria delle persone a situazioni di pericolo e a forme plurime di esposizione passiva ambientale, incidenti su salute e qualità della vita¹⁴, a mo' di una misura sanitaria obbligatoria¹⁵.

In effetti, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC), congiuntamente con i *Principi 1, 2 e 3* della Dichiarazione di Rio sempre del 1992, dichiarando la preoccupazione comune sulla pericolosa interferenza antropogenica sull'intero sistema climatico e il dovere degli Stati di proteggerlo, funge da triplice norma di riconoscimento: del pericolo, esplicitamente identificato dall'art. 2 UNFCCC; del persistente difetto di manutenzione degli Stati sulle risorse naturali in grado di scongiurarlo (a partire ovviamente dalle emissioni di gas serra e dai serbatoi e pozzi di carbonio); della loro responsabilità storica nell'aver provocato il problema¹⁶.

Questo comporta che qualsiasi atto compiuto dallo Stato nella lotta al cambiamento climatico, anche ove presunto o dichiarato libero nel fine, non si manifesta affatto con contenuti di carattere autoreferenziale o meramente organizzativo, bensì costantemente e non di meno con effetti oggettivi di incidenza sulla convivenza geofisica e biofisica umana¹⁷.

¹² Sulle diverse declinazioni dei concetti di biopotere e biopolitica, si v. R. CAMPA, *Biopolitica e biopotere. Da Foucault all'Italian Theory e oltre*, in *Orbis Idearum*, n. 1, 2015, pp. 125 ss.

¹³ S. DALBY, *Biopolitics and Climate Security in the Anthropocene*, in *Geoforum*, n. 49, 2013, pp. 184 ss., e ancora A. PISANÒ, *Il diritto al clima. op. cit.*, pp. 85 e *ivi* bibliografia.

¹⁴ Cfr. M. GARTIN, K.L. LARSON, S. BREWIS, R. STOTTS, A. WUTICH, D. WHITE, M. DU BRAY, *Climate Change as an Involuntary Exposure*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 6, 2020, pp. 1894 ss., e G. CAMPEGGIO, *Diritto all'ambiente e condizioni "tossiche" del Pianeta*, in *www.federalismi.it*, n. 17, 2023, pp. 21 ss.

¹⁵ Sul cambiamento climatico antropogenico come misura sanitaria imposta, cfr. C. DI NAPOLI, A. MCGUSHIN, M. ROMANELLO, S. AYEB-KARLSSON *et al.*, *Tracking the Impacts of Climate Change on Human Health via Indicators*, in *BMC Public Health*, n. 22, 2022, pp. 663 ss. Sul concetto di "misura sanitaria imposta", per il contesto italiano, cfr. Corte cost. sent. n. 25/2023. Sul ruolo del giudice nel sottile confine tra biopolitica e misure sanitarie imposte, quando è in gioco il diritto alla vita, cfr. di R.G. CONTI, *I giudici e il biodiritto*, Aracne, Roma, 2015, e *Scelte di vita o di morte. Il giudice è il garante della dignità umana?*, Aracne, Roma, 2017.

¹⁶ Cfr. J. HICKEL, *Quantifying National Responsibility for Climate Breakdown*, in *The Lancet Planetary Health*, n. 9, 2020, pp. 399 ss. Nella dottrina italiana, sull'UNFCCC come norma di riconoscimento, si v. di M. CARDUCCI: *Se il riscaldamento globale entra nei tribunali, op. cit.*; e *Giustizia climatica*, voce in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica. Aggiornamento*, ESI, Napoli, 2022, pp. 195 ss.

¹⁷ La constatazione è del tutto pacifica nelle scienze naturali soprattutto grazie agli studi sulla c.d. "antroposfera" e sulla c.d. "emergia" (con la m): cfr. per tutti, H.T. ODUM, *Environment, Power and Society for the Twenty-First Century: The Hierarchy of Energy*, (with Mark T. Brown), Columbia University Press, New York, 2007. Sul fronte giuridico, si v. A. OELS, *Rendering Climate Change Governable: From Biopower to Advanced Liberal Government?*, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, n. 3, 2005, pp. 185 ss. Tra l'altro, il tema della sottoposizione passiva umana alla degenerazione del sistema climatico in tutte le sue componenti è divenuto di comune consenso scientifico e istituzionali (nell'UE, per es., da parte dell'Agenzia Europea per l'Ambiente), anche con il paradigma scientifico dei *Planetary Boundaries*, espressivo della misurazione quantitativa delle soglie di contenimento (sostenibilità) della pressione umana sul Pianeta, ovvero sulle sfere appunto del sistema climatico (cfr. W. STEFFEN, K. RICHARDSON, J. ROCKSTRÖM, S.E. CORNELL, *Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, nn. 6223, 2015, pp. 736 ss.).

Del resto, che l'agire pubblico possa essere biopolitico, non è certo una novità¹⁸. È sorprendente che non lo si consideri con riguardo agli atti di contrasto al cambiamento climatico: la più grande sfida biopolitica del nostro tempo¹⁹.

Eppure proprio il Consiglio di Stato italiano, nel discutere appunto di atti di potere espressivi di biopolitica, ha provveduto a ridimensionarne la loro pretesa identità di insindacabile manifestazione della politica libera nel fine.

Nell'Adunanza della Commissione speciale del 20 settembre 2017, n. affare 01614/2017, i giudici di Palazzo Spada hanno redatto un parere (n. 02065/2017) estremamente istruttivo in materia e così di seguito sintetizzabile.

Tutti gli atti manifestazione di biopotere sono subordinati al principio di precauzione, sicché non sono rubricabili come esclusivamente liberi nel fine.

Il principio di precauzione, infatti, condiziona la discrezionalità in quanto regola per procedere, prima ancora che per decidere, attraverso la quale si *«impone al decisore pubblico (legislatore o amministratore), in contesti determinati, di prediligere, tra le plurime ipotizzabili, la soluzione che renda possibile il bilanciamento tra la minimizzazione dei rischi e la massimizzazione dei vantaggi, attraverso l'individuazione, sulla base di un test di proporzionalità, di una soglia di pericolo accettabile»*²⁰.

A tale principio si accompagna anche quello di prevenzione, atteso che *«la massima efficacia della minimizzazione del rischio, nei sensi sopra indicati, si ottiene, in genere, attraverso un intervento sulle cause della possibile insorgenza del pericolo»*.

Ne consegue che la scelta pubblica non risulta libera da vincoli, dovendosi compiere *«unicamente sulla base di una conoscenza completa e, soprattutto, accreditata dalla migliore scienza disponibile»*, in quanto *«la base scientifica del principio di precauzione rappresenta anche un presidio di garanzia della ragionevolezza delle scelte pubbliche e rafforza conseguentemente la compliance delle regole positive (su di esso fondate), che impongono obblighi di comportamento per i consociati»*.

¹⁸ Cfr., in merito, l'importante studio di G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo nel tempo pandemico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, nonché, nel contesto statunitense, il dibattito sull'erosione della distinzione tra *Problem Solving Conception* e *Public Life Conception* delle funzioni pubbliche (cfr. D. LUBAN, *Settlements and the Erosion of the Public Realm*, in *Georgetown Law Journal*, n. 83, 1995, pp. 2619 ss.).

¹⁹ E. POTTER, *Calculating Interests: Climate Change and the Politics of Life*, in *M/C Journal*, n. 4, 2009, pp. 1 ss.; D. ANDREUCCI, C. ZOGRAFOS, *Between Improvement and Sacrifice: Othering and the (Bio)political Ecology of Climate Change*, in *Political Geography*, n. 92, 2022, p. 102512.

²⁰ Da tale prospettiva, tra l'altro, la constatazione si colloca in coerenza con gli orientamenti della Corte costituzionale sul principio di precauzione: cfr. S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 152 ss. Ma cfr. anche R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2018.

Pertanto, gli atti di biopotere non possono che tradursi in «*misure proporzionate al livello di protezione prescelto (cioè adeguate rispetto alla soglia di pericolo accettabile)*», fondate su valutazioni scientifiche quanto più possibile complete, affidabili e attendibili.

Solo in questo modo, la decisione pubblica, poggiando «*sulle verificabili e verificate acquisizioni della miglior scienza del momento (e sul rigore del relativo metodo)*, concorre ad escludere il sospetto di arbitrarietà inevitabilmente connesso a ogni epifania dell'autoritatività, specialmente quando quest'ultima si manifesti sotto forma di biopotere».

In una parola, il biopotere, lungi dal riconoscersi in atti politici liberi nel fine, deve consistere in manifestazioni scientificamente ragionevoli della discrezionalità²¹.

D'altro canto, se è indubbio che tutti gli atti dello Stato costituiscono «*epifania dell'autoritatività*», altrettanto indubbio è che essi, nella lotta al cambiamento climatico, incidano sulla vita del Pianeta e, quindi, della stessa persona umana che ne è parte (in quanto elemento vitale della biosfera²²).

Si spiega così il recente riconoscimento, avvenuto anche in Italia con la legge n. 150/2022 (che ha modificato l'art. 27 del decreto legge n. 26/2022), del paradigma scientifico *One Health-Planetary Health*²³: decidere sulle condizioni del sistema climatico (*Planetary Health*) significa decidere sulla salute delle forme di vita, a partire da quella umana (*One Health*)²⁴.

2. Atto politico e discrezionalità pura nei formanti del diritto italiano

I formanti del diritto italiano hanno discusso di atto politico e discrezionalità pura, senza mai affrontare il tema dall'angolo di visuale delle questioni ambientali e, ancor meno, di quelle climatiche²⁵.

Il dibattito ha interessato principalmente o la dimensione costituzionale dei poteri oppure quella dei rapporti interistituzionali e internazionali, indipendentemente dalla situazione fattuale di riferimento dell'azione statale²⁶. Più di recente, l'orizzonte si è allargato alla questione della gestione dei flussi

²¹ Per tale motivo, la dottrina parla di “ragionevolezza scientifica” del potere: cfr. S. PENASA, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Politica del Diritto*, n. 2, 2015, pp. 271 ss.; S. PENASA, *La “ragionevolezza scientifica” delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2009, pp. 817 ss.; G. RAGONE, *Il principio di precauzione nella prospettiva del giudice costituzionale*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2019, pp. 169 ss.

²² Cfr. *retro*, nt. 17.

²³ Cfr. L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2023, e F. RESCIGNO, G. GIORGINI PIGNATIELLO (a cura di), *One Earth-One Health*, Giappichelli, Torino, 2023.

²⁴ Cfr. anche WHO, [Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of “One Health”](#), 1 December 2021.

²⁵ Sulle differenze tra questioni ambientali e questioni climatiche, si v. S. NESPOR, *Ambiente e clima: una proposta*, in *RG4 Online*, n. 25, 2021, pp. 1 ss., nonché, più approfonditamente, O. WOOLLEY, *Climate Law and Environmental Law: Is Conflict Between them Inevitable?*, in *Debating Climate Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pp. 398-411; M. CARDUCCI, *Climate Change and Legal Theory*, in G. PELLEGRINO, M. DI PAOLA (eds), *Handbook of Philosophy of Climate Change*, Springer, Cham, 2023, pp. 1-28.

²⁶ Cfr., con riguardo alla dottrina dell'atto politico e in ordine di tempo, P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983; C. PIPERNO, *La Corte Costituzionale e il limite di political question*, Giuffrè, Milano, 1991; D. AMOROSO, *Insindacabilità del potere estero e*

migratori²⁷. Anche le discussioni intorno all'art. 7, comma 1, del Codice del processo amministrativo non sembrano discostarsi da questo perimetro²⁸.

Questo spiega, da un lato, l'uso disinvolto del c.d. “*Manipulative Borrowing*”²⁹, ovvero della comparazione dei contenziosi climatici nella sovrapposizione di concetti con semantiche storiche diverse, come quelle di “*Political Question*”, tipica della tradizione statunitense, e discrezionalità del potere, tipica della tradizione continentale europea³⁰, dall'altro, il ricorso, nella giurisprudenza in materia ambientale e – marginalmente – climatica (materie entrambe di competenza concorrente con l'UE), a categorie dogmatiche esclusivamente di diritto interno meno impegnative, come quella di “attività di alta amministrazione”³¹.

Questo uso disinvolto della comparazione, d'altra parte, ha indotto ad assolutizzare la libertà nel fine sulle questioni climatiche arrivando a sostenere non solo l'estraneità della tutela dei diritti fondamentali dalla

diritto internazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pp. 1 ss.; A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Jovene, Napoli, 2020. Con riferimento al tema della discrezionalità, cfr. i classici M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1939, e C. MORTATI, *Potere discrezionale*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. X, Utet, Torino, 1939, pp. 76 ss., nonché M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985; L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Cedam, Padova, 1986; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, Cedam, Padova, 1989; R. URSI, M. RENNA (a cura di), *La decisione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²⁷ Cfr. R.G. CONTI, *Atto politico vs. giustizia “politica”. Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?*, in www.giustiziainsieme.it, 2 novembre 2023.

²⁸ Cfr. G. DE GIORGI CEZZI, *Aboliamo l'art. 7 comma 1 del Codice del processo amministrativo?*, in www.federalismi.it, n. 11, 2018, pp. 2 ss.

²⁹ Sul concetto, cfr. O. POLLICINO, *The European “Market” for Constitutional Ideas*, in *VerfBlog*, 9 ottobre 2020. Per alcuni esempi di effetto paradossale del “*Manipulative Borrowing*”, si v. C.-F. WU, *Challenges to Protecting the Right to Health under the Climate Change Regime*, in *Health Human Rights*, n. 2, 2021, pp. 121 ss., dove la comparazione arriva a ignorare persino la forma di Stato e i regimi politici di riferimento, nel discutere di separazione dei poteri, atti e poteri discrezionali, e L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1, 2020, pp. 55 ss., il quale propone invece una comparazione su base di teoria politica (Habermas), ma non di diritto costituzionale positivo.

³⁰ Per tale critica, cfr. G. GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato nell'emergenza climatica e separazione dei poteri*, [Cedeuam](http://Cedeuam.com), Lecce, 2021. Per un esempio abbastanza evidente di sovrapposizione, L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, *op. cit.* Sulle necessarie distinzioni, si v. G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2012, pp. 329 ss.

³¹ Si pensi alla giurisprudenza in tema di sindacabilità delle valutazioni di impatto ambientale (per es. Cons. Stato sez. IV n. 7917/2020). Per un caso particolarmente problematico al confine tra questioni ambientali e climatiche, M. CARDUCCI, *Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»*, in *Poliarchie*, n. 2, 2018, pp. 216 ss. Per la dottrina sulla c.d. “attività di alta amministrazione”, cfr. G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, Cedam, Padova, 1973, M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, Jovene, Napoli, 2009, e G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in www.federalismi.it, n. 22, 2017, pp. 2 ss. In ogni caso, tale categoria appare residuale nella giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost. sent. n. 103/1993.

materia climatica³², ma addirittura l'ammissibilità – anch'essa insindacabile – di decisioni di non intervento sull'emergenza³³, in una prospettiva giustamente stigmatizzata come “suicida”³⁴.

Di esistenza di atti politici nelle decisioni sulle questioni ambientali non ha mai discusso neppure la Corte costituzionale³⁵ sia in sede di sindacato di legittimità costituzionale³⁶ sia in sede di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato³⁷.

Invero, per il formante giurisprudenziale italiano, atti politici e discrezionalità pura identificano categorie solo dogmatiche, più che normative, per di più recessive al cospetto del carattere rigido e di superiorità assiologica della Costituzione.

Lo ha ribadito più volte la Corte costituzionale. Nella sua giurisprudenza, sin dalla sentenza n. 40/1977 e nella continuità delle successive (nn. 103/1993, 115/2011, 81/2012 e 52/2016), gli spazi di ammissibilità dell'atto politico sono stati ridimensionati sulla base di tre elementi:

- la fallacia, in virtù del principio costituzionale della sovranità popolare, dell'argomento di voler dedurre la natura “politica” dell'atto dalla natura dell'organo che lo ha emanato;
- la preferenza della Costituzione per la tutela giurisdizionale effettiva e l'applicazione diretta di principi costituzionali, come quello della dignità della persona umana e del diritto alla salute, e di clausole generali legislative, come il *neminem laedere*, entrambi erti a limite esterno di qualsiasi potere³⁸;

³² Obliterando del tutto l'intrinseca corrispondenza tra atti di potere e diritti fondamentali, identificativa (e costitutiva) delle democrazie costituzionali e non di altri ordinamenti: cfr., per tutti, di A. RUGGERI: *La “fondamentalità” dei diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, anteprima 2023, pp. 2 ss.; e *Atti politici e diritti fondamentali: un rapporto complesso e non poco sofferto*, in *Ordinamento Internazionale e Diritti Umani*, n. 5, 2023, pp. 1 ss.

³³ A. BARAGGIA, *Contenzioso in materia climatica e separazione dei poteri: il ruolo delle National Human Rights Institutions*, in *DPCE Online*, n. sp.-2, 2023, pp. 313 ss.

³⁴ G. CAMPEGGIO, *L'emergenza climatica tra “sfera dell'insindacabile” e istituzioni suicide*, in *www.LaCostituzione.info*, 7 settembre 2022.

³⁵ Cfr. V. CAPUOZZO, *L' “atto politico” davanti alla Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018, pp. 1 ss., F.F. PAGANO, *Trasformazione dell'indirizzo politico del governo, atti politici e limiti del sindacato giurisdizionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 febbraio 2018, pp.1 ss., P. ZICCHITTU, *Una “nuova stagione” per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, n. 11, 2018, pp. 1 ss., e A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, *op. cit.*

³⁶ Al contrario, in Corte cost. sent. n. 641/1987 si afferma la naturale giustiziabilità dei poteri pubblici nelle questioni ambientali, anche per responsabilità civile extracontrattuale se coinvolgenti la salute umana: cfr. G. PONZANELLI, *Corte costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un privatista*, in *Il Foro Italiano*, n. 4, 1988, parte I, p. 1057.

³⁷ Cfr. M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano 2003.

³⁸ Paradigmatiche, in tal senso, le storiche sentenze della Corte cost. n. 184/1986, sull'intreccio costitutivo fra art. 2043 Cod. civ. (norma secondaria) e art. 32 Cost. (norma primaria), e n. 641/1987, sulla tutela preventiva del *neminem laedere*, dove si parla di un limite invalicabile alla discrezionalità persino del legislatore, il quale non potrà mai negare la risarcibilità del danno ma soltanto determinarne la tipologia.

- la residualità di atti pubblici, la cui causa³⁹ risulti totalmente sottratta, a livello nazionale o euro-unitario, a «vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio» (così punto 4.2 *in diritto* della sent. n. 81/2012), sì da poter effettivamente essere presunta come “libera nel fine”.

A conclusione non dissimile è giunta anche la Corte di cassazione in tema di difetto assoluto di giurisdizione, ribadendo, con un'accurata ricostruzione dei propri precedenti, il carattere residuale della categoria degli atti politici e aggiungendo altresì che, in casi di dubbio sulla loro qualificazione, si debba in ogni caso optare per un'interpretazione orientata a Costituzione (cfr. Corte cass. SS.UU. civ. ord. n. 15601/2023, e sent. n. 27177/2023).

Anche in sede CEDU, lo Stato ha sposato la medesima ricostruzione, come dimostra il “*caso Marconi*” (14 dicembre 2006, Ricorso n. 1398/03), dove si ammette l'esistenza, proprio con riferimento all'Italia, dell'atto politico, ma solo quando riferito a operazioni militari estere.

A sua volta, il Consiglio di Stato, nel qualificare le differenze tra discrezionalità pura e discrezionalità tecnica ai fini della sindacabilità giudiziale dei poteri pubblici, non ha smentito questi esiti ermeneutici. Lo si può dedurre dal suo parere n. 1958/2020, particolarmente utile nell'inquadrare lo stato dell'arte sulla nozione italiana di discrezionalità.

Se la discrezionalità tecnica è cosa distinta dall'accertamento tecnico, consistendo non in una mera assunzione di dati su cui liberamente decidere, bensì in un giudizio propedeutico a una manifestazione di potere, la sua insindacabilità resta relativa⁴⁰.

Spetterà, infatti, al giudice amministrativo, alla luce delle cognizioni tecnico-scientifiche disponibili e della loro attendibilità, interrogarsi sull'intrinseca illogicità dell'esercizio del potere come anche sull'esistenza di errori obiettivamente rilevabili in termini o di calcolo (matematico, topografico, antropometrico) o di utilizzazione di regole tecniche mutuata da scienze esatte (matematica, geometria, geologia, biologia, chimica, fisica ecc.) sulle quali si basano o alle quali rinviano le discipline normative.

Il giudice civile, dal canto suo, potrà sempre, in ragione di quelle regole tecniche che integrano e si aggiungono ai canoni generali di diligenza, correttezza e buona fede, accertare il rispetto o meno, da parte del pubblico potere, del dovere del *nemimen laedere*, persino lì dove si vorrà invocare l'esistenza della discrezionalità pura (cfr. Corte cass. sez. III sent. n. 5984/2023 e Corte cass. civ. SS.UU. nn. 21993/2020 e 17461/2006).

³⁹ Sul tema della causa degli atti pubblici, cfr. R. MANFRELLOTTI, *La causa degli atti di diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, pp. 152 ss.

⁴⁰ Per ulteriori approfondimenti, si v. ora L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 147 ss.

La ragione di questa sindacabilità, sia amministrativa che civile, risiede nella garanzia della legalità sostanziale dell'agire pubblico e dei suoi risultati appunto di *neminem laedere*⁴¹: legalità di risultato prevalente su qualsiasi rivendicazione di “riserva di amministrazione”, soprattutto nelle materie connotate da spiccato tecnicismo scientifico e riguardanti fatti complessi, ossia non riducibili a meri accadimenti storici suscumbibili a una determinata e unica fattispecie normativa, bensì consistenti in processi fattuali articolati su più sfere coinvolgenti interessi e beni della persona umana, come tali bisognosi di una cognizione altrettanto complessa che solo la mediazione scientifica può offrire, contro qualsiasi forma di abuso di potere da parte sia dell'amministrazione che del giudice stesso, dettato evidentemente da ignoranza scientifica⁴².

Ne deriva che è legittimo, da parte degli amministrati, mettere in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica del potere pubblico nell'esercizio della sua discrezionalità biopolitica, a tutela del *neminem laedere* e senza per questo intaccare le sfere costituzionali di autonomia decisionale o di separazione dei poteri (così anche Cons. Stato, sez. VI sent. n. 10624/2022⁴³).

3. Le cinque decisioni libere nel fine assunte dagli Stati nella lotta al cambiamento climatico

A questo quadro, maturato in Italia, risulta conforme il processo storico delle determinazioni statali sulla lotta al cambiamento climatico.

Gli Stati come enti, non come singoli organi politici, hanno assunto decisioni effettivamente libere nel fine, in quanto sovrane⁴⁴.

A loro volta, però, siffatte decisioni, con i fini in esse contenuti, hanno prodotto una serie di autovincoli che inesorabilmente hanno limitato e limitano, come norme giuridiche e atti, obiettivi, condizioni e modalità di conseguimento (tutti significativi ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁴⁵), gli ulteriori spazi decisionali di ciascun singolo organo di qualsiasi Stato, con l'effetto, almeno

⁴¹ Cfr. E. CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di “non contraddizione” e diritto alla salute*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2023, pp. 1 ss., e L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Il Diritto Processuale Amministrativo*, n. 1, 2005, pp. 1 ss. Com'è noto, poi, a livello legislativo l'idea di amministrazione di risultato correlata alla soddisfazione dei bisogni umani e al *neminem laedere* è ormai inequivocabilmente affermata dal c.d. “Decreto Brunetta” (D. lgs n. 150/2009, in particolare artt. 3 e 5).

⁴² Su questo fronte, tra l'altro, si è consolidato anche il tema della c.d. “riserva di scienza”, deducibile dagli artt. 9, 32 e 33 Cost., quale limite esterno di qualsiasi potere pubblico a garanzia appunto di una ragionevolezza e logicità delle decisioni, di carattere non esclusivamente formale o retorico. Sul tema si v. D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, Pacini, Pisa, 2019.

⁴³ Cfr. P. COSA, *Il Consiglio di Stato interviene in materia di sindacabilità della c.d. discrezionalità tecnica dell'amministrazione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 6, 2022, pp. 228 ss.

⁴⁴ In tal senso, cfr. D. AMOROSO, *Insindacabilità del potere estero e diritto internazionale*, op. cit.

⁴⁵ Cfr. H.A. STRYDOM, *The Legal Principles Relating to Climate Change*, in *Encyclopedia of Life Support Systems. International Law and Institutions*, Unesco, 2009, pp. 1 ss.

per i formanti giuridici italiani, di rendere implausibili e illogiche tutte le tesi vocate a predicarne l'insindacabilità assoluta.

Difatti, se è vero che, come insegna la Corte costituzionale, non possono esistere atti politici in presenza di «vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio» (Corte cost. sent. n. 81/2012), è innegabile che “vincoli” e “confini”, normativamente posti, esistano e non possano essere ignorati nella materia climatica, per di più provenienti o da norme di diritto internazionale generale (cui conformarsi ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost.) o da disposizioni internazionali pattizie (interposte ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost)⁴⁶.

Dall'istituzione dell'IPCC⁴⁷ sino all'Accordo di Parigi del 2015, essi risultano in tutto cinque⁴⁸. Sono stati introdotti anche nel diritto europeo, grazie all'adesione dell'UE a tutti gli accordi internazionali sul clima, con l'ulteriore effetto di tradursi in disposizioni dotate di primato ed effetto utile, come tali direttamente incidenti sulla dinamica, interna agli Stati membri, tra organi, atti, diritti e tutela giudiziale effettiva⁴⁹.

Questi vincoli e confini hanno principalmente riguardato l'obiettivo finale dell'art. 2 UNFCCC⁵⁰, nei suoi contenuti qualitativi e quantitativi da identificare sulla base delle acquisizioni delle scienze del sistema Terra⁵¹ e della loro attendibilità, periodicamente valutata dall'IPCC d'intesa sempre con gli Stati⁵².

Sono di natura ermeneutica, in quanto funzionali specificamente a valutare la condotta statale nella sua logicità e ragionevolezza rispetto alle fonti internazionali di autovincolo⁵³: logicità e ragionevolezza in primo luogo “oggettive”, nel senso chiarito dalla Corte Internazionale di Giustizia⁵⁴, ovvero coerenti con l'effettivo raggiungimento degli obiettivi dagli Stati stessi dichiarati; e poi anche “attendibili”, ovvero non

⁴⁶ Cfr. in merito, M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, *op. cit.*

⁴⁷ S. AGRAWALA, *Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, in *Climatic Change*, n. 4, 1998, pp. 605 ss.

⁴⁸ Cfr. J. KUYPER, H. SCHROEDER, B-O. LINNÉR, *The Evolution of the UNFCCC*, in *Annual Review of Environment and Resources*, n. 43, 2018, pp. 343 ss., e Y. GAO, X. GAO, X. ZHANG, *The 2 °C Global Temperature Target and the Evolution of the Long-Term Goal of Addressing Climate Change*, in *Engineering*, n. 2, 2017, pp. 272 ss.

⁴⁹ Sugli effetti della c.d. “europeizzazione” dei trattati internazionali, si v. J. WOUTERS, A. NOLLKAEMPER, E. DE WET (eds.), *The Europeanisation of International Law. The Status of International Law in the EU and its Member States*, Springer, Cham, 2008.

⁵⁰ Y. GAO, X. GAO, X. ZHANG, *The 2 °C Global Temperature Target and the Evolution of the Long-Term Goal of Addressing Climate Change*, *op. cit.*

⁵¹ Cfr. T. HAJIMA, M. KAWAMIYA, M. WATANABE, *et al.*, *Modeling in Earth System Science up to and beyond IPCC AR5*, in *Progress in Earth and Planetary Science*, n. 29, 2014, pp. 1 ss.

⁵² Cfr. J.S. JOHNSTON, *The Hand of Government in the Intergovernmental Panel on Climate Change*, [Fraser Institute](https://www.fraserinstitute.org/), Vancouver, 2022.

⁵³ Sull'esistenza di questi vincoli a supporto della logicità e ragionevolezza nella valutazione degli atti statali e in applicazione delle fonti del diritto internazionale, si v., per tutti, gli studi O. CORTEN: *L'utilisation du “raisonnable” par le juge international*, Bruylant, Bruxelles, 1997; *L'interprétation du “raisonnable” par les juridictions internationales: au-delà du positivisme juridique?*, in *R.G.D.I.P.*, n. 1, 1998, pp. 5 ss.; *Reasonableness in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

⁵⁴ Cfr. S.R. TULLY, *“Objective Reasonableness” as a Standard for International Judicial Review*, in *Journal of International Dispute Settlement*, n. 3, 2015, pp. 546 ss.

contraddittorie con contenuti e suggerimenti scientifici a disposizione dei decisori pubblici⁵⁵. Del resto, in tale prospettiva, per l'appunto l'UNFCCC, attraverso il suo Organismo di Vigilanza⁵⁶, provvede a fornire consulenza e assistenza agli Stati al fine di promuovere la conformità tra loro di misure, obiettivi concordati e conoscenze scientifiche acquisite tramite l'IPCC⁵⁷: l'esatto contrario di qualsiasi supposizione di irrefrenabile libertà nel fine.

Ne consegue che vincoli e confini non solo integrano la *Due Diligence* della condotta degli Stati⁵⁸, ma esprimono pure autolimitazioni, prassi consequenziali e accordi e *consensus* interstatali (dentro l'UNFCCC e l'IPCC), che si affiancano alle deliberazioni formali di ratifica degli accordi internazionali e diventano significativi ai sensi degli artt. 29-32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁵⁹; autovincoli, prassi e *consensus* utilizzabili nel diritto domestico dei singoli Stati, per l'interpretazione e applicazione in buona fede delle fonti del diritto climatico internazionale (ed europeo) anche in sede giudiziale⁶⁰.

Pertanto, ricostruirne i contenuti diventa giocoforza necessario al fine di inquadrare correttamente il perimetro della discrezionalità dei pubblici poteri nella lotta al cambiamento climatico, senza cadere in luoghi comuni privi di fondamento normativo e potenzialmente confliggenti con qualsiasi declinazione

⁵⁵ Sulla centralità del principio di “non contraddizione” nelle decisioni pubbliche su questioni fattuali complesse, si v. l'ampia ricostruzione di E. CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa*, *op. cit.*

⁵⁶ Il *Compliance Committee*

⁵⁷ Cfr. UNFCCC, *Cooperation with the IPCC*.

⁵⁸ In tal senso, cfr. M. BRUS, A. DE HOOGH, P. MERKOURIS, *The Normative Status of Climate Change Obligations under International Law*, European Parliament's Committee on Legal Affairs, Brussels, 2023. Sul concetto di *Due Diligence* nel diritto internazionale, come gestione responsabile del rischio, si v. H. KRIEGER, A. PETERS, *Due Diligence and Structural Change in the International Legal Order*, in H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford Academic, Oxford, 2020, pp. 302 ss.

⁵⁹ Sulla rilevanza degli autovincoli e del *consensus* nel diritto pubblico internazionale, si v. F. PASCUAL-VIVES, *Consensus-Based Interpretation of Regional Human Rights Treaties*, Brill, Leiden, 2019, pp. 13 ss. Sul *consensus* come pratica migliorativa dell'attuazione dei trattati, e non invece restrittiva o abrogativa, cfr. A.M. FELDMAN, *Evolving Treaty Obligations*, in *NYU Journal of International Law & Politics*, 2009, pp. 665 ss., anche in ragione dell'art. 40 della Convenzione di Vienna. Sul rapporto tra *consensus* e pratiche interstatali conseguenti a un trattato, ai fini della loro interpretazione evolutiva rispetto ai fatti, cfr. G. NOLTE (ed.), *Treaties and Subsequent Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2013. Sul rapporto tra Convenzione di Vienna, *consensus* a livello regionale e margine di apprezzamento degli Stati, si v. tra i primi a discuterne, L.R. HELFER, *Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights*, in *Cornell International Law Journal*, n. 1, 1993, pp. 133.

⁶⁰ Sulla unitarietà dei criteri interpretativi della Convenzione di Vienna, cfr. ILC, *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, e D.H. REGAN, *Understanding What the Vienna Convention Says About Identifying and Using “Sources for Treaty Interpretation”*, in S. BESSON, J. D'ASPREMONT (eds.), *The Oxford Handbook on The Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 1047 ss. Sull'applicazione giudiziale della Convenzione di Vienna in Italia, in forza anche degli artt. 10 e 117 c.1 Cost., si v., tra le altre, Corte cass. civ. SS. UU. n. 34576/1992, Cass. civ. sez. I n. 21748/2007, Corte cass. pen. SS.UU. n. 36527/2008, Corte cass. civ. sez. III n. 7909/2014, nonché Corte cost. ordd. nn. 315/2002, 487/2002, 68/2003, 78/2004. In dottrina, almeno R. MONACO, *Interpretazione. II) Interpretazione delle norme internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XVII, Istituto Enciclopedico Italiano, Roma, 1989, pp. 2 ss., ed E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 97 ss. Nell'ambito specifico del cambiamento climatico, M. CARDUCCI, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. speciale 2023, pp. 44 ss.

della buona fede rispetto sia alla Convenzione di Vienna che al sistema costituzionale dei formanti del diritto italiano.

3a. L'istituzione dell'IPCC, accordo e *consensus* sui quattro contenuti dell'art. 2 dell'UNFCCC, l'impulso europeo sui limiti ai poteri statali

Il primo vincolo accettato dagli Stati riguarda l'istituzione dell'IPCC⁶¹ cui ha fatto seguito la prima decisione sovrana, libera nel fine in materia climatica: l'obbligo di conseguire l'obiettivo dell'art. 2 UNFCCC⁶².

L'espressione «*stabilizzare ... le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che escluda qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico*», concordato dagli Stati in quell'articolo, ha cristallizzato un requisito qualitativo, che necessitava di ulteriori dettagli quantitativi sulla concentrazione dei gas serra non peggiorativi di tale "pericolosa interferenza". Il compito di individuare siffatta quantificazione è stato affidato all'IPCC e ai suoi *Report* periodici di valutazione delle acquisizioni scientifiche sull'argomento. Questi *Report* hanno sempre visto il concorso degli Stati, attraverso i loro *Focal Point* nazionali⁶³, e la loro adesione finale in sede di *Summary for Policymakers*, contenenti le traduzioni in azioni politiche di quelle acquisizioni scientifiche a fini del contenimento e contrasto al pericolo di breve e lungo periodo⁶⁴.

Nel contempo, questa ricognizione scientifica ha dovuto procedere nel rispetto della scansione normativa stabilita dal suddetto art. 2, contraddistinta da quattro passaggi di logicità e ragionevolezza sull'obiettivo concordato:

- «*stabilizzare ... le concentrazioni dei gas ad effetto serra nell'atmosfera*» abbattendo le emissioni,
- sì a un «*livello tale*» da escludere «*qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane*» sull'intero sistema climatico,
- ma dentro un «*tempo sufficiente*» da «*permettere naturalmente*» condizioni ecosistemiche ed eco-sociali di sopravvivenza adattiva nel cambiamento climatico antropogenico già prodotto,

⁶¹ United Nations [Resolution 43/53 1988](#): *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind. Resolutions Adopted on the Reports of the Second Committee*, 70th Plenary Meeting. General Assembly, United Nations (December 6): 133

⁶² Il testo ufficiale in italiano dell'UNFCCC può essere letto dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* europea L 033 del 7.2.1994.

⁶³ Cfr. IPCC [Reports](#).

⁶⁴ I contenuti di questi documenti per i decisori politici sono approvati riga per riga dai rappresentanti dei Governi, al fine di garantire «*accuratezza, equilibrio, chiarezza del messaggio e rilevanza per la politica*» (trad. nostra dall'*Appendix A to the Principles Governing IPCC Work: Procedures for the Preparation, Review, Acceptance, Adoption, Approval and Publication of IPCC Reports*, adopted at the Fifteenth Session (San Jose, 15- 18 April 1999), amended at the Twentieth Session (Paris, 19-21 February 2003), Twenty-first Session (Vienna, 3 and 6-7 November 2003), and Twenty-Ninth Session (Geneva, 31 August-4 September 2008).

- con la possibilità di dettagliarne i contenuti attraverso gli ulteriori strumenti normativi abilitati dall'UNFCCC, ossia accordi o protocolli adottati in sede di Conferenza delle Parti (COP)⁶⁵.

Appare dunque evidente che l'art. 2 UNFCCC formalizza un accordo e un *consensus* tutt'altro che vocati alla libertà dei fini, manifestandosi, questi fini, condizionati a un determinato risultato: un sistema climatico stabile (perché stabilizzato nelle concentrazioni di gas serra) e sicuro (perché sottratto a qualsiasi pericolosa interferenza umana su di esso).

Questa doppia soglia di carattere quantitativo (il «*livello tale*» per escludere pericolose interferenze umane sull'intero sistema climatico) e temporale (il «*tempo sufficiente*» per l'adattamento naturale alla stabilizzazione conseguita) ha perimetrato l'oggetto delle ricognizioni scientifiche dell'IPCC, non a caso ispirate all'interazione di tutti i saperi scientifici e disciplinari, non solo naturali (geofisici e biofisici) ma anche sociali (economici, giuridici, sociologici, antropologici ecc.)⁶⁶. Tra l'altro, l'obiettivo dell'art. 2 UNFCCC avrebbe dovuto riguardare prioritariamente dagli Stati sviluppati, in ottemperanza del successivo art. 4 n. 2 lett. a), chiamandoli per primi a «*modificare le tendenze a lunga scadenza delle emissioni causate dall'uomo in conformità dell'obiettivo della Convenzione, riconoscendo che il ritorno entro la fine del presente decennio ai precedenti livelli di emissioni, causate dall'uomo [...] contribuisca in misura equa ed adeguata allo sforzo mondiale per questo obiettivo*»⁶⁷.

Questo, invece, non è avvenuto, come ben noto. Il che, certificando il primo clamoroso fallimento degli autovincoli statali unilaterali (quelli appunto dei paesi sviluppati verso se stessi in nome della salvezza del Pianeta), ha alimentato due effetti.

Da un lato, ha reso evidente come qualsiasi azione statale, per risultare effettivamente efficace, debba soddisfare contestualmente tutti e tre i requisiti di risultato richiesti da quell'art. 4 n. 2 lett. a) UNFCCC, ovvero: conformità agli obiettivi dell'art. 2 UNFCCC, equità e adeguatezza rispetto, però, allo «*sforzo mondiale*» e non, invece, a propri parametri interni (in coerenza, tra l'altro, con l'art. 3 n. 3 UNFCCC, in tema di «*vantaggi mondiali*» della precauzione climatica).

Dall'altro lato, il comprovato egoismo degli Stati sviluppati ha indotto tutti gli altri e la stessa comunità scientifica a promuovere un consenso più dettagliato e stringente sulle soglie di pericolo comune, coinvolgenti, cioè, tutti i paesi al di là delle specifiche condizioni di sviluppo.

Quest'ultima esigenza ha indotto ad approfondire e formulare, grazie anche alla conoscenze già maturate in tema di c.d. «sensitività climatica»⁶⁸, un discorso giuridico sui limiti globali quantitativi, da misurare e

⁶⁵ Come poi effettivamente avvenuto, in particolare con il Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi e il Patto climatico di Glasgow.

⁶⁶ Sulla centralità del lavoro interdisciplinare all'interno dell'IPCC anche ai fini della comunicazione scientifica verso i decisori politici, si v. R. MATTHEWS, R. VAN DIEMEN, N.M. WEYER, J. BAIDYA, *Interdisciplinary Collaboration in the Development of IPCC Report Glossaries*, in [EGU General Assembly](#) 2020.

⁶⁷ La traduzione in italiano è tratta dal testo ufficiale pubblicato sulla cit. *Gazzetta ufficiale* europea (L. 033 del 7.2.1994).

⁶⁸ Per «sensitività climatica» si intende la risposta del sistema climatico (non solo dell'atmosfera) a un dato forzante radiativo: cfr. *Sensitività climatica*, voce in [Enciclopedia Treccani. Lessico del XXI secolo](#), 2013.

non superare, sulla cui base promuovere le azioni funzionali appunto all'art. 2 UNFCCC secondo equità e adeguatezza⁶⁹.

La convergenza su questa opzione è stata prima scientifica e poi interstatale, trovando traduzione innanzitutto a livello europeo, con la decisione del Consiglio del 1996⁷⁰, dove, per la prima volta, gli Stati (europei) convengono sulla necessità di limitare la temperatura media globale a non oltre 2°C sopra i livelli preindustriali.

Infatti, poco prima di questa determinazione, il Secondo Rapporto di Valutazione (*SAR*) dell'IPCC⁷¹ si era fatto carico di fornire informazioni scientifiche sul significato concreto dell'art. 2 unfcCc, associandolo appunto alla necessità di accordarsi su un limite globale di aumento della temperatura, suggerito dalla scienza, che offrisse garanzie anche temporali per la stabilizzazione climatica. Quel suggerimento, tuttavia, difettava ancora non solo della coniugazione tra conteggi quantitativi e proiezioni temporali sul futuro del sistema climatico a livello planetario, regionale, statale e locale, ma anche della misurazione degli effetti e degli impatti del cambiamento climatico antropogenico sui territori degli Stati. Le scienze del sistema Terra non disponevano ancora di modelli e protocolli sufficientemente attendibili al fine di fornire riscontri utili ai decisori politici.

Per tale motivo, con il Terzo Rapporto di Valutazione (*TAR*) dell'IPCC del 2001, gli Stati aderenti all'UNFCCC concordano innanzitutto, in sede di redazione del *Summary for Policymakers*⁷², sulla necessità di definire, in base alla scienza, i contorni almeno qualitativi della pericolosa interferenza umana sul sistema climatico⁷³.

Si giunge così alla classificazione dei c.d. “cinque motivi di preoccupazione”, redatti allo scopo di circoscrivere i fattori costitutivi, da quantificare insieme alla temperatura, della suddetta pericolosa interferenza umana. Essi sono riconosciuti e tradotti, per la prima volta, in rischi sistemici, ossia non contingenti per singolo evento, e sono intrecciati nel seguente modo: rischi per sistemi unici e minacciati; rischi da eventi climatici estremi; rischi da distribuzione degli impatti; rischi da impatto aggregato; rischi derivanti da future discontinuità del sistema climatico su larga scala.

In questo modo, il *consensus* degli Stati converge pure sul concetto di “rischio” da prendere in considerazione nelle decisioni in materia climatica. Il suo carattere sistemico e non contingente è

⁶⁹ Cfr. S. RANDALLS, *History of the 2 °C Climate Target*, in *Wiley Interdisciplinary Rev. Clim. Change*, n. 4, 2010, pp. 598 ss..

⁷⁰ EU COUNCIL OF MINISTERS, *Community Strategy on Climate Change. Council Conclusions 1996 Jun 25*, Luxembourg, 1996.

⁷¹ IPCC, [SAR Climate Change 1995](#).

⁷² Come già accennato, tutte le informazioni sulle modalità di funzionamento dell'IPCC, e sul contributo dei rappresentanti degli Stati nella formalizzazione del *consensus* sulle acquisizioni scientifiche contenute nei Rapporti di valutazione, sono reperibili dal sito dell'IPCC (in particolare, la sezione [Preparing Reports](#)) nonché, con riguardo all'Italia, dal *Focal Point* italiano gestito dal CMCC (Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici).

⁷³ R.T. WATSON, *Climate Change 2001: Synthesis Report Third Assessment Report IPCC*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

determinato da quanto acquisito per l'appunto dal TAR dell'IPCC sulla c.d. "inerzia" dei sistemi climatici rispetto ai tempi di decisione socioeconomica⁷⁴: in altri termini, il «*tempo sufficiente*» per l'efficacia delle soluzioni proposte, richiesto dall'art. 2 UNFCCC, rispetto ai tempi delle diverse sfere del sistema climatico e delle loro interazioni territoriali.

Ne deriva che i fini delle decisioni statali di lotta al cambiamento climatico, per non risultare oggettivamente illogici e irragionevoli, si arricchiscono di due ulteriori limiti:

- quello della qualificazione dei rischi da prendere in considerazione,
- e quello dei tempi di "inerzia" dei sistemi climatici, da calcolare per gli effetti concreti degli atti deliberati sui singoli territori.

Nel 2007, il Quarto Rapporto di Valutazione (AR4) conferma l'assunto⁷⁵: nessuna decisione in materia climatica potrà risultare efficace senza un'analisi dei cinque rischi sistemici e della valutazione dei tempi degli atti rispetto all' "inerzia" dei sistemi climatici.

In questo modo, diventa condiviso anche il nesso logico tra art. 2 e art. 3 n. 3 UNFCCC, quest'ultimo dedicato per l'appunto all'analisi costi-benefici sui rischi climatici secondo precauzione e prevenzione, come già suggerito nel 2001⁷⁶.

Il seguito coerente di questo *consensus* interstatale sarà realizzato, ancora una volta, in Europa, nel febbraio 2005, quando la Commissione europea, su richiesta del Consiglio europeo, presenterà la sua prima analisi costi-benefici per la riduzione delle emissioni di gas serra a medio e lungo termine⁷⁷. Con essa, si stabilisce che la soglia quantitativa dei 2°C fungerà da limite quantitativo massimo per scongiurare i rischi sistemici dei "cinque motivi di preoccupazione"⁷⁸.

Sarà questa spinta europea a favorire la progressiva concordanza degli Stati industrializzati per tale quantificazione formale dell'aumento ammissibile di temperatura media globale, come dimostrato dalla *Dichiarazione finale* resa dal vertice del G8 dell'Aquila del 2009⁷⁹.

⁷⁴ Per "inerzia climatica" si intende il ritardo significativo tra le cause antropogeniche e le conseguenze osservate del cambiamento climatico: cfr. IPCC, *Inertia in Climate Systems*, 2001.

⁷⁵ R.K. PACHAURI, A. REISINGER, *Climate Change 2007: Synthesis Report Fourth Assessment Report IPCC*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

⁷⁶ Cfr. IPCC, *Precautionary Considerations*, 2001.

⁷⁷ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: winning the battle against global climate change*, COM (2005) 35 final, Brussels, 2005, e COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Information note 7242/05*, 2005.

⁷⁸ Cfr. L. VAN SCHAIK, S. SCHUNZ, *Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 50.1, 2012, pp. 169 ss.

⁷⁹ Cfr. *G8 Declaration "Responsible Leadership for a Sustainable Future"*, nonché R.S.J. TOL, *Europe's Long-Term Climate Target: A Critical "valuation"*, in *Energy Policy*, n. 1, 2007, pp. 424 ss.

3b. Il *consensus* sui limiti quantitativi dell'aumento della temperatura media globale

Ma il primo *consensus* quasi globale sul limite quantitativo dei 2°C arriverà, nel 2009⁸⁰, dai *Leader* dei 17 paesi partecipanti del *World Economic Forum*, sede destinata a diventare la cassa di risonanza di valutazione periodica dei rischi sistemici del cambiamento climatico, con i *Global Risk Report*⁸¹, senza più alcuna distinzione tra paesi sviluppati e in via di sviluppo.

Di lì a poco, il dibattito globale sul limite dei 2°C approderà nell'Accordo di Copenaghen della COP 15⁸². Soltanto, però, con la COP 16 di Cancún del 2010 si afferma formalmente, da parte degli Stati partecipanti, l'impegno a «... *ridurre le emissioni globali di gas serra in modo da mantenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali*», integrandolo con due novità:

- il requisito dell'urgenza nell'azione;
- e il ricorso «*alle migliori conoscenze scientifiche disponibili, anche in relazione a un aumento della temperatura media globale di 1,5°C*»⁸³.

Ancorché la variabile tempore non sia stata ancora quantificata dalla scienza, gli Stati ne assumono il rilievo, parlando ufficialmente di “urgenza”.

Questa connotazione ha influenzato il lavoro dell'IPCC. Infatti, il suo Quinto Rapporto di Valutazione 2008-2014 (*AR5*)⁸⁴ effettuerà la prima valutazione quantitativa sullo spazio-tempo delle emissioni cumulative disponibili per garantire, rispetto all'inerzia del sistema climatico, l'obiettivo di temperatura media globale di 2°C. Questo nuovo approccio di analisi, indotto appunto dal *consensus* interstatale, introdurrà quattro nuovi fattori di condizionamento e limitazione delle scelte statali:

- l'accettazione definitiva dei modelli matematici per la previsione degli scenari socio-economici di fattibilità del conseguimento dell'obiettivo concordato (i c.d. “*Shared Socioeconomic Pathways*”⁸⁵);
- il *Carbon Budget* globale residuo (c.d. *RCB*), ovvero la quantità di emissioni di gas serra ancora disponibili per gli Stati in funzione della stabilizzazione delle concentrazioni in atmosfera compatibili con l'aumento della temperatura media globale concordata e coerente con l'art. 2 UNFCCC (concentrazione calcolata in massimo 450ppm di CO₂)⁸⁶;

⁸⁰ THE WHITE HOUSE, [Declaration of the Leaders the Major Economies Forum on Energy and Climate](#), Washington, DC (2009 Jul 9),

⁸¹ WEF, [Reports](#).

⁸² UNFCCC, [Fifteenth Session of the Conference of the Parties \(COP 15\)](#), December 2009.

⁸³ UNFCCC, [Sixteenth Session of the Conference of the Parties \(COP 16\)](#), November 2010.

⁸⁴ T.F. STOCKER, D. QIN, G. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUMG *et al.* (eds.), *Climate Change 2013. Fifth Assessment Report IPCC*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

⁸⁵ K. RIAHI, P. DETLEF, E.K. VAN VUUREN, J. EDMONDS *et al.*, *The Shared Socioeconomic Pathways and their Energy, Land Use, and Greenhouse Gas Emissions Implications: An Overview*, in *Global Environmental Change*, n. 42, 2017, pp. 153 ss.

⁸⁶ La misurazione è curata dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale con l'annuale [Global Greenhouse Gas Watch](#).

- la conseguente qualificazione dei gas serra come risorse scarse, in ragione del *consensus* sull'aumento della temperatura media, ed esauribili, in ragione del *consensus* sulla concentrazione atmosferica massima disponibile;
- l'importanza dell'applicazione concreta del criterio della "quota equa" di abbattimento delle emissioni, indicato dall'art. 3 n. 1 UNFCCC⁸⁷.

Ancorché gli Stati non abbiano voluto esplicitamente collegare il *consensus* su questi quattro fattori all'interpretazione dell'art. 2 UNFCCC⁸⁸, anche a causa della struttura nomologica del Protocollo di Kyoto⁸⁹, resta indubbio il suo raccordo con le disposizioni della Convenzione Quadro, in forza della coerenza logica di questi fattori con i contenuti dei c.d. "cinque motivi di preoccupazione", comunque accolti dagli Stati⁹⁰.

3c. L'Accordo di Parigi e il *consensus* sulla «più alta ambizione possibile» nel *Global Stocktake*

L'Accordo di Parigi del 2015, conseguente alla COP 21⁹¹, segna il punto di svolta nell'interpretazione dell'art. 2 UNFCCC.

Esso, infatti, formalizza, al suo art. 2, il contenuto quantitativo dell'obiettivo finale dell'art. 2 UNFCCC, precisando testualmente che «*il presente accordo, nel contribuire all'attuazione della Convenzione, inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici ..., in particolare mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici*» e stabilendo altresì che esso «*sarà attuato in modo da riflettere l'equità ed il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali*»⁹².

Questa formalizzazione produce quattro conseguenze importanti nell'interpretazione in buona fede del *consensus* interstatale approvato a Parigi⁹³.

⁸⁷ Sul complesso tema della "quota equa" cfr., nel dibattito italiano, M. CARDUCCI, *Giustizia climatica, op. cit.*, nonché I. BRUNO, *L'equità climatica come dovere costituzionale di solidarietà*, in www.diritticomparati.it, 14 settembre 2022.

⁸⁸ Su questa singolarità, si v. Y. GAO, X. GAO, X. ZHANG, *The 2 °C Global Temperature Target and the Evolution of the Long-Term Goal of Addressing Climate Change, op. cit.*

⁸⁹ Infatti, il Protocollo di Kyoto del 1997, entrato in vigore solo nel 2005, riguardava i paesi industrializzati (37 in tutto) e la Comunità europea, senza alcuna pretesa di portata effettivamente planetaria: cfr. ISPRA, [Protocollo di Kyoto](#).

⁹⁰ Cfr. AA.VV., *Climate Change and Human Behaviour*, in *Nature Human Behaviour*, 6, 2022, pp. 1441 ss.

⁹¹ UNFCCC, [The Twenty-first Session of the Conference of the Parties \(COP 21\)](#), December 2015.

⁹² Anche la traduzione ufficiale in italiano dell'Accordo di Parigi è contenuta nella *Gazzetta Ufficiale* europea L 282/4 del 19.10.2016.

⁹³ Cfr. L. RAJAMANI, J. WERKSMAN, *The Legal Character and Operational Relevance of the Paris Agreement's Temperature Goal*, in *Philosophical Transactions of Royal Society A*, n. 376, 2018, pp. 1 ss.

Prima di tutto, l'Accordo di Parigi diventa una fonte giuridica di riconoscimento esplicito del nesso causale tra limite quantitativo di aumento della temperatura e riduzione «*in modo significativo*» di rischi ed effetti del cambiamento climatico, così fornendo una sorta di interpretazione autentica del legame naturale, oltre che logico e non solo normativo, fra artt. 3 e 2 UNFCCC, emerso dopo il Quarto Rapporto di Valutazione (AR4) dell'IPCC.

In secondo luogo, esso, all'art. 4, legittima qualsiasi Conferenza delle Parti (COP), successiva al 2015, come «*riunione delle Parti del presente accordo*» (CMA), dunque strumento integrativo dell'interpretazione dell'Accordo ai sensi dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

Quindi, traduce la “quota equa” di abbattimento delle emissioni, richiesta dall'art. 3 n. 1 UNFCCC, nell'assunzione di piani nazionali che tengano conto delle indicazioni provenienti dalla scienza climatica (art. 4 n. 1 Accordo di Parigi) e realizzino «*la più alta ambizione possibile*» di ciascuno Stato rispetto alla soglia di temperatura concordata (artt. 3, 4, nn. 3, 5 e 11, e 6, nn. 1 e 8, Accordo di Parigi), finalmente verificabile attraverso calcoli e misurazioni tra dividendi e divisori noti (la concentrazione di gas serra, la temperatura massima conseguibile, le emissioni pianificate in riduzione da ciascuno Stato)⁹⁴.

Infine, l'Accordo istituzionalizza, all'art. 14, il c.d. *Global Stocktake*, una sorta di rendiconto periodico (quinquennale) dell'attuazione o meno, da parte degli Stati, dei contenuti concordati a Parigi⁹⁵.

La combinazione di queste quattro novità orienta il *consensus* in termini esclusivamente migliorativi e di non regressione sugli obiettivi qualitativi e quantitativi dell'art. 2 UNFCCC⁹⁶.

3d. Dai mandati sull'attendibilità dei rischi e dei danni evitabili alla Risoluzione ONU sul diritto all'ambiente sostenibile

Ma l'Accordo di Parigi non contiene solo queste novità.

Esso è preceduto dalla Decisione 1/CP.21 dell'UNFCCC⁹⁷ che, a sua volta, si collega all'adozione dei 17 *SDGs* dell'ONU per il 2030, il cui n. 13 riguarda proprio la lotta al cambiamento climatico nella realizzazione dei diritti umani universali⁹⁸.

In questo modo, il *consensus* interstatale converge sulla qualificazione dei rischi sistemici anche in funzione dei diritti umani. Il mandato climatico, che gli Stati si impongono, diventa anche un mandato *pro rights*. Si

⁹⁴ Cfr. C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?*, in *Questions of International Law*, n. 26, 2016, pp. 17 ss.

⁹⁵ Tra l'altro, il primo di questi rendiconti è stato pubblicato proprio nel 2023: cfr. L. CARDELLI, *Se gli Stati riconoscono di sbagliare sul clima*, in *www.LaCostituzione.info*, 18 settembre 2023.

⁹⁶ Sull'Accordo di Parigi e il principio di non regressione, si v. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, pp. 37 ss., nonché C. VOIGT, *The Power of the Paris Agreement in International Climate Litigation*, in *RECIEL*, n. 32, 2023, pp. 237 ss.

⁹⁷ UNFCCC, [COP 21 – Decisions](#).

⁹⁸ Cfr. OHCHR, [SDG 13: Climate Action](#).

spiega così il *Preambolo* dell'Accordo di Parigi, dove gli Stati riconoscono che qualsiasi loro azione deve «rispettare, promuovere e prendere in considerazione i loro obblighi nei confronti dei diritti umani», esplicitando un limite esterno alle decisioni, sostanzialmente identico alla clausola del *neminem laedere*⁹⁹.

Inoltre, sempre la citata Decisione 1/CP.21 conferisce un ulteriore mandato speciale: essa «invites the Intergovernmental Panel on Climate Change to provide a special Report in 2018 on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways»¹⁰⁰. Per la prima volta pure in questo caso, l'opzione dell'obiettivo di 1,5°C viene presa ufficialmente in considerazione come «più alta ambizione possibile» sull'art. 2 UNFCCC.

L'IPCC adempierà al mandato con lo *Special Report Global Warming of 1,5°C*¹⁰¹, pubblicato nell'ottobre 2018. Con esso, la conformità delle condotte statali alle fonti internazionali del diritto climatico cambia connotati, assumendo i contorni di una legalità di risultato ultimativo (denominato *Climate Endgame*¹⁰²), in termini di adeguatezza delle decisioni prese rispetto all'attendibilità dei rischi sistemici conosciuti e ai danni evitabili, rendendo concretizzabile anche il concetto di «beneficio della presente e delle future generazioni» indicato dall'UNFCCC.

I classici canoni di auto-responsabilità della condotta per evitare danni (buona fede, correttezza e diligenza) risultano ormai qualificati da questo lungo intreccio di autovincoli, prassi e *consensus* interstatale, reso attendibile dalle conoscenze scientifiche acquisite.

Del resto, il citato *Special Report* IPCC del 2018 offre un'ultima certezza, relativa alla quantificazione delle due soglie di stabilità e sicurezza indicate dall'art. 2 UNFCCC: quella del «livello» di concentrazioni di gas serra, necessario a escludere la pericolosa interferenza umana; e quella del «periodo di tempo sufficiente» per permettere naturalmente condizioni ecosistemiche ed eco-sociali di adattamento ai cambiamenti avvenuti. Esso, infatti, quantifica il *Carbon Budget* residuo, ormai scarso, e il conseguente tempo restante (anch'esso scarso: il 2030¹⁰³) per scongiurare i c.d. *Tipping Point*, ovvero i ribaltamenti irreversibili di alcune interazioni delle sfere del sistema climatico, produttivi di effetti domino sui danni alle cose e alle persone e non più evitabili o riparabili¹⁰⁴.

⁹⁹ Nel panorama comparato, il primo giudice a prendere atto della svolta *pro rights* dell'Accordo di Parigi, sarà quello brasiliano: cfr. E. FIORINI BECKHAUSER, *L'Accordo di Parigi sul clima come fonte a tutela dei diritti umani nella giurisprudenza del Supremo Tribunale Federale brasiliano*, in www.diritticomparati.it, 6 settembre 2022.

¹⁰⁰ Cfr. J.E. LIVINGSTON, M. RUMMUKAINEN, *Taking Science by Surprise: The Knowledge Politics of the IPCC Special Report on 1.5 degrees*, in *Environmental Science and Policy*, n. 112, 2020, pp. 10-16.

¹⁰¹ [IPCC SR 1,5°C](#).

¹⁰² Cfr. L. KEMP, C. XU, J. DEPLEDGE, K.L. EBI *et al.*, *Finale di partita sul clima*, trad. it. in *Ingegneria dell'Ambiente*, n. 3, 2022, pp. 194 ss.

¹⁰³ Cfr. R.D. LAMBOLL, Z.R.J. NICHOLLS, C.J. SMITH, J.S. KIKSTRA *et al.*, *Assessing the size and uncertainty of remaining carbon budgets*, in *Nature Climate Change*, n. 2023, pp. 1 ss.

¹⁰⁴ Cfr. UNFCCC, [Evidence for Abrupt Changes, Tipping Points & Cascading Impacts in the Earth System](#), 2021. Per alcuni schemi esplicativi nella letteratura giuridica italiana, si consulti il sito <https://www.analiscicologicadeldiritto.it/quadro-di-discussione/>

Ecco allora che, subito dopo il 2018, si inizierà a parlare di emergenza climatica come urgenza del poco tempo a disposizione¹⁰⁵, discutendo contemporaneamente di “fallimento di governo”¹⁰⁶ nei confronti di qualsiasi tesi ancora ferma sull’idea di spazi di libertà incondizionati nel fine e indifferenti al tempo come bene della vita compromesso¹⁰⁷.

Queste consapevolezze indurranno ad accelerare un altro processo di convergenza interstatale, direttamente connesso ai *target* del *Goal 13* dei *SDGs*: il riconoscimento del diritto umano universale all’ambiente pulito, salubre e sostenibile, realizzato con la Risoluzione dell’Assemblea Generale dell’ONU del 26 luglio 2026 (A/76/L.75).

Con quest’ultimo documento, gli Stati non solo ammettono il collegamento di questo diritto con gli altri diritti e il diritto internazionale esistente (in una prospettiva rilevante ai fini della primato dello *jus cogens* anche nelle materie del diritto climatico¹⁰⁸), ma affermano soprattutto che la sua promozione richiede la piena attuazione degli accordi ambientali multilaterali in conformità con i principi del diritto ambientale internazionale.

Attuare e applicare il diritto climatico internazionale, conformemente con gli autovincoli, le prassi e il *consensus* interstatali maturati nel tempo, è sinonimo di rispetto del diritto umano universale all’ambiente: è il *nemimen laedere* climatico.

Questa proiezione *pro rights* e *pro vita* del decidere sul clima si presenta sempre meno contestabile, se non disattendendo i canoni ermeneutici e la buona fede della Convenzione di Vienna.

¹⁰⁵ Cfr. sito <https://www.scientistswarning.org/>, nonché M. CARDUCCI, *Le basi epistemologiche dell'emergenza climatica e dell'Health Equity*, Cedeuam, Lecce, 2022.

¹⁰⁶ B. JONES, *Climate Emergency: what should one do in the Face of a Failure of Government?*, in *BMJ*, n. 375, 2021, p. 778.

¹⁰⁷ Sul fattore tempo come elemento determinante dell'emergenza climatica si v. M. CARDUCCI, *Il tempo del Pianeta come bene della vita nell'emergenza climatica*, in *www.diritticomparati.it*, 6 settembre 2022. La consapevolezza del carattere determinante della variabile temporale, accanto a quella quantitativa dei risultati di lotta al cambiamento climatico, maturerà nella dottrina italiana solo dopo l'importante decisione della Corte costituzionale tedesca nel caso “*Neubauer et al.*”: cfr. R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid online*, n. 12, 2021, pp. 1 ss.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *www.LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *www.laCostituzione.info*, 3 maggio 2021; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, n. 4, 2021, pp. 127 ss.; A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2023, pp. 2 ss.; M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 694 ss.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, *op. cit.*, pp. 261 ss.; M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, ESI, Napoli, 2022, pp. 133 ss.

¹⁰⁸ Cfr. R. MCMENAMIN, *Advisory Opinion on Obligations of States in Respect of Climate Change: Potential Contribution of Human Rights Bodies*, in *Climate Law*, nn. 3-4, 2023, pp. 213 ss.

3e. Il Patto di Glasgow e il SYR IPCC 2023

Intanto, a conclusione della COP 26 di Glasgow, nel novembre 2021¹⁰⁹, gli Stati adottano un'ulteriore decisione, rafforzativa dell'interpretazione per *consensus* dell'Accordo di Parigi come obbligo di riduzione delle emissioni a 1,5°C proprio in funzione dei danni evitabili.

Il Patto climatico di Glasgow formalizza i sei passaggi decisivi sul futuro delle azioni statali:

- riconosce «*the importance of the best available science for effective climate action and policymaking*» (par. I.1);
- ammette «*that carbon budgets consistent with achieving the Paris Agreement temperature goal are now small and being rapidly depleted*» (par. I.3);
- ribadisce «*that the Paris Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities*» (par. I.4);
- dichiara «*the urgency of enhancing ambition and action in relation to mitigation, adaptation and finance in this critical decade to address gaps between current efforts and pathways in pursuit of the ultimate objective of the Convention and its long-term global goals*» (par. I.5);
- prende atto «*that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1,5°C compared with 2°C*»;
- e, per tale motivo, «*resolves to pursue efforts to limit the temperature increase to 1,5°C*».

In pratica, gli sforzi per il contenimento dell'aumento della temperatura a 1,5°C corrispondono alla condotta ottimale degli Stati rispetto ai danni prevedibili ed evitabili, resi noti dall'IPCC: sono erti a «*più alta ambizione*» necessaria.

Nel 2023, il Sesto Rapporto di Valutazione (AR6) dell'IPCC¹¹⁰ chiude il cerchio con il suo *Synthesis Report* (SYR) e il *Summary for Policymakers*, entrambi redatti alla luce di tutte le risultanze scientifiche elaborate in funzione dell'obiettivo di 1,5°C¹¹¹ e della concordanza con gli Stati¹¹².

Esso traduce i «*cinque motivi di preoccupazione*» in una serie di messaggi di allarme ultimativo¹¹³, acconsentiti dagli Stati nella loro attendibilità scientifica «*molto alta*» o «*alta*» sul pericolo¹¹⁴.

¹⁰⁹ UNFCCC, [COP 26](#).

¹¹⁰ IPCC, [Sixth Assessment Report](#), 2021-2023.

¹¹¹ Infatti il SYR 2023 integra i risultati dei tre Gruppi di lavoro (WG) dell'AR6 (*Le basi fisico-scientifiche* del 2021), *Impatti, adattamento e vulnerabilità* del 2022, *Mitigazione dei cambiamenti climatici* del 2022) e dei tre Rapporti speciali successivi all'Accordo di Parigi (*Riscaldamento globale di 1.5* del 2018, *Cambiamento climatico e territorio* del 2019, *Oceano e criosfera in un clima che cambia* del 2019).

¹¹² IPCC, [AR6 Synthesis Report Climate Change 2023](#). Sul contributo degli Stati nella sua stesura, si v. IPCC, [Government and Expert Review of the Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report](#), 2023.

¹¹³ Cfr. F. MOTTA, *Il «Final Warning» sull'emergenza climatica*, in [www.LaCostituzione.info](#), 23 marzo 2023.

¹¹⁴ Il sistema dei livelli di «attendibilità» (*Confidence*) delle valutazioni dell'IPCC, con il consenso degli Stati, sintetizza i giudizi della comunità scientifica mondiale sulla validità dei risultati delle ricerche analizzate, in termini di prove raccolte e loro valutazione e validazione, al fine di circoscrivere l'incertezza scientifica richiamata dall'art. 3 n.3 UNFCCC. Cfr. J. S. RISBEY, M. KANDLIKAR, *Expressions of Likelihood and Confidence in the IPCC Uncertainty Assessment Process*, in *Climatic Change*, n. 85, 2007, pp. 19 ss.

È la certificazione del *Climate Endgame*.¹¹⁵

In questo modo, anche il profilo dell'attendibilità delle decisioni migliori in termini di minimizzazione dei rischi, assunto, come accennato, a parametro della loro ragionevolezza scientifica, risulta esplicitato dal *consensus* interstatale nell'IPCC¹¹⁶.

4. L'europeizzazione delle cinque decisioni libere nel fine e il principio-criterio *DNSH*

Una palese contraddizione viene però imputata all'Accordo di Parigi rispetto al *consensus* successivamente manifestato sui criteri di lotta al cambiamento climatico rispetto all'obiettivo dell'art. 2 UNFCCC: l'assenza di un piano di ripartizione delle responsabilità fra le parti, fondato sull'art. 3 n. 1 UNFCCC, con, all'opposto, la riconosciuta libertà degli Stati di definire i propri contributi di mitigazione, senza pretendere il vincolo a un preciso risultato¹¹⁷.

In effetti, il passaggio dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi sembra marcare un cambio di paradigma, che potrebbe ridimensionare la portata autovincolante delle cinque decisioni libere nel fine, maturata dall'UNFCCC sino al 2023. È anche vero, però, che una simile prospettiva dovrebbe pur sempre fare i conti con i richiamati canoni di interpretazione della Convenzione di Vienna e con la natura evolutiva (e degenerativa) dei fatti (l'allarmante *Climate Endgame*), ai quali le fonti del diritto climatico internazionale fanno riferimento, potendo persino debordare in mala fede statale¹¹⁸ o abuso di diritto¹¹⁹. Inoltre, la suddetta conclusione non varrebbe, in ogni caso, per gli Stati dell'Unione Europea. L'adesione di quest'ultima alle fonti internazionali ha determinato l'insorgenza di un sistema normativo contenente obbligazioni di risultato per gli Stati membri¹²⁰. E queste obbligazioni non solo si presentano pienamente coerenti con i contenuti delle cinque decisioni libere nel fine, frutto del *consensus* interstatale, ma risultano

¹¹⁵ L. KEMP, C. XU, J. DEPLEDGE, K.L. EBI *et al.*, *Finale di partita sul clima*, *op. cit.*

¹¹⁶ Sulla centralità dell'attendibilità delle previsioni di danno dopo il SYR 2023 dell'IPCC, si v. G. HANSEN, O. GEDEN, *Knowledge Politics in the Context of International Climate Negotiations*, in *SWP Comment*, n. 25, 2023, pp. 1 ss., L.F. COOK, *The Latest IPCC Synthesis Report: What We Learned About Climate Science, and What We Learned About Ourselves*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, n. 5, 2023, pp. 20 ss.

¹¹⁷ Per questa critica, cfr. Y. GAO, X. GAO, X. ZHANG, *The 2 °C Global Temperature Target and the Evolution of the Long-Term Goal of Addressing Climate Change*, *op. cit.*

¹¹⁸ Sull'interpretazione in buona fede ed evolutiva del diritto climatico internazionale, in ragione della peculiarità dinamica dei fatti di riferimento, si v. D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, J. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

¹¹⁹ Per l'abuso di diritto, si pensi non solo all'art. 17 CEDU (a garanzia soprattutto degli artt. 2 e 8 n.2 e per l'accesso al Giudice *ex artt.* 6 e 13 in conformità con le indicazioni dell'art. 18) e all'art. 54 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma anche all'art. 30 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, e agli artt. 5 §1 rispettivamente del Patto ONU sui diritti civili e politici e del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, tutti stigmatizzanti quella che è stata denominata "*mala fede statale*" nell'attuazione del diritto internazionale: cfr. D. HARRIS, M. O'BOYLE, E. BATES, C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2023, p. 652.

¹²⁰ Ne prendono atto anche i critici come Y. GAO, X. GAO, X. ZHANG, *The 2 °C Global Temperature Target and the Evolution of the Long-Term Goal of Addressing Climate Change*, *op. cit.*

ulteriormente integrative nei contenuti di qualificazione dei rischi e dei danni prevedibili ed evitabili attraverso le azioni statali.

L'intero pacchetto del c.d. *Green Deal* europeo offre ampio riscontro a questo assunto¹²¹.

Esso è attuativo degli indirizzi impressi dal Parlamento europeo con la *Risoluzione* del 15 gennaio 2020¹²², con la quale si stabilisce che

- sulla base dei Rapporti speciali dell'IPCC, l'azione climatica europea deve operare in funzione «della salute e la qualità di vita dei cittadini all'interno dei confini planetari» e «nel rispetto dei confini planetari della Terra»,
- riconoscendo comunque che gli Stati membri, in ossequio alla “garanzia ambientale” di cui all’art. 193 TFUE, «potrebbero seguire percorsi diversi» per migliorare i risultati previsti,
- a condizione di rispettare il «ruolo essenziale del principio di precauzione»,
- e ribadendo «che è essenziale garantire ai cittadini dell'UE il reale accesso alla giustizia ... insieme al principio del 'non nuocere'».

Questa cornice è stata trasfusa, di lì a poco, nei *Considerando* del Regolamento UE n. 2021/1119¹²³.

Insomma, l'impronta *pro rights* e *pro vita* del diritto climatico europeizzato è tutt'altro che sfumata¹²⁴. E non solo.

Il Regolamento UE n. 2020/852 ha rafforzato anche il principio (e criterio¹²⁵) del *DNSH* (*Do No Significant Harm*), già regolato dall'art. 25 del Regolamento UE n. 2019/2088, ai fini dell'identificazione, basata sulla scienza, dei caratteri di eco-sostenibilità¹²⁶ tanto delle attività economiche quanto, con l'integrazione del Regolamento UE n. 2021/241, delle decisioni pubbliche¹²⁷.

In estrema sintesi, il *DNSH* aggiunge un nuovo vincolo alla discrezionalità, imponendo una valutazione obbligatoria di carattere tecnico-scientifico e strumentale all'Accordo di Parigi.

Il suddetto principio-criterio, infatti, risulta composto di tre elementi di condotta vincolata: due a contenuto negativo e l'ultimo a contenuto positivo¹²⁸.

¹²¹ Cfr. la pagina della COMMISSIONE UE, [Un Green Deal europeo](#).

¹²² [\(2019/2956\(RSP\)\)](#). Su di essa, cfr. A. PISANÒ, *Diritto al clima*, op. cit., pp. 68 ss.

¹²³ La c.d. “normativa europea sul clima”.

¹²⁴ Cfr. R. HENKE, *Problemi costituzionali del Green Deal europeo: la denuncia della «scarsa ambizione» degli sforzi di mitigazione tra art. 193 TFUE, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e “controlimiti”*, in AA. VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisiecologicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

¹²⁵ Cfr. U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *www.RGAonline*, n. 47, 2023, pp. 1 ss.

¹²⁶ Per il dettaglio di questi caratteri, si v. G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su “transizione ecologica” e “ripresa e resilienza”: prime osservazioni*, in *www.RGAonline*, n. 20, 2021, pp. 1 ss., e U. BARELLI, *L'accelerazione e le incertezze dell'Unione Europea sui cambiamenti climatici*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021, pp. 1 ss.

¹²⁷ Sulla portata di questo principio-criterio nelle decisioni pubbliche, si v. A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *www.federalismi.it*, n. 8, 2022, pp. 2 ss.

¹²⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione UE C/2023/267.

Il primo è quello del non arrecare un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9 del Regolamento UE n. 2020/852, in conformità con l'art. 17 del medesimo Regolamento. Esso, pertanto, identifica il *DNSH* come principio europeo da coniugare con gli altri principi europei, a partire da quelli di integrazione ambientale¹²⁹ e delle c.d. “garanzie minime”¹³⁰, in funzione della lotta al cambiamento climatico. Per tale motivo, il suo significato risulta delimitato dalle definizioni poste sempre dal Regolamento n. 2020/852, all'art. 1, in particolare con riguardo alla mitigazione climatica, descritte come «*processo di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C e di proseguire gli sforzi volti a limitarlo a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'Accordo di Parigi*», con tutte le implicazioni che questo richiamo comporta in ordine al *consensus* (da UE e Stati membri espresso nella buona fede della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) sui dettagli qualitativi e quantitativi di quel processo. Ne consegue che qualsiasi dubbio sull'estensione applicativa del *DNSH*, in relazione a quei dettagli, non viene affatto lasciato all'insindacabile libertà dei fini dei poteri, ma subordinato, in ragione dell'effetto utile europeo, al rinvio alla Corte di Giustizia¹³¹.

Il secondo elemento consiste nel rispetto delle c.d. “garanzie minime di salvaguardia”, previste all'art. 18 sempre del Regolamento UE n. 2020/852. In pratica, si tratta del rispetto dei diritti umani, evidentemente da coniugare con la Carta dei diritti fondamentali, e soprattutto col “non nuocere”, ulteriore principio posto a premessa esplicita della normativa europea sul clima, con i *Considerando nn. 6 e 9* del Regolamento UE n. 2021/1119.

L'ultimo, quello a contenuto positivo, consiste nel richiedere che le azioni e decisioni forniscano comunque un contributo sostanziale agli stessi obiettivi ambientali del Regolamento UE n. 852. Esso, di conseguenza, tramuta il principio *DNSH* in un insieme di criteri, dettagliati dagli artt. da 11 a 15 del Regolamento, anch'essi condizionanti gli effetti concreti dell'esercizio del potere.

Quindi, questi tre elementi non solo non vengono posti in alternativa fra loro, risultando, all'opposto, sistemicamente integrati, ma concorrono tutti a concretizzare la mitigazione climatica e i suoi contenuti, a loro volta espressivi del *consensus* interstatale, includente la UE, maturato sull'interpretazione dell'Accordo di Parigi e dell'art. 2 UNFCCC¹³², al fine di concorrere al *nemimen laedere*¹³³.

¹²⁹ Cfr. A. PERFETTI, *Gli strumenti normativi e finanziari della politica di coesione dell'Unione europea tesi alla valorizzazione della dimensione ambientale*, in *DPCE Online*, n. 2, 2019, pp. 1017 ss.

¹³⁰ Ci si riferisce all'art. 193 TFUE.

¹³¹ Cfr. U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, *op. cit.*

¹³² Questa conclusione, tra l'altro, è coerente non solo con l'art. 193 TFUE ma pure con gli artt. 4 n.18, 6 n.1 e 20 n. 2 dell'Accordo di Parigi. Ma cfr. anche Y. AGUILA AND J. E. VINUALES (eds.), *A Global Pact for the Environment: Legal Foundations*, C-EENRG, Cambridge, 2019.

¹³³ A conferma di tale conclusione, si v. la [Dichiarazione finale della UE](#), resa a norma dell'art. 20 n. 3 dell'Accordo di Parigi, nella parte in cui l'UE «*dichiara di essere competente a ... eseguire gli obblighi [dell'Accordo] ... per tutelare la salute umana*».

4a. *DNSH* e interesse “prevalente” alla neutralità climatica

Alla luce di questo panorama così vasto, la tesi¹³⁴, secondo cui il *Green Deal* europeo ruoterebbe tutto intorno a un nuovo “interesse ambientale”, quello alla neutralità climatica entro il 2050, “prevalente” si sugli altri, ma comunque non limitante la discrezionalità, non appare esaustiva.

È vero che sempre il Regolamento UE n. 2020/852 qualifica se stesso, nel *Considerando n. 3*, come «*passo fondamentale verso l'obiettivo dell'impatto climatico zero entro il 2050*»; ed è altrettanto vero che alcune sue disposizioni accennano alla neutralità climatica (il *Considerando n. 41*).

Tuttavia, né la neutralità climatica né l'impatto climatico zero riscontrano definizione esplicita in quella fonte, ai fini dell'eco-sostenibilità. Il che è sintomatico dell'esclusione di questi due obiettivi dal panorama dei criteri applicativi del principio *DNSH* a garanzia dei diritti e del *neminem laedere*.

In parole povere, il perseguimento dell'interesse “prevalente” alla neutralità climatica non sostituisce i vincoli del *DNSH* e non garantisce da sé l'eco-sostenibilità come obbligazione di risultato nella mitigazione climatica.

Del resto, la neutralità climatica è qualificata vincolante dal Regolamento UE n. 2021/1119 solo sul versante della scadenza temporale: il 2050. Essa, cioè, fissa il termine entro il quale ottenere le obbligazioni di risultato della mitigazione climatica, nel rispetto sia dei vincoli del principio-criterio *DNSH* sia del *consensus* internazionale di UE e Stati sulle soglie qualitative e quantitative del pericolo, che UNFCCC e Accordo di Parigi richiedono di garantire.

Questo spiega il singolare tenore letterale dell'art. 2 n. 1 del Regolamento UE n. 2021/1119, dove la neutralità climatica è inquadrata come «*l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale [...] raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data, e successivamente [...] conseguire emissioni negative*». Siffatta costruzione teleologica non è perfettamente aderente con l'obiettivo qualitativo dettato dall'art. 2 UNFCCC¹³⁵ nell'integrazione quantitativa dell'art. 2 Accordo di Parigi, per cui, se letta isolatamente, essa si presta a fraintendimenti, a partire da quello della sua bilanciabilità, in quanto “interesse”, con altri interessi¹³⁶, replicando quell'autoreferenzialità, già responsabile del fallimento del cit. art. 4 n. 2 *lett. a)* UNFCCC, il quale, come si è accennato, lega gli obiettivi dell'art. 2 UNFCCC all'equità e all'adeguatezza della mitigazione (in coerenza con l'art. 3 n. 3 UNFCCC, in tema di «*vantaggi mondiali*») nella precauzione

¹³⁴ Fulcro dell'originale ricerca di A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Cacucci, Bari, 2023.

¹³⁵ Come, del resto, è l'intero tema sul ricorso al lessema “neutralità climatica”, non definito dall'UNFCCC: si v. U. SCHNEEWEIß, *Carbon neutrality, greenhouse gas neutrality and climate neutrality – what is the difference?*, in [Helmholtz Climate Initiative](#).

¹³⁶ Come sembrerebbe lasciar intendere L. BUTTI, *Non esistono diritti tiranni*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2023.

climatica) rispetto allo «*sforzo mondiale*» di tutti e non, invece, a propri parametri interni (come la propria neutralità climatica).

4b. DNSH e limite vitale del *Carbon Budget* globale residuo

Bisogna allora chiedersi se la neutralità climatica, perseguita dall'UE, concorra effettivamente all'«*obiettivo ultimo*» dell'UNFCCC, così come scandito dall'art. 2 e dettagliato dai successivi autovincoli degli Stati nell'integrarlo in termini quantitativi e temporali.

Per rispondere, conviene riportare il testo integrale dell'art. 2 UNFCCC: «*L'obiettivo ultimo della presente convenzione e di tutti i relativi strumenti giuridici che la Conferenza delle parti può adottare è di stabilizzare, in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che escluda qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico. Tale livello deve essere raggiunto entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti di clima e per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile*». Questo enunciato è molto più articolato ed esaustivo dei contenuti del Regolamento UE n. 2021/1119; per tale ragione, esso non può soccombere al cospetto del solo (ed esclusivamente europeo) interesse “prevalente” alla neutralità climatica.

In gioco non c'è semplicemente la corretta dinamica tra fonti internazionali (“europeizzate” come l'UNFCCC e l'Accordo di Parigi) e Regolamenti UE (comunque diritto derivato subordinato a quegli accordi)¹³⁷. La vera partita riguarda la stabilizzazione dell'intero sistema climatico, voluta appunto dall'art. 2 UNFCCC, in nome della quale gli Stati si sono progressivamente autovincolati, con il loro libero consenso, a limitare il potere di decisione su tempi e quantità di emissioni di gas serra. Sono quegli autovincoli, scientificamente fondati, a far sì che la mitigazione serva a evitare il peggio¹³⁸. Senza di essi, la neutralità climatica potrà anche essere conseguita, ma non nei termini richiesti da UNCCC e Accordo di Parigi. Il che contraddice il principio-criterio *DNSH* e la definizione stessa che l'UE si è data del non danneggiare significativamente la mitigazione climatica, ovvero il «*mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C e di proseguire gli sforzi volti a limitarlo a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'Accordo di Parigi*».

¹³⁷ Cfr. F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2008.

¹³⁸ LONGO, *Che cosa significa «evitare» nel diritto climatico? La prospettiva in base ai canoni della Convenzione di Vienna del 1969*, in AA. VV., *Costituzione italiana e Green Deal europeo: profili di conformità e divergenza nell'emergenza climatica. Seminari 26 maggio – 30 settembre 2023* (<https://www.analisielogicadeldiritto.it/call-di-discussione/>).

Non a caso, è questa la critica principale mossa al *Green Deal* europeo: perseguire un'autoreferenzialità, tarata sulla propria neutralità climatica, senza fare i conti con la condizione planetaria della destabilizzazione climatica, da cui tutto dipende per i danni da scongiurare¹³⁹.

Alla fin fine, sembra che il *Green Deal* europeo non rifletta affatto la «*più alta ambizione possibile*», richiesta dall'Accordo di Parigi nella pianificazione delle quote di abbattimento delle emissioni in una prospettiva di *DNSH*.

Invero, quello che manca è il parametro quantitativo e temporale del *Carbon Budget* globale residuo. Nonostante il *consensus* su di esso come condizione comune per agire in conformità con UNFCCC e Accordo di Parigi (*consensus* formalizzato, come accennato, dal Patto climatico di Glasgow) e come interesse vitale per non precipitare nella catastrofe (identificando, il *Carbon Budget* globale residuo, il limite invalicabile per mantenere abitabile e vivibile l'intero Pianeta¹⁴⁰ e sottrarlo al c.d. “*Seneca Effect*” del domino della degenerazione climatica ubiqua¹⁴¹), il Regolamento UE n. 2021/1119 non lo contempla.

L'atto europeo dispone la redazione di un «*bilancio di previsione indicativo di gas a effetto serra dell'Unione*», ma in funzione sempre dell'autoreferenziale neutralità climatica.

Questo rende la previsione europea viziata su quattro fronti:

- in termini di irragionevolezza, dato che il Regolamento non assume espressamente, come parametro di riferimento, il *Carbon Budget* globale residuo, allo scopo di calcolare il proprio, sicché non si comprende sulla base di che cosa (e con quali connesse valutazioni) verrà effettuata l'operazione contabile¹⁴²;
- per conseguente irrazionalità, poiché qualsiasi mitigazione climatica, anche quanto funzionalizzata a un obiettivo autoreferenziale come la neutralità climatica, consiste pur sempre in un'appropriazione di quote del *Carbon Budget* globale residuo¹⁴³, sicché ignorarlo non vuol dire escluderlo;
- per ulteriormente connessa illogicità, in quanto la previsione di bilancio è proiettata sulla finestra temporale 2030-2050 (cfr. *Considerando n. 30* e art. 4 n.4 del Regolamento), ovvero quando il *Carbon Budget* globale residuo sarà già esaurito, come ormai pacificamente accertato dalla comunità scientifica¹⁴⁴ e annunciato dal citato *Global Stocktake 2023*, adottato ai sensi dell'art. 14 Accordo di Parigi;

¹³⁹ Cfr. L. BEUSCH, A. NAUELS, L. GUDMUNDSSON, J. GÜTSCHOW *et al.*, *Responsibility of major emitters for country-level warming and extreme hot years*, in *Communication Earth & Environment*, 7, 2022, pp. 1 ss.

¹⁴⁰ Cfr. L. CARDELLI, «*Bilancio di carbonio*» e *diritti costituzionali*, in www.LaCostituzione.info, 25 novembre 2023.

¹⁴¹ Cfr. I. BRUNO, L' «*Effetto Seneca*» tra *proporzionalità ambientale* e art. 41 *Cost.*, in www.LaCostituzione.info, 27 settembre 2022.

¹⁴² Non a caso, il Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici, indicato dall'art. 3 del Regolamento UE n. 2021/1119, non ha provveduto alla prospettazione di un'unica previsione di bilancio di gas serra per l'UE: cfr. [Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050](https://ec.europa.eu/scientific_data/scientific_data_en), 2023.

¹⁴³ Cfr. K. WILLIGES, L.H. MEYER, K.W. STEININGER, G. KICHENGAST, *Fairness critically conditions the carbon budget allocation across countries*, in *Global Environmental Change*, n. 74, 2022, pp. 102481 ss.

¹⁴⁴ Cfr. R.D. LAMBOLL, Z.R.J. NICHOLLS, C.J. SMITH, J.S. KIKS'TRA *et al.*, *Assessing the size and uncertainty of remaining carbon budgets*, *op. cit.*, e *ivi* bibliografia.

- per consequenziale contrarietà con il principio-criterio *DNSH*, giacché prevedere un bilancio tardivo e inutile implica praticamente andare incontro a decisioni e azioni significativamente difformi dal contenuto di mitigazione climatica, indicato dall'art. 1 del Regolamento Ue n. 2020/852, e per ciò stesso dannose.

5. Discrezionalità e “1000-ton Rule”

Lo scenario in chiaroscuro del processo decisionale europeo insegna molto sul tema della libertà nel fine. Attesta quanto pericolosa sia la sua predicazione nella lotta al cambiamento climatico, senza prendere in considerazione tutti gli autovincoli, maturati dal 1992 in poi, erti a limite esterno dell'azione statale in nome della salvezza del Pianeta e della vita su di esso.

Studi recenti, in tema tanto di *Carbon Budget* globale residuo (ormai inquadrato dalla comunità scientifica, oltre che nella logica delle rivendicazioni contrastanti¹⁴⁵ e della c.d. *Rights Arbitration*¹⁴⁶, anche come fattore determinante della permanenza intertemporale e intergenerazionale della qualità esistenziale e materiale dei diritti umani¹⁴⁷) quanto di mitigazione climatica in generale, consegnano una verità che il diritto non può più ignorare: le emissioni antropogeniche di gas serra sono un fattore di morte.

Accettare gli autovincoli nelle decisioni su di esse serve a ridurre morti di persone umane.

È questa la c.d. “1000-ton Rule”¹⁴⁸, con cui la discrezionalità di qualsiasi potere deve fare i conti. Almeno una persona viene uccisa ogni volta che vengono bruciate 1000 tonnellate di carbonio fossile. Il dato risulta statisticamente certo, all'interno di un complesso di calcoli coerenti con la struttura circolare delle catene causali del sistema climatico, ed è tristemente confermato dai fatti.

La sua conoscenza, di conseguenza, rende la condotta emissiva paragonabile a un omicidio colposo e le soglie di contenimento dell'aumento della temperatura media globale, fissate come quantificazione dell'obiettivo dell'art. 2 UNFCCC, una sorta di *consensus* globale sulle morti inevitabili.

Fino a questo punto è giunta la discrezionalità libera nel fine nelle decisioni sul cambiamento climatico: dallo scenario del trattamento sanitario obbligatorio si è transitati (e precipitati) a quello di quante morti programmare come accettate e come evitabili.

Il (presunto) atto “politico” si manifesta nella sua (reale) identità di atto “di morte”.

¹⁴⁵ In tal senso, J.-M. GIMÉNEZ-GÓMEZ, J. TEIXIDÓ-FIGUERAS, C. VILELLA, *The global carbon budget: a conflicting claims problem*, Document de treball, n.15, 2014.

¹⁴⁶ Sul concetto, cfr. B. O'NEILL, *A problem of Rights Arbitration from the Talmud*, in *Mathematical Social Sciences*, n. 4, 1982, pp. 345 ss.

¹⁴⁷ Cfr. F. EKARDT, M. BÄRENWALDT, K. HEYL, *The Paris Target, Human Rights, and IPCC Weaknesses: Legal Arguments in Favour of Smaller Carbon Budgets*, in *Environments*, n. 9, 2022, pp. 1 ss.; O. ALCARAZ, P. BUENESTADO, B. ESCRIBANO, B. SUREDA *et al.*, *Distributing the Global Carbon Budget with climate justice criteria*, in *Climatic Change*, n. 149, 2018, pp. 131 ss.; L. CARDELLI, «Bilancio di carbonio» e diritti costituzionali, *op. cit.*

¹⁴⁸ J.M. PEARCE, R. PARNCUTT, *Quantifying Global Greenhouse Gas Emissions in Human Deaths to Guide Energy Policy*, in *Energies*, n. 16, 2023, 6074, pp. 1 ss..

6. Conclusione: consumazione della discrezionalità e subordinazione al *nemimen laedere*

Il quadro offerto da questa ricostruzione sollecita alcune considerazioni conclusive.

Prima di tutto, appare difficile contestare il fatto storico che la libertà nel fine e la discrezionalità pura degli Stati, e dei loro organi, si siano progressivamente ridimensionate (o “consumate”¹⁴⁹) nel tempo, rendendo sempre più improbabile l’evocazione di categorie, come quella dell’atto politico, non corrispondenti all’esperienza giuridica vissuta dal 1992 ad oggi.

Se questa conclusione sembra valere per tutti gli Stati aderenti all’UNFCCC, essa è inconfutabile nel conteso del pur contraddittorio diritto climatico europeo, dove qualsiasi ipotesi di sopravvivenza di atti liberi nel fine contrasterebbe con i Trattati e con il riparto di competenze da essi definito¹⁵⁰.

D’altra parte, anche i canoni di interpretazione fissati dalla Convenzione di Vienna, per l’interpretazione in buona fede delle fonti convenzionali internazionali e delle conseguenti prassi applicative, non lasciano spazio a dubbi.

Nel contesto italiano, poi, i dubbi apparirebbero ancor meno plausibili, stante l’obbligo di ricorrere all’analogia *in bonam partem*¹⁵¹, pacificamente estesa a tutti i formanti del diritto¹⁵², incluse le fonti internazionali.

L’esito finale di questo percorso investe la tutela dei diritti (a partire da quello alla vita) al cospetto dell’esercizio dei poteri.

Non esiste una lacuna “strutturale” nel campo del diritto climatico¹⁵³.

Né esistono norme eccezionali, di qualsiasi provenienza, che esplicitamente escludano la tutela dei diritti al cospetto dei poteri di decisione sul sistema climatico. Anzi. Da tale angolo di visuale, le fonti e le prassi maturate dal 1992 in poi nulla escludono. Ne deriva che il loro (parziale, dopo l’Accordo di Parigi) silenzio sui diritti umani è confermativo dell’assenza di deroghe per la loro garanzia, non, al contrario, presuntivo di esclusioni.

¹⁴⁹ È vero che il concetto di “consumazione” della discrezionalità è estremamente controverso. Esso, però, sta pur sempre a identificare il fenomeno reale dei poteri che, disponendo della propria libertà nel fine, altrettanto liberamente si autovincolano, ridimensionando o condizionando i propri margini decisionali: cfr. A. ZITO, *Discrezionalità amministrativa e consumazione del potere*, in [Forum Discrezionalità e Potere](#), 21 ottobre 2022.

¹⁵⁰ La non predicabilità di atti politici liberi nel fine, nelle materie di competenza – anche concorrente – tra UE e Stati membri, deriva dal principio europeo della responsabilità extracontrattuale degli Stati per violazione del diritto europeo: cfr. A. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell’UE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, e F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell’Unione*, Giuffrè, Milano, 2012.

¹⁵¹ Il concetto di analogia *in bonam partem*, nel raccordo tra fatti e norme, si ricava dalla giurisprudenza, anche costituzionale (per es. sent. n. 98/2021): cfr., in generale, G. TUZET, *Analogia e ragionamento giuridico*, Carocci, Roma, 2020.

¹⁵² Cfr. Cass. civ. sez. II n. 4205/2014 e SS.UU. n. 11501/2008.

¹⁵³ Sul concetto di lacuna “strutturale” come mancanza di garanzie per i diritti fondamentali, si v. L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, *op. cit.*, pp. 71 ss.

Del resto, rientra tra «i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili»¹⁵⁴ quello del carattere esplicito delle eccezioni¹⁵⁵, come confermano tanto il diritto internazionale dei diritti umani¹⁵⁶ quanto il diritto interno dei singoli Stati e, per l'Italia, l'art. 14 delle *Preleggi*¹⁵⁷. In proposito, sia il Consiglio di Stato (sez. VI sent. n. 5799/2011) che la Corte di cassazione (Cass. civ. sez. II n. 6328/2008) hanno ulteriormente puntualizzato gli elementi indefettibili dell'eccezione esplicita:

- essa deve comportare un'interruzione chiara della consequenzialità logica di una norma o di un principio generale o fondamentale dell'ordinamento costituzionale, altrimenti applicabile al caso concreto;
- questa interruzione deve produrre un elemento di disuguaglianza nel trattamento di coloro che altrimenti sarebbero destinatari della norma generale;
- il suo contenuto è soggetto a «strettissima interpretazione» proprio per la disuguaglianza insorta, che deve risultare ragionevole nel quadro dell'art. 3 Cost.;
- per il suo utilizzo, i poteri pubblici devono risultare «ben definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio».

Nessuna di queste caratteristiche ricorre nel contesto delle fonti del diritto climatico, sicché nulla, a tutela dei diritti, può dirsi impedito: a partire dall'applicazione del principio del *neminem laedere*, strutturalmente coinvolto dall'esercizio di qualsiasi biopotere¹⁵⁸.

In definitiva, il decidere sul sistema climatico non realizza un potere senza diritti¹⁵⁹: condizionando la vita del Pianeta, esso condiziona, ovviamente, anche la vita umana¹⁶⁰. Argomentare il contrario risulterebbe, oltre che in violazione del principio di civiltà giuridica della deroga espressa sulla tutela dei diritti, persino *contra naturam* e *pro morte*¹⁶¹.

¹⁵⁴ Elemento applicativo del diritto internazionale, riconosciuto dall'art. 38 n. 1, *lett. c)*, dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

¹⁵⁵ Cfr. S. BONINI, L. BUSATTA, I. MARCHI (a cura di), *L'eccezione nel diritto*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2015.

¹⁵⁶ Cfr. A.J. PALMA, *Gli stati di eccezione nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, e L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *DEP*, nn. 5-6, 2006, pp. 137 ss.

¹⁵⁷ Cfr. F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Giuffrè, Milano, 1978, pp. 506 ss., e R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Commentario al Codice civile Scialoja Branca*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1974, pp. 302 ss.

¹⁵⁸ In tal senso, F. ZANUSSO, *Neminem laedere*, Cedam. Padova, 2006, nonché, con riferimento esplicito al diritto climatico, M. CARDUCCI, *Lo "status climaticus": un'esperienza inedita per il diritto*, in *Geologia dell'Ambiente*, supplemento n. 2, 2020, pp. 74 ss.

¹⁵⁹ Sulle eventuale esistenza di poteri senza diritti, cfr. N. PIGNATELLI, *I diritti inviolabili nel riparto di giurisdizione: la resistenza di un "falso" costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 12, 2020, pp. 177 ss.

¹⁶⁰ Cfr. *retro*, nt. 17.

¹⁶¹ Sull'insidia degli argomenti giuridici, apparentemente logici ma materialmente *contra naturam*, spesso fonte anche di negazionismo, si v. di M. CARDUCCI, *Ordinamenti giuridici e sistema climatico di fronte all'autoconservazione*, in *Ars Interpretandi*, n. 2, 2022, pp. 13 ss., e *Il diritto alla verità climatica*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2023, pp. 349 ss.



Proprio per questo, l'emergenza climatica è stigmatizzata come “minaccia esistenziale” per il genere umano¹⁶².

Pertanto, autovincoli, prassi e *consensus* interstatali, maturati dal 1992 in poi sull'interpretazione e attuazione del diritto climatico internazionale, hanno tracciato un percorso che, lungi dal rivendicare persistenti spazi di insindacabile libertà dei fini, hanno piuttosto fatto maturare, in capo alla comunità degli Stati, la progressiva presa di coscienza delle prestazioni essenziali per scongiurare il peggio nella pericolosa interferenza antropogenica sul sistema climatico.

Se si conviene sul fatto che il sistema costituzionale italiano si configura «*quale proiezione della garanzia accordata al bene fondamentale della vita, che è il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2*» e che l'«*assolutezza di tale garanzia costituzionale incide sull'esercizio delle potestà attribuite a tutti i soggetti pubblici dell'ordinamento repubblicano e [...]su quelle potestà attraverso cui si realizza la cooperazione internazionale*» (così Corte cost. sent. n. 223/1996, *Considerato in diritto n. 4*), non si può non convenire sulla rilevanza costituzionale di queste prestazioni essenziali.

¹⁶² L'espressione “minaccia esistenziale” ricorre costantemente nelle fonti del diritto climatico europeo: cfr. M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, pp. 423 ss. Anche la Corte di giustizia UE, nel controverso “*caso Carvalho*” (<http://www.peoplesclimatecase.caneurope.org>), lo ha richiamato.