

ATTILIO PISANÒ

UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Guerra e cambiamento climatico.

Non c'è contrasto al cambiamento climatico senza pace

War and Climate Change.

There is not fight to Climate Change without Peace

Abstract: *La lotta al cambiamento climatico è una priorità dell'agenda politica internazionale. Da un lato i report dell'International Panel on Climate Change sottolineano la necessità di adottare misure mitigative capaci di produrre effetti tangibili nei prossimi anni. Dall'altro lato il regime giuridico dei cambiamenti climatici è stato promosso negli ultimi trent'anni dalle Nazioni Unite con l'adozione della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1992), del Protocollo di Kyoto (1997) infine dell'Accordo di Parigi (2015). Il contributo si interroga sulle prospettive del contrasto al cambiamento in seguito all'invasione russa dell'Ucraina evidenziando l'impatto del conflitto sulle condizioni di sistema necessarie per realizzare una efficace governance globale del contrasto al cambiamento climatico.*

Abstract: *The fight against climate change is a priority on the international political agenda. On the one hand, the reports of the International Panel on Climate Change underline the need to adopt mitigative measures able to reach tangible effects in the next years. On the other hand, the international climate change regime has been promoted in the last thirty years by the United Nations through the adoption of the United Nations Framework Convention on Climate Change (1992), the Kyoto Protocol (1997) and the Paris Agreement (2015). The paper analyses the consequences of the Russian invasion of Ukraine on the international climate change regime, highlighting the impact of the conflict on the systemic conditions needed to fight against climate change in the perspective of global governance.*

Keywords: *Cambiamento Climatico, Pace, Regime giuridico dei cambiamenti climatici;*

Keywords: *Climate Change, Peace, International Climate Change Regime*

Il lupo dimorerà insieme con l'agnello,
la pantera si sdraierà accanto al capretto;
il vitello e il leoncello pascoleranno insieme
e un fanciullo li guiderà.
Isaia, 11,6

1. *Introduzione. Verso un futuro distopico?*

Vi è una potenziale vittima del conflitto ucraino della quale non si parla affatto. Una vittima illustre, le cui sorti dovrebbero interessare ognuno di noi, ma della quale si sono perse ormai le tracce.

Questa potenziale vittima è il contrasto al cambiamento climatico antropogenico¹.

Che vi sia una narrazione della questione climatica che utilizza il lessico della guerra per caratterizzare l'accesa contrapposizione tra parti e ruoli nel dibattito pubblico² oppure che paventa scenari futuribili che legano il riscaldamento globale all'insicurezza³ segnante un nuovo disordine mondiale non è una novità⁴.

Così come non appare nuova una prospettiva che guardi ad ogni guerra (simmetrica o asimmetrica) dal punto di vista dei relativi costi ambientali.

Appare altresì evidente, però, che il conflitto in essere in Ucraina (forse più di altri) abbia importanti risvolti geopolitici ed energetici che investono direttamente o

¹ Seguendo Furio Cerutti, si utilizzeranno diverse espressioni (cambiamento climatico antropogenico, riscaldamento globale, cambiamento climatico) per riferirsi in maniera univoca al cambiamento climatico *determinato* da attività di origine umane, al di là della naturale variabilità del clima e del naturale apporto dell'uomo all'equilibrio climatico. Una *capacità determinante*, quella dell'uomo, causata principalmente dall'aumento incontrollato delle emissioni di gas a effetto serra -*in primis* anidride carbonica- e dalla parallela diminuzione della capacità dei sistemi naturali di assorbire tali gas. Cfr. F. CERUTTI, *Sfide globali per il Leviatano. Una filosofia politica delle armi nucleari e del riscaldamento globale*, Milano, Vita&Pensiero, 2010, p. 104.

² Cfr. S. LEVANTESI, *I bugiardi del clima. Potere, politica, psicologia di chi nega la crisi del secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021; M.E. Mann, *La nuova guerra del clima. La battaglia per riprenderci il pianeta*, Milano, Edizioni Ambiente, 2021; A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, il Saggiatore, 2015;.

³ Si veda sul punto G. MASTROJENI, A. PASINI, *Effetto serra. Effetto guerra. Il clima impazzito, le ondate migratorie, i conflitti. Il riscaldamento globale, i ricchi, i poveri*, Milano, Chiarelettere, 2017. In particolare gli autori sottolineano il nesso intercorrente tra cambiamenti climatici, impatti negativi su stabilità e prevedibilità dei cicli naturali e dei servizi ecosistemici, con l'effetto ultimo di creare società insicure, caotiche, conflittuali e instabili. Una insicurezza generale che lega, tra le altre cose, lega riscaldamento globale, pace e migrazioni. *Ivi*, pp. 39-45.

⁴ Emblematico quanto scrive Gwynne Dyer: «In numerose grandi potenze, gli scenari legati al cambiamento climatico stanno giocando un ruolo sempre più importante nella pianificazione militare. Sul piano razionale ci sarebbe da aspettarselo, dato che ogni paese paga l'*establishment* professionale militare perché identifichi e neutralizzi "minacce" alla sicurezza: ciononostante, le implicazioni di tali scenari restano allarmanti. Esiste la possibilità che scoppino conflitti, perfino nucleari, se la temperatura dovesse aumentare di due o tre gradi Celsius. Una volta che sarà accaduto, qualsiasi speranza di collaborazione internazionale intesa a limitare le emissioni e arrestare il riscaldamento svanirà». G. DYER, *Le guerre al clima. La lotta per la sopravvivenza mentre il pianeta si surriscalda*, Milano, Marco Tropea Editore, 2012.

indirettamente le modalità attraverso le quali sono state definite le politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico negli ultimi trent'anni.

Ogni riflessione centrata sugli effetti climatici del conflitto russo-ucraino che, però, assuma come punto focale le conseguenze ambientali (non climatiche) della guerra o che assuma una prospettiva climatica che si limiti a conteggiare il delta delle emissioni climalteranti in più causate direttamente o indirettamente dal conflitto (come ad esempio la sempre più probabile riapertura, in Germania, in Italia, in Olanda, di centrali elettriche che si alimentano con il più inquinante dei combustibili fossili, il carbone) appare miope, perché non in grado di comprendere le più generali conseguenze che la guerra in Ucraina potrebbe avere sul complesso sistema internazionale che, sotto l'egida delle Nazioni Unite, ha definito e definisce termini e modalità di contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Da un lato, difatti, c'è il concreto rischio che la (crescente) conflittualità scaturita dall'invasione russa dell'Ucraina si rifletta sulle condizioni che, nello scenario globale, devono garantire l'efficacia delle politiche statali di contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Dall'altro un conflitto come quello in atto, che riporta gli orologi della Storia a logiche novecentesche che molti avevano pensato (forse un po' ingenuamente) essere superate, con il coinvolgimento diretto di superpotenze e con le Nazioni Unite ridotte al rango di spettatrici, potrebbe essere mortifero per l'ordine mondiale costituito nella seconda metà degli Quaranta del Novecento, con il fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, sviluppando tra le nazioni relazioni amichevoli e promuovendo la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale e culturale (art. 1 Statuto delle Nazioni Unite, 1945).

Ci potremmo dunque trovare dinnanzi ad un evento capace di far deflagrare le contraddizioni che hanno sempre segnato le Nazioni Unite, contribuendo a minarne il ruolo guida che esse devono assumere non solo nel percorso verso la garanzia della pace e della sicurezza internazionale, ma anche nel coordinamento delle azioni di contrasto globale ai cambiamenti climatici antropogenici (*focus* di questo contributo).

2. *Che ne sarà delle Nazioni Unite? Massimalismo e minimalismo delle prospettive.*

Si insinua così il dubbio che una crisi come quella in atto tra Russia e Ucraina, che già coinvolge pienamente Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Europea e Cina, possa far “saltare”, in un futuro più o meno lontano, il modello delle Nazioni Unite con riflessi immediati anche nel contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

È bene ricordare, difatti, che se esiste un *governance* di contrasto al riscaldamento globale è grazie all’attività promossa negli ultimi trent’anni delle Nazioni Unite, alle quali va riconosciuto il merito di avere definito (non senza fatica), con la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1992), il Protocollo di Kyoto (1997), l’Accordo di Parigi (2005), il quadro normativo che consente un’azione coordinata a livello globale.

Si intravede, forse, in lontananza il rischio, più o meno concreto, che l’eclissi del modello delle Nazioni Unite possa portare con sé *sic et simpliciter* l’eclissi del regime giuridico internazionale, tra *hard* e *soft law*, che ha posto le basi, faticosamente, tornante dopo tornante, per la creazione di un complesso modello politico di contrasto al cambiamento climatico antropogenico che intreccia piani normativi diversi, coagula intorno all’emergenza climatica interessi contrapposti, definisce azioni di contrasto che per essere efficaci necessitano, inevitabilmente, di un clima di condivisione e non divisivo e di un ruolo proattivo degli Stati⁵.

Un regime, quello centrato sui cambiamenti climatici, il cui principio d’ordine è apparso da sempre in equilibrio precario (non certo per colpa esclusiva della Russia) e che ha come *conditio sine qua non* la stretta cooperazione tra tutti gli attori (tra cui gli Stati) che condividono una responsabilità comune, sebbene differenziata, nel contrasto al riscaldamento globale⁶.

⁵ F. FRANCESCHELLI, *L’impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; G. D’ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell’ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 227-252; S. SCHIELE, *Evolution of International Environmental Regimes: The Case of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

⁶ Come noto il principio della responsabilità comune ma differenziata è fondativo del regime giuridico internazionale di contrasto al cambiamento climatico. Già la Convenzione Quadro sui Cambiamenti

In prospettiva 'minimalista', invece, seppur dovesse uscire intatto (difficilmente rafforzato) il (già malfermo) ruolo-guida delle Nazioni Unite, anche (non solo) nel contrasto al cambiamento climatico, ci sarebbe da chiedersi che ruolo avrebbe la Russia, la Russia di Putin o del post-Putin (quale Russia?), il quinto Paese al mondo per emissioni annuali di CO₂ fossile, il secondo per emissioni pro-capite⁷, nella definizione di un approccio globale (l'unico possibile) al contrasto al cambiamento climatico⁸. Problema che diviene ancora più pressante se una possibile fuoriuscita della Russia dal regime internazionale che sottende al contrasto al cambiamento climatico antropogenico fosse seguita da una pari mossa della Cina, primo Paese al mondo (di gran lunga) per emissioni annuali di CO₂.

Un'ipotesi neanche tanto peregrina se si pensa che la Russia non ha partecipato ai lavori della COP26 tenutasi a Glasgow nel novembre 2021.

Insomma, con la Russia (e forse Cina) che potrebbe remare apertamente contro un coordinamento globale (necessario) promosso dalle Nazioni Unite delle politiche di contrasto al cambiamento climatico antropogenico, esso contrasto rischierebbe di rimanere monco, etichettato già in partenza come inefficace, perché gli obiettivi di

Climatici del 1992 (vero e proprio atto fondativo del diritto climatico) si riproponeva di «stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico» (art. 2), contrastando il cambiamento climatico «a beneficio delle presenti e delle future generazioni, sulla base dell'equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità» (art. 3, comma 1).

⁷ Fonte *Our World in Data* promosso da University of Oxford, Oxford Martin School and Global Change Data Lab, <https://ourworldindata.org/explorers/climate-change> [ultimo accesso 28 giugno 2022].

⁸ Michael E. Mann, nel già citato *La nuova guerra al clima. La battaglia per riprendere il pianeta*, pubblicato in originale (*The New Climate War. The Fight to Take Back the Planet*) e in versione italiana nel 2021, prima dell'invasione russa dell'Ucraina, definiva la Russia come "petrolstato" (insieme all'Arabia Saudita). Alla Russia veniva attribuito «un ruolo importante nella diffusione delle menzogne del *Climategate*». L'Autore si riferisce alla sottrazione, nell'agosto 2009, dal server di una università della Gran Bretagna di migliaia di mail di climatologi scambiate nel corso di anni dalle quali vennero poi estratti frammenti e brani decontestualizzati per creare una immagine falsata della climatologia sulle cui evidenze si basa la ragione principale dell'azione politica di contrasto al cambiamento climatico antropogenico. Il materiale raccolto venne utilizzato per orchestrare una campagna di disinformazione, sottolinea Mann, al fine di orientare il dibattito pubblico e i decisori politici in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici di Copenaghen (dicembre 2009), i cui risultati furono poi alquanto deludenti. Non solo. Mann attribuisce alla Russia l'etichetta di «membro più attivo della coalizione dei refrattari» [al contrasto al cambiamento climatico] responsabile di azioni volte ad influenzare le politiche di Stati Uniti, Regno Unito, Canada in tema di contrasto al cambiamento climatico. M.E. MANN, *op. cit.*, pp. 47, 119-120.

stabilizzazione dell'aumento medio della temperatura terrestre sarebbero più difficili da raggiungere (forse impossibili, certamente impossibili senza la Cina) o potrebbero essere procrastinati (2060 è il termine previsto dalla Cina per raggiungere la neutralità climatica, nell'Unione Europea è 2050, come previsto dalla recente Normativa Europea sul Clima) con l'aumento dei rischi legati agli effetti negativi del cambiamento climatico.

In questo scenario la domanda che dobbiamo porci è se la guerra in Ucraina possa essere l'inizio di un effetto domino che si potrebbe concludere con il derubricare il contrasto al cambiamento climatico da urgenza ecologica, ambientale, politica, giuridica ad obiettivo tra gli obiettivi, al cospetto di una agenda politica internazionale dettata da altre priorità, impegnata a costruire una pace senza giustizia climatica⁹.

Una domanda alla quale è difficile dare oggi risposte che non siano profetiche ma che comunque ci consente di guardare al conflitto in atto da una prospettiva che appare indubbiamente trascurata, quella, per l'appunto, del contrasto al cambiamento climatico.

Una domanda che però appare ineludibile alla luce del fatto che le dinamiche che caratterizzano i processi che regolano l'equilibrio climatico necessitano di azioni messe in atto oggi, nel terzo decennio del nuovo Millennio, per ottenere risultati tangibili in tema di contrasto al cambiamento climatico intorno alla metà del secolo.

Insomma, ancora una volta sintetizzando, c'è il rischio che il decennio che stiamo attraversando si trasformi dall'essere quello della «*decade of action*»¹⁰ nel contrasto al cambiamento climatico, a quello dell'afghanizzazione del conflitto in Ucraina che coinvolge direttamente o indirettamente tutte le superpotenze energetiche.

Una trasformazione non solo simbolica. Il procrastinamento delle misure (per lo più mitigative) di contrasto al cambiamento climatico potrebbe difatti portare un colpo mortale alla possibilità di ottenere risultati efficaci, atteso che il regime internazionale

⁹ Sulla giustizia climatica rimando a M. CARDUCCI, *Giustizia climatica*, Bologna, il Mulino, 2022.

¹⁰ «È ora o mai più, se vogliamo limitare il riscaldamento globale a 1,5°C. Senza una riduzione immediata e profonda delle emissioni in tutti i settori, sarà impossibile». Queste le parole pronunciate il 4 aprile 2022 da Jim Skea, co-presidente del terzo gruppo di lavoro (centrato sulle strategie mitigative) che sta lavorando il Sesto Assessment Report dell'IPCC la cui pubblicazione è prevista per l'estate 2022. https://files.cmcc.it/ar6/IPCC_ar6_wg3_comunicato_stampa_IT.pdf ultimo accesso 25 giugno 2022.

promosso dalle Nazioni Unite, è stato (ed è) destinatario di forze dissoltrici già a partire dalla sua costituzione, negli anni Novanta.

C'è dunque il rischio che le conseguenze geopolitiche e globali (tutte da scrivere) del conflitto in Ucraina rendano inutili gli sforzi sinora compiuti dalla comunità internazionale per definire, insieme, in chiave condivisa, tra tante difficoltà, i necessari obiettivi mitigativi, calibrati sulla responsabilità dei singoli Stati, definiti da ultimo dall'Accordo di Parigi del 2015 e specificati, poi, nel dettaglio dall'IPCC nel suo rapporto speciale *Riscaldamento Globale di 1,5°C* del 2018.

In quest'ottica appare incomprensibile come non solo gli analisti, ma le stesse istituzioni (Nazioni Unite e Unione Europea *in primis*) che hanno dipinto la questione climatica come la Questione del secolo corrente e che tanto spazio hanno lasciato agli attivisti climatici, non abbiano mai guardato agli effetti sistemici di un conflitto come quello mosso dalla Russia dalla prospettiva del conflitto climatico.

Né abbiano mai stimolato un dibattito sugli effetti ultimi della guerra che rischia concretamente di archiviare ogni velleità di ottenere dei risultati tangibili in tema di contrasto al *global warming* per i prossimi due-tre decenni, quelli decisivi per evitare che i rischi legati ad un incontrollato aumento medio della temperatura terrestre diventino impossibili da gestire, con danni potenzialmente catastrofici per l'intera umanità.

Insomma, l'emergenza climatica è uscita improvvisamente e inopinatamente dai radar.

3. Unicità della questione climatica e pluralità delle questioni ambientali

Non si può comprendere perché non ci può essere contrasto al cambiamento climatico senza pace se non si comprendono gli elementi specifici che caratterizzano la questione climatica determinando altresì quelle rime obbligate che ne definiscono il contrasto per il tramite di politiche mitigative o adattive.

Le politiche mitigative, in particolare, sono finalizzate alla diminuzione delle emissioni climalteranti antropogeniche nell'atmosfera, principali responsabili dell'aumento medio della temperatura terrestre¹¹.

In un certo senso, pertanto, si può dire che queste misure abbiano una funzione "preventiva", poiché esse sono definite muovendo da valutazioni relative al rischio climatico basate su elementi scientifici (sono e devono necessariamente essere misure *science-based*) e vengono parametrare su quell'unità quantitativa rappresentata dal c.d. "carbon budget"¹².

Il fine ultimo delle misure mitigative è quello di limitare il più possibile il danno climatico o, meglio, evitare completamente che il rischio di danno si tramuti in danno climatico.

Il danno climatico è rappresentato dall'alterazione dell'equilibrio climatico dovuto alla capacità climadeterminante acquisita negli ultimi due secoli dall'uomo.

Alterazione degli equilibri climatici la quale, a sua volta, è foriera di specifici effetti dannosi per i sistemi naturali e umani tra i quali possiamo ricordare, in maniera non esaustiva, aumento della siccità, desertificazione, aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi meteorologici estremi, innalzamento del livello del mare con conseguente rischio per molti sistemi umani ed ecologici di piccole isole, di zone costiere alle quote più basse, di delta fluviale, con possibile aumento dell'intrusione salina, perdita della biodiversità con conseguente estinzione di specie animali, rischi per pesca, acquacultura, rischi per la salute umana, il reperimento di mezzi di sostentamento, la sicurezza alimentare, le scorte di acqua, la sicurezza umana¹³.

¹¹ Il Preambolo introduttivo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici recita: «Le Parti della Convenzione [...] preoccupate per il fatto che le attività umane hanno notevolmente aumentato le concentrazioni atmosferiche di gas a effetto serra, che questo aumento intensifica l'effetto serra naturale e che tale fenomeno provocherà in media un ulteriore riscaldamento della superficie della terra e dell'atmosfera e può avere un'influenza negativa sugli ecosistemi naturali e sul genere umano»

¹² Ossia la quantità di CO₂ che può essere ancora emessa nell'atmosfera senza pregiudicare il riscaldamento climatico nei limiti [...] richiesti dagli impegni internazionali. Cfr M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in "DPCE. Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", 2, 2020, p. 1351.

¹³ Si veda il report IPCC *Riscaldamento Globale di 1,5°* del 2018 https://www.sisclima.it/wp-content/uploads/2019/07/SR15_SPM_ita.pdf pp. 6-13.

Un quadro allarmante, descritto dettagliatamente nel citato report speciale dell'IPCC del 2018 che probabilmente è più prossimo a noi di quanto non possa apparire, vista l'eccezionalità della situazione che sta vivendo l'Italia in questa torrida primavera 2022.



Vignetta di Mauro Biani pubblicata su *la Repubblica* il 22 giugno 2022

Le politiche mitigative riflettono pienamente la specificità della questione climatica la quale ha una dimensione spaziale e causale diversa da quella che contraddistingue la (più “semplice”) questione ambientale¹⁴.

È fondamentale comprendere la differenza concettuale tra questione climatica e questione ambientale perché in tale differenza riposa la specificità della questione climatica e, in conseguenza, il quadro delle condizioni necessarie per la regolamentazione normativa delle attività antropiche climadeterminanti.

¹⁴ Fondamentale da questo punto di vista un rinvio al già citato M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in “DPCE. Diritto Pubblico Comparato ed Europeo”, 2, 2020, pp. 1345-1369.

Diversamente da ciò che definisce la questione ambientale (ogni questione ambientale) che rimane, anche nei casi di inquinamento transfrontaliero, limitata da un punto di vista tanto della causa prima quanto degli ultimi effetti lesivi ad un ambito territoriale circoscritto, la questione climatica, invece, ruota intorno al rischio di danno climatico che non è localizzabile, ma è biosferico.

I suoi effetti negativi sono localizzabili (es. scomparsa dei piccoli Stati insulari, riduzione netta delle rese agricole di granturco, riso, grano e potenzialmente di altre coltivazioni cerealicole, specialmente nell’Africa sub-sahariana, in Asia sudorientale e in America Centrale e Meridionale, riduzioni della disponibilità di cibo nel Sahel, nell’Africa meridionale, nel Mediterraneo, in Europa centrale e in Amazzonia), ma il danno è globale perché consiste in un’alterazione irrimediabile dell’equilibrio climatico.

Da un punto di visto regolativo, la distinzione tra danno climatico (globale) ed effetti negativi del danno globale (effetti che sono locali) appaiono evidenti.

Gli effetti negativi dannosi, conseguenza del danno arrecato al sistema climatico (il danno climatico), possono essere evitati solo a livello locale tramite azioni per lo più adattative (*infra*).

Il danno climatico vero e proprio, invece, può essere evitato (o il rischio di danno può essere abbattuto) solo tramite un’azione preventiva finalizzata alla riduzione delle emissioni climalteranti, l’unica leva per impedire il verificarsi del danno climatico o per ridurre il rischio.

Danno (o rischio di danno) che può essere evitato solo tramite un’azione capace di agire a livello globale, non locale.

Un’azione, dunque, che non può non essere globale, perché -si ribadisce- il danno climatico è globale, biosferico e postula, conseguentemente, una piena comunione d’intenti tra gli Stati entro la comunità internazionale poiché essi sono, tra gli attori che affollano la scenario cosmopolitico, quelli che hanno le maggiori possibilità di orientare le condotte verso pratiche meno impattanti da un punto di vista climatico (non solo ambientale).

Volendo semplificare al massimo potremmo dire che la questione climatica va vista e affrontata in maniera unitaria, perché il danno climatico -si ribadisce ancora- è biosferico, tanto che la questione climatica è comunemente rappresentata come preoccupazione comune per il genere umano («*a common concern of humankind*»)¹⁵.

Le questioni ambientali (le tante questioni ambientali), invece, riguardano porzioni, più o meno ampie, di territorio (un ambiente) il quale viene danneggiato, alterato, deteriorato o distrutto, rievocando il contenuto dell'art. 14 della legge n°348 del 1986.

Le questioni ambientali, perciò, vanno connotate al plurale, riguardano Taranto, la zona del delta del Niger, Pechino o Nuova Dehli sepolte da una coltre di smog che (a differenza della nebbia), c'è, si vede e si respira, perché sono molteplici le fonti e gli effetti che determinano il danno ambientale tanto da rendere impossibile una loro stringente classificazione tassonomica.

4. La disgiunzione tra danno ed effetti nocivi del danno movendo dalla Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici

Gli effetti ultimi negativi del danno climatico sono dunque locali, ma si determinano in virtù di un'interazione complessa locale-globale-locale caratterizzata dal fatto che il luogo dal quale provengono le emissioni climalteranti non coincide con il luogo dove si verifica l'effetto dannoso ultimo di tale emissioni poiché il tramite è rappresentato dall'alterazione degli equilibri che governano il sistema climatico (il danno climatico).

Detto in altri termini potremmo anche dire che la fonte climalterante è locale (il luogo dal quale provengono le emissioni e da ciò deriva la responsabilità del singolo Stato); il danno che essa cagiona è globale (un danno che, come visto è biosferico e rappresenta una preoccupazione comune per l'umanità determinando una responsabilità che è comune per l'intera comunità internazionale); gli effetti del danno globale sono locali (es. aumento dell'intensità e della frequenza di fenomeni metereologici estremi con danni localizzati),

¹⁵ Sempre il preambolo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici recita in avvio: «Le Parti della Convenzione, consapevoli che i cambiamenti climatici di clima del pianeta e i relativi effetti negativi costituiscono un motivo di preoccupazione per il genere umano».

con la precisazione, però, che il *locus* dal quale hanno origine le emissioni climalteranti (la fonte) non coincide con quello nel quale si verificano gli effetti ultimi del danno climatico.

È bene ricordare, difatti, che Paesi che contribuiscono maggiormente al cambiamento climatico oggi (o che hanno contribuito ad alterare l'equilibrio del sistema climatico negli ultimi due secoli, a partire dalla seconda rivoluzione industriale, immettendo storicamente grosse quantità di gas climalteranti nell'atmosfera) possono essere quelli meno colpiti dagli effetti negativi ultimi del danno climatico cagionato dalle emissioni climalteranti.

I Paesi più vulnerabili al riscaldamento climatico, che quindi patiscono maggiormente le conseguenze dell'alterazione sistemica dell'equilibrio climatico, possono essere quelli che hanno meno responsabilità ma ecosistemi più fragili.

Così come, *ex adverso*, i Paesi che impattano maggiormente sugli equilibri del sistema climatico con le loro emissioni potrebbero patire di meno gli effetti negativi del danno climatico perché potrebbero aver le possibilità (economiche e tecniche) di adottare efficaci mezzi di contrasto adattivo.

Ne deriva che i Paesi più esposti ai danni del cambiamento climatico antropogenico non sono i Paesi che emettono la maggiore quantità di emissioni, ma spesso sono quelli più poveri, quelli meno sviluppati da un punto di vista economico, quelli più vulnerabili da un punto di vista ecosistemico¹⁶.

Ad esempio, il rischio, sempre più concreto, che i Piccoli Stati insulari, riuniti nell'*Alliance of Small Island States* (Isole Cook, Kiribati, Nauru, Palau, Solomon Islands, Maldive ecc.) scompaiano letteralmente a causa dell'aumento del livello del mare, dovuto all'innalzamento della temperatura terrestre, con conseguente scioglimento dei ghiacciai, dimostra come la questione climatica necessiti di una vera e propria rivoluzione nel modo

¹⁶ Catalogati dall'art. 4⁸ della Convenzione Quadro: «a) piccoli Paesi insulari; b) Paesi con zone costiere basse; c) Paesi con zone aride e semiaride, zone boschive e zone soggette alla deforestazione; d) Paesi con zone soggette a catastrofi naturali; e) Paesi con zone soggette alla siccità e alla desertificazione; f) Paesi con zone di elevato inquinamento atmosferico urbano; g) Paesi con zone che presentano ecosistemi fragili, ivi compresi gli ecosistemi montanti; h) Paesi le cui economie dipendono in larga misura dal reddito ricavato dalla produzione, dalla lavorazione, dall'esportazione e/o dal consumo di combustibili fossili e dei relativi prodotti ad elevato potere calorico; i) Paesi senza sbocco sul mare e Paesi di transito».

di connotare la rete che caratterizza le interazioni tra gli Stati nella comunità internazionale.

Nessuno tra i Piccoli Stati insulari ha o può avere avuto una qualche responsabilità nei confronti dell'aumento medio delle temperature terrestri determinato dalle emissioni di gas serra climadeterminanti.

Né essi possono far nulla per evitare gli effetti negativi ultimi del riscaldamento globale (del danno climatico), provenendo dal loro territorio un porzione meno che infima delle emissioni che determinano gli equilibri del cambiamento climatico. Eppure essi sono vittime innocenti, agnelli sacrificali sull'altare di un progresso economico e sociale iniquo, perché sono tra gli Stati e i territori che corrono i maggiori rischi derivanti da un aumento incontrollato della temperatura terrestre.

5. La prospettiva della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici

A livello normativo è l'art. 1 della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (in particolare i primi suoi tre commi) a dare contezza della specificità della questione climatica e delle azioni di contrasto che essa richiede¹⁷.

In uno sforzo definitorio tanto utile quanto necessario, la Convenzione, difatti, definisce *in limine* gli effetti negativi dei cambiamenti climatici come quei cambiamenti «dell'ambiente fisico o della vita animale e vegetale», i quali hanno «rilevanti effetti deleteri per la composizione, la capacità di recupero o la produttività di ecosistemi naturali e gestiti per il funzionamento dei sistemi socioeconomici oppure per la sanità o il benessere del genere umano».

L'articolazione dell'art. 1¹ è complessa e, forse, può essere appresa al meglio leggendola *a contrario*.

Una rilettura riorientata della norma in parola, difatti, suonerebbe così: il funzionamento dei sistemi socioeconomici [...] è determinato dalla composizione, la capacità di recupero e la produttività degli ecosistemi i quali possono subire gli effetti

¹⁷ Cfr. P. SIMONE, *Caratteristiche e principi fondamentali della Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici*, in "Diritto e Giurisprudenza agraria e dell'ambiente", 5, 7/8, 1996, pp. 413-423.

deleterii dei cambiamenti dell'ambiente fisico o della vita animale o vegetale dovuto ai cambiamenti climatici.

Da un lato, dunque, l'*incipit* evidenzia la connotazione antropocentrica del contrasto al cambiamento climatico, sottolineando altresì gli effetti sull'uomo e sui sistemi socio-economici della questione climatica che è una questione di sicurezza umana e non può essere ridotta ad una questione meramente ecologica (posto che esistano questioni meramente ecologiche, che non riguardino dunque l'uomo).

Dall'altro lato, i cambiamenti climatici sono definiti nel comma successivo (art. 1²) che li qualifica come «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili».

La Convenzione Quadro, anche per ragioni di chiarezza, slega gli effetti negativi del cambiamento climatico (art. 1¹) dalla definizione del cambiamento climatico (art. 1²) dedicando alle due questioni due commi diversi dello stesso articolo.

La scelta appare opportuna, non solo per motivi di chiarezza, ma anche perché spezza chiaramente la linearità del nesso causa-effetto che non appartiene alla questione climatica e che, invece, connota la questione ambientale consentendo, per quest'ultima, di individuare (più o meno facilmente) le responsabilità giuridiche (civili e penali) del danno ambientale o del rischio di danno ambientale.

Ciò significa, pertanto, che l'alterazione della composizione dell'atmosfera che si aggiunge alla variabilità naturale del sistema climatico (l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni, ex art. 1³) è effetto delle emissioni climadeterminati di gas serra (art. 1⁴).

L'alterazione del sistema climatico (effetto) è determinata da attività antropogeniche (causa). L'alterazione del sistema climatico, però, è a sua volta causa di specifici danni (gli effetti negativi di cui all'art. 1¹) che si manifestano a livello locale, in un percorso che non può seguire la logica lineare causa-effetto (come nella questione ambientale) ma si dipana su più piani secondo una logica che slega il primo livello di causa-effetto

(emissioni climalteranti-alterazione del sistema climatico) dal secondo livello di causa effetto (alterazione del sistema climatico-danno climatico).

Due livelli che si sovrappongono ma vanno tenuti distinti perché è pressoché impossibile, non solo da un punto di vista prettamente giuridico, imputare direttamente all'autore la cui condotta (emettere gas climalteranti) produce un'alterazione del sistema climatico una responsabilità diretta per gli specifici effetti negativi determinati dall'alterazione *de qua*.

Concludendo, gli effetti dannosi del cambiamento climatico si producono su una parte localizzata di territorio e/o popolazione (come gli effetti dannosi dell'aumento dei fenomeni meteorologici estremi che producono danni locali) ma il cambiamento climatico è causato da un danno biosferico che riguarda l'intero sistema climatico, quindi l'intera umanità e le vite delle altre specie viventi, animali e vegetali.

Il danno locale è solo epifenomeno di un più ampio danno globale perché le attività climalteranti antropogeniche alterano l'intera funzione ecosistemica del clima.

Ciò significa che per contrastare gli effetti dannosi del cambiamento climatico occorre agire non sull'epifenomeno (gli effetti dannosi del cambiamento climatico che si producono su una parte locale di territorio e/o popolazione) ma sul fenomeno, sul primo livello causale, quello che lega le emissioni climalteranti all'alterazione del sistema climatico.

Non c'è dunque contrasto al cambiamento climatico senza riduzione delle emissioni climalteranti.

6. Le politiche mitigative come strumento principale di contrasto al cambiamento climatico

Se le politiche mitigative sono finalizzate a ridurre le emissioni climalteranti, quelle adattive¹⁸ hanno una funzione completamente diversa perché sono finalizzate

¹⁸ L'Accordo di Parigi, nell'art. 7, definisce «l'obiettivo mondiale di adattamento», consistente «nel migliorare la capacità in tal senso [nel senso dell'adattamento, n.d.r.], rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e assicurare una risposta adeguata in materia di adattamento nell'ambito dell'obiettivo relativo alla temperatura di cui all'articolo 2 [stabilizzazione della temperatura media terrestre entro i 2°C, preferibilmente 1,5°C].

all'adozione di quelle misure a livello locale che riducono gli effetti dannosi del cambiamento climatico evitando così di giungere ad una situazione tale che non sarebbe più gestibile efficacemente, in cui, sottolineano Grammenos Mastrojeni e Antollo Pasini «potrebbe risultare impossibile adattarsi e da cui dovremmo sicuramente “scappare” più di quanto non lo facciano i migranti oggi»¹⁹.

Le misure adattive, pertanto, non sono preventive ma in un certo senso presuppongono che il danno climatico sia avvenuto, o possono essere considerate preventive solo nella misura in cui assumono come elemento di valutazione l'elevatissimo rischio che il danno si verifichi. Esse misure, comunque, appaiono meramente “limitative” degli effetti locali del danno climatico, volte, come sono, a contenere il più possibile (laddove possibile) gli effetti dannosi su scala locale derivanti dal riscaldamento globale.

Le due soluzioni politiche (mitigative o adattive) sono completamente diverse e tra di loro appaiono infungibili.

La soluzione mitigativa va considerata come quella privilegiata perché ha come obiettivo l'effettivo contrasto dell'innaturale capacità climadeterminante della specie umana, la causa prima ed unica del cambiamento climatico antropogenico. Esse, dunque, tendono ad evitare il concretizzarsi del danno climatico e, così facendo, puntano a risolvere a monte la questione climatica evitando il danno biosferico e i suoi effetti negativi a livello locale.

Inoltre, le politiche mitigative danno sostanza al principio di precauzione, perno dell'azione di contrasto al cambiamento climatico antropogenico²⁰.

La priorità da dare alle politiche mitigative, rispetto alle soluzioni adattive, si può dedurre anche dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici del 1992 a partire dalla quale la capacità climadeterminante dell'uomo diviene un disvalore riconosciuto come tale oltre che dalla comunità scientifica anche dalla comunità internazionale.

¹⁹ G. MASTROJENI, A. PASINI, *op. cit.*, p. 149.

²⁰ Principio di cui all'art. 3³ della Convenzione: «Le Parti devono adottare misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi».

L'obiettivo primario del contrasto al cambiamento climatico antropogenico, cristallizzato dall'art. 2 della Convenzione Quadro, è difatti quello di «stabilizzare [...] le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico»²¹.

Un obiettivo che non può raggiungersi per il tramite di azioni adattive ma si traduce inevitabilmente nella necessità di adottare le necessarie politiche mitigative finalizzate alla diminuzione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera.

Un obiettivo strutturato poi dal Protocollo di Kyoto del 1997 e dall'Accordo di Parigi del 2015 i quali, pur richiamando anche la necessità di predisporre le misure adattive, definivano principalmente gli strumenti necessari per socializzare la questione climatica e le sue possibili soluzioni all'interno della comunità internazionale (anche attraverso le "COP"), attraverso la definizione di obiettivi mitigativi più o meno vincolanti (a seconda del modello di riferimento, quello di Kyoto o quello di Parigi) di riduzione delle emissioni climalteranti.

7. Cosa insegnano i contenziosi climatici

Non a caso, nella trama che annoda politiche mitigative e contrasto al cambiamento climatico antropogenico, vanno inquadrati anche i più importanti contenziosi climatici (forse gli unici probabilmente a poter essere qualificati come climatici in senso stretto²²), i quali si sono diffusi nell'ultimo decennio, nello spazio giuridico europeo, ruotando principalmente sulla valutazione dell'adeguatezza o inadeguatezza delle politiche mitigative adottate dai singoli Stati nel produrre risultati accettabili in termini di

²¹ Sistema climatico, definito dall'art. 1, comma 3, come «l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni».

²² Sul punto mi sia consentito un rimando a A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, ESI, 2022. Si veda inoltre C. VOIGT, *Introduction. Climate Change as a Challenge for Global Governance, Courts and Human Rights*, in W. KAHL, M.P. WELLER (a cura di), *Climate Change Litigation*, Munchen, Verlag C.H. Beck, 2021, pp. 1-19; F. SINDICO, M.M. MBENGUE (a cura di), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Aspects*, Cham, Springer Nature Switzerland, 2021; M. TORRE-SCHAUB, sotto la direzione di, *Rapport final de Recherche su Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*, 2019. Disponibile on line <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2020/01/17.05-RF-contentieux-climatiques.pdf>

diminuzione delle emissioni climalteranti, al cospetto delle obbligazioni climatiche assunte in ambito internazionale (Convenzione Quadro, Protocollo di Kyoto prima, Accordo di Parigi ora) e comunitario, utilizzando come parametro della *due diligence* le risultanze prodotte dall'IPCC nei suoi *report*²³.

A partire dalla nota vicenda olandese “Urgenda”²⁴, difatti, vero e proprio *benchmark* europeo, caso-pilota di contenzioso climatico in senso stretto, seguita poi da contenziosi che ad essa si sono ispirati in Belgio (Klimaatzaak), Francia (L’Affaire du siècle), Germania (Neubauer et alt.), Spagna (Greenpeace, Oxfam ed Ecologistas en Acción), Italia (Giudizio Universale) e dinnanzi alla Corte Europea dei diritti dell’uomo (Agostinho Duarte et alt.), le corti domestiche e la Corte Europea hanno intrecciato viepiù diritto climatico e diritto europeo con le evidenze scientifiche sino a ricostruire, con percorsi diversi ma con argomentazioni simili, una specifica obbligazione di contrasto al cambiamento climatico (per il tramite di politiche mitigative) dedotta da un generale *duty of care* in capo agli Stati il quale si è concretizzato nel dovere di definire le migliori politiche mitigative necessarie per il raggiungimento degli obiettivi dell’Accordo di Parigi definiti a livello scientifico dal rapporto IPCC del 2018 su *Riscaldamento globale di 1,5°C*.

Questo rapporto, in particolare, venne commissionato all’IPCC dalla COP21 che aveva adottato nel 2015 l’Accordo di Parigi, il quale, come noto, ruotava intorno all’impegno dei Paesi firmatari ad attivarsi al fine di mantenere nella seconda metà del ventunesimo secolo l’aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2 gradi centigradi, sin anche al di sotto di 1.5°C, rispetto ai livelli pre-industriali, riducendo così

²³ E. CORCIONE E., *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in “Diritti umani e Diritto Internazionale”, 13, 1, 2019, pp. 197-204.

²⁴ G. VAN DER VEEN, K.J. DE GRAAF K.J., *Climate change litigation in the Netherlands. The Urgenda case and beyond*, in W. KAHL, WELLER M.P. (a cura di), *Climate Change Litigation*, Munchen, Verlag C.H. Beck, 2021, pp. 363-377; T. SCOVAZZI, *L’interpretazione e l’applicazione “ambientalista” della Convenzione Europea dei Diritti Umani, con particolare riguardo al caso “Urgenda”*, in “Rivista Giuridica dell’Ambiente”, 34, 3, 2019, pp. 619-633; G. VIVOLI, *I vincoli dello Stato d’adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso “Urgenda”*, in “Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it”, 4, 2018, pp. 7-13.

significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico (art. 2). Il report, però, “ritarava” l’obiettivo di Parigi evidenziando la necessità che fosse perseguito quello più ambizioso previsto dall’Accordo, ovvero la stabilizzazione dell’aumento della temperatura entro 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali.

La Corte Suprema olandese (la *Hoge Raad*, una corte con funzioni nomofilattiche), a chiusura del caso Urgenda, con sentenza del 2020, difatti, riteneva non pienamente adempiuta l’obbligazione climatica assunta dallo Stato olandese a causa dell’inadeguatezza (parametrata sempre sulle evidenze IPCC, utilizzando, in principio, il Quarto Assessment Report IPCC del 2007) delle sue politiche mitigative di contrasto al cambiamento climatico antropogenico, dalla quale, in un percorso a cascata, faceva derivare la violazione, da parte dello Stato olandese, delle obbligazioni positive derivanti dal combinato disposto degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, tradizionalmente utilizzate dalla Corte europea in materia ambientale, ora estese anche all’emergenza climatica.

Insomma, a partire dal caso Urgenda, le corti europee, da ultimo anche la Corte europea di Strasburgo, hanno iniziato a discutere della possibilità di riconoscere un vero e proprio diritto umano al clima, inteso come diritto a vivere in un sistema climatico non *determinato* dalle attività antropogeniche, il cui pieno rispetto dipende esclusivamente da una valutazione *science-based* dell’adeguatezza o dell’inadeguatezza delle politiche mitigative assunte dagli Stati.

8. Together we stand, divided we fall

L’adozione di politiche mitigative, dunque, rappresenta la via maestra per contrastare il cambiamento climatico antropogenico evitando così l’insorgere del danno climatico (biosferico) e dei suoi conseguenti effetti negativi.

È importante evidenziare, però, che nel contrasto al riscaldamento globale, gli Stati non possono agire come monadi isolate.

La portata mondiale dei cambiamenti climatici, difatti, come recita il Preambolo introduttivo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici,

«richiede la più vasta cooperazione possibile di tutti i Paesi e la loro partecipazione ad un'azione internazionale adeguata ed efficace in rapporto alle loro responsabilità comuni ma differenziate, alle rispettive capacità e alle loro condizioni economiche e sociali».

Questa constatazione deriva dalla specificità della questione climatica (evidenziata nei paragrafi precedenti) e fa comprendere al meglio la differenza tra questione climatica e questione ambientale, assumendo la prospettiva del danno.

Se, difatti, un sito industriale inquina o ha inquinato un determinato territorio, il singolo Stato ha i mezzi e gli strumenti (tanto normativi, quanto economici) per bonificare quel territorio specifico, attraverso politiche di recupero dell'area, garantendo dunque a coloro i quali lo abitano il diritto di vivere in un ambiente salubre.

Se, pertanto, escludiamo le implicazioni legati all'inquinamento transfrontaliero, la questione ambientale appare solo 'locale' affrontabile con strumenti normativi domestici, pur in una cornice, quella del diritto internazionale dell'ambiente, che definisce i principi di carattere generale ai quali va improntata ogni politica ambientale.

La questione climatica, invece, viaggia su un binario completamente diverso poiché non è locale, ma si sviluppa, come visto, secondo la logica del locale-globale-locale.

Ciò significa, sostanzialmente, che le attività climalteranti sono locali, pertanto possono essere regolamentate con strumenti normativi domestici, il danno però è globale (biosferico), mentre gli effetti del danno sono nuovamente locali.

Tale dimensione, locale-globale-locale, impedisce che la questione climatica possa essere affrontata assumendo la logica dell' "ognuno agisce per sé" e richiede un approccio più ampio, intimamente comunitario, perché la questione *de qua* può essere risolta (quindi deve essere affrontata) solo dalla comunità internazionale nel suo insieme.

Questo elemento, intimamente comunitario, che segna la questione climatica, da un lato rappresenta una necessità (vista la specificità della questione in parola), dall'altro è il punto di arrivo di un percorso ampio e complesso che le Nazioni Unite hanno tentato di costruire, per la questione climatica, a partire dagli inizi degli anni Novanta. Senza, però, una sensibilità comune sui rischi legati al riscaldamento globale è impossibile trovare le soluzioni necessarie per affrontare, insieme, l'emergenza climatica.

Le dinamiche che sottendono al cambiamento climatico (non solo antropogenico), inoltre, coinvolgono una serie di attori (tra i quali anche i singoli individui) per i quali è pressoché impossibile fare una tipizzazione esaustiva delle attività, delle fonti climalteranti e delle relative, conseguenti, responsabilità²⁵.

L'intreccio tra attività produttive, fonti climalteranti, piani regolativi è tale che nessun Paese (soprattutto tra quelli che emettono maggiori quantità di gas climalteranti Cina, Stati Uniti, Unione Europea, India, Russia, ecc.) può e deve tirarsi fuori nella lotta al cambiamento climatico antropogenico e nessun Paese può pensare di affrontare da solo l'emergenza climatica.

9. *Verso una necessaria utopia*

Prendere la questione climatica sul serio significa che i Paesi più sviluppati devono farsi carico delle difficoltà dei Paesi meno sviluppati. Una vera e propria rivoluzione copernicana che dovrebbe illuminare tutto il diritto climatico ma, più in generale, dovrebbe rappresentare il faro per definire gli equilibri all'interno della comunità internazionale, troppo spesso centrata, invece, sugli interessi dei singoli Stati, piuttosto che su quelli dell'intera famiglia umana, intesa in chiave cosmopolitica.

In un certo senso, affrontare l'emergenza climatica in ottica di comunità (scelta obbligata) significa costruire percorsi di condivisione tendenti ad evidenziare come i destini di singoli Stati dipendano dalle scelte regolative di altri Stati in un percorso che è e non può non essere comune.

²⁵ Per comprendere le dinamiche del cambiamento climatico antropogenico sembra utile richiamare il caso emblematico della Cina riportato da Michele Carducci a proposito dell'individuazione degli elementi di specificità che segnano la giustizia climatica: «Una serie di studi hanno dimostrato che l'aumento delle sue emissioni è dipeso da fattori esterni, connessi alla globalizzazione dei mercati. Infatti, quasi il 50% delle emissioni di questo Paese, a partire dal 2002, sono state generate da due variabili, entrambe estranee alla crescita della popolazione e al cambiamento degli stili di vita dei cinesi: da un lato, l'aumento delle esportazioni per soddisfare la domanda estera; dall'altro, l'aumento dei capitali stranieri in attività energivore interne al Paese, ma funzionali a quelle esportazioni. In poche parole -conclude Carducci- la Cina ha peggiorato il proprio *carbon budget* per produrre beni di consumo per l'Occidente e attraverso investimenti dell'Occidente». In questo caso di chi è la responsabilità delle azioni climalteranti e, quindi, dei susseguenti eventi dannosi? M. CARDUCCI, *op. cit.*, in "DPCE. Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", 2, 2020, p. 1351.

Ciò che appare come un'utopia legata anche alla tradizione cosmopolitica kantiana prima e kelseniana poi (dalla quale, però, sono nate le Nazioni Unite) è, in realtà, una necessità se si vogliono implementare politiche efficaci di contrasto al cambiamento climatico. Ogni approccio divisivo della comunità internazionale mina dunque alle fondamenta la possibilità di individuare soluzioni comuni ad un problema, quello climatico, che è tale per l'intera comunità internazionale.

L'impossibilità di approcciare la questione climatica in un'ottica monadistica, isolazionistica, porta con sé due conclusioni.

Da un lato, difatti, nessuno Stato può decidere in autonomia la quantità di emissioni di gas-serra da ridurre per ottenere un risultato concreto. O meglio, gli Stati possono esercitare un margine di discrezionalità che però non è forte, ma, secondo il modello di Parigi, va esercitato in una cornice più ampia, quella della comunità internazionale, sotto l'egida delle Nazioni Unite, in un percorso appunto che presuppone la condivisione degli intenti e degli obiettivi e deve smussare le divergenze di interessi *shortermistici* dei singoli Stati.

Tale cornice generale (nel solco dell'approccio delle responsabilità comuni ma differenziate, il primo tra i principi individuati dalla Convenzione Quadro sui quali le Parti devono basarsi²⁶) individua le responsabilità comuni nel contrasto al cambiamento climatico, definisce gli obiettivi generali, prevedendo, secondo il modello dell'Accordo, la stabilizzazione dell'aumento medio della temperatura terrestre entro i 2°C, preferibilmente, 1,5°C nella seconda metà del secolo corrente.

La questione climatica, dunque, va affrontata dalla comunità internazionale nel suo insieme (Russia e Cina comprese) e si sviluppa nei *forum* di condivisione delle politiche e degli obiettivi istituiti dal diritto climatico, come per l'appunto la Conferenza delle Parti (le c.d. "COP", *ex art. 7* della Convenzione Quadro «organo supremo della presente Convenzione» istituita con il compito di esaminare «regolarmente l'attuazione della

²⁶ «Le Parti devono proteggere il sistema climatico a beneficio della presente e delle future generazioni, su una base di equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità» (rt. 3¹).

Convenzione e di qualsiasi relativo strumento giuridiche che la COP eventualmente adotta» e, nei limiti del suo mandato, «assumere le decisioni necessarie per promuovere l'effettiva attuazione della Convenzione»).

Lo sviluppo del diritto climatico, difatti, negli ultimi trent'anni, comprese le discussioni intorno ai contenuti del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi, è dovuto in larghissima parte alle attività delle diverse COP.

Dall'altro lato, però, l'impossibilità di intendere la comunità internazionale come insieme di monadi (sarebbe sbagliato pertanto parlare anche di comunità internazionale) deriva non solo dalla constatazione che la responsabilità verso il riscaldamento globale è comune (pur differenziata in base al livello di sviluppo industriale raggiunto nel corso dei decenni, forse anche secoli), ma affonda le sue radici anche dal fatto che nessuno Stato da solo può ottenere dei risultati tangibili in tema di contrasto al riscaldamento globale (con l'unica eccezione, forse, della Cina, di gran lunga il Paese che emette la maggiore quantità di gas climalterante).

Tutto ciò senza dimenticare (altro elemento che identifica la questione climatica e la distingue da quella ambientale) che il cambiamento climatico non è causato da un singolo evento e non segue la logica lineare del nesso di causalità che lega appunto una condotta specifica ad un conseguente danno.

Le alterazioni e le riparazioni dell'equilibrio climatico dipendono difatti da una complessa serie di eventi che producono ritorni (*feedback*) positivi o negativi in un lasso di tempo difficile da definire.

I riflessi dal punto di vista regolativo sono rilevanti. Qualsiasi *policy* finalizzata al contrasto alle interferenze antropogeniche sulla naturale variabilità del clima otterrà effetti tangibili nei prossimi anni, più probabilmente nei prossimi decenni.

Da qui la necessità, sottolineata soprattutto dall'IPCC, di agire urgentemente per affrontare la crisi climatica. L'emergenza climatica porta in dote l'indifferibilità dell'azione mitigativa. Ciò significa che la comunità internazionale, oggi, deve lavorare per rafforzare quella sensibilità comune senza la quale non si possono creare le condizioni per un percorso comune verso il raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione

dell'aumento medio della temperatura terrestre, nell'esclusivo interesse del genere umano e delle generazioni future.

Un'emergenza che non è solo ecologica e ambientale, ma anche politica e sociale, che ha fatto da premessa all'adozione dell'Accordo di Parigi²⁷, ed è stata riconosciuta formalmente dall'Unione Europea che, non casualmente, ha nell'ultimo decennio definito obiettivi mitigativi e di politica energetica sempre più ambiziosi. Il Parlamento Europeo, difatti, aveva riconosciuto l'esistenza di «un'emergenza climatica e ambientale» in una risoluzione del 2019 la quale invitava la Commissione, gli Stati membri dell'Unione, e tutti gli attori globali a «dichiarare il proprio impegno, a intraprendere con urgenza le azioni concrete necessarie per combattere e contenere tale minaccia [climatica e ambientale] prima che [fosse] troppo tardi»²⁸.

Tanto più, dunque, si rimandano gli interventi mitigativi o tanto più sono inadeguati gli interventi in parola, tanto più l'umanità si avvicina a uno o più di quei punti di svolta, i *tipping point*, i punti di non ritorno²⁹ superati i quali non è più possibile evitare impatti irreversibili sugli ecosistemi e sulla vita umana. Il tempo è dunque un fattore decisivo nel contrasto al cambiamento climatico e lo è in particolare il lasso del decennio 2021-2030, quello che è stato definito la «decade of action»³⁰.

²⁷ «[...] Recognizing that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries, and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions, also recognizing that deep reductions in global emissions will be required in order to achieve the ultimate objective of the Convention and emphasizing the need for urgency in addressing climate change [...]». Decision 1/CP.21, *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 gennaio 2016.

²⁸ Risoluzione del Parlamento Europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica ambientale, P9_TA(2019)0078.

²⁹ Cfr. E. PADOA-SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, il Mulino, 2021, cit., p. 88.

³⁰ Petteri Taalas, Segretario Generale della *World Meteorological Organization*, nell'introduzione al *Report State of the Global Climate 2020* ricordava come: «Stabilizing global mean temperature at 1.5 °C to 2 °C above pre-industrial levels by the end of this century will require an ambitious reduction of greenhouse gas emissions, which must begin to occur during this decade». WMO, *State of the Global Climate 2020*, Ginevra, WMO n. 1264, 2021, p. 3.

Per questo motivo, ogni elemento causale che possa differire, procrastinare le scelte regolative orientate ad affrontare l'emergenza climatica o indebolirne l'efficacia produce inesorabilmente un acuirsi dell'emergenza climatica.

Anche in quest'ottica, l'idea che si possa accettare una guerra endemica tra superpotenze economiche ed energetiche, potenzialmente disgregante l'ordine mondiale costruito intorno alle Nazioni Unite, sotto la cui egida si è articolata la complessa *governance* del contrasto al cambiamento climatico, negli ultimi trent'anni, è un'idea malsana.

Così come appare necessario interrogarsi non solo sugli effetti ambientali, economici, politici di un conflitto come quello in corso, ma anche su quelli biosferici.

Se la questione climatica è un'emergenza che va risolta dalla comunità internazionale nel suo insieme nell'interesse del genere umano, la prospettiva climatica deve essere centrale anche nel considerare la necessità di trovare tutti i modi per far cessare un conflitto come quello in atto in Ucraina.

10. *La guerra in Ucraina. La morte della questione climatica?*

«L'umanità si trova di fronte a emergenze globali che mettono in pericolo la sua stessa sopravvivenza», ricordava Luigi Ferrajoli nell'*incipit* della sua *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*³¹.

«Oggi -continua Ferrajoli- è di nuovo un crocevia della storia, sicuramente il più drammatico e decisivo, quello di fronte al quale si trova l'umanità: subire o soccombere alle molteplici minacce ed emergenze globali, oppure fronteggiarle, opponendo ad esse la costituzione, al livello planetario di idonee garanzie costituzionali progettate dalla ragione giuridica e politica, se non verrà arrestato, a rendere inabitabili parti crescenti del nostro pianeta»³².

³¹ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022, p. 11.

³² *Ibidem*, p. 15.

In questo scenario, la proposta di Ferrajoli è quella di riprendere il progetto cosmopolitico di ispirazione kantiana di una «costituzione civile» quale fondamento della «federazioni di popoli» estesa a tutta la Terra.

Certamente la costruzione di una sensibilità comune, all'interno della *cosmopolis* e della comunità internazionale, verso le conseguenze potenzialmente catastrofiche del riscaldamento globale è la Strada maestra per ottenere dei risultati tangibili in quella che appare realmente come un'emergenza globale.

Senza tale percorso di condivisione è impossibile pensare di richiamare tutti gli attori (Stati *in primis*) coinvolti nel contrasto al cambiamento climatico alle loro responsabilità verso la famiglia umana, anche in proiezione intergenerazionale.

Nel campo specifico della definizione interstatale delle politiche di contrasto al riscaldamento globale, tale percorso di condivisione è prodromico alla definizione di ogni politica mitigativa.

Il fallimento del modello “giuridico” di Kyoto, improntato all'esercizio di una stringente *vis coactiva* per il tramite della definizione di obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas climalteranti per i singoli Stati ed il suo superamento verso il modello di Parigi, un modello più “politico”, perché più flessibile, segnato di impegni verso un obiettivo che è comune (la stabilizzazione della temperatura terrestre nella seconda metà del Ventunesimo secolo) ma le cui modalità di raggiungimento sono lasciate alle scelte, ai tempi e ai modi dei singoli Stati, dimostra come l'emergenza climatica vada affrontata non solo tramite il diritto, ma anche tramite la politica e la diplomazia internazionale.

Tutto ciò si può realizzare a condizione che esista una predisposizione intimamente comunitaria capace di andare oltre gli interessi dei singoli Stati per riconoscere e affrontare un'emergenza, quella climatica, che è planetaria e necessita di soluzioni e scelte condivise e coordinate.

Questo è il punto focale della questione dalla quale ha preso le mosse questo contributo.

Come impatterà un conflitto potenzialmente disgregante i pilastri sul quale si è fondata la comunità internazionale negli ultimi settant'anni, nel quale, neanche tanto carsicamente, sono coinvolte le maggiori superpotenze energetiche, economiche e militari (Cina, Stati Uniti, Russia, Gran Bretagna, Unione Europea) su quel percorso verso la costruzione di una comune sensibilità necessario per affrontare seriamente il riscaldamento globale?

C'è il rischio è che la Russia, "petrolstato" secondo il già citato Mann, già apertamente critica verso la strategia globale sviluppata alla COP-26, venga completamente esclusa o si autoescluda dai tavoli che contano, portandosi forse dietro la Cina.

Lo scenario appena rappresentato rappresenterebbe la morte di ogni possibilità di affrontare la questione climatica efficacemente e lascerebbe, tra le altre cose, l'Unione Europea con il cerino in mano, non potendo, l'emergenza climatica, essere risolta dalla sola Unione Europea (nessuno si salva da solo), probabilmente l'attore sullo scenario globale che più ha investito nel contrasto al cambiamento climatico antropogenico, in termini economici, di obiettivi strategici di medio e lungo periodo e anche di immagine.

