

L'Accordo di Parigi sul clima tra innovazione e mobilitazione

di Antonio Aruta Improta Maltese

1. Il quadro normativo. - 2. Le fonti integrative. - 3. Conclusioni.

1. - Il quadro normativo. In dottrina, è stato affermato più volte che al presente il diritto internazionale ambientale, nel complesso, è contrassegnato dalla contemporanea sussistenza di due tipologie di atti giuridici, ossia quelli a carattere generale ma privi di efficacia vincolante quali le dichiarazioni di principi, e quelli a carattere settoriale, monotematico, aventi invece forza di legge, denominati accordi o convenzioni o trattati o, più tradizionalmente, patti¹. E che all'interno di questo secondo gruppo, vi sono, a loro volta, trattati concernenti sia variegate forme di "danno da inquinamento"² più contenute o di portata locale, sia problemi ambientali di carattere transfrontaliero se non mondiale³.

Senza dubbio, il tema o settore globale più preoccupante del momento è rappresentato dal cambiamento climatico, cui si riferisce il celebre Accordo di Parigi del 2015⁴, «adottato da 196 parti in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP21)»⁵ ivi tenutasi, rappresentanti almeno il 55 per cento del totale delle emissioni di gas a effetto serra globali⁶.

In via preliminare, vi è da dire che «L'Accordo di Parigi risulta attuazione della Convenzione sui cambiamenti climatici del 1992, impegno elaborato in seno alla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED) quando furono poste le basi ed i principi per iniziare ad affrontare la complessa questione; rappresenta anche il superamento del noto Protocollo di Kyoto, firmato nel 1997 ma entrato in vigore il 16 febbraio 2005, dove furono individuati degli obiettivi specifici di riduzione delle emissioni climalteranti per il periodo 2008-2012 rispetto al 1990; tuttavia la mancata ratifica di USA e Cina, quindi dei grandi inquinatori, nonché il successivo ritiro del Canada nel 2011, hanno fortemente indebolito l'effettiva capacità degli impegni presi dagli Stati aderenti; con il successivo emendamento di Doha, adottato l'8 dicembre 2012, sono stati poi ridefiniti gli obiettivi di riduzione delle emissioni per il periodo 2013-2020 prima che il testimone passasse davvero all'Accordo di Parigi che riguarda, invece, il periodo *post* 2020»⁷.

Nel merito, il trattato in esame si inserisce fra i molteplici tentativi che la comunità internazionale ha esperito, onde poter addivenire all'individuazione di un linguaggio comune idoneo a raggiungere lo scopo globale ed enormemente complesso della protezione ambientale⁸, stabilendo così un quadro complessivo

¹ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition of State environmental responsibility*, in questa Riv., 2025, 1; ID., *La problematica formula definitoria del danno all'ecosistema*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 741; A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali. Normativa europea e italiana a confronto*, Milano, 2021, 9 e ss.; ID., *Regulations on the prevention and remediation of environmental damage: a comparison between Directive 2004/35/EC and Legislative Decree 152/2006*, Lecce, 2019, 7.

² A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula*, cit., 747-752; A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria*, cit., 12.

³ P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, 870.

⁴ Accordo di Parigi (adottato il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016), reperibile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)).

⁵ Come da portale istituzionale www.unfccc.int.

⁶ Accordo di Parigi, art. 21, par. 1.

⁷ G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, 4-5.

⁸ F.S. ROMITO, *Fiscalità e tutela dell'ambiente: alla ricerca di un linguaggio universale e globale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 7.

per «rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà, in particolare: *a*) 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; *b*) aumentando la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovendo la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare; *c*) rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima. 2. Il presente accordo 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»⁹.

Per raggiungere i suddetti obiettivi, gli Stati aderenti, anche cooperando tra loro e/o con le organizzazioni interregionali di integrazione economica, si impegnano a offrire i loro contributi intraprendendo e comunicando puntualmente piani e azioni (amministrative, legislative etc.) di mitigazione, ossia di riduzione progressiva delle emissioni¹⁰, nonché di resilienza e adattamento al cambiamento climatico. La mitigazione, tra l'altro, può avere luogo anche mediante l'ausilio di un meccanismo *ad hoc* gestito da un organismo designato dalla Conferenza delle Parti.

Tali contributi, debitamente annotati in un registro pubblico tenuto dal Segretariato, sono effettuati in modo differenziato: i Paesi sviluppati si «ripromettono» di dare il buon esempio sforzandosi di agire sin da subito in termini di obiettivi assoluti di diminuzione nella totalità dei settori dell'economia, lasciando in tal modo più elasticità e tempo ai Paesi che sono ancora arretrati a livello tecnologico/industriale, e di offrire a questi ultimi anche un sostegno per conseguire uno sviluppo sostenibile¹¹.

Difatti, come sancito già nella terza premessa dell'Accordo, prima ancora della differenziazione vi è il basilare principio equitativo, traducibile nella distribuzione del sostegno materiale alle Parti in proporzione a quante risorse queste già hanno, e non quello egualitario che implicherebbe lo stesso supporto indiscriminato a prescindere dalle capacità economico/industriali delle stesse. In tal senso, l'Accordo rappresenta una di quelle «fonti normative di carattere innovativo, come le convenzioni quadro multilaterali che pongono obiettivi comuni, principi di cooperazione nella ricerca delle soluzioni e della valutazione dei rischi, obblighi comuni per attuare le soluzioni suggerite dalla scienza, anche con l'ammissione che i problemi posti dalle emissioni sono causati essenzialmente dagli Stati con un maggior tasso di sviluppo economico e la necessità quindi di avere un principio non soltanto di equità intergenerazionale (con divieti di emissioni che sono finalizzati a impedire il deterioramento delle risorse ambientali per le future generazioni), ma anche intragenerazionale, nel senso che gli obblighi, che debbono essere rispettati per gestire il rischio ambientale, debbono essere necessariamente differenziati e non posti a carico nello stesso modo, tra gli Stati sviluppati e gli Stati in via di sviluppo»¹². Un'innovazione ulteriormente contraddistinta dalla circostanza che il patto in commento «supera l'impianto del Protocollo di Kyoto e ne capovolge la strategia. Non più obiettivi vincolanti imposti ai soli Paesi industrializzati – obiettivi da subito giudicati insufficienti e comunque (con l'eccezione dell'Unione europea) disattesi – ma una strategia fondata sulla partecipazione degli Stati tutti, in ragione di una responsabilità comune ma differenziata, con contributi

⁹ Accordo di Parigi, art. 2.

¹⁰ E. FASOLI, *La tutela del clima nel diritto internazionale: discrezionalità nella scelta degli strumenti di mitigazione climatica e relativi limiti*, Relazione al Convegno *La tutela del paesaggio e dell'ambiente nel contesto del cambiamento climatico*, 26 e 27 maggio 2025 (reperibile in www.giustizia-amministrativa.it), 2.

¹¹ *Ibid.* artt. 3-6, 9, parr. 1-3 e 9, 10, par. 6, 11, parr. 1-3 e 13, parr. 7 e 14.

¹² S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, Relazione al Convegno *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la legge di rev. cost. n. 1 del 2022*, 1° luglio 2022 (reperibile in www.giustizia-amministrativa.it), nota n. 15, 13.

– differenziati, appunto – determinati a livello nazionale da ciascuno Stato con appositi piani»¹³.

Da un punto di vista organizzativo, l'Accordo istituisce formalmente: - la conferenza delle Parti, già organo supremo della Convenzione di Rio sui cambiamenti climatici del 1992¹⁴ che le Parti dell'Accordo hanno tutte preliminarmente ratificato, la quale funge da riunione di queste e supervisiona, promuove e supporta l'attuazione dell'Accordo, assumendo perciò tutte le funzioni e le decisioni necessarie, incluso quelle di istituire eventuali organismi sussidiari¹⁵; - il meccanismo, un comitato di esperti che promuove e facilita l'attuazione dell'Accordo secondo le modalità e le procedure determinate dalla conferenza delle Parti¹⁶; - il Segretariato, che custodisce il precitato registro dei contributi statali ed esercita le funzioni che gli sono assegnate dalla conferenza delle Parti e, più in generale, in base alle disposizioni dell'Accordo nonché della Convenzione¹⁷; - l'organo sussidiario di consulenza tecnico/scientifica, l'organo sussidiario di attuazione istituito dalla Convenzione ed eventuali altri organi sussidiari e/o meccanismi istituiti in base alle disposizioni dell'Accordo o della Convenzione e con funzioni specificatamente assegnategli dalla conferenza delle Parti, i quali in ogni caso saranno presenti in sede di riunione delle medesime¹⁸.

Inoltre, dal testo si evince l'apertura alla firma e quindi alla sottoscrizione degli Stati e delle organizzazioni regionali d'integrazione economica che sono già Parti della Convenzione. Se queste ultime organizzazioni diventano Parte dell'Accordo senza che nessuno dei loro Stati membri lo sia già, si impegnano a rispettare tutti gli obblighi derivanti da esso. Nel caso, invece, in cui nelle stesse organizzazioni vi siano già uno o più Stati membri dell'Accordo, si deve raggiungere un'intesa circa la definizione e la ripartizione delle responsabilità e l'assunzione degli oneri, senza potere in ogni caso esercitare i loro diritti in modo concorrente¹⁹.

Quanto, poi, all'esercizio del voto nell'ambito delle riunioni, ciascuna Parte ne ha uno, salvo le organizzazioni regionali d'integrazione economica, le quali «esercitano il diritto di voto, nei settori di loro competenza, con un numero di voti pari al numero dei loro Stati membri che sono Parti del presente accordo. Le suddette organizzazioni non esercitano il diritto di voto se uno dei loro Stati membri esercita il suo diritto e viceversa»²⁰.

Da ultimo, è fatta salva la possibilità di denunciare/abbandonare l'Accordo, con effetto a partire da un anno dal ricevimento della notifica della denuncia presso il Depositario dell'Accordo²¹.

Il trattato in parola, in quanto tale, dovrebbe dunque essere costrittivo per tutte le Parti che vi hanno aderito. Tuttavia, esso prestabilisce degli impegni di matrice puramente programmatica che, oltre a non essere correlati a termini e a limiti o divieti presenti e/o futuri circa la produzione non eco-sostenibile²², sono “moderati” da altre espressioni concettuali che ne indeboliscono l'originaria cogenza etimologica e giuridica fino a tradurli in auspici ed esortazioni²³, come qui appresso: - «(...) le Parti mirano a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile»²⁴; - «Le Parti che sono Paesi sviluppati dovrebbero continuare a svolgere un ruolo guida, prefiggendosi obiettivi assoluti di riduzione

¹³ F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i «paradossi» delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in questa Riv., 2016, 3.

¹⁴ Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (adottata il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994), reperibile in https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/convenzione_quadro_delle_nazioni_unite_new_york_1992.pdf.

¹⁵ Accordo di Parigi, artt. 14 e 16.

¹⁶ *Ibid.* art. 15.

¹⁷ *Ibid.* art. 17.

¹⁸ *Ibid.* artt. 18 e 19.

¹⁹ *Ibid.* art. 20.

²⁰ *Ibid.* art. 25.

²¹ *Ibid.* art. 28.

²² A. POSTIGLIONE, *Accordo di Parigi sul clima del 2015* (reperibile in www.osservatorioagromafie.it), par. 3.

²³ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition*, cit., 5-6.

²⁴ Accordo di Parigi, art. 4, par. 1.

delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia. Le Parti che sono Paesi in via di sviluppo dovrebbero continuare a migliorare i loro sforzi di mitigazione e sono incoraggiate ad assumere, con il passare del tempo, obiettivi di riduzione o limitazione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia, alla luce delle diverse circostanze nazionali²⁵; - «Le Parti dovrebbero rafforzare la loro cooperazione per migliorare l'azione di adattamento»²⁶; - «Le organizzazioni e le agenzie specializzate delle Nazioni Unite sono incoraggiate a sostenere gli sforzi delle Parti volti a dare attuazione alle azioni di cui al paragrafo 7, tenendo conto delle disposizioni di cui al paragrafo 5»²⁷; - «Le Parti dovrebbero promuovere la comprensione, l'azione e il sostegno, in particolare attraverso il meccanismo internazionale di Varsavia, ove opportuno, in modo cooperativo e facilitativo per quanto riguarda le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici»²⁸; - «Nell'ambito di uno sforzo mondiale, le Parti che sono Paesi sviluppati dovrebbero continuare a svolgere un ruolo guida nel mobilitare i finanziamenti per il clima avvalendosi di un'ampia gamma di fonti, strumenti e canali, tenendo presente il ruolo significativo dei finanziamenti pubblici, tramite molteplici azioni, incluso il sostegno a strategie sviluppate a livello nazionale e tenendo conto delle esigenze e delle priorità delle Parti che sono paesi in via di sviluppo. Tale mobilitazione di finanziamenti per il clima dovrebbe rappresentare un progresso rispetto agli sforzi precedenti»²⁹; - «La disponibilità di maggiori risorse finanziarie dovrebbe mirare a raggiungere un equilibrio tra adattamento e mitigazione, tenendo conto delle strategie guidate dal Paese e delle priorità ed esigenze delle Parti che sono Paesi in via di sviluppo, in particolare quelle particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dotate di capacità molto limitate, quali i Paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, considerando il fabbisogno di risorse pubbliche e risorse a titolo di dono per l'adattamento»³⁰; - «Le Parti che sono Paesi sviluppati comunicano ogni due anni, a titolo indicativo, le informazioni sulla quantità e sulla qualità delle risorse di cui ai paragrafi 1 e 3, compresi se del caso e se disponibili, i livelli previsti delle risorse finanziarie pubbliche destinate alle Parti che sono Paesi in via di sviluppo. Le altre Parti che forniscono risorse sono incoraggiate a comunicare ogni due anni tali informazioni su base volontaria»³¹; - «Il rafforzamento delle capacità dovrebbe essere guidato dal Paese, basarsi sulle esigenze nazionali, ad esse rispondere, e rafforzare la titolarità delle Parti, in particolare quelle che sono Paesi in via di sviluppo, sia a livello nazionale sia subnazionale e locale. Il rafforzamento delle capacità dovrebbe essere guidato dalle esperienze maturate, anche da quelle derivanti dalle attività di rafforzamento delle capacità intraprese in virtù della convenzione, e dovrebbe essere un processo efficace e interattivo, partecipativo, trasversale e attento dell'eguaglianza di genere»³²; - «Tutte le Parti dovrebbero cooperare per migliorare le capacità delle Parti che sono Paesi in via di sviluppo a dare attuazione al presente accordo. Le Parti che sono Paesi sviluppati dovrebbero offrire maggiore sostegno alle azioni di rafforzamento delle capacità nelle Parti che sono Paesi in via di sviluppo»³³.

E come si è detto in altre sedi³⁴, la minimizzazione dell'efficacia coattiva delle disposizioni dell'Accordo è oltremodo avvalorata dal fatto che esse risultano quantomai vacue – con sincero rammarico – sia di prescrizioni sanzionatorie/punitive, anche per l'eventuale mancato ausilio da parte degli Stati avanzati verso quelli meno sviluppati, sia dell'istituzione di appositi organismi e/o tribunali internazionali,

²⁵ *Ibid.* art. 4, par. 4.

²⁶ *Ibid.* art. 7, par. 7.

²⁷ *Ibid.* art. 7, par. 8.

²⁸ *Ibid.* art. 8, par. 3.

²⁹ *Ibid.* art. 9, par. 3.

³⁰ *Ibid.* art. 9, par. 4.

³¹ *Ibid.* art. 9, par. 5.

³² *Ibid.* art. 11, par. 2.

³³ *Ibid.* art. 11, par. 3.

³⁴ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition*, cit., 6.

esterni³⁵, votati a vigilare e giudicare sull'osservanza degli impegni assunti dalle Parti: il dettato normativo, infatti, dà origine solo a organi di mera verifica e supporto, quali la Conferenza delle Parti, prima sede di confronto fra i delegati a rappresentare le organizzazioni e gli Stati firmatari, e del meccanismo, palesemente consistente in un comitato di esperti con funzione facilitativa, il cui operato deve essere trasparente, non antagonistico e non punitivo³⁶.

D'altra parte, si tengano a mente pure coloro che più benevolmente controbilanciano tale affievolimento della vincolatività normativa con la positiva presenza di regole di buona fede, trasparenza, informazione, cooperazione e differenziazione, nonché di strumenti di assistenza materiale verso i Paesi in via di sviluppo³⁷. E con specifico riguardo alla tecnica redazionale, è stato finemente esplicito che «Osservando gli esempi tratti dall'Accordo di Parigi notiamo, dunque, che a veicolare il prodotto legislativo è un mezzo linguistico che non può prescindere da un certo grado di vaghezza, che rifugge, sia in fase di redazione che in quella di traduzione, dal linguaggio formalizzabile e da una giurisprudenza meccanica e mantiene la malleabilità e l'adattabilità alle situazioni particolari, evitando i momenti di brusca frattura. In un testo di vigenza relativamente lunga, la vaghezza riveste la funzione strategica di concedere spazio interpretativo, di evitare giudizi di inattuabilità e quindi di difendere e promuovere il principio chiave dell'atto; inoltre, mette a punto una solida strategia di persuasione, che utilizza le giuste parole per creare l'artificio retorico in grado di evitare idealismo assoluto, polarizzazione e dissenso categorico e di costruire una rappresentazione del migliore interesse per l'oggetto dell'Accordo, consentendo di inserirlo nei diversi contesti socioculturali e legali. Tale è l'importanza dei fini perseguiti da una simile tecnica redazionale, che quella contenuta nel dettato potrebbe definirsi una vaghezza "programmatica" e proprio per questo, paradossalmente, molto precisa, perché scaturisce da un avvicinamento ponderato e mirato di elementi di senso. Questa caratteristica non è estranea ai linguaggi specializzati: la apprezziamo, per esempio, nella poetica leopardiana, con l'intento di destare idee vaste e indefinite attraverso l'attenta e minuziosa selezione di "parole piacevoli" (Leopardi 1991, 1789)»³⁸.

Così pure non va ignorata l'esegesi in base alla quale l'Accordo non prescrive obblighi di risultato ma di diligenza: le Parti non sono di per sé giuridicamente obbligate al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti, che di fatto devono essere conseguiti – si ribadisce – semplicemente «il prima possibile»; esse piuttosto devono provare solo di agire diligentemente, in buona fede, per il conseguimento delle anzidette finalità. Ma l'indeterminatezza dell'obbligo di diligenza è tale da lasciare agli Stati una discrezionalità davvero ampia, quasi eccessiva, idonea a scaturire la necessità di dovere attingere ad altre fonti internazionali per delucidarne la portata. Oltretutto, l'organismo preposto all'attuazione e alla *compliance* dell'Accordo può, fra l'altro vagamente, intervenire solo in caso di mancata comunicazione del contributo della Parte, senza poter vagliare il contenuto dello stesso³⁹.

2. - Le fonti integrative. L'eccezionale necessità dianzi riportata di prendere in considerazione fonti giuridiche aggiuntive oltre all'Accordo, è senza ombra di dubbio suffragata dall'enorme contributo che la giurisprudenza di tutto il mondo ha dato a partire dall'anno 2015 sino ai nostri giorni. E ciò in quanto le premesse contenute in esso contengono «definizioni non puntuali e dettagliate, ma che comunque si

³⁵ A. POSTIGLIONE, *Accordo di Parigi*, cit., par. 5, parla apertamente della carenza di una *governance* esterna, verticale, a vantaggio di una unicamente orizzontale, interna, degli Stati, che crea solo l'illusione della gestione globale del mutamento climatico. E ciò per favorire l'interesse economico, ritenuto ancora prioritario e prevalente, a scapito di quello ambientale. Analogamente, rispetto alla più generale tutela ambientale a livello globale: ID., *Verso un Patto mondiale per l'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2017 (reperibile in www.globalpactenvironment.org), par. 2 e 6.

³⁶ Accordo sul clima, art. 15, par. 2.

³⁷ F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi*, cit., 3; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi* (reperibile in www.nespor.it), par. 9, lett. c).

³⁸ D. EVANGELISTA, *La formulazione del diritto mite: l'esempio dell'Accordo di Parigi sul clima*, in *LeGes*, 2019, 12.

³⁹ E. FASOLI, *La tutela del clima nel diritto internazionale*, cit., 2-3.

possono collegare ai principi del diritto internazionale, che prevedono obblighi degli Stati nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso, sulla base dei quali risulta anche ipotizzabile l'attivazione di giudizi per il rispetto di tali obblighi»⁴⁰.

Trattasi, nel dettaglio, del fenomeno della "giustizia climatica", evocata proprio nei succitati preamboli, «da intendersi, nell'assenza di una definizione positiva, qualsiasi decisione giurisdizionale a fronte di un ricorso promosso "*in the name of climate change*"; elemento che sembra risulta l'unico denominatore comune a fronte di una pluralità di casistiche che può vedere coinvolti, da un punto di vista soggettivo, ricorrenti di diversa natura, le cui azioni possono basarsi su richieste differenziate nonché, in funzione dell'atto impugnato e dell'organizzazione giurisdizionale dello Stato territorialmente interessato dal contenzioso, promosse davanti a tribunali diversi»⁴¹.

Nella pratica, «un lucido esperimento di lotta giudiziaria "proliferativa"»⁴² a tutela del clima, estesa da una parte all'altra del pianeta, avente a oggetto il riconoscimento dell'inadeguatezza delle misure per contrastare il mutamento climatico e, per l'effetto, la modifica delle condotte dei convenuti in giudizio, siano essi soggetti pubblici o privati⁴³. Contenziosi, anche dinanzi a sedi giudiziarie internazionali, che il più delle volte sono attivati dai cittadini di uno Stato contro lo stesso Stato, ma che in altri casi sono incardinati da soggetti pubblici contro altri enti pubblici di differente livello, ovvero da enti pubblici o cittadini privati avverso determinati soggetti privati⁴⁴. In tal guisa, la giustizia climatica risulta «strategica» in quanto cerca di portare all'attenzione pubblica il delicato tema del cambiamento climatico e i relativi rischi per l'incolumità delle persone oltre che per le risorse naturali⁴⁵, e svolge altresì una sorta di funzione «socio/legale» di confronto e di espressione nonché determinazione di nuove regole sociali in ordine a un problema assai rilevante, quantunque non ancora adeguatamente affrontato dalle istituzioni sovranazionali e statali⁴⁶.

Fra le anzidette casistiche, appaiono significative, talvolta anche per il loro esito negativo: il caso *Urgenda*, conclusosi con la sentenza della Corte suprema olandese del 20 dicembre 2019⁴⁷, che per prima ha condannato uno Stato membro dell'Unione europea, appunto l'Olanda, a rendere più rigorosa la propria politica ambientale riducendo le emissioni dei gas a effetto serra di almeno il 25 per cento entro l'anno 2020 rispetto al livello del 1990⁴⁸; il caso *Affaire du Siècle*, terminato con la pronuncia del Tribunale amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021⁴⁹, in base alla quale è stata riconosciuta la necessità di un'azione statale più intensa, non essendo di per sé «sufficiente il fatto che lo Stato possa comunque raggiungere i limiti previsti entro il 2030, perché le emissioni eccessive resteranno comunque nell'atmosfera per circa cento anni, cumulandosi alle precedenti ed aggravando il danno già verificatosi: in altri termini, lo Stato è vincolato non solamente al raggiungimento dell'obiettivo, ma anche alla traiettoria che si è auto imposto per raggiungerlo»⁵⁰, oltre a un risarcimento simbolico per danno morale ed ecologico

⁴⁰ S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente*, nota cit.

⁴¹ G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 2.

⁴² M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 5.

⁴³ R. FORNASARI, *Comandare allo Stato di agire: climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. Merc.*, 2022, 481.

⁴⁴ G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 3.

⁴⁵ S. VINCRE - A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Jour.*, 2023, 139.

⁴⁶ B. POZZO, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in F. SINDICO - M.M. MBENGUE (a cura di), *Contenzioso comparativo sui cambiamenti climatici: oltre i soliti sospetti. Ius Comparatum - Studi globali di diritto comparato* (reperibile in www.academia.edu), Cham, 2021, 598.

⁴⁷ *Netherlands v the Urgenda Foundation* (2019) 19/00135, reperibile in https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2019/20191220_2015-HAZA-C0900456689_judgment-1.pdf.

⁴⁸ M. MAGRI, *Il 2021*, cit., 5-6.

⁴⁹ *Our Everyone Affair and Other v French Government* (2021) 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, reperibile in <https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/attachments/publicresource/1904967190496819049721904976.pdf>.

⁵⁰ R. FORNASARI, *Comandare allo stato di agire*, cit., 489.

subito da ciascun ricorrente; il caso *Klimaschutzgesetz*, all'esito del quale la Corte costituzionale federale, con la pronuncia del 24 marzo 2021⁵¹, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge federale sulla protezione del clima (LAC) del 12 dicembre 2019⁵², non solo accertando la scarsità delle misure intraprese dalla Germania nella lotta al cambiamento climatico, ma affermando con fermezza l'obbligatorietà del contrasto al cambiamento climatico. Per di più, questa viene interiorizzata «nei principi costituzionali, interpretandoli secondo un nuovo paradigma ambientale quali fonte di un obbligo costituzionale e un limite invalicabile per il legislatore»⁵³ e con speciale riguardo alle future generazioni, le quali a detta della Corte non possono sobbarcarsi i sacrifici che nel presente si rinviavano⁵⁴; il caso *Torres Strait Islanders*, alla fine del quale il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, con la decisione del 23 settembre 2022⁵⁵, ha rilevato l'insufficienza delle azioni di mitigazione e adattamento messe in atto dalle istituzioni australiane e, di conseguenza, una violazione dei diritti sanciti nel Patto di New York sui diritti civili e politici⁵⁶ in danno di diversi cittadini residenti presso le isole dello Stretto di Torres. Di qui, il diritto di questi a un integrale risarcimento includente «*consultations with the Torres Strait Islander communities to understand their needs, continued implementation of efforts to keep the Islanders safe, and monitoring and review of the effectiveness of the measures implemented. Id. The State is also required to prevent similar violations in the future*»⁵⁷; il caso *Giudizio Universale*, bruscamente chiuso in rito dal Tribunale di Roma, II Sez. Civ., con la sentenza del 26 febbraio 2024, n. 3552⁵⁸, resa nell'ambito del procedimento incardinato dall'Associazione A Sud Ecologia e altri contro lo Stato italiano, in forza della quale è stato rilevato l'opinabile⁵⁹ difetto assoluto di giurisdizione e affermato che le domande degli attori avrebbero dovuto essere proposte al giudice amministrativo: «(...) la giurisprudenza di legittimità, chiamata a pronunciarsi su altra questione avente ad oggetto le conseguenze dell'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dal diritto euro unitario, ha precisato come debba escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo (...), in ragione della insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative (...) La questione attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità. In questo senso (...) la Corte di cassazione ha infatti statuito che rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili – ancorché solo mediamente – al concreto esercizio di un potere autoritativo (...), mentre sono devolute alla giurisdizione ordinaria quelle in cui il comportamento materiale della pubblica

⁵¹ *Citizens v the Federal Republic of Germany* (2021) 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, reperibile in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html.

⁵² In *Gazzetta Ufficiale Federale* I pagina 2513.

⁵³ R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro* (BVerfG, 24 marzo 2021), in *DirittiComparati.it*, 2021, 2.

⁵⁴ R. BIN, *La Corte tedesca e il clima. Una rivoluzione?*, in *laCostituzione.info*, 2021, 1.

⁵⁵ *Daniel Billy and others v the Australian Government* (2022) CCPR/C/135/D/3624/2019, 2, reperibile in https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fclimatecasechart.com%2Fwp-content%2Fuploads%2Fnon-us-case-documents%2F2022%2F20220923_CCPRC135D36242019_decision.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

⁵⁶ Versione consolidata della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (adottata il 16 dicembre 1966, entrata in vigore il 23 marzo 1976), reperibile in <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

⁵⁷ *Daniel Billy & Ors. v. Australia*, CCPR/C/135/D/3624/2019 (reperibile in www.elaw.org), 2022.

⁵⁸ Reperibile in *AIC*, 2024, 186 ss., con nota di A. MOLFETTA.

⁵⁹ S. VINCRE - A. HENKE, *Il contenzioso "climatico"*, cit., 143-144, in riferimento alla causa in commento già ipotizzavano un possibile problema di giurisdizione tra giudice civile e giudice amministrativo, ma alla fine deponevano per il primo organo giudicante richiamandosi a quella giurisprudenza di legittimità che aveva riconosciuto la tutela inibitoria da immissioni nocive e il risarcimento in forma specifica dei soggetti privati lesi nella loro salute: Cass. Sez. Un. Civ. 23 aprile 2020, n. 8092 ord., Scarlino Energia spa e a., in www.ambientediritto.it.

amministrazione è del tutto avulso dall'esercizio di quel potere (...); il caso *KlimaSeniorinnen*⁶⁰, deciso dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, il primo organo giudicante internazionale ad avere constatato, a mezzo di una preventiva interpretazione dell'art. 8 della CEDU⁶¹, l'inadeguatezza delle misure di mitigazione e prevenzione del cambiamento climatico adottate da uno Stato⁶², nonché a ridurre sensibilmente il margine di discrezionalità statale in relazione all'obbligo di diligenza climatico⁶³. Emblematico è il punto della sentenza ove «si apprende che, in conseguenza di un risultato referendario abrogativo di una nuova legge sul clima appena approvata dal Governo elvetico, l'ordinamento interno risultava ancorato ad una legge i cui obiettivi di riduzione erano inferiori rispetto a quelli a cui lo Stato si era vincolato con la sottoscrizione degli Accordi di Parigi (...) Atteso che la legge sul clima promulgata il 30 settembre 2022, approvata con apposito referendum il 18 giugno 2023, non era ancora entrata in vigore al momento della decisione della Corte»⁶⁴; il caso *Duarte Agostinho*⁶⁵, terminato in rito con la dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte EDU, la quale ha rilevato il «mancato utilizzo di tutti i rimedi statali disponibili, sia giudizialmente che amministrativamente, nonché l'impossibilità di estendere la giurisdizione extraterritoriale degli altri Stati convenuti diversi dal Portogallo»⁶⁶; il caso *Carême*⁶⁷, chiuso in rito con la dichiarazione di inammissibilità della Corte EDU, causa «la mancata attribuzione dello *status* di vittima a una persona che, non vivendo più in Francia, non ha più legami rilevanti con tale Paese»⁶⁸; il caso *Cannavacciuolo*⁶⁹, il primo in cui la Corte EDU ha usato un'interpretazione del diritto alla vita e dei relativi obblighi positivi *ex art. 2* della CEDU, in relazione a un evento di disastro ambientale a carattere diffuso prodotto dallo sversamento e dalla combustione illecita di rifiuti⁷⁰. In tale sede, fra le altre cose, è stata operata un'attenuazione dei tipici elementi per la determinazione del nesso eziologico e una contestuale espansione delle applicazioni del metodo precauzionale al diritto alla vita⁷¹; il caso *Greenpeace*⁷², al termine del quale i giudici di legittimità, prima di tutto, hanno risolto il problema della giurisdizione già sollevato con la sentenza sul *Giudizio Universale*, deponendo piuttosto per la procedibilità nel merito dell'accertamento della responsabilità «climatica» dinanzi al giudice ordinario: nella fattispecie *de quo* non è stato chiesto al giudice adito di sindacare su scelte politico/legislative dello Stato; il convenuto principale, ovvero sia l'ENI, pur avendo partecipazioni pubbliche resta un Ente privato, per cui può pacificamente proseguire la verifica delle sue responsabilità extracontrattuali per fatto illecito, per attività pericolose e per cose in custodia, soprattutto a fronte dell'inadempimento degli impegni di riduzione delle emissioni che la società stessa si era assunta. In secondi analisi, i giudicanti hanno convalidato la competenza per territorio del giudice italiano a conoscere della controversia: «Infatti, non solo i ricorrenti che lamentano la violazione del loro diritto alla vita e alla vita privata e familiare (che comprende salute,

⁶⁰ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland App No 53600/20*, ECtHR, 9 aprile 2024.

⁶¹ Versione consolidata della Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali [1950], reperibile in https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG.

⁶² A. SAVARESI, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history*, in *RECIEL*, 2025, 279.

⁶³ E. FASOLI, *La tutela del clima nel diritto internazionale*, cit., 5.

⁶⁴ M. D'AURIA, *Stato e imprese nella climate change litigation*, in *DirittoBancario.it*, 2025, par. 3 e nota n. 13.

⁶⁵ *Duarte Agostinho and Others v Portugal and 32 Other States App No 39371/20*, ECtHR, 9 aprile 2024.

⁶⁶ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition*, cit., 12.

⁶⁷ *Carême v France App No 7189/21*, ECtHR, 9 aprile 2024.

⁶⁸ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition*, cit., 12.

⁶⁹ *Cannavacciuolo and Others v Italy App no 51567/14*, ECtHR, 30 gennaio 2025.

⁷⁰ C. STALENHOF - E. DE JONG - M. FAURE, *Licence to Pollute? Revisiting the Regulatory Compliance Defence in Civil Proceedings in Cases of Human Rights Violations*, in *JEL*, 2025, 11, n. 83.

⁷¹ K. HAMANN, *Cannavacciuolo and Others v Italy: Towards Applying a Precautionary Approach to the Right to Life*, in www.ejiltalk.org.

⁷² Cass. Sez. Un. Civ. 21 luglio 2025, n. 20381 ord., Greenpeace onlus e a., in www.greenpeace.org.

qualità della vita, relazioni personali, ecc.) sono domiciliati in Italia, ma anche l'azienda accusata di aver cagionato con le proprie politiche tali danni ha la sede principale in Italia. Non vale pertanto contestare che le emissioni sono prodotte per lo più in Stati esteri, dal momento che i criteri di collegamento individuati sono sufficienti a fondare la competenza del giudice italiano»⁷³.

In finale, va parimenti tenuto conto dell'atteso parere della CIG⁷⁴, mediante il quale questa si è pronunciata a favore di un rigoroso dovere di diligenza degli Stati, addirittura abbattendo il margine di apprezzamento degli stessi. Onere che deve concretizzarsi in adeguate misure amministrative e legislative di mitigazione delle emissioni, di monitoraggio, di adattamento al mutamento climatico, di previa consultazione circa l'avviamento di attività di emissione, di analisi di impatto ambientale e di riparazione degli effetti nocivi o dei danni scaturiti dalla sua inosservanza. E che per giunta si rivolge altresì ai Paesi che non sono Parti dell'Accordo, i quali dovranno pur considerare i menzionati criteri nonché le decisioni prese in seno alle Conferenze delle Parti (COP) della Convenzione e dell'Accordo⁷⁵.

3. - Conclusioni. A chiusura della presente disamina, si può palesemente attestare che l'Accordo di Parigi sul clima ha costituito, e costituisce tutt'ora, l'anello di congiunzione fra la rinnovata intenzione delle istituzioni internazionali di affrontare il problema del cambiamento climatico e il fenomeno della mobilitazione globale di massa finalizzata a dare una concreta esecuzione all'intesa stessa.

L'Accordo, così, conserva la sua matrice programmatica, continuando a essere caratterizzato nei contenuti non da limiti o divieti di produzione ma da impegni di riduzione delle emissioni allo scopo di mantenere la temperatura media globale sotto una determinata soglia, oltretutto non accompagnati da specifiche scadenze ed eventuali punizioni da parte di un dato organismo preposto a verificare i relativi inadempimenti.

Da ciò ne consegue, con ogni evidenza, la necessità di emendare il trattato medesimo, dal momento che i pur apprezzabili interventi giurisprudenziali su vasta scala e i pareri rilasciati da autorevoli organizzazioni internazionali, non possono colmare le precitate lacune giuridiche in modo univoco.

Di fatto, tutti i giudicanti in quanto tali sono e devono essere liberi di valutare secondo il loro prudente apprezzamento e i pareri possono solo relativamente orientare i primi, non essendo vincolanti per natura. Inoltre, il tema del mutamento climatico è intrinsecamente globale e deve poter essere affrontato con la cooperazione dei Governi di tutto il pianeta, a prescindere dalle condizioni di sviluppo o arretratezza dei loro Paesi: non è di per sé sufficiente che in un determinato Stato si sia riusciti a condannarne il Governo ad agire di più per contrastare il cambiamento climatico, perché questo richiede comunque un enorme sforzo comune mondiale che non può essere frazionato e rimesso alle sole autorità giudiziarie dei singoli Stati.

Eppure, allo stato attuale appaiono più risolutive le conclusioni di coloro che, spingendosi oltre le carenze giuridiche dell'Accordo, riconducono la tutela del clima all'interno della più ampia protezione dell'ecosistema, pronunciandosi direttamente per l'istituzione di una vera, nuova e solida *governance* globale internazionale, gerarchicamente verticale⁷⁶. Una gestione possibilmente affidata alle Nazioni Unite, quale organizzazione internazionale partecipata dal maggior numero di Paesi al mondo⁷⁷, per mezzo di un Tribunale *ad hoc* o comunque di un organismo con funzioni di vigilanza e sanzionatorie in ordine alla (decisamente auspicabile) responsabilità ambientale e finanche climatica degli Stati in via solidale con gli

⁷³ P. DE STEFANI, *Cambiamenti climatici: la CIG e la Cassazione italiana segnano una svolta nella giustizia climatica*, in *Ann. it. dir. um.* (reperibile in unipd-centrodirittumani.it), 2025.

⁷⁴ Corte internazionale di giustizia *Obblighi degli Stati in ordine al cambiamento climatico* (Parere consultivo) [2025] reperibile in <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>.

⁷⁵ P. DE STEFANI, *Cambiamenti climatici*, cit.

⁷⁶ A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto*, cit., parr. 2.2 e 6.

⁷⁷ *Le Nazioni Unite in breve*, in www.unric.org/it, 17 febbraio 2019.

operatori materialmente danneggianti⁷⁸.

Certamente, la suddetta impresa è ardua, specie «in un'epoca così “globalmente consumistica” come la nostra»⁷⁹. Basti pensare, al riguardo, al drastico calo della partecipazione degli Stati registrato in occasione dell'ultima preziosa Conferenza mondiale che avrebbe dovuto far fronte più strenuamente alla minaccia globale del cambiamento climatico⁸⁰. Anno, il 2024, che purtroppo ha segnato proprio il fallimento dell'Accordo di Parigi, in quanto, da una parte, dati alla mano, «la temperatura globale ha superato di 1,5°C la media del periodo preindustriale»⁸¹; dall'altra parte, sono usciti dall'Accordo per la seconda volta gli USA⁸², notoriamente uno dei Paesi più inquinanti al mondo⁸³, nonché più esposti «al rischio degli effetti negativi dell'inquinamento sull'ambiente e sulla salute pubblica, superando persino Nazioni devastate da conflitti o problemi economici»⁸⁴.

Ma non per questo sconcertante contesto storico si deve rinunciare alle legittime e ragionevoli pretese di tutela ambientale e individuale, che il mondo dell'associazionismo, i movimenti di cittadini, gli accademici, gli studenti e i più giovani cercano di far valere con ogni mezzo possibile davanti a tutte le competenti sedi amministrative e giudiziarie, trovando il coraggio di mettere in discussione quelle autorità politiche ancora troppo superficiali nel modo di approcciarsi ai più complessi problemi ecologici⁸⁵.

⁷⁸ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition*, cit., 12.

⁷⁹ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Riflessioni attorno alla figura del soggetto responsabile del danno ecosistemico nell'ordinamento giuridico italiano*, in questa Riv., 2025, 7.

⁸⁰ L. GAITA, *Il ritorno di Trump svuota la COP29: senza Biden, von der Leyen, Putin, Lula e mezza Europa, a Baku è assente anche l'impegno a eliminare i combustibili fossili*, in www.ilfattoquotidiano.it, 11 febbraio 2024.

⁸¹ R. SAPORITI, *I dati parlano chiaro, il 2024 ha sancito il fallimento dell'accordo di Parigi sul clima*, in www.wired.it, 18 gennaio 2025.

⁸² L. LUCIANO, *Gli Stati Uniti hanno deciso, addio all'accordo sul clima di Parigi*, in www.money.it, 1° febbraio 2025.

⁸³ E. CARDELLI, *Gli Stati Uniti sono la nazione che ha inquinato di più dal 1850 ad oggi: la ricerca*, in www.tecnologia-ambiente.it, 8 ottobre 2021.

⁸⁴ S. VERDI, *Gli Stati Uniti: il paese più vulnerabile agli effetti dell'inquinamento atmosferico*, in www.scienze.com, 19 gennaio 2025.

⁸⁵ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *Towards the recognition*, cit., 13.