

SIDI  
Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea

## *Pubblicazioni*

### *Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea*

1. *La riforma del Diritto internazionale privato italiano* (I Convegno – Roma 1996), Napoli, 1997
2. *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio* (II Convegno – Milano 1997), Napoli, 1998
3. *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale* (III Convegno – Siena 1998), Napoli, 1999
4. *Riforme Costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale* (IV Convegno – Salerno 1999), Napoli, 2000
5. *La Moneta tra sovranità statale e diritto internazionale* (V Convegno – Torino 2000), Napoli, 2001
6. *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione* (VI Convegno – Padova, Treviso, Venezia 2001), Napoli, 2002
7. *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale* (VII Convegno – Napoli 2002), Napoli, 2003
8. *Ordine internazionale e valori etici* (VIII Convegno – Verona 2003), Napoli, 2004
9. *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* (IX Convegno – Roma 2004), Napoli, 2005
10. *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X Convegno – Trieste-Gorizia 2005), Napoli, 2006
11. *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno – Alghero 2006), Napoli, 2007
12. *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti* (XII Convegno – Milano 2007), Napoli, 2008
13. *La crisi del disarmo nel diritto internazionale. Nel quarto centenario della morte di Alberico Gentili* (XIII Convegno – Roma 2008), Napoli, 2009
14. *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (XIV Convegno – Bari 2009), Napoli, 2010
15. *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali* (XV Convegno – Bologna 2010), Napoli, 2011
16. *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale* (XVI Convegno – Catania 2011) Napoli, 2012
17. *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole* (XVII Convegno – Genova 2012), Napoli, 2013
18. *Diritto internazionale e pluralità delle culture* (XVIII Convegno – Napoli 2013), Napoli, 2014
19. *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche* (XIX Convegno – Cormayeur 2014), Napoli, 2015
20. *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo* (XX Convegno – Macerata 2015), Napoli, 2016
21. *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari* (XXI Convegno – Parma 2016), Napoli, 2017
22. *Migrazioni e Diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (XXII Convegno – Trento 2017), Napoli, 2018
23. *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea* (XXIII Convegno – Ferrara 2018), Napoli, 2019
24. *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, (XXIV Convegno – Roma 2019), Napoli, 2020
25. *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, (XXV Convegno – Lecce 2021), Napoli, 2022

SIDI  
Società Italiana di Diritto Internazionale  
e di Diritto dell'Unione Europea

**L'INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE  
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE  
E DELL'UNIONE EUROPEA**

*XXVI Convegno*  
Firenze  
9-10 giugno 2022

a cura di  
**Micaela Frulli**

EDITORIALE SCIENTIFICA

Pubblicazione finanziata con il fondo otto per mille della Chiesa Valdese



*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright maggio 2023

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 979-12-5976-668-7

## INDICE-SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	9
ANGELA DI STASI	
<i>Introduzione</i>	11
MICAELA FRULLI	

### PARTE PRIMA

#### **La tutela delle generazioni future: quale ruolo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea?**

ALESSANDRA GIANNELLI	
La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?	19
MASSIMO IOVANE e DONATO GRECO	
L'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace	49
ANNAMARIA VITERBO	
Ipotecare il futuro? Le future generazioni tra debito sovrano e sviluppo sostenibile	75
LAURA PINESCHI	
Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali	95

### PARTE SECONDA

#### **La tutela giudiziale delle generazioni future: limiti, sfide, opportunità**

BEATRICE BONAFÉ	
Interesse delle generazioni future come interesse collettivo?	133

ANDREA SACCUCCI		
	La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo	157
PIETRO FRANZINA		
	Il contenzioso civile transnazionale sulla <i>corporate accountability</i>	199
CRISTINA CAMPIGLIO		
	La condizione femminile tra presente e futuro: prospettive internazionalprivatistiche	227
FRANCESCA DE VITTOR		
	Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale?	255
LORENZO ACCONCIAMESSA		
	Le generazioni future davanti alla Corte europea dei diritti umani: verso il riconoscimento di un diritto alla tutela del patrimonio culturale?	277
MARIO GERVASI		
	Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico	297

### PARTE TERZA

#### **Il ruolo delle organizzazioni internazionali: *NextGeneration EU*, Agenda 2030 e altri strumenti di tutela delle generazioni future**

GIANLUCA CONTALDI		
	Il Programma <i>Next Generation EU</i> e le future generazioni	333
FEDERICO CASOLARI		
	Il contributo dell'Unione Europea alla tutela della biodiversità nell'interesse delle generazioni future: una visione d'insieme	359
FRANCESCA CAPONE		
	Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030	391

SARA DE VIDO	
<i>In dubio pro futuris generationibus:</i> una risposta giuridica eco-centrica alla <i>slow violence</i>	419
FILIPPO CROCI	
<i>Next Generation EU</i> e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'Unione Europea: quali rapporti?	447
MARIANGELA LA MANNA	
L'eterno ritorno del crimine di ecocidio: la proposta del Panel di esperti designato dalla <i>Stop Ecocide Foundation</i>	471
FRANCESCO SALERNO	
Conclusioni	495
APPENDICE	
<i>Organi direttivi</i>	511





# EQUITÀ INTERGENERAZIONALE, TUTELA DEI DIRITTI UMANI E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NEL CONTENZIOSO CLIMATICO

Mario GERVASI\*

SOMMARIO: 1. Il contenzioso climatico come reazione alla scarsa efficacia della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico e la crescente importanza del concetto di equità intergenerazionale. – 2. Il problema dell'autonoma rilevanza degli interessi delle generazioni future nel contenzioso climatico: il risolversi dell'equità intergenerazionale nella tutela dei diritti umani. – 3. Il rischio di una marginalizzazione dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé nel contenzioso climatico fondato sui diritti umani. – 4. La necessità di recuperare e valorizzare l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé tramite il principio di prevenzione del danno ambientale. – 5. L'operatività del principio di prevenzione come principio generale del diritto internazionale e il rilievo della categoria degli obblighi *erga omnes*. – 6. La prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati e il potenziale ruolo dei piccoli Stati insulari come Paesi gravemente minacciati dal cambiamento climatico.

*1. Il contenzioso climatico come reazione alla scarsa efficacia della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico e la crescente importanza del concetto di equità intergenerazionale*

Malgrado siano trascorsi ormai più di trent'anni da quando la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico è stata adottata<sup>1</sup>, la crisi climatica non ha cessato di peggiorare. La Convenzione, che ha segnato la prima tappa nell'evoluzione della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico, avrebbe dovuto far sì che le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera si stabilizzassero a un livello tale da non avere un impatto negativo sul clima<sup>2</sup>. Lungi dall'assestarsi a un siffatto livello di sicurezza, le emissioni di gas serra

\* Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bari.

<sup>1</sup> Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, adottata il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, p. 107 ss.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 2.

sono costantemente aumentate, tanto che la loro media annuale tra il 2010 e il 2019 è stata più elevata che in qualsiasi decennio precedente<sup>3</sup>. Nell'ultimo periodo si sono conseguentemente registrate le temperature più calde mai rilevate e non si è arrestata la crescita del tasso medio globale di innalzamento del livello del mare. Si sono quindi intensificati gli eventi meteorologici estremi, quali siccità, ondate di calore, tempeste tropicali e cicloni, che a loro volta hanno provocato o esacerbato fenomeni come incendi, frane o inondazioni<sup>4</sup>.

Il continuo peggioramento della crisi climatica è sintomatico della complessiva debolezza della disciplina convenzionale sul clima. Infatti, l'Accordo di Parigi<sup>5</sup>, su cui primariamente riposa l'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico, si contraddistingue per il carattere prevalentemente raccomandatorio di diverse disposizioni, la natura procedurale di molti degli obblighi previsti e l'ampio margine di discrezionalità lasciato alle Parti<sup>6</sup>. Anche il principale obbligo sostanziale sancito dall'Accordo di Parigi non appare particolarmente incisivo: *ex art. 4, par. 2*, ciascuna Parte stabilisce unilateralmente il proprio contributo alla mitigazione del cambiamento climatico ed è solamente tenuta ad adottare le misure nazionali volte al raggiungimento degli obiettivi fissati da quel

<sup>3</sup> V. l'ultimo rapporto pubblicato dal Gruppo di esperti intergovernativo sull'evoluzione del clima (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, d'ora in avanti IPCC, secondo l'acronimo inglese), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change – Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, par. B.1.

<sup>4</sup> V. i recenti rapporti sullo stato del clima pubblicati dall'Organizzazione meteorologica mondiale e reperibili sul suo sito ufficiale.

<sup>5</sup> Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3156. L'attuazione della Convenzione quadro sul cambiamento climatico era prima rimessa al Protocollo di Kyoto, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, p. 162 ss. Il periodo di riferimento degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto era però terminato nel 2012 e il processo volto a un loro aggiornamento sembrava destinato a fallire. In effetti, l'Emendamento di Doha al Protocollo, che appunto avrebbe dovuto rinnovare quegli obblighi per i successivi otto anni, è inutilmente entrato in vigore il 31 dicembre 2020, cioè al termine del nuovo periodo di riferimento.

<sup>6</sup> V. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, 2016, p. 21 ss. Sull'Accordo di Parigi v. anche, più in generale, BAKKER, *The Paris Agreement on Climate Change: Balancing «Legal Force» and «Geographical Scope»*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, p. 299 ss.; BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, p. 288 ss.; SAVARESI, *The Paris Agreement: A New Beginning?*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2016, p. 16 ss.; MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 719 ss.; MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge, 2018, pp. 46-50 *et passim*.

contributo, senza avere alcun obbligo di risultato rispetto al loro raggiungimento<sup>7</sup>. Non stupisce allora la proiezione secondo cui, quando anche i contributi nazionali di mitigazione finora comunicati dalle Parti fossero effettivamente attuati, si giungerebbe comunque a un aumento delle temperature medie globali superiore a 1,5°C nel corso del XXI secolo<sup>8</sup>.

A fronte dell'aggravarsi della crisi climatica e della debolezza dell'Accordo di Parigi, il contenzioso climatico rappresenta una tendenza in netta espansione. Esso sembra costituire una nuova frontiera dell'azione di contrasto al cambiamento climatico: si tenta di ottenere in via giudiziaria che le autorità o le imprese private assumano maggiori impegni nella lotta al surriscaldamento globale, o di farne valere la responsabilità per il pregiudizio già arrecato. Azioni climatiche sono state intraprese dinanzi ai giudici interni di numerosi Paesi e, più di recente, anche davanti a corti e tribunali internazionali e agli organi convenzionali di controllo del rispetto dei diritti umani<sup>9</sup>.

Nonostante l'eterogeneità che inevitabilmente caratterizza un fenomeno così esteso, un'importante linea direttrice indica che sempre più spesso il concetto di equità intergenerazionale<sup>10</sup> e gli interessi delle gene-

<sup>7</sup> La debolezza dell'art. 4, par. 2, è solo apparentemente attenuata dalla disposizione secondo cui i contributi nazionali di mitigazione, aggiornati ogni cinque anni, dovrebbero progressivamente essere sempre più ambiziosi (art. 4, par. 3): si tratta, infatti, di una mera esortazione, che potrebbe inoltre avere o aver avuto l'effetto collaterale di indurre le Parti ad assumere degli impegni di mitigazione inizialmente modesti (v., in effetti, quanto si dirà immediatamente qui di seguito, nel testo). Anche la precisazione secondo cui i contributi nazionali di ciascuna Parte riflettono «its highest possible ambition» ha carattere raccomandatorio e appare temperata dal riferimento alle rispettive capacità delle Parti e alle diverse circostanze nazionali.

<sup>8</sup> IPCC, *Sixth Assessment Report*, cit., par. B.6.

<sup>9</sup> Ai fini del presente scritto, si adotta dunque una nozione ampia di «contenzioso climatico», tale da comprendere anche i meccanismi quasi giurisdizionali di tutela internazionale dei diritti umani. Gli atti di tutti i casi climatici di seguito richiamati sono reperibili nel sito [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com), salvo che diversamente indicato.

<sup>10</sup> Poiché il problema della qualificazione giuridica dell'equità intergenerazionale secondo il diritto internazionale non può essere qui affrontato, cautamente ci si riferirà a essa con il termine «concetto». Invero, nella sentenza *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungheria/Slovacchia)*, resa il 25 settembre 1997, p. 78, par. 140, la Corte internazionale di giustizia ha impiegato la medesima espressione con riguardo allo sviluppo sostenibile, di cui l'equità intergenerazionale è un aspetto (v. *infra*, nota 52). La natura giuridica dell'equità intergenerazionale appare del resto ancora controversa: per un inquadramento della questione si rinvia a PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?*, in BIFULCO, D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 113 ss., nonché a GIANELLI, *La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?*, in questo volume.

razioni future sono evocati in difesa del clima<sup>11</sup>. Dal punto di vista dell'equità intergenerazionale, le generazioni presenti «custodirebbero» la Terra «in comune» con le generazioni future, sicché le prime non potrebbero consegnare alle seconde un ambiente deteriorato<sup>12</sup>.

Proprio sul contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale si soffermeranno le pagine che seguono. Il problema che s'intende affrontare consiste nel verificare se detto contenzioso offra una strategia idonea a compensare la scarsa efficacia della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico. La risposta a tale quesito si articolerà su due punti. In primo luogo, si argomenterà che una fondamentale criticità che il contenzioso *de quo* incontra risiede nel possibile scollamento tra la salvaguardia degli interessi delle generazioni future, *rectius* la tutela dei diritti umani in cui essa si traduce, e la protezione dell'ambiente *in sé*. In secondo luogo, in considerazione di questa criticità, si sosterrà l'opportunità di valorizzare il principio di prevenzione del danno ambientale, che consente appunto di recuperare l'interesse alla protezione dell'ambiente *in sé* come valore collettivo riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme.

## *2. Il problema dell'autonoma rilevanza degli interessi delle generazioni future nel contenzioso climatico: il risolversi dell'equità intergenerazionale nella tutela dei diritti umani*

Allo scopo di esaminare la capacità del contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale di compensare le debolezze della disciplina convenzionale sul clima, occorre anzitutto interrogarsi su come quel concetto concretamente operi. Limitando il campo d'indagine al contenzioso climatico che origina da ricorsi e comunicazioni individuali, che è il più diffuso al momento, sembra che, quantunque l'equità intergenerazionale sia stata sovente invocata da chi agisce in giudizio, raramente le corti e i tribunali riconoscano poi una rilevanza *autonoma* agli interessi delle generazioni future. Piuttosto, la salvaguardia di tali

<sup>11</sup> Per una panoramica della pertinente giurisprudenza interna e internazionale, non solo climatica, v. BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021, paragrafi 30-48.

<sup>12</sup> La declinazione dell'equità intergenerazionale secondo il modello del *trust* si deve a BROWN WEISS: v. *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo, 1989, nonché *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 198 ss.

interessi si traduce prevalentemente nella tutela dei diritti umani di coloro appartenenti alla generazione presente.

Gli ostacoli che impediscono agli interessi delle generazioni future di venire direttamente in rilievo nel contenzioso climatico sono riconducibili al noto problema dell'individuazione del soggetto cui ascrivere la titolarità di quegli interessi. Per definizione, infatti, sono «future» le generazioni *che ancora non sono nate*<sup>13</sup>, sicché esse stesse, cioè gli individui che ne faranno parte, non possono essere titolari di situazioni giuridiche soggettive<sup>14</sup>. Diverse soluzioni sono state avanzate affinché gli interessi delle generazioni future potessero comunque farsi valere autonomamente<sup>15</sup>. Nel sistema giuridico internazionale, però, nessuna di esse ha finora trovato realizzazione. Nello specifico, si era immaginato che il compito di rappresentare le generazioni future potesse affidarsi al Consiglio di amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite<sup>16</sup> ovvero a un organo creato *ad hoc* in seno all'Organizzazione<sup>17</sup>. Quanto al diritto interno, invece, oltre a certi enti pubblici appositamente istituiti in alcuni Sta-

<sup>13</sup> «The term 'future generations' refers to all those generations that do not exist yet»: così BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, cit., par. 4.

<sup>14</sup> Per il sistema giuridico internazionale appare convincente la soluzione tratteggiata da PICONE, *Recensione a Raffaele Bifulco, Diritto e generazioni future: Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 930 ss., in particolare p. 936, secondo il quale gli interessi delle generazioni future non potrebbero che riferirsi alla comunità internazionale nel suo insieme e così risolversi nella categoria degli obblighi *erga omnes*: «sono gli Stati attuali ad avere la titolarità delle relative situazione soggettive (obblighi, diritti e/o poteri), e non le generazioni presenti o future».

<sup>15</sup> Per una sintesi e alcuni riferimenti bibliografici v. MICHALLET, *Equity and the Interests of Future Generations*, in KRÄMER, ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2018, pp. 156-157.

<sup>16</sup> Si tratta della nota proposta che nel 1995 Malta sottopose all'attenzione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, secondo la quale si sarebbe dovuto modificare il mandato del Consiglio di amministrazione fiduciaria affinché esso divenisse un «guardian and trustee of the global commons and the common concerns in the interest of present and future generations» (UN Doc. A/50/142 del 16 giugno 1995, corsivo aggiunto). Com'è noto, dopo che tutti i territori sottoposti ad amministrazione fiduciaria raggiunsero l'indipendenza, nel 1994, il Consiglio di amministrazione fiduciaria ha cessato di operare e lo stesso istituto ha perso di significato: v. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 12<sup>a</sup> edizione, Milano, 2020, pp. 459-461.

<sup>17</sup> In particolare, era stata avanzata l'ipotesi di istituire un Alto Commissariato per le generazioni future o, in alternativa, un inviato speciale: v. il rapporto del Segretario Generale, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, UN Doc. A/68/322 del 15 agosto 2013, rispettivamente paragrafi 53-61 e 65. La proposta di creare un inviato speciale per le generazioni future è stata ripresa dal Segretario Generale nel successivo rapporto *Our Common Agenda*, UN Doc. A/75/982 del 5 agosto 2021, paragrafi 58 e 115.

ti<sup>18</sup>, sono le organizzazioni non governative (ONG) che possono fare valere gli interessi delle future generazioni<sup>19</sup>, secondo la normativa nazionale volta a volta applicabile<sup>20</sup>. Come si vedrà, tuttavia, neanche in tale ipotesi si è riconosciuta, nel contenzioso climatico, un'autonoma rilevanza a quegli interessi<sup>21</sup>.

In rapporto al problema della rappresentanza delle generazioni future, una tendenza del contenzioso climatico mostra l'invocazione degli interessi di quelle generazioni da parte di giovani o minori, quasi che questi vogliano porsi a metà tra la generazione presente e quelle future<sup>22</sup>. Infatti, pur rientrando tecnicamente nella generazione presente – essendo quelle future non ancora nate per definizione, come si è rammentato –, i giovani di oggi condividono con le future generazioni una specifica vul-

<sup>18</sup> Per un quadro d'insieme si rimanda al rapporto del Segretario Generale *Intergenerational Solidarity*, cit., paragrafi 39-48.

<sup>19</sup> In questa sede non è possibile soffermarsi sul ruolo che, in generale, le organizzazioni non governative rappresentanti gli interessi delle generazioni future potrebbero avere nel diritto internazionale. Si può comunque notare che delle potenzialità rilevanti sono al riguardo offerte dal sistema africano di tutela dei diritti umani, che differisce da quello americano ed europeo per la legittimazione delle ONG ad agire secondo il modello dell'*actio popularis*: v. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordine internazionale*, Padova, p. 145 ss., e PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, p. 166 ss.

<sup>20</sup> Inoltre, alcuni strumenti internazionali promuovono il ruolo che le ONG impegnate nella protezione dell'ambiente potrebbero svolgere negli ordinamenti interni: con riguardo alla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, adottata il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2161, p. 447 ss., v. PITEA, *Chi rappresenta le generazioni future? Il contributo della Convenzione di Aarhus allo «stato» giuridico delle ONG ambientali a livello nazionale*, in BIFULCO, D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 245 ss.

<sup>21</sup> Risale agli inizi degli anni Novanta, ben prima della recente diffusione del contenzioso climatico, il noto caso *Minors Oposa c. Filippine*, in cui si è riconosciuta un'autonoma rilevanza agli interessi delle generazioni future invocati dai giovani ricorrenti, che asserivano di agire anche in loro rappresentanza. Il caso riguardava le licenze di legname e, più in generale, i danni ambientali derivanti dalla deforestazione. La Corte suprema delle Filippine, ritenendo che il ricorso costituisse un'azione di classe che coinvolgeva gli interessi di tutti i cittadini delle Filippine, ha affermato di non trovare alcuna difficoltà «in ruling that [petitioners] can, for themselves, for other of their generation and for the succeeding generations, file a class suit» (sentenza del 30 luglio 1993, in *International Legal Materials*, 1994, pp. 184-185). Il fondamento della legittimazione dei giovani ad agire anche per conto delle generazioni future veniva comunque trovato in una norma di diritto interno, segnatamente nel diritto a un ambiente equilibrato e salubre, sancito dalla Costituzione filippina del 1987 e letto alla luce dell'equità intergenerazionale.

<sup>22</sup> Per un interessante inquadramento del fenomeno del contenzioso climatico giovanile v. GRADONI, MANTOVANI, *No Kidding! Mapping Youth-Led Climate Change Litigation across the North-South Divide*, in *Völkerrechtsblog*, 23 marzo 2022.

nerabilità, derivante dal fatto di dovere subire, per un più lungo periodo, le conseguenze delle attuali attività che contribuiscono al cambiamento climatico<sup>23</sup>. Attraverso l'ancoramento degli interessi delle generazioni future ai diritti umani di cui sono beneficiari i giovani della presente ge-

<sup>23</sup> La vulnerabilità dei giovani non deriverebbe peraltro dal solo fattore temporale cui si è fatto cenno: essi sarebbero già maggiormente esposti alle *attuali* ripercussioni del cambiamento climatico. Tale vulnerabilità è stata per esempio evidenziata nella petizione presentata nel caso *Sacchi e altri* davanti al Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, su cui si tornerà *infra*, nel testo (*Sacchi e altri c. Argentina, Brasile, Francia, Germania, Turchia*, rispettivamente comunicazioni n. 104-108/2019, rapporti del 22 settembre 2021; data la somiglianza tra le petizioni e i relativi rapporti, per semplicità si farà qui riferimento al rapporto reso nel caso *Sacchi e altri c. Argentina*: UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019). Come risulta dal rapporto del Comitato, gli autori della petizione, tutti giovani di età inferiore ai diciotto anni, rimarcavano che «climate change is not an abstract future threat»; piuttosto, l'innalzamento delle temperature medie globali già starebbe causando devastanti effetti, di cui i giovani soffrirebbero più gravemente (par. 3.1). Non sempre, tuttavia, è stata riconosciuta ai giovani una vulnerabilità precipua, avulsa dal fattore temporale *de quo*. Così, nel caso *Environnement Jeunesse* (che si descriverà brevemente *infra*, nota 43), la Corte d'appello del Quebec si è limitata a constatare che «[s]i les jeunes en ressentiront indéniablement plus l'impact [du réchauffement climatique] c'est donc *uniquement* parce qu'ils les subiront, en principe, plus longtemps» (*Environnement Jeunesse c. Canada*, sentenza del 13 dicembre 2021, par. 43, corsivo aggiunto). Se si traslascia l'elemento temporale, invero, è chiaro che la vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico non è una caratteristica che contraddistingue esclusivamente i giovani: basti pensare agli anziani, sulla cui salute notoriamente l'innalzamento delle temperature ha serie ripercussioni. Significativo al riguardo è il caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, ancora pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti umani nel momento in cui si scrive (ricorso n. 53600/20 del 26 novembre 2020). Il ricorso è stato presentato da alcune donne di età superiore a settantacinque anni e da un'associazione svizzera che persegue l'obiettivo di tutelare la salute delle donne anziane dalle conseguenze del cambiamento climatico. Le ricorrenti hanno affermato di essere «part of a vulnerable group due to their age and gender», considerato che «[h]eat-related deaths occur much more frequently in older persons» (v. il formulario, sez. E, par. 3). A ciò si aggiunga che l'età non è il solo fattore da cui dipende la vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico: per esempio, è lo stretto legame con la terra e la natura, in termini non solo di sussistenza materiale ma anche culturali, che rende i popoli indigeni specialmente esposti a quegli effetti. Tale vulnerabilità è stata riconosciuta dal Comitato dei diritti umani nel caso *Daniel Billy et al. v. Australia*, comunicazione n. 3624/2019 del 13 maggio 2019, rapporto del 21 luglio 2022, UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019, su cui si tornerà *infra* (par. 3): «the authors – as members of peoples who are the longstanding inhabitants of traditional lands (...) – are highly exposed to adverse climate change impacts» (par. 7.10 del rapporto). Nessuna ulteriore, specifica vulnerabilità è stata riferita ai minori, per conto dei quali gli autori della petizione pure agivano. Più in generale esprime delle perplessità rispetto all'opportunità di riconoscere un ruolo peculiare ai giovani, così come un'importanza fondamentale agli interessi delle generazioni future, SCOVAZZI, *I diritti delle generazioni future nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente*, in PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Modena, 2021, p. 70 ss.

nerazione, dunque, il contenzioso climatico giovanile consentirebbe di mantenere, in una certa misura, la proiezione verso il futuro che contraddistingue il concetto di equità intergenerazionale.

Taluni ricorsi individuali proposti nell'arco degli ultimi dieci anni mostrano chiaramente l'accostamento tra i diritti dei giovani della generazione presente e gli interessi delle future generazioni. Così, nel caso *Ali c. Pakistan*, riguardante principalmente l'inquinamento atmosferico derivante dall'estrazione e dall'uso del carbone, una bambina di sette anni ha presentato un ricorso davanti alla Corte costituzionale del Pakistan asserendo di agire, oltre che per conto dell'intera popolazione pakistana, anche in nome delle future generazioni: «youth petitioner, on behalf of herself, the people of Pakistan, and future generations, brings this pro-bono petition for the protection of her and the people of Pakistan's fundamental rights»<sup>24</sup>. In maniera analoga, nel caso *Pandey c. India*<sup>25</sup>, in cui si lamentano la scarsa considerazione del problema del cambiamento climatico e, più in generale, la mancata adozione di efficaci misure di contrasto al fenomeno da parte del Governo indiano, il ricorso è stato presentato da una bambina che afferma di agire anche in rappresentanza di tutti gli altri fanciulli della sua generazione, nonché delle generazioni future<sup>26</sup>: il tratto comune tra le due classi di individui risiederebbe nella circostanza che «current and future generations of children will disproportionately experience the harms of climate change, due to the progressive nature of climate change impacts and the unique life phase of childhood»<sup>27</sup>.

Mentre i due casi menzionati risultano ancora pendenti, dai procedimenti già conclusi emerge come difficilmente, ad onta di quanto asserito da chi agisce in giudizio, sia stata in effetti conferita un'autonoma rilevanza agli interessi delle generazioni future<sup>28</sup>. Nel caso *Urgenda*, che

<sup>24</sup> Corte costituzionale del Pakistan, *Ali c. Pakistan*, ricorso del 1° aprile 2016, p. 4.

<sup>25</sup> Tribunale nazionale verde, *Pandey c. India e altri*, ricorso n. 187/2017 del 25 marzo 2017.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> È peraltro evidente che la questione dell'autonoma rilevanza degli interessi delle generazioni future si pone solo nel caso in cui essi siano fatti valere *in aggiunta* ai diritti di cui sono beneficiari i giovani della presente generazione. Per esempio, gli interessi delle generazioni future appaiono assorbiti dalle posizioni individuali dei ricorrenti, tutti minori o giovani adulti, nel caso *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente*, innanzi alla Corte Suprema della Colombia, concernente la deforestazione dell'Amazzonia colombiana. Nel ricorso essi si sono definiti come membri della generazione futura, a dispetto della definizione tecnica di questa espressione: «estamos invocando la protección de nuestros derechos fundamentales como *generación futura* a la vida digna, a la salud, al agua y a la alimentación» (ricorso del 29 gennaio 2018, par. 4.3.2, corsivo ag-



anche in ragione del suo successo ha finito con l'essere visto come un punto di riferimento imprescindibile nella promozione del contenzioso climatico<sup>29</sup>, il rilievo degli interessi delle generazioni future si è progressivamente ridotto nel corso del procedimento, fin quasi a scomparire del tutto nella sentenza emessa dalla Corte suprema dei Paesi Bassi. Com'è noto, il caso originava dall'azione intentata dalla fondazione Urgenda, un ente privato neerlandese impegnato nella lotta al cambiamento climatico, che ha chiesto e ottenuto che il Governo dei Paesi Bassi fosse condannato a ridurre, entro la fine del 2020, le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 25 per cento rispetto ai livelli del 1990. Nell'atto di citazione notificato dalla fondazione, «the protection of our children, grandchildren and the generations of Dutch citizens after them» era descritto come un aspetto centrale dell'azione giudiziaria<sup>30</sup>: Urgenda affermava di agire «to protect the interests of current and future generations»<sup>31</sup>. Nella sentenza di primo grado, la Corte distrettuale dell'Aja sembrava riconoscere, pur implicitamente, la possibilità per la fondazione Urgenda di agire anche per conto delle generazioni future, in considerazione del suo obiettivo statutario di promuovere una «società sostenibile»<sup>32</sup>: «[t]he term 'sustainable society' also has an intergenerational dimension»<sup>33</sup>. Già nel secondo grado di giudizio, però, la Corte d'appello ha ritenuto di non

giunto). Una contermine assimilazione degli interessi delle generazioni future alle posizioni individuali dei minori si riscontra nel già citato caso *Daniel Billy et al. v. Australia*, portato all'attenzione del Comitato dei diritti umani. Agendo anche per conto dei figli minori, gli autori della petizione lamentavano, *inter alia*, una violazione dell'art. 24 del Patto sui diritti civili e politici, che sancisce il diritto di ogni fanciullo a ricevere tutela. Gli interessi delle generazioni future erano quindi richiamati solo incidentalmente, sul presupposto (di nuovo, contrario alla definizione di «generazione futura») che i minori coinvolti nel caso ne fossero degli esponenti: v. i paragrafi 201-207 della petizione, nonché il par. 3.7 del rapporto del Comitato.

<sup>29</sup> Sulla potenziale influenza del caso *Urgenda* sul successivo contenzioso climatico v., tra i commenti alla sentenza definitiva, le note di MEGURO, in *American Journal of International Law*, 2020, p. 729 ss., e di NOLLKAEMPER, BURGERS, in *International Legal Materials*, 2020, p. 811 ss., nonché PASSARINI, *CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 777 ss., e SPIER, «The 'Strongest' Climate Ruling Yet»: *The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, 2020, p. 319 ss.

<sup>30</sup> Atto di citazione, *Fondazione Urgenda c. Paesi Bassi*, 20 novembre 2013 (versione del 25 giugno 2014), par. 43.

<sup>31</sup> *Ibidem*, par. 48.

<sup>32</sup> Corte distrettuale dell'Aja, *Fondazione Urgenda c. Paesi Bassi*, sentenza del 24 giugno 2015, par. 4.8.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

doversi pronunciare sul punto<sup>34</sup>: l'azione sarebbe stata comunque ammissibile poiché non era in discussione la legittimazione attiva della fondazione Urgenda «insofar as acting on behalf of the *current* generation of Dutch nationals»<sup>35</sup>. Tale impostazione è stata da ultimo recepita dalla Corte suprema, per la quale la fondazione Urgenda agiva solo per conto degli interessi delle persone *attualmente* residenti nei Paesi Bassi<sup>36</sup>.

Guardando alla prassi internazionale, anche il caso *Sacchi e altri*<sup>37</sup> suggerisce che gli interessi delle generazioni future, fatti valere dai giovani, potrebbero in definitiva non venire autonomamente in rilievo. Il caso scaturisce dalle comunicazioni presentate da alcuni minori avverso Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia, dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite. Dal rapporto del Comitato emerge come, in ragione della loro giovane età, gli autori delle petizioni si siano posti sul medesimo piano delle generazioni future: essi lamentavano, in aggiunta alla violazione dei diritti di cui erano beneficiari, pure una violazione dell'obbligo di assicurare una giustizia intergenerazionale a favore dei posteri<sup>38</sup>. In particolare, rilevando come il ritardo nell'adozione di politiche climatiche di de-carbonizzazione stesse scaricando «the enormous burden and costs of climate change onto children and future generations»<sup>39</sup>, gli autori delle petizioni si appellavano al superiore interesse del minore e denunciavano la violazione dell'equità intergenerazionale<sup>40</sup>. Benché le comunicazioni in parola non siano state valutate nel merito, essendo state ritenute inammissibili per il mancato rispetto della regola del previo esaurimento dei rimedi interni<sup>41</sup>, ciò che qui importa è che, al fine di verificare l'ammissibilità delle petizioni, il Comitato dei diritti del fanciullo si è esclusivamente concentrato sulla posizione *propria* degli autori delle petizioni: esso ha quindi ignorato la

<sup>34</sup> L'altro aspetto controverso, sul quale comunque la Corte d'appello non si è pronunciata, riguardava la legittimazione di Urgenda ad agire per conto di cittadini stranieri rispetto agli effetti transfrontalieri delle emissioni di gas serra prodotte dalle attività svolte nel territorio neerlandese.

<sup>35</sup> Corte d'appello dell'Aja, *Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, sentenza del 9 ottobre 2018, par. 37 (corsivo aggiunto).

<sup>36</sup> Corte suprema dei Paesi Bassi, *Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, sentenza del 20 dicembre 2019, par. 2.2.1. Sul punto v. anche WEWERINKE-SINGH, MCCOACH, *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: Distilling Best Practice and Lessons Learnt for Future Rights-based Climate Litigation*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2021, pp. 281-282.

<sup>37</sup> Comitato dei diritti del fanciullo, *Sacchi e altri c. Argentina*, cit.

<sup>38</sup> *Ibidem*, par. 3.3.

<sup>39</sup> *Ibidem*, par. 3.7.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*, par. 10.20.

lamentata violazione del presunto obbligo dello Stato di agire nel rispetto del concetto di equità intergenerazionale<sup>42</sup>.

Le difficoltà legate alla rappresentanza delle generazioni future e all'autonoma rilevanza dei loro interessi possono spiegare perché in certi ricorsi riconducibili al contenzioso giovanile, sia interno<sup>43</sup> sia internazionale<sup>44</sup>, gli interessi delle generazioni future non siano stati fatti valere. Le medesime difficoltà possono altresì spiegare perché non di rado, nel con-

<sup>42</sup> Dunque, nel determinare lo *status* di vittima degli autori delle petizioni, il Comitato concludeva che «the authors have prima facie established that they have *personally* experienced a real and significant harm in order to justify *their* victim status» (*ibidem*, par. 10.14, enfasi aggiunta). La mancata presa di posizione, da parte del Comitato, circa la condizione di vittima rispetto agli interessi delle generazioni future è stata rimarcata, criticamente, anche da MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, pp. 162-163.

<sup>43</sup> Interessante in proposito è il caso *Sharma and others v. Minister for the Environment*, riguardante l'autorizzazione dell'espansione di una miniera di carbone: mentre si era in un primo momento stabilito che incombesse sul Governo australiano un dovere di diligenza, l'esistenza di siffatto dovere è stato poi escluso in sede di appello. Il ricorso si presentava come un'azione di classe: gli attori, di età inferiore ai diciotto anni, agivano per conto proprio e di tutti i minori nati prima dell'inizio del procedimento, ivi inclusi, oltre a coloro abitualmente residenti in Australia, anche i minori residenti altrove, cioè *ovunque* al di fuori del territorio australiano (v. l'atto di citazione dell'8 settembre 2020). Benché nel corso del procedimento la classe rappresentata sia poi stata circoscritta ai minori residenti in Australia, risalta il mancato riferimento, già nel ricorso, alle generazioni future. Perciò, alcuni giudici della Corte federale australiana non hanno mancato di rilevare, nelle loro motivazioni, come la limitazione della classe in nome della quale si agiva ai minori già nati apparisse arbitraria, non concernendo il caso alcun attuale pregiudizio (decisione del 15 marzo 2022, paragrafi 341 e 746). Ne emerge l'estrema complessità della questione della rappresentanza delle categorie e degli interessi coinvolti dai futuri danni derivanti dal cambiamento climatico, tanto che, infine, la Corte federale australiana ha ordinato che l'azione non fosse considerata collettiva (sentenza del 22 aprile 2022). Considerazioni analoghe a quelle appena svolte valgono per il già citato caso canadese *Environnement Jeunesse*: l'azione, in cui essenzialmente si lamentava l'inadeguatezza delle misure adottate dal Governo per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, era stata intentata da un'organizzazione *non-profit* in nome di tutti i residenti del Québec di età pari o inferiore ai trentacinque anni, ma non anche delle future generazioni (ricorso del 26 novembre 2018). Il procedimento conferma le difficoltà che sorgono nella definizione della classe di individui i cui interessi sono specialmente colpiti dal cambiamento climatico. In particolare, nel respingere il ricorso, la Corte d'appello del Québec ha ritenuto che la classe in nome della quale l'organizzazione non-governativa asseriva di agire fosse stata definita in modo arbitrario: era ragionevole dubitare della «composition d'un groupe qui n'englobe pas toutes les victimes potentielles» (sentenza del 13 dicembre 2021, par. 44), posto che «[r]ien, dans les faits allégués, ne permet de saisir la raison pour laquelle l'appelante choisit de limiter les membres du Groupe aux résidents de la province [de Québec] âgés de moins de 35 ans» (*ibidem*).

<sup>44</sup> V., per esempio, il ricorso presentato il 2 settembre 2020 nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani.

tenzioso climatico, il concetto di equità intergenerazionale sia stato declinato non nella sua dimensione soggettiva, di cui si è finora discusso e che guarda appunto alla titolarità o rappresentanza degli interessi delle future generazioni, bensì solamente in senso oggettivo, quindi con esclusivo riguardo ai *doveri* intergenerazionali<sup>45</sup>, senza che s'individuino i titolari dei corrispondenti diritti<sup>46</sup>.

La distinzione tra profilo soggettivo e profilo oggettivo del concetto di equità intergenerazionale è stata chiaramente tracciata, nell'ottica del diritto interno, dalla Corte costituzionale tedesca nel caso *Neubauer*. I quattro ricorsi confluiti nel relativo procedimento erano presentati da minori e giovani adulti che lamentavano l'inadeguatezza della normativa tedesca in materia di tutela del clima e, quindi, la sua incompatibilità con i diritti umani protetti dalla Costituzione. Dopo aver escluso che le persone non ancora nate e le future generazioni possano essere titolari di diritti soggettivi<sup>47</sup>, la Corte costituzionale ha comunque riconosciuto che «[t]he duty to afford protection against risks to life and health can also establish a duty to protect future generations»<sup>48</sup>.

Le parole della Corte costituzionale tedesca indicano però che nemmeno nella sua dimensione oggettiva il concetto di equità intergenerazionale trova un'affermazione autonoma, onde si fatica a scorgere il valore aggiunto. Anche quando inteso in senso oggettivo, infatti, il concetto di equità intergenerazionale rinvia a norme altre, segnatamente alle norme a tutela dei diritti umani. Così, a proposito del citato dovere di proteggere le future generazioni, la Corte costituzionale tedesca ha richiamato una disposizione che concerne il diritto alla vita e all'integrità fisica di coloro *già nati*, cioè l'art. 2, par. 2, della Costituzione tedesca.

<sup>45</sup> Anche in dottrina si è sostenuta l'opportunità di concentrare l'attenzione sugli obblighi esistenti e di cui possano *comunque* giovare le generazioni future, tralasciando il dibattito circa i loro «diritti» in senso stretto: v. GÜNDLING, *Our Responsibility to Future Generations*, in *American Journal of International Law*, 1990, pp. 210-212. Per un'analisi che muove da tale prospettiva v. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali*, in questo volume.

<sup>46</sup> Ciò sul presupposto che, mentre ogni diritto implica un correlativo obbligo, non sia vero anche il contrario: v., per tutti, PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, 1967, pp. 48-49, par. 36.

<sup>47</sup> Corte costituzionale tedesca, *Neubauer e altri c. Germania*, ricorsi n. 2656/18, n. 78/20, n. 96/20, n. 288/20, sentenza del 24 marzo 2021, par. 109. Perciò solo i diritti dei giovani che agivano in giudizio rilevavano: «[t]he complainants are not asserting the rights of unborn persons or even of entire future generations, neither of whom enjoy subjective fundamental rights (...) Rather, the complainants are invoking *their own fundamental rights*» (corsivo aggiunto).

<sup>48</sup> *Neubauer*, cit., par. 146.

### 3. Il rischio di una marginalizzazione dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé nel contenzioso climatico fondato sui diritti umani

Alla luce del quadro tratteggiato, sembra che il concetto di equità intergenerazionale, pur sovente richiamato nel contenzioso climatico, stenti poi ad affermarsi in via autonoma: la salvaguardia degli interessi delle generazioni future tende difatti a risolversi nella tutela dei diritti umani<sup>49</sup>. L'indagine circa la capacità del contenzioso climatico basato sul concetto di equità intergenerazionale di compensare i limiti della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico conduce allora a un problema più ampio, dovendosi determinare quanto il contenzioso climatico fondato sui diritti umani possa concorrere al superamento delle debolezze di quella disciplina. A sua volta, tale problema si colloca nella cornice della «umanizzazione» del diritto internazionale dell'ambiente, in seno alla quale si assiste alla crescente affermazione di diritti umani «ambientali», di carattere procedurale e sostanziale<sup>50</sup>.

I confini del presente scritto non consentono di soffermarsi su ognuna delle connessioni menzionate né di esplorare i diversi profili sotto i quali può essere testato il contributo del contenzioso climatico incentrato sulla tutela dei diritti umani. Nondimeno, sebbene la dottrina appaia propensa a salutare con favore tale contributo<sup>51</sup>, un'importante criticità si

<sup>49</sup> Insistendo sulla differenza tra «diritti» delle generazioni future e diritti umani, BROWN WEISS, *Our Rights and Obligations*, cit., p. 203, ricorre alla categoria dei diritti collettivi «as distinct from individual rights». Com'è noto, però, si tratta di una classe di diritti ancora controversa nel diritto internazionale: se si eccettua il riferimento al diritto dei popoli all'autodeterminazione contenuto nell'art. 1 comune ai Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, essa risulta accolta, tra i trattati internazionali sui diritti umani, esclusivamente dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Anche nel relativo sistema, comunque, l'operatività della categoria dei diritti collettivi è resa problematica dalle incertezze concernenti il beneficiario di quei diritti: v. PASCALE, *La tutela internazionale*, cit., pp. 57-74. In ogni caso, poiché sembra che i diritti collettivi vadano riferiti a specifiche comunità territoriali i cui membri siano contraddistinti da certi caratteri socio-culturali condivisi, anche la salvaguardia di quei diritti potrebbe non garantire la protezione dell'ambiente in sé. In effetti, secondo FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, pp. 128-129, i diritti collettivi e i diritti individuali opererebbero in definitiva in maniera parzialmente analoga.

<sup>50</sup> Su tale tendenza v. già BOYLE, *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, in BOYLE, ANDERSON (a cura di), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996, p. 43 ss., e CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 913 ss.

<sup>51</sup> In tal senso, v. PEEL, OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 37 ss.; WEGENER, *Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa?*, in *Transnational Environmental Law*,

riscontra nella possibilità che quel contenzioso non conduca alla protezione dell'ambiente «in sé», inteso nella sua unitarietà e complessità, finendo piuttosto con l'assicurare soltanto quanto strettamente necessario per la tutela del diritto umano volta a volta rilevante da uno specifico danno ambientale. In altri termini, nel contenzioso climatico basato sui diritti umani la protezione dell'ambiente in sé è incidentale, dipendendo da circostanze contingenti e, segnatamente, da quanto richiesto per la tutela dei diritti umani invocati da *determinati* individui che, a causa del cambiamento climatico, subiscono un *dato* pregiudizio in una *certa* porzione di mondo<sup>52</sup>.

È di tutta evidenza come un esito del genere collida con il carattere globale del cambiamento climatico, che rappresenta una preoccupazione

2020, spec. pp. 32-35; SAVARESI, *Plugging the Enforcement Gap: The Rise and Rise of Human Rights in Climate Change Litigation*, in *QIL*, Zoom-in 77, 2021, p. 1 ss.. Nella medesima direzione, ma con più generale riguardo all'apporto della tutela dei diritti umani alla lotta al cambiamento climatico, v. KNOX, *Climate Change and Human Rights Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 2009, p. 163 ss., e ATAPATTU, *The Right to a Healthy Environment and Climate Change: Mismatch or Harmony?*, in KNOX, PEJAN (a cura di), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, p. 252 ss. In effetti, alcuni autori hanno riscontrato, valutandola positivamente, una svolta orientata alla tutela dei diritti umani anche nell'evoluzione della disciplina internazionale sul clima: v. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond*, *ibidem*, p. 236 ss., e MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, in *Climate Law*, 2016, p. 109 ss.

<sup>52</sup> Invero, benché caratterizzata da un maggiore grado di astrattezza, la stessa salvaguardia degli interessi delle generazioni future, indipendentemente dal suo risolversi nella tutela dei diritti umani, potrebbe non coincidere con la protezione dell'ambiente in sé. Ciò è dovuto al fatto che l'equità intergenerazionale rientra nel più ampio concetto di sviluppo sostenibile, entro il cui paradigma la protezione dell'ambiente appare meramente strumentale allo sviluppo economico. In sostanza, la dimensione ambientale del concetto di sviluppo sostenibile finisce con l'essere «assorbita» dalla sua dimensione economica: in senso critico rispetto a tale tendenza v. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law: An Alternative Reconstruction*, Napoli/Baden-Baden, 2021, pp. 375-387. In effetti, sia il concetto di equità intergenerazionale sia la tutela dei diritti umani muovono da un'ottica prettamente antropocentrica, che non necessariamente contempla la protezione dell'ambiente in sé, tanto che D'AMATO, *Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?*, in *American Journal of International Law*, 1990, pp. 194-198, riconduce sia gli interessi delle generazioni future sia i diritti umani allo «specismo» («species chauvinism») e osserva che, nel campo della protezione dell'ambiente, «[w]e should not limit our actions to those we are able to determine now as directly or indirectly benefiting ourselves or our descendants». A ciò si aggiunga che l'elevato grado di astrattezza del concetto di equità intergenerazionale rende complicato, se non impossibile, determinare chi saranno le generazioni future e, quindi, prevederne gli interessi, anche al fine di concepire degli obblighi nei loro riguardi: v. PARFIT, *Future Generations: Further Problems*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1982, p. 113 ss., nonché D'AMATO, *Do We Owe*, cit., pp. 190-194.

comune del genere umano<sup>53</sup>. Perciò, il rischio stesso che la tutela dei diritti umani non garantisca la protezione dell'ambiente in sé esclude che il contenzioso climatico fondato su quei diritti possa ritenersi *strutturalmente* idoneo a compensare le debolezze della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico. Infatti, diviene marginale un interesse che dovrebbe invece rimanere centrale nella tutela di un bene comune come il clima, qual è appunto l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> V. già la risoluzione n. 43/53 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 6 dicembre 1988, par. 1, nonché il preambolo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, 1° cpv.: «change in the Earth's climate and its adverse effects are a common concern of humankind».

<sup>54</sup> I rilievi svolti sembrano potersi riferire, *mutatis mutandis*, anche alla più ampia tendenza verso la «umanizzazione» della protezione dell'ambiente, in cui, come si è accennato, il contenzioso climatico fondato sui diritti umani s'inscrive. Malgrado l'importanza attribuibile alla emersione e cristallizzazione di diritti umani «ambientali», è bene tenere a mente la distinzione tra tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente in sé e, quindi, guardarsi dal ritenere, in considerazione del notevole sviluppo del settore della tutela dei diritti umani, che mediante essa l'obiettivo della protezione dell'ambiente possa essere più efficacemente perseguito, aggirandosi le debolezze del diritto internazionale dell'ambiente. Infatti, alla rilevata possibilità che l'interesse alla tutela dei diritti umani non coincida con la protezione dell'ambiente in sé si aggiunge il rischio che il conferimento di un peso *decisivo* alla tutela dei diritti umani, allo scopo di salvaguardare l'ambiente, conduca addirittura, nel momento in cui la tutela dei diritti umani divenisse lo strumento *principale* attraverso cui perseguire l'obiettivo della protezione dell'ambiente, a un'inversione tra mezzo e fine, tale per cui la tutela dei diritti umani dal danno ambientale, seppur sviluppata nell'ottica di contribuire alla protezione dell'ambiente, diverrebbe il fine ultimo, di cui la protezione dell'ambiente si ridurrebbe a un mezzo. La tendenza verso la «umanizzazione» della protezione dell'ambiente sembra andare proprio nella direzione indicata: essa si è progressivamente espansa, passando dall'emersione di diritti ambientali di stampo procedurale e dall'interpretazione in senso «ambientalista» di diritti umani già riconosciuti (in particolare, il diritto alla vita, il diritto alla salute e il diritto al rispetto della vita privata e familiare) fino alla recente e graduale affermazione, anche sul piano universale, di un autonomo e sostanziale diritto umano a un ambiente salubre, enunciato prima dal Consiglio dei diritti umani, nel 2021 (risoluzione n. 48/13 dell'8 ottobre 2021), e in seguito, nel 2022, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022; per un commento, v. LIMON, *United Nations Recognition of the Universal Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: An Eyewitness Account*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2022, p. 155 ss., e PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 1118 ss.). Proprio nella risoluzione dell'Assemblea generale s'intravede il rischio d'inversione cui si accennava: l'attuazione delle norme in materia di protezione dell'ambiente viene considerata un mero strumento volto alla tutela del diritto umano a un ambiente salubre. Nello specifico, «the full implementation of the multilateral environmental agreements under the principles of international environmental law», piuttosto che costituire un fine in sé, è meramente *richiesta* dalla promozione del diritto umano a un ambiente pulito, salubre e sostenibile (par. 3).

L'eventualità prospettata è reale. La giurisprudenza climatica e la prassi mostrano che per la tutela dei diritti umani possono essere sufficienti delle misure di mero *adattamento o adeguamento* al cambiamento climatico: com'è noto, si tratta di misure volte ad alleviare specifici danni derivanti dal surriscaldamento globale. Misure del genere hanno una scarsa rilevanza per la protezione dell'ambiente in sé, giacché non mirano a prevenire il degrado ambientale o il suo aggravamento<sup>55</sup>. Piuttosto, sono le misure di *mitigazione* che possono fornire un contributo diretto alla protezione dell'ambiente, perché esse sono tese alla riduzione dei livelli di gas a effetto serra nell'atmosfera<sup>56</sup>. Si vede dunque chiaramente

<sup>55</sup> V. anche MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?*, in *American Journal of International Law*, 2021, pp. 414-416, il quale osserva che, se d'un canto «the benefits of a state's mitigation action for the enjoyment of human rights are not as direct, immediate, and predictable as those of adaptation action», dall'altro «adaptation is insufficient to prevent the increasingly harmful consequences of ongoing GHG [greenhouse gas] emissions». L'immediato rilievo delle misure di adattamento per la tutela dei diritti umani è evidenziato pure da PEEL, OSOFSKY, *A Rights Turn*, cit., pp. 61-63, senza però che essi vi scorgano alcuna criticità, non assumendo come parametro la protezione dell'ambiente in sé. In effetti, la prevalente concentrazione di molti autori sulla tutela dei diritti umani, piuttosto che sulla protezione dell'ambiente, trova un'eloquente conferma nella posizione di chi addirittura auspica un'espansione del contenzioso climatico riguardante l'adattamento al cambiamento climatico: v. LUPORINI, *Strategic Litigation at the Domestic and International Levels as a Tool to Advance Climate Change Adaptation? Challenges and Prospects*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2021, p. 202 ss.

<sup>56</sup> Sebbene non possa escludersi l'eventualità che alla tutela dei diritti umani sia ricondotto un obbligo di mitigazione del cambiamento climatico, come accaduto nel già citato caso *Urgenda* (*supra*, par. 2), e che quindi essa possa collimare con la protezione dell'ambiente in sé, l'apporto di una pronuncia di questo tenore sarebbe concreto solo nella misura in cui degli adeguati impegni di mitigazione fossero adottati, oltre che dallo Stato coinvolto, anche da tutti gli altri Stati o comunque dalla maggior parte di essi, inclusi gli Stati che più contribuiscono al cambiamento climatico. A tal fine non potrebbe farsi esclusivo affidamento sul contenzioso climatico basato sulla tutela dei diritti umani: infatti, l'interpretazione e applicazione delle norme sui diritti umani, così come il loro livello di effettivo rispetto, varia di Stato in Stato e, sul piano internazionale, anche le garanzie offerte dai sistemi regionali di tutela dei diritti umani non sono le medesime. Con riguardo poi all'ipotesi in cui venga in rilievo un trattato sui diritti umani a vocazione universale, possono esservi Stati che non ne siano parti o non ne abbiano accettato uno o più meccanismi di controllo (può invece tralasciarsi l'ipotesi concernente le regole di diritto internazionale consuetudinario poste a tutela dei diritti umani: è alquanto improbabile si punti su di esse per rimediare alle debolezze della disciplina internazionale sul clima, atteso che dette regole sono circoscritte al «nocciolo duro» dei diritti umani e che, specie per gli individui, è certamente più arduo promuovere dei procedimenti climatici incentrati sulla loro violazione). Ne emerge un quadro difforme, che ingenera il rischio che si creino dei «vuoti» nella protezione del clima. Non potendosi in questa sede approfondire tale ulteriore criticità del contenzioso climatico fondato sui diritti umani, si rinvia per alcune osservazioni a MAYER, *Climate Change Mitigation*, cit., pp. 423-436. È d'uopo comunque perlomeno notare come, nell'ambito del Consiglio dei diritti umani



come la protezione dell'ambiente in sé e la tutela dei diritti umani dagli effetti del cambiamento climatico possano non coincidere.

Nel già citato caso *Neubauer*, la Corte costituzionale tedesca ha osservato la possibile divergenza tra le misure di protezione dell'ambiente e quelle che attenuano la gravità dei danni ambientali e climatici per gli esseri umani. In particolare, «[a]lthough there are large areas of overlap between taking climate action and protecting human life and physical integrity (...) these fields are not identical»<sup>57</sup>. Perciò, «measures that might be necessary to preserve a climate that is favourable to the environment, animals and humans might not be required if the sole purpose were to protect the life and health of humans alone, and vice versa»<sup>58</sup>. La Corte costituzionale tedesca ha inoltre notato che «[d]ifferences between the requirements of taking climate action and the requirements of protecting human health can also arise because the risks posed to human life and health by climate change can to some extent be alleviated by adaptation measures»<sup>59</sup>. Infatti, queste ultime sono «a viable option for affording supplementary protection against risks to life and health», mentre il cambiamento climatico in quanto tale «cannot be prevented by adaptation measures»<sup>60</sup>.

In maniera analoga si è espressa l'Alta Corte di Lahore nella sentenza emessa nel 2018 nel caso *Ashgar Leghari c. Pakistan*, in cui un agricoltore pakistano lamentava una violazione del diritto alla vita a causa

delle Nazioni Unite, lo stesso Relatore speciale *on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, in uno dei suoi rapporti dedicati al cambiamento climatico (UN Doc. A/HRC/31/52 del 1° febbraio 2016), abbia ammesso che, mentre l'obbligo per ciascuno Stato «to protect those within its jurisdiction from the harmful effects of climate change (...) is relatively straightforward with respect to the establishment and implementation of effective adaptation measures» (par. 68), «[w]ith respect to mitigation, the situation is more complicated» (par. 71), proprio perché le pertinenti misure, per essere efficaci, richiederebbero uno sforzo collettivo. Secondo il Relatore speciale, però, dalla stessa tutela dei diritti umani scaturirebbe un dovere di cooperazione rilevante in materia di cambiamento climatico (v. spec. i paragrafi 43-44 del rapporto, nonché le considerazioni da lui sviluppate in altra sede: KNOX, *Climate Change*, cit., pp. 212-218). Invero, non si comprende come le disposizioni evocate a fondamento di detto dovere, specificamente gli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite e l'art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, possano assicurare che in tutti gli Stati o nella maggior parte di essi si applichi il medesimo, elevato standard di tutela dei diritti umani in relazione al cambiamento climatico, posto che, com'è noto, alle citate disposizioni si è non di rado attribuito un valore meramente programmatico e che, comunque, la loro portata precettiva è stata di fatto ridimensionata.

<sup>57</sup> Corte costituzionale tedesca, *Neubauer*, cit., par. 163.

<sup>58</sup> *Ibidem* (corsivo originale).

<sup>59</sup> *Ibidem*, par. 164.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

dell'impatto del cambiamento climatico e della mancata attuazione della pertinente normativa nazionale da parte del Governo<sup>61</sup>. L'Alta Corte di Lahore ha tracciato una distinzione tra una «tradizionale» giustizia ambientale, che può perseguirsi solo attraverso misure di prevenzione e mitigazione, e una «nuova» giustizia climatica, di cui le misure di adattamento sarebbero tipiche, data la connessione tra gli effetti del cambiamento climatico e i diritti umani. Nelle parole della Corte pakistana, «[c]limate justice links human rights and development to achieve a human-centered approach»<sup>62</sup>: tale connessione troverebbe espressione proprio nelle misure di adattamento.

Sul piano internazionale, anche la prassi del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite mostra la centralità delle misure di adattamento per la tutela dei diritti umani. Nel caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*, riguardante l'allontanamento di un migrante ambientale proveniente dal piccolo Stato insulare di Kiribati e richiedente protezione internazionale in Nuova Zelanda<sup>63</sup>, l'autore della comunicazione sosteneva che la misura di rimpatrio costituisse una violazione del proprio diritto alla vita, protetto dall'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, essendo le condizioni di vita a Kiribati compromesse dai danni ambientali provocati dall'innalzamento del livello del mare. Dal rapporto del Comitato, che non ha rinvenuto profili di erroneità o arbitrarietà nella decisione presa dalle autorità della Nuova Zelanda, emerge come le misure di adattamento al cambiamento climatico, adottate o solo pianificate da Kiribati, ben potessero considerarsi sufficienti per tutelare la vita dell'autore della petizione<sup>64</sup>, senza che fossero altresì necessarie delle misure di mitigazione. Secondo il Comitato, finanche nell'ipotesi in cui, nell'arco di dieci o quindici anni, Kiribati divenisse inabitabile in conseguenza dell'innalzamento del livello del mare, per lo Stato sarebbe comunque possibile prendere, nel frattempo, delle misure di protezione della popolazione, incluso il suo trasferimento, laddove necessario<sup>65</sup>. È allora palese la marginalità del

<sup>61</sup> Alta Corte di Lahore, *Ashgar Leghari c. Pakistan*, ricorso n. 25501/2015, sentenza del 25 gennaio 2018.

<sup>62</sup> *Ibidem*, par. 21.

<sup>63</sup> Comitato dei diritti umani, *Teitiota c. Nuova Zelanda*, comunicazione n. 2728/2016 del 15 settembre 2015, rapporto del 24 ottobre 2019, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

<sup>64</sup> *Ibidem*, paragrafi 9.8-9.13.

<sup>65</sup> *Ibidem*, par. 9.12. Anche nella prospettiva della tutela del diritto alla vita, l'approccio del Comitato dei diritti umani è stato oggetto di critiche: esso avrebbe applicato una soglia di gravità troppo alta, riferendola inoltre solamente ai singoli danni, i cui effetti cumulativi, già in atto, sarebbero quindi stati trascurati. In tal senso v. BEHRMAN, KENT, *The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework*, in *QIL*, Zoom-in 75, 2020, p. 32 ss., SOMMARIO, *When Climate Change and Human Rights Meet*:

danno all'ambiente in sé nel ragionamento del Comitato: fintanto che gli abitanti di Kiribati possono ricevere una qualche forma di protezione, è irrilevante che l'innalzamento del livello del mare si aggravi a tal punto da renderne il territorio, in tutto o in parte, inabitabile<sup>66</sup>.

Pure nel successivo rapporto reso nel caso *Daniel Billy et al. v. Australia*, l'accertamento condotto dal Comitato dei diritti umani è circoscritto alle misure di adattamento al cambiamento climatico<sup>67</sup>. Ivi il Comitato era chiamato a pronunciarsi non sulla valutazione svolta da uno Stato rispetto alle condizioni esistenti in un altro Stato a causa del surriscaldamento globale, come avvenuto in *Teitiota*, bensì direttamente sulla condotta assunta da uno Stato in materia di cambiamento climatico: alcuni individui appartenenti a una minoranza indigena lamentavano, in relazione agli effetti del cambiamento climatico sulle piccole isole in cui abitavano, la violazione di vari diritti sanciti dal Patto sui diritti civili e politici<sup>68</sup>. Il Comitato ha d'un canto escluso una violazione del diritto al-

*A Brief Comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota Decision*, in *ibidem*, Zoom-in 77, 2021, p. 57 ss., MCADAM, *Protecting People Displaced by the Impact of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-refoulement*, in *American Journal of International Law*, 2020, p. 714 ss. Siffatti rilievi muovono dall'analogia posizione espressa da Duncan Laki Muhumuza, membro del Comitato, nella sua opinione dissenziente, allegata al rapporto (v. spec. il par. 3).

<sup>66</sup> Il punto sembra essere stato del tutto tralasciato nei commenti al rapporto apparsi, che del resto si collocano nell'ottica della tutela dei diritti umani (v. i riferimenti bibliografici indicati nella nota precedente). Non stupisce dunque che alcuni autori ritengano che il caso *Teitiota* abbia finanche contribuito allo sviluppo della dimensione «ambientale» dei diritti umani: v. LE MOLI, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, pp. 735 ss., e MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 827 ss. Di più, il passaggio in questione è stato apprezzato da chi vi ha scorto un'indicazione nel senso che, al di là della protezione dei diritti individuali dei migranti climatici, «the best way for the international community to promote the human right to life of the inhabitants of an affected country, is to provide support and assistance to the government»: v. MANEGGIA, *Non-refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or «Responsibility to Protect»?* *The Teitiota Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 641, che in proposito menziona, in aggiunta agli sforzi di adattamento al cambiamento climatico, anche quelli di mitigazione, sebbene questi ultimi, come si è evidenziato, in realtà non rilevino nell'argomentazione sviluppata dal Comitato.

<sup>67</sup> Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy et al. v. Australia*, cit.

<sup>68</sup> Oltre che dell'art. 2 del Patto, che essenzialmente pone in capo agli Stati parti l'obbligo generale di conformarsi al Patto stesso, si lamentava una violazione dell'art. 6 (diritto alla vita), dell'art. 17 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), dell'art. 24 (tutela del minore) e dell'art. 27 (diritti delle minoranze). Avendo accertato, come si vedrà qui di seguito nel testo, una violazione degli articoli 17 e 27, il Comitato ha ritenuto

la vita, ritenendo che le misure di adattamento pianificate o prese dall'Australia fossero sufficienti per la sua salvaguardia<sup>69</sup>, e dall'altro accertato una violazione per la mancata attuazione di misure di adattamento tempestive e adeguate alla tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dei diritti spettanti agli autori della petizione in quanto appartenenti a una minoranza<sup>70</sup>. Si trattava di misure quali la costruzione e il miglioramento di argini o altre infrastrutture volte a contenere l'erosione delle coste e l'impatto delle inondazioni: misure del genere sono del tutto ininfluenti per la protezione dell'ambiente in sé, presupponendone anzi il degrado.

#### *4. La necessità di recuperare e valorizzare l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé tramite il principio di prevenzione del danno ambientale*

In considerazione della criticità rilevata nel contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani, è ora necessario indagare come, in un'ottica di complementarità rispetto al concetto di equità intergenerazionale e alla prospettiva dei diritti umani, l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé possa essere recuperato e valorizzato nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico. Ciò appare possibile in virtù del principio di prevenzione del danno ambientale, essendo la protezione dell'ambiente in sé l'interesse fondamentale a esso sottostante. Si tratta, com'è noto, di uno dei principi cardini del diritto internazionale dell'ambiente, la cui consacrazione risale alla Conferenza di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, in cui di solito si riconosce il mo-

di non doversi pronunciare anche sulla doglianza riguardante l'art. 24 (v. il par. 10 del rapporto).

<sup>69</sup> Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy et al. v. Australia*, cit., paragrafi 8.3-8.8, spec. par. 8.7.

<sup>70</sup> *Ibidem*, paragrafi 8.9-9, spec. paragrafi 8.12 e 8.14. L'irrelevanza delle misure di mitigazione del cambiamento climatico nel ragionamento svolto dal Comitato è stata osservata anche da uno dei suoi membri, Gentian Zyberi, che a detto aspetto ha dedicato la sua opinione individuale concorrente (v. spec. il par. 6). V. anche l'opinione di Duncan Laki Muhumuza, per il quale l'accertamento di una violazione del diritto alla vita avrebbe potuto altresì fondarsi sulla mancata adozione, da parte dell'Australia, di misure volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e la dipendenza dalle fonti fossili (par. 11). Rispetto a tali opinioni bisogna peraltro ricordare che l'ancoramento di un obbligo di mitigazione nella tutela dei diritti umani, oltre che solamente eventuale, non sarebbe neanche risolutivo ai fini della protezione dell'ambiente in sé: v. le notazioni espresse *supra*, nota 56.

mento di nascita della protezione internazionale dell'ambiente. In particolare, il principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma recita che:

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, *and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*<sup>71</sup>.

Al fine di dimostrare che è attraverso il principio di prevenzione del danno ambientale che l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé può essere corroborato, bisogna in via preliminare sgomberare il campo dalla diffusa convinzione per cui il principio di prevenzione costituirebbe un'evoluzione della più antica «no-harm rule»<sup>72</sup>: mentre quest'ultima guarderebbe solo al danno che si produce all'interno del territorio di un altro Stato<sup>73</sup>, il principio di prevenzione riguarderebbe anche il danno all'ambiente di aree internazionali, non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato.

Tale impostazione non può essere accolta poiché implica che il principio di prevenzione, quale espansione della «no-harm rule», ne condivida, almeno in parte, la *ratio*. Ciò è da escludersi in forza della differenza strutturale che intercorre tra le ragioni sottese alla «no-harm rule» e l'interesse che sorregge il principio di prevenzione. Infatti, la «no-harm rule» appartiene al diritto internazionale classico «della coesistenza», incentrato sulla salvaguardia delle rispettive sfere di sovranità degli Stati e caratterizzato dalla reciprocità. Per la «no-harm rule», ciascuno Stato deve assicurare che l'esercizio del diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse naturali non arrechi pregiudizio al territorio di un altro Stato perché, altrimenti, questi subirebbe un'interferenza nell'esercizio del *pro-*

<sup>71</sup> Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, in *Report of the United Nations Conference on the Human Environment – Stockholm, 5-16 June 1972, 1973, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1*, (corsivo aggiunto).

<sup>72</sup> Per un inquadramento di tale posizione, v. ampiamente, in senso critico, GERVA-SI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., p. 73 ss., cui si rinvia anche per l'indicazione degli autori che quella posizione sostengono.

<sup>73</sup> Si ritiene comunemente che il contenuto della norma abbia trovato espressione in un passaggio della sentenza resa l'11 marzo 1941 da un Tribunale arbitrale nel caso della *fonderia di Trail (Stati Uniti c. Canada)*, in *Reports of International Arbitral Awards*, vol. 3, p. 1965: «no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury established by clear and convincing evidence».

*prio* diritto sovrano di sfruttare le rispettive risorse naturali. Diversamente, per il principio di prevenzione, l'ambiente appare meritevole di protezione *in sé*, indipendentemente dal carattere transfrontaliero del danno. In altri termini, l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé ha natura collettiva: a esso sono del tutto estranee le ragioni della reciprocità. Il principio di prevenzione si colloca dunque nella fase di evoluzione del diritto internazionale detta «della cooperazione», contraddistinta dall'emersione di valori collettivi<sup>74</sup>.

Ne deriva che il principio di prevenzione non può intendersi in continuità con la «no-harm rule». In effetti, al momento della sua prima enunciazione, negli anni Settanta, il principio di prevenzione si presentava come innovativo: esso rifletteva l'affermarsi di una nuova sensibilità ambientale che, a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, si stava difendendo a fronte dei gravi danni ambientali provocati da uno sviluppo economico e industriale senza precedenti. Il riferimento all'«ambiente umano» contenuto nel nome della Conferenza e della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, nonostante la sfumatura antropocentrica, può appunto considerarsi come un primo segnale dell'accoglimento dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé nel diritto internazionale: finalmente il degrado ambientale veniva concepito come un problema di rilevanza collettiva, riguardante tutto il genere umano. Nella maggior parte delle disposizioni della Dichiarazione di Stoccolma, quindi, il danno ambientale non è qualificato dal luogo in cui si verifica, ma è richiamato in senso assoluto<sup>75</sup>. La prassi internazionale successiva, inclusa quella convenzionale e giurisprudenziale, conferma che sotteso al principio di prevenzione del danno ambientale è l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé, come interesse collettivo riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Con le espressioni «diritto internazionale della coesistenza» e «diritto internazionale della cooperazione» si allude alla nota classificazione elaborata da FRIEDMANN, *General Course in Public International Law*, in *Recueil des cours*, vol. 127, 1969, p. 91 ss. V. anche IDEM, *Droit de coexistence et droit de coopération: quelques observations sur la structure changeante du droit international*, in *Revue belge de droit international*, 1970, p. 1 ss.

<sup>75</sup> Dai lavori preparatori emerge che la formulazione definitiva del principio 21, che pare riferirsi solamente al danno ambientale in senso stretto «transfrontaliero», è dovuta al timore che, altrimenti, gli Stati potessero abusare di un «diritto alla protezione dell'ambiente» in spregio all'altrui sovranità. Non sembra però che l'originale enfasi posta sulla protezione dell'ambiente in sé sia stata mai messa in discussione nella redazione del testo della disposizione: v. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, pp. 488-489.

<sup>76</sup> Su tale lettura del principio di prevenzione e per la disamina della prassi che la corrobora v. diffusamente GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., p. 99 ss. et

Insomma, una volta emancipato il principio di prevenzione dalla «no-harm rule», è facile vedere come esso concerna non il danno ambientale transfrontaliero in senso stretto, ma quello che abbia una *rilevanza* «transfrontaliera», cioè collettiva. Perciò l'operatività del principio non dipende dal luogo in cui il pregiudizio ambientale si produce. Infatti, quand'anche avvenga all'interno del territorio dello Stato in cui l'attività pregiudizievole si svolge, il danno ambientale può avere una risonanza collettiva: basti pensare all'attività di deforestazione condotta all'interno di uno Stato, il cui impatto in termini di biodiversità, nonché di cambiamento climatico, può senz'altro essere d'interesse collettivo.

Allora, non essendo il principio di prevenzione circoscritto al danno *stricto sensu* transfrontaliero, la sua portata può certamente estendersi al fenomeno del cambiamento climatico, il cui impatto ha una dimensione globale e provoca certamente, per la sua gravità, un danno all'ambiente in sé<sup>77</sup>. Del resto, l'importanza del principio di prevenzione per l'azione

*passim*. Per una sintesi, v. DUVIC-PAOLI, GERVAZI, *Harm to the Global Commons on Trial: The Role of the Prevention Principle in International Climate Adjudication*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, in corso di pubblicazione, pp. 5-6 (la versione elettronica è reperibile nel sito [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com)). La connessione tra il principio di prevenzione e la protezione dell'ambiente come interesse collettivo della comunità internazionale era già stata messa in luce da PICONE, *Obblighi reciproci ed obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in STARACE (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, pp. 28-32, anche riprodotto in PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes» – Studi critici di diritto internazionale*, 3<sup>a</sup> edizione, Napoli, 2013, pp. 18-22.

<sup>77</sup> In altri termini, la natura collettiva dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé spiega la rilevanza del principio di prevenzione per il cambiamento climatico. Non appaiono perciò persuasive le opinioni espresse in proposito da coloro che non riconoscono come quell'interesse *contraddistingua* il principio di prevenzione: ci si riferisce non solo a chi, come ZAHAR, *Mediated versus Cumulative Environmental Damage and the International Law Association's Legal Principles on Climate Change*, in *Climate Law*, 2014, p. 217 ss., relegando il principio di prevenzione all'ipotesi dei danni transfrontalieri in senso stretto, ne nega l'attinenza al cambiamento climatico, ma anche a chi, pur ammettendo tale attinenza, non rinuncia a configurare il principio di prevenzione come un'evoluzione della «no-harm rule», mancando di notare come la logica di reciprocità che caratterizza quest'ultima non si attagli al carattere globale del cambiamento climatico. Tra questi secondi autori v. MAYER, *The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar*, in *Climate Law*, 2015, p. 1 ss., nonché IDEM, *The Relevance of the No-Harm Principle to Climate Change Law and Politics*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2016, p. 79 ss., e MALJEAN-DUBOIS, *The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law*, in MAYER, ZAHAR (a cura di), *Debating Climate Law*, Cambridge, 2021, p. 15 ss. La medesima osservazione critica può rivolgersi altresì alla posizione della *International Law Association* (ILA), che semplicemente spiega la rilevanza del principio di prevenzione per il cambiamento climatico alla luce della sua riferibilità al danno ambientale transfrontaliero (v. il commento all'art. 7 della Dichiarazione *Legal Principles Relating to Climate Change*, contenuto nel

internazionale di contrasto al cambiamento climatico trova un significativo riscontro proprio nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Ivi, nel preambolo, il principio di prevenzione non è solamente richiamato, ma occupa una posizione preminente: rispetto alla Dichiarazione di Stoccolma, che è genericamente menzionata in un capoverso<sup>78</sup>, esso risalta giacché inserito e riaffermato, secondo la formulazione del principio 21 della Dichiarazione stessa, in un diverso, specifico *considerando*<sup>79</sup>.

##### 5. L'operatività del principio di prevenzione come principio generale del diritto internazionale e il rilievo della categoria degli obblighi *erga omnes*

Chiarito che l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé può essere recuperato e valorizzato tramite il principio di prevenzione del danno ambientale, rilevante anche per il cambiamento climatico, occorre adesso soffermarsi sulle modalità operative attraverso cui detto interesse può essere concretamente fatto valere. Posto che, come si è illustrato, esso ha carattere collettivo ed è perciò riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme, la categoria normativa di riferimento è quella degli obblighi *erga omnes*. Com'è noto, infatti, secondo la celebre definizione contenuta nella sentenza emessa nel 1970 dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della *Barcelona Traction*, sono *erga omnes* gli obblighi che ogni Stato ha «towards the international community as a whole»<sup>80</sup>.

Naturalmente la possibilità di ricorrere alla categoria degli obblighi *erga omnes* presuppone che siffatti obblighi esistano nel campo della tutela del clima o, comunque, che vi siano obblighi *erga omnes* in materia di protezione dell'ambiente applicabili al cambiamento climatico. In conformità alla qualificazione del principio di prevenzione del danno ambientale come un principio generale del diritto internazionale, argomentata in altra sede<sup>81</sup>, si tratterebbe allora di accertare se esistano in ma-

rapporto della Conferenza di Washington dell'ILA, 2014, p. 23, par. 5, disponibile *online*, [www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org)): così sfugge non solo che il principio concerne la protezione dell'ambiente in sé, indipendentemente dal luogo del danno, ma anche che il cambiamento climatico non può essere inquadrato come un fenomeno meramente transfrontaliero.

<sup>78</sup> Preambolo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, 7° cpv.

<sup>79</sup> *Ibidem*, 8° cpv.

<sup>80</sup> Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgio c. Spagna)*, sentenza del 5 febbraio 1970, p. 32, par. 33.

<sup>81</sup> V. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit. Sull'opportunità di qualificare il principio di prevenzione come un principio generale piuttosto che come una rego-



teria delle regole consuetudinarie informate al principio di prevenzione e produttive di obblighi *erga omnes*<sup>82</sup>, ovvero se le regole previste dai trattati e ispirate dal principio di prevenzione pongano degli obblighi *erga omnes partes*.

Le prospettive di ricerca accennate riposano sulla concezione dei principi generali del diritto internazionale come orientamenti ispirati a valori. Tale concezione riprende la nota distinzione tra regole e principi tracciata da Dworkin<sup>83</sup>, adattandola al sistema giuridico internazionale<sup>84</sup>. Così, mentre le regole di diritto internazionale, indipendentemente dalla loro fonte, porrebbero immediatamente diritti e obblighi, i principî generali del diritto internazionale indicherebbero piuttosto degli orientamenti di massima: è dal bilanciamento tra contrastanti principi che scaturirebbero più specifiche regole e, quindi, degli obblighi. Perciò, l'interprete potrebbe inferire i principî generali del diritto internazionale dalle regole consuetudinarie e convenzionali che essi hanno informato<sup>85</sup>.

I limiti del presente scritto impediscono di condurre una ricerca volta all'accertamento di obblighi *erga omnes* o *erga omnes partes* riferibili al cambiamento climatico. Quel che qui preme evidenziare, piuttosto, è che la soluzione delineata poggia su un principio e una categoria norma-

la consuetudinaria v. anche BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard, 2010, p. 191 ss. Tale ricostruzione sembra più confacente alla realtà, sebbene la dottrina maggioritaria classifichi il principio di prevenzione come una regola del diritto internazionale consuetudinario. Resterebbe comunque ferma la rilevanza della categoria degli obblighi *erga omnes*: secondo DUVIC-PAOLI, *The Prevention Principle in International Environmental Law*, Cambridge, 2018, pp. 321-323, che appunto qualifica il principio di prevenzione come una regola consuetudinaria, esso sarebbe appunto una norma produttiva di un obbligo *erga omnes*.

<sup>82</sup> Sugli ostacoli che, in generale, tendono a frapporsi all'emersione di regole consuetudinarie, specie di carattere sostanziale, che diano un «contenuto» più specifico al principio di prevenzione v. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., p. 299 ss., spec. pp. 321-330.

<sup>83</sup> DWORKIN, *The Model of Rules*, in *University of Chicago Law Review*, 1967, pp. 25-26, riprodotto in IDEM, *Taking Rights Seriously*, Harvard, 1977, pp. 24-25. V. altresì ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2010, pp. 47-54.

<sup>84</sup> V. ancora GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., pp. 151-175. Si applica quindi la teoria delle norme alla teoria delle fonti del diritto internazionale: in tal senso v. GRADONI, *Consuetudine internazionale e caso inconsueto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 704 ss., spec. nota 2 e pp. 718-720.

<sup>85</sup> L'approccio qui seguito non sembra incompatibile con i risultati sinora raggiunti dalla Commissione del diritto internazionale nell'ambito dei lavori sui principî generali del diritto. Benché la categoria dei principî generali del diritto internazionale, distinta da quella dei principî tratti dagli ordinamenti giuridici interni, sia stata essenzialmente ricondotta ai principî «intrinseci» al sistema giuridico internazionale, non si esclude la possibilità che esistano *altri tipi* di principî generali del diritto internazionale: v. la conclusione n. 7, par. 2, del testo provvisoriamente adottato nel 2022 dalla Commissione, UN Doc. A/77/10, p. 317 e pp. 322-323.

tiva ormai consolidati nel diritto internazionale, facendo appunto leva sul principio di prevenzione e sugli obblighi *erga omnes*. Ciò rende la prospettata soluzione preferibile rispetto ad altre, che pure vorrebbero conferire rilievo alla protezione dell'ambiente in sé, in contrapposizione all'ottica da cui muove la tutela dei diritti umani. Dette soluzioni alternative, infatti, rimandano a concetti giuridici ancora emergenti in certi ordinamenti nazionali e pressoché ignoti al sistema giuridico internazionale.

Al riguardo, la tendenza più interessante concerne i c.d. «diritti della Natura», evocati nella legislazione e giurisprudenza di un certo numero di Stati, specialmente – ma non solo – appartenenti alla regione dell'America latina<sup>86</sup>. L'affermazione di tali diritti mirerebbe a porre sul medesimo piano la Natura e l'essere umano quanto alla titolarità di situazioni giuridiche soggettive proprie, sul presupposto che sia necessario un ripensamento del rapporto tra Natura e umanità secondo un punto di vista non antropocentrico<sup>87</sup>.

La menzionata tendenza origina da una prassi che al momento è ancora *in statu nascendi*: sembra che finora i diritti della Natura siano stati riconosciuti solo in un numero circoscritto di Stati e che, sul piano internazionale, si sia meramente «preso atto» di detto riconoscimento<sup>88</sup>. Così, all'esito della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012, nota come Rio+20, gli Stati si sono limitati a rilevare, nel documento finale intitolato *The Future We Want*, che «some countries recognize the rights of nature in the context of the promotion of sustainable development»<sup>89</sup>. Tale presa d'atto è stata in seguito accolta nelle risoluzioni che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dedicato al tema «Harmony with Nature»<sup>90</sup>, nonché nella Cornice globale sulla bio-

<sup>86</sup> Le norme interne in cui compare un riferimento ai diritti della Natura sono raccolte e riportate nel sito [www.harmonywithnatureun.org](http://www.harmonywithnatureun.org).

<sup>87</sup> Per esempio, nel caso *Demanda Generaciones Futuras*, cit., sentenza del 5 aprile 2018, p. 45, la Corte suprema della Colombia ha riconosciuto la foresta amazzonica «como entidad, 'sujeto de derechos', titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración» (corsivo originale), basandosi comunque sul diritto interno.

<sup>88</sup> Per un recente inquadramento v. MAFFEI, *Legal Personality for Nature: From National to International Law*, in ARCARI, PAPANICOLOPULU, PINESCHI (a cura di), *Trends and Challenges in International Law: Selected Issues in Human Rights, Cultural Heritage, Environment and Sea*, Cham, 2022, p. 209 ss.

<sup>89</sup> Allegato alla risoluzione n. 1 contenuta nel *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, 2012*, UN Doc. A/CONF.216/16, par. 39.

<sup>90</sup> Dal 2009 l'Assemblea generale adotta ogni anno una risoluzione sul tema: la serie di risoluzioni è raccolta nel sito [www.harmonywithnatureun.org](http://www.harmonywithnatureun.org).

diversità adottata in occasione della quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica<sup>91</sup>.

Oltre ad avere una rilevanza ancora assai marginale nel sistema giuridico internazionale, la categoria dei diritti della Natura finirebbe *comunque* con il fondarsi sugli obblighi *erga omnes*<sup>92</sup>. Difatti, atteso che la Natura non può essere direttamente titolare di situazioni giuridiche soggettive, la tutela dei «suoi» diritti non potrebbe che affidarsi, nel sistema internazionale, agli Stati collettivamente intesi. Non è stata invero sinora creata un'organizzazione internazionale cui gli Stati abbiano attribuito il compito di proteggere i diritti della Natura, né appare probabile che ciò accada nel breve periodo: basti ricordare che nemmeno le iniziative volte alla creazione di una «organizzazione mondiale dell'ambiente» hanno mai incontrato il favore degli Stati<sup>93</sup>. Non si comprende allora quale vantaggio deriverebbe dall'agganciare la categoria degli obblighi *erga omnes* a un concetto ancora incerto, qual è quello dei diritti della Natura, quando può farsi invece affidamento sul principio di prevenzione del danno ambientale, consacrato già nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972.

#### 6. La prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati e il potenziale ruolo dei piccoli Stati insulari come Paesi gravemente minacciati dal cambiamento climatico

Nelle pagine che precedono si è argomentato come il contenzioso climatico basato sul concetto di equità intergenerazionale, benché si manifesti come una reazione alla scarsa efficacia della disciplina conven-

<sup>91</sup> «The framework recognizes and considers (...) diverse value systems and concepts, including, *for those countries that recognize them*, rights of nature and rights of Mother Earth, as being an integral part of its successful implementation» (corsivo aggiunto): v. *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – Draft Decision Submitted by the President*, UN Doc. CBD/COP/15/L.25 del 18 dicembre 2022, par. 9. La Convenzione sulla diversità biologica è stata adottata il 5 giugno 1992 ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1760, p. 79 ss.

<sup>92</sup> Un'analoga impostazione varrebbe per le generazioni future: v. *supra*, nota 14.

<sup>93</sup> È superfluo rammentare che nel sistema delle Nazioni Unite si occupa specificamente di protezione dell'ambiente solo il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), un organo sussidiario dell'Assemblea generale il cui nome – «Programma» – già evidenzia la debolezza dei suoi poteri. I tentativi tesi a un rafforzamento dell'UNEP sono stati fallimentari: la riforma finalmente intervenuta nel 2012, trascorsi cinquant'anni dalla sua istituzione, ne ha interessato solo la composizione. Al riguardo v. GERVASI, *United Nations Environment Programme (UNEP) – L'attività dell'UNEP nel biennio 2013-2014*, in *La Comunità internazionale*, 2015, p. 467 ss.

zionale sul clima, non riesca realmente a compensarne i limiti. Esso confluisce giocoforza nel contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani, ove l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé non necessariamente viene in rilievo. Si è dunque sostenuta l'importanza del principio di prevenzione del danno ambientale, che consente di recuperare e valorizzare quell'interesse nell'azione di contrasto al cambiamento climatico. Trattandosi di un interesse riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme, la prospettiva del principio di prevenzione tendenzialmente rimanda alla categoria degli obblighi *erga omnes* affinché detto interesse possa effettivamente farsi valere, sempre che sia possibile accertare l'esistenza di obblighi del genere, o comunque individuare obblighi *erga omnes partes*, informati a quel principio e applicabili al cambiamento climatico.

Attraverso il principio di prevenzione del danno ambientale e quindi gli obblighi a esso ispirati, l'invocazione dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé potrebbe condurre a un avanzamento nella lotta al cambiamento climatico, che si aggiungerebbe al *diverso* contributo offerto dal contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale e sui diritti umani. In particolare, l'apporto della categoria degli obblighi *erga omnes* all'azione di contrasto al cambiamento climatico potrebbe derivare dal rilievo che, al di fuori del quadro istituzionale dell'Accordo di Parigi, la prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati acquisirebbe.

La rilevanza della disciplina della responsabilità non deve trascurarsi: il ricorso a essa potrebbe concorrere al superamento di un'ulteriore debolezza dell'Accordo di Parigi<sup>94</sup>. Infatti, i meccanismi di attuazione e controllo dell'Accordo sono improntati alla facilitazione<sup>95</sup>, sul presupposto che l'ottica della responsabilità mal si adatti a un problema globale

<sup>94</sup> La stessa diffusione del contenzioso climatico conferma l'inadeguatezza della logica di facilitazione dei meccanismi di attuazione e controllo dell'Accordo di Parigi. A causa del già citato rischio che si creino dei «vuoti di tutela» (*supra*, nota 56), però, anche ai fini del superamento di tale profilo di debolezza non potrebbe farsi esclusivo affidamento sul contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani. Diversamente, detto rischio non si presenterebbe adottando, sempre in un'ottica di complementarità, l'angolo visuale degli obblighi *erga omnes*. La responsabilità per la violazione di questi obblighi, infatti, potrebbe tendenzialmente essere invocata da ciascuno Stato, che agisca *uti universi* in nome e per conto della comunità internazionale nel suo insieme.

<sup>95</sup> Sul punto v. GERVASI, *Rilievi critici*, cit., pp. 42-46 e, per un generale inquadramento, VOIGT, *The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2016, p. 161 ss.

qual è il cambiamento climatico<sup>96</sup>. Addirittura, nell'atto con cui l'Accordo di Parigi è stato adottato si precisa che l'art. 8, riguardante i danni e le perdite causati dal cambiamento climatico, non dovrebbe interpretarsi nel senso di dare fondamento all'invocazione della responsabilità delle Parti o a richieste di risarcimento<sup>97</sup>. Nondimeno, a ben guardare la logica della facilitazione può essere inadeguata, almeno nell'ipotesi di violazioni deliberate e sistematiche delle regole sul cambiamento climatico<sup>98</sup>: in tal caso sono le norme sulla responsabilità internazionale degli Stati che dovrebbero trovare applicazione.

Se tutto ciò è vero, non bisogna però dimenticare che gli Stati sono solitamente restii a invocare l'altrui responsabilità nel campo della protezione dell'ambiente. Oltre che per evidenti ragioni di opportunità politica, legate tanto alla peculiare sensibilità del tema dello sfruttamento delle risorse naturali quanto al fatto che non vi è Stato che in qualche misura non contribuisca al degrado ambientale, detto atteggiamento di ritrosia si spiega anche in considerazione dell'incertezza che caratterizza sia il contenuto delle norme primarie, specie sul piano del diritto internazionale consuetudinario, sia certi aspetti del regime applicabile agli obblighi *erga omnes*. A ciò si aggiunga che, a sua volta, l'applicazione della disciplina della responsabilità internazionale degli Stati alla fattispecie del cambiamento climatico solleva non pochi problemi, complicati dalla

<sup>96</sup> V. DOELLE, *In Defence of the Paris Agreement's Compliance System: The Case for Facilitative Compliance*, in MAYER, ZAHAR (a cura di), *Debating Climate Law*, cit., p. 86 ss., e, *contra*, HUGGINS, *The Paris Agreement's Article 15 Mechanism: An Incomplete Compliance Strategy*, *ibidem*, p. 99 ss.

<sup>97</sup> Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi, decisione n. 1/CP.21, par. 51, in *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Addendum, Part two*, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 del 29 gennaio 2016.

<sup>98</sup> Si pensi per esempio alla politica realizzata dagli Stati Uniti in seguito alla dichiarazione di recesso dall'Accordo di Parigi resa nel giugno 2017 dall'allora Presidente Donald Trump. Ancorché lo strumento di recesso non potesse essere notificato prima che fossero trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi per gli Stati Uniti, avvenuta il 4 novembre 2016, né produrre effetti prima di un anno dalla notifica, subito dopo quella dichiarazione veniva «smantellata» la legislazione che la precedente Amministrazione aveva adottato per perseguire gli obiettivi di mitigazione comunicati in conformità dell'Accordo di Parigi. Nel senso che detta condotta potesse configurarsi come un illecito e che, quindi, potessero trovare applicazione le norme generali sulla responsabilità internazionale degli Stati v. GERVASI, *On the United States' Decision to Withdraw from and Cease Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, in *Chinese Journal of International Law*, 2019, p. 777 ss. Com'è noto, gli Stati Uniti hanno poi nuovamente aderito all'Accordo di Parigi, il 20 gennaio 2021, in conseguenza del cambio di Amministrazione.

scarsità della prassi in materia<sup>99</sup>. Al riguardo sia sufficiente menzionare le difficoltà attinenti alla quantificazione del relativo danno ovvero alla determinazione del nesso di causalità tra una specifica attività pregiudizievole per il clima e l'innalzamento delle temperature medie della Terra, nonché tra tale attività e un dato fenomeno derivante dal surriscaldamento globale, verificatosi in un luogo assai lontano e a distanza di tempo rispetto al luogo e al tempo in cui quell'attività è stata svolta.

La situazione potrebbe peraltro mutare proprio in conseguenza del progressivo aggravarsi della crisi climatica. In particolare, un ruolo di primo piano potrebbe essere svolto dai piccoli Stati insulari: la loro stessa esistenza è difatti minacciata dal cambiamento climatico e, segnatamente, dal conseguente innalzamento del livello del mare. Malgrado si tratti di Stati tendenzialmente deboli sul piano politico ed economico, dinanzi a un pericolo così serio essi potrebbero abbandonare ogni riluttanza e invocare la responsabilità degli Stati che più contribuiscono al cambiamento climatico, sostenendo che dei pertinenti obblighi siano stati violati.

La prassi mostra dei segnali che vanno nella direzione indicata. Nello specifico, alcuni dei piccoli Stati insulari, al momento di esprimere la propria volontà di vincolarsi all'Accordo di Parigi, hanno dichiarato che la loro partecipazione non doveva intendersi come una rinuncia alla possibilità di ricorrere alle norme generali sulla responsabilità internazionale degli Stati in relazione ai danni derivanti dal cambiamento climatico<sup>100</sup>. Essi hanno dunque escluso «a renunciation of any rights under international law concerning State responsibility for the adverse effects of cli-

<sup>99</sup> Sul punto, anche per altri riferimenti bibliografici, v. GERVASI, *Le regole della responsabilità internazionale degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico*, in SPAGNOLO, SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Milano, 2017, p. 61 ss.

<sup>100</sup> V. le dichiarazioni apposte dalle Isole Cook (1° settembre 2016), dalle Isole Salomone (21 settembre 2016), da Micronesia (15 settembre 2016), Nauru (22 aprile 2016), Niue (28 ottobre 2016) e Tuvalu (22 aprile 2016). In aggiunta ai piccoli Stati insulari citati, anche le Filippine hanno reso un'analoga dichiarazione (23 marzo 2017). Più genericamente, invece, le Isole Marshall (22 aprile 2016) e Vanuatu (21 settembre 2016) hanno affermato che la propria partecipazione all'Accordo di Parigi non dovesse intendersi come «a renunciation of any rights under any other laws, including international law». Atteso che l'Accordo di Parigi chiaramente rientra nel diritto internazionale, il senso del richiamo di quest'ultimo non può che essere quello di escludere una deroga, da parte dell'Accordo di Parigi, al diritto internazionale *generale*, incluse le norme sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti. Tutte le dichiarazioni sono disponibili nel sito [www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org), nella sezione dedicata all'Accordo di Parigi. Le citazioni inserite nel testo che segue sono specificamente tratte dalla dichiarazione resa dalle Isole Cook.

mate change», nonché d'interpretare le disposizioni dell'Accordo di Parigi «as derogating from principles of general international law or any claims or rights concerning compensation due to the impacts of climate change»<sup>101</sup>.

Nel dicembre 2022, inoltre, un'organizzazione internazionale creata da due piccoli Stati insulari<sup>102</sup>, Antigua e Barbuda e Tuvalu, ha richiesto al Tribunale internazionale del diritto del mare di rendere un parere sugli specifici obblighi che gravano sugli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>103</sup> con riguardo sia alla prevenzione, alla riduzione e al controllo dell'inquinamento marino connesso al cambiamento climatico sia alla preservazione e protezione dell'ambiente marino rispetto alle sue ripercussioni<sup>104</sup>. L'Organizzazione era stata creata poco più di un anno prima: il suo statuto contiene una clausola *ad hoc*

<sup>101</sup> È ragionevole supporre che il duplice riferimento contenuto in tali dichiarazioni esprima una reazione a due distinte ma connesse circostanze, cui già si è fatto cenno: il richiamo alla responsabilità internazionale degli Stati sembra doversi leggere in contrapposizione alla logica di facilitazione che esclusivamente informa i meccanismi di attuazione e controllo previsti dall'Accordo di Parigi, mentre la specifica menzione del risarcimento dei danni sembra volere replicare al passaggio dell'atto di adozione dell'Accordo di Parigi teso a escludere che le disposizioni concernenti i danni e le perdite provocati dal cambiamento climatico s'interpretino nel senso di fornire la base per l'invocazione della responsabilità degli Stati. Ciò emerge chiaramente dalla dichiarazione di Nauru, che ha comunicato «its understanding that Article 8 and decision 1/CP.21, paragraph 51 in no way limits the ability of Parties to UNFCCC or the Agreement to raise, discuss, or address any present or future concerns regarding the issues of liability and compensation».

<sup>102</sup> Trattasi della Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale, il cui accordo istitutivo è stato adottato il 31 ottobre 2021, entrando contestualmente in vigore in conformità dell'art. 4, par. 2, che a tal fine richiedeva solamente la firma di almeno due Stati. Il testo autentico dell'Accordo è disponibile nel sito [www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org).

<sup>103</sup> *United Nations Convention on the Law of the Sea*, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

<sup>104</sup> Richiesta di parere presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale, 12 dicembre 2022, reperibile *online*, nel sito [www.itlos.org](http://www.itlos.org). Per un suo primo inquadramento v. ASTA, *La richiesta di parere sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico: un nuovo banco di prova per la funzione consultiva del Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *SI-DIBlog*, 14 gennaio 2023. Più in generale sull'esercizio della funzione consultiva da parte del Tribunale internazionale del diritto del mare in relazione al cambiamento climatico v. TANAKA, *The Role of an Advisory Opinion of ITLOS in Addressing Climate Change: Some Preliminary Considerations on Jurisdiction and Admissibility*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, in corso di pubblicazione (la versione elettronica è reperibile nel sito [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com)).

che le attribuisce il potere di attivare la funzione consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare<sup>105</sup>.

Quanto poi alla recente richiesta di parere che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha presentato alla Corte internazionale di giustizia in merito agli obblighi degli Stati nel campo del cambiamento climatico<sup>106</sup>, non deve sfuggire che la risoluzione è stata adottata su impulso di un gruppo di Paesi coordinato dal piccolo Stato insulare di Vanuatu<sup>107</sup>. A ciò si aggiunga che nel quesito sottoposto alla Corte, tra gli Stati nei cui confronti verrebbero in rilievo le conseguenze giuridiche cui andrebbero incontro i Paesi che già hanno provocato gravi danni all'ambiente e al clima, si richiamano specificamente i piccoli Stati insulari in via di sviluppo: questi, proprio a causa della loro posizione geografica e della loro situazione economica sarebbero più esposti all'impatto del cambiamento climatico ovvero «injured or specially affected». È indicativo che essi rappresentano l'unico gruppo di Stati menzionato in proposito<sup>108</sup>.

Entrambi i procedimenti consultivi potrebbero condurre non solo a un chiarimento del contenuto degli obblighi esistenti in materia di cambiamento climatico, ma anche alla qualificazione di certi obblighi convenzionali come *erga omnes partes* ovvero contribuire allo sviluppo progressivo di regole consuetudinarie produttive di obblighi *erga omnes*<sup>109</sup>. Del resto, com'è stato persuasivamente argomentato in dottrina, è soprattutto nell'esercizio della competenza consultiva che la Corte

<sup>105</sup> Art. 2, par. 2, dell'Accordo istitutivo della Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale. Tale disposizione è subito apparsa centrale: v. FREESTONE, BARNES, AKHAVAN, *Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2022, p. 166 ss.

<sup>106</sup> Risoluzione n. 77/276 del 29 marzo 2023; la richiesta è stata trasmessa il 12 aprile 2023. In particolare, il quesito rivolto alla Corte si snoda su due punti: trattasi, in primo luogo, dell'accertamento degli obblighi di cui gli Stati sono destinatari con riguardo alla protezione del clima e dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra e, in secondo luogo, della determinazione delle conseguenze giuridiche, «under these obligations», per gli Stati che con le loro azioni od omissioni già abbiano provocato dei danni ambientali significativi.

<sup>107</sup> Circa l'iniziativa condotta da Vanuatu si rinvia al sito [www.vanuatuicj.com](http://www.vanuatuicj.com).

<sup>108</sup> Le citate conseguenze giuridiche verrebbero in rilievo, secondo il quesito, anche nei confronti dei popoli e degli individui delle generazioni presenti e future colpiti dagli effetti del cambiamento climatico.

<sup>109</sup> Si tratta ovviamente di una mera possibilità. In effetti, in dottrina si sono espresse delle perplessità circa il concreto impatto che l'esercizio della funzione consultiva da parte di corti e tribunali internazionali potrebbe avere sull'azione di contrasto al cambiamento climatico: v. BODANSKY, *Advisory Opinions on Climate Change: Some Preliminary Questions*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, in corso di pubblicazione (la versione elettronica è reperibile nel sito [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com)).



internazionale di giustizia può svolgere un'importante funzione ai fini della tutela dei valori fondamentali della comunità internazionale<sup>110</sup>, e invero proprio in sede consultiva la Corte ha offerto importanti chiarimenti in ordine al funzionamento del regime degli obblighi *erga omnes*<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> V., per tutti, PAPA, *I rapporti tra la Corte internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza*, Padova, 2006, p. 599 ss., spec. pp. 663-671, nonché IDEM, *Funzione consultiva della Corte internazionale di giustizia e tutela dei valori fondamentali della Comunità internazionale: alcune osservazioni alla luce del parere sulle Isole Chagos*, in ANNONI, FORLATI, FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori: scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, p. 319 ss.

<sup>111</sup> Il riferimento è in particolare al parere della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004 relativo alle *conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, p. 136 ss., soprattutto per quanto attiene agli effetti derivanti dalla violazione di obblighi *erga omnes*. Sebbene sotto questo profilo una maggiore cautela sia stata usata dalla Corte nel più recente parere del 25 febbraio 2019 sulle *conseguenze giuridiche della separazione dell'Arcipelago delle Chagos da Mauritius nel 1965*, p. 95 ss., ciò non esclude che in un ipotetico parere concernente gli obblighi vigenti in materia di cambiamento climatico essa possa soffermarsi anche sulle conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi eventualmente accertati, riallineandosi così al precedente parere sul *muro nei territori palestinesi*. Difatti, l'atteggiamento di prudenza adottato dalla Corte nel caso riguardante l'*Arcipelago delle Chagos* è stato spiegato alla luce delle circostanze peculiari che allora venivano in rilievo, e che invece non dovrebbe presentarsi nella procedura consultiva concernente gli obblighi in tema di cambiamento climatico. Nello specifico, con riguardo alla ritrosia manifestata dalla Corte nel parere sull'*Arcipelago delle Chagos*, vari autori hanno enfatizzato la questione del principio del consenso delle Parti, in cui la giurisdizione internazionale contenziosa trova il suo fondamento: sarebbe perciò a causa dell'esistenza di una controversia interstatale tra Mauritius e Regno Unito in merito alla sovranità sulle Isole Chagos che la Corte internazionale di giustizia, pur avendo deciso di rendere il parere, avrebbe evitato di diffondersi sulle conseguenze della violazione della regola sull'autodeterminazione. Per tale posizione v. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 739 ss., e BORDIN, *State Responsibility in Advisory Proceedings: Thoughts on Judicial Propriety and Multilateralism in the Chagos Opinion*, in BURRI, TRINIDAD (a cura di), *The International Court of Justice and Decolonisation: New Directions from the Chagos Advisory Opinion*, Cambridge, 2021, p. 96 ss.; mentre sul problema dell'ammissibilità della richiesta di parere ad onta dell'esistenza di una controversia interstatale v. CRESPI REGHIZZI, *Giurisdizione consultiva e principio consensuale: il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 807 ss., e PUMA, *Preliminary Questions in the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2019, p. 865 ss. È stato però acutamente osservato come, piuttosto che nella parallela esistenza di una controversia interstatale, che semmai avrebbe dovuto incidere sull'ammissibilità della richiesta di parere e non sul merito, la ragione dell'attitudine assunta dalla Corte nel parere sull'*Arcipelago delle Chagos* possa individuarsi nel fatto che esso concerneva un caso di decolonizzazione: date le precipe competenze sviluppate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in tale materia, sarebbe spettato a quell'organo precisare in che modo il

È auspicabile che in detti procedimenti consultivi e, più in generale, nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé venga tenuto in debito conto, considerati i limiti che, come si è illustrato, il contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani, incluso quello basato sul concetto di equità intergenerazionale, incontra rispetto alla salvaguardia di quell'interesse<sup>112</sup>. Del resto, nella menzionata richiesta di parere presentata alla Corte internazionale di giustizia, il principio di prevenzione è espressamente citato nel *considerando* che apre il quesito<sup>113</sup>: di esso la Corte dovrebbe avere riguardo nella definizione degli obblighi rilevanti in materia di cambiamento climatico.

processo di decolonizzazione del territorio di Mauritius dovesse portarsi a termine; ciò che l'Assemblea ha invero fatto appena tre mesi dopo che il parere era stato reso, adottando la risoluzione n. 73/295 del 22 maggio 2019. Per tale lettura, che ha il pregio di dare coerenza all'atteggiamento della Corte, nonostante le differenze risultanti dal raffronto tra il parere sul *muro nei territori palestinesi* e quello sull'*Arcipelago delle Chagos*, v. PAPA, *Funzione consultiva*, cit., pp. 337-340.

<sup>112</sup> Sul ruolo che il principio di prevenzione del danno ambientale, inteso come principio generale del diritto internazionale nel senso illustrato *supra* (par. 4), potrebbe svolgere nella giurisprudenza climatica internazionale v. DUVIC-PAOLI, GERVAZI, *Harm to the Global Commons*, cit., pp. 8-10.

<sup>113</sup> Ivi si legge che nel rendere il parere la Corte dovrebbe avere «particular regard», *inter alia*, «[to] the principle of prevention of significant harm to the environment».