

INTRODUZIONE

Il cambiamento climatico costituisce senza alcun dubbio una delle più grandi sfide ambientali del nostro tempo. Esso rappresenta un fenomeno di portata epocale, i cui effetti investono trasversalmente, con ripercussioni negative, e a volte drammatiche, pressoché ogni aspetto della nostra vita sociale: dall'accesso al cibo e all'acqua alla salute pubblica, dalla biodiversità alla sicurezza, dalla pianificazione urbana alla mobilità, non vi è in effetti un ambito che possa considerarsi esente dalle conseguenze nefaste del cambiamento climatico. A risultare costantemente e seriamente minacciati sono perciò i relativi diritti fondamentali, esposti con sempre maggior frequenza ed intensità ai gravi rischi derivanti da ondate di calore, siccità, inondazioni, incendi e altri eventi meteorologici estremi.

Oltre alla gravità e alla pervasività dei suoi impatti, inoltre, non può più considerarsi oggetto di discussione, al giorno d'oggi, la natura antropogenica del cambiamento climatico, da tempo evidenziata dalla comunità scientifica e ora riconosciuta anche dalle maggiori autorità politiche a livello mondiale. Ciononostante, l'articolato regime normativo elaborato dalla comunità internazionale al fine di contrastare il fenomeno può dirsi tutt'altro che soddisfacente, se è vero che, stando alle previsioni degli scienziati, difficilmente gli attuali impegni cui gli Stati si sono in tal senso vincolati risulteranno idonei a contenere l'aumento medio della temperatura globale al di sotto di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, considerata dagli esperti (e riconosciuta a livello normativo dall'Accordo di Parigi del 2015) come la soglia critica il cui superamento avrà effetti devastanti e forse irreversibili sull'ecosistema globale e sulle generazioni future.

Ebbene, è su tali basi che origina e si sviluppa il fenomeno, oggetto della presenta trattazione, noto come "contenzioso climatico" (o, con terminologia anglosassone, "*climate litigation*"). La palese inadeguatezza degli sforzi profusi dai governi (e, come si vedrà, dalle imprese) al fine di ridurre le emissioni climalteranti, infatti, ha rappresentato la spinta propulsiva di una mobilitazione globale di individui e ONG ambientaliste, i quali, oltre a promuovere manifestazioni e campagne di sensibilizzazione sul tema, hanno iniziato a chiamare in causa, con sempre maggior frequenza, l'autorità giudiziaria. Negli ultimi anni, invero, giudici e tribunali di tutto il mondo sono stati investiti da un crescente numero di azioni e ricorsi che, contestando l'azione o l'inazione delle istituzioni nazionali e internazionali in materia

climatica, mirano ad ottenerne la condanna all'adozione di misure maggiormente ambiziose, o ad accertarne le responsabilità per i livelli di emissioni di gas serra prodotti, talvolta chiedendo loro un risarcimento dei danni subiti a causa degli effetti avversi generati dal cambiamento climatico. Pur essendo un fenomeno relativamente recente, il contenzioso climatico si pone dunque come un valido strumento volto a contrastare la persistente inerzia o la scarsa ambizione mostrata dal decisore pubblico nella lotta al cambiamento climatico, configurandosi come una componente di sempre più ampia rilevanza nell'ambito della *governance* sul clima.

Le brevi osservazioni svolte rendono evidente il fatto che il contenzioso climatico rappresenta indubbiamente un tema meritevole di un'analisi approfondita. Lo scopo del presente elaborato è pertanto quello di esaminare, con un sufficiente grado di esaustività, gli elementi e le caratteristiche fondamentali del fenomeno, mettendo in evidenza, oltre ai profili giuridici di maggior interesse che lo contraddistinguono e ai risultati più significativi da esso ottenuti, i principali aspetti problematici che ne limitano la portata. Il lavoro, in particolare, è strutturato come segue.

Il capitolo I, dopo aver descritto brevemente l'emergere della crisi climatica in atto, presenta un lungo *excursus* volto a dar conto dell'evoluzione normativa registratasi in materia. L'attenzione si concentra inizialmente sul quadro internazionale: muovendo dall'analisi della UNFCCC e passando per quella del Protocollo di Kyoto, si giungono ad esaminare le novità introdotte dall'Accordo di Parigi. Successivamente vengono passate in rassegna le principali normative comunitarie, fra cui spiccano: la Direttiva ETS, che ha introdotto il sistema europeo di scambio delle quote di emissione; il Regolamento 2018/1999/UE, che ha imposto agli Stati membri l'adozione di un Piano nazionale integrato per l'energia e il clima; infine, la c.d. "Legge europea sul clima", che ha fissato l'obiettivo vincolante della neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Da ultimo, l'analisi si sposta sull'ordinamento italiano, di cui vengono esaminati tre strumenti principali: il PNIEC, il PNRR e il PTE.

Nel capitolo II, invece, si comincia a trattare prettamente il tema del contenzioso climatico, mettendo in luce, oltre alle ragioni che ne hanno determinato la nascita, le difficoltà riscontrate dalla dottrina nel giungere ad una sua definizione unitaria e onnicomprensiva. Dopo aver accennato all'importanza assunta, nello sviluppo del fenomeno, dal caso olandese *Urgenda*, si entra nel cuore dell'argomento oggetto della trattazione. In primo luogo, viene proposta una classificazione delle diverse tipologie di contenzioso climatico, condotta sulla base di tre criteri. Il primo è rappresentato dalla natura giuridica del convenuto, e consente di operare la *summa divisio* fra contenziosi contro gli Stati e contenziosi contro le imprese.

Sulla scorta del *petitum*, poi, viene tracciata la distinzione fra contenziosi di *routine* e contenziosi strategici, intendendosi per questi ultimi quei casi che, andando oltre l'interesse dei singoli proponenti, si caratterizzano per un grado di ambizione più elevato, che si traduce nel tentativo di ottenere un effettivo avanzamento nelle politiche climatiche. In base alla *causa petendi*, infine, si opera una tripartizione: un primo gruppo di casi si basa su normative nazionali che impongono determinati obblighi a soggetti pubblici e privati in materia di cambiamento climatico; un secondo gruppo, minore ma in costante crescita, risulta fondato sui diritti umani; un terzo gruppo, infine, scaturisce da istituti giuridici tipici dei sistemi di *common law*.

Successivamente, la trattazione si volge ad esaminare i presupposti alla base dello “*human rights turn*”, vale a dire di quel *trend* che ha investito il contenzioso climatico negli ultimi anni, caratterizzato da un crescente impiego, da parte degli attori, di argomentazioni ancorate alle normative internazionali poste a tutela dei diritti umani. Come si avrà modo di vedere, un ruolo determinante, in tal senso, è svolto dagli articoli 2 e 8 della CEDU, da tempo applicati dalla Corte di Strasburgo anche a controversie relative a tematiche ambientali, e ora utilizzati sempre più frequentemente anche nei *climate cases*. Considerata l'importanza del tema, vengono inoltre ripercorse le principali tappe che hanno condotto al riconoscimento, specie a livello istituzionale, del nesso fra cambiamenti climatici e diritti umani, che della suddetta tendenza rappresenta fondamentale elemento propulsore.

Infine, il capitolo presenta un'ampia sezione dedicata alla rassegna della casistica giurisprudenziale. Senza pretesa di esaustività, si procede ad un'analisi di quelle controversie che, per l'innovatività degli argomenti utilizzati e la rilevanza dei risultati ottenuti, si presentano come particolarmente significative nello sviluppo del contenzioso climatico. Ampio spazio, in tal senso, è dedicato al summenzionato caso *Urgenda*, trattandosi della prima volta in cui un'autorità giudiziaria ha condannato uno Stato per l'insufficiente azione climatica adottata, condannandolo ad incrementare il proprio obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra.

Lo scopo del capitolo III, invece, è quello di fornire una riflessione sulle principali questioni giuridiche associate al contenzioso climatico. Nella prima parte, due sono, in particolare, i temi su cui si concentra la trattazione: la legittimazione ad agire e il principio della separazione dei poteri. Quanto alla prima, si evidenzia come essa risulti particolarmente problematica nell'ordinamento statunitense, dove, ai fini del suo riconoscimento, la giurisprudenza richiede la sussistenza di tre elementi cumulativi di non semplice dimostrazione (*injury in fact, causation e redressability*), e nel sistema giudiziario europeo,

dove l'articolo 263 del TFUE, così come interpretato alla luce della discussa “formula *Plaumann*”, impone condizioni di accesso particolarmente restrittive a privati e associazioni, dovendo essi dimostrare un'incidenza diretta e individuale dell'atto impugnato nei loro confronti.

Con riferimento al principio della separazione dei poteri, si rileva come anch'esso sia stato sovente identificato dai tribunali statunitensi come un ostacolo insormontabile alla possibilità di ottenere giustizia climatica per via giudiziale. A seguire, vengono esaminate le innovative modalità con cui la questione è stata trattata nel caso *Urgenda*. Da ultimo, si dà conto di alcuni casi in cui si è assistito ad un rigetto sulla base del principio *de quo*.

La seconda parte del capitolo, invece, si concentra sull'ordinamento italiano, analizzandone la peculiare questione relativa alla natura della situazione giuridica soggettiva azionabile in giudizio nell'ambito del contenzioso climatico. Si tratta cioè di capire se quest'ultima possa configurarsi quale diritto soggettivo, con conseguente attribuzione di giurisdizione al giudice ordinario, o se debba invece qualificarsi in termini di interesse legittimo, da cui discenderebbe la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il capitolo IV, infine, è dedicato all'analisi del “*Giudizio Universale*”, il primo contenzioso climatico avviato in Italia, recentemente giunto a sentenza. Dopo aver sintetizzato le principali argomentazioni e le richieste avanzate dagli attori nell'atto di citazione, vengono descritti i contenuti della sentenza emessa in primo grado dal Tribunale Civile di Roma, che ha rigettato in rito la domanda. Infine, anche alla luce delle considerazioni svolte nel capitolo precedente, si propongono alcuni spunti di riflessione sulla sentenza, da un lato individuandosi alcune critiche che sono state mosse all'argomentazione del giudice, dall'altro cercando di sottolineare i motivi prettamente giuridici che hanno impedito un esame nel merito della controversia.

CAPITOLO I

LE PRINCIPALI NORMATIVE DI CONTRASTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

SOMMARIO: 1. L'emergere della crisi climatica e la necessità di un'azione globale; 2. La normativa internazionale; 2.1. La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Kyoto; 2.2. L'Accordo di Parigi; 3. Il quadro legislativo europeo; 3.1. Direttiva ETS, *Effort Sharing Regulation*, Regolamento LULUCF; 3.2. Il Regolamento 1999/2018/UE; 3.3. La Legge europea sul clima; 3.4. Le misure previste dal pacchetto "Pronti per il 55%"; 4. Le politiche climatiche italiane; 4.1. Il recepimento della Direttiva ETS; 4.2. Il PNIEC e la Strategia di lungo termine; 4.3. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); 4.4. Il Piano per la transizione ecologica (PTE);

1. L'emergere della crisi climatica e la necessità di un'azione globale

Il cambiamento climatico è ormai unanimemente considerato una delle più gravi minacce cui l'umanità deve far fronte. Ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con tale espressione si intende un cambiamento del clima che sia attribuibile direttamente o indirettamente ad attività umane che alterino la composizione dell'atmosfera planetaria e che si sommino alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo comparabili. L'origine antropica costituisce dunque una caratteristica determinante di tale fenomeno: nel preambolo della suddetta Convenzione, infatti, si esprime preoccupazione per il fatto che le attività umane abbiano notevolmente aumentato le concentrazioni atmosferiche di gas ad effetto serra, che questo aumento intensifichi l'effetto serra naturale e che tale fenomeno provocherà in media un ulteriore riscaldamento della superficie e dell'atmosfera della Terra. Il che si traduce in gravi rischi per gli ecosistemi naturali e per il genere umano: dallo scioglimento dei ghiacciai all'innalzamento del livello del mare, dalla desertificazione alla perdita di biodiversità, fino all'aumento di periodi di siccità, ondate di calore, alluvioni e uragani.

Insomma, l'intensificarsi degli effetti negativi e dei connessi fenomeni estremi causati dai cambiamenti climatici ha fatto entrare l'umanità in una fase di emergenza climatica, dichiarata ufficialmente negli ultimi anni in molti Paesi del mondo, sia a livello centrale che a livello locale, nonché dalle istituzioni dell'Unione Europea¹. Tale emergenza, del resto, è stata riconosciuta da tempo dalla scienza, che, soprattutto attraverso i rapporti periodici dell'IPCC², ha ormai ben evidenziato i cambiamenti che dobbiamo aspettarci nei prossimi decenni se l'umanità non sarà in grado di mitigare le proprie emissioni di gas serra in atmosfera e nel contempo di adattarsi in modo adeguato ai cambiamenti già in atto. In particolare, l'IPCC ha già da tempo affermato la necessità di contenere l'aumento medio della temperatura terrestre entro i 2°C (possibilmente tendente verso 1,5°) rispetto ai livelli preindustriali: il superamento di tale limite massimo potrebbe comportare cambiamenti incontrollabili e forse irreversibili delle condizioni di vita sulla Terra³.

Allo stato attuale, dunque, sembra ormai sciolto ogni dubbio circa i gravi pericoli cui l'umanità è esposta a causa del cambiamento climatico e, di conseguenza, circa l'urgenza e l'ineludibilità di un'azione di lotta a tale cambiamento. Azione che, data la natura globale dell'emergenza, impone la più ampia collaborazione e coordinazione possibile da parte del maggior numero possibile di Stati⁴. A tal proposito, non si può non registrare una certa difficoltà nel raggiungere una posizione condivisa che consenta di arginare il fenomeno. A pesare sono, in particolare, le posizioni delle cosiddette "economie emergenti", le quali, qualora venissero sottoposte ai medesimi obblighi di riduzione delle emissioni cui sono soggetti i Paesi già altamente industrializzati, incontrerebbero a loro dire serie complicazioni nel raggiungere un elevato livello di competitività economica su scala mondiale. Inevitabile conseguenza di tali difficoltà nel pervenire ad un'intesa è l'assenza di meccanismi giuridici diretti a far valere il mancato rispetto degli obblighi assunti da parte dei Paesi firmatari⁵.

¹ Cfr. in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo sull'emergenza climatica e ambientale del 28 novembre 2019 (2019/2930(RSP)).

² L'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è l'organismo delle Nazioni Unite competente per l'analisi e la sistematizzazione delle ricerche scientifiche in materia di cambiamenti climatici. Istituita nel 1988 dallo *United Nation Environment Programme* (UNEP) e dalla *World Meteorological Organization* (WMO), tale organizzazione intergovernativa non conduce ricerca scientifica in autonomia, ma analizza gli studi realizzati da altri soggetti, al fine di fornire ai legislatori e ai governi nazionali un quadro oggettivo in materia di cambiamenti climatici, mediante la redazione di *report*.

³ Tale obiettivo è stato individuato per la prima volta nel Quarto Rapporto IPCC (AR4), pubblicato nel 2007.

⁴ L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du siècle"*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2021, p. 328.

⁵ F. VANETTI - L. UGOLINI, *Il "Climate change" arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 10, 2019, p. 739.

2. La normativa internazionale

2.1. La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Kyoto

Il cammino della comunità internazionale nella lotta al cambiamento climatico prende le mosse dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED)⁶ del 1992, in seno alla quale viene stipulata la summenzionata Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), che rappresenta il primo tentativo di inquadrare giuridicamente la questione climatica e di cui gli studi dell'IPCC costituiscono l'*humus* fondamentale. La Convenzione, entrata in vigore nel marzo del 1994, si pone l'obiettivo finale, enunciato all'articolo 2, di mantenere un livello di emissioni di gas serra in atmosfera tale da prevenire interferenze dannose dell'attività umana con il sistema climatico. A tal fine essa, riconoscendo l'esistenza di disparità tra gli Stati, eleva a principio cardine quello delle "responsabilità comuni ma differenziate". Già nel preambolo, infatti, le Parti esprimono la consapevolezza che «*la portata mondiale dei cambiamenti climatici richiede la più vasta cooperazione possibile di tutti i Paesi e la loro partecipazione ad un'azione internazionale adeguata ed efficace*». Ciò tuttavia deve avvenire, appunto, «*in rapporto alle loro responsabilità comuni ma differenziate*», oltre che «*alle rispettive capacità e alle loro condizioni economiche e sociali*». Ed è in conformità a tali responsabilità comuni ma differenziate che, ai sensi dell'articolo 3, «*le Parti devono proteggere il sistema climatico a beneficio della presente e delle future generazioni*». Pur essendo il cambiamento climatico un fenomeno riguardante in maniera trasversale tutti i Paesi, si stabilisce dunque che l'impegno nella lotta al cambiamento climatico e ai suoi effetti negativi debba essere calibrato in modo diverso da Stato a Stato, e che l'assunzione dell'iniziativa in tale lotta spetti ai Paesi sviluppati, inclusi in un apposito allegato⁷. A carico di questi ultimi sono previsti obblighi specifici, che vanno ad aggiungersi a quelli "comuni" gravanti su tutti gli Stati firmatari; fra di essi, si segnala l'obbligo di adottare misure e politiche nazionali volte a mitigare i cambiamenti climatici, riguardo le quali gli Stati devono

⁶ Tale Conferenza, tenutasi a Rio de Janeiro, è informalmente nota anche come "Summit della Terra".

⁷ Si tratta dei cosiddetti "Paesi dell'Allegato I" (*Annex I Parties*), divisi in due sottogruppi: da un lato i Paesi industrializzati, già membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 1992; dall'altro i Paesi con economie in transizione, vale a dire quegli Stati che, fino alla fine degli anni Ottanta, appartenevano al "blocco socialista".

poi comunicare periodicamente informazioni particolareggiate. Obblighi ancor più stringenti sono posti poi in capo al sottogruppo dei Paesi industrializzati, tenuti a fornire ai Paesi in via di sviluppo le risorse finanziarie necessarie per permettergli di intraprendere azioni di riduzione delle emissioni, nonché ad aiutarli nel percorso di mitigazione degli effetti avversi dei cambiamenti climatici. Essi, inoltre, devono favorire la promozione dello sviluppo e il trasferimento di tecnologie a basso impatto ambientale verso i Paesi in via di sviluppo e quelli con economie in transizione⁸.

Alla base di tale differenziazione di obblighi giuridici sta una considerazione di carattere storico: gli Stati industrializzati hanno contribuito (e contribuiscono tuttora) in misura assai maggiore ad incrementare la concentrazione di gas serra in atmosfera. Essi «hanno accumulato immensi benefici economici per aver avuto la possibilità di avviare il loro processo di sviluppo in un'epoca in cui non si teneva conto degli effetti negativi sull'ambiente dell'uso dei combustibili fossili»⁹. Ed anche in ragione di ciò, peraltro, hanno maggiori risorse spendibili per fronteggiare il problema causato. Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, pertanto, risponde ad esigenze etiche e giuridiche di equità, per un verso correggendo responsabilità storiche, per l'altro tenendo conto di differenze materiali e socioeconomiche esistenti fra gli Stati.

Altro principio fondamentale della Convenzione, sebbene richiamato in modo generico, è il principio di precauzione. L'articolo 3 stabilisce infatti che «*le Parti devono adottare misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi*». Viene inoltre espresso l'impegno a non addurre la mancanza di un'assoluta certezza scientifica a pretesto per rinviare l'adozione di misure preventive, laddove vi sia il rischio di danni gravi o irreparabili. L'affermazione di tale principio deriva dal riconoscimento dell'esistenza di alcune zone d'ombra della conoscenza scientifica, che impediscono ancora di comprendere con assoluta certezza i legami di causa-effetto esistenti fra determinati fatti e determinati eventi. Ebbene, dinanzi alla possibilità di gravi disastri la mancanza di una simile certezza non può in ogni caso essere invocata per scusare la mancata adozione di misure che, qualora tale certezza effettivamente ci fosse, sarebbero considerate necessarie.

Dal punto di vista giuridico, l'UNFCCC è un accordo quadro, in quanto si limita a stabilire i principi da rispettare e gli obiettivi da perseguire. L'adozione delle misure vincolanti necessarie affinché i principi vengano concretizzati e gli obiettivi perseguiti, invece, è

⁸ UNFCCC, articolo 4.

⁹ S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2016, p. 81 ss.

affidata a successivi accordi, fra i quali merita particolare menzione il Protocollo di Kyoto, adottato nel 1997 nel corso della terza Conferenza delle Parti (COP-3)¹⁰. Nonostante le tante difficoltà che ne segneranno il percorso verso l'entrata in vigore¹¹, tale accordo costituisce una ulteriore importante svolta nel contrasto al cambiamento climatico, fissando un obiettivo generale di riduzione delle emissioni globali di gas serra di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 (assunto come anno base), da raggiungersi nel primo periodo di adempimento, stabilito nel quinquennio 2008-2012. Ciò non significa, tuttavia, che ogni Stato è tenuto a ridurre le proprie emissioni del 5%, poiché tale percentuale indica soltanto la media complessiva di riduzione. Il Protocollo, infatti, rappresenta un tentativo di implementazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, imponendo specifici obblighi vincolanti di contenimento delle emissioni a carico dei soli Paesi dell'Allegato I¹². Un certo grado di flessibilità nell'adempimento degli impegni assunti è riconosciuto, dall'articolo 3, agli Stati con economie in transizione, potendo essi, fra l'altro, scegliere un anno di riferimento diverso dal 1990. Dal canto loro, i Paesi in via di sviluppo vengono fatti destinatari di obblighi di mera cooperazione e rendicontazione, essendo tenuti ad elaborare un rapporto sulle emissioni, rimandandosi al futuro la possibilità di stabilire dei vincoli di riduzione delle emissioni a loro carico.

Al fine di rendere meno oneroso per gli Stati obbligati il raggiungimento dell'obiettivo stabilito, il Protocollo introduce poi dei meccanismi flessibili di scambio delle quote di emissioni¹³, frutto della «diffusa mancanza di volontà politica all'interno delle varie nazioni nell'affrontare in maniera diretta il problema, quindi con interventi concreti di politica energetica diretti a ridurre l'emissione di gas ad effetto serra»¹⁴. Tali strumenti muovono

¹⁰ La Conferenza delle Parti (*Conference of the Parties*, COP) è la riunione annuale delle Parti che hanno ratificato l'UNFCCC, deputata ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati nella Convenzione, nonché la loro implementazione.

¹¹ Il Protocollo, infatti, entrerà in vigore soltanto nel febbraio del 2005, in seguito alla ratifica da parte della Russia.

¹² Ad esempio, per gli Stati Uniti viene fissata una riduzione del 7%, per il Giappone e il Canada del 6%; l'Unione europea si impegna ad una riduzione complessiva dell'8%, distribuendo poi al suo interno diverse quote di riduzione fra gli Stati membri (all'epoca 15).

¹³ Si tratta, in particolare, di tre strumenti: il *Clean Development Mechanism* (CDM), previsto dall'articolo 12, consente ai Paesi industrializzati e ad economia in transizione di realizzare progetti nei Paesi in via di sviluppo, che producano benefici ambientali in termini di riduzione delle emissioni di gas serra e di sviluppo economico e sociale dei Paesi ospiti, generando al contempo dei crediti di emissione (CER) per i Paesi che promuovono gli interventi; la *Joint Implementation* (JI), di cui all'articolo 6, consente ai Paesi industrializzati e ad economia in transizione di realizzare progetti per la riduzione delle emissioni di gas serra in un altro Paese dello stesso gruppo e di utilizzare i crediti derivanti, congiuntamente al Paese ospite; l'*Emissions Trading* (ET), infine, consente lo scambio di crediti di emissione tra Paesi industrializzati e ad economia in transizione, per cui un Paese che abbia conseguito una diminuzione delle proprie emissioni di gas serra superiore al proprio obiettivo può così cedere (ricorrendo all'ET) tali crediti ad un Paese che, al contrario, non sia stato in grado di rispettare i propri impegni di riduzione.

¹⁴ M. MANCARELLA, *L'effetto serra: gli strumenti di tutela sul piano internazionale*, 2006, p. 5, articolo pubblicato sul sito http://www.giuristiambientali.it/documenti/20061114_ia.pdf.

tutti dal presupposto secondo cui è sostanzialmente indifferente il luogo in cui si verifica l'abbattimento delle emissioni, essendo queste un problema riguardante l'intero pianeta. Ne consegue, dunque, la possibilità di realizzare le riduzioni in mercati economicamente più convenienti, quali sono quelli dei Paesi in via di sviluppo.

2.2. L'Accordo di Parigi

L'esperienza del Protocollo si rivela ben presto fallimentare. A causarne l'insuccesso, oltre alla scarsa ambizione nella determinazione dei *target* di riduzione delle emissioni, è il suo mancato carattere universale e, in particolare, la mancata previsione di obblighi di riduzione a carico di Paesi in via di sviluppo ma con economie emergenti, quali la Cina e l'India. Altri fattori decisivi in tal senso sono stati identificati nel rifiuto di ratificare il Protocollo da parte degli Stati Uniti (all'epoca il maggior produttore mondiale di gas serra), nella scarsa efficacia del meccanismo di controllo previsto e nell'annessa difficoltà nel quantificare l'impatto della riduzione delle emissioni. Sicché, nonostante gli sforzi dell'Unione europea di rispettarlo, «già nel 2008, allorché inizia il primo periodo di impegno, l'inutilità del Protocollo era sotto gli occhi di tutti»¹⁵. Il suo fallimento, del resto, trova conferma nel fatto che, al termine del primo periodo di impegno (2012), le emissioni globali risultano aumentate in modo cospicuo. Vani, pertanto, saranno i tentativi, effettuati alla COP-18 di Doha nel 2012, di prorogare l'efficacia del Protocollo fino al raggiungimento di un nuovo accordo globale, o comunque fino al 2020¹⁶.

Si giunge così all'ultima tappa del percorso intrapreso dagli Stati al fine di contrastare il cambiamento climatico: la stipulazione, nel dicembre del 2015, dell'Accordo di Parigi. Esso, adottato nell'ambito della COP-21, segna l'accettazione, da parte degli Stati firmatari, delle evidenze scientifiche fornite dall'IPCC. Viene infatti posto, all'articolo 2, l'obiettivo di

¹⁵ L. BUTTI-S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI), 2022, p. 132.

¹⁶ A risultati egualmente inconcludenti era altresì giunta la COP-15 di Copenaghen tenutasi nel 2009, ove si attendeva l'adozione di un nuovo accordo internazionale in grado di raccogliere il testimone del Protocollo di Kyoto, rilanciando così l'impegno globale per la riduzione delle emissioni. Il *summit*, caratterizzato dall'estrema disomogeneità delle posizioni dei singoli Stati, si era infatti concluso con un compromesso (noto come "Accordo di Copenaghen") raggiunto da soli cinque Paesi, di cui la Conferenza si era limitata a "prendere nota". L'Accordo, invero, conteneva alcune importanti dichiarazioni di principio: oltre a ribadire la volontà politica di basare il contrasto al cambiamento climatico sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, esso riconosceva per la prima volta la necessità di stabilizzare l'aumento della temperatura terrestre entro i 2°C. Nell'Accordo, tuttavia, non vi era alcuna indicazione precisa circa gli strumenti da utilizzare, né alcun impegno di carattere vincolante.

mantenere l'aumento medio della temperatura globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con l'impegno di puntare a limitare l'aumento a 1,5°C (il cosiddetto "doppio traguardo"), riconoscendo che ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici. Nel far ciò, l'Accordo di Parigi ribalta il modello *top-down* del Protocollo di Kyoto (che di fatto imponeva "dall'alto" l'obbligo di raggiungere determinati *target* climatici), adottando un approccio *bottom-up*, che si concretizza in particolare nella previsione secondo cui tutti gli Stati devono predisporre e presentare, secondo criteri di chiarezza e trasparenza, appositi Piani di azione per il clima (*Nationally Determined Contributions*, NDCs), per i quali sono singolarmente responsabili, autovincolandosi al rispetto delle misure in essi enunciate¹⁷. L'Accordo, dunque, non pone un limite vincolante alle emissioni di ciascun Paese, ma delinea un sistema basato su una serie di impegni volontari di riduzione delle emissioni, definiti "dal basso" a livello nazionale da ciascuna Parte contraente sulla base delle risultanze della scienza e tenendo conto delle specifiche situazioni e priorità nazionali¹⁸. Gli NDCs devono poi essere aggiornati ogni cinque anni a partire dal 2023 e, secondo una clausola di non regressione, ogni contributo deve rappresentare un passo avanti rispetto al precedente, riflettendo la più alta ambizione possibile.

I Paesi sviluppati continueranno a svolgere un ruolo guida, ma, diversamente dal Protocollo di Kyoto, tutti gli Stati firmatari sono tenuti a contribuire alla riduzione delle emissioni: non è prevista più alcuna esenzione in favore dei Paesi in via di sviluppo.

Adottando una strategia che privilegia l'autoresponsabilità, l'iniziativa e la partecipazione dei singoli Stati, l'Accordo dà vita ad un «sistema piuttosto flessibile di risposta all'emergenza legata ai cambiamenti climatici», tale da «permettere a tutti gli Stati, inclusi quelli più riluttanti ad assumersi obblighi molto onerosi, di poter accettare di buon grado di essere Parte del sistema dell'Accordo di Parigi»¹⁹. Per garantire l'attuazione degli impegni gravanti sulle Parti non sono previsti meccanismi sanzionatori, ma si scommette sul potenziamento della trasparenza e del dovere di informazione in capo agli Stati, che almeno ogni due anni devono fornire tutti i dati sul progresso delle attività intraprese in esecuzione dei propri Piani²⁰; si combina un basso livello di vincolatività delle disposizioni (per lo più

¹⁷ Si veda in particolare l'articolo 4 dell'Accordo di Parigi.

¹⁸ M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 508.

¹⁹ Ivi, p. 515.

²⁰ Accordo di Parigi, articolo 13.