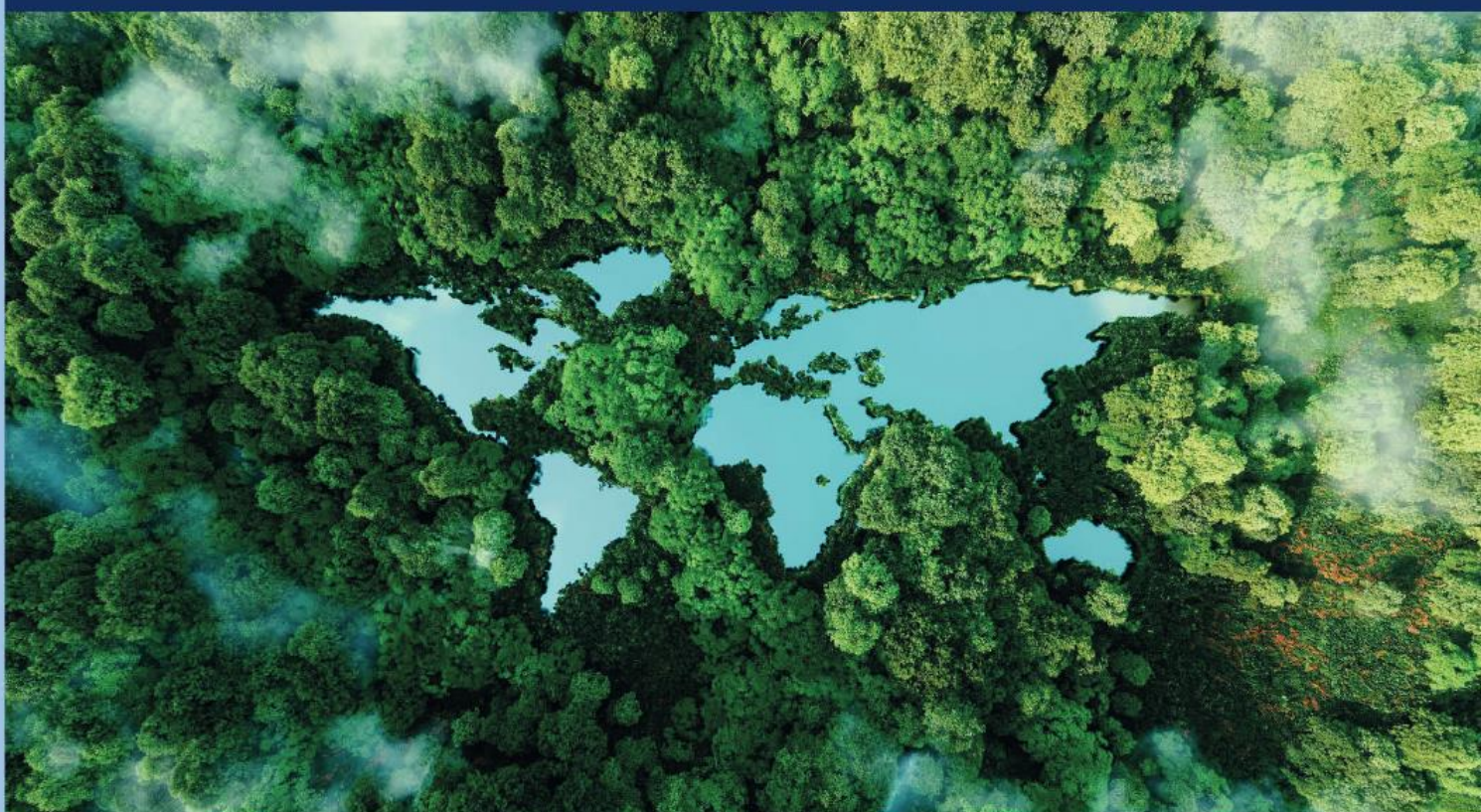


Maura Marchegiani

L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici



Giappichelli

Maura Marchegiani, L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici, 2023 - Giappichelli editore, Torino

Il vasto tema dei cambiamenti climatici rende particolarmente evidente l'opportunità di un approccio olistico, sistemico e transdisciplinare, richiedendo al contempo una riflessione accurata sul piano puramente gius-internazionalistico: le caratteristiche stesse del fenomeno dei cambiamenti climatici, la cui gestione non può prescindere da un elevato livello di cooperazione internazionale, pongono infatti una serie di interrogativi sulla natura, sul contenuto, sull'effettività e sulle prospettive di sviluppo degli strumenti di cui il diritto internazionale dispone per affrontare un fenomeno tanto variegato, eterogeneo e complesso, nonché per contenerne gli effetti.¹

Ancorché i cambiamenti climatici abbiano una portata globale e trasversale, le situazioni di particolare vulnerabilità climatica risultano colpite in modo sproporzionato e particolarmente grave dalle conseguenze, talvolta irreversibili, del fenomeno.²

Il surriscaldamento globale ha infatti determinato impatti negativi diffusi, nonché perdite e danni alla natura e alle persone, secondo una distribuzione diseguale tra sistemi, regioni e settori.³

La nozione di vulnerabilità climatica, chiaramente formulata da un punto di vista scientifico, non trova invece, sul piano giuridico, una sua compiuta definizione. Una simile lacuna potrebbe peraltro ricondursi dal fatto che, quando si parla di vulnerabilità ai cambiamenti climatici, da un punto di vista giuridico le possibili chiavi di lettura sono molteplici. La vulnerabilità climatica si presta infatti a vari livelli di analisi. La vulnerabilità rileva anzitutto in una dimensione individuale, incidendo sulle condizioni soggettive e personali e finendo per cumularsi con altre forme e tipologie di vulnerabilità individuale, come l'età, la disabilità, il genere, il contesto socio-economico e culturale. È peraltro possibile identificare anche una dimensione collettiva e comunitaria della vulnerabilità ai cambiamenti climatici, che può riguardare un gruppo nel suo complesso, come popoli indigeni o minoranze, che sperimentano *in modo tangibile* il degrado climatico con il rischio, in alcuni casi, di lenta e progressiva *scomparsa delle loro terre, su cui si radicano identità culturale e tradizioni, usi costumi e stili di vita*.

La vulnerabilità climatica può essere riferita anche a Stati la cui stessa esistenza rischia, in alcuni casi, di essere minacciata dal surriscaldamento, o addirittura riguardare aree geografiche ancora più vaste, che vanno al di là dei confini statali e che sono accomunate da caratteristiche geo-

¹ La comunità scientifica è attualmente in grado di affermare con certezza l'esistenza di un inequivocabile nesso di causalità e di una profonda interazione tra sistemi antropici, umani, sociali e alterazioni del clima, che hanno causato impatti negativi diffusi, perdite e danni all'ambiente, agli ecosistemi e alle persone, ben oltre la variabilità naturale del clima (IPCC 2022, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA).

² In proposito, si veda l'intervento di I. Fry, Special Rapporteur per la promozione e protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico, durante la prima conferenza stampa dall'assunzione del mandato, che ha avuto luogo il 21 ottobre 2022. Il Rapporteur ha definito il cambiamento climatico come «[...] the largest most pervasive threat to the natural environment and societies we have ever experienced», reperibile in <https://media.un.org/en/webtv>.

³ In proposito, l'IPCC evidenzia come "for any given warming level, the level of risk will also depend on trends in vulnerability and exposure of humans and ecosystems. Future exposure to climatic hazards is increasing globally due to socio-economic development trends including migration, growing inequality and urbanisation. Human vulnerability will concentrate in informal settlements and rapidly growing smaller settlements. In rural areas vulnerability will be heightened by high reliance on climate-sensitive livelihoods. Vulnerability of ecosystems will be strongly influenced by past, present, and future patterns of unsustainable consumption and production, increasing demographic pressures, and persistent unsustainable use and management of land, ocean, and water".

morfologiche, ambientali, strutturali, che ne determinano una particolare fragilità, in quanto maggiormente vulnerate dagli effetti dei cambiamenti climatici, rispetto ad altre zone.⁴

Proprio questa eterogeneità di condizioni di vulnerabilità climatica è probabilmente una delle ragioni per cui il diritto e la giurisprudenza non hanno ad oggi fornito una definizione della nozione di vulnerabilità, forse allo scopo di evitare di fissare in modo stabile una nozione che è per sua natura non statica, ma dinamica e che può variare a seconda di molteplici fattori, esogeni ed endogeni, con implicazioni diverse.

L'obiettivo principale da cui muove questo lavoro è principalmente quello di esaminare, attraverso il prisma della nozione di vulnerabilità nella sua dimensione individuale, geografica, spaziale e collettiva, la parabola evolutiva della cooperazione internazionale in tema di contrasto ai cambiamenti climatici. L'idea di fondo è che l'esplorazione delle forme, delle caratteristiche e delle varie espressioni della vulnerabilità climatica possa rendersi utile al fine di individuare alcune linee di tendenza verso cui le manifestazioni istituzionali, gli approcci della prassi, le decisioni della giurisprudenza in questo ambito si stanno orientando. L'ulteriore sfida che sottende questo studio è quella di tentare di comprendere se e in che misura la nozione di vulnerabilità sia idonea ad incidere su alcuni istituti classici del diritto internazionale, quantomeno nel contesto della cooperazione internazionale finalizzata alla gestione e al contrasto ai cambiamenti climatici.

La vulnerabilità dovuta ai cambiamenti climatici impone in effetti anzitutto una riflessione sull'opportunità di intensificare e rafforzare la cooperazione internazionale per la gestione e la lotta ai cambiamenti climatici. Le più recenti evoluzioni della prassi e gli orientamenti della giurisprudenza interna ed internazionale tendono infatti a riconoscere il progressivo consolidamento, al ricorrere di situazioni di vulnerabilità climatica, di una serie di obblighi ulteriori che graverebbero a vario titolo sugli attori coinvolti nella lotta ai cambiamenti climatici. In questa prospettiva, di particolare rilievo risulta l'incidenza che la nozione di vulnerabilità parrebbe esercitare su alcuni istituti classici dell'ordinamento internazionale, tendendo a favorire una graduale espansione del paradigma della soggettività internazionale. Nel contesto dei cambiamenti climatici, si avverte infatti con particolare enfasi come la responsabilità per il contrasto al fenomeno e ai suoi effetti non gravi esclusivamente sugli Stati, tradizionali protagonisti delle relazioni internazionali, ma incomba anche in capo a soggetti non statali, come imprese multinazionali o organizzazioni non governative, nonché a enti sovranazionali, come le organizzazioni internazionali, che hanno acquisito un ruolo progressivamente più rilevante nell'affrontare le questioni legate ai cambiamenti climatici.

Contestualmente, la marcata vulnerabilità climatica, che caratterizza in modo particolare determinati sistemi naturali, luoghi geografici, gruppi socio-culturali, comunità locali e categorie di individui, tende a favorire il graduale riconoscimento della titolarità di specifici diritti e interessi, direttamente in capo a queste collettività, come conseguenza di una crescente consapevolezza della minaccia globale che i cambiamenti climatici rappresentano per la sicurezza internazionale, per la tutela dei diritti fondamentali, per la dignità e per la stessa sopravvivenza della razza umana.

Nel rapporto tra crisi climatica e vulnerabilità, l'istituto della soggettività internazionale tende pertanto a ridimensionarsi sensibilmente, attraverso il passaggio da un paradigma imperniato prevalentemente sugli Stati, classici protagonisti delle relazioni internazionali, a un paradigma poliedrico, che non si limita esclusivamente a considerare le responsabilità degli attori coinvolti a vario titolo nella crisi climatica, ma che ruota anche attorno al perseguimento di specifici diritti, interessi e posizioni giuridiche di cui risulterebbero direttamente titolari, nell'ordinamento giuridico internazionale, le categorie vulnerabili a livello individuale, comunitario e collettivo.

⁴ Noto è l'esempio dei SIDS, dei piccoli Stati insulari (tra Caraibi, Pacifico e Oceano Indiano), che rischiano di essere interamente sommersi dall'innalzamento del livello del mare o i cui territori potrebbero divenire comunque inospitali, con problemi anche in termini di permanenza della soggettività internazionale; ma pensiamo anche a contesti a noi più prossimi, come la stessa area del Mediterraneo, che è tra i mari che subiscono un più rapido innalzamento, Mediterraneo su cui affacciano Stati molto eterogenei tra loro, ma tutti ugualmente soggetti agli importanti effetti dei CC.

Il contrasto ai cambiamenti climatici sembrerebbe pertanto collocarsi nell'ambito di quei settori del diritto internazionale in cui categorie consolidate e istituti classici dell'ordinamento giuridico internazionale finiscono per subire percettibili smottamenti concettuali, configurando l'esigenza di possibili mutamenti di paradigma. La valutazione della misura e dell'intensità di simili mutamenti contribuisce ad esplorare le caratteristiche della nozione e delle implicazioni della dimensione collettiva della vulnerabilità di fronte ai cambiamenti climatici.

Alla definizione di vulnerabilità climatica e alla sua relazione con i cambiamenti climatici è dedicato la parte iniziale del volume, attraverso l'esame degli effetti più devastanti e delle conseguenze più rilevanti del fenomeno dei cambiamenti climatici su specifici sistemi naturali e socio-economici, nonché delle diverse modalità in cui le comunità possono essere colpite dalla vulnerabilità climatica. Ciò al fine di verificare quale sia lo stato attuale di evoluzione della cooperazione internazionale in materia e con quali strumenti e strategie il diritto internazionale possa far fronte alla condizione di particolare vulnerabilità di fronte ai cambiamenti climatici. Questa esigenza risulta specialmente urgente con specifico riferimento ad aree del mondo che sono caratterizzate da una rilevante eterogeneità di struttura, forme di governo, sistemi socio-economici, livello di sviluppo, ancorché accomunate dai medesimi fattori e livelli di rischio climatico (Capitolo I).

Una ricognizione dei principali strumenti convenzionali adottati a livello internazionale in tema di gestione e contrasto ai cambiamenti climatici, come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi, oltre ad altre iniziative predisposte nell'ambito della cooperazione tra Stati, può rendersi funzionale a verificare caratteristiche, potenzialità e limiti dei principali strumenti normativi e sviluppi della prassi nella promozione dell'azione globale contro il cambiamento climatico, nel solco dell'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. L'analisi dei principali strumenti di regolamentazione internazionale del fenomeno dei cambiamenti climatici, tra cui la responsabilità comune ma differenziata, la finanza climatica, la trasparenza e il monitoraggio, l'attuazione delle politiche di adattamento e mitigazione e le modalità di governance del fenomeno, concorre anche a rilevare la tendenziale inadeguatezza degli sforzi compiuti fino ad oggi attraverso il ricorso alle tradizionali categorie e forme della cooperazione internazionale, nonché a mettere in evidenza l'esigenza di ricorrere a nuovi paradigmi e a nuove strategie per garantire il raggiungimento di risultati significativi in termini di contrasto alle alterazioni climatiche (Capitolo II).

Il percorso si snoda poi attraverso l'analisi della recente eppur copiosa giurisprudenza interna ed internazionale dedicata al tema dei cambiamenti climatici. Trattasi di orientamenti piuttosto articolati e vari, che spaziano tra casi di contenzioso interstatale e manifestazioni giurisprudenziali di corti interne, sovranazionali e organi di controllo, che hanno avuto il merito di sollevare l'attenzione su questioni di particolare complessità, come la definizione e il consolidamento delle interconnessioni tra cambiamenti climatici e violazioni dei diritti umani, ancorché gli esiti a cui simili decisioni pervengono non risultino, in taluni casi, completamente soddisfacenti nella prospettiva di garantire un'adeguata tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità, con specifico riguardo alla condizione delle comunità locali, dei popoli indigeni e della migrazione per ragioni climatiche (Capitolo III).

L'approfondimento di simili questioni consente tuttavia di far emergere la dimensione collettiva della vulnerabilità nel contesto dei cambiamenti climatici e di conseguenza induce ad esplorare l'opportunità di un adeguamento dei meccanismi di tutela e degli strumenti normativi e giudiziari, al fine di far fronte agli effetti più devastanti, impellenti e gravi del fenomeno, che forniscono lo spunto per una serie di riflessioni conclusive relative all'incidenza della nozione di vulnerabilità, applicata al contesto dei cambiamenti climatici, su alcune categorie classiche del diritto internazionale, con particolare riferimento all'istituto della soggettività, espandendone in qualche modo i confini rispetto al tradizionale paradigma, che vede gli Stati come protagonisti indiscussi dell'ordinamento internazionale (Capitolo IV).

Nel suo complesso, l'analisi intende contribuire ad accertare se, come, con quali limiti e potenzialità il ricorso al paradigma della vulnerabilità, nella sua dimensione collettiva, rappresenti una chiave di lettura funzionale a rispondere alle esigenze di effettività ed efficacia poste dalla complessa, incombente e poliedrica sfida dei cambiamenti climatici e contribuire in tal senso alla piena e completa realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, nel solco dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2015.⁵

Uno tra i contributi più significativi dell'Agenda 2030 risiede probabilmente nell'aver promosso una stretta integrazione tra la dimensione ambientale, sociale ed economica della sostenibilità, che ha, in tema di cambiamenti climatici, importanti ripercussioni, come peraltro esplicitamente riconosciuto dall'IPCC,⁶ che, nel suo ultimo lavoro ha evocato “the interdependence of climate, ecosystems and biodiversity, and human societies; the value of diverse forms of knowledge; and the close linkages between climate change adaptation, mitigation, ecosystem health, human well-being and sustainable development, and reflects the increasing diversity of actors involved in climate action”.⁷

L'Agenda 2030 è, del resto, destinata ad influenzare considerevolmente lo sviluppo della semantica dei concetti giuridici, economici, sociali, politici e culturali, specialmente in relazione alla gestione internazionale del fenomeno dei cambiamenti climatici.⁸

L'eccezionalità del periodo storico attuale, che può ragionevolmente, per molti aspetti, essere qualificato come un momento di crisi, richiede ed impone una speciale considerazione in particolare per le situazioni di vulnerabilità climatica, che riguarda, in misura crescente, sistemi umani, sociali, ambientali e naturali.⁹

⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 70/1, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, 25 settembre 2015. La dottrina in tema di Agenda 2030 e obiettivi per lo sviluppo sostenibile è molto vasta. Si confronti, ex multis, N. Arajärvi, *The Rule of Law in the 2030 Agenda*, in *Hague J Rule Law*, 2018, p. 187 ss.; B. Deacon, *SDGs, Agenda 2030 and the Prospects for Transformative Social Policy and Social Development*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, 2016, p. 79; S. Atapattu, *Emergence of International Environmental Law: A Brief History from the Stockholm Conference to Agenda 2030*, in E. Sobenes, S. Mead, B. Samson (eds.), *The Environment Through the Lens of International Courts and Tribunals*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022.

⁶ Come è noto, l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) è un organismo intergovernativo istituito congiuntamente dall'Organizzazione meteorologica mondiale (WMO) e dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), nel 1988, al fine di fornire relazioni periodiche di valutazioni scientifiche sul fenomeno dei cambiamenti climatici, sui loro impatti ambientali e socio-economici, sui potenziali rischi, su strategie di mitigazione e adattamento. Questo organismo di esperti si compone di tre gruppi di lavoro: il Gruppo I si occupa delle questioni scientifiche e tecniche dell'evoluzione del clima; il Gruppo II è specificamente dedicato all'analisi delle conseguenze dei cambiamenti climatici, al tema dell'adattamento e della vulnerabilità; il Gruppo III affronta il problema della mitigazione del cambiamento climatico. Per approfondimenti: www.ipcc.ch. In argomento, R.K. Pachauri, L.A. Meyer (eds.), *Intergovernmental Panel on Climate Change*, in IPCC 2014, *Climate Change: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva, 2014.

⁷ IPCC 2023, AR6 SYR, cit., *Summary for Policymakers, Introduction*, IPCC-LVIII/Doc. 4, p.3.

⁸ La stretta interrelazione tra cambiamenti climatici e obiettivi dello sviluppo sostenibile viene sottolineato dall'IPCC con rinnovata enfasi rispetto al passato, come emerge proprio dal suo ultimo Rapporto, IPCC 2023, AR6 SYR, cit., in cui si afferma come “many mitigation and adaptation actions have multiple synergies with Sustainable Development Goals (SDGs) and sustainable development generally, but some actions can also have trade-offs. Potential synergies with SDGs exceed potential trade-offs; synergies and trade-offs depend on the pace and magnitude of change and the development context including inequalities with consideration of climate justice. Trade-offs can be evaluated and minimized by giving emphasis to capacity building, finance, governance, technology transfer, investments, development, context specific gender-based and other social equity considerations with meaningful participation of Indigenous Peoples, local communities and vulnerable populations” (IPCC 2023, AR6 SYR, cit., *Synergies and Trade-Offs with Sustainable Development*, C. 4, p. 32).

⁹ Progressivamente crescente è l'attenzione rivolta alle questioni connesse alla vulnerabilità climatica, sia umana che ambientale, come si evince anche dai lavori dell'IPCC, che ha creato un gruppo di lavoro ad hoc alla trattazione analitica della questione, dedicato “to assess the impacts of climate change, from a world-wide to a regional view of ecosystems

Il concetto stesso di crisi, condizione destinata a caratterizzare in modo progressivamente più strutturale la normalità, contiene peraltro in sé i caratteri idonei a determinare l'avvio di processi di trasformazione, che riguardino le istituzioni politiche e sociali, le strutture economiche e le categorie giuridiche, dando vita ad una sorta di ponte tra le esperienze precedenti e le proiezioni future, in un presente in perpetua transizione. In questa prospettiva, le strategie attraverso cui la comunità internazionale riuscirà a reagire alla sfida dei cambiamenti climatici determineranno la direzione verso cui l'intera umanità si muoverà per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, declinati nell'Agenda 2030, che segnano il percorso verso i principali progressi sulle questioni globali: dalla salute alla fame, dall'uguaglianza al lavoro, dall'istruzione alla pace e alla stabilità, nel rispetto di ogni forma di vulnerabilità.

and biodiversity, and of humans and their diverse societies, cultures and settlements. It considers their vulnerabilities and the capacities and limits of these natural and human systems to adapt to climate change and thereby reduce climate-associated risks together with options for creating a sustainable future for all through an equitable and integrated approach to mitigation and adaptation efforts at all scales” (<https://www.ipcc.ch/working-group/wg2/>). In questa prospettiva, costanti saranno i richiami ai lavori dell'IPCC, con particolare riferimento ai rapporti redatti dal II Working Group e, su tutti, al recente IPCC 2022, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, cit.