

Una crisi “a geometria variabile”?

Il cambiamento climatico dall’attivismo giurisprudenziale alla COP del “World minus one”

di Domenico Amirante

1. – Se il 2024 può essere considerato l’anno dell’affermazione della giustizia climatica, contrassegnato soprattutto da alcune sentenze innovative della Corte EDU, il 2025 si preannunciava come quello della sua definitiva consacrazione, viste le aspettative che aveva generato la richiesta di parere alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG), avviata da Vanuatu, un piccolo Stato insulare del Pacifico. Questa iniziativa, infatti, ha suscitato un notevole consenso internazionale, sfociato in una risoluzione dell’Assemblea Generale dell’ONU che ha chiesto alla Corte dell’Aja di pronunciarsi sui doveri degli Stati in tema di cambiamenti climatici. Il parere rilasciato dalla CIG non ha tradito le aspettative, ma gli entusiasmi della comunità scientifica e degli attivisti climatici sono stati immediatamente smorzati dal parziale fallimento della COP30 di Belém, specchio di un generalizzato clima di disimpegno nei confronti del contrasto al *climate change* da parte di molti Stati. Sotto il profilo delle politiche climatiche, tuttavia, il 2025 ha prodotto anche sviluppi positivi che si inseriscono nel nuovo scenario geopolitico e giuridico-istituzionale mondiale che si sta disegnando.

Innanzitutto, il parere della CIG è il risultato di un processo di aggregazione che, partito da un ridotto *core group* di 18 nazioni (anche europee, come Portogallo e Germania), ha messo insieme una coalizione di ben 132 Stati, in prevalenza appartenenti al cosiddetto *Sud del mondo*, con la rumorosa assenza degli Stati Uniti (apertamente contrari all’iniziativa), ma con la presenza di molti Paesi europei, fra cui l’Italia. In materia climatica si sta riproponendo quello scenario già profetizzato quasi dieci anni orsono da Bruno Latour (in *Où atterrir? Comment s’orienter en politique*, Paris, 2017), quando ironicamente affermava che «dobbiamo ringraziare i sostenitori di Donald Trump per avere ben chiarito la questione climatica quando lo hanno spinto a ritirarsi dall’accordo di Parigi [...]; tutti ormai sono consapevoli della centralità della questione climatica per gli equilibri geopolitici e di

quanto essa sia strettamente legata alle ingiustizie e alle disuguaglianze». Infatti, nel biennio 2024-25, il disimpegno degli Stati Uniti sul clima non si è semplicemente tradotto nella (facilmente pronosticabile) uscita dall'Accordo di Parigi, ma anche nella contestazione ufficiale delle evidenze scientifiche ormai raggiunte in merito ai cambiamenti climatici («è la più grande bufala del secolo», secondo l'attuale Presidente nordamericano) e nell'attacco diretto all'IPCC, l'organismo ONU incaricato di monitorare l'evoluzione del clima.

Insomma, pare che l'attuale crisi climatica sia ormai a *geometria variabile*, cioè interessi solo alcune parti del pianeta e possa essere, a piacimento, esclusa dall'agenda politica dai singoli Stati, con buona pace di quanto viene affermato dal diritto internazionale e ribadito dalle giurisdizioni, internazionali e nazionali, del *resto del mondo*.

In realtà questa situazione sembra rispecchiare una più generale evoluzione degli equilibri geopolitici planetari che viene indicata da molti addetti ai lavori internazionali come “*the World minus one*” (laddove il *minus* è ovviamente la declinante superpotenza mondiale del secolo scorso). Stiamo assistendo, in sostanza, a un riallineamento di alleanze commerciali e politiche che ha come protagonisti attori globali di dimensioni demografiche anche superiori agli Stati Uniti (quali Cina e India) e organizzazioni transcontinentali, come i BRICS, potenzialmente in grado di ridisegnare la carta geopolitica del mondo. In questo scenario, le stesse politiche climatiche, dopo aver superato il primo banco di prova di una COP30 di Belém ridimensionata (svoltasi anch'essa *minus one*), potrebbero orientarsi non più verso la mera ricerca di un consenso unanime, ma nella prospettiva di azioni internazionali più incisive attraverso delle *coalizioni di volenterosi*. Un primo riscontro in tal senso potrà arrivare dalla *Conferenza internazionale sulla transizione dai combustibili fossili* (in calendario dal 24 al 29 aprile a Santa Marta, Colombia), che si propone di colmare le lacune in termini di interventi concreti che l'approccio universalista e unanimista delle COP ha finora mostrato. Questa Conferenza, partita da una alleanza trasversale fra Paesi Bassi e Colombia, sta vedendo un numero sempre crescente di adesioni e si annuncia come *arena potenziale* di un nuovo protagonismo in tema di politiche climatiche, sia a livello internazionale, sia nazionale.

2. – Con il *parere consultivo* rilasciato lo scorso 23 luglio, la Corte Internazionale di Giustizia si è pronunciata sui doveri gli Stati in materia climatica. Le questioni sottoposte all'attenzione della Corte riguardavano gli obblighi che, in base al diritto internazionale, gravano sugli Stati al fine di contrastare il cambiamento climatico e le conseguenze giuridiche per l'ipotesi di una loro violazione, con specifico riferimento ai danni subiti dai Paesi in via di sviluppo e dalle generazioni presenti e future. Dopo i numerosi interventi di Corti di livello nazionale o regionale (come la Corte EDU), questo parere acquista il valore di una vera e propria consacrazione, non

tanto del contenzioso climatico, quanto di alcuni principi di base che ribadiscono gli obblighi degli Stati, anche a prescindere dalla loro adesione a trattati generali o settoriali in materia.

Innanzitutto, la Corte ricostruisce il sistema dei trattati sul clima, richiamando quelli principali, vale a dire l'UNFCC (la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici), il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi, ma riferendosi anche ad altri *trattati ambientali*, come la Convenzione sul diritto del mare, la Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono, il Protocollo di Montreal, la Convenzione sulla diversità biologica e quella delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione.

In merito all'applicazione delle norme di questi trattati, la Corte stabilisce che gli Stati parte dell'UNFCC hanno *l'obbligo* di adottare misure dirette a contribuire sia alla mitigazione, sia all'adattamento al *climate change*, con particolare riguardo alle economie più sviluppate (Stati che rientrano nell'Allegato 1), che dovranno essere particolarmente all'avanguardia nella lotta ai cambiamenti climatici. La Corte precisa che, in questo contesto, gli Stati sono tenuti a preparare e a presentare ogni cinque anni le rispettive *Nationally Determined Contributions* (NDC), il cui obiettivo è quello di assicurare il massimo impegno di ogni singolo Stato per raggiungere il comune scopo globale. Inoltre, il parere pone l'accento sul generale dovere degli Stati di prevenire, con la dovuta diligenza (*due diligence*), danni significativi all'ambiente, nonché sul dovere di cooperazione come elemento fondamentale per un'azione multilaterale e concreta.

Ma c'è di più.

Secondo la Corte, infatti, è lo stesso diritto internazionale consuetudinario ad imporre agli Stati obblighi in merito alla protezione del sistema climatico e delle altre componenti dell'ambiente rispetto alle emissioni di gas a effetto serra. Quindi, le norme del diritto consuetudinario internazionale ambientale si applicano a tutti gli Stati, anche a quelli che non sono parti dei trattati sul clima o ne siano usciti, con la conseguenza che tali Paesi possono comunque essere chiamati a rispondere per illecito internazionale in caso di violazione degli obblighi in materia climatica.

La CIG ha affrontato, poi, lo spinoso tema del rapporto fra diritti umani e cambiamenti climatici, confermando che questi ultimi stanno minando il godimento di numerosi diritti fondamentali, come quello alla vita, alla salute, a condizioni di vita dignitose e, in alcuni casi, stanno mettendo a rischio l'accesso al cibo, all'acqua e alla casa. Per la Corte il diritto a un ambiente integro, salubre e sostenibile, è presupposto imprescindibile per l'esercizio di tutti gli altri diritti umani. Si legge nel parere, infatti, che «è difficile immaginare come gli Stati possano garantire il rispetto dei diritti umani senza al contempo assicurare la tutela del diritto a un ambiente sano».

In merito alle conseguenze di condotte illecite od omissive, la CIG ha chiarito che la violazione degli obblighi in materia climatica determina un illecito internazionale passibile di sanzione, dal momento che le norme

climatiche non sono più generici doveri morali ma responsabilità giuridiche concrete e vincolanti, capaci di innescare l'intera gamma di conseguenze previste in materia di responsabilità degli Stati. Tra questi, la Corte cita l'obbligo di cessare le infrazioni rilevate, di offrire garanzie di non ripetere violazioni future, nonché l'obbligo di piena riparazione, nella forma ritenuta (anche pecuniaria) di volta in volta più opportuna rispetto al danno provocato.

3. – Il parere consultivo della CIG costituisce, dunque, un tassello che consolida il ruolo del formante giurisprudenziale nella lotta contro il *climate change*, considerato che fornisce un'analisi accurata dell'attuale impianto normativo sul tema, pur non avendo la portata di una vera e propria sentenza. La ricostruzione di un articolato sistema di obblighi climatici, difatti, rappresenta uno strumento utile per i decisori politici e per i tribunali nazionali al fine di orientarsi in una materia ancora in piena evoluzione. Riconoscendo nel proprio percorso argomentativo la concreta correlazione esistente tra il diritto a un ambiente sano, il contrasto ai cambiamenti climatici e l'esercizio dei diritti umani, la Corte ha tracciato un *piano ideale d'azione*, conferendo maggiore autorevolezza ai negoziati internazionali e invitando gli Stati ad agire, stimolandone la cooperazione.

Non è un caso, infatti, che tale parere sia stato espressamente richiamato e applicato dal Tribunale distrettuale olandese dell'Aja, nell'ambito di un recentissimo caso di giustizia climatica, ossia il *Klimaatzaak Bonaire*, nel quale lo Stato olandese è stato condannato per mancata protezione dei cittadini dell'isola caraibica di Bonaire (ex colonia, che ha attualmente lo *status* di municipalità speciale dei Paesi Bassi) dagli effetti del cambiamento climatico. Questa sentenza rappresenta un primo banco di prova, nel continente europeo, per il riconoscimento di un obbligo a carico di ogni Stato di predisporre una politica climatica non solo adeguata, ma anche territorialmente equa, soprattutto sulla scorta di quanto avvenuto nell'ambito della COP30 di Belém, durante la quale gli Stati avrebbero dovuto presentare i nuovi NDC, ossia gli impegni climatici nazionali per il 2035. Difatti, anche secondo la ricostruzione della *District Court of The Hague*, la CIG (il cui parere è stato invocato, per la prima volta, dinanzi ad un tribunale nazionale, creando, potenzialmente, un precedente per l'operatività degli obblighi climatici internazionali all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali) ha affermato l'obbligo per gli Stati di adottare misure tempestive, concrete ed efficaci in materia climatica, anche attraverso un'adeguata ricerca scientifica sui rischi climatici, lo sviluppo di piani nazionali di adattamento, un'attuazione efficace con risorse sufficienti e, infine, un costante e continuo monitoraggio.

4. – Se la giurisprudenza internazionale sembra aver ormai delineato un

quadro certo e articolato per quanto riguarda le responsabilità degli Stati in tema di *climate change*, sottolineando la validità *erga omnes* degli obblighi ambientali e climatici, non altrettanto può dirsi per le politiche concrete di attuazione, come risulta chiaro dai risultati complessivamente deludenti della COP30 che si è tenuta a Belém lo scorso novembre. Annunciata come la “COP della mitigazione”, questa Conferenza internazionale potrebbe rappresentare un effettivo spartiacque per le politiche climatiche mondiali, anche se non nella direzione auspicata dai suoi organizzatori.

Ad alimentare le attese della comunità internazionale aveva certamente contribuito la scelta, fortemente simbolica, di Belém, porta d'ingresso della foresta amazzonica, un ecosistema cruciale nella sfida climatica globale. D'altra parte, il Brasile, che detiene la porzione più estesa di Amazzonia, proveniva da una stagione politica che aveva incentivato la deforestazione e l'espansione dell'agrobusiness, con evidenti ricadute sulla tutela dell'ambiente; la Conferenza, dunque, simboleggiava un cambio di rotta nella politica del Paese che oggi ambisce ad entrare nel novero dei *leader* globali nella lotta ai cambiamenti climatici, partendo proprio dalla salvaguardia del *polmone verde* del pianeta.

In effetti, il principale esito della COP30, al di là dei successi e degli insuccessi dei negoziati, è l'oggettiva carenza di *leadership* globale delle politiche climatiche. Il posto lasciato vacante dagli USA, infatti, deve ancora trovare un suo nuovo legittimo occupante, ammesso che sia utile individuarlo. La domanda che molti si pongono è se, invece, non sia forse opportuno cambiare la metodologia d'azione climatica, passando da un multilateralismo unanimista (caratterizzato da *stop and go* continui che spostano sempre più al ribasso obiettivi e risultati raggiunti) ad un approccio maggiormente selettivo che valorizzi l'attivismo degli Stati effettivamente impegnati nella transizione, in grado di fare da traino a quelli recalcitranti. Questi ultimi perderebbero, in tal modo, la loro capacità di ritardare o addirittura bloccare la transizione energetica, cioè il *core business* di tutto il sistema delle COP climatiche.

I lavori della COP30 si sono aperti proprio con l'interessante proposta della presidenza brasiliana di una *road map* per guidare i Paesi verso l'uscita dai combustibili fossili, un tema che ha immediatamente acceso il dibattito, rivelando profonde divergenze di opinioni. Basti pensare che mentre una parte del mondo sedeva al tavolo della COP30 per negoziare sul *phase-out* dai combustibili fossili, l'altra parte era al G20 di Johannesburg, dove Ursula von der Leyen affermava in maniera piuttosto equivoca che «non stiamo combattendo contro i combustibili fossili, ma contro le emissioni».

Il risultato è stato un'ennesima *impasse*: la *road map* non è stata approvata perché non ha incontrato il consenso necessario – a causa soprattutto delle forti resistenze del gruppo arabo, dell'India, della Russia e, in parte, della stessa Cina – e dell'uscita dai combustibili fossili non v'è traccia neppure nel testo finale. In sostanza, alla richiesta di un impegno chiaro e concreto sulle

fonti fossili, la COP30 ha risposto con una generica “riduzione accelerata”, senza alcun riferimento esplicito alla loro eliminazione.

Altro obiettivo centrale – e mancato – della COP30 riguardava l’aggiornamento delle *Nationally Determined Contributions* (NDC) per il 2035, da presentare entro il 2025 proprio in vista della Conferenza. Purtroppo, molti Paesi non hanno rispettato tale scadenza, mentre altri hanno presentato piani poco credibili. Secondo il Rapporto di sintesi sui piani nazionali per il clima dell’UNFCCC, le NDC finora presentate mantengono il mondo su una traiettoria di riscaldamento compresa tra i 2,5°C e i 2,6°C entro il 2100, ben al di sopra della soglia di 1,5°C fissata a Parigi e ribadita a Belém. In questo contesto, l’approvazione del *Global Implementation Accelerator*, pensato per incoraggiare l’attuazione delle NDC, appare poco più di un gesto formale, poiché la sua natura volontaria ne limita la portata, rendendola un’azione priva di reale incisività. La mancanza di concreti strumenti di potenziamento dell’impegno a livello statale, unita all’omissione di ogni riferimento testuale all’eliminazione delle fonti fossili, rischiano di svuotare di sostanza l’obiettivo di 1,5°C, riducendolo a un parametro *simbolico* orfano di vincoli operativi.

Fra gli aspetti positivi, invece, l’approvazione del *Just Transition Mechanism* rappresenta un segnale incoraggiante in termini di cooperazione internazionale e assistenza tecnica in vista della prossima COP, nonché, più in generale, l’applicazione di un approccio inclusivo alla transizione energetica. Questo, infatti, tiene conto non solo delle richieste della società civile, ma anche del nuovo protagonismo delle comunità indigene, il cui riconoscimento, anche ufficiale, rappresenta uno dei passi in avanti della COP30. Certo, le aspettative erano superiori rispetto al risultato ottenuto, come hanno sottolineato, con manifestazioni e proteste, gli stessi rappresentanti dei popoli indigeni, i quali hanno fatto notare come le presenze accreditate nella *Blue zone* (lo spazio riservato ai negoziati veri e propri) abbiano fatto registrare una sovrarappresentazione dei lobbisti delle energie fossili, mentre gli esponenti indigeni sono stati solo 900, a fronte dei 3000 attesi. Gli stessi, inoltre, hanno sottolineato come la COP non abbia sostanzialmente recepito le istanze per un riconoscimento vincolante del consenso libero, previo e informato, in applicazione della Dichiarazione ONU sui Diritti dei Popoli Indigeni, ai sensi della quale ogni progetto che abbia un impatto sulle risorse o sulle vite delle popolazioni indigene dev’essere discusso con loro in anticipo, garantendo informazioni complete e comprensibili, nonché la possibilità di modificare o rifiutare la proposta.

Risultati parzialmente positivi si registrano, poi, sul fronte energetico, con un richiamo all’accesso universale all’energia, al potenziamento delle rinnovabili e alla necessità di una maggiore cooperazione internazionale su finanza e tecnologia.

Il testo finale, significativamente denominato *Mutirão* (termine brasiliano traducibile in *mobilitazione collettiva*), ci restituisce con

immediatezza lo spirito che ha guidato i negoziati e la natura profondamente compromissoria dell'accordo raggiunto. Se da un lato, infatti, emerge una consapevolezza sempre maggiore in merito alla dimensione sociale della transizione ecologica in generale, dall'altro persistono reticenze significative su nodi strutturali della crisi climatica, come l'abbandono dei combustibili fossili, che gli esperti hanno definito imprescindibile per la riduzione delle emissioni. Ancora una volta, il compromesso finale, pur di raggiungere il consenso di tutti gli attori presenti, frena l'azione climatica e indebolisce il ruolo delle COP che, in assenza di impegni determinati e vincolanti, rischiano di essere percepite più come *hermesse simboliche* che come motori di un sostanziale cambiamento.

5. – Nel 2025 emerge, quindi, un quadro complesso del diritto ambientale e climatico, caratterizzato dalle *divergenze parallele* fra l'*attivismo giurisprudenziale* e gli *stop and go* delle politiche concrete, sia a livello internazionale, sia nazionale.

Emerge inoltre, anche alla luce dei venti di guerra che soffiano da più parti, un dato incontrovertibile: le politiche climatiche sono intrecciate a doppio filo con quelle energetiche e con gli equilibri geopolitici ad esse sottesi. In tale contesto si sta delineando, in modo sempre più netto, la competizione fra *Elettrostat*i e *Petrostat*i. I primi (che hanno nella Cina, con la sua iperproduzione di energia pulita da eolico e solare, il loro campione) guardano al futuro e si proiettano verso una transizione robusta, puntando ad un mix energetico che privilegi le fonti rinnovabili e una tendenziale autonomia di approvvigionamento. I secondi sono ancorati al passato (quello del dominio USA) e mantengono, al meglio, uno sguardo fisso su un presente sempre più *in via di esaurimento*. I *Petrostat*i vivono le contraddizioni di un vecchio sistema basato sulla circolazione globale delle fonti fossili che, per sopravvivere, ha bisogno di strategie di dominio geopolitico che contemplanò il sempre più abituale ricorso alle guerre; queste, però, creano blocchi alla circolazione dei prodotti energetici fossili mandando in tilt le catene di approvvigionamento e i prezzi dell'energia, con il risultato di creare instabilità sia politica che economica.

Tuttavia, chi si aspetta una decisa assunzione della *leadership climatica* da parte della Cina (anche alla luce della sua ormai consolidata politica di *civilizzazione ecologica*, sostenuta sia nei discorsi pubblici, sia nei piani di sviluppo economico) rimarrà deluso. Va infatti considerato che, invece di tentare rischiose avventure sul fronte politico-diplomatico, Pechino preferisce consolidare la sua posizione dominante sui nuovi mercati dell'energia, in attesa che il vecchio sistema dei *Petrostat*i imploda da solo (e le recenti vicende belliche, con il blocco dello stretto di Hormuz, stanno tragicamente confermando questa evoluzione).

E allora l'elemento di maggior interesse in materia di politiche climatiche internazionali appare proprio l'indizione della prima *Conferenza*

internazionale sulla transizione dai combustibili fossili, che si terrà a fine aprile 2026 a Santa Marta (Colombia), con l'ambizione di consolidare definitivamente il *Fossil Fuel Treaty*. Questo Trattato globale di non-proliferazione dei combustibili fossili, lanciato nel 2020, è finora rimasto un'enunciazione di principio. Come accennato all'inizio di questo *Editoriale*, la Conferenza di Santa Marta propone una diversa modalità di approccio alle politiche climatiche, avviando azioni concrete da parte di una sorta di *coalizione di volenterosi* (per ora composta da una trentina di Paesi, con adesioni in rapido aumento). Questa Conferenza, annunciata proprio a Belém, si propone non tanto come un'alternativa al meccanismo delle COP, quanto come una sorta di suo acceleratore, incentrato su azioni concrete, necessarie per uscire dall'era dei combustibili fossili. Gli Stati europei vi parteciperanno in ordine sparso (sinora hanno aderito, fra gli altri, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Spagna, Slovenia, ma non l'Italia), mentre i più attivi sono gli Stati insulari del Pacifico e alcune democrazie latino-americane, capitanate, questa volta, dalla Colombia.

Il quadro generale di riferimento di simili iniziative, anche in considerazione dell'*opposizione militante* degli USA alle politiche climatiche, è quello del *World minus one*, un mondo in grado di costruire alleanze globali anche senza la ex superpotenza. Si tratta di un'interpretazione degli scenari internazionali rilanciata proprio nel 2025 dall'interessante libro di Amitav Acharya, *The Once and Future World Order: Why Global Civilization Will Survive the Decline of the West* (London, 2025). In questa ponderosa monografia, il professore dell'*American University* di Washington sostiene che «l'ordine mondiale non è monopolio dell'Occidente, ma opera condivisa di più civiltà nell'arco della storia», aggiungendo che «la storia sta ora avanzando in una direzione del tutto nuova: post-occidentale, multi-civiltà e geo-politicamente plurale», ma che ciò non comporta necessariamente una prospettiva antioccidentale. Al contrario, Acharya invita l'Occidente (e, in particolare, l'Europa) «a imparare dal passato e a cooperare con le nuove potenze per forgiare un ordine condiviso, capace di affrontare sfide comuni – guerre, sicurezza energetica, disuguaglianze – senza ricadere nelle contrapposizioni tra blocchi». Si tratta di una prospettiva da prendere in considerazione per andare al di là dell'internazionalismo unanimista che ha finito per risolversi, nel migliore dei casi, in uno stallo delle politiche ambientali e climatiche, mentre il *climate change*, con i suoi effetti distruttivi, continua inesorabilmente ad avanzare.

Domenico Amirante

Dip.to di Scienze Politiche,
Università della Campania

domenico.amirante@unicampania.it