

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Climate change:
un nuovo ruolo per il Consiglio di
Sicurezza delle Nazioni Unite
la sicurezza collettiva nel Ventunesimo secolo

Cattedra di Organizzazione Internazionale e Diritti Umani

Prof. Andrea Saccucci

RELATORE

Prof. Gianfranco Pellegrino

CORRELATORE

Valeria Pellegrino

CANDIDATA

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI.....	6
INTRODUZIONE	9
CAPITOLO PRIMO.....	16
IL CAMBIAMENTO CLIMATICO COME UNA MINACCIA ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALI.....	16
1.1 Cambiamento climatico: il Sesto Rapporto dell’IPCC e i possibili scenari dell’impatto del cambiamento climatico.....	16
1.2 Effetti del cambiamento climatico su più fronti: pace e sicurezza internazionali a rischio	27
<i>1.2.1 Danni primari e danni secondari</i>	<i>28</i>
<i>1.2.2 Eventi metereologici estremi</i>	<i>29</i>
<i>1.2.3 Migranti climatici.....</i>	<i>35</i>
<i>1.2.4 Conflitti armati</i>	<i>39</i>
<i>1.2.5 Estinzione di nazioni</i>	<i>41</i>
<i>1.2.6 “Green swan”</i>	<i>42</i>
<i>1.2.7 L’incidenza delle malattie infettive</i>	<i>48</i>
<i>1.2.8 L’indice sulla vulnerabilità e la prontezza dei Paesi al cambiamento climatico.....</i>	<i>54</i>
1.3 Una storia di consapevolezza.....	57
<i>1.3.1 La cronistoria della sicurezza climatica nel Consiglio di Sicurezza dell’ONU</i>	<i>64</i>
<i>1.3.2 Un veto importante</i>	<i>74</i>
1.4 Le ragioni del cambiamento	82
<i>1.4.1 La nozione di “responsabilità”</i>	<i>85</i>
CAPITOLO SECONDO.....	89
ATTIVAZIONE DELL’ART. 39 DEL CAPITOLO VII E POSSIBILI AZIONI A DISPOSIZIONE DEL CONSIGLIO IN UNA SCALA DI LEGITTIMITÀ.....	89

2.1 Perché il Consiglio di sicurezza? Il ruolo del Consiglio nella lotta al cambiamento climatico	89
2.1.1 <i>Le lacune dell'Accordo di Parigi</i>	91
2.1.2 <i>Le stime del Climate Action Tracker per gli impegni di Parigi</i>	94
2.1.3 <i>Obblighi universali, rapidi e vincolanti, ma uno scomodo diritto di veto</i>	96
2.2 La prassi del Consiglio di sicurezza nell'individuazione di una minaccia alla pace	102
2.2.1 <i>Le risoluzioni 1373 (2001) e 1540 (2004)</i>	106
2.2.2 <i>L'epidemia di Ebola</i>	113
2.2.3 <i>Un passo verso la qualificazione del cambiamento climatico come minaccia alla pace?</i>	115
2.3 Attivazione dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite	118
2.3.1 <i>Due modelli utili cui la risoluzione climatica potrebbe ispirarsi</i>	121
2.3.2 <i>La tanto attesa risoluzione climatica</i>	125
2.4 Azioni preventive ai sensi dell'art. 40 della Carta delle Nazioni Unite ..	127
2.5 Sanzioni smart basate sull'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite	129
2.5.1 <i>I requisiti per la costruzione della sanzione smart</i>	132
2.5.2 <i>la sfida nei confronti della WTO e il caso dei "blood diamonds"</i>	135
2.5.3 <i>la sfida nei confronti dei diritti umani e il caso Kadi</i>	139
2.5.4 <i>Un Fondo di sicurezza "green" e "binding" per i trasgressori climatici</i>	145
2.6 Un Consiglio climatico legislativo	147
2.6.1 <i>I poteri "quasi-legislativi" delle risoluzioni 1373 e 1540</i>	150
2.6.2 <i>Poteri "quasi-legislativi" per il climate change</i>	155
2.7 Un Tribunale penale internazionale ad hoc	160
2.7.1 <i>Il modello dell'ICTY e dell'ICTR</i>	161
2.7.2 <i>Il crimine di "ecocidio"</i>	164
2.7.3 <i>Tre ostacoli dottrinali</i>	167
2.7.4 <i>Il Tribunale penale internazionale climatico</i>	171
2.8 La Responsibility to Protect e le operazioni per il mantenimento della pace	177
2.8.1 <i>L'uso della forza e le sue eccezioni</i>	177
2.8.2 <i>La Responsibility to Protect e il caso del Myanmar</i>	180
2.8.3 <i>Il green Peace-keeping</i>	196

CAPITOLO TERZO.....	201
ALTRE POSSIBILI MISURE IN CONGIUNZIONE CON IL CAPITOLO VII E PROSPETTIVE FUTURE	201
3.1 Possibili sinergie con i poteri del Capitolo VI.....	201
3.2 le “COP di Sicurezza”	205
3.3 Un nuovo organo sussidiario... ..	207
3.4...e altre possibili misure	213
3.4.1 <i>Una nuova UPR climatica.....</i>	213
3.4.2 <i>Una funzione di early-warning.....</i>	218
3.4.3 <i>Una Commissione per il consolidamento della pace più consultiva.....</i>	221
3.4.4 <i>L’Informal Expert Group e le sue potenziali attività future.....</i>	224
3.4.5 <i>Attingere alla giurisdizione di altri organi</i>	225
3.5 Le vie della decarbonizzazione	235
3.5.1 <i>Attuali piani governativi e prospettive per la produzione di combustibili fossili: un production-gap pericoloso</i>	236
3.5.2 <i>Il ruolo del Consiglio nell’ambito del processo di decarbonizzazione ..</i>	237
3.6 La cooperazione come motore di mitigazione.....	241
3.6.1 <i>Il treno di Glasgow.....</i>	248
3.7 Le condizioni essenziali per l’azione climatica	251
3.7.1 <i>Il ruolo imprescindibile dei P5.....</i>	251
3.7.2 <i>L’indispensabile “commitment” degli Stati.....</i>	255
3.7.3 <i>L’unica direzione possibile: growing green.....</i>	257
CONCLUSIONI	262
BIBLIOGRAFIA	270
ABSTRACT	308

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AOSIS	Alliance of Small Island States
AR6	Sixth Assessment Report
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CAT	Climate Action Tracker
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities
CCCC	Counter-Climate Change Committee
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG	Corte internazionale di giustizia
COP	Conferenza delle Parti
COP 26	XXVI Conferenza delle Parti
CPI	Corte penale internazionale
CSEN	Climate Security Expert Network
CTC	Counter-Terrorism Committee
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate
CWC	Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction
ECOSOC	Consiglio economico e sociale
EEA	European Environment Agency
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GHGs	Greenhouse Gases
G77	Gruppo dei 77
IAHCR	Commissione interamericana dei diritti umani
ICTR	Tribunale penale internazionale per il Ruanda
ICTY	Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia
IEG	Informal Expert Group

IPCC	Intergovernmental Panel for Climate Change
IRENA	International Renewable Energy Agency
ISA	International Solar Alliance
JCE	Joint criminal enterprise
MDGs	Obiettivi di sviluppo del Millennio
LDCs	Least Developed Countries
NDCs	Contributi Determinati a livello Nazionale
ND-GAIN	Notre Dame-Global Adaptation Index
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
NUPI	Norwegian Institute of International Affairs
OCHA	Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PBC	Peacebuilding Commission
PPCA	Powering Past Coal Alliance
PSI	Planet Security Initiative
P5	Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
RUF	Revolutionary United Front
R2P	Responsibility to Protect
SDGs	Sustainable Development Goals
SIDS	Small Island Developing States
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SSP1-1.9	Scenario con emissioni di gas serra “molto basse”
SSP2-4.5	Scenario con emissioni di gas serra “intermedie”
SSP5-8.5	Scenario con emissioni di gas serra “molto alte”
UE	Unione Europea

UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF I	First United Nations Emergency Force
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICEF	United Nations Children Fund
UNITA	Unione Nazionale per l'Indipendenza Totale dell'Angola
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka
UNOCA	United Nations Regional Office for Central Africa
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II
UNOWAS	United Nations Office for West Africa and the Sahel
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UPR	Universal Periodic Review
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WMDs	Weapons of mass destruction
WMO	World Meteorological Organization
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund

INTRODUZIONE

L'epoca geologica in cui stiamo vivendo è stata definita nel 2016 da un gruppo di eminenti geologi come “Antropocene”, ovvero il tempo degli umani.

Si ritiene che quest'era sia iniziata intorno agli anni Cinquanta e che abbia preso il nome proprio dalla specie umana, in quanto essa ne determina il carattere più di ogni altra. Infatti, l'insieme delle caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche in cui si svolge ed evolve la nostra era, è fortemente condizionato su scala locale e globale dagli effetti dell'azione umana¹. Considerando che ogni epoca è segnata dalla scomparsa di specie fossili e dalla comparsa di nuove, si prevede che la nostra sarà segnata da rocce che conterranno meno specie fossili delle epoche precedenti e che saranno costituite da marcatori completamente nuovi, come frammenti di plastica, plutonio da attività nucleare e una distribuzione mondiale di ossa di polli addomesticati². L'“impronta dell'uomo” ha causato un aumento esponenziale della concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera e della popolazione mondiale, oltre che una drammatica riduzione della natura incontaminata. Le stime prevedono che, se non si cambiasse “rotta”, un individuo nato oggi potrebbe assistere a quanto segue:

- 2030: nella Foresta Amazzonica si potrebbe innescare un fenomeno noto come *forest dieback*, per cui la foresta diverrebbe incapace di produrre abbastanza umidità e le parti più vulnerabili di essa si degraderebbero fino a diventare una savana arida³. Così, una lunga lista di benefici ambientali garantiti dall'Amazzonia

¹ Cfr. Enciclopedia online Treccani, voce *Antropocene*, disponibile su: <https://www.treccani.it/enciclopedia/antropocene/>.

² Cfr. D. ATTENBOROUGH, *A life on our planet: My witness statement and a vision for the future*, Random House, 2020, p. 194.

³ Cfr. F. MONTAIGNE, *Will Deforestation and Warming Push the Amazon to a Tipping Point?*, in *Yale Environment* 360.4, 2019, disponibile su <https://e360.yale.edu/features/will-deforestation-and-warming-push-the-amazon-to-a-tipping-point>, del 4 settembre 2019. Cfr. C. A. NOBRE, et al, *Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113.39, 2016, pp. 10759-10768.

andrebbero persi, causando inondazioni, siccità nei terreni agricoli creati dalla deforestazione, ma, soprattutto, le tonnellate di CO₂ catturate dagli alberi dell'Amazzonia verrebbero rilasciate nell'atmosfera a causa degli incendi. Questo potrebbe portare ad una perdita rovinosa di specie e ad un'alterazione del ciclo globale dell'acqua. All'altra estremità della Terra, si attesta che, più sarà alto il livello di stabilizzazione del riscaldamento globale, maggiore la probabilità che l'Artico possa diventare privo di ghiaccio in estate⁴. Senza il bianco della calotta polare, meno energia solare verrebbe riflessa nello spazio, causando un'accelerazione del riscaldamento globale.

- 2040: in tutto il Nord, i suoli ghiacciati potrebbero sciogliersi rilasciando metano, un gas serra molto più potente dell'anidride carbonica, accelerando drammaticamente il ritmo del cambiamento climatico⁵.

- 2050: l'oceano raggiungerebbe dei livelli di pH tali da provocare un declino catastrofico: il primo ecosistema colpito sarebbero le barriere coralline. La crescente acidificazione dell'oceano colpirebbe anche le popolazioni di pesci. Con l'aumento della temperatura e del pH oceanici, questi anni potrebbero segnare la moria delle barriere coralline, il crollo delle popolazioni di pesci e il connesso declino della pesca commerciale e dell'allevamento ittico⁶.

⁴ Se il riscaldamento globale si stabilizzasse a 1,5°C, la probabilità di un'estate priva di ghiaccio sarebbe di circa il 2%; a 2°C, la probabilità aumenterebbe al 19-34%, e così via. Cfr. IPCC, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. Working Group II Technical Support Unit*, H.O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, Cfr. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, M. TIGNOR, E. POLOCZANSKA, K. MINTENBECK, A. ALEGRÍA, M. NICOLAI, A. OKEM, J. PETZOLD, B. RAMA, N.M. WEYER (eds.), 2019. Cfr. AMAP, *AMAP Climate Change Update 2019: An Update to Key Findings of Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (SWIPA), Oslo, Norvegia, 2017, disponibile su <https://www.amap.no/documents/doc/amap-climate-change-update-2019/1761>.

⁵ Cfr. D. ATTENBOROUGH, *op. cit.*, p. 109.

⁶ *Ivi*, pp. 109-110. Cfr. NOAA Satellite and Information Service, National Environmental Satellite, Data, and Information Service (NESDIS), *Coral Reef Watch Satellite Monitoring and Modeled Outlooks*, disponibile su <https://coralreefwatch.noaa.gov>.

- 2080: la produzione globale di cibo entrerebbe in crisi a causa del sovrasfruttamento del suolo⁷. Inoltre, i cambiamenti di regime nei monsoni, le tempeste e la siccità potrebbero determinare il fallimento dell'agricoltura. Si potrebbe verificare una drammatica perdita degli insetti impollinatori a causa dell'uso di pesticidi e della perdita del loro *habitat*, con un impatto sulle colture di frutta e verdura che dipendono dal lavoro diligente di questi insetti⁸.

- 2100: le città costiere si troverebbero ad affrontare un aumento del livello del mare tra 0,44 e 0,76 metri causato dallo scioglimento dei ghiacci e da una progressiva espansione dell'oceano⁹. Mentre è un dato di fatto che già più di un miliardo di persone abbiano affrontato le mareggiate, alcuni studiosi prevedono che entro il 2100 il livello del mare potrebbe diventare abbastanza alto da distruggere i porti e inondare l'entroterra. Ho Chi Minh City, Rotterdam e Miami potrebbero diventare inabitabili. Inoltre, secondo alcune previsioni, il nostro pianeta Terra potrebbe diventare di 4°C più caldo nel 2100, per cui vaste aree terrestri diverrebbero invivibili e milioni di persone rimarrebbero sfollate. Più di un quarto della popolazione mondiale potrebbe trovarsi a dover vivere con temperature medie di oltre 29°C, che, per intendersi, è un livello che ad oggi “brucia” solo il Sahara. In tali aree, l'agricoltura sarebbe impraticabile, il che porterebbe a massicce migrazioni verso parti del mondo con climi ancora miti. Un

⁷ Cfr. D. ATTENBOROUGH, *op. cit.*, pp. 110-111.

⁸ Cfr. F. SÁNCHEZ-BAYO, FRANCISCO, K. A. WYCKHUYS, *Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers*, in *Biological conservation* 232, 2019, pp. 8-27.

⁹ Diversi scenari considerano i possibili sviluppi futuri in funzione di diversi livelli di emissioni di gas serra, ho considerato lo scenario intermedio di emissioni di gas serra (SSP2-4.5) del Rapporto IPCC, 2021, Cfr. IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, A. PIRANI, S. L. CONNORS, C. PÉAN, S. BERGER, N. CAUD, Y. CHEN, L. GOLDFARB, M. I. GOMIS, M. HUANG, K. LEITZELL, E. LONNOY, J. B. R. MATTHEWS, T. K. MAYCOCK, T. WATERFIELD, O. YELEKÇI, R. YU AND B. ZHOU (eds.), Cambridge University Press, 2021.

sesto evento di estinzione di massa sarebbe in pieno svolgimento, con cambiamenti irreversibili¹⁰.

È in corso un vero e proprio processo di “ecocidio”¹¹, per cui la nostra sicurezza collettiva è seriamente compromessa. Tuttavia, l’azione climatica è possibile. Diversi attori stanno salendo sul palco per intervenire, ma, all'appello di oggi, risulta non pienamente presente quell’organizzazione monolitica preposta al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: le Nazioni Unite¹². In particolare, l'ONU conferisce la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Consiglio)¹³, uno dei suoi organi principali. Tuttavia, ad oggi, la sua incisività è parziale, poiché esso gode di ampi poteri, per natura del suo ruolo, che non sta ancora attuando.

Al fine di mitigare legittimamente la catastrofe climatica attraverso un'azione nell'ambito delle sue facoltà, il Consiglio potrebbe dispiegare i complessi

¹⁰ Cfr. D. ATTENBOROUGH, *op. cit.* Molti modelli proiettano gli impatti futuri del cambiamento climatico. Il modello che prevede che *molto probabilmente* il nostro pianeta potrebbe essere 4°C più caldo entro il 2100 rientra nello scenario di emissioni di gas serra molto alte (SSP5-8.5) dell'IPCC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. La proiezione secondo cui un quarto della popolazione umana potrebbe vivere in luoghi con una temperatura media superiore a 29°C utilizza un diverso insieme di ipotesi di modellazione che, pur essendo basato sull'estremità più estrema delle proiezioni, è ancora considerato un risultato possibile.

¹¹ Prendendo spunto dalla Convenzione sul genocidio, un biologo di Yale ha proposto un nuovo accordo internazionale per vietare l’“Ecocidio”, la distruzione volontaria dell’ambiente. Cfr. *The New York Times*, *...and a Plea to Ban ‘Ecocide’*, disponibile su <https://www.nytimes.com/1970/02/26/archives/and-a-plea-to-ban-ecocide.html>, del 26 febbraio 1970.

¹² Cfr. *Charter of the United Nations*, San Francisco, del 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945, art.1.1: “To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace”.

¹³ *Ivi*, art. 24.1: “In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf”.

meccanismi di sicurezza collettiva delineati dal Capitolo VII¹⁴ della Carta. Per fare ciò, dovrebbe essere “attivato” l'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite (Carta)¹⁵, ovvero, il cambiamento climatico dovrebbe essere identificato come una delle tre categorie contemplate dall'articolo: una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione.

Considerata la prassi dell'organo, propensa al ricorso alla prima categoria per via della flessibilità del termine “minaccia alla pace”, si ritiene che il *climate change* debba essere identificato come tale. D'altronde, il Consiglio, come risultato del suo ruolo di responsabilità, ha dovuto affrontare nel corso del tempo nuove e diverse dimensioni della sicurezza internazionale, come è avvenuto nel caso dei danni ambientali causati dall'Iraq (1991), del terrorismo (2001), della proliferazione delle armi di distruzione di massa (2004), del disastro naturale di Haiti (2010), dell'HIV/AIDS (2000 e 2011) e delle crisi sanitarie, come l'Ebola (2014) e l'attuale COVID-19¹⁶.

Se inizialmente la minaccia alla sicurezza collettiva era identificata come un attacco militare esterno, nel corso del tempo essa ha cambiato connotazione, venendo identificata con le violazioni dei diritti umani, il terrorismo, l'insicurezza alimentare e le epidemie infettive. Ciò di cui si necessita oggi è un'ulteriore espansione del concetto di sicurezza affinché anche il cambiamento climatico, la più grande sfida di sicurezza attuale affrontata dagli esseri umani, venga riconosciuto come una minaccia alla pace. Solo in tal modo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potrà incisivamente intervenire.

¹⁴ *Ivi*, Capitolo VII: “Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression”.

¹⁵ *Ivi*, art. 39: “The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security”.

¹⁶ Cfr. M. NEVITT, *Is Climate Change a Threat to International Peace and Security?*, in *Forthcoming, Michigan Journal of International Law*, 2021, vol. 42, n. 3, p. 531, 551, 572, 578.

Questo è un percorso pieno di ostacoli e sfide, e per farlo il Consiglio dovrà cercare un equilibrio tra azione e inazione. La finestra di opportunità si chiuderà presto¹⁷: l'organo dovrà agire prima che venga raggiunto un punto critico.

La prima parte del presente documento sarà fortemente concentrata sul tema del *climate change*. Si partirà dall'evidenza scientifica resa dal recente Rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, pubblicato ad agosto 2021. Successivamente, si approfondiranno i diversi modi in cui gli impatti del *climate change* minacciano la pace e la sicurezza internazionali, dagli eventi metereologici estremi all'incidenza delle malattie infettive, mostrando come le varie direttrici di impatto siano tra loro correlate. In seguito, si provvederà ad introdurre il Consiglio in tale disegno. Saranno tracciati i passi che la comunità internazionale e, in particolare, il Consiglio, hanno compiuto verso il riconoscimento di tale minaccia, tentando di intercettare i principali *driver* del cambiamento di atteggiamento nei confronti del tema del *climate change*.

Il secondo capitolo si aprirà cercando di rispondere alla domanda “*perché proprio il Consiglio?*”, esaminando gli effetti dell'Accordo di Parigi - a sette anni dalla sua adozione - sugli impegni degli Stati, e i potenziali vantaggi che deriverebbero da un'azione del Consiglio, sulla base dei poteri ad esso conferiti sulla Carta delle Nazioni Unite. Dopodiché, si farà inevitabilmente riferimento alla prassi, quale fonte di produzione del diritto internazionale. Nella parentesi sulla prassi del Consiglio di Sicurezza nell'individuazione di una minaccia alla pace, si approfondiranno in particolar modo le risoluzioni n. 1373 (2001) sulla questione del terrorismo internazionale, la n. 1540 (2004) sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa e la n. 2177 (2014) sull'epidemia di Ebola, quali casi in cui l'organo ha deciso di rispondere in maniera forte ampliando il concetto di “sicurezza collettiva”.

¹⁷ Cfr. S. V. SCOTT, *Climate change and peak oil as threats to international peace and security: is it time for the Security Council to legislate?*, in *Melbourne Journal of International Law* 9.2, 2008, pp. 495-514.

A tal punto, si tenterà di costruire un possibile modello di risoluzione “climatica” che identifichi il *climate change* quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali *ex art.* 39 della Carta. Dopo aver “attivato” l’art. 39, si vaglieranno e discuteranno le molteplici opzioni a disposizione del Consiglio nel tema del *climate change*, con una particolare attenzione ai potenziali benefici che ne deriverebbero, nonché le loro vulnerabilità. In tal modo, si “salirà” la scala delle possibili azioni climatiche del Consiglio, dalle misure preventive a quelle coercitive. Durante tale percorso, occorre ricordare che le azioni dotate di una forte incisività saranno maggiormente esposte a una preoccupazione circa la loro legittimità. Per cui, il Consiglio dovrà camminare in equilibrio su “una corda tesa di legittimità”¹⁸ onde evitare la potenziale accusa di aver agito *ultra vires*.

Il terzo capitolo esplorerà le ulteriori e varie alternative a disposizione dell’organo ai sensi del Capitolo VI della Carta e in sinergia con altri attori del regime globale climatico. L’analisi si soffermerà sul processo di decarbonizzazione, con un focus sulla valutazione degli attuali piani governativi e delle prospettive per la produzione dei combustibili fossili. Si procederà analizzando il potenziale ruolo “correttivo” del Consiglio in tale ambito, con competenze ibride, attinenti ai Capitolo VI e VII della Carta. Seguentemente, con richiami al G20 *Summit* e alla COP26, si affronterà il tema del multilateralismo qualche elemento risolutivo dell’attuale sfida posta dal *climate change*.

L’elaborato si concluderà approfondendo le condizioni essenziali per la riuscita dell’analisi delineata, e, riallacciandosi all’evidenza scientifica, evidenzierà l’unica strada percorribile al fine di evitare il raggiungimento di un “punto di non ritorno” climatico.

¹⁸ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.*, p. 579.

CAPITOLO PRIMO

IL CAMBIAMENTO CLIMATICO COME UNA MINACCIA ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALI

1.1 Cambiamento climatico: il Sesto Rapporto dell'IPCC e i possibili scenari dell'impatto del cambiamento climatico

Il 9 agosto 2021 il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) ha sottolineato ancora una volta, tramite la pubblicazione del suo Sesto Rapporto, l'urgenza del tema del cambiamento climatico.

L'IPCC, fondata nel 1988 dall' Organizzazione meteorologica mondiale (WMO), di concerto con il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), si occupa di redigere delle valutazioni neutrali sul tema del *climate change*, facendo convergere gli studi della comunità scientifica. In tal modo, l'IPCC orienta i negoziati internazionali, informando l'intera società e i responsabili politici su ciò che gli scienziati conoscono sul cambiamento climatico. Il *Report* pubblicato da un'idea della situazione attuale e delle prospettive future dell'impatto del cambiamento climatico, considerando, inevitabilmente, l'influenza dell'uomo sullo stesso. Esso costituisce una base fondamentale per determinare le prossime politiche sul cambiamento climatico e gli obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁹.

¹⁹ Cfr. IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, A. PIRANI, S. L. CONNORS, C. PÉAN, S. BERGER, N. CAUD, Y. CHEN, L. GOLDFARB, M. I. GOMIS, M. HUANG, K. LEITZELL, E. LONNOY, J. B. R. MATTHEWS, T. K. MAYCOCK, T. WATERFIELD, O. YELEKÇI, R. YU AND B. ZHOU (eds.), Cambridge University Press, 2021, p. 4.

Tra le dichiarazioni principali del Rapporto dell'IPCC del 2021 (AR6), emerge che, per quanto riguarda *tutti* i possibili scenari di emissione considerati, la temperatura continuerà ad aumentare almeno fino alla metà del secolo, e il riscaldamento globale di 1,5°C (ma anche di 2°C) sarà superato durante il Ventunesimo secolo, a meno che non si verificano nei prossimi decenni profonde riduzioni delle emissioni di CO₂ e di altri gas serra²⁰.

Il Rapporto computa ben cinque differenti scenari: essi vanno dallo scenario con emissioni di gas serra “molto basse” (SSP1-1.9) a quello con emissioni “molto alte” (SSP5-8.5). Seppur la differenza nelle cinque prospettive di analisi comporti divari importanti di tendenza della temperatura globale, tutti e cinque gli scenari sono allarmanti.

I cambiamenti nel sistema climatico cresceranno in relazione all'aumento del riscaldamento globale²¹. Questi includono un aumento della frequenza e dell'intensità di:

- temperature estreme;
- ondate di calore marine e forti precipitazioni;
- siccità agricola ed ecologica in alcune regioni;
- formazione di cicloni tropicali intensi;
- riduzione del ghiaccio marino artico, diminuzione della copertura nevosa e del permafrost²².

Inoltre, si registreranno influenze rilevanti sul ciclo globale dell'acqua, sulle precipitazioni monsoniche globali e sulla gravità degli eventi umidi e secchi.

Il Rapporto è chiaro: è inequivocabile che l'influenza umana abbia riscaldato l'atmosfera, l'oceano e la terra. Non solo, l'evidenza dei cambiamenti osservati nelle ondate di calore, nelle forti precipitazioni, nella siccità e nei cicloni tropicali,

²⁰ *Ivi*, p. 14.

²¹ *Ivi.*, p. 15.

²² *Ibid.*

e, in particolar modo, la loro attribuzione all'influenza umana, si è rafforzata rispetto al Rapporto precedente del 2014 (AR5), grazie al fatto che l'ultimo Rapporto considera una più ampia gamma di gas serra, di inquinanti atmosferici futuri, e, inoltre, le sue proiezioni tengono conto dell'attività solare e vulcanica²³.

L'AR6 sottolinea che, negli ultimi sei decenni, i principali c.d. “pozzi” di assorbimento naturali di anidride carbonica (la terra, le foreste e l'oceano) hanno assorbito una proporzione quasi costante (globalmente circa il 56% all'anno) delle emissioni di CO₂ derivanti dalle attività umane, seppur con differenze regionali²⁴. Si prevede, con un'alta confidenza, che questi pozzi naturali diverranno via via meno efficaci.

Il grafico sottostante mostra le emissioni cumulative totali di CO₂ antropogeniche assorbite dai pozzi oceanici e terrestri (le parti colorate) e quelle rimanenti nell'atmosfera (le parti grigie) nei cinque scenari considerati dal Rapporto considerato, in un periodo che va dal 1850 al 2100²⁵.

²³ *Ivi*, p. 12.

²⁴ *Ivi*, p. 4.

²⁵ *Ivi*, p. 20.

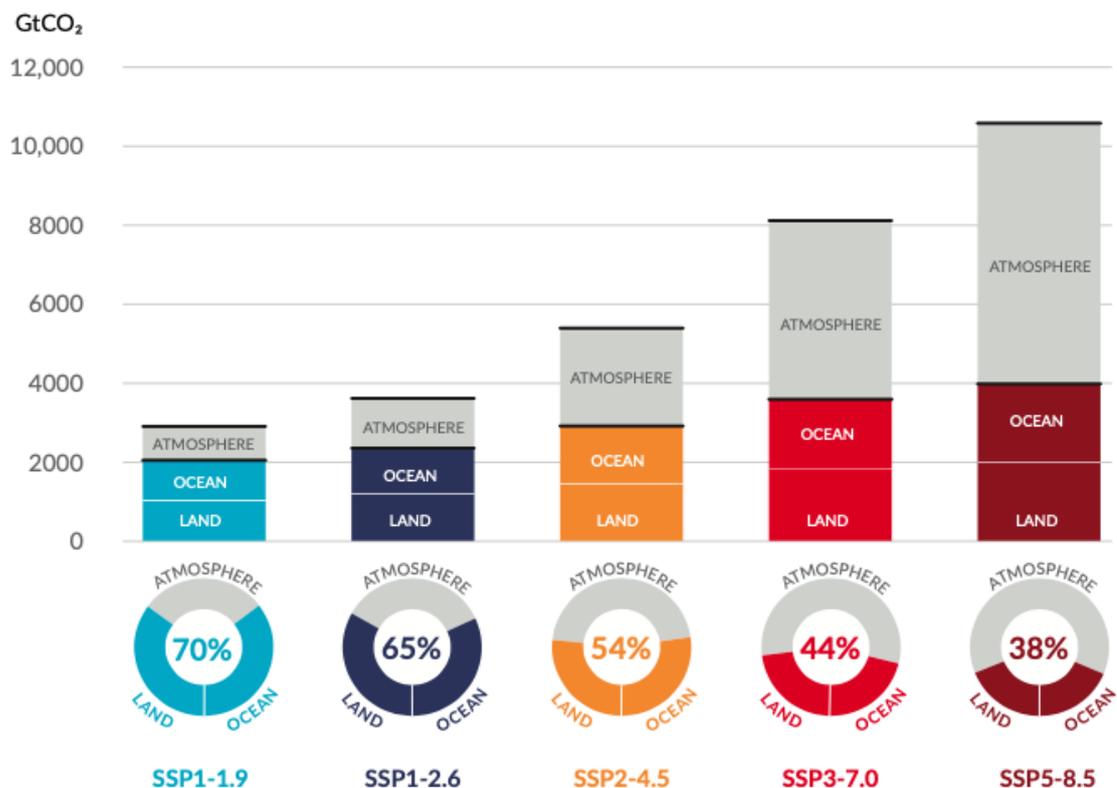


Grafico 1: Emissioni totali cumulative di CO₂ assorbite dalla terra e dall'oceano e che rimangono nell'atmosfera secondo i cinque scenari illustrativi dal 1850 al 2100; Fonte: IPCC AR6 SPM.

Come emerge dalla lettura del grafico, negli scenari con emissioni cumulative di CO₂ maggiori, il quantitativo di emissioni trattenute risulta più grande, ma, soprattutto, più CO₂ viene rilasciata nell'atmosfera. Ciò significa che, con l'aumentare delle emissioni cumulative di anidride carbonica, questi pozzi saranno via via meno in grado di trattenerla, il che si tradurrà in una maggiore proporzione di CO₂ emessa nell'atmosfera²⁶.

Occorre sottolineare che molti cambiamenti dovuti alle emissioni di GHG passate e future sono considerati irreversibili per secoli e/o millenni, in particolar modo quelli relativi all'oceano, alle calotte di ghiaccio e al livello globale del mare²⁷.

²⁶ Ivi, pp. 20-21.

²⁷ Ivi, p. 21.

L'influenza umana è stata il motore principale di diversi cambiamenti, tra cui il ritiro globale dei ghiacciai dagli anni Novanta, la diminuzione dell'area di ghiaccio marino artico tra il 1979-1988 e il 2010-2019, l'acidificazione dell'oceano, il riscaldamento della sua parte superiore (0-700 m) a partire dagli anni Settanta, nonché l'aumento del livello medio globale del mare tra il 1901 e il 2018, aumentato più velocemente dal 1900 che in ogni secolo precedente almeno negli ultimi 3000 anni. Si registra una tendenza simile per quanto riguarda la frequenza e l'intensità delle forti precipitazioni, che sono aumentate a partire dagli anni Cinquanta sulla maggior parte delle aree terrestri²⁸.

Con una confidenza molto alta, il Rapporto afferma che nel 2019, le concentrazioni atmosferiche di CO₂ sono state più alte che in qualsiasi momento negli ultimi due milioni di anni, mentre le concentrazioni di metano (CH₄) e di ossido di diazoto (N₂O) sono state più alte che in qualsiasi momento in almeno 800.000 anni. Inoltre, la temperatura superficiale globale è aumentata più velocemente dal 1970 che in qualsiasi altro periodo di 50 anni, almeno negli ultimi 2000 anni. La tendenza globale del ritiro dei ghiacciai a partire dagli anni Cinquanta, con quasi tutti i ghiacciai del mondo che si ritirano in modo sincrono, è senza precedenti almeno negli ultimi 2000 anni²⁹.

Considerando le tre dimensioni “estremi caldi”, “forti precipitazioni” e “siccità agricola ed ecologica”, il Rapporto mostra tre tabelle (grafici 3, 4 e 5) in cui vengono rappresentate le regioni (sotto forma di esagoni) nella loro posizione geografica approssimativa, con i cambiamenti registrati dagli anni Cinquanta ad oggi. Seppur siano rappresentati esagoni grigi e bianchi a causa di mancanza di fonti, dati o per una mancata di convergenza di vedute, gli esagoni colorati mostrano l'andamento delle tre dimensioni considerate, mentre i *bullet points*

²⁸ *Ivi*, p. 5.

²⁹ *Ivi*, p. 8.

all'interno di essi (da un minimo di uno a un massimo di tre) l'incidenza dell'influenza umana nell'aumento delle tre dimensioni considerate³⁰.

Si può notare visivamente che non siano state registrate diminuzioni in nessuna delle tre dimensioni e che tutti gli aumenti siano dovuti all'impatto dell'uomo. Gli estremi caldi e le forti precipitazioni sono aumentati in tutto il mondo, mentre, per quanto riguarda la siccità agricola ed ecologica, la sola regione che registra una diminuzione è quella dell'Australasia, ma, al contrario delle altre volte, in questo caso il “merito” non è dell'uomo.

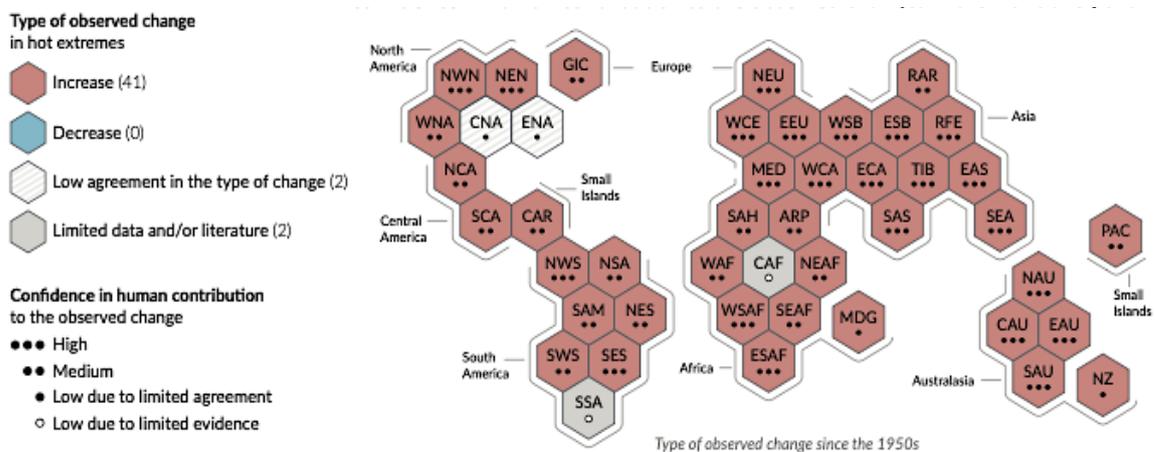


Grafico 3: Sintesi della valutazione del cambiamento osservato negli estremi caldi e confidenza nel contributo umano ai cambiamenti osservati nelle regioni del mondo; Fonte: IPCC AR6 SPM³¹.

³⁰ *Ivi*, p. 10.

³¹ Regioni di riferimento IPCC AR6: Nord America: NWN (Nord-Ovest dell'America del Nord), NEN (Nord-Est dell'America del Nord), WNA (Ovest dell'America del Nord), CNA (Centro dell'America del Nord), ENA (Est dell'America del Nord), America Centrale: NCA (Nord America Centrale), SCA (Sud America Centrale), CAR (Caraibi), Sud America: NWS (Sud America nord-occidentale), NSA (Sud America settentrionale), NES (Sud America nord-orientale), SAM (Monzone sudamericano), SWS (Sud America sud-occidentale), SES (Sud America sud-orientale), SSA (Sud America meridionale), Europa: GIC (Groenlandia/Islanda), NEU (Europa settentrionale), WCE (Europa occidentale e centrale), EEU (Europa orientale), MED (Mediterraneo), Africa: MED (Mediterraneo), SAH (Sahara), WAF (Africa occidentale), CAF (Africa centrale), NEAF (Africa nord-orientale), SEAF (Africa sud-orientale), WSAF (Africa meridionale occidentale), ESFAF (Africa meridionale orientale), MDG (Madagascar), Asia: RAR (Artico russo), WSB (Siberia occidentale), ESB (Siberia orientale), RFE (Estremo Oriente russo), WCA (Asia centrale occidentale), ECA (Asia centrale orientale), TIB (Altopiano del Tibet), EAS (Asia orientale), ARP (Penisola araba), SAS (Asia meridionale), SEA (Asia sud-orientale), Australasia: NAU (Asia settentrionale), CAU (Australia centrale), EAU (Australia

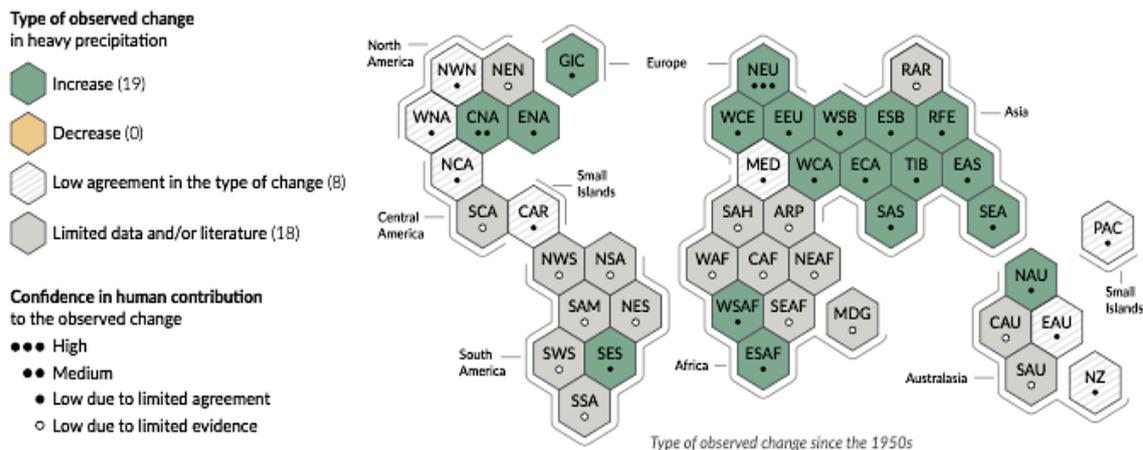


Grafico 4: Sintesi della valutazione del cambiamento osservato nelle forti precipitazioni e confidenza nel contributo umano ai cambiamenti osservati nelle regioni del mondo; Fonte: IPCC AR6 SPM³².

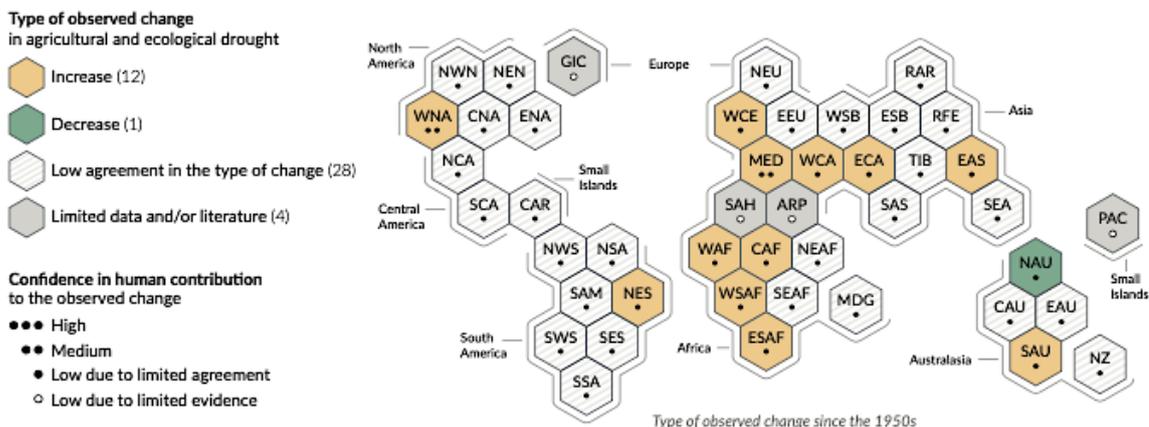


Grafico 5: Sintesi della valutazione del cambiamento osservato nella siccità agricola ed ecologica e confidenza nel contributo umano ai cambiamenti osservati nelle regioni del mondo; Fonte: IPCC AR6 SPM³³.

Le tre dimensioni considerate sono collegate tra di loro: vi è un'alta confidenza sul fatto che un clima più caldo intensificherà gli eventi meteorologici

orientale), SAU (Australia meridionale), NZ (Nuova Zelanda), Piccole isole: CAR (Caraibi), PAC (Piccole isole del Pacifico). *Ivi*, p. 10.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

e climatici molto umidi e molto secchi e le stagioni, con implicazioni per inondazioni o siccità³⁴.

I cinque scenari del Rapporto mostrano anche l'andamento futuro delle emissioni antropiche annuali nel periodo 2015-2100. Sono illustrate, a seguire, le traiettorie considerate dai cinque scenari sia delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) da tutti i settori (GtCO₂/anno) nel primo grafico a sinistra, che di un sottoinsieme di tre fattori chiave (non-CO₂) nei tre grafici a destra:

- metano (CH₄, MtCH₄/anno);
- protossido di azoto (N₂O, MtN₂O/yr);
- biossido di zolfo (SO₂, MtSO₂/yr)³⁵.

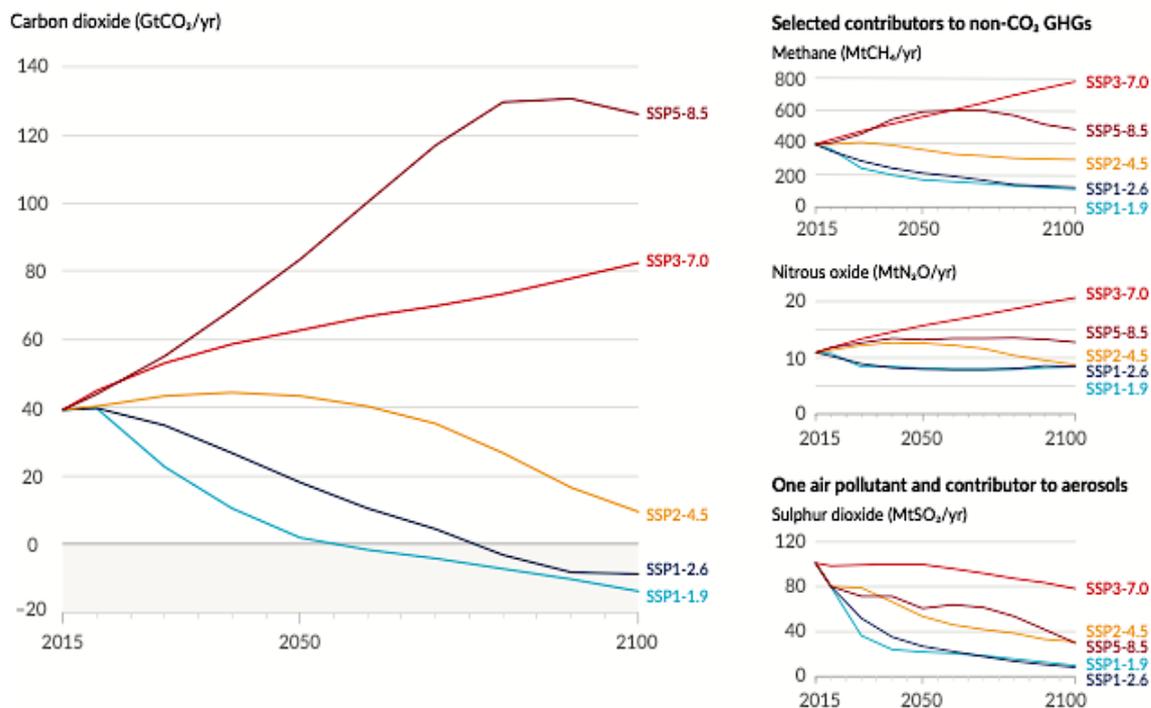


Grafico 6: Future emissioni annuali di CO₂ (sinistra) e di un sottoinsieme di fattori chiave non-CO₂ (destra), attraverso cinque scenari illustrativi; Fonte: IPCC AR6 SPM.

Infine, occorre analizzare un ultimo grafico, relativo ai contributi al riscaldamento per gruppi di fattori antropogenici e per scenario, mostrati come il

³⁴ Ivi, p. 19.

³⁵ Ivi, p. 13.

cambiamento della temperatura superficiale globale (in °C) nel 2081-2100 rispetto al 1850-1900, con indicazione del riscaldamento osservato fino ad oggi. Le barre e i baffi del grafico rappresentano rispettivamente i valori medi e l'intervallo molto probabile. All'interno di ogni scenario, le barre rappresentano:

- il riscaldamento globale totale (°C; barra “total (observed)”);
- i contributi al riscaldamento (°C) dai cambiamenti nella CO₂ (barra “CO₂”)
- i contributi al riscaldamento (°C) dai gas serra non-CO₂ (barra “non-CO₂ GHGs”: comprendente i gas serra “well-mixed” e l'ozono)³⁶.

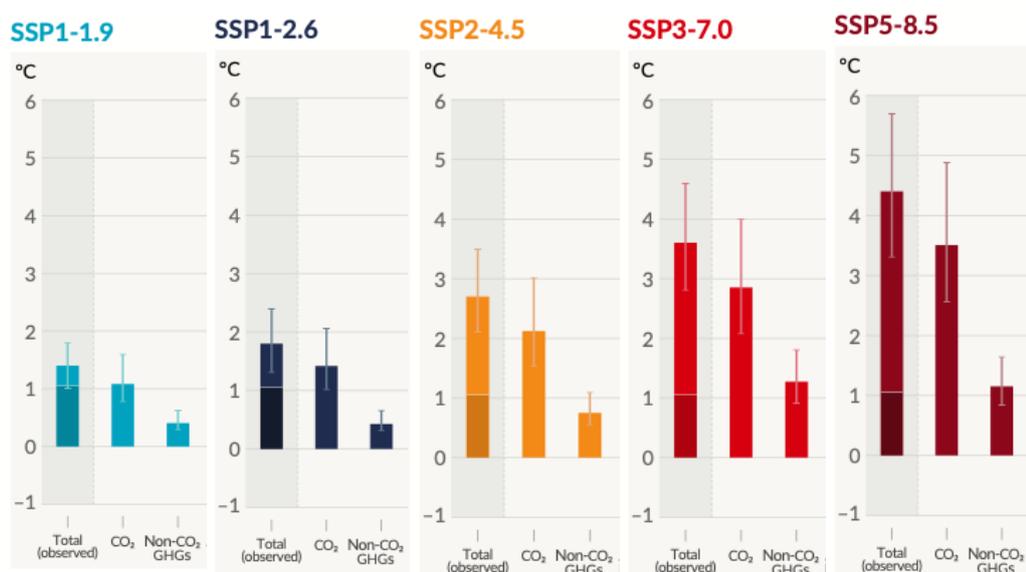


Grafico 7: Contributo all'aumento della temperatura superficiale globale da diverse emissioni, con un ruolo dominante delle emissioni di CO₂; Fonte: IPCC AR6 SPM.

Secondo tutti gli scenari di emissioni considerati, la temperatura superficiale globale continuerà ad aumentare almeno fino alla metà del secolo³⁷. Inoltre, con

³⁶ *Ivi*, p. 13.

³⁷ Rispetto al 1850-1900, la temperatura superficiale globale media nel 2081-2100 sarà molto probabilmente più alta di 1,0°C-1,8°C nello scenario di emissioni di gas serra molto basso considerato (SSP1-1,9), di 2,1°C-3,5°C nello scenario di emissioni di gas serra intermedio (SSP2-4.5) e da 3,3°C a 5,7°C nello scenario di emissioni di gas serra molto alte (SSP5-8,5), *Ivi*, p. 14.

ogni ulteriore incremento del riscaldamento globale, i cambiamenti negli estremi continueranno a diventare più grandi. Per esempio, ogni 0,5°C in più di riscaldamento globale causerà degli aumenti chiaramente distinguibili nell'intensità e nella frequenza degli estremi caldi, incluse le ondate di calore, le forti precipitazioni, così come la siccità agricola ed ecologica in alcune regioni³⁸.

Inoltre, più sarà alto il livello del riscaldamento globale, maggiore il numero delle regioni che sperimenteranno eventi composti, ovvero una maggiore combinazione di più fattori e/o pericoli che contribuiscono al rischio sociale e ambientale³⁹.

Infine, i cambiamenti saranno irreversibili su scale temporali centenarie o millenarie, dal momento che, anche se anche fossero raggiunte e sostenute delle emissioni globali nette negative di CO₂, l'aumento globale della temperatura superficiale indotto dalla CO₂ sarebbe gradualmente invertito, ma altri cambiamenti climatici continuerebbero nella loro direzione attuale per decenni o millenni. Per esempio, occorrerebbero diversi secoli, o persino millenni, affinché il livello medio globale del mare inverta la rotta, anche se si registrassero emissioni nette negative di CO₂. Il riscaldamento dell'oceano globale e le sue stratificazione superiore, acidificazione e deossigenazione sono classificate come “praticamente certe” e, con un'alta confidenza, considerate irreversibili su scale centenarie o millenarie. Esse continueranno ad aumentare nel corso del Ventunesimo secolo, con tassi dipendenti dalle emissioni future⁴⁰. Anche i ghiacciai alpini e polari sono destinati a continuare a sciogliersi per decenni o secoli: la perdita di carbonio del permafrost in seguito al disgelo dello stesso è considerata irreversibile su scale

³⁸ A riguardo, si prevede con un'elevata confidenza che, su scala globale, gli eventi estremi di precipitazione giornaliera si intensificheranno di circa il 7% per ogni 1°C di riscaldamento globale, *Ivi*, pp. 15-16.

³⁹ Esempi sono ondate di calore e siccità concomitanti, inondazioni composte (ad esempio, un'ondata di maltempo in combinazione con piogge e/o flussi fluviali estremi), condizioni meteorologiche di incendio composte (ad esempio, una combinazione di condizioni di caldo, secco e vento), o eventi estremi concomitanti in luoghi diversi. *Ivi*, p. 9.

⁴⁰ *Ivi*, p. 21.

temporali centenarie, così come la continua perdita di ghiaccio nel corso del Ventunesimo secolo della calotta glaciale della Groenlandia e, probabilmente, della calotta glaciale antartica. Anche in tal caso, la velocità dell'andamento dipenderà dalle emissioni cumulative⁴¹.

Lo stesso vale per le forti precipitazioni e le relative inondazioni, che si intensificheranno, con un'alta confidenza, nella maggior parte delle regioni in Africa e Asia, con una confidenza medio-alta in Nord America e, con una confidenza media, in Europa. Infine, si prevede una maggiore frequenza e gravità delle siccità agricole ed ecologiche in alcune regioni di tutti i continenti, eccetto l'Asia. Anche in tal caso, il livello di confidenza e l'ampiezza del cambiamento nella siccità e nelle forti e medie precipitazioni aumentano a seconda del livello di riscaldamento raggiunti⁴².

Le città intensificheranno il riscaldamento indotto dall'uomo a livello locale e un'ulteriore urbanizzazione, unita alle temperature più estreme, aumenterà - con una confidenza molto alta - la gravità delle ondate di calore⁴³.

Il rapporto dell'IPCC conduce alle stesse conclusioni dell'AR5, ovvero che esista una relazione quasi lineare tra le emissioni cumulative di CO₂ antropogeniche e il riscaldamento globale da esse causato: ogni 1000 GtCO₂ di emissioni cumulative di CO₂ è valutato come probabile causa di un aumento da 0,27°C a 0,63°C della temperatura superficiale globale, con una stima migliore di 0,45°C⁴⁴.

Al fine di limitare il riscaldamento globale indotto dall'uomo, è necessaria una limitazione delle emissioni cumulative di CO₂, raggiungendo un livello delle emissioni nette di CO₂ pari a zero, unito a forti riduzioni di altri gas serra⁴⁵. Infine,

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ivi*, p. 24.

⁴³ *Ivi*, p. 25.

⁴⁴ *Ivi*, p. 28.

⁴⁵ *Ibid.*

il *Report* conclude affermando - con un'elevata confidenza - che le riduzioni delle emissioni nel 2020 associate alle misure per ridurre la diffusione del COVID-19 abbiano portato a effetti temporanei, ma rilevabili, sull'inquinamento atmosferico⁴⁶.

1.2 Effetti del cambiamento climatico su più fronti: pace e sicurezza internazionali a rischio

Nel corso del tempo il concetto di “pace e sicurezza internazionali”, in riferimento al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, è stato protagonista di un'importante evoluzione. Come anticipato nell'introduzione, nuove minacce quali il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'HIV, le crisi sanitarie (tra cui l'attuale COVID-19) sono state le nuove categorie ricomprese in questo concetto, secondo un metodo di interpretazione della Carta teleologico, che tenga conto del dinamismo dell'Organizzazione⁴⁷.

Ad oggi, considerata la portata del cambiamento climatico, lo si potrebbe altrettanto ricomprendere nella categoria di minacce alla pace e alla sicurezza internazionali come intese dalla Carta. D'altronde, dichiarare il *climate change* una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ai sensi della Carta, eleverebbe definitivamente la questione e i suoi impatti sulla sicurezza. In tal modo, si potrebbe portare avanti un processo di “securizzazione” al fine di arginarne l'effetto distruttivo⁴⁸. Al fine di comprendere appieno le ragioni per cui si necessiterebbe definire il *climate change* come una minaccia alla pace, si procede

⁴⁶ *Ivi*, p. 30.

⁴⁷ Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU: Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Il Mulino, 2012, p. 49.

⁴⁸ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 569.

analizzando i seguenti modi in cui esso espone la comunità internazionale a rischi senza precedenti.

1.2.1 Danni primari e danni secondari

I danni provocati dal *climate change* sono molteplici. A riguardo, è stata operata un'utile classificazione tra danni primari e danni secondari. I primi derivano direttamente dagli effetti ambientali del cambiamento climatico e consistono nel degrado ambientale causato dal *climate change*. I secondi, invece, dipendono dalla risposta umana ai danni diretti del cambiamento climatico. Molte volte anche fattori non climatici influenzano questo danno secondario.

È proprio questo il motivo per cui il *climate change* è stato definito essere un *moltiplicatore* di minacce: esso agisce sia direttamente, portando destabilizzazione, che come un acceleratore di destabilizzazione nelle aree a rischio di conflitto⁴⁹.

Il *climate change* (principalmente antropocentrico, come è stato osservato nel paragrafo 1.1) comporta diversi cambiamenti nell'ambiente. Questi cambiamenti consistono in danni, appunto "primari", in quanto derivanti direttamente dalle implicazioni del cambiamento climatico. Essi spaziano dall'aumento della scarsità di risorse, alla perdita delle stesse e dei terreni, dalla scomparsa della biodiversità e del patrimonio culturale, agli impatti negativi sulla salute e, persino, alla morte.

A loro volta, i danni primari provocano un comportamento umano corrispondente. Il declino complessivo e la perdita delle risorse, per esempio, portano alla migrazione interna ed esterna, alla competizione per le risorse, causando anche il fenomeno della c.d. "*weaponization of resources*", ovvero una forma di terrorismo ambientale, utilizzata nei conflitti da diversi attori politici. La

⁴⁹ Cfr. S. M. CHRISTIANSEN, *Climate Conflicts - A Case of International Environmental and Humanitarian Law*, Springer, 2016, pp. 20-21. Cfr. Assemblea generale, *Report of the Secretary General on climate change and its possible security implications*, UN Doc. A/64/350 dell'11 settembre 2009.

crescente scarsità di risorse può sovraccaricare le strutture governative. Fattori non climatici, come la povertà o governi poco efficienti, influiscono sull'intensità della risposta ai danni primari.

Perciò, la risposta al danno primario può condurre a diversi scenari di conflitto, classificati, appunto, come danni secondari. Se, inizialmente, la maggior parte di questi danni “indiretti” si verificano a livello nazionale, successivamente, essi possono avere delle conseguenze anche a livello internazionale. Basti pensare alla violenza interstatale, agli scontri e alle tensioni che sfociano in conflitti internazionali.

Perciò, questi danni causati dal *climate change* comportano delle conseguenze legali⁵⁰ e hanno implicazioni dirette con la Carta delle Nazioni Unite.

Al fine di un ulteriore approfondimento, dovrebbero essere considerati i seguenti esempi di come, a parere della comunità scientifica (e anche del Consiglio, come si evince dal progetto di risoluzione del dicembre 2021⁵¹), il cambiamento climatico possa influenzare la pace e la sicurezza internazionali.

1.2.2 Eventi meteorologici estremi

Il primo esempio di impatto del cambiamento climatico sono gli eventi meteorologici estremi, definiti come eventi naturali, in un certo periodo di tempo e spazio, con caratteristiche insolite in termini di grandezza, posizione, tempi e/o estensione⁵².

Il cambiamento climatico causato dall'uomo ha provocato un'espansione della probabilità e della gravità degli eventi meteorologici estremi, come

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021.

⁵² Cfr. World Meteorological Organization (WMO), *Wmo Atlas Of Mortality And Economic Losses From Weather, Climate And Water Extremes (1970–2019)*, 2021, disponibile su https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10902, p.14.

precipitazioni anomale, cicloni tropicali più frequenti e gravi, imponenti inondazioni e drammatiche siccità⁵³. Ovviamente, un'ampia varietà di eventi meteorologici e climatici estremi naturali si verificherebbe comunque, anche se non vi fossero cambiamenti antropogenici nel clima. Perciò, gli scienziati, di fronte agli eventi climatici estremi, si sono posti la seguente domanda: “*La possibilità che questo evento accada è stata influenzata dalle influenze umane sul clima, e se lo è stata, di quanto?*”.

Rispondere a questa domanda è diventata un'area di ricerca molto attiva negli ultimi anni. Sebbene siano stati utilizzati diversi approcci, il più comune prevede l'esecuzione di modelli climatici con tutte le forzanti climatiche note, sia antropogeniche che naturali, e con le sole forzanti naturali. L'uso di due serie di modelli per confrontare la probabilità, o le caratteristiche, dell'evento in questione permette di stabilire il grado in cui la probabilità dell'evento, o le caratteristiche, sono state influenzate da fattori antropogenici. Il risultato è spesso espresso come “frazione di rischio attribuibile”, ovvero la probabilità che l'evento sia il risultato dell'influenza antropogenica sul clima rispetto alla variabilità naturale⁵⁴.

Oltre alle affermazioni dell'IPCC precedentemente analizzate, che sottolineano in maniera chiara l'influenza dell'uomo negli eventi estremi, anche altri studi recentemente pubblicati rinforzano questo dato.

Il supplemento annuale del *Bulletin of the American Meteorological Society*, evidenzia che, nel periodo dal 2015 al 2017, ben 62 dei 77 eventi riportati mostrano una significativa influenza antropogenica sul verificarsi degli stessi, direttamente

⁵³ Cfr. IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Stampa. Vedi anche Consiglio di sicurezza, *cit.* Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021.

⁵⁴ Cfr. World Meteorological Organization (WMO), *Wmo Atlas Of Mortality And Economic Losses From Weather, Climate And Water Extremes (1970–2019)*, 2021, disponibile su https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10902, p. 14.

o indirettamente⁵⁵. Quasi tutti gli studi sulle ondate di calore significative dal 2015 hanno rilevato che la loro probabilità sia stata significativamente aumentata dal cambiamento climatico antropogenico⁵⁶. Ad esempio, è stato scoperto che l'ondata di calore che ha colpito il Giappone nel luglio 2018 sarebbe stata impossibile senza l'influenza umana⁵⁷. Un numero crescente di studi sta anche riscontrando l'influenza umana su eventi di precipitazioni estreme, a volte in combinazione con altre influenze climatiche importanti come l'*El Niño Southern Oscillation* (ENSO). Un esempio di ciò sono state le precipitazioni estreme nella Cina orientale nel giugno e luglio 2016, dove diversi studi hanno rilevato che l'influenza umana abbia aumentato significativamente la probabilità dell'evento⁵⁸.

Anche per le ondate di calore è stata provata un'influenza umana, diretta o indiretta. Questo è stato il caso della siccità dell'Africa orientale tra il 2016 e il 2017, largamente influenzata dalle temperature calde della superficie del mare nell'Oceano Indiano occidentale⁵⁹.

Per citare un ultimo esempio degli ultimi anni, con riferimento alle forti precipitazioni, alcuni studi attestano che l'influenza umana abbia aumentato la quantità di precipitazioni verificatesi durante l'uragano Harvey (che ha colpito gli USA nella zona di Houston nel 2017 ed è stato uno degli uragani più devastanti

⁵⁵ Attraverso, per esempio, l'influenza dei modelli di circolazione atmosferica che hanno contribuito all'evento.

⁵⁶ Cfr. World Meteorological Organization (WMO), *Wmo Atlas Of Mortality And Economic Losses From Weather, Climate And Water Extremes (1970–2019)*, 2021, disponibile su https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10902, p.15.

⁵⁷ Cfr. Y. IMADA, et al., *The July 2018 high temperature event in Japan could not have happened without human-induced global warming*, in *Scientific Online Letters on the Atmosphere*, 2019, vol.15A, pp. 8-12.

⁵⁸ Cfr. Q. SUN, C. MIAO, *Extreme rainfall (R20mm, RX5day) in Yangtze–Huai, China, in June–July 2016: The role of ENSO and anthropogenic climate change*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2018, vol. 99, pp. S102-S106. Cfr. X. YUAN, S. WANG, Z. HU, *Do climate change and El Niño increase likelihood of Yangtze River rainfall*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2018, vol. 99, pp. S113– S117.

⁵⁹ Cfr. C. FUNK, et al, *Examining the potential contributions of extreme “Western V” sea surface temperatures to the 2017 March–June East African Drought*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2019, vol. 100, pp. S55-S60.

mai registrati) di circa il 15%⁶⁰. Osservazioni simili, confermate ancora una volta dall'AR6 dell'IPCC, esistono in relazione ai cicloni tropicali, all'aumento del livello del mare, alle inondazioni e in relazione alle siccità.

Al fine di proseguire nell'analisi degli eventi estremi, occorre definire le seguenti variabili:

- “Disastro”: una grave alterazione del funzionamento di una comunità o di una società su qualsiasi scala, dovuta a eventi pericolosi che interagiscono con le condizioni di esposizione, vulnerabilità e capacità, portando a una o più delle conseguenze seguenti: perdite e impatti umani, materiali, economici e ambientali⁶¹.

- “Pericolo”: un processo, un fenomeno, o un'attività umana, che può causare decessi, feriti, altri impatti sulla salute, danni alla proprietà, disordini sociali ed economici o degrado ambientale⁶².

Distinte le due variabili, è possibile affermare con certezza che tra il 1970 e il 2019, sono stati registrati più di 11.072 *disastri* attribuiti a *pericoli* meteorologici, climatici e idrici. Questi *disastri* hanno causato 2,06 milioni di decessi e 3,64 trilioni di dollari in perdite economiche. Tradotto in percentuali, ciò significa che, negli ultimi 50 anni, il 50% di tutti i *disastri* registrati, il 45% dei decessi e il 74% delle perdite economiche correlate sono stati dovuti a *pericoli* meteorologici, climatici e idrici⁶³.

Per avere un'idea ancora più precisa sull'impatto di cui si sta parlando, è come se si fosse verificato un disastro legato a un pericolo meteorologico,

⁶⁰ Cfr. G. J. VAN OLDENBORGH, et al., *Attribution of extreme rainfall from Hurricane Harvey, August 2017*, in *Environmental Research Letters*, 2017, vol. 12, n. 12, 124009.

⁶¹ *Ivi*. Cfr. World Meteorological Organization (WMO), *Wmo Atlas Of Mortality And Economic Losses From Weather, Climate And Water Extremes (1970–2019)*, 2021, disponibile su https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10902, p. 12.

⁶² *Ibid*. Esempi di pericoli sono la siccità, le tempeste, le inondazioni, le temperature estreme, e così via.

⁶³ *Ivi*, pp. 7-8.

climatico o idrico in media ogni giorno nel corso degli ultimi 50 anni, causando il decesso di 115 persone e generando 202 milioni di dollari di perdite al giorno⁶⁴.

I *pericoli* che hanno causato le maggiori perdite umane durante il periodo 1970-2019 sono stati le siccità, le tempeste, le inondazioni e le temperature estreme (Grafico 8 a). Per quanto riguarda le perdite economiche, tra i primi 10 eventi spiccano le tempeste e le inondazioni (Grafico 8 b). Tutti gli eventi temporaleschi posizionati nelle prime dieci categorie - sia in termini di decessi, che di perdite economiche – sono stati cicloni tropicali. Le inondazioni sono state le più comuni tra i tipi di disastri legati al tempo, al clima e all'acqua registrati, ma le tempeste hanno avuto il più alto tributo umano ed economico⁶⁵.

(a)	Disaster type	Year	Country	Deaths
1	Drought	1983	Ethiopia	300 000
2	Storm (<i>Bhola</i>)	1970	Bangladesh	300 000
3	Drought	1983	Sudan	150 000
4	Storm (<i>Gorky</i>)	1991	Bangladesh	138 866
5	Storm (<i>Nargis</i>)	2008	Myanmar	138 366
6	Drought	1973	Ethiopia	100 000
7	Drought	1981	Mozambique	100 000
8	Extreme temperature	2010	Russian Federation	55 736
9	Flood	1999	Bolivarian Republic of Venezuela	30 000
10	Flood	1974	Bangladesh	28 700
(b)	Disaster type	Year	Country	Economic losses (in US\$ billion)
1	Storm (<i>Katrina</i>)	2005	United States	163.61
2	Storm (<i>Harvey</i>)	2017	United States	96.94
3	Storm (<i>Maria</i>)	2017	United States	69.39
4	Storm (<i>Irma</i>)	2017	United States	58.16
5	Storm (<i>Sandy</i>)	2012	United States	54.47
6	Storm (<i>Andrew</i>)	1992	United States	48.27
7	Flood	1998	China	47.02
8	Flood	2011	Thailand	45.46
9	Storm (<i>Ike</i>)	2008	United States	35.63
10	Flood	1995	Democratic People's Republic of Korea	25.17

Grafico 8: I primi 10 disastri classificati in base a (a) decessi e (b) perdite economiche segnalati (1970-2019); Fonte: WMO.

⁶⁴ *Ivi*, p. 16.

⁶⁵ *Ivi*, pp. 16-18.

Il numero di questi eventi estremi sta aumentando e diventerà più frequente e grave in molte parti del mondo a causa del cambiamento climatico⁶⁶. Inoltre, la vulnerabilità delle comunità locali sarà ulteriormente compromessa, dal momento che le misure di mitigazione e di adattamento non sono disponibili in molte delle aree colpite.

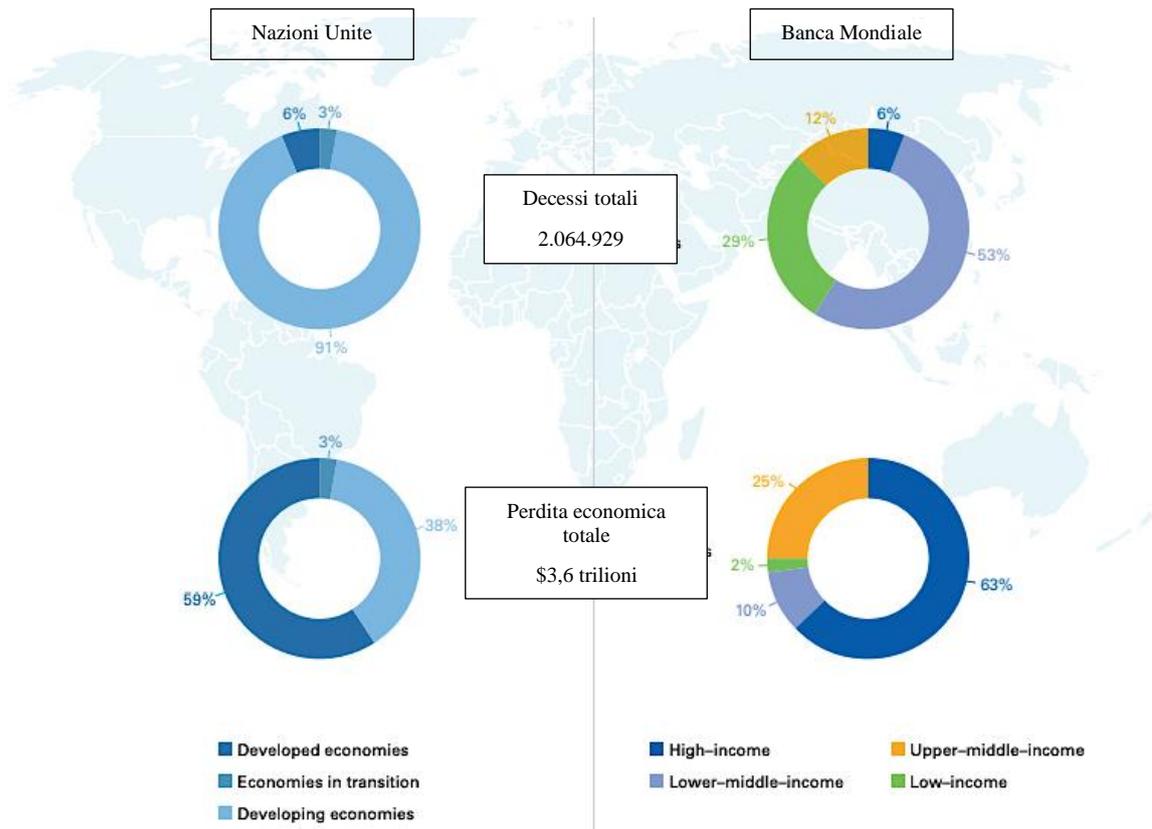
Inoltre, secondo le stime della Banca Mondiale e delle Nazioni Unite, le perdite umane dovute agli eventi meteorologici estremi si sono soprattutto verificate nei Paesi in via di sviluppo e a reddito medio-basso; mentre le maggiori perdite economiche sono state avvertite dai Paesi con economie sviluppate.

In particolare, secondo la classificazione per Paese delle Nazioni Unite, il 91% dei decessi registrati si è verificato nelle economie in via di sviluppo, mentre il 59% delle perdite economiche è stato registrato nelle economie sviluppate (Grafico 9 a)⁶⁷. Secondo la classificazione per Paese della Banca Mondiale, l'82% dei decessi si è verificato in paesi a basso e medio-basso reddito e l'88% delle perdite economiche si è verificata in paesi a medio-alto e alto reddito (Grafico 9 b)⁶⁸.

⁶⁶ *Ivi*, p. 7.

⁶⁷ *Ivi*, p.17.

⁶⁸ *Ibid.*



a. Classificazione Nazioni Unite

b. Classificazione Banca Mondiale

Grafico 9: Distribuzione di numero di decessi e perdite economiche secondo la classificazione delle Nazioni Unite (a) e della Banca Mondiale (b) a livello globale nell'intervallo 1970-2019; Fonte: WMO.

1.2.3 Migranti climatici

Il numero di migranti transfrontalieri che fuggono dalla siccità esacerbata dal clima e da altre minacce ambientali aumenterà. Infatti, i cambiamenti dei sistemi ecologici, sociali o economici legati al clima inducono la migrazione sia all'interno dei Paesi, che attraverso le frontiere. Gli impatti del cambiamento climatico sul livello del mare, sul degrado delle zone costiere, sui mezzi di sussistenza delle

popolazioni, sono alcuni degli esempi che spingeranno, inevitabilmente, le popolazioni a emigrare⁶⁹.

Tra i dati allarmanti, emerge che, ad oggi, due terzi della popolazione mondiale debba già affrontare gravi carenze d'acqua. L'*Internal Displacement Monitoring Centre* ha riferito che 17,2 milioni di persone sono state sfollate nel 2018 a causa dell'accresciuta vulnerabilità e dell'esposizione a pericoli naturali ad insorgenza improvvisa, e che, tra gennaio e giugno 2019, altri 7 milioni di persone sono state sfollate a causa dei disastri legati al clima⁷⁰. Tra tutti, considerata la relativamente debole capacità di adattamento, i più colpiti entro il 2050 saranno i Paesi dell'Africa sub-sahariana, dell'Asia meridionale e dell'America Latina, che potranno registrare più di 143 milioni di migranti climatici interni. In particolare, le stime prevedono, rispettivamente, 86, 40 e 17 milioni di migranti climatici interni⁷¹.

In Etiopia, per esempio, la siccità, esacerbata dal clima, ha devastato i raccolti e il bestiame, costringendo la popolazione a emigrare, "*Life has changed a lot since the seasons changed. Food is more expensive. We used to have three meals a day. Now I can only afford one*"⁷² ha affermato Asha Khalif Ali, donna etiopica fuggita dalla regione di Oromiya. Spesso, infatti, coloro che lasciano le zone rurali erano precedentemente impiegati nell'agricoltura: pastori non più in grado di allevare il bestiame a causa della siccità, pescatori che hanno abbandonato i villaggi perché

⁶⁹ Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 220-221.

⁷⁰ Cfr. Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement, 2019*, disponibile su <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>.

⁷¹ Cfr. K.K. RIGAUD, A DE SHERBININ, B. JONES, J. BERGMANN, V. CLEMENT, K. OBER, J. SCHEWE, S. ADAMO, B. MCCUSKER, S. HEUSERA. MIDGLEY, *Groundswell: preparing for internal climate migration*. The World Bank, Washington, DC, 2018, p. 18.

⁷² Cfr. G. PARAVICINI, *Hunger, fear and death: an Ethiopian migrant family's story*, in *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-ethiopia-idUSKBN1ZS10B>, del 29 gennaio 2020.

l'acidificazione degli oceani ha influito negativamente sulle riserve di pesce⁷³. La Banca Mondiale ha sollevato preoccupazioni per lo sbalorditivo afflusso di persone nelle città dell'Africa orientale come Addis Abeba, in Etiopia, dove la popolazione è raddoppiata dal 2000, e si prevede che raddoppierà di nuovo entro il 2035⁷⁴. Le stime attestano che nella regione del Lago Ciad, 2,7 milioni di persone sono oggi sfollate⁷⁵, e che 425.000 persone erano sfollate in Etiopia a causa della siccità⁷⁶. Nel Sahel, milioni di persone sono fuggite verso le comunità costiere e le città a causa della siccità e dei diffusi fallimenti dei raccolti⁷⁷.

In Asia, il Bangladesh è in prima linea nelle migrazioni di massa dovute al riscaldamento globale⁷⁸. “*The floods come every year but this year the situation is worse. Every house in my village was affected*” ha affermato Monoara Khatun, fuggita dall'inondazione del suo villaggio natale⁷⁹.

Nell'America Latina, la siccità e l'insicurezza alimentare spingono (e spingeranno) i residenti delle zone rurali del Messico e dell'America centrale fuori dalle campagne. Milioni di persone cercano soccorso, *in primis* nelle grandi città, stimolando un'urbanizzazione rapida e sempre più travolgente. In seguito, si spostano più a nord, spingendo un maggior numero di migranti verso gli Stati

⁷³ Cfr. C. WELSH, *The Effects of Climate Change in Africa*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2021, p. 6.

⁷⁴ Cfr. A. LUSTGARTEN, *The Great Climate Migration*, The New York Times Magazines, disponibile su <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/23/magazine/climate-migration.html>, del 23 luglio 2020.

⁷⁵ Cfr. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Lake Chad Basin: Humanitarian Snapshot (as of 29 November 2021)*, disponibile su https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20201123_LCB_humanitarian%20snapshot_en%20covid.pdf, del 2 dicembre 2021.

⁷⁶ Cfr. P.C. FERRANDEZ, *No Matter of Choice: Displacement in a Changing Climate*, International Displacement Monitoring Centre, disponibile su <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-ethiopia-slow-onset.pdf>, 2019.

⁷⁷ Cfr. A. LUSTGARTEN, *cit.*

⁷⁸ Cfr. N.A. MOLLA, et al., *Quantifying disease burden among climate refugees using multidisciplinary approach: A case of Dhaka, Bangladesh*, 2014, vol. 8, pp. 126-137.

⁷⁹ Cfr. K.K. RIGAUD, *op. cit.*, p. 160.

Uniti. Il numero previsto di migranti in arrivo dall'America centrale e dal Messico sale da circa 700.000 all'anno entro il 2025, a persino 1,5 milioni all'anno entro il 2050,⁸⁰.

Il tema dei migranti climatici non tocca, né toccherà, soltanto l’Africa, l’America Latina e l’Asia orientale. Già nel 2014 si sono iniziate a formare delle “ghost towns” nelle Isole Fiji, ovvero dei villaggi costieri abbandonati a causa dell’innalzamento del livello del mare, dell’erosione, delle mareggiate, motivo per cui i residenti si sono ritirati nell’entroterra. In un’intervista alla BBC, uno dei capi dei primi villaggi abbandonati (Vunidogoloa) ha affermato: “*Water used to come easily into the village, up to our knees, we had to swim around our houses and we had to find higher ground for us to live in*”⁸¹, sottolineando che “*the main reason for relocation was mostly due to the impacts of climate change: sea level rise, erosion and flooding*”⁸². Altri 80 villaggi nelle Fiji sono stati costretti a trasferirsi. Non solo, nel 2016 le Fiji sono state colpite (e devastate) dal Ciclone Winston, il più intenso che l'emisfero meridionale abbia mai visto, che ha colpito soprattutto le comunità costiere⁸³.

Spostandosi nel Regno Unito, invece, emerge la questione di Fairbourne, parte della contea di Gwynedd, dove il governo ha annunciato che i residenti dovranno lasciare le loro case. L’area sarà dismessa entro il 2054 a causa della minaccia dell’innalzamento del livello del mare e delle inondazioni costiere legate al cambiamento climatico⁸⁴.

⁸⁰ Cfr. A. LUSTGARTEN, *cit.*

⁸¹ Intervista a Sailosi Ramatu, capo Villaggio dell’isola di Vunidogoloa, Cfr. BBC News, *Climate change: Rising sea levels in Fiji create 'ghost towns'*, disponibile su <https://www.bbc.com/news/av/world-asia-54138677>, del 14 settembre 2020.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Cfr. BBC News, *The UK's first climate change refugees?*, disponibile su <https://www.bbc.com/news/av/uk-51667018>, del 2 marzo 2020.

Complessivamente, la ricerca è divisa sull'entità globale di un impatto simile: alcune stime prevedono che i migranti ambientali saranno almeno 200 milioni entro il 2050⁸⁵, altre, più estreme, affermano che si possa raggiungere quasi un miliardo nei prossimi decenni⁸⁶. A questo proposito, va sottolineato che i rifugiati climatici, non essendo una categoria ricompresa nella Convenzione sui rifugiati del 1951, non sono legalmente protetti.

I rifugiati ambientali stanno rimodellando la demografia del pianeta, una tendenza che aumenterà con l'avanzare dei deserti, l'abbattimento delle foreste e l'innalzamento del livello del mare⁸⁷. Gli eventi meteorologici e climatici estremi o a lenta insorgenza porteranno a un aumento degli spostamenti, al deterioramento della salute e degli standard di vita⁸⁸, alla perdita della sicurezza alimentare, alla minaccia dei mezzi di sussistenza, e potranno, persino, influenzare i conflitti⁸⁹, come osserviamo nel prossimo sottoparagrafo.

1.2.4 Conflitti armati

La diminuzione delle risorse di acqua dolce, la desertificazione, il degrado del territorio e l'innalzamento del livello del mare, condurranno a scarsità di acqua e insicurezza alimentare. Secondo alcuni ricercatori, ciò potrebbe causare scontri

⁸⁵ Cfr. N. STERN, *Stern Review: The Economics of Climate Change*, 2006, p. 101, disponibile su http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf. Cfr. F. BIERMANN, I. BOAS, *Protecting climate refugees: the case for a global protocol*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2008, vol. 50, n. 6, pp. 8-17.

⁸⁶ Cfr. P. THIELBÖRGER, *Climate Change and International Peace and Security: Time for a 'Green' Security Council?*, in *From Cold War to Cyber War*, Springer, Cham, 2016, pp. 67-85.

⁸⁷ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.6587 del 20 luglio 2011, p. 2.

⁸⁸ Cfr. J. BARNETT, J. CAMPBELL, *Climate change and Small Island States: power, knowledge, and the South Pacific*, Earthscan, 2010.

⁸⁹ CNA Corporation, *National security and the threat of climate change*, 2007, disponibile su https://www.cna.org/cna_files/pdf/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf.

e tensioni, fino ad arrivare a scatenare delle guerre per le risorse⁹⁰, come le guerre per l'acqua potabile⁹¹. Questo fenomeno colpirebbe soprattutto le donne, i bambini, le minoranze etniche e i più vulnerabili, prolungando o contribuendo al rischio di futuri conflitti e instabilità, ponendo un rischio chiave per la pace, la sicurezza e la stabilità globali⁹². Le popolazioni più colpite sarebbero le più vulnerabili, soprattutto quelle in situazioni di conflitto armato, violenza o fragilità, la cui capacità di far fronte agli *shock* e ai cambiamenti climatici è limitata. A ragione di ciò, i rischi per la sicurezza legati al clima determinerebbero gravi conseguenze umanitarie⁹³. A riguardo, l'ex Segretario generale delle Nazioni Unite e l'UNEP, hanno evidenziato l'esistenza di un collegamento tra il conflitto armato e il cambiamento climatico, in particolare in riferimento alle ostilità a Darfur⁹⁴, dove la desertificazione e il degrado ambientale sono stati due dei maggiori fattori che hanno portato allo scoppio del conflitto⁹⁵. Alcuni autori, sostengono che la siccità sostenuta in Siria abbia esacerbato le tensioni nel territorio, portando alla guerra civile⁹⁶.

Il *Climate and Security Advisory Group*, un gruppo volontario con sede negli Stati Uniti, costituito da esperti di politica militare, sicurezza nazionale, sicurezza

⁹⁰ Cfr. J. M. BRETTHAUER, *Climate change and resource conflict: the role of scarcity*, Routledge, 2016 p. 1.

⁹¹ Cfr. P. THIELBÖRGER, *op. cit.*, pp. 67-85.

⁹² Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021, Preambolo

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Cfr. S. V. SCHORLEMER, S. MAUS, *Reflections on Climate Change, Heritage and peace*, in SCHORLEMER et al. (a cura di), *Climate Change as a Threat to Peace. Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity*, Dresda, 2015, pp. 9-13.

⁹⁵ Cfr. S. V. SCOTT, R. CD ANDRADE, *The Global Response to Climate Change: Can the Security Council Assume a Lead Role?*, in *Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 18, n. 11, pp. 215- 226.

⁹⁶ Cfr. C. P. KELLEY, et al., *Climate change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought*, in *Proceedings of the national Academy of Sciences*, 2015, vol. 112, n. 11, pp. 3241-3246. Vedi anche M. FISCHETTI, *Climate Change Hastened Syria's Civil War*, in *Scientific American*, disponibile su <https://www.scientificamerican.com/article/climate-change-hastened-the-syrian-war/>, del 2 marzo 2015.

interna, *intelligence* e politica estera, provenienti da una vasta gamma di istituzioni, ha indicato che vi è stato un notevole aumento della concorrenza militare e commerciale a causa dello scioglimento dell'Artico. Il rapporto ha anche osservato che il riscaldamento dell'oceano sta facendo sì che nel Mar Cinese Meridionale gli stock di pesce si stiano spostando in acque contestate, il che potrebbe far precipitare le tensioni tra Cina e Stati Uniti⁹⁷.

Come ha sostenuto l'*International Crisis Group*, mentre il cambiamento climatico di per sé non causa conflitti, la *governance* delle risorse (il modo in cui i governi gestiscono l'accesso alla terra, all'acqua e ad altre risorse naturali) può aumentare o ridurre il rischio di violenza⁹⁸.

Complessivamente, perciò, gli impatti del *climate change* possono portare a conflitti tra individui e tra Stati. Tali conflitti hanno implicazioni di sicurezza sia per lo Stato in cui nascono, che per gli Stati vicini⁹⁹.

1.2.5 Estinzione di nazioni

Tra gli Stati più vulnerabili agli effetti negativi del cambiamento climatico, spiccano i Piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS). Il Consiglio ha espresso a riguardo una profonda preoccupazione, facendo riferimento alla potenziale perdita del territorio causata dall'innalzamento del livello del mare, alle conseguenze umanitarie, economiche, sociali, culturali ed ecologiche, con evidenti implicazioni per la pace e la sicurezza internazionali¹⁰⁰. L'AR6 dell'IPCC,

⁹⁷ The Climate and Security Advisory Group (CSAG), *Briefing Book For A New Administration, recommended policies and practices for addressing the security risks of a changing climate*, 2016, disponibile su https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/climate-and-security-advisory-group_briefing-book-for-a-new-administration_2016_11.pdf.

⁹⁸ Cfr. International Crisis Group, *How Climate Science Can Help Conflict Prevention*, disponibile su <https://www.crisisgroup.org/global/how-climate-science-can-help-conflict-prevention>, del 20 aprile 2021.

⁹⁹ Cfr. S. M. CHRISTIANSEN, *Climate Conflicts - A Case of International Environmental and Humanitarian Law*, Springer, 2016, p. 19.

¹⁰⁰ Da ultimo, nel progetto di risoluzione di dicembre 2021, Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021,

analizzato nel primo paragrafo, ha mostrato che i SIDS, insieme a tutti i sistemi costieri e le aree urbane a bassa quota, sperimenteranno gradualmente la sommersione, l'inondazione e l'erosione a causa della loro esposizione all'innalzamento del livello del mare e agli eventi meteorologici estremi. In particolare, le prime quattro nazioni insulari a rischio saranno Kiribati, Maldive, Isole Marshall e Tuvalu, destinate a diventare inabitabili entro la metà del secolo, a causa dell'aumento del livello del mare e delle inondazioni¹⁰¹. A questo proposito, va notato che sorgerà un problema di sovranità territoriale: vi sarà il paradosso di avere Stati membri dell'ONU privi di uno Stato¹⁰². Lo scenario di Stati membri dell'ONU "apolidi" solleva complesse questioni legali e politiche sulla sovranità, sui diritti degli Stati e degli individui, sulle forme di riparazione (attraverso il reinsediamento, l'acquisto del territorio o altri mezzi)¹⁰³.

1.2.6 "Green swan"

Gli esempi di impatto del *climate change* possono arrivare a influenzare aree che, in prima battuta, non ci si aspetterebbe. È questo il caso del "green swan", modo in cui viene definita, negli ambienti finanziari, una nuova crisi finanziaria sistemica causata dall'impatto del cambiamento climatico¹⁰⁴.

Preambolo: "Emphasising that Small Island Developing States are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, and expresses deep concern that the impacts, including the loss of territory caused by the rise of the sea level, may have implications for international peace and security, in addition to humanitarian, economic, social, cultural and ecological consequences".

¹⁰¹ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* pp. 529, 532, 559.

¹⁰² Cfr. S. M. CHRISTIANSEN, *Climate conflicts-a case of international environmental and humanitarian law*, Springer, 2016, p. 166. Questo colliderebbe con uno dei principi fondamentali della Carta, enunciato all'art. 2.1 della Carta ONU: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members".

¹⁰³ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *Climate Change and the UN Security Council: Bully Pulpit or Bull in a China Shop?*, in *Global Environmental Politics*, 2017, vol. 17, n. 2, p. 11.

¹⁰⁴ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 558.

Il concetto di “cigno verde” trae l’ispirazione da quello di “cigno nero”, sviluppato dal saggista e matematico Nassim Nicholas Taleb, nel 2007. Gli eventi del cigno nero hanno tre caratteristiche: (1) sono inaspettati e rari (quindi al di fuori del regno delle aspettative regolari), (2) il loro impatto è ampio o estremo e (3) possono essere spiegati solo a posteriori dell’evento¹⁰⁵. Questi eventi “*black swan*” possono assumere molte forme, da un attacco terroristico a una tecnologia dirompente, da una catastrofe naturale¹⁰⁶ alla pandemia da Covid-19¹⁰⁷.

Il “cigno verde” è un “cigno nero” del clima. Esso, infatti, presenta molte caratteristiche tipiche dei cigni neri: è un evento caratterizzato da molta incertezza e non linearità, la sua probabilità di verificarsi non si riflette nei dati del passato, e la possibilità di valori estremi non può essere esclusa¹⁰⁸.

Tuttavia - ed è qui che il cigno verde si differenzia ed emerge in tutta la sua gravità - esso è distinto dal cigno nero per tre principali aspetti:

- In primo luogo, seppur non vi sia “certezza” dei precisi impatti dei cambiamenti climatici, motivo per cui si prospettano scenari diversi - ad esempio i cinque scenari contemplati dall’AR6 - vi è un alto grado di certezza che una qualche combinazione di rischi¹⁰⁹ si materializzerà in

¹⁰⁵ Cfr. P. BOLTON, et al., *The Green swan. Central banking and financial stability in the age of climate change*, Bank for International Settlements (BIS), Banque de France eurosystème, 2020, p. 3.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Cfr. S. ZWICK, *Coronavirus Is Bad, But The Green Swan Is Worse*, Ecosystem Marketplace, disponibile su <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/coronavirus-is-dangerous-but-the-green-swan-is-worse/#:~:text=Climate%20change%20is%20a%20swan,ecosystems%2C%20and%20destabilizing%20our%20climate.&text=%E2%80%9CClimate%20catastrophes%20are%20even%20more,crises%2C%E2%80%9D%20the%20authors%20write>, del 3 febbraio 2020.

¹⁰⁸ Cfr. M. L. WEITZMAN, *On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change*, in *Review of Economics and Statistics*, 2009, vol. 91, n. 1, pp. 1–19. Cfr. M. L. WEITZMAN, *Fat-Tailed Uncertainty in the Economics of Catastrophic Climate Change*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, 2011, vol. 5, n. 2, pp. 275–92.

¹⁰⁹ Per “rischi” si intende sia rischi fisici, che di transizione, come sarà osservato a breve.

futuro¹¹⁰. Infatti, ad oggi la comunità globale è sicura della necessità di azioni ambiziose per mitigare il *climate change*, nonostante l'incertezza riguardo ai tempi e alla natura degli impatti dei cambiamenti climatici.

- In secondo luogo, le catastrofi climatiche sono molto più gravi della maggior parte delle crisi finanziarie sistemiche: potrebbero rappresentare una minaccia esistenziale per l'umanità, come la comunità scientifica ha sempre più sottolineato¹¹¹.
- In terzo luogo, la complessità legata al cambiamento climatico è di ordine superiore a quella dei cigni neri: le complesse reazioni a catena e gli effetti a cascata associati ai rischi¹¹² potrebbero generare dinamiche ambientali, geopolitiche, sociali ed economiche fundamentalmente imprevedibili¹¹³.

Anche se un numero crescente di *stakeholders* ha riconosciuto i rischi socioeconomici posti dal cambiamento climatico negli ultimi decenni, gran parte del settore finanziario sembrava rimanere indifferente fino a pochi anni fa¹¹⁴. Tuttavia, la situazione è cambiata radicalmente negli ultimi anni, quando gli impatti potenzialmente dirompenti del *climate change* sul sistema finanziario hanno iniziato a diventare più evidenti¹¹⁵. Alcune banche centrali, regolatori e autorità di vigilanza stanno già compiendo passi verso l'integrazione dei rischi legati al clima nelle pratiche di vigilanza, e altri potrebbero seguire nel prossimo futuro¹¹⁶. Il *Network for Greening the Financial System* (NGFS), creato nel

¹¹⁰ Cfr. Network for Greening the Financial System (NGFS), *NGFS First Comprehensive Report. A Call for Action - Climate Change as a Source of Financial Risk*, 2019, disponibile su <https://www.ngfs.net/en/first-comprehensive-report-call-action>, p.4.

¹¹¹ Cfr. W. RIPPLE, et al., 'World scientists' Warning of a Climate Emergency, in *BioScience*, vol. 70, n. 1, 2020.

¹¹² Per "rischi" si intende sia rischi fisici, che di transizione, come sarà osservato a breve.

¹¹³ Cfr. P. BOLTON, et al., *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 17.

¹¹⁵ Cfr. M. CARNEY, *Breaking the Tragedy of the Horizon – Climate Change and Financial Stability*, Speech at Lloyd's of London, London, 29 September 2015. Available at: <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>

¹¹⁶ Cfr. P. BOLTON, et al., *op. cit.*, p. 17.

dicembre 2017, ha riconosciuto che i rischi legati al clima rappresentano una fonte di rischio finanziario: rientra, quindi, nei mandati delle banche centrali e delle autorità di vigilanza assicurare che il sistema finanziario sia resiliente a questi rischi¹¹⁷.

I due canali principali attraverso i quali il *climate change* può influenzare la stabilità finanziaria sono i seguenti¹¹⁸:

- **Rischi fisici:** essi rappresentano i costi economici e le perdite finanziarie dovute all'aumento della frequenza e della gravità degli eventi meteorologici legati al clima (ad es. tempeste, inondazioni o ondate di calore) e agli effetti dei cambiamenti a lungo termine dei modelli climatici (ad es. l'acidificazione degli oceani, l'aumento del livello del mare o i cambiamenti nelle precipitazioni). La distruzione del capitale e il declino della redditività delle imprese esposte potrebbero indurre una riallocazione della ricchezza finanziaria delle famiglie¹¹⁹. Ad esempio, l'innalzamento del livello del mare potrebbe portare a un brusco deprezzamento dei beni immobili¹²⁰ in alcune regioni esposte, causando grandi effetti negativi sulla ricchezza, che potrebbero pesare sulla domanda e sui prezzi attraverso effetti indiretti. I rischi fisici legati al clima possono anche influenzare l'aspettativa di perdite future, che, a sua volta, può influenzare le preferenze di rischio attuali. Per esempio, le case esposte all'innalzamento del livello del mare vendono già con uno sconto rispetto alle proprietà non esposte, equivalenti ed equidistanti dalla spiaggia¹²¹. Con l'aumento delle catastrofi naturali in tutto il

¹¹⁷ Cfr. Network for Greening the Financial System (NGFS), *NGFS First Progress Report*, 2018, disponibile su <https://www.ngfs.net/en/first-progress-report>, p. 3.

¹¹⁸ Cfr. P. BOLTON, et al., *op. cit.*, p. 17.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Cfr. D. BUNTEN, M. E. KAHN, *The Impact of Emerging Climate Risks on Urban Real Estate Price Dynamics*, in *National Bureau of Economic Research*, 2014, Documento Di Lavoro n. 20018, pp. 1–21.

¹²¹ Cfr. A. BERNSTEIN, M. T. GUSTAFSON, R. LEWIS, *Disaster on the Horizon: The Price Effect of Sea Level Rise*, in *Journal of Financial Economics*, 2019, vol. 134, n. 2, pp. 253–72.

mondo, le perdite non assicurate possono minacciare la solvibilità di famiglie, imprese e governi, e quindi delle istituzioni finanziarie. Le perdite assicurate, dal canto loro, possono mettere gli assicuratori e i riassicuratori in una situazione di fragilità, poiché le richieste di risarcimento danni continuano ad aumentare¹²². Più in generale, i danni alle attività influenzano la longevità del capitale fisico attraverso una maggiore velocità di deprezzamento del capitale¹²³. Inoltre, se si verificassero degli eventi estremi, questi potrebbero mettere le istituzioni finanziarie in situazioni in cui potrebbero non avere capitale sufficiente per assorbire le perdite legate al clima. A sua volta, l'esposizione delle istituzioni finanziarie ai rischi fisici può innescare il contagio e le svalutazioni degli *asset*, che si propagano in tutto il sistema finanziario.

- **Rischi di transizione:** questi sono associati agli impatti finanziari incerti che potrebbero derivare da una rapida transizione verso basse emissioni di carbonio, compresi i cambiamenti politici, le scoperte o le limitazioni tecnologiche, i cambiamenti nelle preferenze di mercato e nelle norme sociali. In particolare, una transizione rapida e ambiziosa verso percorsi a basse emissioni implica che una grande frazione delle riserve provate di combustibili fossili non potrebbe essere estratta¹²⁴, diventando uno “*stranded asset*”¹²⁵, con conseguenze

¹²² Cfr. Finansinspektionen, *Climate Change and Financial Stability*, 2016, disponibile su https://www.fi.se/contentassets/df3648b6cbf448ca822d3469eca4dea3/klimat-finansiell-stabilitet-mars2016_eng.pdf.

¹²³ Cfr. S. FANKHAUSER, R. TOL, *On Climate Change and Economic Growth*, in *Resource and Energy Economics*, 2005, vol. 27, n. 1, pp. 1–17.

¹²⁴ Cfr. C. MCGLADE, P. EKINS, *The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C*, in *Nature*, vol. 517, 2015, pp. 187–90.

¹²⁵ Limitare il riscaldamento globale a meno di 1,5°C o 2°C richiede di mantenere nel terreno una gran parte delle riserve di combustibili fossili esistenti: questi sono indicati come *stranded assets*. Uno studio (Cfr. C. MCGLADE, P. EKINS, *The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C*, in *Nature*, 2015, vol. 517, pp. 187–90) ha rilevato che per avere almeno il 50% di possibilità di mantenere il riscaldamento globale al di sotto dei 2°C, oltre l'80% delle attuali riserve di carbone, la metà delle riserve di gas e un terzo delle riserve di petrolio dovrebbero rimanere inutilizzate dal 2010 al 2050. In tal modo, questi *assets* potrebbero soffrire di svalutazioni impreviste e improvvise, o conversione in passività. Le stime del valore attuale e della portata degli *stranded assets* variano molto da uno studio all'altro. Carbon Tracker, in un *report* del 2018, (Cfr. Carbon Tracker, *Mind The Gap: The \$1.6 Trillion Energy Transition Risk*, 2018, disponibile su <https://carbontracker.org/reports/mind->

potenzialmente sistemiche per il sistema finanziario. Perciò, un movimento troppo rapido verso un'economia a basse emissioni di carbonio potrebbe danneggiare materialmente la stabilità finanziaria¹²⁶. Inoltre, il valore aggiunto di molti altri settori economici dipendenti dalle società di combustibili fossili sarebbe probabilmente colpito indirettamente dai rischi di transizione¹²⁷. Per esempio, l'industria automobilistica potrebbe essere fortemente impattata dall'evoluzione delle tecnologie, dei prezzi e delle preferenze individuali¹²⁸.

I rischi fisici e di transizione sono di solito valutati separatamente, data la complessità di ogni caso. Tuttavia, dovrebbero essere intesi come parte dello stesso quadro e come interconnessi. Un'azione forte e immediata per mitigare il cambiamento climatico aumenterebbe i rischi di transizione e limiterebbe i rischi fisici, ma questi rimarrebbero esistenti (stiamo già sperimentando alcuni dei primi rischi fisici del cambiamento climatico). Al contrario, un'azione ritardata e debole per mitigare il cambiamento climatico porterebbe a rischi fisici più alti e potenzialmente catastrofici, senza necessariamente eliminare del tutto i rischi di transizione (ad esempio alcune politiche climatiche sono già in atto e altre potrebbero arrivare). Ma soprattutto, azioni ritardate seguite da azioni forti nel tentativo di recuperare il ritardo porterebbero probabilmente ad alti rischi sia fisici che di transizione¹²⁹.

the-gap/) stima che la perdita di ricchezza globale derivante dagli *stranded assets* dei combustibili fossili possa essere di 1,6 trilioni di dollari, molto al di sotto della stima del *working paper* del 2017 di International Renewable Energy Agency (IRENA) che stima un importo di 18 trilioni di dollari. Cfr. IRENA, *Stranded Assets and Renewables: How the Energy Transition Affects the Value of Energy Reserves, Buildings and Capital Stock*, Abu Dhabi, 2017, disponibile su https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Jul/IRENA_REmap_Stranded_assets_and_renewables_2017.pdf), ma la portata e le definizioni utilizzate da ciascuno di essi differiscono. Pertanto, è fondamentale comprendere i modelli utilizzati da ciascuno di questi studi per apprezzare appieno i rispettivi risultati e i potenziali limiti.

¹²⁶ Cfr. P. BOLTON, et al., *op. cit.*, p. 18.

¹²⁷ Cfr. L. CAHEN-FOUROT, et al., *Looking for the Inverted Pyramid: An Application Using Input-Output Networks*, in *Ecological Economics*, vol. 169, 2020.

¹²⁸ Cfr. P. BOLTON, et al., *op. cit.*, p. 18.

¹²⁹ *Ivi*, pp. 18-19.

Al fine di evitare un risultato simile, le banche centrali rivestono un ruolo fondamentale, migliorando la loro comprensione dei rischi legati al clima e sviluppando analisi prospettiche basate su diversi scenari. Esse svolgono un ruolo importante per aiutare a coordinare le misure al fine di combattere il *climate change*. Queste misure includono le politiche di mitigazione del clima come il *carbon pricing*, l'integrazione della sostenibilità nelle pratiche finanziarie e nei *frameworks* contabili, la ricerca di mix di politiche appropriate e lo sviluppo di nuovi meccanismi finanziari a livello internazionale¹³⁰. Ma le banche, da sole, non potrebbero ovviamente mitigare gli impatti del *climate change*.

1.2.7 L'incidenza delle malattie infettive

Infine, tra i diversi esempi di impatto del *climate change*, occorre menzionare l'incidenza delle malattie infettive e delle epidemie.

Difatti, un aumento della temperatura globale superiore a 1,5°C comporterebbe, secondo l'appello degli scienziati, un incremento generale delle malattie infettive¹³¹. In particolare, si prevede che il cambiamento climatico avrà un impatto sia sull'endemicità, che sulla prevalenza delle malattie infettive¹³². Basti pensare che Ebola, SARS, influenza aviaria e suina, nonché COVID-19 sono considerate, da diversi studiosi, come delle conseguenze indirette del nostro impatto sugli ecosistemi¹³³.

Prima di tutto, è bene sottolineare che la comprensione dell'impatto del cambiamento climatico sulle malattie infettive è una scienza complessa, poiché

¹³⁰ Cfr. P. BOLTON, et al., *op. cit.*, Abstract.

¹³¹ Cfr. L. ATWOLI, et al., *Call for emergency action to limit global temperature increases, restore biodiversity, and protect health*, in *Lancet Regional Health Europe*, 2021, vol. 9.

¹³² Cfr. K. D. LAFFERTY, *The ecology of climate change and infectious diseases*, in *Ecology*, 2009, vol. 90, n. 4, pp. 888-900.

¹³³ Circolo Di Studi Diplomatici, *Dialogo Diplomatico telematico: "La sfida dei cambiamenti climatici e dei mutamenti nella biodiversità: loro implicazioni geopolitiche"*, 2020, disponibile su https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/03/ricerca_mae_2020.pdf.

implica una ricerca ecologica impegnativa¹³⁴. Ciò è dovuto a una serie di ragioni: alcuni processi di malattia infettiva non sono visibili e la maggior parte delle infezioni portano ad una almeno parziale immunità, possibilmente impoverendo il *pool* di individui suscettibili. Questo si traduce in cambiamenti nelle dinamiche di trasmissione, che possono oscurare il contributo del cambiamento climatico al problema generale. In conseguenza di ciò, gli approcci modellistici che simulano le correlazioni clima-malattia rimangono complessi e soggetti a errori, considerata la difficoltà di valutazione di alcune variabili¹³⁵.

Non solo, sin dall'inizio dei tempi, il clima (e il cambiamento climatico) è stato considerato uno dei tanti modulatori discreti delle malattie umane, animali e vegetali¹³⁶. Esso non è l'unico *driver* dell'evoluzione delle malattie infettive¹³⁷, poiché queste dipendono anche all'influenza simultanea di altre cause. Tra queste, risultano la resistenza ai farmaci, la crescente urbanizzazione, l'aumento della densità della popolazione, la disponibilità di servizi sanitari variabili, la povertà, i fenomeni migratori¹³⁸, tutte strettamente intrecciate con il cambiamento climatico.

In ogni caso, si può sicuramente affermare che, seppur il clima non sia l'unico fattore che influenza la distribuzione delle malattie infettive, esso ricopre definitivamente un ruolo di grande importanza¹³⁹. Inoltre, se è vero che non tutte le epidemie sono direttamente attribuibili al cambiamento climatico, la riemersione di malattie con maggiore gravità e frequenza negli ultimi anni rende molto

¹³⁴ Cfr. K. D. LAFFERTY, *op. cit.*, p. 898.

¹³⁵ Cfr. C. METCALF, et al., *Identifying climate drivers of infectious disease dynamics: recent advances and challenges ahead*, in *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 2017, vol. 284.

¹³⁶ Cfr. P. A. NAZAROV, et al., *Infectious plant diseases: etiology, current status, problems and prospects in plant protection*, in *Acta naturae*, 2020, vol. 12, n. 3, pp. 46-59.

¹³⁷ Cfr. C. HEFFERNAN, *Climate change and multiple emerging infectious diseases*, in *Veterinary Journal*, 2018, vol. 234, pp. 43-47.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Cfr. L. C. GROBUSCH, M. P. GROBUSCH, *A hot topic at the environment-health nexus: Investigating the impact of climate change on infectious disease*, in *International Journal of Infectious Diseases*, 2021, vol. 116, p. 8.

probabile che la variabilità del clima abbia giocato un ruolo importante nel trasformare queste malattie in epidemie¹⁴⁰.

Il nesso tra cambiamento climatico e malattie infettive dipende dal fatto che esso, modificando i modelli meteorologici (incidendo sulla frequenza e sulla portata degli eventi meteorologici estremi, del cambiamento delle temperature alle forti precipitazioni) modifica l'incidenza, la prevalenza e la distribuzione delle malattie infettive¹⁴¹. *Come?* Per mezzo delle espansioni geografiche dei vettori di trasmissione dei patogeni¹⁴². Questi fanno sì che si verifichi una variazione della stagionalità e dell'intensità di trasmissione delle malattie infettive¹⁴³. Difatti, basti pensare che molti insetti vettori “preferiscono” le condizioni calde e umide previste in alcuni scenari di *climate change*¹⁴⁴.

Per esempio, delle recenti proiezioni dei potenziali impatti del cambiamento climatico sulla malaria a livello globale e specificatamente per l'Asia, l'Africa e il Sud America, confermano che il cambiamento climatico sia uno tra i principali *driver* dell'espansione geografica, dell'intensità di trasmissione e della stagionalità della malaria¹⁴⁵. In particolare, ciò sarebbe dovuto a causa di una maggiore estensione geografica del vettore *Anopheles* (vettore della Malaria), di una stagione più lunga, e/o di un aumento del numero di persone a rischio. È prevista

¹⁴⁰ Cfr. N. V. RAO, H. NAGENDRA, *Epidemics and climate change in India*, in *Current Science*, Bangalore, 2020, vol. 119, n. 12, p. 1919.

¹⁴¹ Cfr. J. C. SEMENZA, S. PAZ, *Climate change and infectious disease in Europe: Impact, projection and adaptation*, in *The Lancet Regional Health-Europe*, 2021, vol. 9, 100230.

¹⁴² Cfr. J. HESS, et al, *Strengthening the global response to climate change and infectious disease threats*, in *British Medical Journal*, 2020, vol. 371.

¹⁴³ Cfr. J. C. SEMENZA, S. PAZ, *op. cit.* Cfr. O. HOEGH-GULDBERG et al., *Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems*, in *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, V. MASSON-DELMOTTE, et al., (eds.), 2018, pp. 189-326.

¹⁴⁴ Cfr. K. D. LAFFERTY, *op. cit.*, p. 898. Cfr. A. E. MARAOLO, *Come i cambiamenti climatici influenzano e influenzeranno le malattie infettive*, in *Medici Oggi*, Milano, 2018.

¹⁴⁵ Cfr. H. M. SEMAKULA, et al., *Prediction of future malaria hotspots under climate change in sub-Saharan Africa*, in *Climatic Change*, 2017, vol. 143, n. 3, pp. 415-428.

anche un'endemicità della malaria negli altopiani tropicali africani, nella regione mediterranea orientale e nelle Americhe¹⁴⁶. Maggiore sarà il livello del riscaldamento, più peserà il fardello della malaria, seppur con modelli variabili a livello regionale. Si prevede che le popolazioni di vettori si sposteranno a causa del *climate change*, con espansioni e riduzioni che dipenderanno dal grado di riscaldamento locale e altri fattori¹⁴⁷.

Discorso simile anche per un altro veicolo di trasmissione: l'*Aedes*, vettore della febbre *dengue*, della *Chikungunya*, della febbre gialla e del virus *Zika*. In particolare, per quanto riguarda la febbre *dengue*, le proiezioni della distribuzione geografica di *Aedes aegypti* e *Aedes albopictus* (vettori principali della febbre *dengue*) concludono che si registrerà un aumento nel numero e nell'estensione geografica delle zanzare più ampia a 2°C rispetto che a 1,5°C, e che più individui saranno a rischio, seppur con differenze regionali¹⁴⁸. Soprattutto, è previsto un aumento della malattia nella regione occidentale del Pacifico e nella regione orientale del Mediterraneo¹⁴⁹. Per quanto concerne la *Chikungunya*, le proiezioni prevedono che il *climate change* comporterà un'espansione dell'area geografica della malattia, anche qui, in misura maggiore con gradi più alti di riscaldamento¹⁵⁰.

Le previsioni sono simili anche per altre malattie trasmesse da vettori. Si stima che l'aumento del riscaldamento globale in Nord America e in Europa

¹⁴⁶ Cfr. G. E. AKPAN, K. A. ADEPOJU, O. R. OLADOSU, *Potential distribution of dominant malaria vector species in tropical region under climate change scenarios*, in *PLOS ONE*, 2019, vol. 14, n. 6.

¹⁴⁷ Cfr. Z. REN, et al., *Predicting malaria vector distribution under climate change scenarios in China: challenges for malaria elimination*, in *Scientific reports*, 2016, vol. 6, n. 1, pp. 1-13.

¹⁴⁸ Cfr. C. N. MWEYA, et al., *Climate Change Influences Potential Distribution of Infected Aedes aegypti Co-Occurrence with Dengue Epidemics Risk Areas in Tanzania*, in *PLOS ONE*, 2016, vol. 11, n. 9. Cfr. N. H. OGDEN, et al., *Recent and projected future climatic suitability of North America for the Asian tiger mosquito Aedes albopictus*, in *Parasites & vectors*, 2014, vol. 7, n. 1, 532.

¹⁴⁹ Cfr. J. P. MESSINA, et al., *The current and future global distribution and population at risk of dengue*, in *Nature microbiology*, 2019, vol. 4, n. 9, pp. 1508-1515.

¹⁵⁰ Cfr. N. B. TJADEN, et al., *Modelling the effects of global climate change on Chikungunya transmission in the 21st century*, in *Scientific Reports*, 2017, vol. 7, n. 1, 3813.

potrebbe comportare una maggiore trasmissione del virus del Nilo Occidentale, nelle regioni climaticamente adatte. Anche in tal caso, il modello varia a seconda del livello di riscaldamento raggiunto¹⁵¹.

Stesse conclusioni anche per la malattia di *Lyme*: la maggior parte delle proiezioni concludono che il cambiamento climatico potrebbe espandere la gamma geografica e la stagionalità di *Lyme* e delle altre malattie trasmesse dalle zecche nel Nord America e in Europa¹⁵². Anche tal caso, i cambiamenti previsti dipendono proporzionalmente dal riscaldamento e dalle emissioni di gas serra. Infine, simile scenario per quanto riguarda le proiezioni degli impatti del cambiamento climatico sulla *Leishmaniosi* e sulla malattia di *Chagas*, con impatti proporzionali ai gradi più alti di riscaldamento¹⁵³.

In tutti gli scenari considerati, il *climate change* pone rischi rilevanti per la salute umana in termini di malattie infettive ed epidemie¹⁵⁴, oltre che sulla morbilità e la mortalità¹⁵⁵, indotte dalle stesse. Soprattutto, in tutti i casi considerati, esistono differenze rilevanti a seconda del livello di riscaldamento raggiunto: se di 1,5°C, di 2°C, o maggiore. Vi è un'alta confidenza che ogni unità

¹⁵¹ Cfr. J. C. SEMENZA, et al., *Climate change projections of West Nile virus infections in Europe: implications for blood safety practices*, in *Environmental Health*, 2016, vol. 15, n. 1, pp. 125-136.

¹⁵² Cfr. N. H. OGDEN, et al., *Estimated effects of projected climate change on the basic reproductive number of the Lyme disease vector Ixodes scapularis*, in *Environmental Health Perspectives*, 2014, vol. 122, pp. 631-638.

¹⁵³ Cfr. L. G. CHAVERRI, et al., *Mosquito species (Diptera: Culicidae) diversity from ovitraps in a Mesoamerican tropical rainforest*, in *Journal of Medical Entomology*, 2018, vol. 55, n. 3, pp. 646-653. Cfr. C. GONZÁLEZ, et al., *Predicted altitudinal shifts and reduced spatial distribution of Leishmania infantum vector species under climate change scenarios in Colombia*, in *Acta tropica*, 2014, vol. 129, pp. 83-90.

¹⁵⁴ O. HOEGH-GULDBERG et al., *op. cit.*, pp. 240-241.

¹⁵⁵ Cfr. K. SMITH, et al., *Human health: impacts, adaptation, and co-benefits*, in *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014, pp. 709-754.

aggiuntiva di riscaldamento potrebbe aumentare la morbilità e la mortalità legate agli effetti del *climate change*, seppur con differenze regionali¹⁵⁶.

Inoltre, è utile ricordare che, talvolta, l'aumento delle malattie infettive può essere provocato dagli stessi fattori che causano il cambiamento climatico¹⁵⁷. È questo il caso della deforestazione, che, oltre a contribuire al degrado dell'ecosistema e alla perdita di biodiversità¹⁵⁸, contribuisce alla diffusione dei vettori di malattie¹⁵⁹. Anche i grandi allevamenti intensivi costituiscono un'ulteriore fonte di diffusione di malattie dagli animali alle persone¹⁶⁰.

Il cambiamento ecologico (e la deforestazione soprattutto) causando la perdita dell'*habitat*, comportano uno spostamento di diverse specie di animali che, sulla terra e nel mare, finiscono per entrare in contatto con degli animali con cui, in condizioni normali, non avrebbero mai un'interazione. Ciò provoca un'ulteriore opportunità per gli agenti patogeni di entrare in nuovi ospiti¹⁶¹. Anche i disastri naturali, menzionati precedentemente, possono distruggere o contaminare intere riserve d'acqua, aumentando potenzialmente il rischio di malattie infettive¹⁶².

¹⁵⁶ La misura della variabilità regionale sarà dovuta alle differenze di acclimatazione, vulnerabilità della popolazione, ambiente costruito, accesso all'aria condizionata e altri fattori¹⁵⁶. Gli individui a più alto rischio sono i più anziani, i bambini, le donne, coloro con malattie croniche e le persone che assumono determinati farmaci. Cfr. O. HOEGH-GULDBERG et al., op. cit., pp. 240-241.

¹⁵⁷ Cfr. HARVARD T.H. CHAN, Center for climate, health and the global environment, Coronavirus, Climate Change, and the Environment, *A Conversation on COVID-19 with Dr. Aaron Bernstein, Director of Harvard Chan C-CHANGE*, disponibile su <https://www.hsph.harvard.edu/c-change/subtopics/coronavirus-and-climate-change/>.

¹⁵⁸ Cfr. J. HESS, et al., *Strengthening the global response to climate change and infectious disease threats*, in *British Medical Journal*, 2020, vol. 371.

¹⁵⁹ Cfr. J. H. ELLWANGER, et al., *Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health*, in *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 2020, vol. 92, n.1.

¹⁶⁰ Cfr. HARVARD T.H. CHAN, *cit.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Global Humanitarian Overview 2022*, p. 24.

Il prossimo decennio sarà cruciale per sfruttare tutte le opportunità rimaste al fine di sviluppare e attuare adeguate strategie di mitigazione e adattamento¹⁶³. Perciò, un'azione climatica si renderebbe necessaria per difendere la salute degli esseri umani, riducendo i rischi di insorgenza di malattie infettive¹⁶⁴.

1.2.8 L'indice sulla vulnerabilità e la prontezza dei Paesi al cambiamento climatico

Prima di proseguire, è necessario soffermarsi su quei Paesi che soffrono di più gli impatti appena analizzati, i “più vulnerabili” al cambiamento climatico.

A riguardo, esiste un indice di misurazione particolare, il c.d. *Notre Dame-Global Adaptation Index* (ND-GAIN), che misura la vulnerabilità e la prontezza complessiva di un Paese alle perturbazioni climatiche, componendosi di un punteggio per entrambe le voci. Questo indice suddivide la dimensione “vulnerabilità” in: “esposizione”, “sensibilità” e “capacità di adattamento” al *climate change*. Lo fa considerando diverse aree: acqua, cibo, salute, servizi ecosistemici, *habitat* umano e infrastrutture. La “prontezza”, invece, è valutata sulla base di componenti “economiche”, “di *governance*” e “sociali”, misurando in queste tre aree la capacità del Paese di sfruttare gli investimenti e convertirli in azioni di adattamento¹⁶⁵. Più è basso il valore dell'indice del Paese, maggiore la sua vulnerabilità - e peggiore la sua prontezza - nei confronti del cambiamento climatico. L'indice ha lo scopo di aiutare i governi, le imprese e le comunità a dare priorità agli investimenti per una risposta più efficiente alle sfide globali immediate che li attendono¹⁶⁶. La costruzione del quadro ND-GAIN si basa su

¹⁶³ Cfr. L. C. GROBUSCH, M. P. GROBUSCH, *op. cit.*, p. 9.

¹⁶⁴ Cfr. HARVARD T.H. CHAN, *cit.*

¹⁶⁵ Cfr. C. CHEN, et al., *University of Notre Dame Global Adaptation Index. Country Index Technical Report*, in *ND-GAIN: South Bend*, 2015, disponibile su https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf, p. 3.

¹⁶⁶ Cfr. Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN), *ND-GAIN Country Index*, disponibile su <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

materiale pubblicato e riesaminato da esperti, sul processo di revisione dell'IPCC e sul feedback di diversi *stakeholders* aziendali e professionisti dello sviluppo¹⁶⁷. In base a questo indice, i primi 15 Paesi classificati come più vulnerabili e meno pronti ad adattarsi al cambiamento climatico, sono i seguenti¹⁶⁸:

Country	ND-GAIN	HRP	State of conflict	Public health emergencies	Food Insecure Population	Debt risk	Natural disasters
Chad	28.40	Yes	Medium	Measles, Polio	12%	High risk	39
CAR	28.95	Yes	Medium	Measles, Polio	47%	High risk	32
Eritrea	31.15	-	Fragile	-	-	-	4
Guinea-Bissau	31.95	-	Fragile	-	8%	High risk	10
DRC	32.28	Yes	Medium	Measles, Polio, Cholera, Plague	28%	Moderate risk	110
Sudan	32.71	Yes	Fragile	Diphtheria, Rift Valley Fever	21%	Debt distress	54
Niger	33.09	Yes	Medium	Measles, Polio	10%	Moderate risk	64
Afghanistan	33.50	Yes	High	Dengue, Polio	42%	High risk	147
Liberia	33.75	-	Fragile	Measles, Lassa Fever	20%	Moderate risk	14
Somalia	33.94	Yes	High	Cholera	22%	Debt distress	68
Yemen	34.68	Yes	Medium	Cholera, Polio	54%	Moderate risk	45
Zimbabwe	34.90	Yes	Fragile	-	35%	Debt distress	39
Mali	35.01	Yes	Medium	Measles	6%	Moderate risk	36
Haiti	35.40	Yes	Fragile	Diphtheria	46%	High risk	83
Burundi	35.46	Yes	Fragile	Cholera, Measles	14%	High risk	52

Table: Global Humanitarian Overview 2022 • Source: University of Notre Dame (ND-GAIN), OCHA (HRP), World Bank (Conflict), WHO (Health emergencies), FSIN Network (Food insecurity), IMF (Debt risk), CRED (Natural disasters)

Grafico 10: Vulnerabilità al climate change (2020); OCHA, Fonte: Global Humanitarian Overview 2022¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Cfr. C. CHEN, et al., *University of Notre Dame Global Adaptation Index. Country Index Technical Report*, in *ND-GAIN: South Bend*, 2015, disponibile su https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf, p. 3.

¹⁶⁸ Cfr. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Global Humanitarian Overview 2022*, p. 20.

¹⁶⁹ Nel grafico i quattro Paesi che sono stati precedentemente menzionati come a rischio sommersione entro metà secolo (Kiribati, Maldive, Isole Marshall e Tuvalu) non sono

Dei Paesi sovra-menzionati:

- 12 avevano già un HRP¹⁷⁰ nel 2020¹⁷¹.
- 12 soffrivano emergenze sanitarie pubbliche, concomitanti con l'epidemia da COVID-19¹⁷².
- Tutti e 15 si trovavano in uno stato di conflitto o di elevata fragilità istituzionale o sociale¹⁷³.
- In 8 Paesi, almeno il 15% della popolazione stava sperimentando livelli di insicurezza alimentare acuta o addirittura peggiore¹⁷⁴.
- 14 avevano un rischio moderato o elevato di difficoltà di indebitamento o erano già in difficoltà di indebitamento¹⁷⁵.

Se gli obiettivi di 1,5°C e 2°C non saranno raggiunti, si prevede che le conseguenze umanitarie aumenteranno esponenzialmente e diverranno gradualmente globali¹⁷⁶.

La crisi climatica non è più una minaccia lontana. I suoi effetti si stanno verificando ora, compromettendo i diritti umani, creando nuovi bisogni umanitari,

rappresentati a causa di dati non disponibili, Cfr. Notre-Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN), *ND-GAIN Country Index*, disponibile su <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

¹⁷⁰ La colonna *Humanitarian Response Plan* (HRP) indica l'eventuale presenza di programmi di risposta umanitaria già presenti nel Paese.

¹⁷¹ Cfr. OCHA Financial Tracking Service, *Appeals and Response Plan*, disponibile su <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2020>, p. 21.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.* Cfr. The World Bank, *FY21 List of Fragile and Conflict-affected Situations*, disponibile su <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/b72adf78c2434c6980510d3aec9c65a1-0090082021/original/FCSList-FY06toFY21.pdf>.

¹⁷⁴ Cfr. OCHA Financial Tracking Service, *cit.*, p. 21. Cfr. Food Security Information Network (FSIN), *2021 Global report on food crises: Joint analysis for better decisions*, 2021, disponibile su https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000127343/download/?_ga=2.27745077.863846973.1624902558-893930664.1624902558.

¹⁷⁵ Cfr. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Global Humanitarian Overview 2022*, pp. 21-22.

¹⁷⁶ Cfr. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Global Humanitarian Overview 2022*, p. 21.

esacerbando e prolungando quelli che già esistono¹⁷⁷. Gli esempi di impatto analizzati nei paragrafi precedenti e le condizioni attuali dei Paesi più vulnerabili, fanno emergere a gran voce il fatto che attualmente il *climate change* costituisca, nelle vite di tutti, una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

Tra i diversi attori che possono intervenire (e che stanno intervenendo) assume un ruolo centrale l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Tra gli organi principali¹⁷⁸ di questa organizzazione internazionale, figura il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, tramite il quale l'ONU potrebbe ulteriormente intervenire grazie ai meccanismi di sicurezza collettiva che il Consiglio può implementare, per tramite del Capitolo VII della Carta.

Questi esempi di impatto su più fronti rappresentano un grido, della terra e delle popolazioni, secondo cui le condizioni per attivare i poteri del Capitolo VII già esistano.

Vedremo come nel prossimo capitolo, in quanto prima è necessario ricostruire la cronistoria della consapevolezza di questi impatti nell'ambito delle Nazioni Unite, e in particolare nell'ambito del Consiglio, al fine di sottolineare cosa è stato fatto fino ad oggi.

1.3 Una storia di consapevolezza

Per arrivare alla consapevolezza del tema del cambiamento climatico per le Nazioni Unite, occorre partire dalla creazione del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo. D'altronde, i problemi dello sviluppo economico e sociale nel mondo avevano da sempre costituito oggetto di interessamento da parte dell'ONU. Tra i fini dell'Organizzazione rientrano la soluzione dei problemi internazionali di

¹⁷⁷ *Ivi*, p. 20.

¹⁷⁸ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 7.1: "There are established as principal organs of the United Nations: a General Assembly, a Security Council, an Economic and Social Council, a Trusteeship Council, an International Court of Justice and a Secretariat".

carattere economico, sociale, culturale e umanitario (artt. 1.3¹⁷⁹ e 55, lett. b)¹⁸⁰), la promozione di un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera e le condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale (art. 55, lett. a)¹⁸¹).

Inoltre, all'art. 56¹⁸² la Carta dell'ONU sottolinea l'impegno che gli Stati Membri devono prestare al tema della cooperazione internazionale economica e sociale: essi devono agire, individualmente e collettivamente, nella cooperazione con l'istituzione per il raggiungimento dei fini indicati all'art. 55. Tale carattere di cooperazione viene accentuato anche all'art. 2, paragrafi 2¹⁸³ e 5¹⁸⁴, dove si sottolinea il principio della buona fede e della lealtà, che devono guidare lo Stato membro nella sua cooperazione *obbligatoria*.

Per dare attuazione a questi articoli, l'ONU ha fondato nel 1972 il Programma per l'ambiente (UNEP) e ha adottato lo strumento delle solenni dichiarazioni di principi e raccomandazioni per costituire dei programmi d'azione globale, come l'Agenda 21 del 1992 sullo sviluppo sostenibile e la Dichiarazione del Millennio, in cui, tra gli otto obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs), figurava anche quello di garantire un ambiente sostenibile. Non solo, essa ha convocato diverse conferenze mondiali per la cooperazione economica e sociale,

¹⁷⁹ *Ivi*, art. 1, par. 3: "To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religio".

¹⁸⁰ *Ivi*, art. 55, lett. b): "solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation".

¹⁸¹ *Ivi*, art. 55, lett. a): "higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development".

¹⁸² *Ivi*, art. 56: "All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55".

¹⁸³ *Ivi*, art. 2, par. 2: "All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter".

¹⁸⁴ *Ivi*, art. 2, par. 5: "All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action".

tra cui la Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992 e il Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002¹⁸⁵.

Nella “strada di consapevolezza” dell’ONU sul nesso cambiamento climatico-sicurezza, risulta utile fare menzione del Rapporto Bertrand del 1985, che proponeva l’istituzione di agenzie regionali di sviluppo, un segretariato *ad hoc* e un consiglio di sicurezza economica. Quest’ultimo avrebbe dovuto essere un organo dotato di poteri coercitivi nel campo della sicurezza ambientale, alimentare e in settori affini. Tale consiglio di sicurezza avrebbe dovuto essere formato da undici membri permanenti ed undici membri elettivi. I membri permanenti sarebbero stati i cinque del Consiglio di Sicurezza, il Giappone e alcuni dei Paesi più popolosi, come l’India, l’Egitto, il Brasile e la Nigeria. Questa proposta fu ripresa anche dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) nel 1992¹⁸⁶. Citando altre proposte rilevanti, è opportuno fare riferimento alla proposta del 1991 dei Paesi nordici (Danimarca, Svezia, Norvegia, Islanda Finlandia) che proponevano la costituzione di un consiglio internazionale per lo sviluppo, che avrebbe sostituito i consigli di amministrazione degli organi ausiliari operativi (Undp, Unicef, Wfp, etc.)¹⁸⁷.

Un punto di svolta vero e proprio sul tema ambientale è stata la Conferenza su ambiente e sviluppo (Unced), tenutasi a Rio nel 1992, che ha rafforzato la nozione di sviluppo sostenibile. Il concetto di sviluppo sostenibile come base della cooperazione internazionale volta alla tutela dell’ambiente era già emerso nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972, adottata nell’ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano. Quindi, la Conferenza di Rio aveva costituito una sorta di *boost*, collegando le esigenze di protezione ambientale, da un lato, e gli imperativi dello sviluppo economico-sociale, dall’altro.

¹⁸⁵ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*

¹⁸⁶ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, pp. 311-326.

¹⁸⁷ *Ibid.*

La Dichiarazione di Rio, con i suoi ventisette principi, ha fortemente contribuito allo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente e all'integrazione tra ambiente e sviluppo. Tra i principi emergeva la responsabilità intergenerazionale, per cui l'uso delle risorse naturali deve essere sostenibile, ovvero condotto secondo modalità e ritmi che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che garantiscano anche la capacità di soddisfare le generazioni presenti e future. Un altro principio menzionato era il dovere degli Stati di cooperare nella conservazione, protezione e ripristino dell'ecosistema Terra, unico e indivisibile. Questo principio-dovere era associato a quello delle *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR), secondo il quale gli Stati avrebbero differenti responsabilità, a seconda del loro contributo al degrado ambientale globale. Tale principio è, anche oggi, cardine delle posizioni di Cina, India e dei Paesi in via di sviluppo. Altri principi della Dichiarazione di Rio erano quello di precauzione, di prevenzione, di valutazione di impatto ambientale, di "chi inquina paga", tutti ripresi dai successivi trattati globali sullo sviluppo sostenibile di portata tendenzialmente universale¹⁸⁸.

È in occasione dell'Unced nel 1992 che la comunità globale ha deciso di firmare ottimisticamente due convenzioni relative ai problemi ambientali globali: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici¹⁸⁹ (UNFCCC o Convenzione quadro) e la Convenzione sulla diversità biologica¹⁹⁰.

Adottata da 197 Stati, l'UNFCCC ha innanzitutto stabilito un quadro di *reporting* sulle emissioni dei gas serra basato su obiettivi non vincolanti. Essa,

¹⁸⁸ *Ibid.* Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 329.

¹⁸⁹ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, New York, del 9 maggio 1992, in vigore dal 21 marzo 1994. un importante "trampolino di lancio" per l'UNFCCC è stata la Conferenza di Toronto del 1988, sul cambiamento dell'atmosfera, cui parteciparono circa 300 scienziati e politici di 48 paesi. Essa era sottotitolata "*Implications for Global Security*". Cfr. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council*, in *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities*, R. FALKNER, B. BUZAN, (eds.), 2022, pp. 193-194.

¹⁹⁰ Cfr. *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, del 5 giugno 1992, in vigore dal 29 dicembre 1993.

riconoscendo che il mutamento del clima costituisce un problema comune per la comunità, si pone come obiettivo la riduzione dei GHGs, identificandoli come causa del cambiamento climatico.

In seguito, sono stati fatti ulteriori passi al fine di rafforzare i meccanismi di controllo utilizzati dall'UNFCCC per mitigare le cause profonde del riscaldamento globale. Un esempio è il Protocollo di Kyoto del 1997, entrato in vigore nel 2005, che ha integrato la Convenzione quadro. Si tratta di un trattato internazionale che ha introdotto obiettivi legalmente vincolanti per ridurre le emissioni di gas serra. Esso specificava le riduzioni concordate, con le relative scadenze, delle emissioni di CO₂, ma prevedeva una distinzione tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo: gli obblighi di riduzione erano solo a carico dei primi. Questo ha fatto sì che, nel corso del tempo, tra i Paesi esentati nascessero i maggiori emettitori mondiali, come Cina e India.

In questo percorso, occorre menzionare brevemente anche il contributo offerto dalla giurisprudenza internazionale, come quello reso della sentenza della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 25 novembre 1997, nel caso tra Ungheria e Cecoslovacchia relativo al progetto di diga sul Danubio *Gabcikovo-Nagymaros*. Nella decisione, la CIG affermava che:

“It is clear that the Project's impact upon, and its implications for, the environment are of necessity a key issue. The numerous scientific reports which have been presented to the Court by the Parties [...] provide abundant evidence that this impact and these implications are considerable. In order to evaluate the environmental risks, current standards must be taken into consideration. This is not only allowed by the wording of Articles 15 and 19, but even prescribed, to the extent that these articles impose a continuing - and thus necessarily evolving - obligation on the parties to maintain the quality of the water of the Danube and to protect nature. The Court is mindful that, in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often irreversible

*character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage*¹⁹¹.

L'organo premeva a sottolineare il ruolo delle norme nuove e attuali del diritto internazionale ambientale, come elaborate nel corso degli ultimi decenni, quali fonti di obblighi di vigilanza e di prevenzione. La CIG affermava che queste norme costituiscono diritto positivo e dovevano essere prese in considerazione sia nel caso di nuove attività, che nel caso di continuazione di attività iniziate nel passato¹⁹²:

*“Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind - for present and future generations - of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development”*¹⁹³.

In tal modo, la CIG aveva definito le preoccupazioni ambientali come un fattore da considerare nel determinare se gli Stati contendenti avessero adempiuto ai loro reciproci obblighi di trattato, per cui, era necessaria la conciliazione delle esigenze ambientali con lo sviluppo economico, come espresso nel concetto di sviluppo sostenibile. Questa decisione non solo ha riconosciuto lo sviluppo sostenibile come un concetto dotato di un possibile significato giuridico, ma ha

¹⁹¹ Cfr. Corte Internazionale di giustizia, *Case Concerning The Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, I.C.J. Reports 1997, pp. 74-75.

¹⁹² Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 329.

¹⁹³ *Ivi*, pp. 329-330.

anche sottolineato il fatto che i nuovi standard potessero essere applicati agli accordi esistenti se portati dinanzi a un tribunale¹⁹⁴.

Obiettivi volontari più ambiziosi sono stati introdotti dall'Accordo di Copenhagen nel 2009, che ha inaugurato un sistema di riduzioni basato su impegni unilaterali e volontari piuttosto che vincolanti e, in seguito, con iniziative successive culminate nell'adozione dell'Accordo di Parigi nel 12 dicembre 2015, che ha stabilito il primo programma globale per affrontare il cambiamento climatico. Questo accordo prevede l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media globale a meno di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Mira anche ad aumentare la capacità delle parti di adattarsi agli impatti negativi del cambiamento climatico e a rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso verso basse emissioni di gas serra e uno sviluppo resiliente al clima. L'accordo è stato attuato in modo da riflettere l'equità e il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità (CBDR-RC), alla luce delle diverse circostanze nazionali. Secondo l'Accordo di Parigi, ogni parte comunica, a intervalli di cinque anni, i *Nationally Determined Contributions* (NDCs), via via più ambiziosi. Il *Paris Agreement* include anche un quadro di trasparenza e un processo noto come *Global Stocktake*. A partire dal 2023, le parti convocheranno questo processo a intervalli di cinque anni al fine di rivedere i progressi collettivi in materia di mitigazione, adattamento e mezzi di attuazione. L'accordo include anche disposizioni sull'adattamento, la finanza, la tecnologia, le perdite e i danni, e la conformità.

Il 25 settembre 2015, è stata sottoscritta dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Essa è costituita da 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable*

¹⁹⁴ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *The creation of a climate change court or tribunal*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 78-79.

Development Goals - SDGs) inquadrati all'interno di un programma d'azione più ampio costituito da 169 target o traguardi da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030¹⁹⁵. Tra questi 17 SDGs¹⁹⁶, figura anche la lotta contro il cambiamento climatico.

In seguito, sono state organizzate le Conferenze delle parti: la prima di Marrakech nel 2016, a seguire Fiji/Bonn nel 2017, Katowice nel 2018, Cile/Madrid nel 2019 e la recente Glasgow nel 2021¹⁹⁷.

1.3.1 La cronistoria della sicurezza climatica nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU

La questione del cambiamento climatico nell'ambito del Consiglio è stata menzionata per la prima volta durante il dibattito del 2007¹⁹⁸, quando esso ha discusso le interconnessioni tra energia, clima e sicurezza, su iniziativa del Regno Unito. Nel documento concettuale che il Regno Unito aveva fatto circolare prima della sessione, venivano identificate le potenziali conseguenze per la pace e la sicurezza, comprese le dispute di confine, le instabilità determinate dalla questione della migrazione, gli impatti sulle forniture di energia, la scarsità di cibo e acqua,

¹⁹⁵ Cfr. Agenzia per la Coesione Territoriale, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

¹⁹⁶ SDGs: 1. Sconfiggere la povertà; 2. Sconfiggere la fame; 3. Salute e benessere; 4. Istruzione di qualità; 5. Parità di genere; 6. Acqua pulita e servizi igienico-sanitari; 7. Energia pulita e accessibile; 8. Lavoro dignitoso e crescita economica; 9. Imprese, innovazione e infrastrutture; 10. Ridurre le disuguaglianze; 11. Città e comunità sostenibili; 12. Consumo e produzione responsabili; 13. Lotta contro il cambiamento climatico; 14. Vita sott'acqua; 15. Pace, giustizia e istituzioni solide; 16. Partnership per gli obiettivi. Cfr. Agenzia per la Coesione Territoriale, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

¹⁹⁷ Cfr. J. ALLAN, J. BANSARD, N. JONES, M. LUOMI, JM TAN, Y SUN, *A Reporting Service for Environment and Development Negotiations*, in *Earth Negotiations Bulletin*, 2021, disponibile su: https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e_1.pdf.

¹⁹⁸ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007.

lo stress sociale negli Stati vulnerabili e le crisi umanitarie da siccità e inondazioni¹⁹⁹.

Una chiara divisione era emersa tra le 55 delegazioni che avevano partecipato al dibattito: da una parte l'Europa e i SIDS, a favore di un maggiore coinvolgimento del Consiglio, mentre, dall'altra, la Cina, la Russia e il Gruppo dei 77, che respingevano fortemente l'idea che il Consiglio fosse il forum appropriato per esaminare la questione, avanzando le seguenti tre grandi obiezioni pervasive:

- Il Consiglio non ha le competenze per gestire la questione in modo produttivo. Tale affermazione, dell'India, era stata successivamente ripresa nel dibattito del 2011 dalla Cina, a nome dei Paesi in via di sviluppo. Se, in linea teorica, è vero che il Consiglio di per sé non disponga di un'adeguata competenza, occorre anche tenere conto del fatto che esso fa affidamento sulla consulenza di esperti e dispone delle possibilità per ottenere le informazioni che necessita. Inoltre, in ogni caso, dato che l'IPCC ha il fine di valutare e riferire i risultati scientifici in questa area multiforme, potrebbe presumibilmente assistere il Consiglio quando e come richiesto²⁰⁰.

- Il cambiamento climatico è una questione di sviluppo, non di sicurezza. Quindi, se il Consiglio dovesse occuparsene, invaderebbe il campo dell'Assemblea Generale, del Consiglio economico e sociale (ECOSOC) e dell'UNFCCC. Questa posizione è stata fortemente rimarcata soprattutto dalla Cina e da alcuni membri del G77. *“The ever-increasing encroachment by the Security Council on the roles and responsibilities of other principal organs of the United Nations represents a distortion of the principles and purposes of the Charter; it also infringes on their authority and compromises the rights of the general membership of the United*

¹⁹⁹ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, pp. 3-4.

²⁰⁰ Cfr. S. V. SCOTT, C. KU, *The UN Security Council and global action on climate change*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 11-12.

Nations”²⁰¹ aveva dichiarato il delegato del Pakistan, a nome del G77 e della Cina sulla decisione del Consiglio di tenere un dibattito su energia, sicurezza e clima. In particolare, durante il dibattito del 2011, si erano espressi in tal modo Ecuador, Cuba, Iran, Kuwait, Perù, Bangladesh, Bolivia, gli Stati della *Caribbean Community*, Filippine, Sudan, Ghana, Venezuela, Tanzania e Pakistan²⁰². La “securizzazione” della questione climatica aveva sollevato diverse preoccupazioni anche in altri Stati membri, tra cui l’India e la Russia, che avevano messo in dubbio la prova di un legame causale tra clima e sicurezza²⁰³. La Russia, in particolare, aveva affermato che il Consiglio si sarebbe dovuto occupare solo delle questioni che riguardavano direttamente il suo mandato²⁰⁴.

- Non è possibile affrontare la questione in un forum democraticamente diseguale, data la struttura gerarchica del Consiglio²⁰⁵. A riguardo, l’India, scettica (seppur non quanto la Cina e la Russia) su un ruolo simile del Consiglio, ha suggerito che il cambiamento climatico dovrebbe essere discusso in sedi più rappresentative del Consiglio di sicurezza, mettendo in guardia contro la “securizzazione” della questione. Essa ha affermato che un tale approccio “securizzato” possa stabilire un percorso climatico parallelo, quando l’UNFCCC e l’Accordo di Parigi rappresentano uno sforzo democratico globale delicatamente equilibrato per intraprendere un’azione sul clima²⁰⁶. Su questa stessa linea si è sviluppata la critica che è stata definita la cd. “preoccupazione del cavallo di

²⁰¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007, p. 24. Nell’ambito della posizione dei G77 vi erano alcune eccezioni, come la posizione della Repubblica Democratica del Congo, che ha sollecitato la serietà del problema e l’urgenza di risposte adeguate, e l’Indonesia, che ha contribuito alla risoluzione di compromesso.

²⁰² Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.6587 del 20 luglio 2011, pp. 10, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 28, 30, 34, 35, 38, 42.

²⁰³ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 6.

²⁰⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007, p. 17.

²⁰⁵ Cfr. S. V. SCOTT, C. KU, *op. cit.*, pp. 11-12.

²⁰⁶ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf, del 21 giugno 2021, p. 13.

Troia”, ovvero che un mandato esteso del Consiglio in materia di cambiamento climatico potesse essere usato dai “potenti” per perseguire azioni dettate da altri interessi. Questa preoccupazione era stata avanzata soprattutto da parte dei Paesi del Sud del mondo²⁰⁷, in relazione alla dottrina della R2P²⁰⁸. Molti Paesi in via di sviluppo preferiscono l’ECOSOC e l’UNFCCC rispetto al Consiglio gerarchico e opaco²⁰⁹: “*discussions on climate change should be conducted within a framework accessible to all parties*”²¹⁰ aveva affermato la Cina durante il dibattito del 2007.

Queste preoccupazioni, specifiche per il clima, attingono chiaramente alle critiche più ampie delle prestazioni del Consiglio, che a loro volta alimentano le richieste ricorrenti di rivedere la composizione e le regole dell’organo. Tuttavia, nel corso del tempo, seppur a un ritmo piuttosto lento, queste tre linee retoriche di resistenza sono state smorzate e la questione del *climate change* ha guadagnato sempre più attenzione, prendendo il via negli ultimi anni. Tale slancio è stato dovuto principalmente alle ONG, studiosi e attivisti, al di fuori del Consiglio. In tal modo, la questione si è spostata dal *se* il Consiglio avesse dovuto svolgere un ruolo nella mitigazione del cambiamento climatico, a *quale* tipo di ruolo avrebbe dovuto ricoprire²¹¹.

Nel 2009, su pressione dei SIDS, l’Assemblea Generale ha adottato la risoluzione 63/281²¹², chiedendo al Segretario Generale delle Nazioni Unite di produrre un rapporto completo sul cambiamento climatico e le sue possibili

²⁰⁷ Istituzionalmente, il Sud consiste di due organizzazioni distinte, il Movimento dei Non Allineati (NAM) e il Gruppo dei 77 (G77).

²⁰⁸ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *The Responsibility of the UN Security Council for Climate Security*, in *Ethiopian Yearbook of International Law* 4, 2020, p. 215.

²⁰⁹ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 5.

²¹⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007, p. 13.

²¹¹ Cfr. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council*, in *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities*, R. FALKNER, B. BUZAN, (eds.), 2022, p. 199.

²¹² Cfr. Assemblea generale, *Climate change and its possible security implications* adottata il 3 giugno 2009, UN Doc. A/RES/63/281 dell’11 giugno 2009.

implicazioni per la sicurezza. Pubblicato nel 2009, il rapporto (A/64/350)²¹³ ha identificato il cambiamento climatico come un “moltiplicatore di minacce” per le sue possibili implicazioni sulla sicurezza. Tra il 2007 e il 2011, le posizioni di alcuni membri del Gruppo dei 77 (Libano, Costa Rica e Singapore in particolare) e degli Stati Uniti, che erano stati neutrali nel 2007, sono cambiate²¹⁴.

A questo, è seguito il dibattito del 2011, organizzato dalla Germania, in occasione del quale alcuni SIDS, tra cui Nauru, Papua Nuova Guinea, Figi e Palau, avevano espresso preoccupazione per l'impatto del cambiamento climatico sui loro mezzi di sostentamento²¹⁵. Tra i 64 Stati partecipanti, sono emerse chiaramente le posizioni di Cina, India e Russia che, con la loro opposizione, avevano quasi bloccato la discussione, a tal punto che gli Stati Uniti erano intervenuti con un rimprovero affermando: “*Because of the refusal of a few to accept our responsibility, by its silence the Council is saying in effect ‘tough luck.’ That is more than disappointing; it is pathetic, short-sighted and, frankly, a dereliction of duty*”²¹⁶. Il dibattito è riuscito comunque a produrre una cauta dichiarazione presidenziale formale sul tema, in cui si riconosceva che “*the possible adverse effects of climate change may, in the long run, aggravate certain existing threats to international peace and security*”²¹⁷, soprattutto con riferimento alla minacciata perdita di territorio per i piccoli Stati insulari, a causa dell'innalzamento del livello del mare.

²¹³ Cfr. Assemblea generale, *Report of the Secretary General on climate change and its possible security implications*, UN Doc. A/64/350 dell'11 settembre 2009.

²¹⁴ Cfr. P. D. WARREN, *Climate Change and International Peace and Security: Possible Roles for the U.N. Security Council in Addressing Climate Change*, in *Columbia Law School*, 2015, pp. 1-16.

²¹⁵ Cfr. C. K. PENNY, *Climate change as a ‘threat to international peace and security’*, in *Climate change and the U Security Council*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 29.

²¹⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.6587 del 20 luglio 2011, p. 7.

²¹⁷ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza*, UN Doc. S/PRST/2011/15 del 20 luglio 2011, p.1.

Dal 2011, il Consiglio non ha tentato un altro dibattito, tenendo invece due sessioni *Arria-formula*, ovvero riunioni informali, fuori sede e ufficiose, durante le quali esperti non appartenenti all'ONU possono informare i membri del Consiglio²¹⁸. Gli incontri *Arria-formula* del 2013 e del 2015 - il primo co-sponsorizzato da Regno Unito e Pakistan, il secondo da Spagna e Malesia - sono stati fondamentali al fine di approfondire le implicazioni di sicurezza causate dall'aumento delle temperature. In queste riunioni, è stato dimostrato che la situazione dei SIDS - i più esposti alle minacce del cambiamento climatico a causa di eventi meteorologici estremi, salinizzazione dell'acqua potabile e innalzamento del livello del mare - stava diventando sempre più urgente. Inoltre, molti Stati africani hanno iniziato a prendere le distanze dal G77, sottolineando che la desertificazione e l'aumento delle temperature stavano creando difficoltà economico-sociali, compreso un pericoloso aumento del sostegno alle organizzazioni radicali, come Boko Haram²¹⁹.

La questione è diventata sempre più rilevante: sono stati organizzati sempre più *Open Debates* e *Arria-formula Meetings* per affrontare il tema, riflettendo l'urgenza e la consapevolezza del cambiamento climatico. Nel 2017, il Consiglio ha fatto un passo storico nel sottolineare specificamente gli effetti negativi del cambiamento climatico e del cambiamento ecologico nel destabilizzare la situazione della sicurezza nel bacino del lago Ciad²²⁰.

Nel 2018, il Consiglio ha riconosciuto gli effetti del cambiamento climatico sui conflitti in Africa occidentale e nel Sahel²²¹ - definito come il “*ground zero for*

²¹⁸ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 4.

²¹⁹ Cfr. G. WILSON, *Climate Change as a "Threat to the Peace": Responding to Climate Change through the UN Collective Security System*, in *International Journal of Climate Change: Impacts & Responses*, 2020, vol. 12, n. 3, pp. 33-44.

²²⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2349 (2017), adottata il 31 marzo 2017, relativa alla Pace e alla sicurezza in Africa.

²²¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc. S/PRST/2018/3 del 30 gennaio 2018.

climate change”²²² - in Somalia²²³, in Mali²²⁴ e nel Darfur²²⁵. Inoltre, il 1° agosto 2018, la Germania, insieme al Nauru, ha lanciato il *Group of Friends on Climate and Security* delle Nazioni Unite, al fine di elevare il profilo della questione e funzionare come forum di discussione e generatore di idee²²⁶. Secondo alcuni autori, la formazione di questo gruppo illustra il crescente sostegno da parte degli Stati di tutto il mondo per rendere il sistema delle Nazioni Unite più consapevole dei rischi legati al *climate change*²²⁷.

Parallelamente alla creazione del *Group of Friends on Climate and Security*, nell'ottobre 2018 è stato istituito un *Climate Security Mechanism* (CSM) al fine di produrre valutazioni del rischio sul nesso clima-sicurezza e strategie di gestione²²⁸. Il CSM raccoglie informazioni e analisi sui legami tra il cambiamento climatico e la sicurezza, al fine di integrare questa lente nella prevenzione, nel consolidamento

²²² Cfr. S. VIGIL, *Climate Change and Migration. Insights from the Sahel*, in *Out of Africa. Why People Migrate*, 2017, pp. 51-72.

²²³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2408 (2018), adottata il 27 marzo 2018, relativa alla situazione in Somalia. Soprattutto questa risoluzione è stata ritenuta “storica” nella misura in cui il consiglio ha formalmente riconosciuto il cambiamento climatico come un fattore destabilizzante in Somalia, Cfr. Z. DERLER, *UN Security Council makes “historic” warning on climate threat to Somalia*, Climate Home News, disponibile su <https://www.climatechangenews.com/2018/03/28/un-security-council-warns-climate-threat-somalia-peacekeeping/>, del 28 marzo 2018.

²²⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2423 (2018), adottata il 28 giugno 2018, relativa alla situazione in Mali.

²²⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2429 (2018), adottata il 13 luglio 2018, relativa ai Rapporti del Segretario generale sul Sudan e sul Sudan meridionale.

²²⁶ Cfr. Federal Foreign Office, *United Nations: Germany initiates Group of Friends on Climate and Security*, disponibile su <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/klima/climate-and-security-new-group-of-friends/2125682>, dell'8 agosto 2018.

²²⁷ Cfr. D. SMITH et al., *Climate security in times of geopolitical crises—what ways forward?*, in *WritePeace blog*, Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), disponibile su <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/climate-security-times-geopolitical-crises-what-ways-forward>, del 18 febbraio 2019.

²²⁸ Esso è stato istituito congiuntamente dal Department of Political and Peacebuilding Affairs delle Nazioni Unite (DDPA), dall'UN Development Programme (UNDP) e dall'UN Environment Programme (UNEP). Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf, del 21 giugno 2021, p. 9.

della pace e nell'adattamento dell'organizzazione. Esso, sostenuto da contributi volontari, è un team composto delle tre entità partecipanti e lavora a stretto contatto con un gran numero di *agencies*, fondi e programmi dell'ONU, operazioni di pace dell'ONU, così come con partner esterni al sistema delle Nazioni Unite²²⁹.

Nel 2019, la Repubblica Dominicana ha avviato un *Open Debate* circa gli impatti dei disastri provocati dal cambiamento climatico sulla pace e sulla sicurezza internazionali, che ha visto un numero senza precedenti di Stati membri prendere la parola, anche a livello ministeriale²³⁰. In occasione di questo dibattito, sono stati molti i Paesi che hanno fatto riferimento alla responsabilità del Consiglio del suo dovere di rispondere ai rischi dell'insicurezza climatica. Tra questi, il rappresentante del Belgio, Mr. Reynders, ha sostenuto che fosse arrivato il momento che i rischi legati al clima fossero inseriti nel lavoro regolare dell'organo, e che questa fosse una vera e propria necessità, non un'opzione, affinché il Consiglio potesse rafforzare la sua capacità di prevenire i conflitti²³¹. La Germania, attraverso le parole di Mr. Maas, ha rimarcato questa posizione, sottolineando che l'Artico costituisce un sistema di allarme rapido per i cambiamenti climatici e che il Consiglio debba diventare un sistema di allerta precoce per la politica internazionale²³². Anche il rappresentante del Perù, Mr. Meza-Cuadra, ha precisato chiaramente che le conseguenze del cambiamento climatico trascendano il mandato dell'UNFCCC, e che potrebbero richiedere una risposta del Consiglio nel contesto delle sue responsabilità relative alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti²³³. La Repubblica Dominicana, attraverso l'intervento del Ministro degli Affari Esteri, Mr. Vargas Maldonado, ha chiesto al Consiglio di creare meccanismi per affrontare il legame tra degrado ambientale e sicurezza. Mr. Vargas Maldonado

²²⁹ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, cit. p. 9.

²³⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. SC/13677 del 25 gennaio 2019.

²³¹ *Ivi*, p. 10.

²³² *Ivi*, p. 12.

²³³ *Ivi*, p. 18.

ha anche affermato che il Consiglio di Sicurezza debba essere dotato degli strumenti necessari al fine di valutare sistematicamente la relazione tra gli effetti del cambiamento climatico e i rischi convenzionali, soprattutto nelle aree vulnerabili²³⁴. Infine, il delegato della Spagna ha rimarcato la necessità di introdurre le questioni climatiche nelle deliberazioni del Consiglio. Egli ha anche aggiunto che confinare il cambiamento climatico nel dominio dello sviluppo sostenibile, o ignorare che esso costituisca un moltiplicatore dei fattori di instabilità, dimostrerebbe una grave mancanza di responsabilità. Il Consiglio deve dotarsi di un sistema di valutazione del rischio e di strategie che integrino l'impatto del cambiamento climatico nella sua analisi, nella prevenzione dei conflitti e nel mantenimento della pace²³⁵.

Nel 2020 la Germania, durante la sua presidenza del Consiglio di sicurezza, ha organizzato, insieme ad altri 9 membri del Consiglio, un *High level Debate* sul cambiamento climatico e la sicurezza. Il ministro degli affari esteri tedesco, H. Maas, ha annunciato la creazione di un *Informal Expert Group* (IEG) sui rischi legati al clima per la pace e la sicurezza e ha proposto uno *Special Representative on Climate and Security*²³⁶. La riunione inaugurale dell'IEG nel novembre 2020 ha registrato la partecipazione di 19 Paesi, ovvero i 15 Membri del Consiglio e 4 dei 5 Membri entranti, sottolineando il sostegno per il nuovo organismo creato.

L'incontro ha fornito ai membri del Consiglio l'opportunità di discutere le risposte operative ai rischi per la sicurezza legati al clima, concentrandosi sulla Somalia. La missione locale delle Nazioni Unite (UNSOM) è stata la prima a nominare un consulente per la sicurezza ambientale. Dal 2021 l'IEG si è riunito per discutere delle sfide di sicurezza climatica che si presentano nel Sahel.

Altri *Open Debates* sono stati organizzati nel primo trimestre del 2021. In particolare, a febbraio, sul tema "Mantenimento della pace e della sicurezza

²³⁴ *Ivi*, p. 24.

²³⁵ *Ivi*, p. 44.

²³⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate and security*, UN Doc. SC/14260 del 24 luglio 2020.

internazionali: Clima e sicurezza"²³⁷ - in cui è stata sottolineata la necessità di rendere più operativa l'agenda della sicurezza climatica, affrontare i rischi per la sicurezza legati al clima per la pace e la sicurezza internazionali attraverso la mitigazione e la costruzione della resilienza - e a marzo, in cui è emerso l'aumento del ruolo delle minacce non tradizionali, come l'insicurezza alimentare e le carestie²³⁸. In entrambi i dibattiti è stato identificato il cambiamento climatico come un moltiplicatore di minacce ed è stata sottolineata la necessità di rendere più operativa l'agenda di sicurezza climatica.

Nel corso del 2021, un grande cambiamento nelle dinamiche del Consiglio è stato dovuto al rovesciamento della precedente posizione statunitense: le opinioni dell'amministrazione Biden sul cambiamento climatico in generale, e sull'impegno del Consiglio su questo tema in particolare, sono diametralmente opposte a quella dell'amministrazione precedente²³⁹. Nel marzo 2021, il governo degli Stati Uniti ha informato i rappresentanti permanenti del Consiglio del suo desiderio di unirsi al *Group of Friends on Climate and Security*, al quale ha aderito l'8 aprile 2021²⁴⁰.

Nel corso del 2021, sono aumentate le risoluzioni contenenti riferimenti al *climate change*. Tra queste risoluzioni – relative alle situazioni di Cipro²⁴¹, Sudan e Sudan meridionale²⁴², Iraq²⁴³, Somalia²⁴⁴ e Repubblica Democratica del

²³⁷ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security: Climate and security*, UN Doc. SC/14445 del 23 febbraio 2021.

²³⁸ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security: Food security*, UN Doc. SC/14463 dell'11 marzo 2021.

²³⁹ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change, cit.*, p. 13.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2561 (2021), adottata il 29 gennaio 2021, relativa alla situazione a Cipro. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2587 (2021), adottata il 29 luglio 2021, relativa alla situazione a Cipro.

²⁴² Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2567 (2021), adottata il 12 marzo 2021, relativa ai Rapporti del Segretario generale sul Sudan e sul Sudan meridionale.

²⁴³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2576 (2021), adottata il 27 maggio 2021, relativa alla situazione dell'Iraq.

²⁴⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2592 (2021), adottata il 30 agosto 2021, relativa alla situazione in Somalia.

Congo²⁴⁵- particolare attenzione meritano quella relativa all'Iraq e alla Somalia, che hanno incluso il tema del cambiamento climatico, oltre che nel preambolo, anche nella parte operativa della risoluzione²⁴⁶. Continuare gli sforzi per espandere il testo sul cambiamento climatico sembrerebbe un passo logico; come minimo, questo aiuterebbe a sviluppare il quadro normativo per l'impegno del Consiglio su questo tema con l'obiettivo di promuovere risposte costruttive ai problemi di sicurezza²⁴⁷. Naturalmente, assicurare riferimenti al cambiamento climatico nei risultati del Consiglio di Sicurezza è solo una piccola parte dell'equazione. La considerazione più importante da fare è che tutto dipende da come questa retorica venga implementata sul campo e quale impatto provochi nelle situazioni concrete²⁴⁸. Ad oggi, l'unica operazione di pace dell'ONU con un consulente ambientale a tempo pieno è la Missione ONU in Somalia (UNSOM), sebbene l'UNOWAS²⁴⁹ e l'UNOCA²⁵⁰ siano in procinto di assumere un consulente ambientale ciascuno²⁵¹.

1.3.2 Un veto importante

Nel dicembre 2021, è stato messo ai voti nel Consiglio di sicurezza dell'ONU un progetto di risoluzione tematica al fine di integrare sistematicamente i rischi per la sicurezza legati al clima nel quadro della prevenzione e gestione dei conflitti e del *peacebuilding* dell'ONU. Nella presentazione del progetto, il Consiglio ha

²⁴⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2612 (2021), adottata il 20 dicembre 2021, relativa alla situazione della Repubblica Democratica del Congo.

²⁴⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2576 (2021), adottata il 27 maggio 2021, relativa alla situazione dell'Iraq, par. 4, lett. b (iv), Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2592 (2021), adottata il 30 agosto 2021, relativa alla situazione in Somalia, par. 6, lett. m, par. 15.

²⁴⁷ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, cit. p. 14.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *United Nations Office for West Africa and the Sahel.*

²⁵⁰ *United Nations Regional Office for Central Africa.*

²⁵¹ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, cit.. p. 15.

ribadito la sua responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nonché l'importanza di un approccio globale al *peacebuilding* e al sostegno della pace²⁵².

Nel preambolo della risoluzione, il Consiglio sottolineava le considerazioni sul nesso cambiamento climatico - sicurezza della dichiarazione presidenziale del 20 luglio 2011²⁵³, della risoluzione 63/281²⁵⁴ dell'Assemblea Generale e del rapporto del Segretario Generale dell'11 settembre 2009²⁵⁵. Inoltre, rimarcava il fatto che esso avesse ripetutamente sottolineato la necessità che le Nazioni Unite, le organizzazioni regionali e gli Stati membri prendessero in considerazione le implicazioni per la sicurezza degli effetti del cambiamento climatico per le loro attività, programmi e strategie nei Paesi colpiti, riferendosi tra l'altro al bacino del lago Ciad, alla Somalia, al Darfur, al Sudan meridionale, al Mali, alla Repubblica Democratica del Congo, all'Africa occidentale e centrale, a Cipro e all'Iraq. In seguito, enfatizzava la necessità di un approccio globale e completo delle Nazioni Unite come unico mezzo per affrontare il cambiamento climatico e i suoi effetti, includendo tutti i pertinenti organi ed entità dell'ONU, in linea con i loro rispettivi mandati. A questo proposito, l'organo riconosceva la responsabilità per le questioni di sviluppo sostenibile conferita all'Assemblea generale e ECOSOC, nonché l'importanza dell'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Inoltre, poneva l'accento sul ruolo centrale della Convenzione quadro delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione,

²⁵² Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021.

²⁵³ Cfr. Consiglio di sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc. S/PRST/2011/15 del 20 luglio 2011.

²⁵⁴ Essa che esprimeva la profonda preoccupazione nei confronti degli impatti negativi del cambiamento climatico, tra cui l'innalzamento del livello del mare, a causa delle loro implicazioni per la sicurezza, Cfr. Assemblea generale, *Climate change and its possible security implications* adottata il 3 giugno 2009, UN Doc. A/RES/63/281 dell'11 giugno 2009.

²⁵⁵ Esso evidenziava le possibili implicazioni del cambiamento climatico per la sicurezza, riconoscendo che questo fosse spesso visto come un'esacerbazione delle minacce esistenti, Cfr. Assemblea generale, *Report of the Secretary General on climate change and its possible security implications*, UN Doc. A/64/350 dell'11 settembre 2009.

quali principali fori internazionali e intergovernativi per la negoziazione della risposta globale al cambiamento climatico.

Il Consiglio affermava che l'adattamento e la resilienza costituiscono parte centrale nelle risposte nazionali e globali al cambiamento climatico, insieme ai contributi di prevenzione dei conflitti nell'ambito dell'azione precoce di mitigazione²⁵⁶. L'organo accoglieva con favore il fatto che un numero crescente di Stati membri stesse riconoscendo gli effetti negativi dei cambiamenti climatici sulla loro sicurezza, enfatizzando la loro responsabilità primaria di sviluppare e attuare misure al fine di gestire e affrontare i rischi per la sicurezza legati al clima. Sottolineava, a questo scopo, la necessità di una cooperazione internazionale più forte e sostenuta, oltre allo sviluppo delle capacità e ricordava a tutte le parti di rispettare i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale umanitario - compresi quelli relativi all'ambiente naturale - e di rispettare i loro rispettivi obblighi ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale dei rifugiati applicabile. L'organo metteva in rilievo il forte nesso esistente tra pace e sicurezza, assistenza umanitaria e sviluppo sostenibile, evidenziando che gli effetti negativi del cambiamento climatico potrebbero impedire o invertire la costruzione della pace e lo sviluppo dei Paesi più colpiti dal cambiamento climatico, specialmente nelle Nazioni caratterizzate da un alto livello di fragilità, agendo come un moltiplicatore di minacce in questi contesti. A riguardo, elencava diversi esempi di come il cambiamento climatico oggi influenzi la comunità globale, minacciando in vario modo la pace e la sicurezza internazionali, con conseguenze umanitarie, economiche, sociali, culturali ed ecologiche, come mostrati nel paragrafo 1.2²⁵⁷.

Dopo aver sottolineato la sua marcata preoccupazione nei confronti dei SIDS, il Consiglio ha ricordato l'importanza della prevenzione dei conflitti, della consapevolezza precoce e della considerazione delle situazioni che possono

²⁵⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021, Preambolo.

²⁵⁷ *Ibid.*

degenerare in conflitti armati, sottolineando che l'ONU, e in particolare il Consiglio, dovrebbero prestare attenzione alle indicazioni di allarme rapido di un potenziale conflitto e garantire un'azione rapida ed efficace al fine di prevenire, contenere o porre fine ai conflitti, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite²⁵⁸.

Esso accoglieva gli sforzi delle organizzazioni regionali come l'Unione Africana, l'Unione Europea (UE), l'Associazione delle Nazioni del Sud-est Asiatico e il Forum delle Isole del Pacifico per sviluppare risposte regionali alle minacce alla sicurezza legate al clima, accentuando il ruolo centrale della cooperazione delle Nazioni Unite con le organizzazioni regionali e sub-regionali, aspetto fondamentale per affrontare i rischi per la sicurezza climatica e per prevenire lo scoppio, l'*escalation*, la continuazione e il ripetersi di conflitti. Inoltre, esso enfatizzava fortemente la necessità di un coinvolgimento delle diverse parti interessate, tra cui la società civile e i “difensori” dei diritti umani²⁵⁹.

Infine, il Consiglio riconosceva i benefici delle valutazioni scientificamente valide derivanti dai pertinenti organismi e *frameworks* delle Nazioni Unite per la sensibilizzazione e la formulazione di politiche informate, per il processo decisionale nel contesto della pace e della sicurezza internazionali e per la promozione del *peacebuilding*. Secondo il Consiglio, l'intero sistema delle Nazioni Unite dovrebbe essere più informato sui rischi per la sicurezza legati al clima, attingendo ai dati, alle informazioni e alle conoscenze disponibili delle varie *agencies* delle Nazioni Unite, convenzioni e altre organizzazioni e organismi internazionali, nonché del mondo accademico e delle organizzazioni locali, al fine di integrare pienamente i fattori di rischio climatico e ambientale - a breve e lungo termine - nella valutazione e nella gestione globale delle minacce alla pace e alla sicurezza, a livello nazionale, regionale e internazionale. A questo proposito, invitava tutti gli attori interessati a lavorare verso dati internazionali accessibili e interoperabili sui rischi per la sicurezza legati al clima e a sviluppare infrastrutture

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

digitali e competenze necessarie al fine di elaborare e interpretare i dati a sostegno della prevenzione dei conflitti²⁶⁰.

In particolare, in questo progetto di risoluzione, definito da alcuni Membri “rivoluzionario”, esso:

1. Affermava la sua intenzione di voler prendere in considerazione un'analisi completa dei conflitti e delle strategie di gestione dei conflitti che incorporassero informazioni sulle implicazioni del cambiamento climatico per la sicurezza, per far sì che esso possa prestare la dovuta attenzione alle cause profonde dei conflitti e ai moltiplicatori di rischio che rappresentano una sfida all'attuazione dei mandati dell'organo e possono mettere in pericolo il processo di consolidamento e sostegno della pace.

2. Chiedeva al Segretario Generale di integrare il rischio di sicurezza legato al clima come una componente centrale nelle strategie globali di prevenzione dei conflitti dell'ONU, al fine di poter ridurre il rischio di una ricaduta dei conflitti causati dagli effetti del cambiamento climatico.

3. Chiedeva al Segretario Generale di presentare, entro ventiquattro mesi dalla data della presente risoluzione, un rapporto sulle implicazioni per la sicurezza degli effetti avversi del cambiamento climatico per i contesti nazionali o regionali pertinenti all'ordine del giorno del Consiglio, nonché raccomandazioni su come affrontare i rischi per la sicurezza legati al clima.

4. Invitava il Segretario Generale ad integrare le implicazioni per la sicurezza degli effetti dei cambiamenti climatici nelle strategie di prevenzione e nell'analisi dei conflitti, nella valutazione e pianificazione integrata delle missioni, nel sostegno al *peacebuilding*, negli sforzi di riduzione del rischio di ricaduta dei conflitti, negli sforzi di riduzione del rischio di catastrofi e nella risposta umanitaria. Inoltre, chiedeva che il Segretario Generale adottasse misure per migliorare la raccolta di dati, il monitoraggio e l'analisi degli effetti dei

²⁶⁰ *Ibid.*

cambiamenti climatici nel contesto dei conflitti armati e delle emergenze umanitarie.

5. Incoraggiava la collaborazione tra Stati membri e comunità scientifica e lo sviluppo di piattaforme *online* per consentire l'accesso in tempo reale ai dati relativi al clima e alle informazioni, al fine di avere delle analisi di rischio complete.

6. Incoraggiava il Segretario Generale a fornire e rafforzare la capacità di supporto alla mediazione delle Nazioni Unite per l'assistenza alla ricostruzione della coesione sociale e al *peacebuilding*, con la dovuta considerazione dei rischi di sicurezza legati al clima. A riguardo, sottolineava il ruolo della mediazione per la risoluzione pacifica delle controversie, soprattutto in situazioni di conflitto legate al clima e anche in modo preventivo, prima che le controversie evolvano in violenza.

7. Incoraggiava le missioni politiche speciali pertinenti, le operazioni di *peacekeeping* e le squadre nazionali delle Nazioni Unite, ad incorporare nei loro mandati esistenti le implicazioni del *climate change* per la sicurezza, derivanti anche dalle loro valutazioni, analisi e attività, al fine di prevenire ricadute nei conflitti.

8. Chiedeva al Segretario Generale di verificare che il personale coinvolto nelle attività di *peacekeeping* delle Nazioni Unite avesse una formazione appropriata sui rischi per la sicurezza legati al clima; esortava gli Stati e le organizzazioni internazionali e regionali a garantire una formazione appropriata nei loro programmi al personale coinvolto nelle attività pertinenti.

9. Rimarcava l'importanza dell'azione delle istituzioni internazionali di ricerca scientifica e di raccolta dati affinché queste contribuiscano all'identificazione di soluzioni per i rischi di sicurezza legati al clima specifici del Paese o della regione, sulla base della loro esperienza sul campo, nei loro prodotti e nei loro risultati.

10. Promuoveva il coordinamento con i Paesi ospitanti per garantire migliori valutazioni e strategie di gestione del rischio, coerenti con le loro esigenze e obiettivi.

11. Incoraggiava il dispiegamento di capacità dedicate alla sicurezza climatica simili alla Missione di Assistenza delle Nazioni Unite in Somalia (UNSOM), nelle pertinenti operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e nelle missioni politiche speciali;

12. Incoraggiava la società civile, i giovani, le donne, il settore privato, il mondo accademico, i *think tanks*, i *media* e i *leader* culturali, educativi e religiosi negli sforzi di *peacebuilding* e nel sostegno alla pace, anche attraverso una maggiore consapevolezza degli impatti sulla sicurezza legati al clima e su come affrontarli più efficacemente.

13. Chiedeva alle missioni politiche speciali pertinenti, alle operazioni di *peacekeeping* e agli *United Nations Country Teams* (UNCT) di considerare gli impatti ambientali delle proprie operazioni, conducendo le missioni in maniera tale da tener conto degli obiettivi del *General's United Nations Secretariat Climate Action Plan* del Segretario Generale.

14. Intendeva affrontare le sfide legate alla fornitura di informazioni e raccomandazioni specifiche sui rischi per la sicurezza indotti dal cambiamento climatico su Paesi e regioni all'ordine del giorno del Consiglio, al fine di informare e contribuire a rafforzare le decisioni del Consiglio. Pertanto, accoglieva con favore la convocazione dell'IEG dei membri del Consiglio di Sicurezza su Clima e Sicurezza per facilitare un approccio più sistematico e completo nei confronti del tema "clima, pace e sicurezza" all'interno del lavoro del Consiglio.

15. Incoraggiava gli Stati membri, le organizzazioni regionali e le Nazioni Unite, comprese le loro missioni sul campo, a prendere in considerazione le implicazioni per la sicurezza degli effetti del cambiamento climatico nelle loro attività, programmi e strategie nei Paesi colpiti, anche sviluppando strategie globali di gestione del rischio relative a questi fattori.

16. Incoraggiava la *Peacebuilding Commission* a considerare e portare l'attenzione, nelle sue discussioni specifiche per Paese, regionali e tematiche, sulle implicazioni degli effetti negativi del cambiamento climatico per il *peacebuilding* e il *peacekeeping*; a dare considerazione prioritaria alle questioni delle capacità nazionali e della costruzione della resilienza per affrontare gli effetti del cambiamento climatico e sostenere le questioni di pace; a riunirsi all'interno e all'esterno del sistema delle Nazioni Unite per facilitare una risposta coerente e completa che abbracci più pilastri; a impegnarsi con le comunità locali e la società civile, in particolare con le donne e i giovani, nei loro sforzi per affrontare il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile, la costruzione e il sostegno della pace.

17. Decideva di continuare a occuparsi attivamente della questione²⁶¹.

Questo progetto, presentato dal Niger e dall'Irlanda, era stato co-sponsorizzato da 113 Stati membri delle Nazioni Unite. Tuttavia, con un voto registrato di 12 a favore, 2 contro (India e Federazione Russa) e 1 astensione (Cina), il Consiglio è stato costretto a respingere il progetto a causa del voto negativo di uno dei Membri permanenti. In seguito al voto, diversi Membri hanno deplorato il fatto che l'uso del veto avesse bloccato quella che avrebbe potuto essere una risoluzione "rivoluzionaria". Essi hanno annunciato e ribadito i loro sforzi continui per affrontare i rischi per la sicurezza posti dal cambiamento climatico²⁶².

²⁶¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021, par. 1-17.

²⁶² Cfr. CSEN, *Climate Security at the UNSC - A Short History*, disponibile su <https://climate-security-expert-network.org/unsc-engagement>, del dicembre 2021.

1.4 Le ragioni del cambiamento

Tra le varie ragioni di questo atteggiamento progressivo di apertura, si annoverano principalmente: la crescente consapevolezza dei rischi per la sicurezza associati al cambiamento e alla variabilità del clima, la sempre maggiore evidenza dell'inadeguatezza dell'Accordo di Parigi e la sensazione via via più diffusa che il Consiglio avesse una responsabilità rispetto all'*insicurezza* climatica²⁶³. Consideriamo ciascuno di essi, a turno.

Se è vero che il nesso di causalità tra cambiamento climatico e conflitti può rimanere controverso, è difficile confutare l'evidenza dell'impatto degli eventi meteorologici estremi e delle altre conseguenze fisiche del cambiamento climatico e della variabilità, sulla sicurezza umana. Probabilmente, l'effetto più estremo è quello relativo ai SIDS²⁶⁴. Già nel dibattito del 2007, era stato sottolineato come il cambiamento climatico impattasse in diversi modi la loro sicurezza, soprattutto nei confronti di quelli a bassa quota e soggetti a cicloni, a causa dell'innalzamento del livello del mare e dei cicloni più intensi. In questa occasione, il rappresentante della Papua Nuova Guinea, Mr. Aisi, parlando a nome del *Pacific Islands Forum* e dei SIDS, aveva affermato:

*“The dangers that small islands and their populations face are no less serious than those faced by nations and peoples threatened by guns and bombs. The effects on our populations are as likely to cause massive dislocations of people as past and present wars. The impacts on social cohesion and identity are as likely to cause resentment, hatred and alienation as any current refugee crisis”*²⁶⁵.

Per cui, i pericoli vissuti da questi Paesi sono assimilabili a quelli causati dalle minacce convenzionali, come le guerre o le crisi dei rifugiati, e causano risentimento, odio e alienazione. Inoltre, questa condizione è esacerbata dagli alti

²⁶³ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.*, p. 215.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007, p. 26.

livelli di povertà e dalla bassa capacità di adattamento di tali Stati²⁶⁶. Questa situazione, unita all'evidenza scientifica fornita dai successivi *Reports* dell'IPCC, ha fatto sì che nel corso del tempo le posizioni di molti Paesi cambiassero.

Un altro *driver* del cambiamento è stata la crescente consapevolezza dell'inadeguatezza dell'Accordo di Parigi. Seppur questo sia stato accolto con il merito di aver ottenuto ambiziosamente l'accordo di tutti i 195 Stati partecipanti su un obiettivo comune di mitigazione al fine di ridurre le emissioni di gas serra - inclusi i contributi di tutti i principali Paesi emettitori - nella sua forma attuale, tuttavia, il *Paris Agreement* è quanto meno insufficiente e, all'estremo, gravemente inefficace²⁶⁷. Le emissioni globali hanno continuato ad aumentare da allora, e nulla indica che questa tendenza stia invertendo²⁶⁸.

Questo, secondo alcuni autori, poteva essere evidente fin dall'inizio. Uno studio del Segretariato dell'UNFCCC ha mostrato che gli impegni di politica climatica nazionale presentati in vista della Conferenza di Parigi avrebbero portato a un effetto di riscaldamento globale di 2,7 °C al di sopra dei livelli preindustriali anche se i contributi determinati a livello nazionale fossero stati pienamente attuati²⁶⁹. Difatti, nonostante il disperato bisogno di ridurre le emissioni di gas serra, queste hanno continuato a crescere, malgrado il programma di Parigi. *L'Emissions Gap Report* del 2019 ha mostrato che la forte attività economica nelle economie non facenti parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel decennio precedente, ha contribuito a far crescere la

²⁶⁶ Cfr. J. BARNETT, J. CAMPBELL, *Climate change and Small Island States: power, knowledge, and the South Pacific*, Earthscan, 2010.

²⁶⁷ Cfr. L.C. KING, J. CJM VAN DEN BERGH, *Normalisation of Paris agreement NDCs to enhance transparency and ambition*, in *Environmental Research Letters*, 2019, vol. 14, n. 8, p. 7.

²⁶⁸ Cfr. C. FIGUERES, et al., *Emissions Are Still Rising: Ramp up the Cuts*, in *Nature*, 2018, vol. 564, n. 7734, pp. 27-30.

²⁶⁹ Cfr. R. FALKNER, *International climate politics between pluralism and solidarism. An English School perspective*, in O. CORRY, H. STEVENSON (eds.), *Traditions and trends in global environmental politics: international relations and the earth*, Routledge, London, 2017, pp. 26-44.

domanda di consumo energetico. In confronto, il declino delle attività economiche nelle economie dell'OCSE ha mostrato l'effetto opposto nel consumo di energia²⁷⁰. Per cui, gli incentivi incorporati nell'Accordo di Parigi rendono possibile per i Paesi non OCSE dare contributi che non corrispondono alle loro emissioni di gas serra, poiché essi beneficiano dei contributi impegnati dai Paesi OCSE. Questo significa che ciò che viene guadagnato dalla diminuzione delle emissioni in alcuni Paesi, è compensato in negativo dalla crescita delle emissioni in altri²⁷¹. Sono passati sette anni dall'adozione dell'Accordo di Parigi, e la continua presenza di un ampio divario di produzione sottolinea l'urgenza con cui i Paesi debbano allineare i loro piani di produzione di combustibili fossili con gli obiettivi e gli impegni climatici globali²⁷².

Infine, un fattore trainante fondamentale per la costruzione della consapevolezza globale, è stata la sensazione sempre più diffusa che il Consiglio avesse una responsabilità rispetto all'insicurezza climatica, facendo sì che vi fossero sempre maggiori richieste al Consiglio di riconoscere una sua *responsabilità* nei confronti dell'*insicurezza* climatica²⁷³. Si è verificato un vero e proprio slancio verso l'accettazione del fatto che il Consiglio debba affrontare la questione della sicurezza climatica, al fine di adempiere alla sua *responsabilità primaria* per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, definita dall'art. 24.1 della Carta²⁷⁴.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Cfr. United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report*, 2019, disponibile su <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019>, p. 4.

²⁷² Cfr. P. ACHAKULWISUT, C. BUSHAN, et al., *Closing the fossil fuel production gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments' planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, p. 65.

²⁷³ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.*, p. 218.

²⁷⁴ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 24.

1.4.1 La nozione di “responsabilità”

La nozione di “responsabilità” tocca un tema piuttosto delicato. Nel regime UNFCCC, questa nozione è stata sostenuta dal principio *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR), enunciato già nella Dichiarazione di Rio del 1992 e citato nel preambolo dell’UNFCCC. Questo principio afferma che, se è vero che tutti gli Stati hanno la responsabilità di affrontare il problema del cambiamento climatico, alcuni di questi hanno *più* responsabilità di altri, in forza della loro maggiore responsabilità nel causarlo e della loro maggiore capacità di agire. Il principio CBDR è stato definito nell’articolo 3.1 dell’UNFCCC con l’aggiunta della frase “e delle rispettive capacità”, evolvendo in CBDR-RC: “*The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof*”²⁷⁵. Tutti gli Stati hanno accettato alcune responsabilità, quali lo sviluppo e la messa a disposizione di inventari nazionali delle emissioni antropiche, la promozione e la cooperazione per la conservazione e il miglioramento dei c.d. pozzi di assorbimento e dei serbatoi di CO₂, ma gli Stati dell’Allegato 1 (sviluppati) hanno assunto ulteriori responsabilità. Secondo quanto disposto dagli artt. 10²⁷⁶ e 11²⁷⁷, gli Stati sviluppati

²⁷⁵ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, cit., art. 3.1.

²⁷⁶ *Ivi*, art. 10: “1. A subsidiary body for implementation is hereby established to assist the Conference of the Parties in the assessment and review of the effective implementation of the Convention. This body shall be open to participation by all Parties and comprise government representatives who are experts on matters related to climate change. It shall report regularly to the Conference of the Parties on all aspects of its work. 2. Under the guidance of the Conference of the Parties, this body shall: (a) Consider the information communicated in accordance with Article 12, paragraph 1, to assess the overall aggregated effect of the steps taken by the Parties in the light of the latest scientific assessments concerning climate change; (b) Consider the information communicated in accordance with Article 12, paragraph 2, in order to assist the Conference of the Parties in carrying out the reviews required by Article 4, paragraph 2 (d); and (c) Assist the Conference of the Parties, as appropriate, in the preparation and implementation of its decisions”.

²⁷⁷ *Ivi*, art. 11: “1. A mechanism for the provision of financial resources on a grant or concessional basis, including for the transfer of technology, is hereby defined. It shall function

devono anche, per esempio, assistere le parti dei Paesi in via di sviluppo a sostenere i costi dell'adattamento, nonché promuovere, facilitare e finanziare le tecnologie ecocompatibili alle altre parti, sempre con particolare attenzione agli Stati in via di sviluppo.

Il principio CBDR-RC è stato ulteriormente reso operativo nel protocollo di Kyoto del 1997, attraverso il quale solo sono stati assegnati impegni quantificati di limitazione e riduzione delle emissioni ai Paesi sviluppati. L'opposizione degli Stati Uniti all'applicazione del principio ha fatto sì che non diventassero parte del Protocollo, mentre la Cina non era legalmente vincolata dagli obiettivi di emissione perché era classificata come un Paese in via di sviluppo. Dal momento che questi Paesi rappresentavano una proporzione sostanziale delle emissioni globali, la loro assenza ha notevolmente indebolito l'efficacia del Protocollo. I Paesi sviluppati, dal canto loro, avrebbero potuto fare la differenza se avessero intrapreso una mitigazione del clima di vasta portata a livello nazionale, considerata la natura globale degli impatti, ma ciò non è avvenuto nella misura

under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties, which shall decide on its policies, programme priorities and eligibility criteria related to this Convention. Its operation shall be entrusted to one or more existing international entities. 2. The financial mechanism shall have an equitable and balanced representation of all Parties within a transparent system of governance. 3. The Conference of the Parties and the entity or entities entrusted with the operation of the financial mechanism shall agree upon arrangements to give effect to the above paragraphs, which shall include the following: (a) Modalities to ensure that the funded projects to address climate change are in conformity with the policies, programme priorities and eligibility criteria established by the Conference of the Parties; (b) Modalities by which a particular funding decision may be reconsidered in light of these policies, programme priorities and eligibility criteria; (c) Provision by the entity or entities of regular reports to the Conference of the Parties on its funding operations, which is consistent with the requirement for accountability set out in paragraph 1 above; and (d) Determination in a predictable and identifiable manner of the amount of funding necessary and available for the implementation of this Convention and the conditions under which that amount shall be periodically reviewed. 4. The Conference of the Parties shall make arrangements to implement the above-mentioned provisions at its first session, reviewing and taking into account the interim arrangements referred to in Article 21, paragraph 3, and shall decide whether these interim arrangements shall be maintained. Within four years thereafter, the Conference of the Parties shall review the financial mechanism and take appropriate measures. 5. The developed country Parties may also provide and developing country Parties avail themselves of, financial resources related to the implementation of the Convention through bilateral, regional and other multilateral channels”.

necessaria²⁷⁸. In seguito, l'Accordo di Copenhagen e i *Cancun Agreements* hanno sostituito un regime di differenziazione a favore dei Paesi in via di sviluppo, con un regime di flessibilità per tutti i Paesi, rendendo la questione della differenziazione per i Paesi in via di sviluppo sempre più irrilevante²⁷⁹. Secondo l'autore R. Falkner, Copenhagen ha sostituito il multilateralismo rigoroso con un processo in cui un piccolo gruppo di grandi potenze ha concordato l'accordo di base, che poi è a fondamento di un accordo multilaterale più ampio. All'interno del regime dell'UNFCCC, è stato quindi a Copenhagen che l'istituzione pluralista della gestione delle grandi potenze è emersa come una potenziale alternativa al, o modifica del, multilateralismo climatico²⁸⁰.

Il principio del CBDR-RC è ritornato nell'Accordo di Parigi del 2016, anche se in una forma reinterpretata: CBDR-RC-NC. Basandosi su un'innovazione realizzata nell'annuncio congiunto USA-Cina del 2014 sul cambiamento climatico, il principio, come dichiarato nell'Accordo di Parigi, è stato dotato di una fase aggiuntiva: “*They are committed to reaching an ambitious 2015 agreement that reflects the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”²⁸¹. La versione rivisitata del principio rappresenta un compromesso tra i Paesi del Nord e del Sud: pur mantenendo il principio originale, specifica la sua natura evolutiva²⁸², aprendo, in tal modo, la strada ad una maggiore variazione nelle aspettative dei Paesi in via di sviluppo più prosperi, come la Cina.

²⁷⁸ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.*, p. 219-220.

²⁷⁹ Cfr. L. RAJAMANI, *The Durban platform for enhanced action and the future of the climate regime*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2012, vol. 61, n. 2, p. 517.

²⁸⁰ Cfr. R. FALKNER, *International climate politics between pluralism and solidarism. An English School perspective*, *op. cit.*, p. 43.

²⁸¹ Cfr. White House, *U.S.–China Joint Announcement on Climate Change*, par. 2, disponibile su <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>, dell'11 novembre 2014.

²⁸² Cfr. S. MALJEAN-DUBOIS, *The Paris Agreement: a new step in the gradual evolution of differential treatment in the climate regime?*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2016, vol. 25, n. 2, p. 154.

La nuova logica della politica climatica internazionale, alla base dell'Accordo di Parigi, ha riconosciuto il primato della politica interna nel cambiamento climatico, permettendo ai Paesi di stabilire il proprio livello di ambizione, con l'obiettivo di aumentare tale ambizione globale attraverso un processo di *naming and shaming*²⁸³. La principale preoccupazione è dovuta al fatto che l'accordo possa essere inefficace nel raggiungimento dell'obiettivo ultimo del *framework* dell'UNFCCC, ovvero la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera a un livello che impedisca pericolose interferenze antropogeniche con il sistema²⁸⁴. All'interno del regime dell'UNFCCC sono state prese diverse misure dirette al finanziamento del clima, trasferimento di tecnologia, costruzione di capacità e sostegno mirato alle politiche forestali. Tuttavia, gli Stati sviluppati non hanno voluto assumersi responsabilità individuali, specifiche e continuative²⁸⁵. Si approfondiranno nel paragrafo 2.1. gli esiti, a sette anni di distanza, dell'Accordo di Parigi.

²⁸³ Cfr. R. FALKNER, *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*, in *International Affairs*, 2016, vol. 92, n. 5, pp. 1107-1125.

²⁸⁴ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, *cit.*, art. 2: “The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner”.

²⁸⁵ Cfr. B. MAYER, *The international law on climate change*, Cambridge University Press, 2018, pp. 195-217.

CAPITOLO SECONDO

ATTIVAZIONE DELL'ART. 39 DEL CAPITOLO VII E POSSIBILI AZIONI A DISPOSIZIONE DEL CONSIGLIO IN UNA SCALA DI LEGITTIMITÀ

2.1 Perché il Consiglio di sicurezza? Il ruolo del Consiglio nella lotta al cambiamento climatico

Il motivo per cui sia così tanto necessario un intervento del Consiglio in questo sistema del cambiamento climatico emerge a gran voce a posteriori delle analisi degli impatti del primo capitolo, tuttavia, occorre andare più a fondo per comprendere propriamente la *necessità* del suo intervento.

Seppur l'Accordo di Parigi abbia avuto un ruolo cardinale nell'ambito del cambiamento climatico, avendo stabilito il primo programma globale per affrontarlo, esistono dei limiti intrinseci all'efficacia del regime d'azione basato sui trattati.

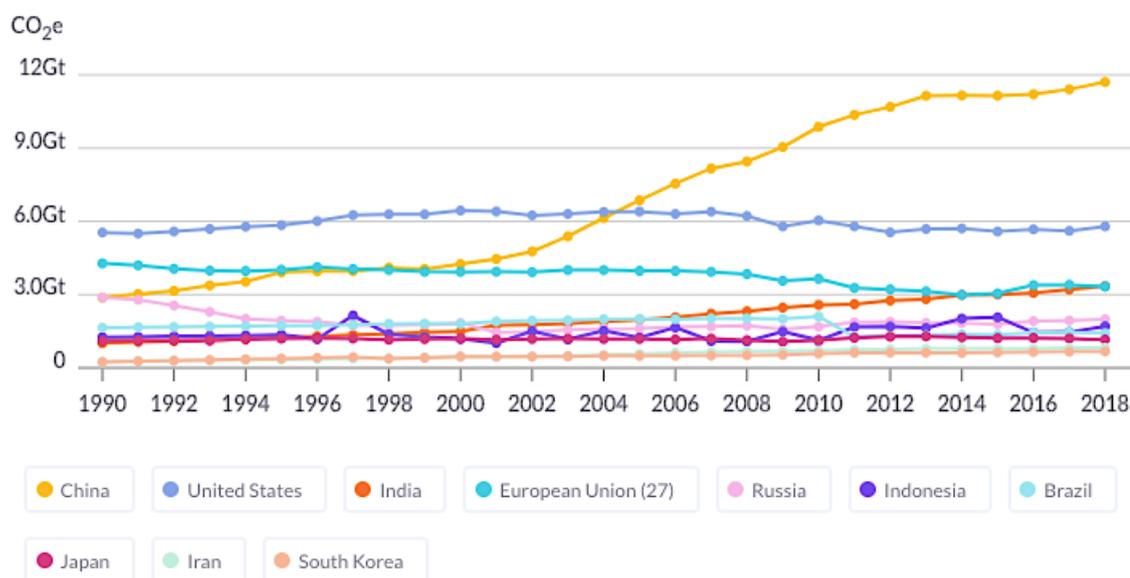
In primo luogo, gli obblighi legali di tali regimi devono essere sottoscritti volontariamente dagli Stati e non possono essere imposti loro senza il loro consenso, il che fa sì che il diritto internazionale sul clima diventi il prodotto di un sistema interamente basato sul consenso, fondato sul concetto duraturo di sovranità statale²⁸⁶. Gli Stati mantengono l'autonomia sovrana di essere come desiderano all'interno dei loro territori, e rimangono liberi di scegliere a quali trattati sul clima aderire o anche di aderire dopo avervi preso parte.

In secondo luogo, anche quando esiste un'ampia acquiescenza nei confronti di specifici obblighi legali, l'applicazione rimane problematica. Se uno Stato non

²⁸⁶ Cfr. A. MURPHY, *The United Nations Security Council and Climate Change: Mapping a Pragmatic Pathway to Intervention*, in *Carbon & Climate Law Review*, 2019, vol. 13, n. 1, pp. 50-62.

rispetta i suoi obblighi legali internazionali, non affronta automaticamente alcuna sanzione, specialmente quando si tratta di una grande potenza globale²⁸⁷.

Inoltre, mentre l'UNFCCC gode della partecipazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, lo stesso non avviene per alcuni degli accordi più specifici raggiunti sotto i suoi auspici. Per esempio, gli Stati Uniti non hanno mai ratificato il Protocollo di Kyoto, il Canada si è ritirato da esso nel 2011, e nel 2017 l'amministrazione Trump ha potuto ritirare gli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi²⁸⁸. Non solo, il rifiuto dei Paesi in via di sviluppo di firmare il Protocollo di Kyoto a causa dell'interferenza percepita con il loro progresso economico²⁸⁹, ha causato un aumento delle emissioni, sulla base del fatto che alcuni dei maggiori emettitori di CO₂ provenivano dal mondo in via di sviluppo, con esempi di non firmatari che includevano sia la Cina che l'India, che hanno continuato a crescere in termini di emissioni, come emerge dal grafico seguente²⁹⁰:



²⁸⁷ Cfr. G. WILSON, *op. cit.*, p. 37.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ Cfr. C. SUNSTEIN, *Montreal versus Kyoto: A Tale of Two Protocols*, in *Public Law and Legal Theory Working Papers No.136*, 2006.

²⁹⁰ Cfr. Climate Watch, *Historical GHG Emissions*, disponibile su https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018®ions=TOP§ors=total-including-lucf&start_year=1990.

Grafico 11: Emissioni storiche di gas serra; Fonte dei dati: CAIT; Posizione: Top Emitters; Settori/Sottosettori: Totale incluso LUCF; Gas: Tutti i gas serra; Calcolo: Totale; Mostra i dati per Paese; Fonte: Climate Watch.

Di conseguenza, gli Stati firmatari avevano iniziato a dubitare dell'utilità dell'Accordo di Parigi, così come della sua equità. In tal modo, sebbene il Protocollo di Kyoto fosse riuscito ad attribuire una maggiore responsabilità per il cambiamento climatico al mondo sviluppato, questo ha creato un disaccordo contemporaneo che ha frustrato le possibilità di successo del Protocollo stesso. Il fatto che questo non fosse riuscito ad attrarre un consenso globale in fase di creazione, ha provocato delle crepe nelle fondamenta del Protocollo, causandone in seguito il crollo, in modo irreparabile²⁹¹.

Quindi, a fronte di tale problema di portata globale, la necessaria cooperazione risulta fortemente ostacolata. Finché prevale tale situazione, la capacità del diritto internazionale del clima di emanare disposizioni positive con risultati tangibili è limitata.

2.1.1 Le lacune dell'Accordo di Parigi

Imparando dal duro approccio del Protocollo, l'Accordo di Parigi, è stato costruito sulla base di un approccio totalmente diverso, non vincolante.

Tuttavia, nonostante la Conferenza di Parigi del 2015 sia stata una delle conferenze più attese degli ultimi tempi, con una partecipazione senza pari (ben 195 Stati firmatari e molti funzionari statali avevano fatto promesse pubbliche di cooperazione internazionale per affrontare la minaccia del *climate change*²⁹²) di

²⁹¹ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 53.

²⁹² Cfr. A. VAUGHAN, E. HOWARD, A. HOLPUCH, *World Leaders Call for Action at Paris Climate Talks*, in *The Guardian*, Londra, disponibile su <https://www.theguardian.com/environment/blog/live/2015/nov/30/paris-climate-summit-world-leaders-meet-for-opening-day-live>, del 30 Novembre 2015.

fatto, poi, il testo dell'Accordo non è riuscito a riflettere l'impegno e il clamore espresso pubblicamente dai leader politici²⁹³.

Il testo è relativamente debole: le bozze precedenti si riferivano a date e percentuali specifiche²⁹⁴, mentre il testo finale all'art. 2 dell'Accordo stabilisce l'*ampio* obiettivo di prevenire un aumento della temperatura di 2 °C e di limitarlo a 1,5°C²⁹⁵ e l'art. 3 fornisce solo un riferimento ad *ambiziosi* contributi determinati a livello nazionale per raggiungere questo obiettivo²⁹⁶. La parola “ambizioso” è altamente soggettiva, intrinsecamente ambigua, e il testo ufficiale dell'Accordo non menziona obiettivi di riduzione specifici, per cui non è chiaro se i contributi determinati a livello nazionale, considerati cumulativamente, saranno in grado di raggiungere l'obiettivo degli 1,5°C dell'accordo²⁹⁷. Inoltre, il testo dell'Accordo manca completamente di includere qualsiasi riferimento ai combustibili fossili, un attributo centrale del problema delle emissioni, evidenziando un'ulteriore carenza

²⁹³ Cfr. P. H. HUANG, *International environmental law and emotional rational choice*, in *The Journal of Legal Studies*, 2002, vol. 31, n. 1, S237-S258.

²⁹⁴ Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, *cit.*, p. 223.

²⁹⁵ Cfr. *Paris Agreement*, Parigi, adottato il 12 dicembre 2015, in vigore dal 4 novembre 2016, art. 2: “1. This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by: (a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change; (b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production; and (c) Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development. 2. This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances”.

²⁹⁶ *Ivi*, art. 3: “As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a progression over time, while recognizing the need to support developing country Parties for the effective implementation of this Agreement”.

²⁹⁷ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 53.

e una probabile indicazione che il suo obiettivo generale sarà difficile da raggiungere²⁹⁸.

L'entusiasmo dei leader politici quando le telecamere erano accese ha superato di gran lunga il loro fervore nel costruire delle disposizioni vincolanti²⁹⁹. La legalità dell'Accordo è stata messa più volte in discussione, con alcuni che lo hanno etichettato come “volontario”³⁰⁰. Altri, invece, affermano che esista una distinzione tra legalità e applicazione, e che l'assenza di quest'ultima non influisca sulla prima³⁰¹.

In ogni caso, l'Accordo di Parigi è di natura volontaria - anche se *legalmente* volontaria - e, probabilmente, incoraggerà (come ad oggi sta facendo) solo un contributo minimo da parte di molti Stati. L'approccio *bottom-up*, ritenuto innovativo e utile per stimolare un alto tasso di partecipazione, sarà, secondo alcuni autori, la rovina dell'accordo. Molti contributi determinati a livello nazionale mancano dell'ambizione necessaria per rispondere alla scala del problema e all'aspirazione di prevenire un aumento della temperatura di 1,5°C.

Sicuramente, se non fosse esistito l'Accordo di Parigi, oggi la *governance* del cambiamento climatico sarebbe regolata dalle agende nazionali e da accordi bilaterali, l'architettura internazionale del cambiamento climatico sarebbe molto frammentata, la riduzione delle emissioni sarebbe probabilmente più insoddisfacente, i finanziamenti per il clima più limitati e le perdite e i danni rappresenterebbero ancor più una minaccia per la sicurezza internazionale³⁰².

²⁹⁸ Cfr. J DEHM, *Carbon Colonialism or Climate Justice? Interrogating the International Climate Regime from a TWAIL Perspective*, in *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2016, vol. 33, pp. 129-163.

²⁹⁹ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 53.

³⁰⁰ Cfr. R. FALK, *'Voluntary' International Law and the Paris Agreement*, disponibile su <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement/>, del 16 gennaio 2016.

³⁰¹ Cfr. D BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2016, vol. 25, n. 2, pp. 142-150.

³⁰² Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, *op. cit.*, p. 223.

Tuttavia, in base agli esiti dell'Accordo sulla condotta degli Stati ad oggi, come sarà osservato nel prossimo paragrafo, sembra che il *Paris Agreement* sia stato, “rispetto a ciò che avrebbe potuto essere, un miracolo; in confronto a quello che avrebbe dovuto essere, un disastro”³⁰³.

Non solo, secondo alcuni autori l'impatto che l'Accordo ha avuto e, persino, una sua “sopravvalutazione” potrebbe finire per ridurre la probabilità e la necessità percepita di una risposta al cambiamento climatico da parte del Consiglio, rinviando il senso d'urgenza rispetto agli impatti del cambiamento climatico sulla sicurezza³⁰⁴.

Tuttavia, è altrettanto probabile che il crescente riconoscimento dell'inadeguatezza dei progressi nella mitigazione e nell'adattamento, possa, a sua volta, aumentare la preoccupazione generale per l'insicurezza climatica e generare nuovi modi in cui integrare i meccanismi esistenti di *governance* del clima³⁰⁵.

2.1.2 Le stime del Climate Action Tracker per gli impegni di Parigi

Al fine di valutare concretamente la coerenza degli impegni degli Stati parte del *Paris Agreement*, oltre al Grafico n. 11 sulle emissioni di gas serra precedentemente analizzato, risultano utili le stime del *Climate Action Tracker* (CAT), gruppo indipendente di ricerca scientifica che si preme l'obiettivo di verificare l'azione dei governi nell'ambito della riduzione delle emissioni dei gas serra nel rispetto degli accordi internazionali. Esso monitora l'azione per il clima

³⁰³ Cfr. G. MONBIOT, *Grand promises of Paris climate deal undermined by squalid retrenchments*, in *The Guardian*, disponibile su <https://www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2015/dec/12/paris-climate-deal-governments-fossil-fuels>, del 12 dicembre 2015.

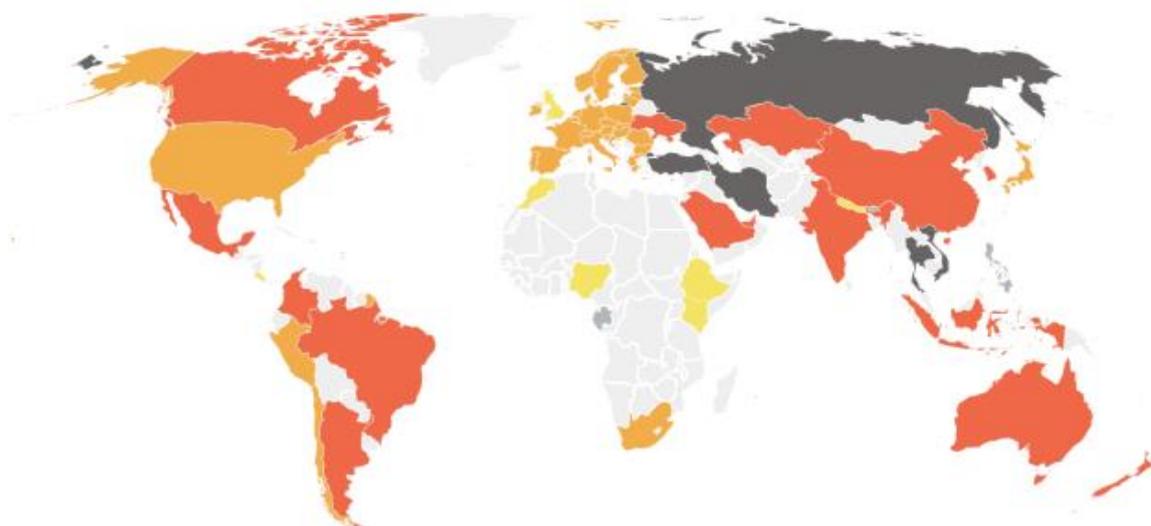
³⁰⁴ Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, *op. cit.*, p. 223.

³⁰⁵ *Ibid.*

di 37 Paesi e dell'Unione Europea, equivalenti all'85% delle emissioni e al 70% della popolazione mondiale.

Il CAT ha stimato che gli impegni di Iran, Russia, Singapore, Thailandia, Turchia e Vietnam sono “criticamente insufficienti”. Mentre Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, Colombia, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti (UAE), India, Indonesia, Kazakistan, Messico, Nuova Zelanda e Ucraina sono “altamente insufficienti”. L'Unione Europea ha un *rating* “insufficiente” insieme a Germania, Giappone, Norvegia, Perù, Stati Uniti, Sud Africa e Svizzera. Infine, Costa Rica, Etiopia, Gambia, Kenia, Marocco, Nepal, Nigeria, Regno Unito, sono stati etichettati con un rating “quasi sufficiente”. Il termometro del CAT è in rosso più o meno per tutti i Paesi: nessuno ha ricevuto una valutazione sufficiente³⁰⁶.

Ciò dovrebbe dare un'idea dell'efficacia e del rispetto degli impegni dell'Accordo ad oggi.



³⁰⁶ Cfr. Climate Action Tracker, Sezione “Countries”, disponibile su <https://climateactiontracker.org/countries/>, ultimo aggiornamento del dicembre 2021.

Grafico 12: Mappa globale che mostra una valutazione degli obiettivi e delle azioni governative per ridurre le emissioni di gas serra, in relazione al limite di temperatura dell'Accordo di Parigi; Fonte: Climate Action Tracker.

Sembra, perciò, che i fallimenti del Protocollo di Kyoto abbiano influenzato troppo pesantemente i negoziati dell'Accordo di Parigi, e che il maggior consenso globale e la maggiore autonomia concessa agli Stati si siano trasformati in una maggiore inefficacia³⁰⁷.

L'Accordo di Parigi, da solo, non riuscirà probabilmente a prevenire il collasso del clima, per questo si necessita trovare altre opzioni e nuovi modi per generare un'azione internazionale sul clima, se si vuole evitare l'avanzata di questa minaccia, ormai certa³⁰⁸.

Data l'urgenza del cambiamento climatico e il ritmo glaciale del processo legislativo multilaterale sul clima, l'idea di sfruttare i poteri legislativi ed esecutivi del Consiglio per guidare gli sforzi globali continua ad essere sempre più urgente, anche dopo l'adozione dell'Accordo. Esaminiamo, a seguire, i vantaggi che potrebbero derivare dalla natura dei poteri del Consiglio.

2.1.3 Obblighi universali, rapidi e vincolanti, ma uno scomodo diritto di veto

Il fascino del coinvolgimento del Consiglio risiede nella sua flessibilità e nella sua capacità di imporre obblighi universali, rapidi e vincolanti³⁰⁹. Infatti, il Consiglio non è mai stato un organo statico; piuttosto, è stato creato per essere un organo flessibile.

³⁰⁷ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 54.

³⁰⁸ Cfr. G. PALMER, *New Ways to Make International Environmental Law*, in *The American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, n. 2, pp. 259-283.

³⁰⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.*, p. 123.

L'azione del Consiglio gode di evidenti vantaggi in termini di universalità: le decisioni del Consiglio sono *ex se* legalmente vincolanti per tutti i Membri delle Nazioni Unite, che, secondo l'articolo 25³¹⁰, si impegnano ad accettarle ed eseguirle. Inoltre, tra i principi fondamentali della Carta, assume una rilevanza, in tal senso, il paragrafo quinto dell'art. 2³¹¹, che stabilisce un “duplice obbligo di fare e di non fare”³¹², secondo cui gli Stati membri devono assicurare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste realizzino in conformità alle disposizioni dello Statuto e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro il quale l'Organizzazione intraprenda un'azione preventiva o coercitiva. L'obbligo di assistenza, nella prima parte del paragrafo, costituisce un dovere di contenuto generale - del quale tutti gli Stati membri sono titolari nei confronti dell'Organizzazione - di eseguire le prestazioni che concorrono ad attuare i fini dell'ONU, e che sono loro richieste in via continuativa o in determinate circostanze. L'obbligo di astensione, contenuto nella seconda parte del paragrafo, è, invece, di natura specifica. Esso riguarda tutte le azioni, preventive o coercitive, intraprese dal Consiglio di Sicurezza sulla base del Capitolo VII della Carta³¹³.

L'effetto obbligatorio delle decisioni del Consiglio è confermato anche dagli artt. 48³¹⁴ e 49³¹⁵ della Carta.

³¹⁰ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 25: “The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter”.

³¹¹ *Ivi*, art. 2.5: “All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action”.

³¹² Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 60.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 48: “1. The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. 2. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members”.

³¹⁵ *Ivi*, art. 49: “The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council”.

L'art. 48.2 stabilisce che gli Stati membri devono perseguire, direttamente o attraverso le organizzazioni internazionali competenti di cui sono membri, le decisioni del Consiglio relativamente alle azioni nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. L'art. 49, invece, chiede agli Stati di associarsi per prestarsi reciproca assistenza al fine di eseguire le norme deliberate dal Consiglio.

Inoltre, particolare attenzione merita il fatto che l'art. 25 non rende obbligatorie solo le decisioni che già lo sono in conformità ad altre disposizioni della Carta (altrimenti sarebbe una norma superflua) bensì, questo prevede che tutti gli Stati membri, anche quelli che hanno votato contro a una decisione, debbano conformarsi ad essa³¹⁶.

La rapidità del Consiglio non ha rivali: può, se necessario, agire in pochi giorni. Questo è il risultato della natura dei suoi poteri, che possono essere esercitati quando l'organo determina l'esistenza di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Esso può, pertanto, approvare mandati vincolanti per tutti i 193 membri dell'ONU, senza lunghi negoziati³¹⁷. Queste caratteristiche, a loro volta, suggeriscono che l'uso di poteri simili da parte del Consiglio in relazione al *climate change* dovrebbe essere riservato a circostanze eccezionali, che non possono essere affrontate attraverso l'applicazione ordinaria e i processi legislativi.

Infine, il Consiglio ha molto da offrire in termini di coerenza: secondo l'articolo 103³¹⁸, gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite prevalgono sugli obblighi discendenti da qualsiasi altro accordo internazionale. Pertanto, lo stesso accade per le decisioni del Consiglio: gli obblighi contenuti negli atti vincolanti del Consiglio hanno il vantaggio unico di prevalere sugli obblighi

³¹⁶ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 187.

³¹⁷ Cfr. P. HULSROJ, *The Legal Function of the Security Council*, in *Chinese Journal of International Law*, 2002, pp. 59-94.

³¹⁸ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 103: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail".

derivanti da altri trattati internazionali di cui gli Stati membri sono parti³¹⁹. Inoltre, ciò implica che le decisioni adottate ai sensi del Capitolo VII non devono essere necessariamente conformi al diritto internazionale esistente e che il processo legislativo del Consiglio potrebbe migliorare la coerenza dell'azione internazionale per affrontare il cambiamento climatico, se usato in modo appropriato³²⁰.

Il Consiglio ha accesso a una serie di strumenti fondamentali previsti dal Capitolo VII al fine di incoraggiare l'accettazione del suo mandato³²¹ e ha a disposizione un apparato di sviluppo delle capacità che in passato si è dimostrato molto utile, come è emerso con la risoluzione n. 1373 relativa al terrorismo internazionale, che analizzeremo in seguito.

Pertanto, il Consiglio potrebbe spostare il problema del *climate change* dalla situazione di stasi in cui attualmente versa nell'ambito dell'agenda politica, alla sfera straordinaria della sicurezza³²². Ora, più che mai, la sua azione immediata è fondamentale.

Nel corso di questa analisi occorre considerare, anche a fronte del veto di dicembre 2021 al progetto di risoluzione del Consiglio, i particolari poteri di alcuni membri del Consiglio. Infatti, il numero degli Stati membri del Consiglio è di quindici. Tra questi, cinque sono Membri permanenti: La Repubblica di Cina, la Francia, l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, il Regno Unito di Gran Bretagna e l'Irlanda Settentrionale e gli Stati Uniti d'America³²³. I restanti dieci

³¹⁹ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 190.

³²⁰ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 122.

³²¹ Cfr. S. COUSINS, *UN Security Council: playing a role in the international climate change regime?*, in *Global Change, Peace and Security*, 2013, vol. 25, n. 2, pp. 191-210.

³²² Cfr. S. COUSINS, *UN Security Council: playing a role in the international climate change regime?*, in *Global Change, Peace and Security*, 2013, vol. 25, n. 2, pp. 191-210.

³²³ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 23, par. 1: "The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being specially paid, in the first instance to the contribution of

Membri sono eletti dall'Assemblea Generale, a maggioranza di due terzi, con particolare riguardo al contributo dei Membri al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali - e altri fini dell'Organizzazione - e al criterio dell'equa distribuzione geografica³²⁴.

Per quanto concerne la procedura di voto nel Consiglio, disciplinata dall'art. 27 della Carta, ogni membro dispone di un voto³²⁵. Tuttavia, nell'ambito di tale procedura, l'art. 27 distingue tra "questioni procedurali" e "ogni altra questione" per stabilire modalità di voto differenti: le decisioni sulle questioni di procedura sono prese con un voto favorevole di nove Membri³²⁶; le decisioni su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove membri, *ivi compresi i voti dei Membri permanenti*³²⁷, seppur nelle decisioni previste dal Capitolo VI e dall'art. 52, par. 3³²⁸, un Membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto³²⁹, in conformità al principio generale *nemo iudex in re sua*³³⁰. Perciò, è riconosciuto il diritto, ai Membri permanenti, di porre un veto al fine di bloccare

Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution".

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ *Ivi*, art. 27, par. 1: "Each member of the Security Council shall have one vote".

³²⁶ *Ivi*, art. 27, par. 2: "Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members".

³²⁷ L'astensione volontaria del Membro permanente non impedisce l'adozione della delibera. Si parla, a riguardo, di una norma formatasi in via consuetudinaria nel diritto delle Nazioni Unite. Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 176.

³²⁸ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 52, par. 3: "The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council".

³²⁹ *Ivi*, art. 27, par. 3: "Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting".

³³⁰ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 175.

l'azione del Consiglio di Sicurezza nelle questioni che non siano ritenute “procedurali”³³¹.

A questo punto dell’elaborato, è stata delineato il modo in cui gli impatti del *climate change* rappresentino un rischio alla pace e alla sicurezza internazionali e si è riusciti a rispondere alla domanda “perché proprio il Consiglio di sicurezza?”, considerando un esame degli impegni degli Stati rispetto al *Paris Agreement* e ai vantaggi che la Carta riconosce alle azioni del Consiglio di Sicurezza.

Dal momento che, per poter intervenire dispiegando i meccanismi di sicurezza collettiva ai sensi del Capitolo VII della Carta, il Consiglio dovrebbe definire il *climate change* come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, identificando, perciò, una *nuova* dimensione della sicurezza collettiva, ad oggi ancora non identificata. Si ripercorrono, a seguire, alcune tappe fondamentali che il Consiglio ha compiuto nel processo di sviluppo del concetto di minaccia alla pace, dovendo reagire rispetto alle nuove minacce che esso si è trovato ad affrontare nel corso del tempo.

³³¹ L’art. 27 non precisa la differenza tra le questioni procedurali e non. Per chiarire questo punto, lo Statement dei membri permanenti fatto del 7 giugno 1945, distingueva le decisioni implicanti misure dalle semplici questioni procedurali. Esso menzionava tra queste ultime l’adozione del regolamento interno, l’elezione del Presidente, la creazione di organi sussidiari; mentre intendeva “altre questioni” come decisioni e misure che innescano una catena di eventi tale da condurre il Consiglio a deliberare un’azione in base al Capitolo VII della Carta. In tal modo, si era diffusa la prassi del doppio veto, per cui, anche nei casi dubbi si sarebbe votato con una maggioranza qualificata, comprendente il voto dei membri permanenti. La risoluzione 267 (III) dell’Assemblea Generale, invece, raccomandava ai membri di considerare procedurali una serie di questioni, tra cui la richiesta al Segretario di convocare una sessione speciale dell’Assemblea, l’approvazione delle credenziali dei rappresentanti dei Membri del Consiglio, la decisione di riunirsi in luoghi diversi dalla sede centrale, etc. In seguito, si è consolidata la prassi secondo la quale la qualificazione di una questione come procedurale o non procedurale viene lasciata aperta fino al termine dei negoziati in seno al Consiglio. A questo punto, il Presidente del Consiglio può dichiararne la natura procedurale e superare, così, il veto dei P5, in modo tale da ridurre l’ambito del doppio veto, fino alla sua scomparsa. Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* pp. 173-174.

2.2 La prassi del Consiglio di sicurezza nell'individuazione di una minaccia alla pace

La nozione di “minaccia alla pace”, al tempo della stesura della Carta delle Nazioni Unite, era interpretata come una minaccia di natura militare. Tuttavia, essa ha assunto connotazioni diverse nel corso del tempo, evolvendosi e distanziandosi dall'essere strettamente identificata con il concetto tradizionale del termine, ovvero l'uso della forza internazionale di uno Stato nei confronti di un altro. Il focus del lavoro del Consiglio si è spostato da un'enfasi sull'inviolabilità dei confini statali a una priorità della sicurezza umana, basata sull'inviolabilità delle persone³³².

Il primo caso in cui il Consiglio ha invocato una “minaccia alla pace” è stato in occasione del conflitto arabo-israeliano in Palestina, a seguito della proclamazione d'indipendenza dello Stato di Israele il 15 maggio 1948. Nella risoluzione n. 54, si legge che il Consiglio di sicurezza “*determines that the situation in Palestine constitutes a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter of the United Nations*”³³³. Con la stessa risoluzione l'organo, tra l'altro, ai sensi dell'art. 40³³⁴ della Carta, raccomandava alle parti in conflitto il cessate il fuoco.

A questa sono seguite la risoluzione 290³³⁵ con cui il Consiglio ha dichiarato l'invasione navale e militare dei portoghesi ai danni della Guinea come una

³³² Cfr. S. V. SCOTT, C. KU, *op. cit.* p. 8.

³³³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 54 (1948), adottata il 15 luglio 1948, relativa alla situazione in Palestina, *cit.*, par. 1.

³³⁴ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 40: “In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures”.

³³⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 290 (1970), adottata l'8 dicembre 1970, relativa al Reclamo da parte della Guinea.

minaccia alla pace, la risoluzione 1227³³⁶ del 1999 con cui il Consiglio ha dichiarato la situazione tra Etiopia ed Eritrea, per via degli scontri, una minaccia alla pace. Altre risoluzioni rilevanti dell'organo che hanno identificato minacce alla pace sono state la risoluzione 1291³³⁷ del 1999, relativa alla cd. Guerra mondiale africana, che identificava la situazione nella Repubblica Democratica del Congo come una minaccia alla pace e la risoluzione 1701³³⁸ relativa al conflitto militare tra Libano e Israele iniziato nel luglio 2006.

Nelle risoluzioni citate il fattore determinante per l'identificazione della minaccia alla pace da parte del Consiglio è sempre stato l'elemento militare internazionale, cioè una crisi internazionale caratterizzata da conflitti militari tra due o più Stati sovrani.

Una prima espansione del concetto di “minaccia alla pace” è avvenuta nel caso delle guerre civili. Se queste, inizialmente, erano considerate come fenomeni nazionali rientranti nel dominio riservato degli Stati, con il progressivo aumento delle guerre intra-statali e la contestuale erosione del dominio riservato dei Paesi (in particolare nel settore della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo) anche le guerre civili sono state indeterminate come minacce alla pace. Esempi di questo passo avanti sono state la risoluzione n. 161 del febbraio 1961³³⁹ con la quale il Consiglio ha dichiarato, in seguito all'uccisione del primo ministro Lubumba, la guerra civile in Congo come minaccia alla pace e la risoluzione 864³⁴⁰ del 1993 con la quale ha identificato la guerra civile in Angola come una minaccia alla pace

³³⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1227 (1999), adottata il 10 febbraio 1999, relativa a Eritrea-Etiopia.

³³⁷ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1291 (2000), adottata il 24 febbraio 2000, relativa alla Repubblica Democratica del Congo.

³³⁸ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1701 (2006), adottata l'11 agosto 2006, relativa alla Situazione in Medio Oriente.

³³⁹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 161 (1961), adottata il 20 febbraio 1961, relativa alla Situazione nella Repubblica del Congo.

³⁴⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 864 (1993), adottata il 15 settembre 1993, relativa alla Situazione in Angola.

a causa del deteriorarsi continuo della situazione politica, militare ed umanitaria nel Paese.

Altri riferimenti rilevanti che occorre menzionare ai sensi dell'evoluzione del concetto di "minaccia alla pace" sono gli sviluppi che questa ha conosciuto nella direzione delle emergenze umanitarie a ragione delle massicce ondate di rifugiati in fuga, come, per esempio, in relazione alla repressione irachena dei curdi, al rapido deterioramento della situazione interna nel caso della crisi somala dei primi anni Novanta, o alle gravi e sistematiche violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo e del diritto umanitario internazionale (i crimini di guerra e contro l'umanità nell'ex Jugoslavia e il genocidio in Ruanda).

Un altro aspetto da analizzare che ha giustificato il ricorso al termine di "minaccia alla pace" per il Consiglio è da ricondurre al principio di legittimità democratica, come è avvenuto nei confronti di Haiti, dove l'organo si è adoperato per restaurare la democrazia e favorire il ritorno del legittimo Presidente eletto Aristide con la risoluzione 917 del 1994³⁴¹. A riguardo occorre sottolineare che il principio che ha cambiato la connotazione della guerra civile ad Haiti nel senso di minaccia alla pace internazionale è stata proprio la minaccia del principio democratico che non è contenuto nella Carta, seppur questa si richiami e riconosca degli ideali generalmente associabili alla democrazia.

Un'ulteriore espansione della dimensione della sicurezza internazionale si è verificata con la proliferazione delle organizzazioni terroristiche. Il Consiglio ha iniziato ad intervenire a causa dell'insufficiente azione degli Stati nella lotta al fenomeno.

A riguardo, è utile menzionare il rinomato caso *Lockerbie*, che ha visto come protagonisti la Libia, da un lato, e gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna dall'altro. La Libia era stata accusata di essere coinvolta nei due attentati terroristici del volo Pan Am 103 (di immatricolazione americana) e del volo UTA

³⁴¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 917 (1994), adottata il 6 maggio 1994, relativa a Haiti.

772 (di immatricolazione francese). Il Consiglio di sicurezza era perciò intervenuto con la risoluzione n. 731³⁴², con cui identificava genericamente gli attentati terroristici come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e chiedeva alla Libia l'extradizione dei cittadini libici ritenuti colpevoli dell'attentato al volo Pan Am al fine di sottoporli a processo. La Libia si era rifiutata di collaborare, richiamandosi al principio *aut dedere aut judicare*, contenuto nella Convenzione di Montreal per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza e l'aviazione civile del 1971. A causa di tale rifiuto, il Consiglio, con risoluzione n. 748³⁴³ del 1992, aveva affermato che il governo libico fosse incapace di dimostrare il suo rifiuto al terrorismo e che la sua mancata risposta alla richiesta della risoluzione 731 costituisse una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

Un altro caso di terrorismo internazionale in cui è intervenuto il Consiglio ai sensi dell'art. 39, è stato il fallito attentato contro il Presidente egiziano Mourabak il 26 giugno 1995. Poiché le indagini delle autorità etiopi ritenevano che i responsabili fossero scappati in Sudan, il Paese aveva chiesto l'extradizione dei sospettati. Il Sudan si era rifiutato di collaborare, per cui il Consiglio era intervenuto con la risoluzione 1054³⁴⁴ del 1996, con la quale ribadiva che la soppressione degli atti di terrorismo era fondamentale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e che il mancato rispetto, da parte del Sudan, delle richieste di estradizione costituisse, di per sé, una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

³⁴² Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 731 (1992), adottata il 21 gennaio 1992, relativa agli Oggetti relativi alla Jamahiriya Araba Libica.

³⁴³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 748 (1992), adottata il 31 marzo 1992, relativa agli Oggetti relativi alla Jamahiriya Araba Libica.

³⁴⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1054 (1996), adottata il 26 aprile 1996, relativa a Etiopia-Sudan.

2.2.1 Le risoluzioni 1373 (2001) e 1540 (2004)

Due tappe evolutive meritano una particolare attenzione, anche perché queste potrebbero costituire dei potenziali modelli per determinare il carattere di una risoluzione sul cambiamento climatico: la risoluzione n. 1373³⁴⁵ sul terrorismo internazionale del 2001 e la risoluzione n. 1540³⁴⁶ sulla non proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche del 2004. Queste risoluzioni, senza precedenti, hanno segnato un solco profondo nell'atteggiamento del Consiglio alle minacce globali.

Al fine di introdurle, occorre partire dal *Presidential Statement* del Consiglio del 31 gennaio 1992, in particolare da una sua frase chiave:

*“The absence of war and military conflicts amongst State does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security”*³⁴⁷.

La fine del bipolarismo era coincisa temporalmente con una nuova evoluzione di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Questa non s'identificava più come un attacco armato, bensì, come osservato nel precedente sottoparagrafo, anche con condizioni politiche, sociali, economiche in grado di poter causare l'emergere di conflitti futuri. Con l'acquisita consapevolezza dell'esistenza dei nuovi rischi e delle nuove instabilità, il Consiglio ha iniziato ad intervenire nei confronti delle minacce non solo militari, ma anche politiche, economiche, sociali e ambientali, al fine di dare seguito alla sua responsabilità primaria³⁴⁸ del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

³⁴⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), adottata il 28 settembre 2001, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.

³⁴⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1540 (2004), adottata il 28 aprile 2004, relativa alla Non proliferazione delle armi di distruzione di massa.

³⁴⁷ Cfr. Consiglio di Sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc. S/23500 (PRST) del 31 gennaio 1992.

³⁴⁸ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 24.

Per questo, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 ai danni degli Stati Uniti d'America, il Consiglio adottava all'unanimità la risoluzione 1373³⁴⁹. Condannando tali attentati terroristici, esso affermava: “*such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security*” e, agendo ai sensi del Capitolo VII, imponeva una serie di obblighi vincolanti a tutti gli Stati al fine di prevenire e reprimere il terrorismo internazionale. Questi obblighi dovevano essere attuati sia negli ordinamenti giuridici nazionali, che nella cooperazione tra gli Stati³⁵⁰. Tra questi obblighi, ma non solo, figuravano la criminalizzazione del terrorismo, il congelamento dei beni e la prevenzione della diffusione del terrorismo attraverso lo scambio di informazioni³⁵¹.

In tal modo, esso si riferiva a qualsiasi attentato terroristico, anche futuro, usando per la prima volta il potere di accertamento dell'art. 39 per un fenomeno generale. Non si trattava più di una minaccia riferita ad una situazione specifica e concreta, bensì ad una situazione astratta, di cui era impossibile identificare le entità interessate. In tal modo, il Consiglio si ergeva, come alcuni hanno sostenuto, a “legislatore internazionale”³⁵².

La risoluzione n. 1373, non essendo limitata nel tempo, nello spazio e nei soggetti, si applicava - e si applica - a qualsiasi individuo o altra entità privata, direttamente o indirettamente coinvolta in azioni terroristiche, indipendentemente dal tempo e dal luogo, fino a quando il Consiglio di sicurezza decida che il terrorismo internazionale non rappresenti più una minaccia alla pace³⁵³.

³⁴⁹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), *cit.*

³⁵⁰ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 105.

³⁵¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), *cit.* par. 1.

³⁵² Cfr. R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, p. 281.

³⁵³ Cfr. V. SANTORI, *The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-Terrorism*, in NESI (a cura di), *International Cooperation in Counter-Terrorism: the United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Londra, 2006, pagine 89-113.

Il linguaggio della risoluzione n. 1373 riflette il carattere vincolante con cui è stata approvata, con esempi che includono: “*all States shall*”³⁵⁴; “*by any means*”³⁵⁵; “*freeze without delay*”³⁵⁶; “*refrain from*”³⁵⁷ e “*take the necessary steps*”³⁵⁸.

Ciò significa che la risoluzione 1373 non contiene alcuna ambiguità su come la comunità delle Nazioni Unite debba rispondere: dovevano essere adottate misure precise. In alcuni casi, queste misure sarebbero state intrusive per gli Stati nazionali, ma non era consentita alcuna deviazione dal mandato della risoluzione 1373. In parole povere, il suo carattere era quello di una *hard law*³⁵⁹.

Un’ulteriore conferma del potere d’urgenza del Consiglio è avvenuta con l’adozione della risoluzione n. 1540³⁶⁰ nel 2004, con la quale l’organo ha identificato la proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, anche con riferimento al loro traffico illecito.

Intervenendo ai sensi del Capitolo VII, il Consiglio ha deciso anche di imporre a tutti gli Stati una serie di obblighi di disarmo, rafforzando le norme internazionali preesistenti, acquisendo una competenza non direttamente affidatagli dalla Carta. Perciò, analogamente alla risoluzione n. 1373, anche la risoluzione n. 1540 creava nuovi obblighi per un gran numero di Stati, estendendo gli obblighi incorporati nei regimi esistenti sulle armi di distruzione di massa a

³⁵⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), *cit.* par. 1.

³⁵⁵ *Ivi*, par. 1 (b).

³⁵⁶ *Ivi*, par. 1 (c).

³⁵⁷ *Ivi*, par. 2 (a).

³⁵⁸ *Ivi*, par. 2 (b).

³⁵⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *The United Nations Security Council’s legislative and enforcement powers and climate change*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018.

³⁶⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1540 (2004), *cit.*

coloro che non ne facevano parte e modificando gli obblighi delle parti contraenti³⁶¹.

Poiché il *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT)³⁶², la *Chemical Weapons Convention* (CWC)³⁶³ e la *Biological and Toxin Weapons Convention* (BTWC)³⁶⁴ non menzionavano gli attori non statali, dopo l'11 settembre, era stata generalmente accertata l'esistenza di una lacuna (un "gap") nel regime di non proliferazione esistente³⁶⁵. La risoluzione n. 1540 ha cercato di colmare tale lacuna vietando agli Stati di fornire sostegno agli attori non statali che tentassero di sviluppare, acquisire, fabbricare, possedere, trasportare, trasferire o utilizzare le armi di distruzione di massa (WMDs) o i loro vettori³⁶⁶.

Tali obblighi di vasta portata prevedevano l'attuazione e l'applicazione di una serie di misure a livello nazionale e la cooperazione negli sforzi internazionali. Tra l'altro, gli Stati dovevano rendere conto e custodire fisicamente le armi di distruzione di massa, sviluppare e mantenere i controlli alle frontiere e garantire l'applicazione della legge.

Perciò, la risoluzione n. 1540, da una parte, imponeva agli Stati membri dell'ONU obblighi già sanciti dai trattati esistenti sulle WMDs, dall'altra, modificava gli obblighi delle parti che avevano già ratificato i trattati sulle

³⁶¹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 109.

³⁶² Cfr. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, del 1 luglio 1968, entrato in vigore dal 5 marzo 1970.

³⁶³ Cfr. *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, del 13 gennaio 1993, entrato in vigore dal 29 aprile 1997.

³⁶⁴ Cfr. *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*, del 10 aprile 1972, in vigore dal 26 marzo 1975.

³⁶⁵ Diversi sono stati gli Stati a sottolineare un "gap" nel regime di proliferazione esistente, tra cui Filippine, Brasile, Algeria, Francia, Angola, Regno Unito, Romania, Perù, Nuova Zelanda, Sudafrica, India, Singapore, Iran. Cfr. Consiglio di sicurezza, *Non-proliferation of weapons of mass destruction*, UN Doc. S/PV. 4950, del 22 aprile 2004, pp. 3, 5, 8, 9, 12, 14, 20, 21, 23, 25, 32.

³⁶⁶ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 110.

WMDs³⁶⁷. Con tale risoluzione, il Consiglio è riuscito a colmare quella lacuna nel regime esistente³⁶⁸, rendendolo completo.

A differenza del suo predecessore, la risoluzione n. 1540 non era stata adottata in risposta a un incidente o a una situazione specifica, ma piuttosto come risposta a una minaccia generalmente percepita³⁶⁹. Come la risoluzione n. 1373, tuttavia, le misure imposte erano di natura generale, di portata universale e di durata illimitata³⁷⁰.

Tuttavia, se nei confronti della risoluzione n. 1373 non erano state sollevate critiche rilevanti in merito ai presupposti e all'intervento del Consiglio *ex* Capitolo VII, nei dibattiti - durati cinque mesi - che hanno preceduto l'adozione della risoluzione n. 1540, alcuni Stati si sono opposti alla qualificazione della proliferazione delle armi di distruzione di massa come una minaccia alla pace³⁷¹.

I Paesi membri hanno cercato di collocare giuridicamente il potere normativo del Consiglio nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite, ma senza trovare una posizione comune. La maggioranza degli Stati occidentali ha sostenuto che il fondamento risiedesse nel Capitolo VII, i Paesi non allineati, lo hanno ricondotto all'art. 25³⁷², altri Stati ancora, ne hanno sostenuto l'infondatezza giuridica³⁷³. Infine, altri dubbi di legittimità sono sorti in riferimento al potere "quasi-

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ Cfr. E. ROSAND, *The Council as global legislator: Ultra vires or ultra innovative*, in *Fordham International Law Journal*, 2004, vol. 28, n. 3, pp. 542-590.

³⁶⁹ Anche se è spesso collegato alla rivelazione che lo scienziato pakistano Abdul Qadeer Khan aveva venduto segreti nucleari. Cfr. M. HAPPOLD, *Nuclear non-proliferation and the UN Security Council in a multipolar world: can international law protect states from the Security Council?*, in *International Law in a Multipolar World*, D. H. Joyner, Routledge, 2013, pp. 55-79.

³⁷⁰ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 110.

³⁷¹ Cfr. A. HOOD, *Ebola: a threat to the parameters of a threat to the peace?*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2015, vol. 16, pagine 1-23. Cfr. Consiglio di sicurezza, *Non-proliferation of weapons of mass destruction*, UN Doc. S/PV. 4950, del 22 aprile 2004.

³⁷² Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.*, art. 25.

³⁷³ Cfr. R. CADIN, *op. cit.*

legislativo” mostrato dal Consiglio in merito al rafforzamento delle norme preesistenti internazionali, seppur giustificato da questioni d’urgenza.

In ogni caso, queste preoccupazioni non hanno impedito l'adozione all'unanimità della risoluzione n. 1540. In particolare, la seguente posizione di Singapore è emblematica dell’atteggiamento prevalente del tempo:

*"Singapore understands many of the concerns expressed here in this debate by some of the other delegations. For example, they question whether the Security Council can assume the role of treaty-making or of legislating rules for Member States. We agree that a multilateral treaty regime would be ideal. But multilateral negotiations could take years, and time is not on our side. Urgent action is needed"*³⁷⁴.

Alcuni studiosi sostengono che la qualificazione di situazioni astratte come minacce alla pace e il conseguente intervento ai sensi del Capitolo VII non sarebbero consoni da un punto di vista giuridico, poiché, a fronte del silenzio della Carta, ma in conformità al suo spirito, il potere di accertamento di una minaccia alla pace da parte del Consiglio deve avvenire caso per caso³⁷⁵. Per questo motivo la minaccia alla pace dovrebbe riferirsi ad una situazione specifica e concreta, non generale ed astratta.

Tuttavia, se affermassimo che la condizione per l’intervento coercitivo del Consiglio ai sensi del Capitolo VII debba essere una circostanza determinata, ciò significherebbe che le minacce globali non potrebbero rientrare nella sfera d’azione del Consiglio. Inoltre, seppur sia innegabile il fatto che il Consiglio sia competente ad accertare una minaccia alla pace caso per caso, è pur vero che esistano delle minacce globali che richiedono l’intervento immediato della comunità internazionale. Per cui, quando dei fenomeni astratti mettono in pericolo la pace, si attiva la responsabilità primaria del Consiglio e quest’ultimo è chiamato

³⁷⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Non-proliferation of weapons of mass destruction*, UN Doc. S/PV. 4950, del 22 aprile 2004, p. 25.

³⁷⁵ Cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Napoli, 2017, XXI ed.

ad intervenire prontamente (e preventivamente) in funzione del mantenimento di una pace positiva. Non solo, secondo alcuni autori, il Consiglio ha un vero e proprio dovere di determinare le situazioni che minacciano la pace, e questa responsabilità non può essere elusa³⁷⁶. Questo conferimento della responsabilità primaria al Consiglio agisce come un meccanismo per assicurare un'azione rapida ed efficace nelle situazioni in cui il Consiglio ritiene che il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali lo giustifichi³⁷⁷.

Anche se, come ha sottolineato De la Serna Galván, l'intenzione dei redattori della Carta delle Nazioni Unite non era quella di concedere “poteri legislativi” al Consiglio di sicurezza, altrimenti lo avrebbero detto chiaramente³⁷⁸ o un potere “quasi-legislativo”, occorre tenere a mente che sono passati diversi anni dalla stesura del documento e il mondo è mutato vertiginosamente. Sono emerse nuove minacce e il Consiglio di sicurezza le ha affrontate, in alcuni casi, estendendo *in fieri* gli strumenti d'intervento a sua disposizione, senza arrivare a creare norme internazionali: ne sono esempi la creazione dei tribunali penali internazionali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, e anche le stesse risoluzioni n. 1373 e n. 1540 che hanno dato vita al dibattito sui poteri normativi del Consiglio.

L'organo ha, così, più che creato leggi *ex novo*, rinforzato norme internazionali già esistenti e generalmente accettate come fondamentali dagli Stati della Comunità internazionale. Ma soprattutto, se anche avesse avuto un potere quasi-legislativo, ciò rientrerebbe nei limiti del suo scopo principale: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, dal momento che il

³⁷⁶ Cfr. L. M. GOODRICH, A. P. SIMONS, E. I. ISAK, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3d and reCfr.ed., Columbia University Press, New York, 1969, p. 293.

³⁷⁷ Cfr. B. SIMMA, *The Charter of the United Nations: a commentary*, Terza edizione, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 765, 772.

³⁷⁸ Cfr. M. L. DE LA SERNA GALVAN, *Interpretation of article 39 of the UN charter (Threat to the peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the entire international community?*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2011, vol. 11, pagine 147-185.

terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa rientrano perfettamente nella sua sfera di azione.

2.2.2 *L'epidemia di Ebola*

Altre importanti risoluzioni, seppur dai toni molto diversi, potrebbero essere utili come possibili spunti per una risoluzione sul cambiamento climatico. Tra queste, spicca la risoluzione n. 2177³⁷⁹ approvata nel settembre 2014, in risposta all'epidemia di Ebola in Africa occidentale.

In effetti, il Consiglio può essere inteso come l'organo di riferimento in caso di crisi che richiedono una risposta urgente che nessun'altra istituzione sta affrontando adeguatamente, e in relazione alla quale si registra una sufficiente unità tra i membri del Consiglio. Perciò, il Consiglio ha scelto di includere nel suo mandato anche le questioni sanitarie, nei casi in cui le circostanze implicino che la minaccia alla salute e alla sicurezza umane sia di sufficiente portata e urgenza, nessun'altra istituzione sia in grado di fornire una risposta sufficiente e in cui si registri un sufficiente consenso per procedere³⁸⁰.

Tale risoluzione ha rivestito un ruolo essenziale: si è trattato della prima volta in cui è stato attivato l'art. 39 per rispondere a una crisi sanitaria. Non solo, il tono della risoluzione e le successive risposte che ha generato nella comunità internazionale sono stati fondamentali³⁸¹.

La natura distinta della risoluzione n. 2177 è stata immediatamente resa evidente nel preambolo, dove, a differenza del suo predecessore, la risoluzione

³⁷⁹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2177 (2014), adottata il 18 settembre 2014, relativa a Pace e sicurezza in Africa - Ebola.

³⁸⁰ Cfr. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council*, cit., p. 191.

³⁸¹ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 57.

2176³⁸², è stata in grado di identificare Ebola come una minaccia alla pace a sé stante, slegata da altre realtà basate sulla situazione. Il quinto paragrafo del preambolo affermava senza riserve che: “*the unprecedented outbreak of the Ebola virus in Africa constitutes a threat to international peace and security*”³⁸³. Non solo, la portata dell'ambizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite era chiara quando ha chiesto un “*immediate need for a coordinated international response to the Ebola outbreak*”³⁸⁴.

In conseguenza a tale intervento, le sorti dei Paesi colpiti sono cambiate. Se per la maggior parte del 2014 il sistema sanitario della Guinea non era attrezzato per rispondere con urgenza ai casi sospetti di Ebola³⁸⁵, tuttavia, dopo un forte sostegno e investimento da parte della comunità internazionale, la Guinea è stata in grado di introdurre squadre di rilevamento rapido e di indagine epidemiologica al fine di operare e arginare la diffusione³⁸⁶. In Liberia, nel corso del 2014, sono aumentate le unità di trattamento dell'Ebola, i posti letto disponibili, le squadre per la sepoltura sicura addestrate a gestire corpi infettati da Ebola³⁸⁷. Anche in Sierra Leone, nel corso del 2014, è aumentato considerevolmente il numero di letti

³⁸² Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2176 (2014), adottata il 15 settembre 2014, relativa alla Situazione in Liberia.

³⁸³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2177 (2014), cit. Preambolo, par. 5.

³⁸⁴ *Ivi*, par. 13.

³⁸⁵ Cfr. WHO, *Ground zero in Guinea: the Ebola outbreak smoulders – undetected – for more than 3 months*, disponibile su <https://www.who.int/news/item/04-09-2015-ground-zero-in-guinea-the-ebola-outbreak-smoulders-undetected-for-more-than-3-months>, del 4 settembre 2015.

³⁸⁶ Cfr. WHO, *Liberia and Guinea discharge final Ebola patients in latest flare-up and begin 42 days of heightened surveillance*, disponibile su <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/liberia-and-guinea-discharge-final-ebola-patients-in-latest-flare-up-and-begin-42-days-of-heightened-surveillance>, del 2 maggio 2016.

³⁸⁷ Cfr. A. M. ARWADY, et al., *Evolution of Ebola Virus Disease from Exotic Infection to Global Health Priority, Liberia, Mid-2014*, in *Emerging Infectious Diseases*, 2015, vol. 21, n. 4, pp. 578-584. Cfr. anche T. NYENSWAH, et al., *Ebola epidemic—Liberia, March–October 2014*, in *MMWR. Morbidity and mortality weekly report*, 2014, vol. 63, n. 46, pp. 1082-1086.

introdotti, riducendo la diffusione del virus. Ciò ha impedito 57.000 casi di Ebola, scongiurando 40.000 morti sulla base di un tasso di mortalità del 70%³⁸⁸.

Senza questo intervento, è dubbio che l'Ebola sarebbe stata messa sotto controllo nei tempi previsti, se mai lo fosse stata. L'intervento del Consiglio di sicurezza dell'ONU attraverso la risoluzione 2177 è stato quindi fondamentale nel generare la risposta internazionale richiesta, che si è poi tradotta in una significativa lotta sul campo³⁸⁹.

2.2.3 *Un passo verso la qualificazione del cambiamento climatico come minaccia alla pace?*

Il cambiamento climatico, una delle più gravi minacce del Ventunesimo secolo³⁹⁰, agisce direttamente e indirettamente sulla stabilità interna degli Stati. Esso è stato, infatti, definito come un “moltiplicatore di minacce”³⁹¹, in quanto rischia di esacerbare le tensioni già esistenti e portare ad un aumento delle migrazioni incontrollate, spostamenti di massa, potenziali conflitti armati, soprattutto se il suo impatto si riversa su un Paese ad alta instabilità politica³⁹².

Nella stessa direzione, come si è visto, si è espresso il Consiglio, affermando con il *Presidential Statement* del 2011, che i possibili effetti negativi del *climate change* possono, a lungo termine, aggravare alcune minacce esistenti alla pace e alla sicurezza internazionali³⁹³. Secondo questa ipotesi la minaccia alla pace e alla

³⁸⁸ Cfr. A. J. KUCHARSKI, et al., *Measuring the impact of Ebola control measures in Sierra Leone*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2015, vol. 112, n. 46, pp. 14366-14371.

³⁸⁹ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 59.

³⁹⁰ Cfr. S. V. SCOTT, R. CD ANDRADE, *op. cit.*

³⁹¹ Cfr. Assemblea generale, *Report of the Secretary General on climate change and its possible security implications*, UN Doc. A/64/350 dell'11 settembre 2009.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ Cfr. Consiglio di sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc. S/PRST/2011/15 del 20 luglio 2011, p. 1.

sicurezza deriverebbe non dal cambiamento climatico di per sé, ma da una situazione minacciosa che viene esacerbata dal cambiamento climatico. Tuttavia, risulta più completa l'affermazione dell'ex Segretario generale Ban Ki-moon, il quale ha evidenziato:

*“We must make no mistake. The facts are clear: climate change is real; it is accelerating in a dangerous manner; and it not only exacerbates threats to international peace and security; it is a threat to international peace and security”*³⁹⁴.

Per cui il cambiamento climatico non solo esacerba situazioni minacciose, ma costituisce per sé una minaccia, come ampiamente dimostrato nel corso del primo capitolo del presente documento. Pertanto, come il Consiglio ha adottato successive dimensioni evolutive della sicurezza internazionale, esso potrebbe, oggi, qualificare il cambiamento climatico come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ai sensi dell'art. 39 e adottare delle misure *ex* Capitolo VII. Intraprendendo azioni decisive simili, il Consiglio potrebbe aver bisogno di innovare, come ha fatto in passato, a seconda delle circostanze che si presentano³⁹⁵.

Il ricorso all'art. 39 è stato oggetto di un grande dibattito accademico³⁹⁶, che lo interpreta ampiamente secondo due modi. Parte della dottrina suggerisce che l'art. 39 stabilisca solo un obbligo procedurale, mentre un'altra parte lo qualifica come un requisito sostanziale. Secondo i primi, l'esercizio dei poteri del Capitolo VII richiede semplicemente che il Consiglio determini l'esistenza di una minaccia alla pace, e la valutazione di ciò che costituisce tale minaccia è completamente a

³⁹⁴ Cfr. United Nations Secretary General, *Remarks to the Security Council on the Impact of Climate Change on International Peace and Security*. Ban Ki-moon, disponibile su <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-07-20/remarks-security-council-impact-climate-change-international-peace>, del 20 luglio 2011.

³⁹⁵ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.*, p. 225.

³⁹⁶ Cfr., *inter alia*, T. M. FRANCK, *The “Powers of Appreciation”: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality?*, in *American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, n. 3, pp. 519-523. Cfr. V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie case*, in *American Journal of International Law*, 1994, vol. 88, n. 4, pp. 643-677.

discrezione del Consiglio³⁹⁷. Al contrario, il secondo gruppo insiste sul fatto che esistano effettivamente dei criteri per identificare oggettivamente una minaccia alla pace, come, per esempio, un effettivo combattimento sul terreno³⁹⁸. Con riferimento alla prassi, è possibile affermare che l'unico vero limite all'adozione di una risoluzione del Capitolo VII è quello di acquisire i voti necessari per far passare la risoluzione³⁹⁹.

In ogni caso, la prima risposta decisiva del Consiglio nei confronti del cambiamento climatico sarebbe sicuramente un passo radicale.

Seppur, ad oggi, non siano ancora stati sperimentati i *peggiori* effetti del *climate change*⁴⁰⁰, è pur vero che sono già emersi esempi ben noti di disastri naturali, come dimostrato nel corso del primo capitolo.

Alcuni autori sottolineano in particolar modo l'esempio dell'uragano *Katrina*, per dimostrare che non solo i Paesi più vulnerabili, ma anche un Paese sviluppato possa faticare nel rispondere efficacemente agli impatti del cambiamento climatico⁴⁰¹. Un ulteriore esempio che viene rimarcato è quello degli incendi boschivi affrontato dall'Australia nell'estate 2019-2020, dove la simulazione scientifica precedentemente utilizzata per cercare di prevedere dove gli incendi avrebbero potuto svilupparsi, non è riuscita a far fronte all'emergenza a causa dell'enorme volume degli incendi⁴⁰². La scala e l'intensità dell'emergenza

³⁹⁷ Cfr. C. HENDERSON, *The centrality of the United Nations Security Council in the legal regime governing the use of force*, in *Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus Ad Bellum, Jus in Bello and Jus Post Bellum*, N. D. WHITE, C. HENDERSON (eds.), Edward Elgar Publishing, 2013, p. 124. Cfr. H. KELSEN, *The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*, The Lawbook Exchange, Ltd., 2000, p. 727.

³⁹⁸ Cfr. A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council: Counter-measures Against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, 2013, pp. 61-62.

³⁹⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 106.

⁴⁰⁰ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.*, p. 226.

⁴⁰¹ Cfr. C. KU, *The UN Security Council's role in developing a responsibility to respond to the climate change challenge*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), 2018, p. 162.

⁴⁰² Cfr. ABC News, *Australia's bushfire crisis is so big that it's useless trying to predict how blazes will behave, incident controller says*, disponibile su

hanno costretto il Paese ad adottare risposte autoritarie, tra cui la proclamazione dello stato di emergenza, l'intervento della marina australiana per evacuare le persone dalle città isolate dagli incendi, e più di 7.000 militari hanno contribuito agli sforzi, compresi i membri delle “forze di riserva” e il personale militare dei Paesi vicini e degli alleati⁴⁰³.

Questo suggerisce che un possibile fattore scatenante per un'azione decisiva del Consiglio in risposta al cambiamento climatico potrebbe nascere da molteplici disastri naturali sincronizzati, i quali innescherebbero l'accettazione di un ruolo autoritario del Consiglio⁴⁰⁴.

2.3 Attivazione dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite

Un'affermazione particolarmente interessante degli ultimi tempi, forse legata alla complessità della questione, è che coloro che cercano di inserire il cambiamento climatico all'ordine del giorno del Consiglio, lo fanno con una mancanza di precisione su come questo potrebbe agire e su quali benefici potrebbero seguirne⁴⁰⁵.

Per tale ragione, saranno prossimamente analizzati nel dettaglio i modi in cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite può intervenire nel *climate change*, e quali potenziali benefici ne deriverebbero.

La Carta delle Nazioni Unite definisce al Capitolo VII un sistema di sicurezza collettiva al fine di attuare misure provvisorie, misure coercitive non implicanti l'uso della forza e azioni militari nei confronti delle minacce alla pace, violazioni

<https://www.abc.net.au/news/2020-01-03/scientific-bushfires/11839356>, del 3 gennaio 2020.

modelling-not-coping-with-current-

⁴⁰³ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.*, p. 226.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 1.

della pace e atti d'aggressione. D'altronde il fallimento di quel progetto di costituzione di un esercito internazionale a disposizione delle Nazioni Unite, con facilitazioni e diritto di passaggio sui territori degli Stati Membri come definito dall'art. 43⁴⁰⁶ e ss. della Carta, ha creato una lacuna in termini di intervento di quest'organo internazionale.

La chiave di volta, nonché condizione fondamentale per l'attivazione del Capitolo VII della Carta è l'art. 39, che occorre "attivare" accertando la presunta minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione. Tra le tre categorie contemplate dall'art. 39 (minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione) quella cui il Consiglio è ricorso di più è stata la "minaccia alla pace", per via della sua flessibilità. Raramente esso ha fatto ricorso alle "violazioni della pace" e mai alla nozione di "atto di aggressione"⁴⁰⁷.

La nozione di "minaccia alla pace" è stata deliberatamente non precisata alla Conferenza di San Francisco istitutiva dell'ONU, in modo tale da poter riconoscere al Consiglio un'ampia discrezionalità⁴⁰⁸. Per questo, la nozione è stata storicamente interpretata in modo esteso e la prassi, come analizzata precedentemente, conferma l'ampiezza delle situazioni classificate dal Consiglio come minaccia alla pace.

Quindi, per far sì che il Consiglio possa, attingendo ai suoi poteri raccomandativi o obbligatori, intervenire nei confronti del cambiamento climatico,

⁴⁰⁶ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 43: "1. All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security. 2. Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided. 3. The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes".

⁴⁰⁷ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 215.

⁴⁰⁸ *Ivi*, p. 216.

dovrebbe essere attivato il Capitolo VII della Carta. Dal momento che ciò è subordinato al fatto che il Consiglio individui una minaccia alla pace, una violazione della pace, o un atto di aggressione, a conclusione di quanto detto, esso dovrebbe definire il cambiamento climatico come una minaccia alla pace, il che permetterebbe al Consiglio di dispiegare i poteri previsti dal Capitolo VII.

Seguendo un'interpretazione teleologica della Carta - secondo la quale le norme devono essere apprezzate alla luce delle finalità delle Nazioni Unite - tenendo conto del dinamismo dell'organizzazione, considerando l'interpretazione "espansiva" che gli organi principali dell'ONU hanno adottato in relazione alle loro competenze⁴⁰⁹ e l'esempio fornito dalla prassi del Consiglio nella definizione delle minacce alla pace poc'anzi analizzato, sembra possibile affermare che l'organo possa rispondere al cambiamento climatico, considerandolo una nuova minaccia alla pace, ampliando ulteriormente le dimensioni della sicurezza internazionale.

A livello pratico, il Consiglio dovrebbe approvare una risoluzione dove identifichi il *climate change* come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. *In primis*, l'organo potrebbe semplicemente dichiarare il cambiamento climatico come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ai sensi dell'art. 39, senza attivare i suoi poteri successivi. Questo è già accaduto nel 2014, quando ha dichiarato la crisi sanitaria di Ebola come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, senza dispiegare pienamente le sue autorità del Capitolo VII. Inoltre, attivare l'art. 39 avrebbe una grande risonanza globale perché porrebbe il cambiamento climatico all'ordine del giorno del Consiglio, sensibilizzando l'opinione pubblica, aumentando la pressione interna e internazionale nei confronti degli Stati "trasgressori" del clima e invalidando i

⁴⁰⁹ *Ivi*, pp. 51-52.

negazionisti del clima⁴¹⁰. Altrimenti, dopo averlo attivato, potrebbe anche ovviamente attuarlo.

Per immaginare come tale risoluzione potrebbe essere strutturata, il passato, ancora una volta, può esserci di lezione.

2.3.1 Due modelli utili cui la risoluzione climatica potrebbe ispirarsi

Al fine di costruire una risoluzione climatica, occorre comprendere i fattori di successo di risoluzioni “simili” che hanno riscontrato un certo grado di successo.

Per quanto riguarda la nota risoluzione n. 1373, nonostante imponesse obblighi di vasta portata, essa è stata in grado di superare i disaccordi interni al Consiglio (anche se la mancanza di qualsiasi contenuto nel *Verbatim Record* implica che sia impossibile identificare se sia stata verbalizzata qualche opposizione⁴¹¹). In ogni caso, nessun Membro permanente ha esercitato un potere di veto.

Ulteriore fattore di successo della risoluzione n. 1373, è stata la risposta della comunità delle Nazioni Unite, consistita in una clamorosa adesione ai suoi obblighi⁴¹².

Se il trionfo della risoluzione n. 1373 provoca l'immediata speranza che il Consiglio possa introdurre una risoluzione sul cambiamento climatico con gli stessi obblighi sostanziali e un livello parallelo di accettazione da parte della comunità dell'ONU, tuttavia, occorre sottolineare che il contesto in cui la

⁴¹⁰ Cfr. S. E. LIGHT, *Valuing national security: Climate change, the military, and society*, in *UCLA Law Review*, 2014, vol. 61, n. 6, pp. 1772-1814.

⁴¹¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Peace and security — terrorist acts*, UN Doc. S/PV.4385 del 28 settembre 2001.

⁴¹² Cfr. D. CORTRIGHT, *Can the UN battle terrorism effectively?*, in *USA Today Magazine*, 2005, vol. 133, pp. 62-64.

risoluzione n. 1373 è stata approvata è esplicitamente rilevante per l'accettazione di una risoluzione di così ampia portata.

Gli eventi dell'11 settembre sono stati in grado di stimolare un'unità globale di proporzioni simili alla fondazione dell'ONU. Questa unità era, come mostra il *Verbatim Record* della risoluzione 1368⁴¹³, basata sulla risposta emotiva dei membri permanenti agli attacchi⁴¹⁴. Quindi, non è sicuro che la risoluzione n. 1373 avrebbe visto la luce se non si fossero verificati gli attacchi del settembre 2011, con le forti emozioni che questi hanno provocato nella comunità globale. A riguardo di ciò, basti riprendere un'altra risoluzione inerente al tema del terrorismo: la risoluzione n. 1269⁴¹⁵ del 1999, la quale potrebbe essere considerata un vago riflesso della n. 1373. Tuttavia, pur concernendo la stessa questione, non era stata approvata in risposta ad un evento epocale e drammatico al pari degli attentati del 2011. A motivo di ciò, il Consiglio nella risoluzione n.1269 si era mostrato incerto ed esitante, e la mancata attivazione esplicita dell'art. 39 in tale risoluzione, accentua l'importanza che gli attacchi terroristici dell'11 settembre hanno rivestito nel generare una tale unità politica da permettere un processo di “securizzazione” del terrorismo, attraverso i meccanismi del Capitolo VII.

La conclusione di un simile ragionamento spingerebbe ad affermare che, affinché il cambiamento climatico possa ricevere una risoluzione da parte del Consiglio con un equivalente livello di obblighi vincolanti, dovrebbe probabilmente seguire a un disastro almeno paragonabile agli eventi dell'11 settembre 2001.

Inoltre, un dato rilevante da tenere in considerazione è che, nel caso degli attentati terroristici del 2001, era stato attaccato il Paese leader del “mondo

⁴¹³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1368 (2001), adottata il 12 settembre 2001, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici commessi negli Stati Uniti.

⁴¹⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Peace and security — terrorist acts committed in the United States*, UN Doc. S/PV.4370, del 12 settembre 2001.

⁴¹⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1269 (1999), adottata il 19 ottobre 1999, relativa al Mantenimento della pace e della sicurezza.

libero”⁴¹⁶. Perciò, l’opinione pubblica aveva operato una lineare deduzione, secondo la seguente logica: “se persino gli USA sono vulnerabili, allora lo siamo tutti; e se tutti siamo vulnerabili, serve una risposta globale”⁴¹⁷.

La minaccia climatica è sicuramente altrettanto globale, ma, ad oggi, non è avvertita con la stessa urgenza emotiva con cui era percepita la minaccia del terrorismo, motivo per cui essa non riesce a suscitare una reazione globale equiparabile a quella del 2001. D’altra parte, non si ha tempo per aspettare che lo diventi: se si attendesse un evento catastrofico per andare all’azione, allora sarebbe già troppo tardi, perché sarebbe già stato oltrepassato un *tipping point* (un punto di non ritorno) climatico.

Un’altra risoluzione da prendere come esempio è sicuramente quella nei confronti dell’Ebola del 2014, analizzata precedentemente. Nel caso della risoluzione n. 2177 concernente l’epidemia di Ebola, si è stati attenti a trovare un equilibrio al fine di generare una risposta internazionale, evitando di provocare un voto di veto da parte di uno dei Membri permanenti⁴¹⁸.

Infatti, adottare, nel caso dell’Ebola, le condizioni e l’approccio della risoluzione n. 1373 sarebbe stato probabilmente troppo ambizioso. Il linguaggio della risoluzione n. 2177 riflette chiaramente il desiderio di non invadere l’autonomia statale, ma, allo stesso tempo, di assicurare che la comunità internazionale capisse cosa fosse richiesto. A ragione di ciò, i paragrafi operativi contengono direttive come “*calls on*” e “*urges*”: un linguaggio che può essere facilmente interpretato come diplomatico e non interferente⁴¹⁹.

Nonostante ciò, e qui risiede il fattore innovativo, il tono era tutt’altro che vago e provvisorio, bensì forniva chiare istruzioni su ciò che era necessario per

⁴¹⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Peace and security — terrorist acts committed in the United States*, UN Doc. S/PV.4370, *cit.* p.3.

⁴¹⁷ *Ivi*, p. 7.

⁴¹⁸ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 57.

⁴¹⁹ *Ibid.*

affrontare la situazione. Il quinto paragrafo operativo chiedeva agli Stati membri di fornire personale qualificato, specializzato e addestrato e forniture⁴²⁰; il settimo richiedeva la fornitura di capacità mediche dispiegabili come ospedali da campo con competenze, personale e forniture qualificate e sufficienti, servizi di laboratorio⁴²¹; l'ottavo riguardava il *capacity building* e la formazione degli operatori sanitari a livello nazionale e internazionale⁴²².

Questo equilibrio linguistico faceva in modo che la risoluzione n. 2177 risultasse chiara nelle sue aspettative, ma in grado di evitare di risultare interferente nei confronti della sovranità statale, in modo tale da non attirare un voto di veto.

La differenza tra il tono delle risoluzioni n. 1373 e n. 2177 è significativa. Nonostante la prima soddisfi maggiormente i requisiti del problema climatico, sarebbe più esposta al potere di veto dei Membri permanenti (P5), poiché, ad oggi, il *climate change* è una questione che non risulta in grado di unire gli animi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴²³.

Di conseguenza, un'alternativa molto più realistica potrebbe essere quella di adottare una risoluzione sul clima che *prenda in prestito* il tono della risoluzione n. 2177. Ciò significa sostenere una risoluzione che sia chiara nel delineare la gravità del problema attraverso l'attivazione dell'art. 39, definita nei passi generali e pratici richiesti per affrontare il problema, ma che non sia invadente sulla sovranità degli Stati, ferocemente protetta⁴²⁴.

Occorre, però, considerare che le due risoluzioni menzionate (soprattutto la n. 1373) sono rimaste controverse e, talvolta, contestate. Lo stesso potrebbe accadere nel caso di un'adozione di azioni legislative da parte del Consiglio sul

⁴²⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2177 (2014), *cit.* par. 5.

⁴²¹ *Ivi*, par. 7.

⁴²² *Ivi*, par. 8.

⁴²³ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 58.

⁴²⁴ *Ibid.*

cambiamento climatico: potrebbe essere esposto a critiche di legittimità per aver agito *ultra vires*⁴²⁵.

Di conseguenza, potrebbe farlo in concomitanza di un evento importante e esplicito, situazione che potrebbe verificarsi, per esempio, se il *Global Stocktake* 2023 (il primo “bilancio globale” completo dell'Accordo di Parigi) fosse molto al di sotto degli impegni, come si prevede che sia⁴²⁶.

2.3.2 *La tanto attesa risoluzione climatica*

Una risoluzione sul cambiamento climatico potrebbe iniziare includendo un paragrafo preambolare che pronunci: “*The Security Council determines that the threat of climate change and its consequences constitutes a threat to international peace and security*”⁴²⁷. Questa risoluzione, come è stato analizzato, dovrebbe essere costruita con un tono e in modo tale da evitare un voto di veto da parte dei Membri permanenti.

Inoltre, come nel periodo che ha preceduto l'adozione della risoluzione n. 2177, in cui un certo numero di esperti aveva fornito dei rapporti e dei resoconti al Consiglio con lo scopo di informarlo sulla portata del problema e fornire una guida pratica sulla risposta necessaria, sarebbe bene che il Consiglio adottasse alcuni dei recenti risultati degli esperti, come il recente *Report* dell'IPCC, analizzato nel primo capitolo, o di altri enti, ONG, o dei successivi rapporti che seguiranno, per essere pienamente informato sulla portata del *climate change* e le sue implicazioni sulla sicurezza.

⁴²⁵ Cfr. C. VOIGT, *Security in a “warming world”*: competences of the UN Security Council for preventing dangerous climate change, in *Security: a multidisciplinary normative approach*, Brill Nijhoff, 2009, pp. 289-312.

⁴²⁶ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 558.

⁴²⁷ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 59.

L'AR6 ha, in particolar modo, attirato una grande attenzione a livello globale, apparendo sulle prime pagine di molti giornali e generando diverse discussioni⁴²⁸. A ragione di ciò, il Consiglio potrebbe, nel preambolo di suddetta risoluzione, menzionare l'evidenza scientifica dell'AR6 e gli impatti sulla sicurezza internazionale del *climate change*⁴²⁹, in modo tale da giustificare il suo intervento.

Il Consiglio potrebbe concludere la sezione preambolare riconoscendo e rimarcando la necessità di dare priorità agli sforzi internazionali per fermare l'aumento della temperatura globale a 1,5 °C entro il 2030. Questo allineerebbe ampiamente l'azione del Consiglio con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, fornendo un livello di sostegno istituzionale da parte dell'apparato di sicurezza che finora è mancato⁴³⁰.

Al fine di rendere la risoluzione linguisticamente “morbida” nel tono dei paragrafi operativi (altrimenti l'attivazione dell'art. 39 sarebbe potenzialmente ostacolata dal potere di veto dei P5) il Consiglio potrebbe ricorrere a espressioni come “*calls upon*”, “*encourages*” e “*urges*”, all'inizio di ogni paragrafo.

Tuttavia, il contenuto di ogni paragrafo non dovrebbe essere per nulla vago: come è stato evidenziato a proposito della risoluzione n. 2177, si dovrebbe trattare sì di una risoluzione morbida, ma precisa nelle istruzioni basate sulle esigenze pratiche della situazione in corso. Questa precisione e fermezza potrebbe essere espressa attraverso frasi del tipo: “*the Security Council encourages the development of renewable energy sources*”, “*the Security Council urges states to find ways to reduce their carbon dependency*”, o, “*the Security Council calls upon states to reduce their reliance on fossil fuels*”.

⁴²⁸ Cfr. F. HARVEY, Major climate changes inevitable and irreversible – IPCC’s starkest warning yet, in *The Guardian*, disponibile su <https://www.theguardian.com/science/2021/aug/09/humans-have-caused-unprecedented-and-irreversible-change-to-climate-scientists-warn>, del 9 agosto 2021.

⁴²⁹ Si veda il paragrafo 1.2.

⁴³⁰ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.*

Una risoluzione simile influenzerebbe il comportamento della comunità internazionale in misura molto maggiore rispetto a quanto oggi riesca la legislazione internazionale sul clima⁴³¹. Secondo diversi autori, infatti, non è ciò che viene chiesto a fare la differenza, quanto chi lo chiede⁴³².

2.4 Azioni preventive ai sensi dell'art. 40 della Carta delle Nazioni Unite

Dopo aver identificato il *climate change* come una minaccia ai sensi dell'art. 39, il Consiglio potrebbe prendere dispiegare le misure del Capitolo VII.

L'organo potrebbe innanzitutto adottare le misure *preventive* delineate dall'art. 40 della Carta delle Nazioni Unite. Tale articolo autorizza il Consiglio a chiedere alle parti interessate di conformarsi alle misure provvisorie che esso ritiene necessarie o auspicabili⁴³³.

Storicamente, il Consiglio è ricorso a tale articolo per chiedere agli Stati membri di cessare il fuoco, ritirare le loro forze armate e sospendere le ostilità. Esempi di queste risoluzioni sono state la n. 509⁴³⁴ del 1982 sul ritiro delle forze di Israele dal Libano, la n. 582⁴³⁵ del 1986 sul cessate il fuoco e lo scambio di prigionieri di guerra tra Iran e Iraq, e anche delle Missioni di osservatori, tra cui la Missione di osservatori in Prevlaka (Unmop) istituita con la risoluzione n. 1038⁴³⁶

⁴³¹ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 60.

⁴³² Cfr. B. BUZAN, et al., *Security: A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

⁴³³ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 40.

⁴³⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 509 (1982), adottata il 6 giugno 1982, relativa alla situazione in Medio Oriente.

⁴³⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 582 (1986), adottata il 24 febbraio 1986, relativa alla situazione tra Iran e Iraq.

⁴³⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1038 (1996), adottata il 15 gennaio 1996, relativa alla Croazia.

del 1996 al fine di controllare l'attuazione degli accordi di smilitarizzazione in Croazia.

Nel contesto del cambiamento climatico *ex* Capitolo VII, l'adozione di misure provvisorie *ex* art. 40 potrebbe rappresentare la forma più leggera d'intervento. Al fine di prevenire l'aggravarsi della situazione, il Consiglio potrebbe usare questo articolo per sollecitare gli Stati ad assistere i Paesi in via di sviluppo negli sforzi di adattamento, accogliere i migranti climatici, o fermare la distruzione dei pozzi e dei serbatoi di carbonio, come la decimazione della foresta amazzonica da parte del Brasile⁴³⁷. Non solo, potrebbe anche spingere gli Stati a ratificare alcuni trattati e a rispettare i loro obblighi ai sensi dei trattati esistenti, a conformarsi agli obblighi internazionali in materia, o a fornire una risposta internazionale congiunta per limitare i danni economici e umanitari⁴³⁸.

Questa misura di conformità normativa *soft*, pur essendo tecnicamente non vincolante, getterebbe le basi per un successivo ricorso alle sanzioni (art. 41 della Carta⁴³⁹) o all'autorizzazione all'uso della forza (art. 42 della Carta⁴⁴⁰).

Un aspetto interessante da notare è che, seppur le misure provvisorie, secondo un'interpretazione letterale, dovrebbero essere attivate nei confronti di situazioni definite ai sensi dell'art. 39, la prassi ha dimostrato che il Consiglio interpretati le misure provvisorie come mezzo per arginare situazioni di urgenza, anche nei casi di *disaccordo* tra i suoi Membri circa la qualificazione di una

⁴³⁷ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 573.

⁴³⁸ Cfr. P. D. WARREN, *op. cit.*

⁴³⁹ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 41: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations".

⁴⁴⁰ *Ivi*, art. 42: "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations".

situazione ai sensi dell'art. 39⁴⁴¹. Perciò, misure simili potrebbero essere adottate nei confronti del *climate change* anche a prescindere dall'attivazione dell'art. 39.

Un altro fattore da prendere in considerazione riguarda la gradualità degli interventi. Se, da una prima lettura dell'art. 40 emerge un principio di progressività in riferimento agli interventi del Consiglio - secondo il quale, *in primis*, l'organo dovrebbe procedere con le misure provvisorie *ex art. 40*, e solo in seguito adottare le misure coercitive - la prassi non è affatto rigida. Infatti, spesso le misure provvisorie sono state adottate contestualmente alle sanzioni⁴⁴², perciò le azioni "climatiche" *ex art 40* si potrebbero configurare anche come delle vere e proprie misure autonome. Non solo, questo implica che anche le misure coercitive, a loro volta, non debbano necessariamente essere precedute da misure provvisorie⁴⁴³.

2.5 Sanzioni *smart* basate sull'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite

Il Consiglio potrebbe utilizzare un'ulteriore forma di intervento, più intrusiva, rappresentata dall'art. 41⁴⁴⁴ della Carta. Si tratta di misure non implicanti l'uso della forza, dirette contro uno Stato che ha violato la pace, minacciato la pace o compiuto un atto di aggressione.

Esempi di misure simili sono sia quelle contenute nell'elenco (non tassativo) dell'art. 41, che le cosiddette misure *short of war*, tipicamente consistenti in embarghi generali e completi sul commercio di armi, materie prime, petrolio e prodotti petroliferi; la sospensione o restrizione dei rapporti commerciali; il congelamento di beni o valori patrimoniali; la sospensione dei servizi

⁴⁴¹ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 219.

⁴⁴² *Ivi*, p. 220.

⁴⁴³ *Ibid*

⁴⁴⁴ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 41.

internazionali di trasporto⁴⁴⁵. Queste misure possono anche essere cumulative, al fine di provocare il massimo pregiudizio allo Stato responsabile⁴⁴⁶.

Le decisioni *ex art. 41* sono vincolanti per gli Stati membri, e il Consiglio può anche invitare Stati e altri soggetti non membri dell'ONU a rispettare le sanzioni economiche stabilite, ai sensi dell'art. 2.6⁴⁴⁷ della Carta.

Fatte queste considerazioni, emerge con chiarezza che il Consiglio potrebbe costruire attentamente sanzioni economiche contro “Stati canaglia del clima”⁴⁴⁸, società, o individui ritenuti responsabili di minacciare la pace.

In tal modo, l'organo potrebbe imporre sanzioni economiche e diplomatiche per forzare gli Stati a ridurre le emissioni di GHGs, o adottare misure sanzionatorie individuali nei confronti di quelle imprese che non rispettano gli standard d'inquinamento. Ad esempio, quando si è scoperto nel 2018 che la Saudi Aramco aveva contribuito con più emissioni di gas serra di qualsiasi altra azienda nei precedenti cinquant'anni⁴⁴⁹, il Consiglio avrebbe potuto avviare un'indagine per verificare se l'Arabia Saudita stesse incoraggiando pratiche ambientali distruttive e, successivamente, avrebbe potuto sanzionarla per il massiccio rilascio di CO₂⁴⁵⁰.

⁴⁴⁵ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 221. Altri esempi di misure short of war possono anche consistere nella riduzione del personale delle missioni diplomatiche e consolari dello Stato sanzionato presso gli Stati membri, o la loro chiusura; il divieto di ingresso e di transito negli Stati membri dei responsabili di governo o dei vertici militari contro cui l'azione dell'ONU è rivolta; l'invito alle organizzazioni internazionali di non convocare conferenze internazionali e diplomatiche sul suo territorio.

⁴⁴⁶ *Ivi*, p. 222.

⁴⁴⁷ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 2, par. 6: “The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security”.

⁴⁴⁸ Cfr. M. CRAIG, *Atmospheric Intervention? The Climate Change Crisis and the Jus ad Bellum Regime*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2020, vol. 45, n. 2.

⁴⁴⁹ Cfr. M. TAYLOR, J. WATTS, *Revealed: the 20 firms behind a third of all carbon emissions*, in *The Guardian*, 2019, disponibile su <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/09/revealed-20-firms-third-carbon-emissions>, del 9 ottobre 2019.

⁴⁵⁰ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 574.

Inoltre, in tal modo l'organo potrebbe colmare le carenze percepite nel funzionamento dei processi di revisione esistenti nell'ambito del regime climatico. Esso potrebbe adottare delle sanzioni economiche al fine di incoraggiare gli Stati negligenti a rispettare i loro obblighi di rendicontazione e aderire alle raccomandazioni che emergono dal processo di revisione⁴⁵¹.

Occorre, però, soffermarsi sulle potenziali vulnerabilità di una tale azione, sulla base dell'esperienza passata del Consiglio.

Alla fine del periodo di paralisi della guerra fredda, il Consiglio aveva emesso una serie di misure economiche come reazione all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq. Queste erano consistite in un embargo su tutte le merci in entrata e in uscita dal Paese. Tuttavia, le sanzioni non avevano avuto l'effetto desiderato; al contrario, erano state considerate catastrofiche poiché l'impatto negativo delle sanzioni era ricaduto principalmente sulla popolazione innocente⁴⁵².

In effetti, le sanzioni erano state così controproducenti che erano sembrate rafforzare ulteriormente Saddam Hussein, piuttosto che minare la sua autorità⁴⁵³. Simili sanzioni erano state successivamente promulgate contro la Jugoslavia⁴⁵⁴ e Haiti⁴⁵⁵, sollevando le stesse preoccupazioni economiche e umanitarie avvertite con le sanzioni irachene. Ciò aveva alimentato il dissenso da parte della comunità internazionale e tale scenario aveva indotto ad un dibattito, all'interno dello stesso Consiglio, circa l'efficacia di tali sanzioni⁴⁵⁶.

⁴⁵¹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 121.

⁴⁵² Cfr. F. GIUMELLI, *Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis*, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n. 6, pp. 1351-1368.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 757 (1992), adottata il 30 maggio 1992, relativa a Punti relativi alla situazione nell'ex Jugoslavia.

⁴⁵⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 841 (1993), adottata il 16 giugno 1993, relativa alla questione riguardante Haiti.

⁴⁵⁶ Cfr. F. GIUMELLI, *op. cit.*, pp. 1351-1368.

La soluzione individuata fu quella di costruire delle sanzioni “*smart*”, mirate verso specifici individui o gruppi di persone all'interno di un Paese⁴⁵⁷. Esempi di queste cosiddette sanzioni *smart* sono state, il congelamento di fondi, beni e risorse finanziarie, la limitazione alla libertà di circolazione, la sospensione di crediti e aiuti, il divieto dei visti di ingresso e di transito per le persone al governo di Paesi ritenuti responsabili di azioni che costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali⁴⁵⁸.

Esempi di sanzioni *smart* di questo tipo sono state la risoluzione n. 1171⁴⁵⁹ del 1998, con la quale ha imposto un divieto di transito e di circolazione contro il *Revolutionary United Front* (RUF) della Sierra Leone; la risoluzione n. 1173⁴⁶⁰ del 1998, con cui il Consiglio ha imposto un embargo sui diamanti e ha attuato un congelamento dei conti bancari dell'Unione Nazionale per l'Indipendenza Totale dell'Angola (UNITA).

2.5.1 I requisiti per la costruzione della sanzione *smart*

Al fine di implementare queste sanzioni *smart*, sono necessari quattro requisiti di base⁴⁶¹:

- Il colpevole deve essere chiaramente identificato: una sanzione intelligente richiede un bersaglio riconoscibile.

⁴⁵⁷ Cfr. M. BRZOSKA, *From dumb to smart? Recent reforms of UN sanctions*, in *Global Governance*, 2003, vol. 9, pp. 519-535.

⁴⁵⁸ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 228. Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *Climate change and economic measures: One assumption and one scenario too many?*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, p. 50.

⁴⁵⁹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1171 (1998), adottata il 5 giugno 1998, relativa alla Sierra Leone.

⁴⁶⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1173 (1998), adottata il 12 giugno 1998, relativa all'Angola.

⁴⁶¹ Cfr. M. BRZOSKA, *op. cit.* pp. 525, 531.

- Le sanzioni devono essere revisionabili e flessibili: affinché una sanzione sia propriamente *smart*, deve essere in grado di adattarsi alle circostanze mutevoli e flessibili per una revisione, se necessario.

- Anche se legalmente vincolanti secondo il diritto internazionale, le sanzioni devono essere implementate a livello nazionale attraverso l'approvazione di un'appropriata legislazione nazionale.

- Vi deve essere una capacità locale di attuare la misura economica⁴⁶².

Quindi, supponendo che il Consiglio abbia definito il *climate change* come una minaccia alla pace ai sensi dell'art. 39 della Carta e voglia adottare delle misure economiche ai sensi dell'art. 41, sfruttando i poteri derivanti dal Capitolo VII della Carta, dovrebbe costruire una sanzione economica *smart* per il cambiamento climatico con questi quattro requisiti menzionati⁴⁶³.

Perciò, il primo passo consisterebbe nell'identificare il Paese o gli attori all'interno dello stesso, che possano essere etichettati come autori di una minaccia alla pace relativamente al tema del cambiamento climatico⁴⁶⁴. Si potrebbe trattare, per esempio, di un Paese che non ha mantenuto la sua promessa in termini di mitigazione del cambiamento climatico, come previsto dal suo Contributo Determinato a livello Nazionale (NDC)⁴⁶⁵, o di un'azienda particolarmente inquinante.

Per fini di chiarezza, assumiamo che un Paese "X" non abbia mantenuto la sua promessa in termini di mitigazione del cambiamento climatico, come promesso nel suo NDC, e che, perciò, sia considerato "responsabile" nei confronti del cambiamento climatico, minacciando la pace internazionale. In questo contesto, il Consiglio potrebbe avere due opzioni, a condizione che tutti e cinque i membri permanenti del Consiglio siano d'accordo sull'imposizione di una misura

⁴⁶² Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.*

⁴⁶³ *Ivi*, p. 50.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*

economica. La prima consisterebbe nell'adottare un approccio globale a tutte le relazioni commerciali di quel Paese X, oppure potrebbe decidere di prendere di mira solo quelle aziende ad alta intensità di carbonio all'interno del Paese X, reputate responsabili della maggior parte delle emissioni di gas serra emesse nel Paese. Una risposta così mirata potrebbe essere considerata una sanzione intelligente che miri a cambiare il comportamento dei settori economici più inquinanti del Paese X. Per esempio, l'acciaio prodotto nel Paese X da una delle aziende elencate nella risoluzione del Consiglio non potrebbe essere commercializzato e verrebbe, in tal modo, bloccato alla frontiera.

Con riferimento al secondo requisito per la costruzione di una sanzione *smart*, quest'ultima dovrebbe essere allentata una volta che l'azienda e il Paese X inizino a modificare la loro politica industriale. Ovviamente, al fine di capire quale tipo di cambiamento possa innescare una revisione, dovrebbero essere stabiliti dei parametri precisi e dovrebbe essere istituito un organo preposto al controllo di questi parametri. A tal fine, occorrerebbe migliorare la trasparenza su informazioni simili. È importante, perciò, continuare a costruire il quadro di trasparenza e il meccanismo di conformità che si stanno sviluppando nell'ambito dell'Accordo di Parigi, affinché possano avere un ruolo fondamentale nel determinare se un Paese, o un'azienda all'interno di un Paese, stia o meno, in senso lato, migliorando le proprie prestazioni in materia di cambiamento climatico⁴⁶⁶.

Come terzo *step*, una volta costruita la sanzione, questa deve essere implementata a livello nazionale. Tale implementazione dipenderebbe da un atto legislativo, ma, a seconda della natura amministrativa e costituzionale di un Paese specifico, potrebbe anche consistere in un ordine esecutivo o qualche altro tipo di regolamento⁴⁶⁷.

Infine, con riferimento all'ultimo parametro, una legge che dichiara che il commercio di un certo prodotto è illegale non sarebbe efficace se non vi fosse la

⁴⁶⁶ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.*, p. 51.

⁴⁶⁷ *Ibid.*

capacità, da parte dei Paesi, di attuare tale divieto commerciale. Perciò, ogni Paese che abbia dei legami con il Paese X o con le aziende target della sanzione *smart*, avrebbe bisogno di costruire capacità alla frontiera in modo che i funzionari doganali possano intercettare i prodotti provenienti dal Paese X o dalle aziende prese di mira all'interno del Paese X⁴⁶⁸.

Ciò sarebbe particolarmente importante, soprattutto se si considera un caso specifico. Supponiamo che il Paese X, target della sanzione, produca sia acciaio ad alta intensità di carbonio, che acciaio “rispettoso” del clima. La sanzione *smart*, in questo caso, dovrebbe prendere di mira solo il primo tipo di acciaio (quello ad alta intensità di carbonio). Anche in questo caso, occorrerebbero degli accorgimenti al fine di facilitare il lavoro dei funzionari doganali. Si potrebbe pensare, per esempio, di dare una sorta d’etichetta al fine di differenziare i prodotti, o una denominazione d’origine che permetta di far capire come quel tipo di acciaio è stato prodotto⁴⁶⁹.

Costruita la sanzione *smart* climatica, occorre riflettere sulle potenziali sfide legali che questa dovrebbe superare.

2.5.2 la sfida nei confronti della WTO e il caso dei “blood diamonds”

La prima sfida sostanziale che la sanzione *smart* climatica si troverebbe ad affrontare è basata su ragioni di diritto commerciale internazionale e dipende dal ruolo della *World Trade Organization* (WTO).

A tal proposito, vale la pena citare il caso dei “*blood diamonds*”.

In Africa, durante gli anni Novanta, l'esportazione di risorse naturali (in questo caso diamanti) aveva iniziato ad alimentare il profitto di una serie di attori, che stavano portando avanti delle azioni minacciose nei confronti della pace e alla

⁴⁶⁸ *Ibid.*

⁴⁶⁹ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.*, pp. 61-62.

sicurezza internazionali. Per rispondere a tale minaccia, il Consiglio, tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, aveva adottato una serie di risoluzioni al fine di bloccare queste entrate che stavano causando violenza, conflitti armati, proliferazione e traffico di armi⁴⁷⁰.

Le risoluzioni successive del Consiglio avevano portato all'approvazione del Sistema di certificazione del processo di Kimberley⁴⁷¹, accogliendolo come un valido strumento per contrastare il traffico di diamanti provenienti da conflitti. In tal modo, la misura economica permetteva di immettere sul mercato internazionale solo i diamanti che erano stati certificati attraverso il processo di Kimberley⁴⁷².

Il Consiglio aveva perciò stabilito un divieto di commercio internazionale dei diamanti non certificati, tagliando un'importante fonte di reddito per i gruppi di insorti e i signori della guerra⁴⁷³. Anche l'Assemblea Generale era intervenuta, chiedendo a tutti gli Stati, in particolare a quelli che erano coinvolti nel commercio dei diamanti attraverso l'esportazione, l'importazione, la produzione o la lavorazione, di *"find ways to break the link between diamonds and armed*

⁴⁷⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1173 (1998), adottata il 12 giugno 1998, relativa all'Angola. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1295 (2000), adottata il 18 aprile 1998, relativa all'Angola. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1343 (2001), adottata il 7 marzo 2001, relativa alla Liberia. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1459 (2003), adottata il 28 gennaio 2003, relativa al Sistema di certificazione del processo di Kimberley. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1521 (2003), adottata il 22 dicembre 2003, relativa alla Liberia. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1643 (2005), adottata il 15 dicembre 2005, relativa alla Costa d'Avorio. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1647 (2005), adottata il 20 dicembre 2005, relativa alla Liberia. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1689 (2006), adottata il 20 giugno 2006, relativa alla Liberia.

⁴⁷¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1459 (2003), adottata il 28 gennaio 2003, relativa al Sistema di certificazione del processo di Kimberley.

⁴⁷² Cfr. A. P. SANTIAGO, *Guaranteeing conflict free diamonds: From compliance to norm expansion under the Kimberley Process Certification Scheme*, in *South African Journal of International Affairs*, 2014, vol. 21, n. 3, pp. 413-429.

⁴⁷³ Cfr. Security Council Report, *Security Council Diamond Sanctions and the Kimberley Process*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2006-10/lookup_c_glkwlemtisg_b_2087355.php, del 28 settembre 2006.

conflict”⁴⁷⁴. Si stava cercando in tutti i modi di colpire gli attori e le pratiche chiave che stavano causando il conflitto economico e umanitario.

In questo contesto, la WTO, responsabile delle questioni commerciali internazionali, aveva deciso di adottare una deroga per dare effetto alla risoluzione del Consiglio⁴⁷⁵.

Ma tale deroga era davvero necessaria?

L'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite suggerisce che gli obblighi derivanti dalla Carta prevalgono sugli obblighi derivanti da qualsiasi altro accordo internazionale⁴⁷⁶. Le regole generali del diritto internazionale in materia di conflitto di norme impongono che tra le norme di due trattati prevalgano quelle previste nel trattato più recente, o in quello più specifico⁴⁷⁷. Inoltre, la stessa WTO nell'articolo XXI del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)⁴⁷⁸ riconosce la natura superiore e vincolante degli obblighi scaturiti da decisioni del

⁴⁷⁴ Cfr. Assemblea Generale, *General Assembly urges states to implement measures to weaken link between diamond trade and weapons for rebel movements*, GA/9839, del 1 dicembre 2000, disponibile su <https://www.un.org/press/en/2000/20001201.ga9839.doc.html>. Cfr. Assemblea Generale, *Role of diamonds in fueling conflict*, UN Doc. A/55/PV.79 del 1 dicembre 2000, pp. 2, 7, 10, 15, 19, 22.

⁴⁷⁵ Cfr. Organizzazione mondiale del commercio, *Waiver concerning Kimberley Process certification scheme for rough diamonds*, G/C/W/432/Rev. 1 del 24 febbraio 2003.

⁴⁷⁶ Cfr. *Charter of the United Nations*, cit., art. 103.

⁴⁷⁷ Cfr. J. PAUWELYN, *WTO compassion or superiority complex? What to make of the WTO waiver for “conflict diamonds”*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, vol. 24, pp. 1177- 1208.

⁴⁷⁸ Cfr. *General Agreement on Tariffs and Trade*, del 30 ottobre 1947, art. XXI: “Nothing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security”.

Consiglio *ex* Capitolo VII della Carta, poiché tali misure sono adottate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁴⁷⁹.

Di conseguenza, tornando all'ipotetica sanzione *smart* che emetta un divieto di commercio di prodotti ad alta intensità di carbonio, essa costituirebbe una sfida nei confronti della WTO, dal momento che i divieti commerciali sono equivalenti ad una restrizione quantitativa del commercio internazionale, che sono, in linea di principio, proibite dall'art. XI del GATT⁴⁸⁰. Quindi, un membro della WTO potrebbe contestare una legislazione nazionale che emani il divieto di commercio sui prodotti ad alta intensità di carbonio⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Cfr. E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 287.

⁴⁸⁰ Cfr. *General Agreement on Tariffs and Trade*, del 30 ottobre 1947, *cit.* art. XI: "1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party. 2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party; (b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade; (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate: (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or (ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or (iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible. Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to sub-paragraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors* which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned".

⁴⁸¹ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.* p. 53.

Ci si troverebbe in una situazione analoga a quella dei *blood diamonds*, per cui, dal momento che il divieto commerciale del membro della WTO sarebbe comunque basato sull'attuazione di una risoluzione del Consiglio, dovrebbe essere considerato compatibile con il diritto della WTO. Infatti, si tratterebbe comunque di un'eccezione legittima, per ragioni di pace e sicurezza, ai sensi dell'articolo XXI del GATT⁴⁸².

La conclusione, in questo caso, è perciò che, se il divieto di commercio con un'azienda, un Paese, o anche un gruppo di Paesi specifici, fosse giustificato da una risoluzione del Consiglio adottata ai sensi del Capitolo VII, la misura *green* legata al cambiamento climatico dovrebbe superare con successo il test di compatibilità con la WTO.

2.5.3 la sfida nei confronti dei diritti umani e il caso Kadi

La seconda sfida sostanziale sarebbe legata ai diritti umani. Infatti, i divieti commerciali sono stati pesantemente criticati a causa dei loro effetti umanitari negativi sulla popolazione, come è successo nel caso dell'Iraq. Seppur mirate nei confronti di individui specifici, le sanzioni potrebbero comunque essere dannose per i loro diritti umani. A riguardo, occorre rimandare ai quattro requisiti menzionati precedentemente, per sottolineare che la sanzione individuale debba essere flessibile e rivedibile, anche al fine di garantire il rispetto dei diritti umani.

Nella prassi, il Consiglio affida al Comitato delle sanzioni l'onere di redigere e aggiornare gli elenchi degli individui e degli enti sanzionati (*black lists*) anche attraverso la cancellazione dei nominativi (*de-listing*). Nonostante per la compilazione di queste liste i comitati delle sanzioni si avvalgano dei loro apparati di *intelligence*, contando anche sul supporto offerto da *panels* di esperti, fondato sulla valutazione di diversi parametri, l'attuazione di tali sanzioni individuali negli ordinamenti interni degli Stati ha mostrato dei limiti, a causa della mancanza di

⁴⁸² *Ivi*, pp. 53-54.

un'adeguata protezione, sia a livello procedurale, che sostanziale, dei diritti fondamentali degli individui sanzionati, cui è impedito intervenire nella fase di compilazione di queste liste⁴⁸³. Per tale motivo, si erano verificati diversi ricorsi istituzionali⁴⁸⁴.

A proposito, è bene menzionare il *caso Kadi*, un esempio di sfida legale nei confronti delle misure economiche del Consiglio adottate in risposta alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali⁴⁸⁵.

Il 17 ottobre 2001 il Comitato per le sanzioni, organo sussidiario del Consiglio, aveva inserito il nominativo del sig. *Kadi*, nella *black list* internazionale delle persone sospettate di avere rapporti con Al Qaida⁴⁸⁶, motivo per cui, come effetto delle sanzioni individuali adottate dal Consiglio ai sensi del Capitolo VII⁴⁸⁷, era stato disposto il congelamento di fondi e di altre risorse finanziarie detenute da questo individuo all'estero, senza che a questi fosse data la possibilità di ricorrere contro tale decisione.

Perciò, l'UE aveva emanato un regolamento in tal senso, al fine di dare esecuzione alle misure disposte dal Consiglio, inserendo, a sua volta, il nominativo nella sua *black list*⁴⁸⁸, e le amministrazioni degli Stati membri avevano dato

⁴⁸³ Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007, pp. 15 ss.

⁴⁸⁴ Ragion per cui sono state, in seguito, introdotte importanti modifiche. Tra queste, Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1730 (2006), adottata il 19 dicembre 2006, relativa alle Sanzioni, che disciplina la procedura di cancellazione dalle liste, basata sul *Focal Point for De-listing*, istituito dal Segretario Generale e, in seguito, la creazione dell' Ufficio dell' *ombudsman*, incaricato di redigere una relazione imparziale a beneficio del Comitato per le sanzioni in merito alla richieste di *de-listing*, Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1904 del (2009), adottata il 17 dicembre 2009, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.

⁴⁸⁵ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.* p. 54.

⁴⁸⁶ Cfr. M. SAVINO, *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo* 11/2013, 2013, pp. 1053-1054.

⁴⁸⁷ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.

⁴⁸⁸ Cfr. Regolamento (CE) n. 2062/2001 della Commissione, del 19 ottobre 2001, che modifica per la terza volta il regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento

immediata applicazione alla misura del sequestro dei beni: dal 20 ottobre 2001, i capitali europei del signor *Kadi* erano stati “congelati”⁴⁸⁹.

A fronte di ciò, il sig. *Kadi* era intervenuto, ricorrendo per ragioni legate ai diritti umani. A sostegno delle sue conclusioni, il sig. *Kadi* aveva dedotto, nel suo ricorso dinanzi al Tribunale dell’Unione europea, tre motivi di annullamento relativi, in sostanza, alla violazione dei suoi diritti fondamentali. Il primo verteva sulla violazione del diritto al contraddittorio, il secondo sulla violazione del diritto al rispetto della proprietà e del principio di proporzionalità e il terzo sulla violazione del diritto a un controllo giurisdizionale effettivo.

Tuttavia, il Tribunale dell’UE aveva, con sentenza del 21 settembre 2005, respinto il ricorso del sig. *Kadi*. Ad avviso dei giudici di primo grado, il regolamento attuativo della decisione delle Nazioni Unite era da ritenersi valido, riconoscendone il primato, e nessuno dei motivi dedotti dal ricorrente era idoneo per accettare il ricorso, motivo per cui lo aveva respinto⁴⁹⁰.

Invece, la Corte di giustizia UE aveva seguito un percorso diverso: con sentenza del 3 settembre 2008 essa aveva completamente rovesciato l’orientamento del Tribunale UE. La Corte aveva riesaminato la legittimità del Regolamento UE che recepiva la risoluzione⁴⁹¹ e si era pronunciata a favore di *Kadi*: il suo argomento principale era che la protezione dei diritti fondamentali facesse parte delle basi stesse dell’ordinamento giuridico dell’Unione⁴⁹². Perciò,

dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell’Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000, in GU L 277 del 20 ottobre 2001.

⁴⁸⁹ Cfr. M. SAVINO, *op. cit.*, p. 1054.

⁴⁹⁰ Tribunale UE, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, causa T315/01, sentenza del 21 settembre 2005.

⁴⁹¹ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza della Corte (grande sezione) del 3 settembre 2008, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, 2008, ECR I-635, disponibile su <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>, par. 290.

⁴⁹² *Ivi*, par. 303.

tutte le misure dell'UE devono essere compatibili con i diritti fondamentali⁴⁹³. Essa aveva argomentato affermando che la sua posizione non equivalesse a un controllo di legittimità delle misure del Consiglio. Bensì, il controllo di legittimità si applicava solamente all'atto dell'Unione che dava effetto all'accordo internazionale in questione, e non a quest'ultimo in quanto tale⁴⁹⁴.

Avendo stabilito ciò, era evidente il mancato rispetto dei diritti umani del ricorrente: a *Kadi* non era stato comunicato che fosse stato inserito nella lista, né era stato informato dei motivi della sua inclusione nella lista di persone ed entità soggette a sanzioni. Pertanto, non essendogli stata data la possibilità di appellarsi a questa decisione, era stato violato il diritto al contraddittorio, il diritto a un effettivo controllo giudiziario e il diritto alla proprietà⁴⁹⁵.

In conseguenza di ciò, il regolamento attuativo della risoluzione del Consiglio che bloccava i conti correnti del sig. *Kadi* non era da ritenersi valido, in quanto non conforme ai principi del diritto dell'UE. Di qui, l'annullamento del regolamento impugnato, i cui effetti, però, erano rinviati di tre mesi, al fine di consentire all'UE di rimediare alla violazione⁴⁹⁶.

Nei tre mesi concessi, la Commissione ha proceduto al riesame della decisione di *listing* in contraddittorio con l'interessato. L'elemento di novità è stata la comunicazione al sig. *Kadi* della sintesi dei motivi trasmessa dal Comitato per le sanzioni (per il tramite della Francia). In risposta, il sig. *Kadi* aveva formulato le sue osservazioni difensive, sollecitando la produzione delle prove. La Commissione, tuttavia, aveva comunicato di non ritenere necessaria la produzione

⁴⁹³ *Ivi*, par. 281.

⁴⁹⁴ *Ivi*, par. 287.

⁴⁹⁵ Cfr. J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 4, p. 1018.

⁴⁹⁶ Cfr. M. SAVINO, *op. cit.*, p. 1054.

delle prove richieste e aveva confermato, con il Regolamento n. 1190 del 28 novembre 2008⁴⁹⁷, l'iscrizione del sig. *Kadi*.

Il 30 settembre 2010, il Tribunale dell'Unione europea si è pronunciato sul nuovo ricorso, che aveva ad oggetto il Regolamento n. 1190/2008. Questa volta, allineandosi, seppur in maniera riluttante, all'orientamento della Corte di giustizia UE, il Tribunale UE aveva affermato che l'atto impugnato non poteva godere di alcuna immunità giurisdizionale e che doveva essere sottoposto a un controllo di legittimità "in linea di principio completo, senza far beneficiare tale regolamento di una qualsivoglia immunità giurisdizionale per il fatto che esso mira ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite"⁴⁹⁸. Non solo, lo stesso doveva valere "fin quando le procedure di riesame attuate dal comitato per le sanzioni non offrano manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva"⁴⁹⁹. Il Regolamento n. 1190/2008 è stato, quindi, annullato, in quanto al ricorrente non era stata data la possibilità di contestare utilmente nessuna delle allegazioni formulate a suo carico, sulla base della sola sintesi dei motivi che gli è stata comunicata. Di conseguenza, il 5 ottobre

⁴⁹⁷ Cfr. Regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, che modifica per 101a volta il regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone determinate misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete di Al-Qaeda e i talebani, in GU L 322 del 2 dicembre 2008.

⁴⁹⁸ Cfr. Tribunale UE, *Yassin Abdullah Kadi v European Commission*, causa T85/09, sentenza del 30 settembre 2010, punto 126.

⁴⁹⁹ *Ivi*, punto 127. Il Tribunale ha ritenuto, così, insufficienti le nuove garanzie introdotte, nella procedura internazionale di *listing* e di riesame, in risposta alle pronunce delle giurisdizioni domestiche e, in particolare, comunitarie. Tali modifiche hanno portato, tra l'altro, a istituire presso il Consiglio di Sicurezza un *Focal Point for De-listing* incaricato di ricevere le domande individuali di riesame, Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1730 (2006), adottata il 19 dicembre 2006, relativa alle Sanzioni; a prevedere la elaborazione e la pubblicazione di una sintesi dei motivi dell'iscrizione, Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1822 (2008), adottata il 30 giugno 2008, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici; a creare un Ufficio dell'*ombudsman*, incaricato di redigere una relazione imparziale a beneficio del Comitato per le sanzioni in merito alla richieste di *de-listing*, Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1904 del (2009), adottata il 17 dicembre 2009, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.

2012, il Comitato per le sanzioni ha deciso di cancellare il sig. *Kadi* dall'elenco e sei giorni dopo, il *de-listing* avveniva anche a livello europeo⁵⁰⁰.

L'azione della CGUE ha suscitato un certo scalpore nei circoli giuridici, poiché sembrava far dedurre che il diritto dell'ONU non fosse superiore al diritto dell'UE. In realtà, essa è stata vista più come una sottolineatura, nonché una difesa vera e propria, dell'autonomia del diritto dell'UE. La decisione della CGUE era tesa ad evitare che gli obblighi imposti da un accordo internazionale finissero per sortire l'effetto di pregiudicare i principi costituzionali europei, affermando:

*“It follows from all those considerations that the obligations imposed by an international agreement cannot have the effect of prejudicing the constitutional principles of the EC Treaty, which include the principle that all Community acts must respect fundamental rights, that respect constituting a condition of their lawfulness which it is for the Court to review in the framework of the complete system of legal remedies established by the Treaty”*⁵⁰¹.

Si può, quindi, sostenere che la Corte di giustizia UE consenta la precedenza delle misure del Consiglio, a condizione che in queste risoluzioni siano incorporate sufficienti garanzie per i diritti umani⁵⁰².

A conclusione di questo ragionamento, tornando alla sanzione *smart* per il clima, sarebbe necessario esaminare attentamente se la sanzione che prende di mira

⁵⁰⁰ Regolamento di esecuzione (UE) n. 933/2012 della Commissione, dell'11 ottobre 2012, che modifica per la 180a volta il regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone determinate misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete di Al Qaida, in GU L 278 del 12 ottobre 2012.

⁵⁰¹ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza della Corte (grande sezione) del 3 settembre 2008, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, 2008, ECR I-635, disponibile su <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>, par. 285.

⁵⁰² Cfr. J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 4, p. 1015. Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza della Corte (grande sezione) del 3 settembre 2008, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, 2008, ECR I-635, disponibile su <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>.

il prodotto possa, in maniera diretta o indiretta, violare la componente dei diritti umani, la cui protezione avrebbe dovuto essere debitamente considerata nell'adozione e nell'attuazione della risoluzione del Consiglio⁵⁰³.

Perciò, considerando la natura della sanzione *smart* climatica discussa, nel caso in cui un Paese imponga un divieto commerciale imposto sui prodotti provenienti da industrie ad alta intensità di carbonio situate in altri Paesi, non sembra possa esservi spazio per una sfida legale sulla base dei diritti umani.

Si può, perciò, concludere che la possibilità che un individuo impugni con successo una risoluzione *smart* del Consiglio attuata da un altro Paese è molto bassa, con riferimento ad entrambe le sfide legali considerate⁵⁰⁴. Inoltre, si dovrebbe tenere da conto che la sanzione *smart* causerebbe probabilmente una pressione nazionale e internazionale affinché l'entità colpita dalla sanzione cambi rapidamente la sua pratica dannosa.

2.5.4 Un Fondo di sicurezza “green” e “binding” per i trasgressori climatici

In un mondo post-Parigi, permeato da un approccio *bottom-up*, da impegni non legalmente vincolanti incorporati negli NDCs e dal principio di costruzione di fiducia tra le parti⁵⁰⁵, un'idea per una misura economica *sui generis* potrebbe essere quella di coinvolgere il Consiglio nei casi estremi che richiedono un'azione rapida e mirata, con riferimento al tema delle perdite e dei danni, che ha una propria disposizione nell'Accordo di Parigi⁵⁰⁶. Questa idea potrebbe prendere forma

⁵⁰³ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.* p. 55.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ Cfr. *Paris Agreement, cit.*, art. 13, par. 1: “In order to build mutual trust and confidence and to promote effective implementation, an enhanced transparency framework for action and support, with built-in flexibility which takes into account Parties’ different capacities and builds upon collective experience is hereby established”.

⁵⁰⁶ *Ivi*, art. 8: “1. Parties recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including extreme weather

nell'istituzione di un *Fund* di sicurezza per gli eventi estremi, cui i Paesi o gli attori non statali ritenuti responsabili del cambiamento climatico sarebbero tenuti a contribuire, ai sensi dell'art. 41⁵⁰⁷. In questo modo, il Fondo di sicurezza *green* fornirebbe fondi al Paese in difficoltà, aumentando la sua resilienza ai futuri disastri naturali, e agirebbe come una rete di sicurezza, o uno schema di assicurazione incrociata nell'ambito delle perdite e dei danni⁵⁰⁸.

Quindi, alternativamente a una sanzione *smart* climatica, si potrebbe considerare l'istituzione di questo Fondo *green* e *binding*, finanziato obbligatoriamente dai trasgressori climatici (Paesi o altri *stakeholders*).

D'altronde, come abbiamo osservato nel corso del primo capitolo, sono necessari grandi sforzi di adattamento per i Paesi più vulnerabili al cambiamento climatico. Inoltre, occorre considerare che, se adottare direttamente una sanzione *smart* climatica potrebbe essere considerato un intervento troppo "forte", si potrebbe ricorrere in prima battuta a misure come quella del Fondo *green* (che sono viste più come adattive, che punitive) in modo tale da costituire un utile precedente per poi, successivamente, adottare sanzioni *smart* più intrusive⁵⁰⁹.

events and slow onset events, and the role of sustainable development in reducing the risk of loss and damage. 2. The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts shall be subject to the authority and guidance of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement and may be enhanced and strengthened, as determined by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. 3. Parties should enhance understanding, action and support, including through the Warsaw International Mechanism, as appropriate, on a cooperative and facilitative basis with respect to loss and damage associated with the adverse effects of climate change. 4. Accordingly, areas of cooperation and facilitation to enhance understanding, action and support may include: (a) Early warning systems; (b) Emergency preparedness; (c) Slow onset events; (d) Events that may involve irreversible and permanent loss and damage; (e) Comprehensive risk assessment and management; (f) Risk insurance facilities, climate risk pooling and other insurance solutions; (g) Non-economic losses; (h) Resilience of communities, livelihoods and ecosystems. 5. The Warsaw International Mechanism shall collaborate with existing bodies and expert groups under the Agreement, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Agreement”.

⁵⁰⁷ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.* p. 57.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ *Ivi*, p. 60.

Infine, questo sarebbe completamente in linea con lo spirito di Parigi, collaborativo, positivo, proattivo, costruito sulla fiducia, nonché propriamente *multilaterale*.

Tale visione ottimistica deve considerare due fragilità. In primo luogo, a causa della complessa causalità quando ci si riferisce al cambiamento climatico, può risultare molto difficile individuare il colpevole⁵¹⁰. Ma, più di questo, è importante menzionare che tra i P5 siedono i maggiori emettitori globali. Questi, molto probabilmente, non voteranno contro sé stessi. Oppure, dovremmo presumere che la Cina approvi (o si astenga dal votare contro) delle sanzioni *smart* contro sé stessa, o contro le proprie aziende produttrici di acciaio i cui impianti vanno a carbone e che gli USA si mostrino accondiscendenti all'istituzione di un Fondo in cui essi stessi debbano versare fondi.

Tendenzialmente, grazie al loro potere di veto, i P5 non voteranno contro sé stessi. Al più, prenderanno in considerazione misure economiche contro altri Paesi, meno incidenti dal punto di vista climatico⁵¹¹.

2.6 Un Consiglio climatico legislativo

Il Consiglio potrebbe tentare di intervenire con un'azione “quasi-legislativa”, come ha fatto con la risoluzione n. 1373 sulla questione del terrorismo internazionale⁵¹², con la quale ha creato nuovi obblighi internazionali, o con la risoluzione n. 1540 sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMDs)⁵¹³, con cui ha esteso gli obblighi incorporati nei regimi esistenti sulle

⁵¹⁰ *Ivi*, p. 58.

⁵¹¹ *Ivi*, p. 59.

⁵¹² Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), *cit.*

⁵¹³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1540 (2004), *cit.*

WMDs a coloro che non erano parti di essi e ha modificato gli obblighi delle parti che avevano già ratificato i trattati esistenti sulle WMDs.

Se, infatti, il ruolo del Consiglio non sembra avere poteri di natura legislativa, poiché in nessuna parte della Carta si parla di un potere del Consiglio di introdurre il diritto internazionale, ed è dubbio che i redattori della Carta intendessero attribuirgli un tale ruolo, gli effetti pratici della Carta configurano uno scenario quasi identico a quello che avrebbe, *de facto*, un legislatore globale⁵¹⁴. L'art. 24 attribuisce al Consiglio la responsabilità primaria (seppur non esclusiva) di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, e nel raggiungimento di questo obiettivo, l'art. 39 concede al Consiglio una completa discrezionalità nella determinazione delle minacce e delle risposte appropriate.

In combinazione con gli artt. 25 e 48⁵¹⁵, che vincolano i membri dell'ONU ad eseguire le decisioni del Consiglio, lo scenario manifesta che esso è padrone del proprio mandato e che le sue decisioni devono essere risolutamente rispettate dai Membri dell'ONU. L'unica restrizione sostanziale a questo potere di emanare decisioni vincolanti è che esse devono riguardare i fini delle Nazioni Unite relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Ma se, come si è visto, il *climate change* fosse definito come una minaccia alla pace, allora sarebbe difficile distinguere, a tale scopo, il ruolo del Consiglio da quello di un'istituzione legislativa⁵¹⁶. D'altronde, un risultato vincolante è proprio ciò che il regime del cambiamento climatico richiede.

Per queste ragioni, potrebbe non essere sufficiente la risoluzione climatica “morbida” delineata precedentemente. Nel momento in cui il Consiglio entra

⁵¹⁴ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 55. Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 104.

⁵¹⁵ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 48: “1. The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. 2. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members”.

⁵¹⁶ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 55.

nell'arena climatica, potrebbe direttamente approvare risoluzioni con mandati che possiedano gravità, che *impongano* il rispetto.

Oppure, con l'intento di fornire una risposta al problema del consenso, potrebbe approvare, in prima battuta, una risoluzione *morbida*, come già strutturata, e, in seguito, intervenire ai sensi del Capitolo VII, con una risoluzione forte, in questo caso, appunto, “quasi-legislativa”. Sebbene le risoluzioni del Consiglio non rientrino nella definizione tradizionale delle fonti del diritto internazionale, non vi è dubbio che gli Stati trattino le risoluzioni adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta come delle normative nelle loro relazioni reciproche⁵¹⁷.

La prassi del Consiglio fornisce due esempi significativi di tali decisioni legislative: le risoluzioni n. 1373 e n. 1540, che hanno creato obblighi di vasta portata di natura generale e vincolanti per tutti i membri dell'ONU⁵¹⁸. Pertanto, tale capacità del Consiglio di “scavalcare” i trattati e il diritto internazionale generale, creando nuovi obblighi per gli Stati membri dell'ONU, senza che questi ratifichino nuovi trattati, modifichino quelli esistenti o creino nuove norme di diritto internazionale consuetudinario, potrebbe essere considerata una capacità legislativa formale⁵¹⁹.

Esistono diversi modi in cui il Consiglio può stabilire regole di natura generale applicabili a tutti gli Stati membri dell'ONU, creando così nuovi obblighi internazionali. Tali decisioni legislative possono essere divise in due tipologie⁵²⁰.

⁵¹⁷ Cfr. R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 1995.

⁵¹⁸ Esistono anche altri possibili esempi di risoluzioni legislative simili, tra cui la risoluzione n. 827(1993) che istituiva il Tribunale penale internazionale *ad hoc* per l'ex Jugoslavia (ICTY), la risoluzione n. 995 (1994) che istituiva il Tribunale penale internazionale *ad hoc* per il Ruanda (ICTR), che analizzeremo successivamente. Anche le due risoluzioni che hanno esentato i soldati statunitensi dalla giurisdizione della Corte penale internazionale (ICC): la risoluzione n. 1422 (2002) e la risoluzione n. 1487 (2003) sono altrettanti esempi di queste vere e proprie decisioni legislative.

⁵¹⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 105.

⁵²⁰ *Ivi*, p. 107.

La prima riguarda la creazione di nuovi obblighi internazionali, senza che gli Stati ratifichino trattati o creino nuove regole di diritto internazionale consuetudinario. Tale tipologia può includere l'estensione di obblighi incorporati in trattati internazionali esistenti a Stati non parti⁵²¹. La seconda tipologia riguarda l'alterazione degli obblighi internazionali esistenti, come gli obblighi contenuti nei trattati o nel diritto internazionale generale. Ciò potrebbe includere un ampliamento della portata o del contenuto delle disposizioni dei trattati senza seguire le procedure di emendamento stabilite⁵²². La distinzione tra la creazione di nuovi obblighi internazionali e la modifica di quelli esistenti non è sempre chiara, tuttavia, tale distinzione permette di distinguere tra diversi tipi di azioni legislative che il Consiglio può intraprendere, riflettendo su come queste possano applicarsi nel caso del cambiamento climatico⁵²³.

2.6.1 I poteri “quasi-legislativi” delle risoluzioni 1373 e 1540

Le risoluzioni n. 1373 e n. 1540 hanno entrambe imposto nuovi obblighi agli Stati membri delle Nazioni Unite. La prima ha obbligato gli Stati membri dell'ONU ad adottare misure per migliorare la loro capacità legale e istituzionale di contrastare le attività terroristiche, anche criminalizzando il finanziamento del terrorismo; congelando e negando ogni forma di sostegno finanziario ai gruppi terroristici; condividendo informazioni e cooperando nelle indagini su tali atti. Inoltre, il Consiglio ha anche usato i suoi poteri ai sensi del Capitolo VII per colpire individui e altre entità non statali, richiedendo agli Stati di imporre sanzioni finanziarie, di circolazione e in materia di armi agli individui e alle entità elencate

⁵²¹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* pp. 107-108.

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ *Ibid.*

dal Comitato per le sanzioni contro *Al-Qaida/Taliban*, che era stato istituito nel 1999⁵²⁴.

Gli obblighi nei confronti degli attori non statali non si riferivano a queste entità *ex se*, ma, piuttosto ponevano agli Stati l'onere di regolare le attività degli attori non statali, per esempio, congelando i loro beni o vietando nuovi tipi di condotta nel diritto interno. Inoltre, dal momento che il Consiglio non ha i mezzi per far rispettare direttamente le sue risoluzioni, esso deve fare affidamento sulla cooperazione degli Stati e sulla loro attuazione degli obblighi internazionali nel diritto interno. Infatti, gli obblighi del Consiglio non sono *self-executing*, bensì richiedono l'attuazione da parte degli Stati⁵²⁵. In conseguenza di ciò, è evidente che, seppur tecnicamente la risoluzione n. 1373 fornisce la base normativa per un nuovo regime antiterrorismo, l'attuazione di questo regime dipendeva dagli Stati, affinché questi ne garantissero l'attuazione nel diritto interno⁵²⁶.

Ciò che è diverso e speciale del regime antiterrorismo istituito dalla risoluzione n. 1373 è che la precedente cooperazione internazionale antiterrorismo era in gran parte il risultato di obblighi adottati per trattato. Infatti, numerosi obblighi imposti dalla risoluzione n. 1373 sono modellati su disposizioni incluse in una lunga lista di trattati antiterrorismo esistenti, e soprattutto sulla *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* del 1999. La risoluzione n. 1373, tuttavia, ha reso senza precedenti numerose disposizioni della *Convention*, rendendole legalmente vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, in un momento in cui la Convenzione aveva ancora bisogno di 18 ratifiche per entrare in vigore⁵²⁷. La nuova risoluzione ha, semplicemente, invitato

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Cfr. Assemblea Generale, *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, adottata il 9 dicembre 1999, UN Doc. A/RES/54/109 del 24 febbraio 2000. All'epoca, solo quattro Stati avevano ratificato: Botswana (8 settembre 2000); Sri Lanka (8 settembre 2000); Regno Unito (7 marzo 2001); e Uzbekistan (9 luglio 2001), Cfr. United Nations Treaty Collection, *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, disponibile su

(ma non richiesto) gli Stati di diventare parti di strumenti internazionali antiterrorismo “*as soon as possible*”⁵²⁸. Pertanto, essa imponeva nuovi obblighi agli Stati, sulla base di un trattato che non era ancora entrato in vigore e che era stato ratificato solo da quattro Stati.

Prima dell'11 settembre, gli sforzi internazionali contro il terrorismo erano caratterizzati dal fatto che gli Stati erano liberi di decidere se parteciparvi o meno, ratificando i relativi trattati. La risoluzione n. 1373 li ha, *de facto*, privati di questa scelta, creando un regime di antiterrorismo obbligatorio e praticamente universale. Non solo il nuovo regime era obbligatorio, ma aveva anche la priorità su altri obblighi di altri trattati, in virtù dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite. Nessuno degli obblighi della risoluzione n. 1373 era, come è stato visto precedentemente, limitato agli atti relativi agli eventi dell'11 settembre. Al contrario, la risoluzione prendeva di mira tutti gli atti di terrorismo, un concetto lasciato indefinito e privo di una limitazione temporale esplicita⁵²⁹.

Infine, come precedentemente ricordato, nonostante il suo esteso ambito di applicazione e gli obblighi di vasta portata, la risoluzione è stata approvata all'unanimità, senza alcun dibattito o obiezione: nessuno Stato ha eccepito che tale risoluzione non fosse stata legittimamente adottata⁵³⁰. Mentre molti ne riconoscevano il carattere innovativo, nessuno sembrava preoccupato del fatto che il Consiglio stesse, in effetti, agendo come un legislatore globale, creando nuovi obblighi internazionali, senza alcuna espressione diretta di consenso statale.

Analogamente alla risoluzione n. 1373, anche la n. 1540 creava nuovi obblighi per un gran numero di Stati. Lo faceva, come analizzato nei precedenti

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&clang=_en.

⁵²⁸ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), cit. par. 3, lett. d).

⁵²⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 109.

⁵³⁰ Cfr. M. WOOD, *First Lecture: The Legal Framework of the Security Council*, in *Lauterpacht Lectures 2006: The United Nations Security Council and International Law*, 2006, p. 8.

paragrafi, estendendo gli obblighi incorporati nei regimi esistenti sulle armi di distruzione di massa a coloro che non ne facevano parte e modificando gli obblighi delle parti esistenti⁵³¹.

La risoluzione aveva, così, tentato di colmare quel “gap” nel regime di proliferazione esistente, riconosciuto da diversi Stati.

Non tutti gli obblighi stabiliti dalla risoluzione 1540 erano nuovi⁵³². Se, come la risoluzione n. 1373, la risoluzione n. 1540 imponeva agli Stati membri dell'ONU obblighi già sanciti dai trattati esistenti sulle WMDs, *contrariamente* alla risoluzione n. 1373, essa modificava gli obblighi delle parti che avevano già ratificato i trattati in vigore sulle WMDs. In particolare, questi trattati non erano destinati ad affrontare gli attori non statali e, in ogni caso, non erano stati ratificati da molti Stati⁵³³.

Perciò, per il tramite della risoluzione n. 1540, il Consiglio ha ampliato la portata dei trattati esistenti e imposto nuovi obblighi agli Stati che non avevano ratificato i trattati sulle WMDs, riuscendo a dare completezza al regime sulla non proliferazione delle armi⁵³⁴. In effetti, la risoluzione n. 1540 ha propriamente alterato il diritto internazionale, a tal punto da essere stata descritta come una sorta di “emendamento” al NPT⁵³⁵.

Tuttavia, come menzionato nei paragrafi precedenti, tale risoluzione non ha goduto della stessa accoglienza della risoluzione n. 1373. Gli Stati non si sono

⁵³¹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 109.

⁵³² Cfr. M. ASADA, *Security Council Resolution 1540 to combat WMD terrorism: Effectiveness and legitimacy in international legislation*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2008, vol. 13, n. 3, pp. 303-332.

⁵³³ Cfr. D. H. JOYNER, *Non-proliferation law and the United Nations system: Resolution 1540 and the limits of the power of the Council*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, vol. 20, n. 2, p. 508.

⁵³⁴ Cfr. E. ROSAND, *The Council as global legislator: Ultra vires or ultra innovative*, in *Fordham International Law Journal*, 2004, vol. 28, n. 3, pp. 542-590.

⁵³⁵ Cfr. G. BUNN, *The nuclear nonproliferation regime and its history*, in *U.S. Nuclear Weapons Policy: Confronting Today's Threats*, G. BUNN, C. F. CHYBA, W. J. PERRY (eds.), Brookings Institution Press, 2006, p. 86.

trovati d'accordo sul fondamento giuridico di questa, alcuni si sono mostrati preoccupati dalla mancanza di consenso e hanno affermato che il Consiglio non avesse alcuna competenza per agire come legislatore globale⁵³⁶. Altri temevano che la risoluzione avrebbe autorizzato sanzioni o altre forme di coercizione contro gli Stati che non si fossero conformati⁵³⁷. Perciò, nonostante la risoluzione sia stata comunque adottata, la sua mancanza di legittimità percepita ne ha influenzato l'attuazione, la quale è stata descritta come discontinua e alquanto controversa⁵³⁸.

Ciò fornisce importanti lezioni riguardo al potenziale di utilizzo dei poteri del Consiglio in relazione al *climate change*.

Le due risoluzioni analizzate mostrano che il Consiglio può prendere decisioni legislative su questioni che rientrano nel suo mandato per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Se l'atmosfera che ha condotto all'adozione della risoluzione n. 1373 era di carattere eccezionale, lo stesso non si può dire in riferimento alla n. 1540. Il diminuito senso di emergenza che ha caratterizzato quest'ultima risoluzione può spiegare la riluttanza di alcuni Stati a rispettarla completamente. In altre parole, l'attuazione della risoluzione n. 1540 sembra sostenere la conclusione che l'esercizio dei poteri legislativi del Consiglio è possibile solo se considerato *legittimo* dalla maggior parte degli Stati membri delle Nazioni Unite, se non da tutti⁵³⁹.

Perciò, è possibile affermare che il Consiglio possa, da un lato, essere coinvolto nell'applicazione delle leggi internazionali esistenti sul *climate change*, dall'altro, esso potrebbe esercitare i suoi poteri *ex* Capitolo VII per intraprendere

⁵³⁶ Si vedano, per esempio, le dichiarazioni di Pakistan, Indonesia e Iran, Cfr. Consiglio di sicurezza, *Non-proliferation of weapons of mass destruction*, UN Doc. S/PV. 4950, del 22 aprile 2004, pp. 15, 31, 32.

⁵³⁷ Si vedano, per esempio, le dichiarazioni di Perù e Svizzera, *Ivi*, pp. 20, 28.

⁵³⁸ Cfr. T. RAUF, *Export controls and Multilateral Nuclear Arrangements*, in *Nuclear Proliferation and International Security*, S. LODGAARD, M. B. MAERLI (eds.), Routledge, 2007, p. 279.

⁵³⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 114.

iniziative legislative che completino quelle intraprese nell'ambito del regime climatico⁵⁴⁰.

2.6.2 Poteri “quasi-legislativi” per il climate change

A posteriori dell'analisi del precedente paragrafo, è quindi possibile assumere che il Consiglio possa esercitare i suoi poteri legislativi in relazione al cambiamento climatico, sia al fine di imporre nuovi obblighi a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, che per emendare gli obblighi dei trattati esistenti.

Teoricamente, il Consiglio potrebbe anche iniziare *ex novo* attività legislative per il *climate change*, indipendentemente dagli obblighi statali che sono incorporati nella legge internazionale esistente sul tema. Tuttavia, la pratica delle decisioni legislative sull'antiterrorismo, mostra che il Consiglio ha fatto affidamento al diritto dei trattati esistenti, piuttosto che impegnarsi in un processo legislativo orientato alla progettazione di obblighi di diritto internazionale *ex novo*. Inoltre, pur mettendo da parte il fatto che non esista alcun precedente nella prassi, sarebbe difficile per il Consiglio impegnarsi in tali attività legislative così tecniche.

Perciò, risulta più realizzabile un'azione del Consiglio che si inserisca nella prassi esistente delle risoluzioni legislative. Il Consiglio potrebbe, perciò, sia imporre nuovi obblighi agli Stati membri delle Nazioni Unite, il che può comprendere l'estensione degli obblighi già esistenti a Stati non parti di specifici accordi in vigore nel regime globale climatico, che alterare - nella portata o nel contenuto - gli obblighi esistenti nei trattati climatici e nel diritto internazionale. In entrambi i casi si suppone che il Consiglio abbia determinato già il *climate change* come una minaccia alla pace *ex art. 39*, chiave di volta per intervenire ai sensi del Capitolo VII. Inoltre, per entrambe le alternative, il fondamento giuridico sarebbe da rinvenirsi nell'art. 41 della Carta.

⁵⁴⁰ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 116.

Parte della dottrina propone che il Consiglio imponga agli Stati membri del *Paris Agreement* di non ritirarsi da esso, una volta che questi lo abbiano ratificato. In tal modo, si potrebbe anche evitare il ripetersi di incidenti passati, come nel caso del ritiro del Canada dal Protocollo di Kyoto, prima che si scoprisse che esso non rispettava i suoi obblighi⁵⁴¹. Un'azione simile, inoltre, è già stata compiuta. Il Consiglio è intervenuto affinché la Corea del Nord ritrattasse la sua dichiarazione di ritiro dal NPT, nonostante il Paese avesse il diritto legittimo di ritirarsi secondo tale trattato⁵⁴².

Altrimenti, il Consiglio potrebbe imporre ai Paesi l'approvazione di azioni legislative al fine di attuare gli obiettivi di emissione dell'Accordo di Parigi, lavorando in parallelo con il meccanismo climatico e sostenendone l'attuazione.

Oppure, i poteri legislativi del Consiglio potrebbero essere finalizzati ad arginare alcuni impatti del *climate change* (quali i disastri naturali, le emergenze umanitarie, comprese le epidemie, la scarsità di cibo e acqua e lo sfollamento delle popolazioni). Dal momento che l'Accordo di Parigi non affronta direttamente la questione dello sfollamento associato agli impatti del *climate change*, i poteri del Consiglio potrebbero rafforzare la cooperazione su questi temi, che rappresentano, secondo molti, un elefante nella stanza dei negoziati sul clima⁵⁴³. In tal modo, il Consiglio potrebbe ricorrere ad azioni “quasi-legislative” per catalizzare gli sforzi, imponendo agli Stati di cooperare di fronte alle massicce emergenze umanitarie e ambientali associate agli impatti del cambiamento climatico, sia rapidamente, con interventi emergenziali, che progressivamente, con interventi anche preventivi. Per

⁵⁴¹ Cfr. J. M. GLENN, J. OTERO, *Canada and the Kyoto Protocol: An Aesop fable*, in *Climate Change and the Law*, E. J. HOLLO, K. KULOVESI, M. MEHLING (eds.), Springer, 2013, pp. 489-508.

⁵⁴² Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1718 (2006), adottata il 14 ottobre 2006, relativa a Non proliferazione / Repubblica Popolare Democratica di Corea. Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1874 (2009), adottata il 12 giugno 2009, relativa a Non proliferazione / Repubblica Popolare Democratica di Corea.

⁵⁴³ Cfr. M.K. SOLOMON, K. WARNER, *Protection of persons displaced as a result of climate change*, in *Threatened Island Nations*, M.B. GERRARD, G.E. WANNIER (eds.), Cambridge University Press, 2013, pp. 243-298.

esempio, l'organo potrebbe spingere gli Stati riluttanti ad agire e a cooperare, attraverso la fornitura di finanziamenti o altre risorse, o accettando di accogliere i migranti climatici⁵⁴⁴.

Seguendo tale linea d'azione, alcuni autori sostengono che l'organo potrebbe istituire un protocollo sulla migrazione indotta dal clima all'interno dell'UNFCCC, o che i migranti climatici vengano accolti dalle Nazioni leader nelle emissioni di gas serra proporzionalmente alle loro emissioni⁵⁴⁵, o che sia istituito un *Climate Change Displacement Coordination Facility* all'interno dell'UNFCCC, al fine di proteggere i diritti delle popolazioni sfollate⁵⁴⁶. Secondo parte della dottrina, un'azione come quella di richiedere agli Stati membri di accogliere i migranti climatici, che fuggono dalle Nazioni più vulnerabili alla crisi ambientale, potrebbe essere percepita come "più legittima" dal momento che essa sarebbe in risposta a un crescente vuoto nel diritto internazionale, considerando, a maggior ragione, che la migrazione climatica ha collegamenti più diretti con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁵⁴⁷.

Contributi simili potrebbero efficacemente affrontare le lacune e le limitazioni del regime climatico globale, ma tutto ciò potrebbe essere frenato dalla mancanza di volontà politica da parte degli Stati di usare i poteri del Consiglio in questo modo⁵⁴⁸.

Secondo parte della dottrina, il Consiglio potrebbe persino spingersi verso un emendamento, *de facto*, dei trattati. La procedura per gli emendamenti ai trattati sul clima è piuttosto lunga. Infatti, questi vengono adottati nelle sessioni ordinarie,

⁵⁴⁴ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 118.

⁵⁴⁵ Cfr. L. HORN, *Is Litigation an Effective Weapon for Pacific Island Nations in the War Against Climate Change?*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2009, vol. 12, n. 1, pp. 169-202.

⁵⁴⁶ Cfr. P. D. WARREN, *Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the 'Climate Change Displacement Coordination Facility*, in *Columbia Law Review*, 2016, vol. 116, pp. 2103-2144.

⁵⁴⁷ *Ivi*, p. 576.

⁵⁴⁸ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 118.

il testo dell'emendamento proposto deve essere inviato dal Segretariato alle parti sei mesi prima e richiede una maggioranza di tre quarti dei presenti e votanti, a meno che non si riesca a raggiungere una decisione tramite *consensus*⁵⁴⁹.

Esercitando i suoi poteri “quasi-legislativi”, il Consiglio potrebbe aggirare gli ostacoli imposti da questa procedura, emendando *de facto* i trattati, modificando gli obblighi ed estendendoli per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. La sua azione potrebbe essere mirata a questioni particolarmente divisive, come, ad esempio, gli obblighi relativi alle liste delle parti negli *Annexes*⁵⁵⁰ dell'UNFCCC. Infatti, queste liste identificano quali Paesi debbano essere considerati “sviluppati” ai fini della Convenzione, con importanti implicazioni per i loro obblighi statali. D'altronde, anche l'Accordo di Parigi si basa sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate, seppur evoluto in “*common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*” (CBDR-RC-NC), più volte menzionato nel testo

⁵⁴⁹ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change, cit.*, art. 15.

⁵⁵⁰ Si ricorda che le parti dell'*Annex I* sono i Paesi industrializzati e le economie in transizione; i Paesi dell'*Annex II* sono i Paesi sviluppati, i quali pagano i costi dei Paesi in via di sviluppo. Sono parti dell'*Annex I*: Australia, Austria, Bielorussia, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Unione europea, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Monaco, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Federazione Russa, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Stati Uniti d'America. Sono parti dell'*Annex II*: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Unione europea, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Stati Uniti d'America. Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change, cit.*, Annex I, Annex II. I Paesi restanti che hanno ratificato il *Paris Agreement*, non rientranti negli *Annexes*, fanno parte dei *Non-Annex I*. Essi non hanno obiettivi di riduzione delle emissioni legalmente vincolanti e sono per lo più Paesi in via di sviluppo. Ciò evita restrizioni al loro sviluppo, in quanto le emissioni sono fortemente legate alla capacità industriale. Inoltre, essi possono vendere crediti di emissione alle nazioni che hanno difficoltà a raggiungere i loro obiettivi di emissione. Infine, ottengono denaro e tecnologie per investimenti a basse emissioni di carbonio dai Paesi dell'Allegato II. Cfr. *United Nations Climate Change, Parties & Observers*, disponibile su <https://unfccc.int/parties-observers>.

dell'Accordo⁵⁵¹. Seppur il *Paris Agreement* si riferisca a “*all Parties*”⁵⁵², di fatto, sulla base del principio CBDR-RC-NC, rimangono differenze importanti in termini di impegni. Basti notare alcune dichiarazioni rese dagli Stati parte all'Accordo. La Federazione Russa, la Bulgaria e la Polonia, per esempio, hanno fatto importanti dichiarazioni sottolineando la loro non inclusione al gruppo *Annex II*⁵⁵³. Non solo, soprattutto la Cina e la Russia, sono state storicamente riluttanti a impegnarsi in una rivisitazione degli *Annexes* dell'UNFCCC. L'esercizio dei poteri legislativi del Consiglio su questo tema sembra perciò molto complesso e

⁵⁵¹ Cfr. *Paris Agreement*, cit., Preambolo: “*In pursuit of the objective of the Convention, and being guided by its principles, including the principle of equity and common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”. Cfr. *Paris Agreement*, cit., art. 2, par. 2: “*This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”. *Ivi*, art. 4, par. 3: “*Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”. *Ivi*, art. 4, par. 19: “*All Parties should strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies, mindful of Article 2 taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”.

⁵⁵² *Ivi*, art. 3: “*As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a progression over time, while recognizing the need to support developing country Parties for the effective implementation of this Agreement*”. *Ivi*, art. 4, par. 8: “*In communicating their nationally determined contributions, all Parties shall provide the information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 and any relevant decisions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement*”. *Ivi*, art. 4, par. 19: “*All Parties should strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies, mindful of Article 2 taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”. *Ivi*, art. 11, par. 3: “*All Parties should cooperate to enhance the capacity of developing country Parties to implement this Agreement. Developed country Parties should enhance support for capacity-building actions in developing country Parties*”. *Ivi*, art. 11, par. 4: “*All Parties enhancing the capacity of developing country Parties to implement this Agreement, including through regional, bilateral and multilateral approaches, shall regularly communicate on these actions or measures on capacitybuilding. Developing country Parties should regularly communicate progress made on implementing capacity-building plans, policies, actions or measures to implement this Agreement*”.

⁵⁵³ Per le “*Declarations*” Cfr. United Nations Treaty Collections, *Paris Agreement*, in *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, disponibile su https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en.

dipendente dal loro consenso, motivo per cui, si ritiene che una simile via sia impercorribile.

Nonostante il regime climatico globale, rispetto al contesto in cui sono intervenute le risoluzioni n. 1373 e n. 1540, sia equipaggiato di diversi strumenti che permettono un “*implementation, compliance and effectiveness review*”⁵⁵⁴, permangono delle lacune nel *Paris Agreement*. In particolare le carenze si registrano in riferimento ai meccanismi di revisione e di conformità e al tema dei finanziamenti, con riguardo alle emergenze umanitarie e ambientali. Per esempio, il regime climatico chiede solo generalmente ai Paesi sviluppati di fornire assistenza finanziaria a quelli in via di sviluppo e di riferire sull’attuazione di tali obblighi⁵⁵⁵. Perciò, seppur l’Accordo di Parigi abbia ampliato gli obblighi di rendicontazione esistenti, istituendo un sistema per monitorare i finanziamenti, il trasferimento di tecnologia e lo sviluppo delle capacità, sia forniti che ricevuti - ai sensi degli artt. 8⁵⁵⁶, 9⁵⁵⁷ e 13⁵⁵⁸ - i poteri del Consiglio potrebbero essere utilizzati per integrare e completare le lacune esistenti nel regime climatico⁵⁵⁹.

2.7 Un Tribunale penale internazionale *ad hoc*

L’azione del Consiglio volta a mantenere la pace e la sicurezza internazionali ha anche incluso, a partire dalla fine del bipolarismo e della contestuale paralisi

⁵⁵⁴ Cfr. D. BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, 2011, p. 236.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ Cfr. *Paris Agreement*, cit., art. 8.

⁵⁵⁷ *Ivi*, art. 9.

⁵⁵⁸ *Ivi*, art. 13.

⁵⁵⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 121.

decisionale dell'organo, un rilancio della collaborazione fra Stati in materia penale come strumento di garanzia dei diritti umani⁵⁶⁰.

2.7.1 Il modello dell'ICTY e dell'ICTR

Esempio di ciò sono state le creazioni del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (ICTY) al fine di giudicare i responsabili di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario commesse nell'ex Jugoslavia a partire dal 1991 e del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) per giudicare i responsabili dei crimini commessi in Ruanda nel 1994, istituiti dal Consiglio rispettivamente con la risoluzione n. 827 (1993)⁵⁶¹ e con la risoluzione n. 955 (1994)⁵⁶². Ciò ha contribuito a generare l'impulso per la creazione della Corte penale internazionale (CPI), tribunale permanente istituito nel 1998 con l'adozione dello Statuto di Roma, trattato multilaterale.

Il motivo principale della loro istituzione è stato dovuto al fatto che, per quanto la garanzia del rispetto dei diritti umani attraverso strumenti del diritto penale sia compito, *in primis*, dell'ordinamento giuridico interno, si era diffusa in quegli anni una sorta di cultura dell'impunità nei confronti delle violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani, lesive dei valori universali. A motivo di ciò, per ragioni di tipo ideale e di efficacia pratica, era stato ritenuto necessario dal Consiglio valicare l'ambito statale nella risposta alle violazioni dei diritti umani di carattere sistematico. Questa nuova modalità (integrativa e non alternativa) di repressione dei crimini internazionali aveva previsto perciò l'istituzione di organi

⁵⁶⁰ Cfr. A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011, p. 183.

⁵⁶¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 827 (1993), adottata il 25 maggio 1993, relativa all'Istituzione di un tribunale internazionale per il perseguimento delle persone responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario internazionale commesse nel territorio dell'ex Jugoslavia.

⁵⁶² Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 955 (1994), adottata l'8 novembre 1994, relativa Tribunale internazionale – Ruanda.

penali internazionali con una competenza concorrente rispetto a quella dei giudici statali, riempiendo quel vuoto lasciato dalla giurisdizione e dalla mancanza di volontà politica dei singoli governi⁵⁶³.

Il Consiglio di Sicurezza ha istituito l'ICTY e l'ICTR in base ai suoi poteri del Capitolo VII, nel quadro dei meccanismi di sicurezza collettiva: i due Tribunali sono stati creati con una *decisione* del Consiglio, che ha posto in capo agli Stati l'obbligo di cooperare con esso.

Il Capitolo VII della Carta, in realtà, non prevede la possibilità di istituire tribunali penali internazionali. A causa di ciò, vi sono state diverse contestazioni nei confronti del Consiglio, principalmente concentrate su due aspetti principali: le dubbie competenze del Consiglio nel poter istituire organi simili e il mancato consenso prestato dagli Stati membri nei confronti di un'iniziativa così importante. Quindi, la decisione del Consiglio di istituire l'ICTY e l'ICTR, seppur fosse stata tesa ad evitare prospettive di realizzazione incerte e lunghe tempistiche, è risultata essere ampiamente oggetto di discussione⁵⁶⁴.

Tuttavia, vi sono state anche molte argomentazioni a favore. Queste affermavano che, seppur secondo una mera interpretazione letterale degli artt. 41 e 42 non vi sarebbe la possibilità per il Consiglio di adottare come misura specifica la creazione di un organo competente all'esercizio di un'attività punitiva, tuttavia, questa possibilità non sarebbe in contrasto con le finalità del Capitolo VII, che dovrebbe essere interpretato in maniera evolutiva⁵⁶⁵. A riguardo, risulta utile citare il *memorandum* che *Amnesty International* ha presentato al Segretario generale delle Nazioni Unite in vista dell'elaborazione del progetto di Statuto del Tribunale per l'ex Jugoslavia, dove sosteneva che:

⁵⁶³ Cfr. A. MARCHESI, *op. cit.*, pp. 183-186.

⁵⁶⁴ *Ivi*, pp. 188-192.

⁵⁶⁵ *Ibid.*

*“A Security Council resolution under Chapter VII of the UN Charter would be a quick and effective method of establishing the Tribunal. However, the life of the Tribunal should not be determined by political considerations, such as the conclusion of a peace settlement, but be based on an objective, professional judgement by the Tribunal’s lawyers and judges that its work is completed”*⁵⁶⁶.

Venendo all’elemento del consenso, questo si potrebbe desumere in astratto. Infatti, se è vero che sia mancato un consenso *ad hoc* degli Stati membri all’iniziativa che prevedeva l’istituzione dei due Tribunali internazionali, è anche vero che, secondo una prospettiva più ampia, questo, in verità, non manchi. Difatti, il consenso potrebbe essere facilmente desunto da una serie di ipotesi: se gli Stati membri hanno espresso un consenso nell’affidare determinati poteri al Consiglio in presenza di determinati presupposti - minacce alla pace in questo caso - allora l’istituzione dei Tribunali penali internazionali si basa sul consenso degli Stati membri⁵⁶⁷.

Secondo alcuni studiosi la costituzione di questi tribunali rientra nei poteri del Consiglio ai sensi dell’art. 42 della Carta⁵⁶⁸, ma la tesi più corretta sembra quella che identifica come base giuridica della loro istituzione l’art. 41 della Carta⁵⁶⁹: essa costituisce una misura volta al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali non implicante l’uso della forza armata. Questa tesi è stata confermata dalla decisione del 2 ottobre 1995 dalla Camera d’appello del Tribunale per l’ex Jugoslavia relativa al caso *Tadic*, in cui essa ha anche

⁵⁶⁶ Cfr. Amnesty International, *Memorandum to the United Nations: The question of justice and fairness on the international war crimes tribunal for the former Yugoslavia*, AI Index EUR 48/02/93, Aprile 1993, p.3.

⁵⁶⁷ Cfr. A. MARCHESI, *op. cit.*, pp. 188-192.

⁵⁶⁸ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.*, art. 42.

⁵⁶⁹ *Ivi*, art. 41.

identificato il Tribunale come organo sussidiario speciale del Consiglio, ai sensi dell'art. 29 della Carta⁵⁷⁰.

2.7.2 Il crimine di "ecocidio"

A posteriori dell'analisi sul processo di costruzione e sulla base di legittimità dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda, si necessita costruire un parallelismo con il tema del cambiamento climatico. Per cui, è possibile affermare che rientrerebbe nell'autorità del Consiglio (in seguito alla definizione del *climate change* come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ai sensi dell'art. 39) la creazione di un tribunale per i crimini climatici⁵⁷¹ e la definizione del suo mandato.

Per quanto la concettualizzazione di "crimine climatico" risulti, ad oggi, radicale, si potrebbe partire con il prendere spunto dal sempre maggior numero e impatto delle controversie sul clima⁵⁷². Infatti, secondo un Rapporto dell'UNEP: "*Litigation has arguably never been a more important tool to push policymakers and market participants to develop and implement effective means of climate change mitigation and adaption than it is today*"⁵⁷³.

⁵⁷⁰ Cfr. Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, Camera d'appello, *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*, IT-94-1-AR72, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction* del 2 ottobre 1995.

⁵⁷¹ Il termine "tribunale dei crimini climatici" sembra aver avuto origine in una conferenza tenutasi in Bolivia nel 2010. Cfr. Minority Rights Group International, *Bolivia to host alternative climate conference in April 2010*, <http://minorityrights.org/2010/02/24/bolivia-to-host-alternative-climate-conference-in-april-2010/>, del 24 febbraio 2010.

⁵⁷² Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *The creation of a climate change court or tribunal*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, p. 66.

⁵⁷³ Cfr. UNEP, *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*, 2017, disponibile su <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 8.

Soprattutto, secondo alcuni autori, dal punto di vista delle generazioni future, l'inazione sulla questione del cambiamento climatico costituirà molto probabilmente il più grave dei crimini ambientali transnazionali⁵⁷⁴.

In ogni caso, al fine di poter parlare di crimine climatico, occorre, da un punto di vista legale, definire esattamente quale sarebbe il crimine rilevante ai fini dell'attività del Tribunale climatico. Generalmente, ottenere una condanna secondo il diritto penale richiede la necessità di provare che un imputato abbia commesso determinate azioni. A riguardo, l'articolazione più coerente di un crimine legato al clima è il crimine di "ecocidio", che si ritiene nato da un discorso tenuto nel 1970 da un biologo di Yale⁵⁷⁵. A quel tempo il termine fu usato per descrivere i danni ambientali causati dall'uso di defolianti nella guerra del Vietnam. Gli studiosi proposero l'ecocidio come una sorta di crimine di guerra, affermando che lo fosse poiché esso implicava l'uso di una forza maggiore rispetto a quanto fosse necessario per raggiungere gli obiettivi militari per i quali veniva usato. Pertanto, i primi tentativi di definire l'ecocidio erano finalizzati ad etichettare i danni causati da una particolare tattica militare⁵⁷⁶.

Seguendo tale indirizzo, Richard Falk, Professore emerito di diritto internazionale della *Princeton University*, in un suo scritto, ha delineato una Convenzione sull'Ecocidio, ben dettagliata⁵⁷⁷. Questa, secondo il Professore, poteva nascere grazie al fatto che il contesto indocinese offriva, sulla spinta dell'indignazione pubblica per la dissacrazione della terra in un momento di crescente coscienza ambientale, un'opportunità paragonabile a quella di

⁵⁷⁴ Cfr. R. WHITE, *The criminology of climate change*, in *Climate Change from a Criminological Perspective*, R. WHITE (ed.), Springer, 2012, p. 2.

⁵⁷⁵ Prendendo spunto dalla Convenzione sul genocidio, un biologo di Yale ha proposto un nuovo accordo internazionale per vietare l'"Ecocidio", la distruzione volontaria dell'ambiente. Cfr. *The New York Times*, *...and a Plea to Ban 'Ecocide'*, disponibile su <https://www.nytimes.com/1970/02/26/archives/and-a-plea-to-ban-ecocide.html>, del 26 febbraio 1970.

⁵⁷⁶ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 68.

⁵⁷⁷ Cfr. R. A. FALK, *Environmental Warfare and Ecocide — Facts, Appraisal, and Proposals*, in *Bulletin of Peace Proposals*, 1973, Vol. 4, No. 1 (1973), pp. 80-95.

Norimberga. Egli affermava che non era affatto esagerato considerare le foreste e le piantagioni trattate dall'Agente Arancio come una “Auschwitz” per i valori ambientali, soprattutto dal punto di vista di specie ambientale così distinte come l'albero della mangrovia o la palma nipa. A ragione di ciò, proprio come la Convenzione sul Genocidio era arrivata per formalizzare parte di ciò che era già stato condannato e punito a Norimberga, così una Convenzione sull'Ecocidio poteva aiutare a portare avanti nel futuro una condanna legale della guerra ambientale in Indocina⁵⁷⁸.

In seguito, gli studiosi hanno iniziato a definire l'ecocidio riferendosi ai danni causati dal cambiamento climatico, definendolo come un danno ecologico grave, esteso e duraturo⁵⁷⁹. L'avvocato britannico Polly Higgins ha proposto che l'ecocidio sia riconosciuto come un crimine internazionale insieme al genocidio, ai crimini contro l'umanità, ai crimini di guerra e ai crimini di aggressione. Inoltre, secondo l'avvocato, lo Statuto di Roma della CPI dovrebbe essere usato al fine di riconoscere il crimine e di integrarlo nella legislazione e nella coscienza nazionali⁵⁸⁰. Nel 2010, Higgins ha definito l'ecocidio come l': “*extensive destruction, damage to or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been severely diminished*”⁵⁸¹. L'avvocato britannico ha anche definito, in seguito, vari esempi di accuse di ecocidio e le linee guida da seguire per una tale condanna⁵⁸².

⁵⁷⁸ *Ivi*, p. 84.

⁵⁷⁹ Cfr., *inter alia*, M. CROOK, D. SHORT, *Marx, Lemkin and the genocide–ecocide nexus*, in *The International Journal of Human Rights*, 2014, vol. 14, n. 3, p. 217.

⁵⁸⁰ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 68.

⁵⁸¹ Cfr. P. HIGGINS, *Eradicating Ecocide: Exposing the Corporate and Political Practices Destroying the Planet and Proposing the Laws Needed to Eradicate Ecocide*, Shephard-Walwyn, 2010, p. 72.

⁵⁸² Cfr. P. HIGGINS, *Earth Is Our Business: Changing the Rules of the Game*, Shephard-Walwyn, 2012, Appendici.

Altri studiosi, in seguito, hanno sostenuto che, riguardo al cambiamento climatico, esistano dei crimini di commissione da parte degli Stati e delle imprese (negazione orchestrata del *climate change* nonostante le prove conclusive del contrario) e di omissione (mancata azione per mitigare le emissioni di gas serra o per “decarbonizzare” l'economia)⁵⁸³.

2.7.3 Tre ostacoli dottrinali

Nonostante le varie proposte, non esiste ancora un crimine climatico internazionale legalizzato. Infatti, seppur, secondo diversi autori, esista un crimine commissivo e omissivo da parte degli Stati e delle imprese nei confronti del *climate change*, vi sono tre ostacoli dottrinali da considerare affinché i crimini climatici siano affrontati nel quadro del diritto penale internazionale. Questi tre ostacoli riguardano: il principio di legalità, gli standard di prova e l'identificazione di una teoria appropriata di responsabilità⁵⁸⁴.

Il principio di legalità (racchiuso nel brocardo *nullum crimen sine lege*) sostiene che l'azione penale sia possibile solo se, all'epoca dei fatti, l'attività sostanziale per la quale l'imputato viene perseguito era definita come un crimine⁵⁸⁵. Secondo tale principio, l'esercizio dello *ius puniendi* dello Stato (o della comunità

⁵⁸³ Cfr. R. C. KRAMER, R. J. MICHALOWSKI, *Is global warming a state-corporate crime?*, in *Climate Change from a Criminological Perspective*, R. WHITE (ed.), Springer, 2012, p. 70.

⁵⁸⁴ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 69.

⁵⁸⁵ *Ibid.* Cfr. *International Convention on Civil and Political Rights*, del 16 dicembre 1966, art. 15, par. 1: “1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time when the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of the offence, provision is made by law for the imposition of the lighter penalty, the offender shall benefit thereby”. Cfr. *Rome Statute of the International Criminal Court*, Roma, del 17 luglio 1998, in vigore dal 1 luglio 2002, art. 22: “A person shall not be criminally responsible under this Statute unless the conduct in question constitutes, at the time it takes place, a crime within the jurisdiction of the Court”.

internazionale) è soggetto al principio della certezza del diritto come componente essenziale dei diritti fondamentali di ogni persona⁵⁸⁶.

Perciò, gli accusati potrebbero facilmente difendersi sostenendo che le loro azioni non erano illegali nel momento in cui sono avvenute. Non solo, alcune delle azioni che si ritiene come maggiormente responsabili degli effetti dannosi, non erano chiaramente illegali. Molte di queste seguivano la politica ufficiale del governo, si basavano sulla migliore scienza disponibile ed erano intraprese in buona fede nel tentativo di generare sviluppo economico e migliorare il benessere dei cittadini⁵⁸⁷.

Un secondo ostacolo dottrinale che qualsiasi crimine climatico dovrebbe affrontare ha a che fare con lo standard di prova. Lo Statuto di Roma della CPI prevede che l'accusato debba essere giudicato colpevole al di là di ogni ragionevole dubbio⁵⁸⁸. Tale standard si applica all'intento dell'individuo interessato, così come alle azioni sostanziali o alle omissioni dell'imputato⁵⁸⁹. Secondo il diritto penale internazionale contemporaneo, non vi sono crimini per i quali la responsabilità non dipenda dall'intenzione, o dal danno, o almeno dalla negligenza. A tal fine, occorre stabilire che la persona che ha compiuto l'azione lo abbia fatto con la consapevolezza che si sarebbero verificati dei danni⁵⁹⁰.

Per esempio, lo Statuto di Roma della CPI prevede che una persona possa essere punita solo se l'elemento materiale è accompagnato da intenzione e

⁵⁸⁶ Cfr. H. OLÁSOLO, *A note on the evolution of the principle of legality in international criminal law*, in *Criminal Law Forum*, vol. 18, 2007, pp. 302.

⁵⁸⁷ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 70.

⁵⁸⁸ Cfr. *Rome Statute of the International Criminal Court, cit.*, art. 66, par. 3: "In order to convict the accused, the Court must be convinced of the guilt of the accused beyond reasonable doubt".

⁵⁸⁹ Cfr. Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, *Prosecutor v. Erdemovic*, IT-96-22-T, *Sentencing Judgement*, sentenza del 29 novembre 1996, par. 138. Cfr. *International Convention on Civil and Political Rights*, del 16 dicembre 1966, art. 15, par. 2: "2. Nothing in this article shall prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations".

⁵⁹⁰ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 71.

consapevolezza. Vi è intenzione quando, trattandosi di un comportamento, una persona intende adottare tale comportamento o quando, trattandosi di una conseguenza, una persona intende causare tale conseguenza o è consapevole che quest'ultima avverrà nel corso normale degli eventi. Vi è consapevolezza quando una persona è cosciente dell'esistenza di una determinata circostanza o che una conseguenza avverrà nel corso normale degli eventi⁵⁹¹.

Infine, il terzo ostacolo dottrinale che i procuratori dovrebbero affrontare accusando di crimini climatici sarebbe quello di collegare i danni ad ogni singolo imputato. Infatti, nel diritto penale internazionale, gli imputati possono essere condannati per un crimine se sono stati l'esecutore materiale o se sono strettamente collegati all'esecutore⁵⁹². Il diritto penale internazionale ha un certo numero di teorie di responsabilità con cui i pubblici ministeri possono ritenere responsabili gli individui che non sono gli autori fisici dei crimini, principalmente la responsabilità del complice e la dottrina in continua espansione della *joint criminal enterprise* (JCE)⁵⁹³.

La dottrina della responsabilità del complice è un modo per affrontare la condotta di individui che hanno assistito l'autore fisico nella commissione di un crimine. Essa richiede che vi sia un mandante (le cui azioni hanno causato il crimine) ed espande il cerchio della responsabilità per includere coloro che hanno aiutato il mandante. Esistono diverse formulazioni della responsabilità del complice, ma la maggior parte di queste ha due elementi, ovvero un atto fisico e

⁵⁹¹ Cfr. *Rome Statute of the International Criminal Court, cit.*, art. 30: "1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge. 2. For the purposes of this article, a person has intent where: (a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct; (b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events. 3. For the purposes of this article, "knowledge" means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. "Know" and "knowingly" shall be construed accordingly".

⁵⁹² Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 71.

⁵⁹³ *Ibid.*

uno stato mentale. L'atto fisico deve equivalere all'assistenza pratica, all'incoraggiamento o anche al sostegno morale, che ha un effetto sostanziale sulla perpetrazione del crimine. L'elemento mentale richiede che l'imputato sappia che le sue azioni aiuteranno il perpetratore nella commissione del crimine⁵⁹⁴.

Nel contesto dei casi criminali ordinari, i procuratori ricorrono a questa teoria al fine di ritenere responsabili gli autisti della fuga, coloro che aiutano a pianificare un crimine, o altri con un ruolo simile. Tale teoria della responsabilità sarebbe evidentemente problematica nel contesto dei crimini climatici: non è affatto ovvio chi sarebbe il mandante. Dal momento che il cambiamento climatico è il risultato di una serie di azioni, decisioni politiche e altri fattori intrapresi da diverse persone per molti anni, identificare un mandante potrebbe rivelarsi impossibile, e, senza un mandante, non vi può essere responsabilità da complice⁵⁹⁵.

Una seconda, e leggermente più plausibile, teoria di responsabilità sarebbe la dottrina della *joint criminal enterprise* (JCE). Come per la responsabilità del complice, vi sono diversi modi per definire la JCE: sono tre le teorie più ampiamente accettate. Tutte e tre richiedono lo stesso *actus reus* (azione o condotta colpevole): l'esistenza di una pluralità di persone, l'esistenza di un piano comune e la partecipazione dell'accusato al piano comune, ma ognuna di esse prevede un diverso elemento mentale⁵⁹⁶.

La prima richiede ai procuratori di provare che il gruppo aveva intenzione di perpetrare un certo crimine e che l'imputato condivideva tale intenzione. La seconda categoria richiede di dimostrare che l'imputato era a conoscenza del progetto comune o dei danni e che il suo intento era quello di promuoverli. L'ultima categoria richiede di dimostrare che l'imputato intendesse partecipare alle attività del gruppo, che il crimine finale fosse prevedibile, e che l'imputato avesse volontariamente assunto il rischio che il crimine finale si sarebbe verificato. È

⁵⁹⁴ *Ivi*, pp. 71-72.

⁵⁹⁵ *Ivi*, p. 72.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

importante notare che, a differenza della responsabilità del complice, la JCE non richiede ai pubblici ministeri di identificare un mandante. Invece, con la JCE l'elemento essenziale è l'esistenza di un piano comune e la dimostrazione che l'accusato ha partecipato a quel piano⁵⁹⁷.

Tuttavia, a causa della natura diffusa delle azioni che hanno causato il *climate change*, sarebbe probabilmente molto difficile per i procuratori dimostrare che vi sia stato un piano comune per causare tale fenomeno, o uno dei suoi danni. I procuratori potrebbero essere in grado di identificare le politiche che hanno permesso livelli malsani di inquinamento o che hanno ignorato i rischi ambientali, e dimostrare che queste politiche abbiano contribuito ai danni climatici. Tuttavia, tali politiche non erano illegali. Infatti, la politica energetica degli ultimi 50 anni, per quanto poco saggia sembri ora, è difficilmente il tipo di piano che la JCE è stata chiamata ad affrontare. Una politica che ha permesso livelli malsani di inquinamento non è equivalente alle politiche che i nazisti hanno usato nei campi di concentramento o alle attività dei signori della guerra nell'ex Jugoslavia⁵⁹⁸.

2.7.4 Il Tribunale penale internazionale climatico

Nonostante le insidie vagliate, l'innovazione nel diritto penale internazionale è possibile: basti pensare al crimine di genocidio, nato grazie al perseverante lavoro dell'avvocato e giurista R. Lemkin. Egli ha lavorato assiduamente per la Convenzione sul Genocidio, con la quale il genocidio è stato condannato come crimine, anche in tempo di pace⁵⁹⁹.

Coloro che propongono nuovi crimini ambientali, hanno suggerito diversi modi per aggirare alcuni degli ostacoli giuridici. Alcuni sostenitori della creazione di crimini legati al clima hanno affermato che il danno potrebbe essere non

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ *Ivi*, pp. 72-73.

⁵⁹⁹ *Ibid.*

intenzionale (come la scomparsa dell'orso polare) e non necessariamente premeditato⁶⁰⁰. Vi è chi ha proposto, per esempio, che il crimine di ecocidio sia “di responsabilità oggettiva”, ovvero privo di intenzione⁶⁰¹. Altri, hanno formulato il crimine climatico associandolo ad un concetto di “intenzione” più ampio, che includesse non solo lo standard di *mens rea* del diritto penale, ma anche “il desiderio o la conoscenza con sostanziale certezza”, prendendo così in prestito il linguaggio dal crimine di genocidio⁶⁰².

Complessivamente, si può affermare che, se è vero che il Consiglio non crea il diritto internazionale di per sé, esso può comunque influenzare la sostanza del diritto. Se venisse istituito un Tribunale per i crimini climatici, spetterebbe al Consiglio scriverne lo statuto, specificando i crimini che rientrano nella sua giurisdizione⁶⁰³ e il corpo appropriato di leggi da applicare⁶⁰⁴.

Il Consiglio, perciò, avrebbe, la possibilità di definire uno o più crimini legati al clima, come il rispetto degli obblighi dell'Accordo di Parigi e/o di altri trattati correlati, o il reinsediamento distribuito dei migranti climatici. Un Tribunale internazionale climatico potrebbe avere un ruolo da svolgere nel chiarire gli obblighi legali degli Stati e nel risolvere questioni di fatto e di diritto in relazione all'Accordo di Parigi, contribuendone allo sviluppo e all'efficacia⁶⁰⁵. Per esempio, l'art. 8 del *Paris Agreement*, che fa riferimento a perdite e danni, non comporta né

⁶⁰⁰ Cfr. R. WHITE, *The criminology of climate change*, in *Climate Change from a Criminological Perspective*, R. WHITE (ed.), Springer, 2012, p. 6.

⁶⁰¹ Cfr. P. HIGGINS, D. SHORT, N. SOUTH, *Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide*, in *Crime, Law and Social Change*, 2013, vol. 59, n. 3, p. 262.

⁶⁰² Cfr. L. BERAT, *Defending the right to a healthy environment: Toward a crime of geocide in international law*, in *Boston University International Law Journal*, 1993, vol. 11, n. 2, p. 343.

⁶⁰³ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 73. Il Consiglio potrebbe influenzare la sostanza del diritto intervenendo anche con i suoi poteri “quasi-legislativi”, come è stato osservato nel paragrafo 2.6.

⁶⁰⁴ *Ivi*, p. 77.

⁶⁰⁵ Cfr. P. SANDS, *Climate change and the rule of law: Adjudicating the future in international law*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, n. 1, p. 35.

fornisce una base per alcuna responsabilità o risarcimento, ciò sottolinea il valore potenziale di un tribunale che ne definisca le modalità di attuazione e i tempi⁶⁰⁶.

In particolare, per quanto riguarda il tema dei migranti climatici, considerando la contestuale mancanza di un quadro giuridico adeguato che affronti le questioni relative all'entità del previsto spostamento delle popolazioni a causa degli impatti climatici, sono state fatte diverse proposte sull'argomento, basate sulla legge esistente sul cambiamento climatico⁶⁰⁷.

Tra queste, è stato suggerito che il Consiglio istituisca un tribunale al fine di aiutare a determinare dove e a quali condizioni i migranti possano essere reinsediati e al fine di risolvere le controversie che ne derivino, superando le difficoltà intrinseche, come quella della complessa causalità relativa al cambiamento climatico⁶⁰⁸. Inoltre, seppur esista un *corpus* di trattati di lunga data sui rifugiati e gli apolidi, esso non affronta le minacce relative all'intero territorio e alla popolazione di una nazione. Per questo, il Tribunale penale internazionale climatico potrebbe, tra le sue funzioni, intervenire per definire legittimamente dove, e su quale base giuridica, le popolazioni sfollate possano trasferirsi, e quale sia il loro status. Esso potrebbe, ad esempio, stabilire che le Nazioni leader nelle emissioni di gas serra dovrebbero accogliere i rifugiati climatici, distribuiti in base alle loro emissioni accumulate⁶⁰⁹. Meccanismi simili potrebbero sorgere anche indipendentemente dalla costituzione di un tribunale *ad hoc*, come vedremo nel terzo capitolo.

Anche in questo caso, è difficile prevedere che i P5 intendano istituire un tribunale per chiedere conto a sé stessi. È più facile prevedere la possibilità che il Consiglio istituisca un tribunale per le migrazioni umanitarie, in una situazione in cui il flusso sia dal mondo in via di sviluppo a quello sviluppato e si chiedi perciò

⁶⁰⁶ *Ivi*, pp. 19-35.

⁶⁰⁷ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 77.

⁶⁰⁸ *Ibid.*

⁶⁰⁹ Cfr. L. HORN, *op. cit.*, pp. 169-202.

al Tribunale climatico di decidere quale potenziale Paese ricevente debba reinsediare quali persone⁶¹⁰.

Oppure, occorre considerare il rischio che il Consiglio istituisca un Tribunale *ad hoc* per il cambiamento climatico, ma poi attraverso giochi legali cerchi di escludere i P5 dalla sua portata⁶¹¹.

Esempi di questo atteggiamento sono emersi in diverse situazioni. Tra queste, si ricorda il caso della sentenza della CIG nell'affare delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*.

La CIG aveva affermato che gli USA avessero violato il diritto internazionale consuetudinario intervenendo negli affari del Nicaragua, armando, equipaggiando, finanziando e supportando gruppi di ribelli (i *contras*) che agivano contro il governo dello Stato. Per tale motivo, gli Stati Uniti dovevano cessare immediatamente tutte le azioni giudicate illegittime, fornire riparazioni al Nicaragua e trovare una soluzione pacifica della controversia attraverso gli strumenti del diritto internazionale. Dal canto loro, gli USA si rifiutavano di rispettare tale sentenza, scegliendo di non accordare riparazioni e continuando a finanziare i *contras*⁶¹². Per reagire a questo inadempimento statunitense degli obblighi derivanti della sentenza della CIG, il Nicaragua, ai sensi dell'art. 94.2⁶¹³ della Carta, era ricorso al Consiglio.

⁶¹⁰ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 79.

⁶¹¹ *Ivi*, pp. 79-80.

⁶¹² Qui il riferimento è al famoso (e complesso) *affair Iran-Contras*. Diversi funzionari governativi americani avevano negoziato, attraverso la vendita di armi all'Iran (posto sotto embargo), il rilascio di ostaggi statunitensi in Libano. Con il ricavato della vendita stavano finanziando i *Contras*, un gruppo di ribelli che portava avanti feroci attacchi terroristici e violenze contro il Fronte Sandinista al potere in Nicaragua. che portava avanti feroci attacchi terroristici e violenze.

⁶¹³ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 94, par. 2: "If any party to a case fails to perform the obligations incumbent upon it under a judgment rendered by the Court, the other party may have recourse to the Security Council, which may, if it deems necessary, make recommendations or decide upon measures to be taken to give effect to the judgment".

È proprio qui che il sistema aveva dimostrato una grande falla: gli Stati Uniti avevano esercitato il potere di veto, impedendo al Consiglio di poter fare raccomandazioni o decidere circa le misure da prendere affinché la sentenza avesse esecuzione nei loro confronti⁶¹⁴.

Un altro esempio di questo atteggiamento emerge prendendo in considerazione il processo di risoluzione delle controversie della WTO, il *Dispute Settlement Body* (DSB). Innanzitutto, nell'ambito della procedura di risoluzione delle controversie la peculiare situazione dei Paesi meno avanzati (PMA) è particolarmente presa in considerazione. Infatti, nei casi in cui la parte soccombente sia un PMA, sono previsti tempi più lunghi per conformarsi alle decisioni o alle raccomandazioni del *panel*. Non solo, le sanzioni dirette verso un PMA vengono spesso mitigate e la durata delle contromisure ridotta⁶¹⁵. Inoltre, il meccanismo di risoluzione può essere attivato non soltanto quando si sia verificata una violazione, da parte di uno Stato membro, di un obbligo imposto da un accordo del WTO, ma anche quando uno Stato affermi di aver subito un “*impairment*” dei vantaggi che ad esso derivano dalla partecipazione al WTO, a causa della condotta non necessariamente illecita di uno Stato membro. Infine, la procedura può essere avviata anche unilateralmente, non essendo necessario un accordo tra le parti della controversia⁶¹⁶.

Pur considerando questa attenzione nei confronti dei più deboli, dalle agevolazioni riconosciute ai PMA e alle diverse altre possibilità di “livellare il campo da gioco”, il meccanismo finisce, nell'applicazione, per favorire comunque i più potenti⁶¹⁷.

⁶¹⁴ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 298.

⁶¹⁵ Cfr. E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 332.

⁶¹⁶ *Ivi*, pp. 332-333.

⁶¹⁷ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 80.

Infine, altri esempi emblematici della tendenza in corso di analisi, sono alcuni dei controlli politici e giuridici, su cui si basa la funzione di controllo del rispetto dei diritti umani. Si pensi alla “procedura pubblica”, consistente nella discussione in seno al Consiglio dei diritti umani delle informazioni relative alla situazione dei diritti umani in un determinato Paese. Se essa era stata pensata per assicurare un controllo del rispetto di tali diritti, ha finito per essere largamente politicizzata, condizionata dai rapporti tra gli Stati membri e, dunque, largamente dipendente dalla maggiore o minore influenza politica che lo Stato oggetto di esame riesce ad esercitare⁶¹⁸. Si può fare anche riferimento alla procedura attivata mediante comunicazioni statali, che ha finito per essere scarsamente utilizzata per alcune motivazioni, tra cui l’indisponibilità degli Stati a compromettere, seppur in presenza di gravi violazioni dei diritti umani da parte di altri Stati, interessi o equilibri con questi ultimi⁶¹⁹.

Questi vari, e gravi, esempi ci spingono a dedurre che, probabilmente, nel caso dell’istituzione del Tribunale climatico, le vittime dei crimini climatici potrebbero non rivolgersi a questo a ragione dei costi, della mancanza di capacità legale e/o per paura di ritorsioni extralegali⁶²⁰.

Tuttavia, in uno scenario di istituzione di un Tribunale penale climatico, la cooperazione degli Stati membri con questo non sarebbe soltanto rimessa alla loro buona volontà, ma sarebbe un vero e proprio obbligo vincolante secondo gli artt. 2.5⁶²¹ e 25⁶²² della Carta. Gli Stati membri dovrebbero dare seguito alle richieste di assistenza del Tribunale e ogni ordinanza che riguardi, *inter alia*, l’identificazione e l’ubicazione di persone, la raccolta di testimonianze e la

⁶¹⁸ Cfr. A. MARCHESI, *op. cit.* pp. 69-72.

⁶¹⁹ *Ivi*, p. 109.

⁶²⁰ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 80.

⁶²¹ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.*, art. 2, par. 5: “All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action”.

⁶²² *Ivi*, art. 25.

produzione di prove, la trasmissione di documenti, l'arresto e la detenzione di persone, la consegna o il trasferimento degli imputati, e così via⁶²³.

In conclusione, visto il carattere emergenziale del tema e il ritmo glaciale della risposta alla mitigazione, la costituzione di un Tribunale *ad hoc* risulterebbe un'opzione valida, per quanto forte, per rispondere con un sistema di protezione globale efficace in tempi brevi e superando l'ostacolo del mancato consenso, sovrastando l'indisponibilità delle autorità territoriali, tutte coinvolte, anche se in misure diverse.

2.8 La *Responsibility to Protect* e le operazioni per il mantenimento della pace

Salendo nella gradualità delle azioni a disposizione del Consiglio, troviamo *in extremis* l'uso della forza. Dal momento che questo tema è piuttosto delicato, talvolta controverso nelle sfaccettature apportate dalla prassi, occorre partire dall'introduzione del divieto della minaccia o dell'uso della forza, analizzando, in seguito, le sue eccezioni, al fine di poter comprendere come intervenire per il *climate change*.

2.8.1 L'uso della forza e le sue eccezioni

Nell'ambito del processo di sviluppo del diritto internazionale, un ruolo fondamentale è stato rivestito dal divieto del ricorso della guerra come mezzo di soluzione per le controversie e i conflitti. Tant'è che, tra i principi fondamentali delle Nazioni Unite, al paragrafo quarto dell'art. 2⁶²⁴, figura il divieto del ricorso

⁶²³ Cfr. A. MARCHESI, *op. cit.*

⁶²⁴ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 2, par. 4: "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations".

all'uso o alla minaccia della forza sia contro l'integrità territoriale che l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra materia incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Questo ha costituito una vera e propria innovazione rispetto allo *ius* del tempo: non solo veniva bandito l'uso della forza armata in sé, ma anche il ricorso alla minaccia dell'uso della forza⁶²⁵. Tuttavia, il divieto in questione ha, ovviamente, avuto un logico contrappeso: le eccezioni al divieto dell'uso o della minaccia della forza. Queste eccezioni sono state delineate nel corso del tempo, attraverso un cammino lungo e irto di ostacoli, tutt'ora controverso. Tra le eccezioni di questo divieto ammesse dalla Carta e dal diritto internazionale generale (nei confronti delle quali si è verificata, con frequenza, una sorta di tendenza estensiva), figurano:

- Le azioni collettive militari intraprese dal Consiglio sulla base dell'art. 42⁶²⁶.
- L'esercizio della legittima difesa individuale e collettiva in risposta a un attacco armato, secondo l'art. 51⁶²⁷. Questa, talvolta, si è tradotta anche in legittima difesa *preventiva*, da parte dei Paesi anglosassoni⁶²⁸.

⁶²⁵ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 62.

⁶²⁶ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 42.

⁶²⁷ *Ivi*, art. 51: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security".

⁶²⁸ La mancata attuazione degli artt. 43 e ss. della Carta ha favorito la tendenza degli Stati ad ampliare il ricorso alla forza militare, fondata su una nozione di legittima difesa più ampia. Alcuni includono nel concetto di legittima difesa anche la legittima difesa preventiva., che consiste nella reazione armata sferrata quando si abbia la certezza di un imminente attacco militare, o di altra aggressione equivalente. Ad esempio, la liceità di questa è stata sostenuta dagli USA in occasione del blocco navale decretato dal Presidente Kennedy nel 1962 contro Cuba per la presenza sull'isola di basi di lancio per missili nucleari sovietici. Tuttavia, sempre gli USA, nel 2003, in occasione dell'intervento militare in Iraq, hanno fatto riferimento alla nozione di *preemptive action*, secondo cui le minacce alla sicurezza nazionale potrebbero giustificare azioni anticipatorie, anche nel caso in cui vi sia incertezza circa il tempo e il luogo dell'attacco nemico. Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 234.

- Le azioni coercitive realizzate dalle organizzazioni internazionali regionali, ai sensi dell'art. 53⁶²⁹.
- L'esercizio della protezione diplomatica, ovvero una consuetudine diretta a legittimare l'intervento degli Stati a difesa e protezione dei propri cittadini all'estero, ove minacciati nella loro vita e nei loro beni⁶³⁰.
- L'esercizio, da parte dei popoli, del loro diritto all'autodeterminazione⁶³¹.
- Nel caso di violazioni particolarmente gravi e massicce:
 - a) L'uso della forza contro uno Stato per porre fine a gravi crimini internazionali, attraverso l'esercizio del diritto-dovere di ingerenza umanitaria⁶³².
 - b) L'uso della forza laddove uno Stato venga meno al dovere di proteggere la sua popolazione, al fine di evitare la commissione di gravi crimini internazionali, secondo il principio della *Responsibility to Protect* (R2P)⁶³³.

⁶²⁹ *Ivi*, art. 53: "1. The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state. 2. The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter".

⁶³⁰ Cfr. N. RONZITTI, *Il ricorso alla forza armata a protezione dei cittadini all'estero e per ragioni di umanità*, Pisa, 1980.

⁶³¹ Cfr. N. RONZITTI, *Resort to Force in War of National Liberation*, in *Current Problems of International Law: Essays on the UN Law of Armed Conflict*, A. CASSESE (a cura di), Milano, 1975, pp. 319-353.

⁶³² Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 66.

⁶³³ *Ibid.* Cfr. Assemblea Generale, *2005 World Summit Outcome* adottata il 16 settembre 2005, UN. Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 138: "Each individual state has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability"; *Ivi*, par. 139: "The international community, through the United Nations,

2.8.2 *La Responsibility to Protect e il caso del Myanmar*

Tra le eccezioni al divieto dell'uso della forza, le ultime due annoverate sono il diritto-dovere d'ingerenza umanitaria e la R2P, ovvero la responsabilità di proteggere. Quindi, seguendo questo *fil rouge*, sembrerebbe che il Consiglio possa intervenire, autorizzando delle missioni militari di assistenza umanitaria al fine di proteggere i cittadini vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico quando uno Stato viene meno al suo dovere di proteggere la sua popolazione, in applicazione del principio della R2P, oppure alla simile nozione del diritto-dovere d'ingerenza umanitaria, che obbligherebbe gli Stati a intervenire militarmente nei casi di genocidio o di violazioni massicce dei diritti umani.

Già durante la sessione del Consiglio sul clima del 2007, la Papua Nuova Guinea, parlando a nome del *Pacific Islands Forum*, aveva notato che, dal momento in cui il Consiglio e l'Assemblea Generale avevano accettato il principio della R2P, questo avrebbe potuto essere un modo efficiente per affrontare le sfide delle piccole isole⁶³⁴.

also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter of the United Nations, to help protect populations from war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out”.

⁶³⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007, p. 28.

Parte della dottrina è favorevole a ad applicare la R2P in modo più ampio, in particolare per quanto riguarda la vulnerabilità ai disastri⁶³⁵. A riguardo, è stato sottolineato che l'*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* di Kofi Annan ha riformulato l'azione preventiva come espressione della R2P e ha inquadrato il degrado ambientale come un fattore di instabilità⁶³⁶.

Un'altra parte della dottrina, invece, ha messo in guardia dall'estendere il significato della R2P, temendo che così facendo si rischierebbe di minare il fragile consenso intorno ad essa o di ridurla a un concetto puramente aspirazionale e non operativo⁶³⁷. Inoltre, secondo alcuni autori, vi è una scarsa sintonia tra l'R2P e la norma fondamentale del regime climatico delle CBDR; non solo, i *Sustainable Development Goals* (SDGs) sono molto più strettamente allineati con la CBDR che con la R2P⁶³⁸.

In ogni caso, la R2P è un concetto *in fieri* piuttosto delicato⁶³⁹, in quanto solleva questioni controverse sull'intervento e la sovranità, motivo per cui il Consiglio vi ha fatto riferimento con cautela. A fronte di ciò, il Consiglio è ricorso alla R2P principalmente nel contesto di conflitti specifici e sottolineando i doveri nazionali⁶⁴⁰. Occorre, perciò, fare un'analisi profonda del concetto di R2P per capire se la sfera d'intervento del Consiglio sia possibile lungo questa direttrice.

⁶³⁵ Cfr. R. COHEN, *Reconciling R2P with IDP protection*, in *Global Responsibility to Protect*, 2010, vol. 2, n. 1, pp. 15-37.

⁶³⁶ Cfr. A. KNIGHT, *Global Environmental Threats: Can the Security Council protect our earth?*, in *New York University Law Review*, 2005, vol. 80, n. 5, pp. 1549–1585.

⁶³⁷ Cfr. G. EVANS, *The responsibility to protect in environmental emergencies*, in *Proceedings of the American Society of International Law (ASIL) 103rd Annual Meeting*, Cambridge University Press, 2009, pp. 27-32. Cfr. J. HARRINGTON, *R2P and natural disasters*, in *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, W.A. KNIGHT, F. EGERTON (eds.), Routledge, Londra, 2012, pp. 155-165.

⁶³⁸ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 14.

⁶³⁹ *Ivi*, p. 13.

⁶⁴⁰ Cfr. N. OMAN, *The Responsibility to Prevent*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2009, vol. 22, n. 2, pp. 335-380.

Il riferimento alla responsabilità di ogni Stato di proteggere le proprie popolazioni è stato fortemente sottolineato in occasione del *World Summit Outcome* del 16 settembre 2005, dove è stato connesso a quattro principali ambiti: genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità⁶⁴¹. Tale responsabilità implica anche l'adozione di misure preventive. Per cui, la comunità internazionale, per mezzo delle Nazioni Unite, ha la responsabilità di ricorrere a ogni mezzo pacifico al fine di assistere gli Stati nella protezione delle popolazioni, e, in caso di inadeguatezza delle misure diplomatiche e nei casi in cui le autorità nazionali vengano meno al loro dovere di proteggere, di adottare azioni collettive tempestive, anche implicanti l'uso della forza secondo il Capitolo VII della Carta.

Tuttavia, ad oggi, la sperimentazione di estendere la R2P oltre la violenza organizzata, collegandola ai disastri naturali, ha incontrato una forte resistenza⁶⁴². Il caso del Myanmar è esemplificativo ai fini della comprensione dell'atteggiamento degli Stati nei confronti della R2P e delle sue eventuali estensioni.

Il 2 maggio 2008, il ciclone Nargis ha colpito il Myanmar, devastando la regione del delta dell'Irrawaddy e inondando gran parte della regione, provocando vittime e dispersi. Le prime stime suggerivano che più di 43.000 persone avessero perso la vita, ma alcuni osservatori indipendenti avevano stimato che il numero potenziale di vittime fosse più vicino a 100.000. Complessivamente, si stima che siano stati colpiti tra 1,2 milioni e 1,9 milioni su una popolazione complessiva di circa 49 milioni⁶⁴³.

Il disastro era avvenuto poco prima di un referendum costituzionale previsto per il 10 maggio. Il governo aveva deciso di continuare a concentrarsi sul

⁶⁴¹ Cfr. Assemblea Generale, *2005 World Summit Outcome* adottata il 16 settembre 2005, *cit.*, par. 138-139.

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Update Report No. 4: Myanmar*, 14 maggio 2008, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_4130257.php.

referendum, nonostante la crisi umanitaria nel sud del Paese. Infatti, durante tale periodo cruciale, sembra che l'esercito del Myanmar fosse più concentrato sul referendum costituzionale che sulla fornitura di assistenza alla regione del delta dell'Irrawaddy. Per cui, nonostante l'enorme portata della catastrofe umanitaria che il Myanmar stava affrontando e l'evidente incapacità del governo di rispondere in modo efficace e tempestivo, il regime militare del Paese aveva permesso solo un limitato accesso umanitario⁶⁴⁴. Le organizzazioni già presenti nel Paese, come *Medecins sans Frontieres* e *Save the Children*, erano riuscite a far entrare nelle aree colpite solo un numero relativamente piccolo di operatori umanitari, riferendo anche un inasprimento delle restrizioni⁶⁴⁵. Anche altre ONG, *agencies* delle Nazioni Unite e Stati avevano offerto assistenza, ma il governo del Paese si era dimostrato particolarmente lento nel rilasciare i visti per gli operatori umanitari stranieri e il personale delle Nazioni Unite, insistendo nel voler distribuire gli aiuti da solo e nel limitare i movimenti degli operatori umanitari⁶⁴⁶.

Una decina di giorni dopo il ciclone, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari e l'Oxfam avevano riferito che, al massimo, solo a un quarto degli aiuti richiesti era stato permesso di entrare in Myanmar e che gli aiuti arrivati non erano stati effettivamente distribuiti. Vi erano state, inoltre, segnalazioni di ufficiali militari che tesaurizzavano gli aiuti per sé stessi, vendendoli sul mercato nero. Un rapporto suggeriva che gli ufficiali militari tenessero per sé i biscotti ad alto contenuto energetico forniti dall'estero e distribuissero al loro posto biscotti ordinari prodotti localmente⁶⁴⁷.

Frustrato dalla mancanza di progressi, il 7 maggio il ministro degli Esteri francese, Bernard Kouchner, aveva proposto che il Consiglio invocasse la R2P al

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ Cfr. A. H. TUN, *World fears for plight of Myanmar cyclone victims*, in *Reuters*, disponibile su <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-cyclone-idUSBKK1919620080513>, del 13 maggio 2008.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

⁶⁴⁷ *Ibid.*

fine di autorizzare la consegna degli aiuti, senza il consenso del governo del Myanmar. Questa proposta era stata ribadita dall'ambasciatore francese all'ONU e ampiamente ripresa da commentatori, analisti e politici, principalmente in Europa e nel Nord America. Essi sostenevano che la comunità internazionale avrebbe dovuto mostrarsi all'altezza della sua responsabilità di proteggere, proclamata al Vertice mondiale del 2005, fornendo aiuti, pur in mancanza del consenso del governo. Se la richiesta della Francia era stata sostenuta da Stati Uniti e Regno Unito, altri membri l'avevano respinta, tra cui Cina, Russia, Indonesia e Sudafrica. In particolare, la proposta di Kouchner era stata respinta senza mezzi termini dal governo cinese, il quale aveva sostenuto che la R2P non si applicasse ai disastri naturali⁶⁴⁸.

Quindi, una parte dell'opinione pubblica sosteneva che la R2P potesse essere invocata al fine di "aggirare" gli ostacoli del Consiglio, che difficilmente avrebbe autorizzato gli aiuti, a causa dell'opposizione di Cina, Russia, Indonesia e Sudafrica. A riguardo, vi è chi ha indicato il Kosovo come un utile esempio, sostenendo che l'Occidente avrebbe dovuto invocare la R2P come modo per aggirare il Consiglio ed essere pronto a combattere nel Myanmar, proprio come la NATO aveva combattuto nel Kosovo⁶⁴⁹. Tra gli altri, la risposta lenta alla grave crisi umanitaria aveva scosso profondamente anche il Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon, il quale aveva anche avvertito della minaccia di malattie infettive che avrebbero potuto prendere piede se non fosse stata fornita assistenza urgente. Il Segretario generale aveva anche indicato che i tentativi di contattare il capo del regime militare di Myanmar, Than Shwe, non erano andati a buon fine, dal momento che le sue chiamate erano rimaste senza risposta⁶⁵⁰.

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Cfr. A. O'NEIL, *Kosovo Aid the Model*, in *The Australian*, 2008.

⁶⁵⁰ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Update Report No. 4: Myanmar*, 14 maggio 2008, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_4130257.php.

Se porre restrizioni alla consegna degli aiuti non costituisce *prima facie* una violazione di uno dei quattro crimini a cui si applica la R2P (genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e pulizia etnica), d'altra parte, il governo francese aveva semplicemente chiesto che il Consiglio fosse informato dal Coordinatore degli aiuti di emergenza dell'ONU e aveva proposto una risoluzione che chiedeva al Myanmar di permettere il libero accesso umanitario⁶⁵¹. Quindi, la prima domanda che occorre porsi è se la riluttanza di Myanmar ad accettare aiuti internazionali senza restrizioni faccia scattare la R2P.

I leader mondiali hanno adottato all'unanimità l'R2P al Vertice mondiale delle Nazioni Unite del 2005. I paragrafi 138⁶⁵² e 139⁶⁵³ del documento finale del Vertice dichiarano i principali quattro impegni solenni che la R2P comporta:

- Tutti gli Stati accettano di avere la responsabilità di proteggere i propri cittadini da genocidio, pulizia etnica, crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

⁶⁵¹ Cfr. A. H. TUN, *World fears for plight of Myanmar cyclone victims*, in *Reuters*, disponibile su <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-cyclone-idUSBKK1919620080513>, del 13 maggio 2008, p.

⁶⁵² Cfr. Assemblea Generale, *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005*, UN. Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 138: “Each individual state has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability”.

⁶⁵³ *Ivi*, par. 139: “The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter of the United Nations, to help protect populations from war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out”.

- La comunità internazionale incoraggia e assiste gli Stati nell'adempimento della loro responsabilità di proteggere, anche aiutandoli a costruire la capacità necessaria e assistendo gli Stati sotto pressione.

- La comunità internazionale ha la responsabilità di usare mezzi diplomatici, umanitari e altri mezzi pacifici per proteggere le persone dal genocidio, dalla pulizia etnica, dalle atrocità di massa e dai crimini di guerra, attraverso l'ONU o accordi regionali.

- Il Consiglio è pronto ad usare l'intera gamma dei suoi poteri del Capitolo VII, con la cooperazione delle organizzazioni regionali, nei casi in cui le soluzioni pacifiche risultino inadeguate e le autorità nazionali non riescano manifestamente a proteggere i loro cittadini da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità⁶⁵⁴.

Quindi, la R2P si occupa di quattro crimini specifici, definiti nel diritto internazionale umanitario. Di conseguenza, è chiaro che non vi è, a prima vista, alcuna condizione per poter sostenere che il fallimento del regime di fornire pieno accesso alle organizzazioni umanitarie sulla scia del ciclone Nargis faccia scattare il principio della R2P. D'altronde, il documento finale del Vertice mondiale del 2005 ha limitato la sua applicazione a quattro tipologie di crimini e violazioni, per cui occorre concentrare gli sforzi sull'applicazione della R2P in questi casi, dal momento in cui non vi è accordo tra gli Stati membri sull'applicazione ad altre situazioni, per quanto deplorabili siano le circostanze.

Tuttavia, alcuni hanno suggerito che se il governo del Myanmar rifiutasse deliberatamente gli aiuti nei confronti delle persone che stanno affrontando un rischio immediato di morte, potrebbe essere colpevole di “crimini contro l'umanità”⁶⁵⁵. Il documento principale per comprendere la natura di questo crimine è lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Secondo questo, un

⁶⁵⁴ Cfr. Asia-Pacific Centre For The Responsibility To Protect, *Cyclone Nargis and the responsibility to protect. Myanmar/Burma Briefing*, 16 maggio 2008, disponibile su https://r2pasiapacific.org/files/582/briefing_no2_cyclonenargis_r2p_myanmar.pdf, p. 5.

⁶⁵⁵ *Ivi*, p. 8.

“crimine contro l'umanità” include, alla lettera k) del paragrafo 1 dell’art. 7: “*Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health*”⁶⁵⁶.

Tuttavia, il governo di Myanmar non stava negando tutti gli aiuti, o impedendo alle *agencies* di assistenza già dispiegate nella regione di intervenire. Pertanto, non vi è alcuna prova di un intento diffuso da parte delle autorità di aver causato grandi sofferenze fisiche o mentali alla popolazione, perciò, in tal caso, non sussistono le condizioni per poter parlare di un crimine contro l'umanità. Non solo, anche se si potesse sostenere che esistano motivi per affermare che il Myanmar abbia manifestamente fallito nell'adempiere alla sua Responsabilità di proteggere, commettendo crimini contro l'umanità limitando l'afflusso di assistenza straniera, vi sarebbero ancora ragioni convincenti per pensare che questo sarebbe un percorso inappropriato da seguire⁶⁵⁷. Infatti, diversi Membri del Consiglio hanno chiarito che avrebbero bloccato qualsiasi tentativo di usare l’organo al fine di imporre assistenza contro la volontà del governo di Myanmar. La Cina ha sostenuto che la situazione in Myanmar era un disastro naturale e non una questione di pace e sicurezza internazionali, il che poneva la crisi al di fuori del mandato del Consiglio. Essa ha sostenuto anche che esistano, nell’ambito delle Nazioni Unite, altre vie più appropriate al fine di coordinare la fornitura di assistenza internazionale⁶⁵⁸. Tuttavia, alcuni critici della posizione cinese sottolineano il fatto che nel 1992 la Cina abbia comunque permesso l’adozione della risoluzione n. 794⁶⁵⁹, che identificava l'ampiezza della tragedia umana causata dal conflitto in Somalia, ulteriormente esacerbata dagli ostacoli creati nella

⁶⁵⁶ Cfr. *Rome Statute of the International Criminal Court, cit.*, art. 7, par. 1, lett. k): “Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health”.

⁶⁵⁷ Cfr. Asia-Pacific Centre For The Responsibility To Protect, *Cyclone Nargis and the responsibility to protect. Myanmar/Burma Briefing*, 16 maggio 2008, disponibile su https://r2pasiapacific.org/files/582/briefing_no2_cyclonenargis_r2p_myanmar.pdf, p. 8.

⁶⁵⁸ *Ivi*, p. 9.

⁶⁵⁹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 794 (1992), adottata il 3 dicembre 1992, relativa alla Situazione in Somalia.

distribuzione dell'assistenza umanitaria, come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. In questo caso, la Cina si è difesa affermando che, poiché lo Stato somalo era crollato, il principio di sovranità non era applicabile, mentre ciò non si poteva dire in riferimento alla situazione in Myanmar. Inoltre, la posizione della Cina nei confronti del Myanmar era sostenuta da diversi influenti Membri non permanenti: l'Indonesia condivideva il punto di vista cinese, dichiarando che esistessero forum migliori per discutere la dimensione umanitaria della situazione del Myanmar e che non servisse dare un taglio politico alle realtà tecniche e alla situazione sul campo in Myanmar⁶⁶⁰. Anche il Vietnam e il Sudafrica condividevano l'opinione dell'Indonesia su questo argomento, mostrandosi scettici circa l'efficacia e l'opportunità di una risoluzione del Consiglio su questo argomento. È chiaro che le posizioni di questi Paesi si siano indurite in seguito all'invocazione proposta da Kouchner della R2P, non credendo che il principio si applichi in questo caso e preoccupandosi per il potenziale ampliamento della sua portata. L'applicazione errata della R2P ha reso il consenso nel Consiglio molto meno probabile, danneggiando piuttosto che aiutare gli sforzi di aiuto in Myanmar. Ramesh Thakur, ex assistente del Segretario generale delle Nazioni Unite, nonché principale sostenitore del principio della R2P, ha osservato a riguardo che: “*Still, I can think of no better way to damage R2P beyond repair in Asia, and most of the rest of the developing world, than have humanitarian assistance delivered into Burma backed by Western soldiers fighting in the jungles of Southeast Asia again*”⁶⁶¹.

D'altronde, i paragrafi 138 e 139 del *World Summit Outcome* del 2005 sono stati attentamente negoziati per più di sei mesi e riflettono il consenso

⁶⁶⁰ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Update Report No. 4: Myanmar*, 14 maggio 2008, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_4130257.php.

⁶⁶¹ Cfr. R. THAKUR, *Relief on a war footing?*, in *Centre for International Governance Innovation*, disponibile su <https://www.cigionline.org/articles/relief-war-footing/>, del 15 maggio 2008.

internazionale. Essi insistono sul fatto che la R2P si applichi solo ai quattro crimini sopra descritti e che le misure coercitive debbano essere autorizzate dal Consiglio.

Applicare il principio a catastrofi umanitarie diverse dalle quattro specificate nel 2005 non solo è un'applicazione errata, ma comporta gravi conseguenze. Preoccupati che gli Stati occidentali prendano l'abitudine di espandere la portata del principio, è probabile che i Paesi asiatici e altri in via di sviluppo cerchino di fare marcia indietro rispetto agli impegni presi nel 2005⁶⁶².

Questo è più di un ozioso problema teorico. Se la comunità internazionale dovesse fare marcia indietro sugli impegni presi nel 2005, ciò avrebbe conseguenze pratiche per le popolazioni vittime di genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e pulizia etnica. Questo renderebbe più difficile creare un consenso sulle misure preventive e protettive necessarie in questi casi, o appropriarsi della volontà politica e delle risorse materiali al fine di attuare le riforme istituzionali ritenute necessarie per prevenire meglio questi crimini - come il miglioramento della capacità di allerta precoce dell'ONU a cui il Vertice mondiale ha fatto specifico riferimento - e rallenterebbe il progresso di riflessione dottrinale sui passi pratici che possono essere condotti con l'intento di proteggere in maniera migliore le popolazioni minacciate.

Per questo, l'opinione pubblica era divisa in due parti. Ad un estremo si affermava che chi tentava di invocare la R2P non avesse considerato gli aspetti pratici di ciò che proponeva: un'invasione del genere avrebbe richiesto settimane di mobilitazione, sarebbe stata osteggiata dalla maggior parte degli Stati a livello globale e da ogni Stato della regione, per cui, in definitiva, sarebbe stata controproducente. Un'invasione avrebbe aumentato, piuttosto che mitigato, il numero di vittime civili, avrebbe posto un rischio maggiore per gli operatori umanitari e avrebbe ostacolato la consegna efficiente degli aiuti. All'altro estremo,

⁶⁶² Cfr. Asia-Pacific Centre For The Responsibility To Protect, *Cyclone Nargis and the responsibility to protect. Myanmar/Burma Briefing*, 16 maggio 2008, disponibile su https://r2pasiapacific.org/files/582/briefing_no2_cyclonenargis_r2p_myanmar.pdf, p. 10.

invece, vi era chi proponeva lanci di aiuti aerei o di operatori umanitari da inviare nella regione senza l'approvazione del governo del Myanmar⁶⁶³.

In definitiva, la situazione in Myanmar non è stata ricondotta alla R2P, bensì sono state identificate quattro potenziali vie alternative che avrebbero potuto assicurare un migliore accesso umanitario alle aree colpite del Paese. Queste erano:

- La stipulazione di accordi bilaterali con il governo, espandendo il dialogo bilaterale tra donatori, ONG e governo. D'altronde, la fornitura efficace e tempestiva dell'assistenza è gestita al meglio se si dispone della cooperazione e del consenso delle autorità locali. Cercare di operare senza il consenso e la cooperazione del governo avrebbe aumentato significativamente i costi associati alla fornitura degli aiuti, ostacolato l'efficacia degli aiuti, causato grandi ritardi e condotto a ulteriori sofferenze.

- Il sostegno a soluzioni regionali sponsorizzate dall' *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). I Paesi e le associazioni regionali nella posizione migliore per assistere le popolazioni vulnerabili in Myanmar erano quelli più vicini. Dal momento in cui il Myanmar è un membro dell'ASEAN, si sarebbe dovuto guardare a questa per questioni di leadership. Mentre il Segretario generale dell'ONU non era stato in grado di contattare la leadership militare in Myanmar, i ministri dell'ASEAN avevano avuto discussioni di alto livello con questa. Infine, il governo locale sarebbe stato probabilmente più ricettivo a lavorare con l'ASEAN piuttosto che con l'ONU, l'UE o altri organismi esterni. A riguardo, la comunità internazionale avrebbe dovuto incoraggiare e creare iniziative congiunte ASEAN/ONU, come la creazione di un coordinatore umanitario congiunto e di un *hub* per le forniture di aiuti.

- Seguire la leadership di Cina e India, poiché queste sono le maggiori potenze della regione. Entrambe hanno interessi economici e strategici nel Paese e dispongono di un'influenza significativa. Come tali, i governi e le ONG interessate

⁶⁶³ Cfr. I. DAALDER, P. STARES, *The UN's responsibility to protect*, in *International Herald Tribune*, 2008.

avrebbero dovuto stabilire comunicazioni con la Cina e l'India e considerare i modi in cui questi due Paesi avrebbero potuto assistere. Oltre alla leva diplomatica, la Cina e l'India hanno entrambe risorse sostanziali per contribuire agli aiuti. Più che adottare un atteggiamento conflittuale, sarebbe stato consono lavorare con le maggiori potenze regionali.

- Esplorare percorsi alternativi al fine di mobilitare le *agencies* delle Nazioni Unite. Un percorso importante sarebbe stato quello di sviluppare iniziative congiunte ASEAN/ONU, che avrebbero dovuto essere ampiamente sostenute. Chiaramente, il percorso più ovvio risiedeva anche nella capacità dell'*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) di supervisionare un grande sforzo di soccorso delle Nazioni Unite che comprendesse il Programma Alimentare Mondiale, l'UNICEF e altre *agencies* ONU. Dato che la Cina stessa ha indicato questi percorsi alternativi, l'OCHA di Ginevra avrebbe dovuto lavorare sodo per sviluppare un piano in consultazione con il governo cinese⁶⁶⁴.

È stato analizzato il caso dell'emergenza in Myanmar al fine di costruire un utile parallelismo con l'emergenza del *climate change*. Infatti, seppur vi siano state evoluzioni dal 2008 ad oggi in tema di cooperazione e maggior apertura a possibili interventi del Consiglio, l'eventualità di utilizzare la R2P come strumento per intervenire nei confronti del cambiamento climatico, presenterebbe diverse affinità con il caso del Myanmar. Si potrebbe intervenire nel *climate change* riprendendo le redini del discorso fatto in merito ai crimini contro l'umanità, collegandolo al tema del cambiamento climatico.

Un Paese che non interviene di fronte a imminenti calamità naturali, che non rispetta in maniera grave i suoi impegni in termini di NDCs, o che porta avanti

⁶⁶⁴ Cfr. Asia-Pacific Centre For The Responsibility To Protect, *Cyclone Nargis and the responsibility to protect. Myanmar/Burma Briefing*, 16 maggio 2008, disponibile su https://r2pasiapacific.org/files/582/briefing_no2_cyclonenargis_r2p_myanmar.pdf, pp. 12-16.

sistematicamente pratiche evidentemente dannose rispetto al climate change, potrebbe, potenzialmente, commettere un potenziale crimine contro l'umanità?

L'art. 7, par. 1 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, afferma che: "Ai fini del presente Statuto, per crimine contro l'umanità s'intende uno qualsiasi degli atti di seguito elencati, se commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco: a) Omicidio; b) Sterminio; c) Riduzione in schiavitù; d) Deportazione o trasferimento forzato della popolazione; e) Imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale; f) Tortura; g) Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata o altre forme di violenza sessuale di analoga gravità; h) Persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte; i) Sparizione forzata di persone; j) Crimine di apartheid; k) Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale". Nel caso di un Paese che non rispetta in maniera reiterata e grave i suoi impegni in termini di NDCs, o che porta avanti sistematicamente pratiche dannose rispetto al *climate change*, potrebbe ricorrere l'elemento dell'estensione e della sistematicità dell'attacco, oltre che l'elemento della consapevolezza, dato che, sulla base dell'evidenza scientifica - come è emerso dall'analisi dell'AR6 nel primo capitolo - tutti gli Stati globali dovrebbero essere consapevoli degli esiti delle loro azioni climatiche, per cui una reiterata e sistematica violazione degli impegni climatici, delle pratiche dannose a livello ambientale, sarebbe tutt'altro che inconsapevole. Con riferimento alla lett. k) del suddetto articolo, per quanto concerne l'elemento dell'intenzione, valgono le considerazioni emerse nel corso del paragrafo 2.7, per cui risulterebbe difficile provare l'intenzione dei governi

nell'atto della trasgressione climatica. Infine, per quanto riguarda l'elemento delle "grandi sofferenze" provocate o dei "gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale", la violazione degli impegni climatici e la reiterazione delle pratiche dannose a livello ambientale, causano - e causeranno - sofferenze, gravi lesioni fisiche e mentali a intere popolazioni, come è emerso dall'analisi del primo capitolo sugli effetti del cambiamento climatico su più fronti, motivo per cui, tra l'altro, si parla di pace e sicurezza internazionali a rischio.

Non solo, se si considera il Rapporto pubblicato a gennaio 2022 dall'Assemblea Generale stilato dallo *Special Rapporteur* sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani legati al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, emerge, a proposito della questione in corso d'analisi, il tema delle c.d. "zone di sacrificio"⁶⁶⁵. Tali zone sono luoghi in cui i residenti soffrono le conseguenze devastanti per la salute fisica e mentale, e violazioni dei diritti umani come risultato del vivere in punti caldi di inquinamento e nelle aree fortemente contaminate. La crisi climatica sta creando una nuova categoria di questo tipo di zone, come risultato delle emissioni di gas serra senza sosta. Infatti, tali comunità sono diventate - e stanno continuando a diventare - inabitabili a causa di eventi meteorologici estremi o disastri ad insorgenza lenta, tra cui la siccità e l'innalzamento del livello del mare⁶⁶⁶.

Perciò, sembrerebbe che, nella negligente condotta di alcuni Paesi, o aziende, possano ricorrere quegli elementi di sofferenza, gravi lesioni fisiche e mentali a intere popolazioni propri dell'art. 7, par. 1, lett. k) dello Statuto di Roma della CPI.

⁶⁶⁵ Alcune comunità soffrono di ingiustizie ambientali per cui l'esposizione all'inquinamento e alle sostanze tossiche è così estrema nelle aree in cui vivono che vengono descritte come "zone di sacrificio". Ad oggi, una zona di sacrificio può essere intesa come un luogo in cui i residenti soffrono conseguenze devastanti per la salute fisica e mentale e violazioni dei diritti umani come risultato del vivere in punti caldi di inquinamento e aree fortemente contaminate. Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/49/53 del 12 gennaio 2022, p. 7.

⁶⁶⁶ *Ibid.*

Tuttavia, ad oggi, questa linea d'argomentazione si mostra tenue, in quanto, così come la R2P è tuttora controversa, lo sarebbe anche qualsiasi estensione della R2P che tenga conto delle condizioni climatiche. Inoltre, analogamente al caso del Myanmar, sorgerebbero, anche per il cambiamento climatico, ostacoli politici simili. Basti pensare che l'attuale Ministro degli Esteri cinese, Wang Yi, in un discorso del 2014 sullo stato di diritto internazionale, ha affermato che l'egemonismo, la politica di potenza e tutte le forme di "nuovo interventismo" costituiscono una sfida diretta ai principi fondamentali del diritto internazionale, tra cui il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale e la non interferenza negli affari interni degli altri Paesi. Queste rappresentano chiare indicazioni di un'opposizione di principio nei confronti della R2P⁶⁶⁷. La Cina, il Giappone e altri Stati continuano a impegnarsi nei dibattiti sulla R2P con un approccio non teso all'espansione della sua portata, bensì al contenimento dei suoi effetti⁶⁶⁸. Tant'è che, a riguardo, alcuni autori hanno definito questo impegno come "attivo nel non essere attivo"⁶⁶⁹.

Non solo, alcuni autori sottolineano il fatto che, seppur la R2P inquadri la comunità internazionale come uno spettatore con l'obbligo morale di aiutare, il cambiamento climatico è stato guidato dagli stessi Stati che siedono a cavallo e che esercitano il potere del Consiglio⁶⁷⁰. A riguardo, l'autore K. Conca sottolinea la necessità di riconoscere responsabilità stratificate: la responsabilità di uno Stato

⁶⁶⁷ Cfr. S. CHESTERMAN, *Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention: From Apology to Utopia and Back Again*, in *The Oxford Handbook on the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, pp. 808-820.

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ Cfr. S. BAE, A. INFANZON, M.J. ABBE, *Active in Not Being Active (AINBA): how East Asian powers accept R2P*, in *Asian Journal of Political Science*, 2018, vol. 26, n. 1, pp. 16-34.

⁶⁷⁰ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 14.

di proteggere, la responsabilità della comunità internazionale di non trascurare, e la responsabilità dei principali emettitori per gli effetti⁶⁷¹.

Inoltre, nel contesto della “protezione” legata al clima, occorrerebbero progressi significativi negli sforzi del Segretariato al fine di riposizionare la R2P come una norma che sottolinei la prevenzione piuttosto che un intervento reattivo, il che legittimerebbe maggiormente il ruolo Consiglio⁶⁷². Si tratterebbe, perciò, di un salto politicamente complesso e aprirebbe un “vaso di Pandora della legittimità”⁶⁷³, che sarebbe difficile da richiudere. Basti considerare, per esempio, che l'esercito statunitense si colloca al 55° posto tra i maggiori emettitori di gas serra, più grande di molte nazioni europee⁶⁷⁴. Ricorrere all'uso della forza, ad oggi, per affrontare il cambiamento climatico, risulta essere un percorso gravato da molte, forse troppe, questioni di legittimità.

Tuttavia, il caso del Myanmar torna un'ultima volta utile per quanto riguarda le vie che esso suggerisce: iniziative congiunte con organizzazioni regionali e sub-regionali, accordi bilaterali con autorità locali e compromessi con le potenze di leadership risulterebbero utili anche nel contesto del cambiamento climatico, tant'è che l'ultimo progetto di risoluzione del dicembre 2021, seppur bloccato dal veto russo, sottolineava fortemente questi aspetti.

⁶⁷¹ Cfr. K. CONCA, *An unfinished foundation: The United Nations and global environmental governance*, in Oxford University Press, New York, 2015, p. 197.

⁶⁷² Cfr. Assemblea Generale, Consiglio di Sicurezza, *Report of the Secretary-General on The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*, UN. Doc. A/67/929-S/2013/399, del 9 luglio 2013.

⁶⁷³ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 576.

⁶⁷⁴ Cfr. N. C. CRAWFORD, *Pentagon fuel use, climate change, and the costs of war*, Watson Institute, Brown University, 2019.

2.8.3 Il green *Peace-keeping*

Il progetto di risoluzione del Consiglio di dicembre 2021⁶⁷⁵ riconosceva un ruolo cardinale nell'ambito della mitigazione del *climate change*, anche alle operazioni di *peace-keeping* e *peace-building*. Al fine di poter introdurre il ruolo di queste operazioni nella questione del *climate change*, occorre analizzare le loro successive evoluzioni, occorre partire dal progetto dell'ONU, fallito, di istituire un esercito internazionale sotto la sua egida.

Questo esercito internazionale sarebbe stato costituito da forze armate messe a disposizione, ai sensi dell'art. 43⁶⁷⁶, su richiesta del Consiglio ed in conformità ad accordi speciali, da parte dei Membri delle Nazioni Unite. Inoltre, l'art. 47⁶⁷⁷ prevedeva la costituzione di un Comitato di Stato maggiore, costituito dai Capi di stato maggiore dei cinque membri permanenti, al fine di coadiuvare il Consiglio nella trattazione di problemi militari connessi al mantenimento della pace, e nell'impiego e nel comando delle forze armate messe a disposizione dagli Stati membri⁶⁷⁸.

Tuttavia, dopo la caduta del muro di Berlino, le complicazioni tecnico-militari e la difficoltà di reperire risorse finanziarie hanno impedito la creazione di queste forze armate dell'ONU. Ciò ha fatto sì che si consolidassero delle azioni

⁶⁷⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021.

⁶⁷⁶ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 43.

⁶⁷⁷ *Ivi*, art. 47: "1. There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament. 2. The Military Staff Committee shall consist of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. Any Member of the United Nations not permanently represented on the Committee shall be invited by the Committee to be associated with it when the efficient discharge of the Committee's responsibilities requires the participation of that Member in its work. 3. The Military Staff Committee shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council. Questions relating to the command of such forces shall be worked out subsequently. 4. The Military Staff Committee, with the authorization of the Security Council and after consultation with appropriate regional agencies, may establish regional sub-committees".

⁶⁷⁸ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* pp. 8-9.

militari atipiche, non espresse direttamente dalla Carta: le operazioni per il mantenimento della pace⁶⁷⁹.

Nel periodo tra il 1948 e la fine degli anni Ottanta, l'ONU ha realizzato un terzo del totale delle operazioni di mantenimento della pace, a partire dall'UNEF I, creata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 1000⁶⁸⁰ (Es-I) del 5 novembre 1956, che si è posta come forza cuscinetto tra le truppe di Francia, Regno Unito e Israele, da una parte, ed Egitto, dall'altra. Con questa operazione sono stati delineati gli elementi tipici del *peace-keeping*: il consenso dello Stato territoriale, la neutralità e l'imparzialità delle operazioni e l'uso della forza solo per legittima difesa.

Dagli anni Novanta sono stati lanciati gli altri due terzi delle operazioni, che si sono distinte perché hanno svolto non solo funzioni strettamente militari, ma anche operazioni umanitarie e di *peacebuilding*, al fine di assistere Paesi tormentati dalle guerre civili, ricostruendone il tessuto politico e sociale. Tra queste, spiccano la Missione delle Nazioni Unite in Kosovo (Unmik), creata con risoluzione n.1244⁶⁸¹ al termine dell'operazione militare della NATO, e l'Amministrazione transitoria a Timor Est (Untaet), istituita dalla risoluzione n. 1272⁶⁸², entrambe del 1999.

Dagli anni Duemila, il *peacekeeping* è stato finalizzato anche a promuovere la riconciliazione nazionale, il rispetto dei diritti umani, l'organizzazione e la verifica delle elezioni⁶⁸³.

⁶⁷⁹ *Ivi*, p. 242.

⁶⁸⁰ Cfr. Assemblea Generale, *Resolutions adopted without reference to a Committee*, UN. Doc. A/RES/1000 (ES-I) del 7 novembre 1956.

⁶⁸¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1244 (1999), adottata il 10 giugno 1999, relativa a Kosovo (Repubblica Federale di Jugoslavia).

⁶⁸² Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1272 (1999), adottata il 25 ottobre 1999, relativa a Timor Est.

⁶⁸³ *Ibid.* Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 244.

Nel corso del tempo si è formata una prassi per cui le operazioni per il mantenimento della pace sono state sempre più caratterizzate da un mandato esteso all'uso della forza, al fine di disarmare le parti in conflitto, proteggere i civili, il personale o le installazioni delle Nazioni Unite, prevenire attacchi contro zone di sicurezza e di interdizione aerea. Esempi di operazioni simili sono state l'Unosom II in Somalia e l'Unprofor nella ex Jugoslavia, istituite rispettivamente con risoluzione n. 814⁶⁸⁴ e n. 836⁶⁸⁵ del 1993⁶⁸⁶.

Attorno a queste nuove operazioni per il mantenimento della pace di carattere militare, è sorto un ampio dibattito. Ci si è chiesti se queste fossero una nuova categoria di operazioni, distinte sia da quelle tradizionali, che dalle misure collettive ai sensi del Capitolo VII, oppure se rientrassero nelle operazioni di *peace-keeping* e questa nuova versione fosse il frutto di una poca chiarezza dei mandati affidati dal Consiglio e dal Segretario generale alle forze di pace. In ogni caso, questo tipo di mandati, implicanti l'uso della forza e basati sul Capitolo VII, si sono sempre più diffusi, fino a diventare appunto una vera e propria prassi, spesso utilizzata dal Consiglio. La flessibilità della prassi, d'altronde, è fortemente dipesa dalla mancanza di una definizione univoca di *peace-keeping* e di disposizioni della Carta che lo prevedessero. Lo stesso fondamento giuridico di queste operazioni è piuttosto controverso: una parte della dottrina lo collega al Capitolo VI, definendo queste operazioni come funzionali al regolamento di controversie e situazioni, altri affermano che la loro base sia, invece, riconducibile all'art. 40 della Carta⁶⁸⁷.

In ogni caso, seppur il *peace-keeping* sia utile al regolamento di controversie e situazioni, esso va oltre il Capitolo VI. A riguardo, l'ex Segretario generale

⁶⁸⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 814 (1993), adottata il 26 marzo 1993, relativa alla Situazione in Somalia.

⁶⁸⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 836 (1993), adottata il 4 giugno 1993, relativa alla Situazione nella Repubblica di Bosnia ed Erzegovina.

⁶⁸⁶ *Ibid.* Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 244-245.

⁶⁸⁷ *Ivi*, pp. 245-247.

Hammaraskjöld, ha affermato la teoria “*Six and Half*”, collocando tali operazioni, idealmente, tra il Capitolo VI e il Capitolo VII della Carta. Inoltre, seguendo il parere della CIG del 1971 in merito alle “Conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza del Sudafrica in Namibia”, esistono dei poteri generali del Consiglio per l’adempimento della sua responsabilità *principale* derivante dall’art. 24.1 della Carta, in tema di mantenimento della pace e della sicurezza, cui va ricondotta l’istituzione delle operazioni di *peace-keeping*⁶⁸⁸.

Seppur il Consiglio abbia il pieno potere di istituire le forze per il mantenimento della pace, i principi applicabili a questo tipo di operazioni sono evoluti nel corso del tempo, andando a costituire una vera e propria prassi. A ragione di ciò, si sono sviluppate delle nuove forme di *peace-keeping*, come il *peace-building*, più collegato agli aspetti sociali e politici, o il *peace-enforcement*, preponderatamente connesso a mandati comprendenti l’uso della forza e fondato sul Capitolo VII della Carta. Infine, dal punto di vista strutturale, occorre sottolineare che questo tipo di operazioni sono organi sussidiari del Consiglio, istituite ai sensi dell’art. 29. È infatti compito del Consiglio determinarne l’istituzione, lo scopo, il mandato, la durata, l’ammontare del finanziamento, e le modifiche eventuali⁶⁸⁹.

Definito il funzionamento e l’evoluzione di queste operazioni, comprendiamo come queste siano ricollegabili al tema del cambiamento climatico. Infatti, potrebbero essere stabilite delle operazioni di *peace-keeping* al fine di facilitare gli sforzi di adattamento al cambiamento climatico e di mitigazione. Questi nuovi caschi “verdi” potrebbero giocare un ruolo chiave nell’affrontare le sfide legate al clima, come la scarsità di cibo, l’aumento dei livelli di povertà, gli spostamenti di popolazione intra e interstatali e i conseguenti conflitti armati.

Tuttavia, occorre ricordare, come menzionato precedentemente, che l’iniziativa più recente di affidare un nuovo ruolo più *green* a queste operazioni di

⁶⁸⁸ *Ibid.*

⁶⁸⁹ *Ibid.*

peace-keeping sia stata ostacolata dal veto di un Membro permanente, la Russia, e che la Cina si sia astenuta. Ciò si collega al fatto che una delle ragioni principali per cui alcuni Paesi si opponevano - e si oppongono - alla nozione di sicurezza ambientale, è che essa avrebbe potuto incoraggiare soluzioni militari inappropriate⁶⁹⁰.

⁶⁹⁰ Cfr. D. DEUDNEY, *The case against linking environmental degradation and national security*, in *Millennium Journal of International Studies*, 1990, vol. 19, n. 3, pp. 461–476.

CAPITOLO TERZO

ALTRE POSSIBILI MISURE IN CONGIUNZIONE CON IL CAPITOLO VII E PROSPETTIVE FUTURE

3.1 Possibili sinergie con i poteri del Capitolo VI

Giunti a questo punto, sembrerebbe che l'analisi potrebbe dirsi conclusa. Invece, seppur in maniera molto meno incisiva rispetto ai modi che sono stati appena analizzati, il Consiglio avrebbe ancora margine di manovra. La Carta delle Nazioni Unite, come un complesso marchingegno, offre altri ambiti di intervento per l'organo.

Per esempio, si potrebbe fare riferimento ai poteri conferiti al Consiglio dal Capitolo VI⁶⁹¹ dalla Carta, il c.d. “braccio non vincolante” del Consiglio. Infatti, il sistema della Carta per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è basato su uno schema dualistico, di cui il Capitolo VI (soluzione pacifica delle controversie) e VII (azioni in caso di minacce alla pace, violazioni della pace e atti d'aggressione) costituiscono i pilastri. La principale differenza tra i due Capitoli risiede nella natura conciliativa del primo e nel carattere coercitivo del secondo, rispettivamente basati sulla libera scelta delle parti e sulla natura non vincolante delle risoluzioni, da un lato, e una forte dentatura dell'ONU con il monopolio dell'uso della forza, dall'altro⁶⁹².

Secondo questo capitolo, l'organo può impegnarsi nella risoluzione delle controversie e fornire indicazioni per evitare pericoli per la pace e la sicurezza internazionali. Per cui, il Consiglio può invitare le parti di una controversia a regolarla mediante mezzi pacifici (negoziato, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o ad accordi regionali,

⁶⁹¹ Cfr. *Charter of the United Nations*, cit. Capitolo VI: “Pacific Settlement of Disputes”.

⁶⁹² Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 195.

o altri mezzi pacifici a loro scelta)⁶⁹³; può fare indagini su qualsiasi controversia o situazione grazie al suo potere d'inchiesta⁶⁹⁴ (anche direttamente *in loco*) con effetti deterrenti; può raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione adeguati⁶⁹⁵; raccomandare soluzioni che ritiene adeguate⁶⁹⁶.

Questo è ovviamente utile se le parti coinvolte si mostrano ricettive all'intervento del Consiglio e disposte a rispettare le sue raccomandazioni. Tuttavia, la prassi ha, più volte, mostrato che se gli Stati membri si mostrano riluttanti a dare seguito alle indicazioni del Consiglio, il che potrebbe facilmente annullare il suo intervento ai sensi del Capitolo VI, rendendo l'impegno del Consiglio poco più utile dell'attuale modello di legge internazionale sul clima⁶⁹⁷.

Il Consiglio potrebbe intervenire con una raccomandazione nei confronti del trasgressore climatico, in modo tale da favorire una pressione globale sul *target* in questione. Oppure, nell'ambito dei suoi poteri d'inchiesta, potrebbe portare avanti indagini, anche direttamente *in loco*, allo scopo di determinare se la continuazione della trasgressione degli NDCs, per esempio, o della deforestazione massiccia

⁶⁹³ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.* art. 33: “1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice. 2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means”.

⁶⁹⁴ *Ivi*, art. 34: “The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security”.

⁶⁹⁵ *Ivi*, art. 36, par. 1: “1. The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment”.

⁶⁹⁶ Il riferimento è sia agli artt. 37, par. 2 e 38 della Carta. *Ivi*, art. 37, par. 2: “If the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under Article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate”. *Ivi*, art. 38: “Without prejudice to the provisions of Articles 33 to 37, the Security Council may, if all the parties to any dispute so request, make recommendations to the parties with a view to a pacific settlement of the dispute”.

⁶⁹⁷ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 55.

della Foresta Amazzonica, possano indirettamente - nei modi che sono stati analizzati nel corso del primo capitolo - mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali. In ogni caso, un intervento simile costituirebbe un grande disincentivo, poiché una missione *in loco* o una raccomandazione con risonanza globale scoraggerebbe le eventuali pratiche dannose.

Le missioni *in loco* del Consiglio potrebbero essere organizzate, seguendo un approccio strategico, nei luoghi in cui i rischi legati al clima nei casi sono più evidenti. In tal modo, gli scettici potrebbero convincersi che esista una relazione tra il *climate change* e la sicurezza, che richiede l'attenzione del Consiglio in vari contesti. Perciò, le missioni *in loco* del Consiglio, dove i Membri possono vedere direttamente gli impatti del cambiamento climatico sull'ambiente della sicurezza, potrebbero essere un veicolo importante a questo proposito, come è stato il caso della visita al bacino del lago Ciad nel marzo 2017⁶⁹⁸. Seguendo tale approccio, si potrebbe analizzare se, nei casi in cui il cambiamento climatico sta influenzando il contesto di sicurezza, le risposte dell'ONU e dei governi ospitanti stanno funzionando. In tali casi, i Membri potrebbero includere, nel programma di tali visite, attività che si concentrino sui modi in cui i rischi legati al clima vengono gestiti. Inoltre, in tale contesto potrebbero risultare utili le nuove ricerche del

⁶⁹⁸ Il Consiglio ha concluso la sua visita nella regione del bacino del lago Ciad (Camerun, Ciad, Niger e Nigeria) esprimendo serie preoccupazioni per il deterioramento della situazione umanitaria, con la promessa di un sostegno a lungo termine per i governi e le popolazioni nella lotta contro l'organizzazione terroristica Boko Haram. I membri del Consiglio hanno sottolineato l'importanza di combattere il terrorismo, anche affrontando il cambiamento climatico e la povertà, garantendo il buon governo, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto e investendo nell'istruzione, nella maggiore partecipazione delle donne e nella ripresa economica. Cfr. United Nations, *Security Council wraps up Lake Chad Basin visit; stops in 'epicentre' of Boko Haram violence*, disponibile su <https://news.un.org/en/story/2017/03/552742-security-council-wraps-lake-chad-basin-visit-stops-epicentre-boko-haram>, del 6 marzo 2017. Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Report of the Security Council mission to the Lake Chad Basin region (Cameroon, Chad, Niger and Nigeria), 1-7 March 2017*, UN Doc. S/2017/403, del 5 maggio 2017.

CSEN⁶⁹⁹, del NUPI/Sipri⁷⁰⁰, dell'*International Crisis Group*⁷⁰¹ e di altri come punti di partenza al fine di coinvolgere gli scettici, formulare argomentazioni persuasive sostenute da prove scientifiche e ottenere un maggiore sostegno per il coinvolgimento del Consiglio nell'affrontare i rischi per la sicurezza legati al clima⁷⁰².

Nonostante simili azioni non avrebbero la stessa influenza concessa alle altre misure che sono state approfondite nel corso del secondo capitolo derivanti dall'attivazione dell'art. 39 - che hanno anche il vantaggio di essere più strettamente legate al concetto di sicurezza⁷⁰³ - una sinergia tra i poteri "investigativi" del Capitolo VI e uno strumento del Capitolo VII (come, ad esempio, il sistema delle *smart sanctions*) potrebbe rivelarsi comunque utile.

⁶⁹⁹ Il *Climate Security Expert Network* (CSEN), che comprende circa 30 esperti internazionali con sede in tutto il mondo, è un centro di ricerca sui legami tra clima e sicurezza, sugli effetti del cambiamento climatico sulla sicurezza e sulle risposte a questi problemi. Il CSEN sostiene il *Group of Friends on Climate and Security* e il *Climate Security Mechanism* del sistema delle Nazioni Unite sintetizzando le conoscenze e le competenze scientifiche, fornendo consigli sui punti di ingresso per costruire la resilienza ai rischi legati al clima e alla sicurezza, e aiutando a rafforzare una comprensione condivisa delle sfide e delle opportunità di affrontare i rischi per la sicurezza legati al clima. La rete è sostenuta da una sovvenzione del Ministero degli Esteri tedesco; il segretariato del CSEN è gestito dal think tank berlinese Adelphi. Cfr. CSEN, *Climate Security Expert Network*, disponibile su <https://climate-security-expert-network.org/>.

⁷⁰⁰ Il *Norwegian Institute of International Affairs* (NUPI) e lo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) hanno concordato una cooperazione triennale con il finanziamento del Ministero norvegese degli affari esteri. L'obiettivo della collaborazione è di informare il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sui rischi per la sicurezza e lo sviluppo legati al clima per alcuni paesi e regioni selezionati nell'agenda del Consiglio di Sicurezza. Cfr. SIPRI, *SIPRI and NUPI form cooperation to inform UN Security Council*, disponibile su <https://www.sipri.org/news/2021/sipri-and-nupi-form-cooperation-inform-un-security-council>, del 4 febbraio 2021.

⁷⁰¹ L'*International Crisis Group* è un'organizzazione indipendente che lavora per prevenire le guerre e plasmare politiche che costruiscano un mondo più pacifico, Cfr. *International Crisis Group, Preventing War. Shaping Peace*, disponibile su <https://www.crisisgroup.org/who-we-are>. Esso è particolarmente attivo nel tema "climate change e conflitti", Cfr. *International Crisis Group, Climate Change and Conflict*, disponibile su <https://www.crisisgroup.org/future-conflict/climate>.

⁷⁰² Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf, del 21 giugno 2021, p. 17.

⁷⁰³ Cfr. A. MURPHY, *op. cit.*, p. 55.

A riguardo, occorre ricordare che, considerato il carattere “autonomo” delle misure provvisorie *ex art. 40* analizzate nel secondo capitolo, queste possono essere attivate anche sulla base del Capitolo VI, poiché possono trarre fondamento anche dall’art. 36.1⁷⁰⁴ della Carta. Esempi ne sono la risoluzione n. 924⁷⁰⁵ del 1994 relativa allo Yemen, con richiesta di cessate il fuoco, sospensione della fornitura delle armi alle parti e ritorno ai negoziati; la risoluzione n. 1860⁷⁰⁶ del 2009 sul conflitto nella Striscia di Gaza, con richiesta di cessate il fuoco immediato e la distribuzione degli aiuti umanitari⁷⁰⁷. Perciò, il Consiglio potrebbe intervenire con delle misure provvisorie anche appellandosi ai poteri riconosciutigli dal Capitolo VI della Carta. Infine, occorre menzionare che il fallito progetto di risoluzione del dicembre 2021 accentuava fortemente il ruolo della risoluzione pacifica delle controversie, soprattutto nelle situazioni di conflitto legate al cambiamento climatico, anche in modo preventivo, per evitare che simili controversie evolvano in violenza.

3.2 le “COP di Sicurezza”

Il Consiglio potrebbe ospitare delle discussioni di alto livello sulle questioni inerenti alla sicurezza climatica, che rientrino nella sua zona di competenza e mandato. Nonostante la Conferenza delle Parti (COP) si riunisca già annualmente, in conformità all’art. 7⁷⁰⁸ della Convenzione quadro, è pur vero che il dialogo

⁷⁰⁴ Cfr. *Charter of the United Nations, cit.* art. 36, par. 1: “The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment”:

⁷⁰⁵ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 924 (1994), adottata il 1° giugno 1994, relativa allo Yemen.

⁷⁰⁶ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1860 (2009), adottata l’8 gennaio 2009, relativa allo Situazione in Medio Oriente, compresa la questione palestinese.

⁷⁰⁷ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 220.

⁷⁰⁸ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change, cit.*, art. 7, par. 4: “The first session of the Conference of the Parties shall be convened by the interim secretariat referred to in Article 21 and shall take place not later than one year after the date of entry into force of the

scienza-sicurezza potrebbe essere ulteriormente amplificato. Infatti, le discussioni del Consiglio sul clima e il forum sulla sicurezza climatica guidati dall'organo potrebbero svolgersi in modo più sistematico, sincronizzando ancor di più tutti gli sforzi sul clima della Convenzione quadro, dell'IPCC e della più ampia comunità scientifica⁷⁰⁹.

A tal fine, potrebbero essere costituite delle “COP di sicurezza”, successive alle normali COP, così da poter sfruttare l'esperienza e l'autorità del Consiglio. Queste *Security COPs*, lavorerebbero in armonia con l'UNFCCC, facilitando il flusso di informazioni e permettendo ai membri dell'UNFCCC di porre questioni e problemi di sicurezza climatica direttamente al Consiglio. In tal modo, il Consiglio potrebbe essere maggiormente integrato nella *governance* internazionale del clima⁷¹⁰.

Ciò allevierebbe anche le preoccupazioni che il Consiglio possa “invadere” il lavoro di altri organi dell'ONU: le nuove “COP di sicurezza” riaffermerebbero il ruolo centrale della Convenzione quadro nella *governance* internazionale del clima, pur attingendo alle competenze e alle autorità del Consiglio. D'altronde, indipendentemente dal modo preciso in cui si svolgerà il futuro impegno del Consiglio sul clima, esso dovrebbe essere aperto, trasparente, di routine e integrato negli sforzi di *governance* esistenti⁷¹¹.

L'istituzione delle *Security COPs* aiuterebbe a valutare i progressi (o i fallimenti) degli Stati rispetto all'Accordo di Parigi. Queste nuove COP fornirebbero anche una periodicità sufficiente per far luce su quali Nazioni siano al di sotto dei loro impegni per ridurre le emissioni di gas serra, e si impegnerebbero con la più recente scienza del clima. Così, il Consiglio potrebbe

Convention. Thereafter, ordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held every year unless otherwise decided by the Conference of the Parties”.

⁷⁰⁹ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* pp. 45-46.

⁷¹⁰ *Ibid.*

⁷¹¹ *Ibid.*

partecipare al cambiamento climatico, facilitando la condivisione delle informazioni, portando la propria esperienza, e fondendo le più recenti competenze di sicurezza nazionale, di *intelligence* e scientifiche sul clima⁷¹².

Infine, queste nuove COP potrebbero aiutare a informare le azioni successive del Consiglio, ponendo le basi per future potenziali misure di applicazione. Ad esempio, la creazione delle COP di sicurezza sarebbe funzionale alle sanzioni economiche dell'art. 41. Così facendo, si potrebbero colpire gli Stati che violano in modo flagrante i loro obblighi legali sul cambiamento climatico, poiché essi minerebbero sconsideratamente la pace e alla sicurezza internazionali. In tal modo, si potrebbe anche includere la messa al bando di beni particolarmente perniciosi che contribuiscono al riscaldamento globale o la sanzione delle Nazioni che non riescono a fornire un'adeguata supervisione del clima⁷¹³.

Idealmente, la proposta di istituire delle COP di sicurezza, così come i poteri del Capitolo VI sulle violazioni del clima, potrebbero aiutare a informare il processo decisionale del Consiglio sulla questione del *climate change*.

3.3 Un nuovo organo sussidiario...

Un'ulteriore opzione a disposizione del Consiglio potrebbe essere quella di ricorrere agli artt. 7.2⁷¹⁴ e 29⁷¹⁵ della Carta delle Nazioni Unite, che gli conferiscono l'autorità di istituire gli organi sussidiari che esso ritenga necessari per lo svolgimento delle sue funzioni. In tal modo, il Consiglio potrebbe creare un

⁷¹² *Ibid.*

⁷¹³ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 573.

⁷¹⁴ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 7, par. 2: "Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter".

⁷¹⁵ *Ivi*, art. 29: "The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions".

organo sussidiario per il monitoraggio del rispetto dell'UNFCCC, o di altri obblighi climatici.

Infatti, l'istituzione di organi sussidiari, quali comitati, gruppi di esperti o gruppi di monitoraggio comprendenti tipicamente rappresentanti di tutti i 15 Stati membri del Consiglio e operanti sulla base del consenso, non è insolita. Nel corso degli anni il Consiglio ha istituito una varietà di cosiddetti organi di “*enforcement*”⁷¹⁶, e tutti i regimi sanzionatori delle Nazioni Unite sono assistiti da uno o più di tali organi⁷¹⁷. Inoltre, tali organi sussidiari del Consiglio sono stati piuttosto efficaci nel facilitare l'adozione della legislazione da parte degli Stati membri dell'ONU.⁷¹⁸

Ancora una volta, le risoluzioni n. 1373 e n. 1540, menzionate precedentemente, forniscono un precedente per questo tipo di azione. Esse sono assistite da organi esecutivi dedicati, incaricati di rivedere l'attuazione degli obblighi statali, nonché l'efficacia delle risoluzioni stesse⁷¹⁹.

L'attuazione della risoluzione n. 1373 è stata assistita da un sistema di monitoraggio intrusivo, composto dal *Counter-Terrorism Committee* (CTC) e dal *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED).

Il CTC è stato modellato sui comitati di sanzioni specifici per Paese che il Consiglio aveva istituito negli anni precedenti. Il comitato era originariamente incaricato di monitorare l'attuazione della risoluzione n. 1373. Successivamente, il suo mandato è stato esteso per includere la facilitazione dell'assistenza tecnica agli Stati e la collaborazione con le organizzazioni internazionali, regionali e

⁷¹⁶ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 111.

⁷¹⁷ Cfr. ad esempio, Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 751 (1992), adottata il 24 aprile 1992, relativa alla Situazione in Somalia; Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1518 (2003), adottata il 24 novembre 2003, relativa a Iraq-Kuwait; Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1533 (2004), adottata il 12 marzo 2004, relativa alla Repubblica Democratica del Congo; risoluzione n. 1718 (2006), adottata il 14 ottobre 2006, relativa alla Non proliferazione / Repubblica Popolare Democratica di Corea.

⁷¹⁸ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 122.

⁷¹⁹ *Ivi*, p. 111.

subregionali, nonché la promozione delle *best practices* nelle aree di competenza della risoluzione 1373⁷²⁰.

Il CTED è stato istituito nel 2004 per assistere la CTC e ha rappresentato una chiara innovazione nella pratica degli organi esecutivi del Consiglio⁷²¹. Esso svolge una serie di funzioni, tra cui la valutazione da parte di esperti dell'attuazione della risoluzione nella legislazione nazionale, e facilita l'assistenza tecnica antiterrorismo ai singoli Paesi, per esempio attraverso visite *in loco*⁷²². Il lavoro del CTC e del CTED è simile a quello di altri organismi delle Nazioni Unite, come quelli che controllano l'attuazione dei trattati internazionali sui diritti umani. Entrambi gli organismi esaminano i rapporti presentati dagli Stati membri dell'ONU e forniscono assistenza tecnica al fine di migliorare la loro capacità di attuare i loro obblighi internazionali, sviluppando anche strumenti, come, ad esempio, le *best practices* nel regime antiterrorismo⁷²³.

Come il CTC, il *1540 Committee*⁷²⁴, è stato incaricato di monitorare e coordinare l'assistenza tecnica per l'attuazione della risoluzione n. 1540, tra l'altro, facilitando l'assistenza di esperti e organizzando visite nei Paesi su richiesta degli Stati⁷²⁵. Il Comitato è composto da rappresentanti di tutti i membri del Consiglio, che sono supportati dall' *UN Department of Political Affairs* e dall' *UN Office of Disarmament Affairs*.

Il Comitato 1540 esamina i rapporti degli Stati membri delle Nazioni Unite relativamente alle misure adottate per attuare la risoluzione n. 1540. Esso ha

⁷²⁰ Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1377 (2001), adottata il 12 novembre 2001, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.

⁷²¹ Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1535 (2004), adottata il 26 marzo 2004, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.

⁷²² Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 112.

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1540 (2004), *cit.*, par. 4. Il Comitato era stato istituito per un periodo di due anni, ma il suo mandato è stato successivamente esteso.

⁷²⁵ Il Comitato 1540 stesso non fornisce assistenza, ma ha un ruolo di c.d. "*clearinghouse*" a fine di facilitare l'assistenza.

rafforzato i regimi globali di non proliferazione e antiterrorismo, sostenendo la cooperazione tra organizzazioni internazionali e regionali.

Come il CTC, il *1540 Committee* è teoricamente dotato di una serie di poteri per affrontare i casi di inosservanza degli obblighi di segnalazione degli Stati. Tuttavia, finora, il Comitato non ha mai adottato sanzioni per l'inadempienza. Come il CTC, il Comitato 1540 ha adottato un approccio non conflittuale, impegnandosi in varie attività di sensibilizzazione al fine di promuovere la piena attuazione della risoluzione n. 1540 e assumendo un ruolo di facilitatore per la condivisione delle esperienze e delle lezioni apprese, lo sviluppo delle capacità e l'assistenza tecnica⁷²⁶.

Questi Comitati si sono dimostrati estremamente utili nell'aiutare a sviluppare la cooperazione e lo sviluppo di capacità tra gli Stati nazionali e il loro monitoraggio ha riscosso notevoli successi. Sebbene sia difficile determinare quale ruolo abbiano avuto i meccanismi di applicazione, è un dato di fatto che dall'adozione delle suddette risoluzioni molti Stati abbiano preso provvedimenti per rivedere le leggi esistenti o adottarne di nuove e, in generale, per migliorare la conformità con i regimi globali di antiterrorismo e non proliferazione stabiliti dal Consiglio⁷²⁷. Inoltre, occorre considerare il fatto che tali Comitati sono stati piuttosto cauti nell'esercizio dei poteri esecutivi, concentrando i loro sforzi su tipi di misure non coercitive, come il rafforzamento delle capacità, la promozione dello sviluppo e della diffusione delle *best practices*.

Il CTC, soprattutto, è stato considerato un successo per la sua natura trasparente e la capacità di raccogliere i rapporti di tutti gli Stati membri in un unico luogo, creando il più grande corpo di informazioni sul controterrorismo mondiale⁷²⁸. Per quanto riguarda il *1540 Committee*, nonostante i risultati siano

⁷²⁶ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 114.

⁷²⁷ *Ibid.*

⁷²⁸ Cfr. D. CORTRIGHT, *Can the UN battle terrorism effectively?*, in *USA Today Magazine*, 2005, vol. 133, pp. 62-64.

stati meno impressionanti rispetto a quelli ottenuti dal CTC, gli Stati hanno generalmente rispettato i loro obblighi ai sensi della risoluzione n. 1540⁷²⁹.

Il Consiglio potrebbe riprendere tali modelli e introdurre un Comitato contro il cambiamento climatico, con lo stesso identico scopo. Tale nuovo *Counter Climate Change Committee* potrebbe anche monitorare il rispetto degli obblighi che il Consiglio stesso “legifera” per tutti gli Stati⁷³⁰.

Seppur, probabilmente, un Comitato simile rifletterebbe le attuali strutture dell'UNFCCC, è anche decisamente possibile che, se presieduto da giuste personalità, possa conseguire un insieme più conciso di obiettivi relativi alla condivisione delle informazioni e al trasferimento di tecnologia rispetto a quanto possano fare i meccanismi dell'UNFCCC. Per esempio, Il britannico Sir Jeremy Greenstock, che ha presieduto il CTC, è stato personalmente elogiato per la sua leadership efficace e dinamica, sottolineando l'aspetto fondamentale del potere derivante dalla scelta della persona “giusta” nel presiedere un tale Comitato⁷³¹. D'altronde, organismi più piccoli con un mandato più preciso possono, in molti casi, ottenere di più rispetto a istituzioni disperse e troppo numerose, che sono costrette a dover bilanciare priorità multiple.

Perciò, un *Counter-Climate Change Committee*, presieduto dalle giuste personalità, potrebbe anche solo svolgere una funzione di raccolta dei rapporti sulle capacità degli Stati e di condivisione delle *best practices*, per esempio. Un comitato simile potrebbe anche avere l'effetto di semplificare alcuni dei meccanismi fin troppo complessi del diritto internazionale sui cambiamenti climatici, concentrandosi su un unico compito⁷³².

⁷²⁹ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 113.

⁷³⁰ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 78.

⁷³¹ Cfr. J. DHANAPALA, *The United Nations' Response to 9/11*, in *Terrorism and Political Violence*, 2005, vol. 17, pp. 17-23.

⁷³² Cfr. R. O. KEOHANE; D. G. VICTOR, *The regime complex for climate change*, in *Perspectives on politics*, M. BERNHARD, D. I. O'NEILL (eds.), 2011, vol. 9, n. 1, pp. 7-23.

Per quanto riguarda la composizione di questo *Committee*, si potrebbe riprendere il modello del CTC e del Comitato 1540, perciò renderlo costituito dai 15 membri del Consiglio⁷³³. Altrimenti, per una maggiore rappresentatività e partecipazione, da un lato, e per evitare di far sedere in maniera permanente i maggiori emettitori globali, dall'altro, si potrebbe cercare di ampliarne la compagine. A riguardo, occorre considerare che se il CCCC fosse costituito da un numero di Membri maggiore rispetto al Consiglio, ciò avrebbe un'influenza, seppur indiretta, sulla composizione stessa del Consiglio, consentendo la partecipazione ad un suo organo sussidiario di Stati che non ne fanno parte. Un possibile modello cui attingere al fine di trovare una soluzione per aumentarne la compagine potrebbe essere la *Peacebuilding Commission* (PBC), un caso particolare di organo sussidiario misto, istituito con delibere parallele dell'Assemblea Generale e del Consiglio⁷³⁴. In tal caso, anche il CCCC dovrebbe essere un organo sussidiario misto. In entrambi i casi, i Membri dovrebbero essere eletti a rotazione.

Per quanto concerne i compiti del CCCC, esso potrebbe avere effetti sanzionatori nei confronti dei trasgressori climatici. Tuttavia, dando uno sguardo alla prassi, si evidenzia che simili organismi del Consiglio non hanno usato i loro poteri in tal modo, optando piuttosto per un approccio di facilitazione della conformità. Inoltre, nel caso di organi sussidiari sanzionatori, rimarrebbero le

⁷³³ Per la composizione attuale dei membri del CTC, Cfr. United Nations, *Members of the Counter-Terrorism Committee*, disponibile su <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/members-counter-terrorism-committee>. Per la composizione del *1540 Committee*, Cfr. *1540 Committee, Chair, Vice-Chairs, Members*, disponibile su <https://www.un.org/en/sc/1540/about-1540-committee/composition/chair-vice-chairs-members.shtml>.

⁷³⁴ Cfr. Assemblea generale, *The Peacebuilding Commission* adottata il 20 dicembre 2005, UN Doc. A/RES/60/180 del 30 dicembre 2005. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1645 (2005) relativa alla Costruzione della pace postbellica, del 20 dicembre 2005. Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 181.

stesse problematiche e sfide legali menzionate nel caso delle sanzioni *smart* climatiche⁷³⁵.

Perciò, è possibile concludere affermando che l'organo sussidiario climatico potrebbe svolgere un ruolo "manageriale", piuttosto che esecutivo, esaminando i rapporti sulle attività degli Stati membri dell'ONU, fornendo consigli su come queste possano essere rafforzate⁷³⁶, concentrandosi sulla facilitazione dell'assistenza tecnica agli Stati, la collaborazione con le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali e la promozione delle *best practices*.

3.4...e altre possibili misure

Esistono altre possibili misure che potrebbero essere adottate dal Consiglio, in maniera congiunta con le azioni di sicurezza collettiva del Capitolo VII.

Ai sensi della responsabilità primaria del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, secondo l'articolo 24⁷³⁷, l'organo potrebbe svolgere anche altri ruoli, istituire altri meccanismi sussidiari, intervenendo in maniera più *soft*, ma pur sempre utile. Perciò, proseguendo l'analisi dei possibili interventi del Consiglio, occorre menzionare altri ambiti in cui la sua attività potrebbe rivelarsi utile.

3.4.1 Una nuova UPR climatica

Al fine di ottenere un controllo migliore sugli obiettivi di Parigi, sulla scorta dell'esperienza delle Nazioni Unite, si potrebbe operare un parallelismo con un'altra area di intervento in cui l'organizzazione opera: i diritti umani, i cui

⁷³⁵ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 78.

⁷³⁶ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 119.

⁷³⁷ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 24.

controlli di natura politica e giuridica, e la loro evoluzione, hanno costituito un importante mezzo di controllo per il rispetto degli stessi.

Prendendo come modello l'*Universal Periodic Review* (UPR) svolta dal Consiglio dei diritti umani, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potrebbe adottare una risoluzione con cui stabilisca che il *Counter Climate Change Committee* - la cui possibile istituzione è stata delineata nel corso del paragrafo 3.3 - si occupi di effettuare una *Universal Periodic Review* climatica, per il monitoraggio del rispetto dell'UNFCCC e degli obiettivi di Parigi. Questa nuova UPR potrebbe non essere strettamente vincolante, ma comunque rivelarsi utile.

Infatti, nell'ambito delle procedure di controllo dei diritti umani, l'istituzione della *Universal Periodic Review* ha costituito un importante elemento di novità. Questa ha rappresentato un punto di svolta nella gestione delle procedure di controllo dei diritti umani, apportato dalla riforma del sistema dei diritti umani del 2006. L'UPR ha rappresentato un'efficace risposta alle critiche di selettività e di strumentalizzazione che avevano, in misura crescente, investito l'operato della Commissione dei diritti umani⁷³⁸.

Allo stesso modo, si potrebbe pensare di istituire una "UPR climatica" in grado di assicurare (come l'UPR classica) un "*universal coverage and equal treatment of all States*" che monitori la situazione del rispetto del tema del cambiamento climatico in tutti gli Stati membri dell'ONU in una "*objective, transparent, non selective, constructive, non-confrontational and non-politicized manner*". L'esame di questa nuova *Universal Climatic Periodic Review*, potrebbe essere condotto, sulla base della Carta delle Nazioni Unite, dell'Accordo di Parigi e dei relativi NDCs, degli accordi in materia di *climate change* di cui lo Stato è parte, nonché delle promesse e degli impegni assunti dallo Stato sia pubblicamente, che al momento della presentazione della sua eventuale candidatura per l'elezione al *Counter Climate Change Committee*. L'ultimo

⁷³⁸ Cfr. A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011, p. 90.

parametro di controllo, in particolare, potrebbe efficacemente arginare la pratica diffusa degli Stati di fare promesse e poi non mantenerle.

Per quanto riguarda il funzionamento, l'UPR climatica potrebbe seguire il modello dell'UPR dei diritti umani. I primi Stati da sottoporre al controllo verrebbero sorteggiati, ciascuno per ogni gruppo regionale, e poi si seguirebbe l'ordine alfabetico, facendo attenzione a sottoporre a controllo ciascuno Stato prima che questo termini il suo mandato nel *Counter Climate Change Committee*.

Un gruppo di lavoro (in cui siano rappresentati tutti gli Stati componenti il Comitato climatico) svolgerebbe la *review*, utilizzando le informazioni fornite dallo Stato sottoposto a controllo, da altri documenti delle Nazioni Unite, dagli *stakeholders* rilevanti, dalle ONG. Questo gruppo di lavoro potrebbe giovare dell'assistenza di una *troika* costituita da relatori scelti all'interno del Comitato climatico, tra gli appartenenti a gruppi regionali diversi. L'esito della procedura sarebbe adottato in plenaria dal *Counter Climate Change Committee* e potrebbe consistere, come per la nota UPR, in un rapporto che dia conto dell'esame svolto, contenente le conclusioni e le raccomandazioni del Comitato stesso, formalizzando gli impegni assunti dalle autorità statali. Fra i contenuti di ogni rapporto vi dovrebbe essere una valutazione della situazione del rispetto del tema del cambiamento climatico e, dunque, anche una potenziale condanna dei comportamenti in violazione di quest'ultimo. Per quanto riguarda il meccanismo di *follow-up* di questo sistema, spetterebbe ovviamente allo Stato in questione dare seguito alle raccomandazioni e alle eventuali condanne. Si potrebbe anche intervenire, nei casi di reiterata negligenza e persistente non cooperazione dello Stato controllato, con degli ulteriori *follow-up* specifici. Inoltre, occorre sempre tenere in considerazione che, seppur un meccanismo simile non sia vincolante, il costo politico della mancanza di collaborazione costituisce uno sprone fondamentale per il cambiamento della condotta statale.

In tal modo, il multilateralismo come chiave di cooperazione emergerebbe a pieno titolo: si tratterebbe propriamente di un meccanismo di *capacity-building*⁷³⁹.

Infine, si potrebbe comunque fare ricorso a un meccanismo simile per sfidare i Paesi che aspirano a un seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. In tal modo, questi potrebbero trovarsi a dover spiegare come intendano il loro ruolo sulla questione del cambiamento climatico. Ciò potrebbe essere applicato sia alle campagne per i seggi elettivi dell'attuale Consiglio, che - nel caso di un Consiglio allargato e riformato - per gli altri tipi di seggi (ad es. semi-permanenti⁷⁴⁰). Gli aspiranti dovrebbero parlare in modo specifico della loro visione di come la questione del cambiamento climatico possa essere integrata nel mandato del Consiglio. In tal caso, la *review* potrebbe essere svolta anche sulla base di dichiarazioni simili.

Occorre considerare che il *Paris Agreement* prevede già delle revisioni periodiche degli sforzi delle parti, sia a livello individuale, ai sensi dell'art. 13⁷⁴¹ dell'Accordo, che aggregato, secondo l'art. 14⁷⁴². Inoltre, l'art. 15 stabilisce un meccanismo di conformità "*expert-based*", "*facilitative*", "*non-adversarial*" and "*non-punitive*"⁷⁴³. In ogni caso, tale meccanismo di conformità segue un approccio

⁷³⁹ Nella costruzione di questa nuova UPR climatica, si riprende il modello della nota UPR, Cfr. A. MARCHESI, *op. cit.*, pp. 90-91.

⁷⁴⁰ Il riferimento è alle proposte di riforma del Consiglio di sicurezza, alcune delle quali proponevano l'istituzione di seggi "semi-permanenti", Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* pp. 182-186.

⁷⁴¹ Cfr. *Paris Agreement*, cit., art. 13.

⁷⁴² *Ivi*, art. 14: "1. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement shall periodically take stock of the implementation of this Agreement to assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals (referred to as the "global stocktake"). It shall do so in a comprehensive and facilitative manner, considering mitigation, adaptation and the means of implementation and support, and in the light of equity and the best available science. 2. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement shall undertake its first global stocktake in 2023 and every five years thereafter unless otherwise decided by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement. 3. The outcome of the global stocktake shall inform Parties in updating and enhancing, in a nationally determined manner, their actions and support in accordance with the relevant provisions of this Agreement, as well as in enhancing international cooperation for climate action".

⁷⁴³ *Ivi*, art. 15: "1. A mechanism to facilitate implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement is hereby established. 2. The mechanism referred to in

“manageriale”, piuttosto che esecutivo, teso a forzare – piuttosto che incoraggiare - la conformità, permettendo la consultazione delle parti e la cooperazione. L'esistenza di processi e meccanismi simili è una novità importante, ma resta dipende dalla volontà politica delle parti dell'Accordo di costruire un solido quadro di conformità⁷⁴⁴. Per cui, data l'urgenza del tema e considerato il ritmo del processo, è vitale che tutte le parti siano sottoposte a un controllo rigoroso sull'attuazione e la conformità. A tal fine, l'UPR climatica delineata e, in generale, il Consiglio, potrebbero essere molto d'aiuto.

Inoltre, dal momento che il principio delle responsabilità comuni ma differenziate introduce divari importanti in termini di obblighi statali, e considerando che i Paesi sviluppati hanno tendenzialmente rispettato i loro obblighi di rendicontazione - mentre solo pochi altri lo hanno fatto⁷⁴⁵ - una UPR climatica non selettiva e oggettiva, con un “unico peso” per tutti i Paesi, sviluppati e non, appartenenti all'*Annex I*, *Annex II* e *Non-Annex I* risulterebbe più utile, al fine di poter valutare equamente tutti i Paesi emettitori.

Infine, l'UPR climatica potrebbe lavorare anche, in un'ottica maggiormente coercitiva, di concerto con le sanzioni *smart* climatiche, al fine di affrontare le carenze percepite nel funzionamento dei processi di revisione esistenti nell'ambito del regime climatico, incoraggiando maggiormente gli Stati negligenti a rispettare i loro obblighi di rendicontazione e aderire alle raccomandazioni che emergono dal processo di revisione.

paragraph 1 of this Article shall consist of a committee that shall be expert-based and facilitative in nature and function in a manner that is transparent, non-adversarial and non-punitive. The committee shall pay particular attention to the respective national capabilities and circumstances of Parties. 3. The committee shall operate under the modalities and procedures adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement at its first session and report annually to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement”.

⁷⁴⁴ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 121.

⁷⁴⁵ *Ibid.*

Va sottolineato che la composizione statale del Consiglio comporta che le sue decisioni siano inevitabilmente influenzate da valutazioni politiche, per cui si potrebbe verificare una certa “politicizzazione”, ovvero l’uso distorto e strumentale della discrezionalità politica che, pur potendo essere attenuata, non è destinata a scomparire. In ultima analisi, è possibile affermare che la maggiore o minore riuscita del sistema, dipenderebbe dalla maggiore o minore sensibilità e responsabilità degli Stati⁷⁴⁶.

3.4.2 Una funzione di early-warning

Nell'ultimo decennio sono stati fatti diversi appelli per migliorare l'integrazione delle variabili ambientali nei sistemi di allerta precoce per la prevenzione dei conflitti legati al clima⁷⁴⁷. Facendo riferimento alla responsabilità primaria definita dall’art. 24, il Consiglio potrebbe svolgere un ruolo di *clearinghouse* o adottare misure *ex ante* al fine di svolgere una funzione di allarme rapido tesa ad arginare le tensioni dovute agli impatti climatici. In tal modo, esso potrebbe evidenziare le aree future in cui esiste un chiaro nesso clima-sicurezza. Un meccanismo simile potrebbe, ad esempio, coordinarsi con le “COP di sicurezza” al fine di identificare gli emergenti “*climate hotspots*”, dove i conflitti per la sicurezza alimentare o idrica sono più probabili⁷⁴⁸.

Già dal 2007, la delegazione del Belgio aveva, in occasione del relativo dibattito, chiesto alle Nazioni Unite di “*intensify its early warning efforts*”⁷⁴⁹. Nel

⁷⁴⁶ Cfr. A. MARCHESI, *op.cit.*, p. 95.

⁷⁴⁷ Cfr. M. A. LEVY, P. P. MEIER, *Early Warning and Assessment of Environment, Conflict, and Cooperation*, in *Understanding Environment, Conflict and Cooperation*, UNEP, Woodrow Wilson Center (eds.), Nairobi, 2004, pp. 38–47.

⁷⁴⁸ Cfr. M. NEVITT, *op. cit.* p. 569.

⁷⁴⁹ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007, p. 6.

2011, il tema era stato ribadito da Costa Rica, Ghana, Portogallo e Stati Uniti⁷⁵⁰. Affinché la funzione di *early-warning* climatico operata dal Consiglio possa essere efficace, essa dovrebbe rispondere a requisiti di carattere sia empirico, richiedendo informazioni di elevata qualità, che intuitivo, ovvero una certa abilità di interpretarle e capacità nel distribuirle.

L'esperienza del Consiglio sui temi dei bambini, delle donne e dei civili, dimostra le difficoltà riscontrate da tali meccanismi in allarme rapido⁷⁵¹. Ad esempio, quando, nel 2010, il Consiglio ha deciso di standardizzare il monitoraggio, l'analisi e le disposizioni di reporting sulla violenza sessuale legata ai conflitti, l'attenzione si è concentrata solo sul monitoraggio degli autori noti al fine di evitare ulteriori atti di violenza sessuale, piuttosto che intervenire sulle variabili che possono prevenire e prevedere eventi simili⁷⁵².

In ogni caso, anche se il Consiglio concordasse sulla portata delle informazioni di allerta precoce e migliorasse il loro uso tempestivo, rimarrebbero sfide di natura concettuale, pratica ed etica. A livello concettuale, non vi è un consenso accademico su come i fattori climatici aumentino il rischio di conflitti⁷⁵³. Per quanto riguarda le sfide di ordine pratico, ve ne sono diverse. *In primis*, si dovrebbe evitare la tendenza diffusa di produrre valutazioni frammentate, che comprometterebbero la possibilità di operare collegamenti tra i settori dello sviluppo, dell'adattamento e della costruzione della pace. Inoltre, ad oggi, la maggior parte degli strumenti di valutazione dei conflitti non riesce a integrare il cambiamento climatico, l'ambiente e le risorse naturali. Non solo, si registra una

⁷⁵⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.6587 del 20 luglio 2011, p.21.

⁷⁵¹ Cfr. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁵² Cfr. S. E. DAVIES, S. TITT, Z. NWOKORA, *Bridging the Gap: Early warning, gender and the responsibility to protect*, in *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n. 2, p. 235.

⁷⁵³ Cfr. M. BRZOSKA, C. FRÖHLICH, *Climate change, migration and violent conflict: vulnerabilities, pathways and adaptation strategies*, in *Migration and Development*, 2016, vol. 5, n. 2, pp. 190-210.

generale incapacità dei decisori di accedere alle informazioni⁷⁵⁴, l'esistenza di disincentivi a condurre valutazioni di alta qualità e la mancanza di dati necessari e un inadeguato sviluppo metodologico⁷⁵⁵. Per quanto concerne le impegnative questioni etiche, queste riguardano, per esempio, la questione sul chi dovrebbe avere accesso a tali informazioni. Lo *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* ha sostenuto che i sistemi di allerta precoce per i disastri funzionano meglio quando, oltre a compiere attività di valutazione e di monitoraggio, diffondono le informazioni alle comunità vulnerabili⁷⁵⁶.

A riguardo, potrebbe essere utile chiedersi quale avrebbe potuto essere il ruolo di un sistema di allerta precoce per i conflitti climatici, ad esempio, in Siria. Alcuni autori sostengono che la guerra civile siriana porti una chiara firma del cambiamento climatico, a causa della siccità sostenuta⁷⁵⁷. Non solo, un'attenta valutazione mostra l'importanza dei complessi legami tra i fattori climatici, economici e politici sul territorio⁷⁵⁸. Per cui, in questo caso, qualsiasi funzione di *early warning* avrebbe dovuto non solo includere informazioni sulla siccità, ma anche sulle pratiche di gestione dell'acqua, sui mezzi di sussistenza degli agricoltori e sui cambiamenti politici riguardanti i sussidi rurali. D'altronde, come

⁷⁵⁴ Cfr. L. RÜTTINGER, LUKAS, D. SMITH, G. STANG, D. TÄNZLER, J. VIVEKANANDA, *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*, 2015, disponibile su <https://www.newclimateforpeace.org>.

⁷⁵⁵ Cfr. M. A. LEVY, P. P. MEIER, *Early Warning and Assessment of Environment, Conflict, and Cooperation*, in *Understanding Environment, Conflict and Cooperation*, UNEP, Woodrow Wilson Center (eds.), Nairobi, 2004, pp. 38–47.

⁷⁵⁶ Cfr. L. RÜTTINGER, LUKAS, D. SMITH, G. STANG, D. TÄNZLER, J. VIVEKANANDA, *cit.*

⁷⁵⁷ Cfr. C. P. KELLEY, et al., *Climate change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought*, in *Proceedings of the national Academy of Sciences*, 2015, vol. 112, n. 11, pp. 3241–3246. Vedi anche M. FISCHETTI, *Climate Change Hastened Syria's Civil War*, in *Scientific American*, disponibile su <https://www.scientificamerican.com/article/climate-change-hastened-the-syrian-war/>, del 2 marzo 2015.

⁷⁵⁸ Cfr. F. DE CHÂTEL, *The role of drought and climate change in the Syrian uprising: Untangling the triggers of the revolution*, in *Middle Eastern Studies*, 2014, vol. 50, n. 4, pp. 521–535. Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, p. 220.

è stato analizzato nel corso del primo capitolo, i rischi per le popolazioni non derivano soltanto in maniera diretta dalle minacce, ma anche dal complesso *mix* dipendente dalle capacità e vulnerabilità delle comunità colpite⁷⁵⁹. A motivo di ciò, occorre tenere a mente che serva molto lavoro concettuale ed empirico per poter tracciare un'analisi sulla logica interventista, orientata alla crisi e alla protezione delle vittime, che modelli l'allerta precoce dei conflitti.

3.4.3 Una Commissione per il consolidamento della pace più consultiva

La Commissione per il consolidamento della pace (o *Peacebuilding Commission* - PBC), organo sussidiario del Consiglio e dell'Assemblea Generale⁷⁶⁰, potrebbe assumere un ruolo importante in questo disegno. Infatti, la consapevolezza dei rischi per la sicurezza legati al clima ha spinto l'architettura di *peacebuilding* delle Nazioni Unite a concentrarsi sempre più su questo tema⁷⁶¹.

Diversi incontri rilevanti a questo proposito si sono tenuti nel 2020. Nel luglio 2020, la *Peacebuilding Commission* (PBC) ha tenuto la sua prima riunione sulle sfide della costruzione della pace nelle isole del Pacifico, che si è concentrata ampiamente sui rischi posti dal cambiamento climatico alla regione. Nel settembre 2020, una riunione della PBC sul bacino del lago Ciad ha offerto un'ampia discussione sui rischi posti dal *climate change* e dal degrado ambientale. Nello stesso mese, la Commissione ha presentato una dichiarazione all'*Open debate* del

⁷⁵⁹ Cfr. UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), *Global assessment report on disaster risk reduction: Revealing risk, redefining development*, Geneva, 2011.

⁷⁶⁰ La PBC costituisce un caso particolare di organo sussidiario misto, composto da 31 Stati membri, istituito con delibere parallele dell'Assemblea Generale e del Consiglio di sicurezza. Per ulteriori informazioni sulla PBC, Cfr. Assemblea generale, *The Peacebuilding Commission* adottata il 20 dicembre 2005, UN Doc. A/RES/60/180 del 30 dicembre 2005. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1645 (2005) relativa alla Costruzione della pace postbellica, del 20 dicembre 2005. Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 181.

⁷⁶¹ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf, del 21 giugno 2021, p. 16.

Consiglio sugli impatti umanitari, osservando che la costruzione della resilienza al clima può essere vista come favorevole alla costruzione della pace⁷⁶².

Il Consiglio di sicurezza potrebbe, perciò, costruire una sinergia con la funzione consultiva della PBC, sollecitando maggiormente il suo contributo, soprattutto nel caso di specifici Paesi o regioni in cui il cambiamento climatico costituisce una preoccupazione per la sicurezza. Ciò potrebbe includere *briefing* da parte di funzionari del *Peacebuilding Support Office* (o del Presidente della PBC) che si concentrino su come il Consiglio possa lavorare al meglio, con le altre parti del complesso sistema delle Nazioni Unite, per affrontare gli effetti del *climate change* sulla sicurezza nei contesti vulnerabili e post-conflitto. Questi *briefing*, e altri input dall'architettura del *peacebuilding* dell'ONU, potrebbero includere consigli specifici su come progettare mandati che sottolineino gli impatti del cambiamento climatico sulla sicurezza. Uno di questi esempi è stata la lettera che il Presidente della *Peacebuilding Commission* ha trasmesso al Consiglio nel dicembre 2019 sulle priorità del *peacebuilding* nell'Africa occidentale e nel Sahel⁷⁶³, solo poche settimane prima del rinnovo del mandato dell'UNOWAS attraverso uno scambio di lettere tra il Segretario generale (S/2019/1009 del 19 dicembre 2019⁷⁶⁴) e il Consiglio di sicurezza (S/2020/85 del 31 gennaio 2020⁷⁶⁵)⁷⁶⁶. Nella lettera emergeva che, tra le varie e notevoli sfide della regione che richiedono un approccio globale per prevenire un'ulteriore *escalation* del

⁷⁶² *Ibid.*

⁷⁶³ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Letter dated 16 December 2019 from the Chair of the Peacebuilding Commission addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2019/950 del 17 dicembre 2019. Questa era una lettera del presidente del PBC che trasmetteva consigli in vista del rinnovo del mandato dell'UNOWAS.

⁷⁶⁴ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *United Nations Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS)*, UN Doc. S/2019/1009 del 30 dicembre 2019.

⁷⁶⁵ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Proposed mandate for the United Nations Office for West Africa and the Sahel*, UN Doc. S/2020/85 del 31 gennaio 2020.

⁷⁶⁶ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change, cit.*, p. 16.

conflitto e costruire e sostenere la pace, emergessero anche il degrado ambientale e gli effetti negativi del cambiamento climatico⁷⁶⁷.

Diversi elementi sembrerebbero importanti per generare un input più regolare da parte della PBC su mandati particolari. In primo luogo, il Paese designato come coordinatore informale tra il Consiglio e la PBC (solitamente un Membro eletto al Consiglio che serve contemporaneamente nella PBC) potrebbe svolgere un ruolo critico per identificare le opportunità per la funzione di consulenza della PBC. La Germania è stata particolarmente attiva durante il 2019-2020 nell'ampliare il numero di casi in cui il Consiglio ha richiesto la consulenza della PBC. Il Kenya, che è succeduto alla Germania nel 2021, ha svolto un ruolo altrettanto attivo, per esempio, garantendo un invito al Presidente della PBC per informare il Consiglio sulla regione dei Grandi Laghi nella sua riunione di aprile 2021⁷⁶⁸.

Infine, poiché la PBC opera per consenso ed è composta da 31 Stati membri con punti di vista eterogenei, la capacità del Presidente della PBC di negoziare efficacemente e di raggiungere accordi che generino consigli significativi e sostanziali per il Consiglio di sicurezza, può essere vitale. Ad esempio, nel 2020, sotto la presidenza canadese della PBC, vi è stato un aumento significativo del numero di dichiarazioni alla stampa e di documenti scritti adottati per consenso, molti dei quali hanno richiesto più turni di procedura prima di essere approvati⁷⁶⁹.

Merita attenzione il fatto che il ruolo della PBC sia stato fortemente rimarcato dal progetto di risoluzione del Consiglio del dicembre 2021, con riferimento al tema del nesso clima-sicurezza, della costruzione della resilienza, della

⁷⁶⁷ Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Letter dated 16 December 2019 from the Chair of the Peacebuilding Commission addressed to the President of the Security Council*, cit., p. 1.

⁷⁶⁸ Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, cit., p. 16.

⁷⁶⁹ *Ibid.*

cooperazione con gli altri organi delle Nazioni Unite e del dialogo con le comunità locali e la società civile⁷⁷⁰.

3.4.4 L'Informal Expert Group e le sue potenziali attività future

L'*Informal Expert Group* (IEG), il gruppo di esperti sui rischi legati al clima per la pace e per la sicurezza istituito nel 2020, per cui ancora in fase nascente, potrebbe svolgere un ruolo rilevante nella mitigazione del *climate change*.

Infatti, esso si è concentrato sin dal suo primo incontro inaugurale sui rischi legati al *climate change*, in particolare sulle possibili risposte operative a tali rischi in Somalia. Dal 2021, l'IEG si riunisce al fine di discutere le sfide della sicurezza climatica in Sahel⁷⁷¹. Esso potrebbe diventare un forum chiave per fornire ai Membri del Consiglio una migliore comprensione del nesso cambiamento climatico-sicurezza in vari Paesi e regioni⁷⁷².

Esperti locali, attori della società civile, funzionari governativi, personale dell'ONU nelle regioni interessate, rappresentanti di organizzazioni regionali e subregionali e altre figure con conoscenze specialistiche potrebbero fornire ai membri dell'IEG analisi precise e contestualizzate, che contribuirebbero a informare le formulazioni dei mandati, gli interventi nei dibattiti e in altri incontri pubblici, nonché durante le consultazioni a porte chiuse e in altri incontri informali. Le riunioni del gruppo su specifici Paesi o regioni potrebbero essere tenute poco prima dei rinnovi dei relativi mandati o dei *briefing* del Consiglio focalizzati sugli stessi argomenti, in modo tale da permettere che le informazioni tratte dalle

⁷⁷⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021, par. 16.

⁷⁷¹ Cfr. CSEN, *Climate Security at the UNSC - A Short History*, disponibile su <https://climate-security-expert-network.org/unsc-engagement>, del dicembre 2021.

⁷⁷² Cfr. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, cit., p. 16.

riunioni dell'IEG siano attuali e “fresche” nella mente dei diplomatici nel momento in cui le debbano applicare al loro lavoro nel Consiglio⁷⁷³.

Un'altra opzione per l'IEG potrebbe essere quella di seguire le disposizioni relative al *climate change* nei risultati del Consiglio, al fine di valutare come queste vengano concretamente applicate e discuterne le possibilità per migliorarne l'attuazione. Infine, occorre ricordare che, come nel caso della PBC, il progetto di risoluzione del dicembre 2021 sottolineava il ruolo dell'IEG, per facilitare un approccio più sistematico e completo alla questione “*Climate, Peace and Security*” nell'ambito dei lavori del Consiglio di sicurezza.⁷⁷⁴

3.4.5 Attingere alla giurisdizione di altri organi

In questo intervento globale di mitigazione climatica emergono altri organi, con cui il Consiglio potrebbe agire in sinergia. Infatti, diverse sono state le congetture operate dagli studiosi su come altri campi del diritto internazionale, incluso il diritto della responsabilità dello Stato, potrebbero essere utilizzati nelle controversie internazionali sul clima⁷⁷⁵. Inoltre, la necessità di costruire delle sinergie con altri forum internazionali di diritto il cui mandato si sovrapponga a quello del regime climatico è stata più volte segnalata durante i negoziati dell'Accordo di Parigi⁷⁷⁶.

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021, par. 14.

⁷⁷⁵ Cfr., *inter alia*, T. KOIVUROVA, *International legal avenues to address the plight of victims of climate change: problems and prospects*, in *Journal of Environmental Law and Litigation*, 2007, vol. 22, n. 2 pp. 267-300. Cfr. K. BOOM, *The rising tide of international climate litigation: An illustrative hypothetical of Tuvalu v Australia*, in *Climate Change and Indigenous Peoples*, R. S. ABATE, E. A. KRONK (eds.), Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 409-438. Cfr. L. HORN, Laura, *Is litigation an effective weapon for Pacific Island nations in the war against climate change?*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2009, vol. 12, n. 1, pp. 169-202.

⁷⁷⁶ Cfr. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *op. cit.* p. 116.

Dal momento che, ad oggi, non esiste un tribunale internazionale climatico, si potrebbe prendere come punto di partenza la Corte internazionale di giustizia (CIG), uno dei principali organi delle Nazioni Unite, e considerare la possibilità di attingere alla sua giurisdizione contenziosa o consultiva⁷⁷⁷. Infatti, secondo l'art. 94 della Carta⁷⁷⁸, ciascun Membro ha il dovere di conformarsi alle decisioni della CIG nelle controversie in cui esso è parte. Inoltre, se una delle parti della controversia non adempie agli obblighi derivanti da una sentenza resa dalla CIG, l'altra parte può adire il Consiglio, il quale ha facoltà di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere affinché la sentenza abbia esecuzione. Non solo, anche l'art. 96.1 della Carta⁷⁷⁹ rimarca questa importante sinergia tra Consiglio e CIG, affermando che il primo possa chiedere alla seconda un parere consultivo su qualsiasi questione giuridica.

⁷⁷⁷ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 74.

⁷⁷⁸ Cfr. *Charter of the United Nations*, *cit.* art. 94: “1. Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party. 2. If any party to a case fails to perform the obligations incumbent upon it under a judgment rendered by the Court, the other party may have recourse to the Security Council, which may, if it deems necessary, make recommendations or decide upon measures to be taken to give effect to the judgment”.

⁷⁷⁹ *Ivi*, art. 96. par. 1: “The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question”.

Altre istituzioni proposte per una sinergia includono il Tribunale internazionale del diritto del mare⁷⁸⁰, l'organo di risoluzione delle controversie della WTO⁷⁸¹, i meccanismi dei diritti umani⁷⁸², e altri ancora⁷⁸³.

Tra gli studiosi, vi è chi ritiene che il contenzioso abbia un ruolo importante nell'aiutare a catalizzare l'azione del governo e delle aziende, indipendentemente dal loro esito⁷⁸⁴. La semplice presentazione, o la preparazione per la presentazione, di una causa può giocare un ruolo importante nell'aumentare la consapevolezza dei problemi.

Tra gli esempi di contenziosi, risulta utile citare Tuvalu, che, in risposta al rifiuto USA di ratificare il Protocollo di Kyoto, ha annunciato, nel 2002, che avrebbe portato gli Stati Uniti e gli altri Paesi che non avrebbero ratificato il Protocollo davanti alla CIG⁷⁸⁵. Nel 2021, invece, la Repubblica di Palau, ha chiesto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di richiedere, con urgenza, un parere consultivo alla CIG circa le responsabilità degli Stati nel garantire che le attività

⁷⁸⁰ V., *inter alia*, J. G. XUE, *Climate change challenges and the law of the sea response*, in *Climate Change: International Law and Global Governance*, O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHTING (eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance*, Nomos, 2013. Cfr. D. BIALEK, J. ARIEL, *Ocean acidification. International legal avenues under the UN Convention on the Law of the Sea*, in M. B. GERRAND, G. E. WARRIER (eds.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press, 2013.

⁷⁸¹ Cfr. K. KULOVESI, *The WTO dispute settlement system: challenges of the environment, legitimacy and fragmentation*, Kluwer Law International, 2011. Il caso *Canada-Renewable Energy/Feed-In Tariff*, la prima controversia sull'energia rinnovabile ad andare al meccanismo risoluzione delle controversie della WTO, è stato adottato dal *Dispute Settlement Body* nel 2013. Cfr. S. CHARNOVITZ, C. FISCHER, *Canada-renewable energy: Implications for WTO law on green and not-so-green subsidies*, in *World Trade Review*, 2015, vol. 14, n. 2, pp. 177-210.

⁷⁸² Cfr. A. BOYLE, *Human rights and the environment: Where next?*, in *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 3, pp. 617-623.

⁷⁸³ Cfr. P. SANDS, *op. cit.*, pp. 19-35.

⁷⁸⁴ Cfr. American Society of International Law, *Climate litigation and the North-South divide in international environmental law*, 110th ASIL Annual Meeting, 2016, Washington, DC, intervento di Erika Rosenthal, avvocato ambientale presso Earthjustice, disponibile su <https://www.asil.org/resources/2016-annual-meeting>, del 1 aprile 2016.

⁷⁸⁵ Cfr. R. E. JACOBS, *Treading deep waters: Substantive law issues in Tuvalu's threat to sue the United States in the International Court of Justice*, in *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 2005, vol. 14, n. 1, pp. 103-128.

svolte sotto la loro giurisdizione o controllo che emettono gas a effetto serra non danneggino altri Stati⁷⁸⁶.

Tra i tentativi di contenzioso internazionali sul clima, merita attenzione il tentativo di portare un caso per conto degli Inuit degli Stati Uniti e del Canada alla Commissione interamericana per i diritti umani in relazione ai presunti effetti delle emissioni di gas serra sui loro mezzi di sussistenza. Sheila Watt-Cloutier, attivista Inuit e presidente della *Inuit Circumpolar Conference*, aveva presentato una petizione alla Commissione interamericana dei diritti umani (IACHR) al fine di ottenere una riparazione per le violazioni dei diritti umani derivanti dagli impatti del *climate change* causati da atti e omissioni degli Stati Uniti⁷⁸⁷. Tuttavia, il caso era stato respinto⁷⁸⁸.

Nell'aprile del 2013, invece, l'*Arctic Athabaskan Council*, in rappresentanza dei popoli *Athabaskan* delle regioni artiche del Canada e degli Stati Uniti, ha presentato una petizione all'IACHR, chiedendo un risarcimento al Canada per le violazioni dei loro diritti causate dalle emissioni di *black carbon* che avevano portato al rapido riscaldamento e scioglimento dell'Artico⁷⁸⁹. Il reclamo asseriva

⁷⁸⁶ Cfr. United Nations Meetings Coverage and Press Releases, *Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change*, disponibile su https://www.un.org/press/en/2012/120203_ICJ.doc.htm, del 3 febbraio 2012. Cfr. M. GROMILOVA, *Rescuing the People of Tuvalu: Towards an ICJ Advisory Opinion on the International Legal Obligations to Protect the Environment and Human Rights of Populations Affected by Climate Change*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, 2015, vol. 10, pp. 233-290.

⁷⁸⁷ Cfr. Inuit Circumpolar Conference (ICC), *Inuit Petition Inter-American Commission On Human Rights To Oppose Climate Change Caused By The United States Of America*, disponibile su <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america/>, del 7 dicembre 2005.

⁷⁸⁸ Cfr. H. M. OSOFSKY, J. PEEL, *The role of litigation in multilevel climate change governance: Possibilities for a lower carbon future?*, in *Environmental and Planning Law Journal*, vol. 30, n. 4., 2014, p. 309.

⁷⁸⁹ Cfr. L. C. DIACONU, *The Time Is Now For The IACHR To Address Climate Action As A Human Right: Indigenous Communities Can Lead (Again)*, in *American Indian Law Journal*, 2021, vol.9, n. 2, p. 226. Cfr. A. SZPAK, *Arctic Athabaskan Council's petition to the Inter-American Commission on human rights and climate change—business as usual or a breakthrough?*, in *Climate Change*, 2020, vol. 162, p. 1575.

la responsabilità e la mancanza da parte del Canada di efficaci regolamenti federali e provinciali per le emissioni di *black carbon*. Infatti, tra gli effetti dannosi causati dal *climate change* documentati nella petizione figuravano: l'aumento degli incendi, la maggiore difficoltà di percorrere i fiumi a causa dei bassi livelli d'acqua, la maggiore infestazione degli alberi, una riduzione delle popolazioni di alci e istrici, i cambiamenti nei modelli di migrazione dei caribù e la riduzione del permafrost a causa dello scioglimento. Questi impatti negativi rappresentavano una violazione dei diritti umani degli *Athabaskan*, soprattutto considerando che il sistema di caccia di sussistenza dei popoli *Athabaskan* è un sistema socio-ecologico strettamente integrato in cui le persone dipendono dalla natura per un'ampia gamma di servizi ecosistemici, comprese le risorse di sussistenza, la protezione dal rischio di incendi e i legami culturali con le loro terre tradizionali⁷⁹⁰. Tuttavia, questa petizione è stata messa da parte e non è stata portata avanti ulteriormente.

In ogni caso, entrambe le petizioni (degli *Inuit* e degli *Athabaskan*) hanno contribuito ad aprire, o meglio, a proseguire, un discorso sulla relazione tra *climate change* e diritti umani. Esse hanno generato una sorta di propaganda che ha contribuito ad aumentare la consapevolezza sul modo in cui il cambiamento climatico sta avendo un impatto su queste popolazioni - che lo avvertono molto più di altre - e anche sull'utilità dei tribunali internazionali dei diritti umani come istituzioni appropriate per affrontare problemi trasversali. Nelle loro varie interazioni formali e informali con i governi e la società civile, le petizioni divengono delle "porte d'ingresso" allo scopo di fare progressi su questi temi⁷⁹¹.

Allineare le controversie sul clima con la protezione dei diritti umani permetterebbe una maggiore attenzione all'impatto del cambiamento climatico

⁷⁹⁰ Cfr. V. DE LA ROSA JAIMES, *The Arctic Athabaskan petition: where accelerated Arctic warming meets human rights*, in *California Western International Law Journal*, vol. 45, n. 2, 2015, p. 237.

⁷⁹¹ Cfr. A. SZPAK, *Arctic Athabaskan Council's petition to the Inter-American Commission on human rights and climate change—business as usual or a breakthrough?*, in *Climatic Change*, 2020, vol. 162, n. 3, pp. 1588-1589.

sull'essere umano, aiutando a promuovere un approccio alla politica climatica più incentrato sull'uomo. Il *Paris Agreement* ha aperto una nuova strada in questo senso, tracciando collegamenti espliciti tra i regimi globali del *climate change* e dei diritti umani⁷⁹². In questa ottica, l'esercizio dei poteri legislativi e di applicazione del Consiglio non metterebbe in secondo piano la legislazione internazionale e l'applicazione del regime climatico. Al contrario, ne sarebbero sostenute l'attuazione e l'efficacia⁷⁹³.

Sul tema della connessione tra il sistema del *climate change* e quello dei diritti umani, occorre anche sottolineare che l'8 ottobre 2021, segnando una svolta nell'evoluzione dei diritti umani, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha adottato una storica risoluzione che riconosce, per la prima volta a livello globale, il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile⁷⁹⁴

Non solo, a gennaio 2022 l'Assemblea Generale ha pubblicato un rapporto stilato dallo *Special Rapporteur* sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani legati al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile⁷⁹⁵, in cui viene fortemente sottolineato il tema delle ingiustizie ambientali, con la relativa questione delle c.d. "zone di sacrificio"⁷⁹⁶ dove i gruppi vulnerabili ed emarginati

⁷⁹² Cfr. *Paris Agreement*, cit., Preambolo.

⁷⁹³ Cfr. S. V. SCOTT, *Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses*, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n. 6, p. 1318.

⁷⁹⁴ Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Resolution 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13 del 18 ottobre 2021.

⁷⁹⁵ Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/49/53 del 12 gennaio 2022.

⁷⁹⁶ Le zone di sacrificio esistono in Stati ricchi e poveri, nel Nord e nel Sud del globo. In Africa, emergono Kabwe, in Zambia, la regione del Delta del Niger in Nigeria e Abidjan in Costa d'Avorio. Nell'Asia e nel Pacifico emergono Nuova Delhi in India, Bayan Obo e Baotou in Cina, Isole Marshall, Kazakistan, Chernobyl in Ucraina, Fukushima in Giappone. Nell'Europa orientale spiccano Bor, in Serbia, Norilsk, nella Federazione Russa, Cluj-Napoca in Romania. In America Latina e nei Caraibi, invece, si menzionano Quintero-Puchuncaví in Cile, La Oroya e Cerro de Pasco in Perù, Guadalupa e Martinica, dipartimenti d'oltremare francesi, Aruba (Paesi Bassi), Riverton (Giamaica) e Truitier (Haiti). Nell'Europa Occidentale e in Nord America, invece, emergono Sarnia, in Canada, Mossville, St. Gabriel, St. James Parish e St. John the Baptist Parish, situate nella "*Cancer Alley*" della Louisiana (Stati Uniti), e, infine, le zone nelle vicinanze dell'ex Ilva di Taranto in Italia. I

sopportano un peso sproporzionato delle conseguenze sulla salute, sui diritti umani e sull'ambiente derivanti dall'esposizione all'inquinamento e alle sostanze pericolose. In questo rapporto vengono fortemente rimarcati gli obblighi dello Stato, le responsabilità delle imprese e le “*good practices*” relative alla garanzia di un ambiente non tossico attraverso la prevenzione dell'inquinamento, l'eliminazione dell'uso di sostanze tossiche e la riabilitazione dei siti contaminati⁷⁹⁷. Inoltre, il Rapporto pone una grande enfasi sul dovere, per gli Stati e per le imprese, di perseguire risolutamente l'inquinamento zero e l'eliminazione delle sostanze tossiche, piuttosto che cercare semplicemente di minimizzare, ridurre e mitigare l'esposizione a questi pericoli⁷⁹⁸.

L'inquinamento atmosferico è il maggiore fattore ambientale che contribuisce alle morti premature, causandone circa sette milioni ogni anno⁷⁹⁹. I Paesi a basso e medio reddito sopportano il peso maggiore delle malattie legate all'inquinamento, con quasi il 92% dei decessi legati all'inquinamento⁸⁰⁰.

Il *Report* ha affermato quanto sia fondamentale la connessione esistente tra le sostanze tossiche e gli altri due aspetti della “tripla crisi ambientale mondiale”: l'emergenza climatica e il declino della biodiversità. L'industria chimica aggrava l'emergenza climatica poiché consuma più del 10% dei combustibili fossili

precedenti esempi di zone di sacrificio rappresentano alcuni dei luoghi più inquinati e pericolosi del mondo, che dimostrano le gravi violazioni dei diritti umani, in particolare nei confronti delle popolazioni povere, vulnerabili ed emarginate. Le zone di sacrificio rappresentano la peggiore negligenza immaginabile dell'obbligo di uno Stato di rispettare, proteggere e realizzare il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile. Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/49/53 del 12 gennaio 2022, pp. 7-11.

⁷⁹⁷ Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit., p. 1.

⁷⁹⁸ *Ivi*, p. 2.

⁷⁹⁹ Cfr. P.J. LANDRIGAN, et al., *The Lancet Commission on pollution and health*, in *The lancet*, 2018, vol. 391, n. 10119, pp. 462-512. Cfr. World Health Organization, *Air Pollution*, disponibile su https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1.

⁸⁰⁰ *Ibid.*

prodotti a livello globale ed emette annualmente circa 3,3 miliardi di tonnellate di emissioni di gas serra. Il riscaldamento globale contribuisce al rilascio di inquinanti pericolosi a causa dello scioglimento dei ghiacciai e dallo scongelamento del permafrost. L'inquinamento e le sostanze tossiche sono anche uno dei cinque principali motori del catastrofico declino della biodiversità, con impatti particolarmente negativi sugli insetti impollinatori, sugli ecosistemi di acqua dolce e marini - comprese le barriere coralline - e popolazioni di uccelli⁸⁰¹. Con particolare riguardo alle con c.d. “zone di sacrificio”, si attesta che la crisi climatica stia creando una nuova categoria di questo tipo di zone, come risultato delle irrefrenabili emissioni di gas serra, dal momento che le comunità sono diventate - e stanno continuando a diventare - inabitabili a causa degli eventi meteorologici estremi o dei disastri ad insorgenza lenta, tra cui la siccità e l'innalzamento del livello del mare⁸⁰².

Infine, il *Report* cita il ruolo vitale svolto dalle istituzioni dei diritti umani nella difesa a un ambiente sano, pulito e sostenibile⁸⁰³, affermando che, dopo decenni di riconoscimento a livello regionale e nazionale, si stia finalmente registrando un sostanziale record di attuazione del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile da parte delle istituzioni per i diritti umani, dei tribunali regionali e nazionali⁸⁰⁴.

Nel 2018, la Commissione nazionale per i diritti umani del Messico ha pubblicato i risultati di un'ampia indagine sulla qualità dell'aria nel Paese, affermando che sussistessero violazioni sistematiche e continue del diritto

⁸⁰¹ Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit., p. 4.

⁸⁰² *Ivi*, p. 7.

⁸⁰³ Quelle in Cile, Colombia, Costa Rica, Croazia, Francia, Ungheria, India, Kenya, Messico, Norvegia, Filippine e Sudafrica, tra le altre, sono state attive nell'affrontare le minacce al diritto delle persone a un ambiente sano e non tossico. Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit., p. 16.

⁸⁰⁴ *Ivi*, pp. 15-16.

costituzionale a un ambiente sano per quanto riguardava la qualità dell'aria, tra cui il monitoraggio inadeguato, il mancato aggiornamento degli standard, la mancanza di informazioni pubbliche tempestive e la mancata adozione di azioni efficaci per garantire aria pulita⁸⁰⁵.

La Commissione africana per i diritti umani e dei popoli ha emesso una decisione innovativa nel 2001 in un caso di inquinamento tossico causato dall'industria petrolifera in Nigeria. Essa ha stabilito che l'inquinamento violava il diritto del popolo degli Ogoni a un ambiente sano ai sensi della Carta africana dei diritti umani e dei popoli, sostenendo che i governi avessero chiaramente l'obbligo di adottate delle misure per prevenire l'inquinamento e il degrado ecologico⁸⁰⁶.

Nel 2021, la Commissione interamericana per i diritti umani ha stabilito che l'inquinamento catastrofico di una fonderia di piombo a La Oroya, in Perù, fosse responsabile dell'inquinamento che aveva provocato, nella maggior parte dei bambini della comunità, livelli di piombo nel sangue molto al di sopra rispetto a quelli considerati "sicuri" dalla WHO. I bambini, come risultato, soffrivano di ritardi nello sviluppo, cancro, anemia, depressione e altri disturbi. La Commissione Interamericana ha concluso che il governo del Perù abbia deliberatamente dato la priorità al perseguimento di benefici economici, ignorando la sua responsabilità primaria di far rispettare le norme ambientali interne e di adottare disposizioni normative che corrispondessero ai suoi obblighi internazionali in materia di diritti umani⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No. 32/2018, *Sobre Las Violaciones a Los Derechos Humanos a La Salud, Un Nivel Da Vida Adecuado, Medio Ambiente Sano, e Información Pública Ocasionadas Por La Contaminación Atmosférica Urbana*, del 24 luglio 2018, par. 445-459.

⁸⁰⁶ Cfr. Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, *Communication No. 155/96*, ottobre 2001, disponibile su https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf.

⁸⁰⁷ Cfr. Organizzazione degli Stati Americani (OSA), *IACHR Files Case Before IA Court on Peru's Responsibility for the Effects of Contamination in La Oroya Community*, disponibile su https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/274.asp, del 24 ottobre 2021. Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue*

Riunire corpi di legge che potrebbero non essere naturalmente allineati tra loro è un altro contributo che le istituzioni e i processi giudiziari possono dare⁸⁰⁸.

Un ulteriore esempio di ciò, è stata la menzionata sentenza resa dalla CIG del 25 novembre 1997, nel caso tra Ungheria e Cecoslovacchia relativo al progetto di diga sul Danubio *Gabcikovo-Nagymaros*, che ha incluso le preoccupazioni ambientali come un fattore da considerare nel determinare se gli Stati contendenti avessero adempiuto ai loro reciproci obblighi di trattato⁸⁰⁹.

Complessivamente, si sottolinea che i contenziosi, anche a livello nazionale, stiano tentando di fare in modo che i governi rispettino i loro impegni legislativi e politici, sforzandosi di collegare gli impatti dell'estrazione delle risorse al *climate change* e alla resilienza, di stabilire che determinate emissioni siano la causa diretta di particolari impatti negativi del cambiamento climatico e di stabilire la responsabilità per le mancanze di adattamento al *climate change*⁸¹⁰. Nella maggior parte di questi casi i convenuti sono stati i governi, altre volte le società⁸¹¹.

Nonostante il contenzioso, *ex se*, non sia sufficiente a risolvere il problema legato al cambiamento climatico, può comunque portare a un'innovazione attesa da tempo e servire come una chiamata all'azione⁸¹².

of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, cit., p. 16.

⁸⁰⁸ Cfr. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *op. cit.* p. 78.

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ *Ivi*, pp. 75-76. Cfr. paragrafo 1.3

⁸¹¹ Cfr. H. M. OSOFSKY, *The role of climate change litigation in establishing the scale of energy regulation*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 2011, vol. 101, n. 4, pp. 775-782.

⁸¹² Cfr. W. C. G. BURNS, H. M. OSOFSKY, *Overview: The Exigencies That Drive Potential Causes of Action for Climate Change*, in *Adjudicating Climate Change. State, National and International Approaches*, W. C. G. BURNS, H. M. OSOFSKY (eds.), Cambridge, 2009, p.27.

3.5 Le vie della decarbonizzazione

“Noi, come popolazione del Pianeta Terra, dobbiamo rapidamente intervenire nel cambiamento climatico decarbonizzando, motivo per il quale ci siamo posti dei *target* precisi”⁸¹³. Gli sforzi congiunti del Consiglio, ai sensi del Capitolo VII, e del settore privato e pubblico, dovrebbero concentrarsi sulla decarbonizzazione, le cui vie principali di attuazione tre:

- La prima è la c.d. *low-hanging fruit*, ovvero la più immediata, che consiste nell’intervenire direttamente sulle produzioni di carbone, petrolio e gas, diminuendole immediatamente, sostituendo la “*brown energy*”, prodotta con fonti inquinanti, con l’energia *green* e sostenibile, prodotta da fonti rinnovabili e non inquinanti. Ad oggi, il grosso dell’anidride carbonica è provocato dal nostro meccanismo di produzione dell’energia, la produzione primaria. Nella strada *green* che stiamo percorrendo i forni bruceranno, invece che a carbone, con delle resistenze elettriche, alimentate da energia elettrica; le auto andranno a batteria e dovranno essere alimentate da corrente elettrica *green*. Per cui, ci si focalizzerà sulla filiera dell’idrogeno verde, delle batterie, dell’elettrificazione, dell’intelligenza artificiale applicata alle reti. L’obiettivo attuale è quello di trasformare la produzione di energia primaria ed elettrificare tutti i comparti che producono CO₂. Dal momento in cui questa viene principalmente prodotta dal settore manifatturiero, dalla mobilità e dai nostri stili di vita, ciò risalta ancor più il carattere della sfida tecnologica epocale di cui siamo protagonisti⁸¹⁴.

- La seconda via, invece, è di tipo indiretto: l’economia circolare. Questa è basata sul riciclo e sulla riutilizzazione di materiali e dispositivi già prodotti, al fine di dargli una seconda, terza e/o quarta vita. La circolarità si fonda sulla chimica dei materiali, che, ad oggi, non è sviluppata come dovrebbe. Per cui, in

⁸¹³ Cfr. COP26 World Leaders Summit, *conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi*, intervento di Roberto Cingolani, ministro della transizione ecologica italiano, disponibile su <https://www.governo.it/it/articolo/cop-26-world-leaders-summit/18436>, del 1° novembre 2021.

⁸¹⁴ *Ibid.*

questo campo, come in quello della transizione energetica, occorrono grandi investimenti⁸¹⁵.

- La terza strada di riduzione della CO₂ è di tipo passivo: la *carbon capture*, ovvero dei veri e propri sistemi di “intrappolamento” dell’anidride carbonica. Poiché i migliori sistemi in questi termini sono il mare, la terra e le piante, in questo campo interviene un discorso di rinaturazione dei territori, collegato a piani di programmazione, pianificazione e investimento. Ad oggi, queste tecnologie non sono ancora molto sviluppate. Esempi di questa terza strada sono l’“intrappolamento” dell’anidride carbonica al di sotto del terreno, o la trasformazione della CO₂ in carbonato di calcio. Inoltre, in questo percorso interviene la cosiddetta *crop genomics*, cioè la genetica della pianta, che può essere sviluppata al fine di creare piante che si adattino a temperature più elevate o che riescano a vivere in ambienti con scarsità di acqua⁸¹⁶.

3.5.1 Attuali piani governativi e prospettive per la produzione di combustibili fossili: un production-gap pericoloso

Al fine di implementare la prima via per il processo di decarbonizzazione, la *low-hanging fruit*, occorre che la produzione (e il consumo) globale di carbone, petrolio e gas inizino a diminuire immediatamente, coerentemente con l’obiettivo di limitazione del riscaldamento a 1,5°C⁸¹⁷. Eppure, gli attuali piani governativi e le prospettive per la produzione di combustibili fossili nazionali, si stanno

⁸¹⁵ *Ibid.*

⁸¹⁶ *Ibid.*

⁸¹⁷ Cfr. P. ACHAKULWISUT, P. ERICKSON, *The Production Gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments’ planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, p. 23.

muovendo nella direzione opposta, creando un divario di produzione sempre più ampio, largamente incompatibile rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁸¹⁸.

Attualmente, il divario di produzione è rimasto in gran parte invariato rispetto al 2019. I governi del mondo prevedono di produrre nel 2030 circa il 110% di combustibili fossili in più rispetto a quanto sarebbe coerente con il percorso che intende rientrare nel riscaldamento di 1,5°C e il 45% in più di quanto sarebbe coerente con il percorso dei 2°C. Inoltre, se, ad oggi, il divario di produzione maggiore è quello relativo al carbone, le pianificazioni governative mostrano un aumento della produzione di petrolio e gas almeno fino al 2040, il che accrescerà i divari di produzione anche per questi due combustibili⁸¹⁹. Infine, un altro aspetto che occorre menzionare è la mancanza di trasparenza delle iniziative governative: le informazioni disponibili sono spesso incomplete, incoerenti e frammentate⁸²⁰.

Queste continue espansioni a lungo termine della produzione e la scarsa trasparenza sono del tutto incoerenti rispetto ai limiti di temperatura e allo spirito dell'Accordo di Parigi⁸²¹.

3.5.2 *Il ruolo del Consiglio nell'ambito del processo di decarbonizzazione*

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potrebbe risultare molto utile anche nel campo specifico del processo di decarbonizzazione globale.

⁸¹⁸ *Ibid.*

⁸¹⁹ *Ibid.*

⁸²⁰ Cfr. E. AROUND, H. VAN ASSELT, et. al., *The critical role of transparency in addressing the production gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments' planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, p. 54.

⁸²¹ Cfr. P. ACHAKULWISUT, P. ERICKSON, *op. cit.*, p. 12.

Questo focus meritava un'attenzione a sé, motivo per cui non è stato inserito nel secondo capitolo, anche perché, per via della complessità del tema, si parlerebbe di un intervento con competenze *ibride*, in riferimento ai Capitoli VI e VII della Carta.

I governi hanno un ruolo di grande responsabilità rispetto al grande divario di produzione menzionato poc'anzi. Essi sono in prima linea nell'assicurare che la transizione dai combustibili fossili sia giusta ed equa. Le imprese statali controllano più del 50% della produzione globale di combustibili fossili. Seppur le compagnie private di combustibili fossili svolgano una funzione importante e possano compiere dei passi fondamentali al fine di aumentare il loro allineamento con gli obiettivi climatici, sono i governi ad esercitare una grande influenza in questo processo. Questi ultimi guidano l'esplorazione e l'estrazione del settore privato attraverso politiche, permessi e investimenti⁸²².

Tuttavia, ad oggi, solo una manciata di Paesi riconosce chiaramente la necessità di ridurre la produzione di combustibili fossili al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, e nessuno di essi è uno dei primi produttori. Questo aspetto, unito alle valutazioni degli attuali piani governativi e delle prospettive di produzione menzionate nel sottoparagrafo precedente, potrebbe costituire le basi per un intervento “correttivo” del Consiglio.

Anche in questo caso di intervento, la base consisterebbe nella qualificazione del *climate change* come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ai sensi dell'art. 39 della Carta, in modo tale da poter “sbloccare” il complesso marchingegno delineato dagli articoli del Capitolo VII. Inoltre, nelle seguenti

⁸²² Cfr. P. ACHAKULWISUT, C. BUSHAN, et al., *Closing the fossil fuel production gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments' planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, p. 65.

azioni di intervento, la base giuridica sarebbe anche rintracciabile nelle competenze raccomandatorie e di inchiesta disciplinate dal Capitolo VI.

Il Consiglio di Sicurezza potrebbe fornire l'impulso per sviluppare dei piani per una riduzione gestita della produzione e per spronare misure politiche specifiche. Le potenziali aree di un suo intervento potrebbero essere le seguenti:

1. Spronare i governi a porre restrizioni all'esplorazione e all'estrazione di combustibili fossili. In questo caso, esempi di politiche rilevanti potrebbero includere moratorie, divieti o limiti su tutti o su alcuni tipi di esplorazione ed estrazione di combustibili fossili (come le perforazioni in mare aperto o non convenzionali) o di infrastrutture (come oleodotti o terminali di gas naturale liquefatto)⁸²³. Inoltre, in questo processo, i Paesi con maggiore capacità finanziaria e istituzionale potrebbero fare da apripista con queste restrizioni, poiché sono attrezzati per un cambiamento rapido e sostenuto in maniera migliore⁸²⁴.

2. Spingere i governi a disincentivare ed eliminare gradualmente il sostegno e il finanziamento governativo per la produzione di combustibili fossili. Infatti, i governi continuano a sostenere la produzione di carbone, petrolio e gas attraverso sussidi per i combustibili fossili, esenzioni normative, aiuti alle imprese statali e fondi pubblici, compresi quelli impegnati attraverso i pacchetti di recupero COVID-19. Non solo, le agenzie di credito all'esportazione, le istituzioni finanziarie di sviluppo e le banche multilaterali di sviluppo, offrendo sostegno alla produzione di combustibili fossili all'estero, giocano un ruolo significativo nel plasmare il panorama energetico internazionale. Pertanto, un passo fondamentale che il Consiglio potrebbe compiere, al fine di colmare il divario di produzione, è quello di spingere i governi ad eliminare gradualmente le loro politiche di sostegno alla produzione, aumentare l'esclusione dei progetti sui combustibili fossili dalle

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ Cfr. G. MUTTITT, S. KARTHA, *Equity, climate justice and fossil fuel extraction: principles for a managed phase out*, in *Climate Policy*, 2020, vol 20, n. 8, pp. 1024-1042.

istituzioni finanziarie pubbliche e reindirizzare il sostegno verso la decarbonizzazione e gli sforzi di transizione giusta⁸²⁵.

3. Favorire la trasparenza delle iniziative governative, dal momento che una maggiore trasparenza rafforza la politica climatica ed energetica in diversi modi:

- Aiuta i responsabili politici a comprendere meglio la portata di un problema, chiarendo le conseguenze sociali, economiche e ambientali in gioco.

- L'apertura e la divulgazione possono incoraggiare un processo decisionale più inclusivo e partecipativo.

- Può contribuire a responsabilizzare governi, le aziende e altri attori, spingendoli a modificare il loro comportamento e facilitando la pressione sul mercato, il *public shaming*, o le cause legali.

- Quando i Paesi cercano di espandere contemporaneamente la produzione di combustibili fossili e di raggiungere gli obiettivi di emissione di gas serra, la trasparenza può evidenziare le incongruenze di queste politiche nazionali, attirando l'attenzione dei vari *stakeholders*⁸²⁶.

- Una maggiore trasparenza sarebbe necessaria per il sistema delle sanzioni *smart* analizzato nel secondo capitolo, affinché queste sanzioni (anche nel campo della decarbonizzazione) possano essere rivedibili e flessibili.

4. Infine, un protagonista fondamentale con cui le Nazioni Unite dovrebbero creare una sinergia ancora più forte, è sicuramente il settore privato. In particolare, esso è rilevante per il grande investimento che può destinare al clima. L'investimento in questione può spaziare dalla costruzione di infrastrutture resistenti agli eventi climatici, alla tecnologia, allo studio di nuovi modi per ridurre le emissioni degli allevamenti, a nuovi tipi di alimenti. Al fine di mobilitare questi investimenti, occorre che il settore privato sia assistito dal settore pubblico nella

⁸²⁵ Queste considerazioni sono state fatte direttamente nei confronti dei governi. In questo focus, ho ritenuto opportuno inserire anche il Consiglio in questo meccanismo, grazie ai suoi poteri di convincimento, analizzati nei precedenti capitoli, Cfr. P. ACHAKULWISUT, C. BUSHAN, et al., *op. cit.*, p. 65.

⁸²⁶ Cfr. E. AROUND, H. VAN ASSELT, et. al., *op. cit.*, p. 55.

condivisione del rischio. A riguardo, gli attori che devono essere assolutamente mobilitati sono le banche multilaterali di sviluppo, la Banca Mondiale ed eventualmente anche i governi, al fine di co-garantire questi progetti⁸²⁷.

A posteriori di questo ragionamento, è chiaro come il Consiglio possa intervenire in queste tre vie della decarbonizzazione, nei modi analizzati nel corso del secondo e del terzo capitolo: con i suoi poteri incisivi, sanzionatori, raccomandatori, legislativi, di inchiesta, di *name and shame*, ma anche di cooperazione, dialogo, al fine di accelerarne il ritmo, migliorarne la trasparenza, favorirne lo sviluppo e l'*advocacy*, cooperando attivamente con il settore privato e pubblico.

3.6 La cooperazione come motore di mitigazione

Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi si è verificata una sorta di “inversione a U”⁸²⁸ nell'approccio al problema del cambiamento climatico: da un approccio *top-down*, dotato di obiettivi legalmente vincolanti, a uno *bottom-up*, basato su impegni volontari e non vincolanti, incorporati nei contributi determinati a livello nazionale. I “*commitments*” del Protocollo sono stati sostituiti dalle “*contributions*” dell'Accordo di Parigi, e il rispetto non deve più essere “*enforced*” ma “*facilitated*”⁸²⁹.

Infatti, se inizialmente si era pensato a obiettivi vincolanti e sanzioni, si è compreso sempre più che un sistema di successo non avrebbe potuto essere costruito attraverso impegni giuridicamente vincolanti, bensì secondo principi di

⁸²⁷ Cfr. COP26 World Leaders Summit, *conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi*, intervento di Mario Draghi, disponibile su <https://www.governo.it/it/articolo/cop-26-world-leaders-summit/18436>, del 1° novembre 2021.

⁸²⁸ Cfr. F. SINDICO, O. MALLORY, *op. cit.* p. 56.

⁸²⁹ Cfr. H. VAN ASSELT, *International Climate Change law in a Bottom-Up World*, in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-in, 2016, vol. 26, p. 6.

impegni non vincolanti, di *advocacy* globale, grazie anche alla maggiore rilevanza dei *players* operanti al “*bottom*”.

D'altronde, lo stesso Consiglio ha sottolineato, in occasione del progetto di risoluzione del dicembre 2021, che la cooperazione delle Nazioni Unite con le organizzazioni regionali e sub-regionali rivesta un ruolo fondamentale nella risposta ai rischi per la sicurezza legati al cambiamento climatico e per prevenire lo scoppio, l'*escalation*, la continuazione e il ripetersi di conflitti. Inoltre, l'organo ha ricordato che il coinvolgimento delle diverse parti interessate, tra cui la società civile e gli *human right defenders*, sia una vera e propria necessità nella progettazione e attuazione dei programmi relativi al clima e alla sicurezza⁸³⁰. Tale “*bottom*” è venuto sempre più in rilievo grazie all'azione dei *non-state actors* rilevanti, che stanno svolgendo un ruolo chiave nell'ambito del regime climatico. Agenzie come l'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA)⁸³¹, l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA)⁸³², alleanze come l'*International Solar*

⁸³⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, *cit.* p.3.

⁸³¹ L'International Renewable Energy Agency (IRENA) è un'organizzazione intergovernativa che sostiene i Paesi nella loro transizione verso un futuro energetico sostenibile. Essa promuove l'adozione diffusa e l'uso sostenibile di tutte le forme di energia rinnovabile, compresa la bioenergia, l'energia geotermica, l'energia idroelettrica, l'energia oceanica, solare ed eolica nel perseguimento dello sviluppo sostenibile, dell'accesso all'energia, della sicurezza energetica e della crescita economica a basse emissioni di carbonio. IRENA fornisce strumenti pratici (una vasta gamma di prodotti e servizi) e consigli politici al fine di accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, facilitando la condivisione delle conoscenze e il trasferimento di tecnologie per fornire energia pulita e sostenibile alla crescente popolazione mondiale. Cfr. International Renewable Energy Agency (IRENA), *About IRENA*, disponibile su <https://www.irena.org/aboutirena>.

⁸³² L'European Environment Agency (EEA) è un'agency dell'Unione europea il cui compito è fornire informazioni indipendenti e qualificate sull'ambiente. Essa opera con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile e contribuire al conseguimento di miglioramenti significativi e misurabili dell'ambiente in Europa, fornendo ai responsabili delle decisioni politiche e al pubblico informazioni tempestive, mirate, pertinenti e attendibili. Cfr. European Environment Agency (EEA), *About us*, disponibile su <https://www.eea.europa.eu/about-us>.

*Alliance (ISA)*⁸³³, il *Group of Friends on Climate and Security*⁸³⁴, il C40⁸³⁵, la *Planet Security Initiative (PSI)*⁸³⁶, la *Powering Past Coal Alliance (PPCA)*⁸³⁷, e

⁸³³ L' International Solar Alliance (ISA) è una piattaforma collaborativa orientata all'azione e guidata dai suoi membri al fine di aumentare la diffusione delle tecnologie dell'energia solare come mezzo per portare l'accesso all'energia, garantire la sicurezza energetica e guidare la transizione energetica nei Paesi membri. L'ISA si sforza di sviluppare e distribuire soluzioni energetiche economicamente efficaci e trasformative alimentate dal sole per aiutare i Paesi membri a sviluppare traiettorie di crescita a basse emissioni di carbonio, con particolare attenzione a fornire un impatto nei Paesi classificati come *Least Developed Country (LDC)* e negli *Small Island Developing States (SIDS)*. Cfr. International Solar Alliance (ISA), *About us*, disponibile su <https://isolaralliance.org/about/background>.

⁸³⁴ Cfr. sottoparagrafo 1.3.1.

⁸³⁵ Il C40 è un'alleanza di quasi 100 città autoproclamate leader nella *governance* del cambiamento climatico: esse collaborano per fornire l'azione urgente necessaria per affrontare la crisi climatica. New York City, Copenhagen, Johannesburg, Istanbul, Los Angeles, Dubai, Parigi, Hong Kong, Atene, Barcellona, Sydney, Roma, Tokyo, Londra, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Milano e Città del Messico sono solo alcune delle città della lista che si sono impegnate a raggiungere gli obiettivi climatici stabiliti nell'accordo di Parigi. Cfr. HP AUST, *Shining Cities on the Hill? the Global City, Climate Change, and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26, n. 1, pp. 255-278. Cfr. C40 Cities, *About C40*, disponibile su <https://www.c40.org/about-c40/>.

⁸³⁶ La *Planet Security Initiative (PSI)* è un consorzio di diversi *think tanks*: il *Clingendael Institute*, l'*Adelphi*, il *Center for Climate and Security*, l'*Hague Centre for Strategic Studies* e lo *Stockholm International Peace Research Institute*. Essa mira a rafforzare il coinvolgimento politico nella sicurezza del clima e opera come una piattaforma permanente per la cooperazione internazionale sulla sicurezza planetaria. Le conferenze sulla sicurezza planetaria si sono tenute ogni anno dal 2016 al 2018. La Conferenza sulla sicurezza planetaria del 2017 ha dato origine alla Dichiarazione dell'Aia sulla sicurezza planetaria. Essa stabilisce sei aree d'azione, la prima delle quali è una sede istituzionale per la sicurezza climatica, nominando un inviato speciale per la sicurezza climatica, o creando un'unità all'interno dell'ufficio del Segretario Generale delle Nazioni Unite, o entrambi. Altre aree sono il rafforzamento del coordinamento sulla migrazione, la promozione della resilienza urbana, il sostegno alla valutazione congiunta del rischio nella regione del Lago Ciad, il rafforzamento dello sviluppo sensibile al clima e ai conflitti in Mali e il sostegno alle strategie idriche sostenibili in Iraq, Cfr. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council*, in *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities*, R. FALKNER, B. BUZAN, (eds.), 2022, p. 199.

⁸³⁷ La *Powering Past Coal Alliance (PPCA)* è una coalizione di governi nazionali e subnazionali, imprese e organizzazioni che lavorano per far avanzare la transizione dalla produzione di energia prodotta con l'"*unabated coal*" all'energia pulita. 28 nuovi membri e partner si sono uniti alla PPCA in occasione del COP26. Ad oggi, essa è costituita da 48 governi nazionali, 48 governi sub-nazionali e 69 organizzazioni. Cfr. *Powering Past Coal Alliance (PPCA)*, disponibile su <https://www.poweringpastcoal.org/>.

numerosi altri. ONG come 350.org⁸³⁸, *Greenpeace*⁸³⁹, *Earthjustice*⁸⁴⁰, *World Wildlife Fund* (WWF)⁸⁴¹, e molte altre ancora.

Anche il settore privato, dal canto suo, sta svolgendo e svolgerà un ruolo fondamentale nel contributo al finanziamento del clima. Secondo le stime, questo sarà dell'ordine di un centinaio ed oltre di trilioni di dollari: numeri che chiedono una risposta da parte dei governi, in termini di politiche da adottare al fine di incentivare la transizione. I finanziamenti pubblici che sono stati dati (e che continuano ad essere dati) sono senza precedenti, e il settore pubblico ha dimostrato la grande capacità di utilizzare meccanismi che non erano mai stati utilizzati per il clima, bensì per le crisi del debito, per stabilizzare le economie dei Paesi emergenti durante le crisi (come nel caso del Fondo Monetario, o anche della stessa Banca Mondiale, che fino a qualche anno fa non entrava in questi

⁸³⁸ 350.org è un'ONG con sede negli Stati Uniti, nata nel 2008 grazie ad un gruppo di universitari, insieme all'attivista ambientale e autore Bill McKibben. Il nome "350" si riferisce a 350 parti per milione di anidride carbonica nell'atmosfera, identificato come il limite superiore "sicuro" per evitare il raggiungimento di un *tipping point* climatico. L'organizzazione si avvale del potere delle campagne online, dell'organizzazione di base e delle azioni pubbliche di massa per opporsi a nuovi progetti di carbone, petrolio e gas, lottando per un obiettivo di energia pulita al 100%. Le principali linee d'azione di 350.org consistono nel combattere le industrie di combustibili fossili, fare pressione sui governi per limitare le emissioni e sostenere le comunità che affrontano gli impatti del cambiamento climatico. Cfr. 350.org, disponibile su <https://350.org/>. Cfr. Foodtank, *36 Organizations Helping Solve the Climate Crisis*, disponibile su <https://foodtank.com/news/2020/10/36-organizations-helping-solve-the-climate-crisis/>.

⁸³⁹ Greenpeace è un ONG, fondata a Vancouver nel 1971. L'organizzazione ha uno status consultivo nell'ECOSOC. Essa si serve della protesta pacifica e della comunicazione strategica al fine di evidenziare i problemi ambientali e promuovere soluzioni per fermare la deforestazione, proteggere la salute degli oceani, fermare i test nucleari e altro ancora. Cfr. Greenpeace, *What we do*, disponibile su <https://www.greenpeace.org/international/explore/>.

⁸⁴⁰ Earthjustice è un ONG, con sede a San Francisco, fondata nel 1971. Essa si dedica alle controversie sulle questioni ambientali, contribuendo a fermare il disboscamento distruttivo, l'estrazione mineraria, la protezione della fauna selvatica minacciata, il ripristino dell'aria e dell'acqua pulita, la protezione delle persone dai pesticidi e da altre sostanze chimiche tossiche e altro ancora, incoraggiando politiche agricole più sostenibili. I legali dell'organizzazione rappresentano i loro clienti gratuitamente (grazie al continuo sostegno di individui e fondazioni). Cfr. Earthjustice, *About us*, disponibile su <https://earthjustice.org/>.

⁸⁴¹ *World Wildlife Fund* (WWF) è un ONG attiva in oltre 100 Paesi, fondata nel 1961. Lavora nel campo della conservazione della natura e della riduzione dell'impatto umano sull'ambiente. Cfr. Foodtank, *36 Organizations Helping Solve the Climate Crisis*, disponibile su <https://foodtank.com/news/2020/10/36-organizations-helping-solve-the-climate-crisis/>. Cfr. WWF, *Our Mission*, disponibile su <https://wwf.org/>.

finanziamenti). Oggi, invece, tutti (o quasi) questi strumenti, sono stati dirottati verso il clima. Il settore privato può fare lo stesso, però in proporzioni molto più grandi, a patto che le politiche di *carbon pricing*, di incentivi, di finanziamento pubblico, di investimento tecnologico e di trasferimento tecnologico dai Paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo, o meno avanzati, si allineino effettivamente con questi obiettivi: a quel punto la massa di risorse che può essere mobilitata è gigantesca⁸⁴².

Inoltre, si è sempre più parlato di “multilateralismo”, costruito sugli obiettivi comuni dei Paesi. Anche il Presidente del Consiglio dei ministri italiano, Mario Draghi, in occasione della conferenza stampa di chiusura del Vertice del G20, ha sottolineato fortemente che l’impegno nei confronti del cambiamento climatico *richieda* la partecipazione di tutti i Paesi⁸⁴³. Il *leader* ha ricordato quanto sia fondamentale ascoltare il punto di vista di tutti i Paesi, tra i quali Cina, India e Russia, fautori del famoso principio CBDR, motivo per cui i Paesi più ricchi e più sviluppati, maggiormente responsabili della crisi attuale, debbano risponderne prima e più degli altri meno sviluppati. A riguardo, egli ha ricordato il principio “*Fight Fight, Talk Talk*” citando il titolo di un articolo del *New Yorker* del 2020⁸⁴⁴, sottolineando come questo sia alla base di tutte le relazioni di tensione, come tra Stati Uniti e Cina, che però mantengono una comune volontà di lavorare insieme. A riguardo, egli ha rimarcato fortemente l’importanza del diverso atteggiamento di Cina e India, più disposte a muoversi verso questi obiettivi rispetto al passato. Inoltre, il *leader* ha enfatizzato l’importanza del fatto che Cina e Russia abbiano accettato l’evidenza scientifica dell’1,5° e che, dal momento in cui la Cina produce circa il 50% dell’acciaio globale e molti di questi impianti sono alimentati a

⁸⁴² Cfr. G20 Rome Summit, *cit.*

⁸⁴³ Cfr. G20 Rome Summit, *conferenza stampa conclusiva*, discorso del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi, disponibile su <https://www.governo.it/it/articolo/g20-rome-summit-31-ottobre/18409>, del 31 ottobre 2021.

⁸⁴⁴ Cfr. E. OSNOS, *Fight, Fight, Talk, Talk*, in *The New Yorker*, Disponibile su <https://www.newyorker.com/magazine/2020/01/13/the-future-of-americas-contest-with-china>, del 13 gennaio 2021.

carbone, essa è più che mai protagonista di una transizione difficile, necessitando di convertire tutti i suoi impianti per la sua massiva produzione d'acciaio. Secondo il *premier*, “il passo in più compiuto oggi è la condivisione delle ambizioni dei vari *leader*, ambizione chiaramente formulata nel numero di gradi che abbiamo come obiettivo e dalla quantità di denaro che doniamo, cui deve necessariamente aggiungersi una condivisione di velocità di azione”⁸⁴⁵.

Il G20 ha identificato un *mix* di politiche appropriate per economie a basse emissioni di gas serra, che includeranno l'uso del *carbon pricing mechanism* e degli incentivi, fornendo al contempo obiettivi e sostegno per i più poveri e vulnerabili⁸⁴⁶. È la prima volta che si parla in un comunicato del *carbon pricing mechanism*, citato dal paragrafo 30 del comunicato finale del G20⁸⁴⁷. Inoltre, egli ha sottolineato l'importanza delle iniziative di *partnership* tra settore pubblico e privato, al fine di direzionare i finanziamenti del settore privato, ad oggi dell'ordine di trilioni di dollari, ed allineare le politiche pubbliche agli incentivi che il settore privato ha ad entrare in questo settore⁸⁴⁸.

Il Primo Ministro, con una sorta di reiterato *whatever it takes* applicato al *climate change*, ha sottolineato il traguardo dell'accordo raggiunto sulla *global minimum tax*, definendolo come un output straordinario che non poteva essere raggiunto, se non in un contesto multilaterale. Sulla scorta delle recenti prove scientifiche, si è creata una volontà di transizione da impianti e miniere di carbone alle energie rinnovabili, con nuovi progetti, idee ed investimenti, come mostra

⁸⁴⁵ Cfr. *G20 Rome Leaders' Declaration*, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/52732/final-final-g20-rome-declaration.pdf>, del 31 ottobre 2021.

⁸⁴⁶ *Ibid.*

⁸⁴⁷ *Ibid.*

⁸⁴⁸ Cfr. G20 Rome Summit, *conferenza stampa conclusiva*, discorso del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi, *cit.*

l'esempio dell'India, Paese ricco di risorse rinnovabili e che necessita di investimenti⁸⁴⁹.

La dichiarazione del Vertice riguardo alle emissioni zero afferma che questa deve essere raggiunta entro o attorno alla metà del secolo. Non sempre si registrano convergenze: a riguardo, il primo ministro britannico ha dichiarato che andare oltre il 2050 sarebbe un fallimento, mentre il ministro degli esteri russo Lavrov ha affermato che Mosca ha come obiettivo il 2060. L'impegno, seppur non preciso, ad oggi prevalentemente comune è focalizzato per il 2050. Inoltre, occorre sottolineare come prima del *Summit* questo impegno fosse assente. Mentre, ad oggi ed in seguito al *Summit*, è stata concordata sia la *carbon neutrality* intorno al 2050, che l'obiettivo degli 1,5°C⁸⁵⁰.

Il multilateralismo è il principio cardine della cooperazione attuale, nonché unica chiave per vincere le sfide globali rispondendo al grido della terra. In merito a questo aspetto, durante la conferenza stampa di chiusura sono stati menzionati diversi simboli del multilateralismo istituzionali nati dopo Bretton Woods, come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale, le Nazioni Unite. A riguardo, in risposta ad una domanda provocatoria di un giornalista del Corriere della Sera, il Presidente del Consiglio italiano ha affermato che i meccanismi multilaterali attuali siano “sì *attuali*, ma dovrebbero naturalmente aggiornarsi, nei loro schemi operativi, cambiando certe regole del loro funzionamento, o, addirittura, con riforme profonde”⁸⁵¹. In relazione a ciò, il *premier* ha fatto riferimento al caso della WTO, la quale, durante la guerra dei dazi, aveva finito per essere completamente esautorata. Tuttavia, la situazione è cambiata nel corso del tempo e ad oggi ne è riprova l'accordo tra Stati Uniti e Unione Europea, con la

⁸⁴⁹ *Ibid.*

⁸⁵⁰ *Ibid.*

⁸⁵¹ *Ibid.*

sospensione dei dazi nella controversia Boeing-Airbus. Infine, è stato ricordato che per incentivare la transizione “il finanziamento non sia un problema”⁸⁵².

In qualche modo il lavoro svolto a Roma in occasione del G20 ha passato il testimone alla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021 (COP26), dove è continuato il lavoro sul clima.

3.6.1 *Il treno di Glasgow*

La COP26 si è tenuta a Glasgow, nonché (paradossalmente) patria di James Watt, l’inventore del motore a vapore. Per questo Tuvalu ha usato l’espressione “treno dell’ambizione di Glasgow” come se, poeticamente, si dovesse riniziare dal principio della fine, da dove è iniziato il comportamento dirompente dell’umanità⁸⁵³. Le Nazioni hanno adottato il *Glasgow Climate Pact*, con l’obiettivo di trasformare gli anni a venire in un decennio di azione e sostegno per il clima, focalizzandosi soprattutto sui finanziamenti per l’adattamento al clima, sulla trasparenza e il *reporting* e sulla comunicazione degli NDCs prima della prossima COP⁸⁵⁴.

Nella Conferenza si è ribadita la necessità di intervenire subito per rispettare l’obiettivo degli 1,5°C. È stato sottolineato il ruolo critico che la finanza dovrà svolgere in questa sfida, da tutte le fonti, pubbliche e private: governi, istituzioni finanziarie e settore privato dovranno collaborare. Tuttavia, il nuovo obiettivo è ancora da definire: questo verrà fissato entro il 2025, a partire da una soglia di 100 miliardi l’anno e tenendo conto delle esigenze e delle priorità dei Paesi in via di sviluppo⁸⁵⁵.

⁸⁵² *Ibid.*

⁸⁵³ Cfr. S. EL HAMICHI, et al., *Pandemics, climate change, and the eye*, in *Graefe's Archive for Clinical and Experimental Ophthalmology*, 2020, vol. 258, n. 12, pp. 2597.

⁸⁵⁴ Cfr. J. ALLAN, J. BANSARD, N. JONES, M. LUOMI, JM TAN, Y SUN, *cit.*

⁸⁵⁵ *Ibid.*

I Paesi hanno deciso di aumentare gli sforzi sull'adattamento: è stato riaffermato l'impegno di fornire 100 miliardi di dollari all'anno fino al 2027 e di stabilire un "programma di lavoro *ad hoc*" per deliberare sul nuovo obiettivo finanziario. Le parti hanno accolto i nuovi impegni presi dall'*Adaptation Fund* (per un totale di oltre 350 milioni di dollari) e dal *Least Developed Countries Fund* (per un totale di oltre 600 milioni di dollari) per aiutare i Paesi vulnerabili nella resilienza al cambiamento climatico⁸⁵⁶. È stato evidenziato come il sostegno nei confronti dei Paesi in via di sviluppo sia fondamentale, in quanto essi non avrebbero alcuna possibilità di costruire le loro economie senza combustibili fossili e senza alcun supporto per le alternative più *green*. Per quanto concerne il tema delle perdite e i danni causati dal cambiamento climatico nei confronti dei Paesi più vulnerabili, esso è entrato nel radar dell'UNFCCC da quando è stata fondata l'Alleanza dei piccoli Stati insulari (AOSIS) nel 1991 e in seguito è confluito nella costituzione del *Warsaw international mechanism for loss and damage* nel 2013, ovvero un meccanismo internazionale per la protezione dei Paesi più esposti agli effetti del cambiamento climatico. Infine, questo tema è stato ricompreso nell'istituzione del *Santiago Network* a Madrid nel 2019, *network* finalizzato a collegare i Paesi in via di sviluppo vulnerabili con i fornitori di assistenza tecnica, conoscenza e risorse di cui hanno bisogno per affrontare in modo completo i rischi climatici nel contesto della prevenzione, minimizzazione e risoluzione di perdite e danni. A Glasgow si sarebbe dovuto rendere questo *network* più operativo, eppure l'accordo finale non ha preso una posizione netta, limitandosi a stabilire un dialogo (il "dialogo di Glasgow") tra Paesi vulnerabili e Paesi più ricchi che avrà luogo nei prossimi tre anni al fine di discutere le modalità di finanziamento dell'attività. Infatti, tra le decisioni del pacchetto concordate a Glasgow, le Nazioni hanno anche completato il regolamento dell'Accordo di Parigi per quanto riguarda i meccanismi di mercato e gli approcci non di mercato, la

⁸⁵⁶ *Ibid.*

segnalazione trasparente delle azioni climatiche e del sostegno fornito o ricevuto, anche per le perdite e i danni⁸⁵⁷.

Infine, occorre considerare che, nelle ultime ore della Conferenza, l'India e la Cina si sono spostate verso un'idea di transizione più lenta e incompleta: esse hanno attenuato il linguaggio passando da un'*eliminazione* graduale ad una *riduzione* graduale del carbone "*unabated*" (ovvero quel tipo di combustione del carbone che non prevede la cattura e lo stoccaggio del carbonio)⁸⁵⁸.

Alcune delegazioni hanno mostrato un atteggiamento di sfiducia nei confronti della Conferenza, come l'Argentina, che ha osservato il mancato rispetto dell'obiettivo dei 100 miliardi di dollari annui; il *Climate Action Network*, il quale ha sottolineato che il progresso incrementale non sia sufficiente, in quanto occorre un'*eliminazione*, non una riduzione graduale; il *Global Campaign to Demand Climate Justice*, che ha definito i risultati della COP 26 un "totale tradimento" nei confronti dei milioni di persone, che già soffrono a causa del cambiamento climatico. Anche altri osservatori della società civile hanno definito il risultato circa il tema delle perdite e dei danni come un tradimento vero e proprio, che però le Nazioni vulnerabili hanno accettato: "non possiamo tornare al nostro Paese senza nulla" ha affermato la delegazione delle Isole Marshall⁸⁵⁹.

Greta Thunberg, la famosa attivista svedese per il cambiamento climatico, ha definito la COP26 come un "*bla, bla, bla*"⁸⁶⁰: se la Conferenza aveva il compito di trasformare le parole in azione, purtroppo, l'azione prodotta non sembra essere sufficiente rispetto a ciò che ci si aspettava e agli impatti irreversibili del cambiamento climatico, mostrati dall'ultimo *Report* dell'IPCC. In tal modo, le richieste sempre più impazienti da parte della società civile e della scienza per un

⁸⁵⁷ *Ibid.*

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ *Ibid.*

⁸⁶⁰ Citazione di Greta Thunberg, in occasione del PreCop 26 di Milano. Cfr. F. OLOKO, *Functions of bla, bla, bla, in one Greta Thunberg speech: A linguistic analysis*, in *Academia Letters*, 2021.

cambiamento trasformativo non sembrano avere avuto un riscontro consistente, per cui quell’“inquinamento delle parole vuote”⁸⁶¹ cui si vorrebbe porre fine, risulta più difficile che mai.

Al tramonto della COP26 emergono chiaramente due aspetti fondamentali che questo treno partito da Glasgow dovrà avere: posti a sedere per tutti e una necessaria accelerazione.

3.7 Le condizioni essenziali per l’azione climatica

A fronte dell’analisi svolta durante l’elaborato, sono emersi chiaramente due aspetti che occorre evidenziare, elementi essenziali di ogni possibile tipo di azione intrapresa per il clima da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: il ruolo dei Membri permanenti dell’organo e l’impegno concreto degli Stati nella riuscita di tali azioni.

3.7.1 Il ruolo imprescindibile dei P5

Attraverso le varie argomentazioni avanzate, è chiaro che qualsiasi azione intrapresa dal Consiglio sarebbe tendenzialmente di carattere “non procedurale”, perciò si dovrebbe considerare la rilevanza di una condizione inevitabile: i voti necessari dei P5. Tra i Membri permanenti del Consiglio, siedono i peggiori violatori del clima che, con il loro potere di veto, hanno la potenziale libertà di bloccare le decisioni dell’organo che non siano ritenute “procedurali”, ovvero, la maggior parte delle azioni analizzate nel corso di questo elaborato.

La procedura di voto del Consiglio (e il diritto di veto) sono stati il risultato di un compromesso intervenuto a Yalta nel febbraio 1945, tra Regno Unito, URSS

⁸⁶¹ Cfr. Intervento di Txai Suruí, attivista indigena per il clima, in occasione della cerimonia di apertura della COP 26. Cfr. J. ALLAN, J. BANSARD, N. JONES, M. LUOMI, J.M. TAN, Y. SUN, *cit.*

e USA. A causa di tale compromesso, se nel primo paragrafo dell'art. 27, concernente la procedura di voto, emerge l'applicazione del principio fondamentale dell'eguaglianza sovrana (sancito dall'art. 2.1 della Carta⁸⁶²) nei paragrafi seguenti dell'articolo tale principio viene subito smorzato dalla distinzione tra questioni procedurali e *altre questioni*. Le decisioni del Consiglio relative a questa seconda categoria di questioni possono essere impediti dai P5, che, per tramite di un loro voto contrario, esercitano un diritto di veto, bloccando l'adozione della delibera.

Il potere di veto dei Membri permanenti trovava la sua giustificazione nelle speciali responsabilità di tali Stati nel mantenimento della pace, alla luce degli eventi della Seconda Guerra Mondiale⁸⁶³. Di conseguenza, in seguito ai mutamenti intervenuti negli ultimi decenni, non stupisce se ormai quest'organo sia visto dai molti come una fotografia del 1945 che necessita di essere adattata all'evoluzione dei tempi. Non solo, alcuni autori sostengono che i Membri eletti non permanenti siano considerati come dei "turisti" dai P5⁸⁶⁴.

Per tale ragione, erano state avanzate diverse proposte per un piano di riforma, che vertevano principalmente su due aspetti essenziali:

- La modifica dei metodi di lavoro del Consiglio, al fine di ottenere maggiore trasparenza ed efficacia, così come il miglioramento delle relazioni con gli Stati non membri e l'Assemblea Generale.
- L'ampliamento della composizione dell'organo per ottenere una maggiore rappresentatività.

Le posizioni si sono polarizzate in diversi gruppi principali: il Gruppo dei Quattro, il Gruppo Africano e il Gruppo *Uniting for Consensus*. Oltre a questi, nel

⁸⁶² Cfr. *Charter of the United Nations*, cit. art. 2, par. 1 "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members".

⁸⁶³ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 172.

⁸⁶⁴ Cfr. K. MAHBUBANI, *Permanent and elected Council members*, in *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, D.M. MALONE (ed.), 2004, p. 259.

2003 il Segretario generale Kofi Annan aveva istituito un *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, in cui erano stati presentati due progetti di riforma, nel 2004⁸⁶⁵. Tuttavia, finora nulla è cambiato, e il Consiglio sembra essere più che mai congelato nella sua struttura.

Inoltre, la risposta globale al cambiamento climatico è sempre stata integralmente legata alla competizione economica internazionale. Per cui, dal momento che qualsiasi accordo per la condivisione dei costi e dei benefici associati alla risposta al *climate change* potrebbe alterare significativamente gli equilibri e i destini economici dei Paesi⁸⁶⁶, le grandi potenze agiranno se, e quando, troveranno il modo di trarre decisivi vantaggi e benefici economici dalla loro azione per il clima. Altrimenti, è probabilmente irrealistico aspettarsi che agiscano in tal senso, correndo il rischio di perdere terreno rispetto ai concorrenti nel sistema internazionale⁸⁶⁷.

Chiaramente, i maggiori emettitori devono ridurre le loro emissioni. I potenti del Consiglio dovrebbero *guardarsi allo specchio*, come ha suggerito il rappresentante della Bolivia in uno dei suoi interventi, lasciando intendere che l'azione del Consiglio sia possibile, ma costosa⁸⁶⁸. Inoltre, una trappola in cui non cadere è quella che i P5 decidano di esercitare una sicurezza *selettiva* piuttosto che collettiva, per esempio, limitando, piuttosto che proteggendo, i flussi migratori. Una grande preoccupazione, che permane nei confronti di una prospettiva dell'azione del Consiglio, è la già citata “preoccupazione del cavallo di Troia”,

⁸⁶⁵ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* pp. 182-186.

⁸⁶⁶ Cfr. C. DASGUPTA, *The climate change negotiations, in Negotiating climate change: The inside story of the Rio Convention*, I.M. MINTZER, J.A. LEONARD (eds.), Cambridge, 1994, p. 131.

⁸⁶⁷ Cfr. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council, op. cit.*, p. 202.

⁸⁶⁸ Cfr. M. BINDER, M. HEUPEL, *Contested legitimacy: The UN Security Council and climate change, in Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 186-208.

secondo la quale dietro ad un'azione per il cambiamento climatico potrebbero celarsi altre motivazioni politiche⁸⁶⁹.

Inoltre, esiste una chiara divisione tra Stati Uniti, Regno Unito e Francia, da un lato, i quali sono maggiormente favorevoli alla proposta che il *climate change* minacci la sicurezza internazionale e che quindi costituisca una preoccupazione appropriata per il Consiglio, e Cina e Russia dall'altro. Queste ultime continuano particolarmente a sottolineare gli argomenti chiave menzionati nel primo capitolo: il cambiamento climatico è principalmente una questione di sviluppo sostenibile e il Consiglio è il forum sbagliato in cui discutere il tema del *climate change*⁸⁷⁰.

La Cina è stata in prima linea nell'argomentare che il cambiamento climatico sia principalmente una questione di sviluppo sostenibile, mentre la Russia è fortemente contraria al fatto che gli Stati Uniti espandano la sfera di competenza del Consiglio⁸⁷¹.

In ogni caso, la firma dell'accordo di Parigi è un segno di responsabilità da parte dei grandi emettitori, che stanno diventando sempre più consapevoli che il *free riding* climatico non sia necessario. Inoltre, il numero degli Stati che sostengono che il Consiglio si occupi del cambiamento climatico è aumentato nel corso del tempo⁸⁷², motivo per il quale si è verificato un notevole spostamento del dibattito da quello riguardante l'opportunità o la legittimità di qualsiasi potenziale azione del Consiglio all'affermazione che esso abbia, di fatto, la responsabilità di rispondere alla crisi climatica e ai rischi associati⁸⁷³.

Infine, anche se la conclusione di un accordo a Parigi può aver inizialmente ridotto l'enfasi sulla ricerca di progressi politici altrove, l'incertezza sulla sua

⁸⁶⁹ Cfr. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council*, cit., p. 200.

⁸⁷⁰ Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, cit., p. 209.

⁸⁷¹ *Ibid.*

⁸⁷² *Ibid.* Cfr. M. BINDER, M. HEUPEL, *op. cit.*, p. 187.

⁸⁷³ Cfr. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *op. cit.* p. 212.

efficacia, combinata con l'evoluzione della retorica sul fatto che il cambiamento climatico è sia una questione di sviluppo, che di sicurezza, lascia intedere che la considerazione di un ruolo esplicito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel cambiamento climatico non dovrebbe assolutamente essere esclusa⁸⁷⁴.

3.7.2 L'indispensabile "commitment" degli Stati

Essendo un'istituzione priva di poteri esecutivi propri, il Consiglio deve lavorare attraverso gli Stati. Mentre, in linea teorica, il Consiglio può ordinare agli Stati di intraprendere azioni specifiche - per esempio, migliorando le loro capacità legali e istituzionali o criminalizzando certe forme di condotta - questi possono mostrarsi riluttanti a ricorrere a poteri coercitivi nelle loro relazioni.

Sembra quindi possibile concludere che la legittimità percepita sia una *condicio sine qua non* per l'azione degli Stati attraverso il Consiglio.

Occorre, perciò, che gli Stati mostrino un interesse, una volontà, una collaborazione e una certa disponibilità nei confronti dell'azione climatica, e che non facciano prevalere una "politicizzazione" del problema, ovvero un uso distorto e strumentale della discrezionalità politica. La "buona condotta" degli Stati risulterà decisiva: essi sono tenuti a impegnarsi nell'attuazione delle decisioni del Consiglio nell'azione climatica. Ciò non dipenderà soltanto dall'etica, ma anche dal principio di "buona fede" e dall'obbligo di leale cooperazione, sanciti dai paragrafi secondo⁸⁷⁵ e quinto⁸⁷⁶ dell'art. 2 e dall'art. 56 della Carta⁸⁷⁷. Per quanto

⁸⁷⁴ Cfr. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, cit., p. 209.

⁸⁷⁵ Cfr. *Charter of the United Nations*, cit. art. 2.2: "All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter".

⁸⁷⁶ *Ivi*, art. 2.5: "All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action".

⁸⁷⁷ *Ivi*, art. 56: "All Members pledge themselves to take joint and separate action in cooperation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55".

riguarda il secondo paragrafo dell'art. 2, esso sancisce uno dei principi guida ispiratori nella condotta degli Stati membri. Per principio di "buona fede" si intende il dovere di agire con correttezza e lealtà nei rapporti reciproci e nei confronti dell'Organizzazione, al fine di garantire che ognuno possa trarre il massimo vantaggio dall'appartenenza alle Nazioni Unite⁸⁷⁸. Tale paragrafo è collegato al quinto dello stesso articolo, secondo cui gli Stati membri devono assicurare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste realizzino in conformità alle disposizioni dello Statuto e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro il quale l'Organizzazione intraprenda un'azione preventiva o coercitiva. Ciò costituisce un duplice obbligo "di fare e di non fare", generale nella prima parte del paragrafo, specifico nella seconda⁸⁷⁹. Anche l'art. 56, infine, stabilisce un generico obbligo di cooperazione degli Stati⁸⁸⁰.

D'altronde, come è noto, il rispetto dell'intero *corpus* di norme che costituiscono la Carta delle Nazioni Unite, e in generale il diritto internazionale, è lasciato alla buona fede e alla leale cooperazione delle autorità statali. Se questa dovesse venir meno, ciò pregiudicherebbe il progetto delineato dal presente studio.

In sintesi, la riuscita di ogni azione, dalla più *hard* alla più *soft*, dipenderà, nel bene e nel male, dalla maggiore o minore sensibilità e responsabilità che verranno messe in campo dai governi. Pienamente condivisibile è l'osservazione, a tal proposito, di Kofi Annan, ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, che, in occasione del varo della riforma del 2006 del sistema di protezione dei diritti umani, affermò che nessuna soluzione tecnica avrebbe potuto fare la differenza, bensì, il cambiamento sarebbe dipeso da quanto gli Stati membri si fossero

⁸⁷⁸ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.* p. 59.

⁸⁷⁹ *Ivi*, p. 60.

⁸⁸⁰ Cfr. A. MARCHESI, *op.cit.*, p. 106.

impegnati per migliorare la situazione e da come avrebbero agito in base a tale impegno nelle settimane e nei mesi a venire⁸⁸¹.

3.7.3 L'unica direzione possibile: growing green

Al termine di questa analisi, risulta utile riallacciarsi alle evidenze scientifiche con cui l'elaborato era stato aperto, al fine di chiudere un cerchio, "riconnettendosi" effettivamente alla realtà, quanto più emergenziale, dello *status* del *climate change* ad oggi, e dei prossimi punti di non ritorno previsti dalla comunità scientifica.

Se non cambiassimo rotta, il sistema terrestre rischierebbe di essere spinto verso una c.d. "*planetary threshold*" ovvero una soglia che, se superata, potrebbe impedire la stabilizzazione del clima ad aumenti di temperatura intermedi, causando un riscaldamento continuo su un percorso di c.d. "*Hothouse Earth*", anche se le emissioni umane venissero ridotte⁸⁸².

Attraversare la soglia porterebbe ad una temperatura media globale molto più alta di qualsiasi periodo interglaciale negli ultimi 1,2 milioni di anni e a livelli del mare significativamente più alti rispetto a qualsiasi momento dell'Olocene. Se la soglia fosse superata, la traiettoria risultante causerebbe probabilmente gravi

⁸⁸¹ Cfr. UN News Centre, *Blueprint for new, more effective UN human rights body unveiled*, disponibile su <https://news.un.org/en/story/2006/02/170072-blueprint-new-more-effective-un-human-rights-body-unveiled>, del 23 febbraio 2006.

⁸⁸² Questo percorso è implicato nel concetto "*Planetary boundaries*", proposto nel 2009 da un gruppo di scienziati, guidati da Johan Rockström dello *Stockholm Resilience Centre* e da Will Steffen dell'*Australian National University*. Il gruppo voleva definire uno "spazio operativo sicuro per l'umanità" per la comunità internazionale, compresi i governi di tutti i livelli, le organizzazioni internazionali, la società civile, la comunità scientifica e il settore privato, come preconditione per lo sviluppo sostenibile. Il quadro si basa sull'evidenza scientifica che le azioni umane a partire dalla rivoluzione industriale sono diventate il principale motore del cambiamento ambientale globale. Secondo il quadro, il superamento di uno o più confini planetari può essere deleterio o addirittura catastrofico a causa del rischio di attraversare soglie che innescerebbero un cambiamento ambientale brusco e non lineare all'interno di sistemi da scala continentale a scala planetaria. Cfr. W. STEFFEN, et al., *Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, 2015, vol. 347, n. 6223.

perturbazioni agli ecosistemi, alla società e alle economie. È necessaria un'azione umana collettiva per allontanare il sistema terrestre da tale soglia, stabilizzandolo in uno stato interglaciale abitabile. Tale azione comporta la gestione dell'intero Sistema Terra (biosfera, clima e società), attraverso un processo di decarbonizzazione dell'economia globale, il miglioramento dei pozzi di carbonio della biosfera, i cambiamenti di comportamento, le innovazioni tecnologiche, nuovi accordi di *governance* e valori sociali trasformati⁸⁸³.

L'Antropocene, la nuova era geologica proposta, si basa sull'osservazione secondo cui gli impatti umani sui processi planetari essenziali sono diventati così profondi da aver spinto la Terra fuori dall'Olocene, epoca in cui si sono sviluppati l'agricoltura, le comunità sedentarie e, infine, le società umane socialmente e tecnologicamente complesse⁸⁸⁴. Le tendenze e le decisioni sociali e tecnologiche che si verificheranno nel prossimo decennio o due potrebbero influenzare significativamente la traiettoria del sistema Terra per decine o centinaia di migliaia di anni e potenzialmente portare a condizioni che assomigliano a stati planetari che sono stati visti l'ultima volta diversi milioni di anni fa, condizioni che sarebbero inospitali per le attuali società umane e per molte altre specie contemporanee⁸⁸⁵.

⁸⁸³ Cfr. W. STEFFEN, et al., *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2018, vol. 115, n. 33, pp. 8252-8259.

⁸⁸⁴ *Ivi*, p. 8252.

⁸⁸⁵ *Ivi*, p. 8253.

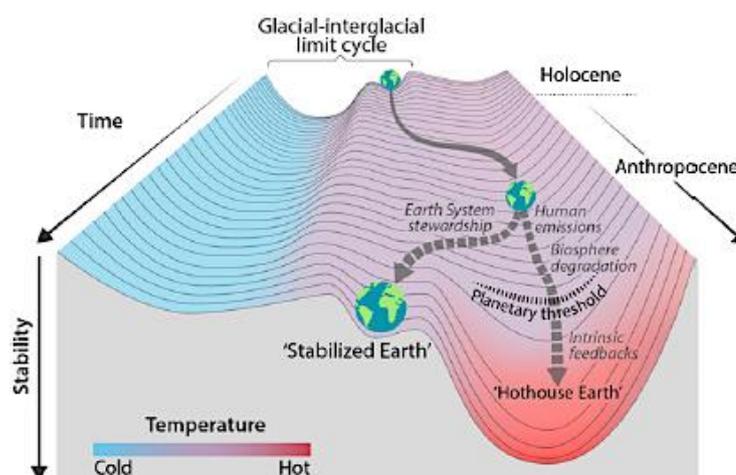


Grafico 13: Paesaggio di stabilità che mostra il percorso del sistema Terra fuori dall'Olocene e quindi dal ciclo limite glaciale-interglaciale alla sua posizione attuale nell'Antropocene più caldo. Il bivio è mostrato qui come i due percorsi divergenti del sistema Terra nel futuro (frecche spezzate); Fonte: *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*⁸⁸⁶.

Come emerge dal grafico, per il Pianeta Terra sono prospettati come possibili due tipi di percorsi. Attualmente, il sistema terrestre si trova sul percorso “*Hothouse Earth*”, guidato dalle emissioni antropiche di gas serra e dalla degradazione della biosfera verso una soglia planetaria a ~ 2 °C, oltre la quale il sistema seguirà una direzione essenzialmente “irreversibile”, guidata da *feedback* biogeofisici intrinseci⁸⁸⁷. La seconda direzione percorribile, e che ci si auspica di riuscire a compiere se si intervenisse “in tempo”, porta ad una Terra stabilizzata. Si tratterebbe di un percorso di gestione del sistema Terra guidato dai *feedback* creati dall'uomo, diretto verso un bacino di attrazione “quasistabile”.

Occorre tenere da conto che i sistemi in uno stato altamente stabile (come è il caso della valle profonda in cui finirebbe la *Hothouse earth* secondo il primo percorso) hanno una bassa energia potenziale, per cui è necessaria una notevole

⁸⁸⁶ *Ivi*, p. 8254.

⁸⁸⁷ La traiettoria del sistema Terra è influenzata dai feedback biogeofisici all'interno del sistema che possono mantenerlo in un dato stato (*feedback* negativi) e quelli che possono amplificare una perturbazione e guidare una transizione verso uno stato diverso (*feedback* positivi). *Ibid.*

energia per spostarli da questo stato. Questo è il motivo per cui si parla di “irreversibilità”, intendendo la grande difficoltà di poter tornare indietro, una volta che venga intrapreso il percorso sbagliato.

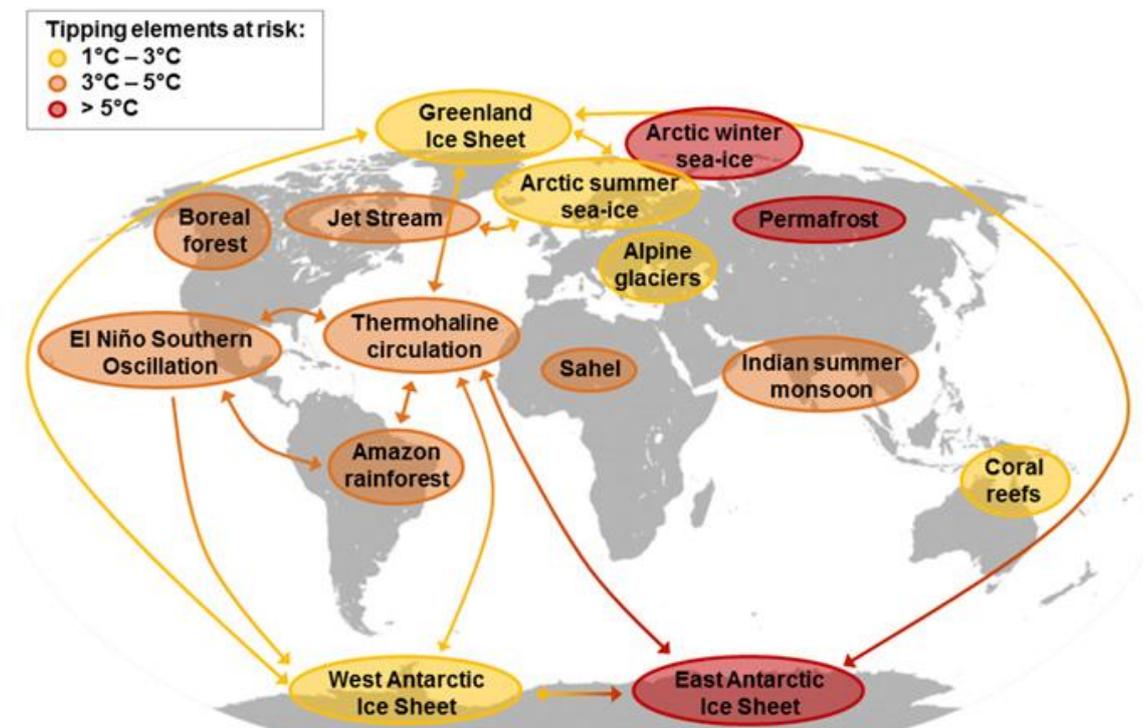


Grafico 14: Mappa globale dei potenziali punti di non ritorno (tipping points/tipping cascades); Fonte: *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*⁸⁸⁸.

Nel grafico, i singoli punti critici sono colorati a seconda delle soglie stimate nella temperatura media globale della superficie e le frecce mostrano le potenziali interazioni tra i *tipping points*, che, secondo le valutazioni degli esperti, potrebbero generare altri punti di non ritorno⁸⁸⁹. Maggiore la temperatura media globale, maggiore il numero di *tipping points* raggiunti.

⁸⁸⁸ *Ivi*, p. 8255.

⁸⁸⁹ Si noti che, sebbene il rischio di ribaltamento (perdita) della calotta antartica orientale sia proposto a >5 °C, alcuni settori marini nell'Antartide orientale possono essere vulnerabili a temperature inferiori. *Ibid.*

Emerge chiaramente che, se gli obiettivi di Parigi venissero disattesi, le conseguenze potrebbero essere catastrofiche.

Ad oggi, sono due le narrative prevalenti in termini di azione climatica:

- “*Greening growth*”, ovvero continuare a recuperare il ritardo mentre si riduce l'inquinamento/emissione associata. Questa direzione si basa su un'agenda di trasformazione marginale, un disaccoppiamento parziale tra la produzione di reddito e il consumo di risorse naturali e una sostenibilità “debole”.
- “*Growing green*”, cioè trasformare i percorsi di sviluppo e assicurarsi che nessuno sia lasciato indietro. Questa agenda si basa su una trasformazione radicale, “sii verde, poi crescerai”, un disaccoppiamento completo tra la produzione di reddito e il consumo di risorse naturali e una sostenibilità “forte”⁸⁹⁰.

È possibile affermare, sulla base dell'evidenza scientifica, che la prima non sia sufficiente al fine di arginare gli effetti del *climate change* ed evitare il raggiungimento dei punti di non ritorno. Si necessita di una forte sostenibilità e di una riduzione assoluta delle emissioni. Le azioni, perciò, dovrebbero essere all'altezza di tali prospettive.

⁸⁹⁰ Le due narrative sono state presentate dal Professore Tancrède Voituriez, *Senior Research Fellow*, presso IDDRI. Cfr. T. VOITURIEZ, *Environmental Changes*, in *The SAGE Handbook of Political Science*, 2020, p. 1445. Cfr. J. HICKEL, *The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene*, in *Ecological Economics*, 2020, vol. 167, pp. 4-5. Cfr. J. PELENC, J. BALLEST, T. DEDEURWAERDERE, *Weak Sustainability versus Strong Sustainability*, Brief for GSDR United Nations, 2015.

CONCLUSIONI

*“We can’t solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them”*⁸⁹¹.

L'emergenza climatica è quanto più evidente al giorno d'oggi. L'analisi dettagliata dell'evidenza scientifica resa dal Sesto Rapporto dell'IPCC, con cui si è aperto il primo capitolo, ha permesso la comprensione della portata epocale del cambiamento climatico. In seguito, sono state analizzate le varie direttrici di impatto del cambiamento climatico, tra loro correlate.

Si è partiti approfondendo la questione degli eventi meteorologici estremi, che comportano gravi perdite umane, oltre che economiche, e la cui probabilità e gravità è in aumento a causa dell'impatto dell'uomo. Spostandosi sulla delicata questione dei “migranti climatici”, è emerso che le stime prevedono una crescita delle migrazioni intrastatali e interstatali, esacerbate dal cambiamento climatico. Inoltre, la mancanza di protezione legale dei rifugiati climatici, a ragione del fatto che tale definizione non sia ricompresa nella Convenzione sui rifugiati, rappresenta un ulteriore fattore di criticità.

Si è osservato, inoltre, che la scarsità delle risorse alimentari e idriche potrebbe infiammare tensioni e scontri, conducendo a delle potenziali guerre per le risorse. Gli impatti del *climate change* sono tali da far prevedere nei decenni a venire una sommersione delle aree costiere e a bassa quota. Tra queste, spicca per urgenza la situazione di quattro SIDS, prossimi all'estinzione.

Il *climate change* può arrivare a influenzare aree che, *prima facie*, non ci si aspetterebbe. È questo il caso del “*Green swan*”, modo in cui viene definita, negli ambienti finanziari, la prevista crisi finanziaria sistemica causata dall'impatto del cambiamento climatico. Come ultimo esempio di impatto, è stato analizzato il fenomeno dell'espansione geografica dei vettori di trasmissione dei patogeni

⁸⁹¹ Aforisma di Albert Einstein.

causata dal cambiamento dei modelli metereologici, che altererebbe l'incidenza, la prevalenza e la distribuzione delle malattie infettive. Per cui, un aumento della temperatura globale superiore a 1,5°C comporterebbe, secondo l'appello degli scienziati, un incremento generale delle malattie infettive. Questi impatti espongono la comunità internazionale a un rischio senza precedenti.

La prima parte dell'elaborato, incentrata sugli effetti del cambiamento climatico come "moltiplicatore di minacce", si conclude con un focus sui Paesi più vulnerabili al cambiamento climatico. Viene evidenziato il fatto che essi siano tendenzialmente Paesi che già soffrono emergenze sanitarie concomitanti con l'epidemia da Covid-19, che versano in condizioni di conflitto o di grave fragilità istituzionale e sociale, e dove si sperimentano livelli di insicurezza alimentare acuta.

La stesura del primo capitolo ha proceduto con l'analisi della cronistoria della consapevolezza dell'emergenza climatica, con particolare riferimento all'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sottolineando che, dal 2007 in poi, l'organo sia sempre più intervenuto sul tema. Tra i principali *driver* del progressivo atteggiamento di apertura dell'organo, sono state annoverate la maggiore coscienza dei rischi per la sicurezza legati al *climate change*, le lacune dell'Accordo di Parigi e la maggiore percezione di responsabilità nei confronti della questione. Tale afflato è stato spezzato dal veto russo di dicembre 2021, nei confronti di quella che, a detta di diversi Paesi, avrebbe potuto essere una risoluzione "rivoluzionaria": un primo passo verso il riconoscimento del cambiamento climatico quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Dalla lettura del primo capitolo, perciò, si avvalorava la tesi secondo cui il cambiamento climatico dovrebbe essere definito come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ai sensi dell'art. 39 della Carta, seppur ad oggi non vi sia un riconoscimento sostanziale da parte del Consiglio.

La risposta alla domanda "*perché il Consiglio?*" è stata approfondita dalle considerazioni iniziali del secondo capitolo, focalizzate sulla valutazione degli esiti dell'Accordo di Parigi e sottolineando i vantaggi che potrebbero derivare

dall'azione dell'organo, ai sensi degli artt. 2.5, 25, 48, 49 e 103 della Carta, che conferiscono a questo la possibilità di imporre obblighi universali rapidi e vincolanti agli Stati membri delle Nazioni Unite. La successiva analisi della prassi del Consiglio nell'individuazione delle nuove dimensioni della sicurezza internazionale ha dimostrato che esso possa operare un'ulteriore espansione del concetto di "minaccia alla pace", ricomprendendo il cambiamento climatico in modo tale da adempiere alla sua responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, sancita dall'art. 24 della Carta. In prima battuta, si è concluso che ciò si verificherebbe in risposta al concretizzarsi di molteplici disastri naturali sincroni, poiché un evento simile giustificherebbe un intervento autoritario da parte dell'organo. Tuttavia, sarebbe auspicabile che un'azione climatica del Consiglio avvenisse prima del raggiungimento di una simile situazione. A tal fine, e sulla scorta dei "modelli" offerti dalle risoluzioni n. 1373 (2001), nel caso del terrorismo internazionale, n. 1540 (2004), nel caso della proliferazione delle armi di distruzione di massa e n. 2177 (2014), nel caso dell'epidemia di Ebola, si è delineata una possibile "risoluzione climatica". Tale risoluzione dovrebbe essere linguisticamente "morbida" come la n. 2177, in modo tale da evitare l'esercizio del potere di veto da parte dei Membri permanenti, seppur precisa e chiara nel contenuto. Essa potrebbe essere adottata in concomitanza di un evento che palesi l'inefficacia dell'attuale regime climatico globale, il che potrebbe verificarsi, per esempio, se il *Global Stocktake* del 2023 fosse molto al di sotto degli impegni, come si prevede che sia.

Una volta delineata la risoluzione climatica, l'analisi si è concentrata sulle azioni a disposizione del Consiglio ai sensi del Capitolo VII della Carta: dapprima le misure preventive, in seguito le coercitive. Il presente documento si è stato focalizzato dapprima sul ricorso alle misure raccomandatorie dell'art. 40, al fine di sollecitare gli Stati negli sforzi in tema di adattamento, finanziamento, accoglienza dei "migranti climatici" e disincentivazione delle pratiche ambientali dannose.

Il ricorso alle misure più intrusive ai sensi dell'art. 41, invece, è stato incentrato su una profonda analisi delle sanzioni “*smart*” climatiche nei confronti di “Stati canaglia del clima”, società o individui ritenuti responsabili di condotte “dannose”. Per far sì che gli effetti di tali sanzioni ricadano unicamente sui *target* definiti dal Consiglio, esse dovrebbero essere mirate, flessibili e implementabili localmente nei singoli Stati. È seguita una valutazione delle sfide che una simile sanzione si troverebbe ad affrontare, per ragioni legate ai diritti umani e al commercio internazionale, attraverso due *case studies*: il caso *Kadi* e il caso dei “*blood diamonds*”. Si conclude affermando che una sanzione climatica, accuratamente costruita, potrebbe superare tali sfide.

Si è configurato, in seguito, il Consiglio come un “legislatore globale”, come è stato nel caso delle risoluzioni n. 1373 e n. 1540, vagliando le diverse opzioni che, una volta attivato l'art. 39 e sulla base dell'art. 41, esso avrebbe a disposizione, in termini di creazione di nuovi obblighi e di estensione della loro portata. In tal modo, l'organo potrebbe incisivamente intervenire dando una maggiore efficacia agli obblighi del *Paris Agreement* e spronando gli Stati riluttanti alla cooperazione sui temi del finanziamento e sull'accoglienza dei rifugiati climatici. Secondo parte della dottrina, l'organo potrebbe emendare, *de facto*, i trattati climatici.

In seguito, la stesura del capitolo si è concentrata sulla possibile e complessa istituzione di un Tribunale penale internazionale *ad hoc* - sulla scorta dell'ICTY (il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia) e dell'ICTR (il Tribunale penale internazionale per il Ruanda) - competente per il crimine climatico, l'“ecocidio”. Nonostante gli ostacoli giuridici posti dalla dottrina, considerando l'innovazione nell'ambito del diritto penale internazionale, è stata avanzata come possibile l'istituzione di un Tribunale penale climatico, sulla base giuridica degli artt. 29 e 41 della Carta. Spetterebbe al Consiglio scriverne lo Statuto, specificando i crimini che rientrino nella sua giurisdizione e il corpo appropriato di leggi da applicare. In tal modo, potrebbe efficacemente far rispettare gli obblighi dell'Accordo di Parigi e/o di altri trattati correlati (contribuendone allo sviluppo e all'efficacia) e intervenendo nel delicato tema dei “migranti climatici”.

Infine, è stato approfondito il concetto della *Responsibility to Protect*, attraverso il *case study* del Myanmar del 2008. Richiamando i paragrafi 138 e 139 del *World Summit Outcome* del 2005 e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, si è sottolineato come parte della dottrina affermi eloquentemente che possano rintracciarsi, nelle reiterate azioni di negligenza e trasgressione degli impegni climatici, gli estremi di un crimine contro l'umanità, motivo per cui gli Stati potrebbero intervenire invocando la R2P. A riguardo, è stato riportato il recente Rapporto di gennaio 2022 dell'Assemblea Generale stilato dallo *Special Rapporteur* sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani legati al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, con riferimento alle c.d. "zone di sacrificio", simbolo di una violazione dei diritti umani. La stesura del secondo capitolo si è conclusa con l'approfondimento delle operazioni di *peace-keeping*, fortemente sottolineate anche dal progetto di risoluzione del dicembre 2021, bloccato dal veto russo, e dal modello dell'UNSOM. Sulla base dei Capitoli VI e VII della Carta, si è valutata la possibile istituzione di nuove forme di *peace-keeping* per il *climate change*: dei nuovi caschi *green*, che intervengano negli sforzi di adattamento e di mitigazione.

Nel terzo capitolo si è provveduto a completare il disegno delle azioni a disposizione del Consiglio. *In primis*, con riferimento al potere d'inchiesta del Consiglio *ex art. 34* e ai poteri raccomandatori *ex art. 36*, si è concluso che il Consiglio possa intervenire raccomandando misure ai trasgressori climatici, o avviando indagini, anche attraverso l'istituzione di missioni *in loco*, allo scopo di determinare se la continuazione della trasgressione possa costituire un pericolo per la pace e la sicurezza internazionali. Si sono sottolineati, a riguardo, i vantaggi in termini di disincentivazione delle pratiche dannose, di *follow-up* periodici della condotta "climatica" degli Stati e di sinergia con il sistema delle sanzioni *smart* climatiche. Tra le altre misure che potrebbero informare maggiormente il processo decisionale del Consiglio nei confronti del tema del *climate change*, è stata vagliata l'opzione di istituire delle "COP di Sicurezza" sul tema della sicurezza climatica,

ospitate dal Consiglio, in modo tale da poter maggiormente sincronizzare gli sforzi sul clima dell'UNFCCC, dell'IPCC e della più ampia comunità scientifica.

Nel corso del terzo capitolo, è stata analizzata l'ipotesi dell'istituzione di un nuovo organo sussidiario, ai sensi degli artt. 7 e 29 della Carta. Si tratterebbe di un *Counter Climate Change Committee* (CCCC), il cui modello potrebbe essere costruito sulla base del *Counter-Terrorism Committee* e del *1540 Committee*, che svolga un ruolo manageriale, più che esecutivo, nella mitigazione degli effetti del *climate change*, concentrandosi sulla facilitazione dell'assistenza tecnica agli Stati, la collaborazione con le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali e la promozione delle *best practices*. Tale organo potrebbe essere costituito dai 15 Membri del Consiglio, o da una compagine più ampia, con riferimento al modello della *Peacebuilding Commission* (PBC). In tal caso, si tratterebbe di un organo sussidiario misto.

Tra le ulteriori possibili misure, sono state delineate la funzione di *early-warning*, soprattutto con riferimento al tema dei conflitti generati dagli impatti del cambiamento climatico, il ricorso maggiore ad una funzione consultiva della PBC e una migliore cooperazione con l'*Informal Expert Group*. Nell'ambito di tali misure aggiuntive a disposizione del Consiglio, è emersa in particolar modo l'istituzione di una nuova UPR climatica, che sarebbe svolta dal possibile *Counter Climate Change Committee*. La nuova UPR potrebbe essere attentamente costruita sulla base dell'omonima operante nel campo dei diritti umani, al fine di garantire un monitoraggio regolare nei confronti dei Membri del CCCC.

Come ultima misura a disposizione del Consiglio, il terzo capitolo ha vagliato i vantaggi per il Consiglio di attingere alla giurisdizione di altri organi, tra cui la Corte internazionale di giustizia, sulla scorta degli artt. 94 e 96 della Carta. Nel corso della stesura di questo capitolo, è stato fortemente sottolineato il ruolo dei contenziosi, come “porte d'ingresso” per sensibilizzare l'opinione pubblica, e “ponti” per allineare il tema del *climate change* a quello dei diritti umani. Tale collegamento è stato sottolineato dal *Paris Agreement*, dalla risoluzione del Consiglio dei diritti umani dell'ottobre 2021 che ha riconosciuto, per la prima volta

a livello globale, il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile e dal recente Rapporto pubblicato dall'Assemblea Generale, stilato dallo *Special Rapporteur*, sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani legati al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, con particolare riferimento alla questione delle c.d. "zone di sacrificio".

Terminata l'analisi delle misure a disposizione del Consiglio, l'ultimo capitolo contiene un focus sul processo di decarbonizzazione globale e una valutazione degli attuali piani governativi e delle prospettive per la produzione dei combustibili fossili. Viene sottolineato fortemente che il pericoloso "*production gap*" che emerge, ampiamente incompatibile con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Esso pone le basi per un'azione "correttiva" da parte del Consiglio, il quale potrebbe spingere i governi a porre restrizioni all'esplorazione e all'estrazione di combustibili fossili, a disincentivare ed eliminare gradualmente il sostegno e il finanziamento governativo per la produzione di combustibili fossili, a favorire la trasparenza delle iniziative governative, creando una sinergia con il settore privato, quale enorme fonte di investimento da destinare alla questione del cambiamento climatico. La base di tali interventi di dialogo e cooperazione, raccomandatori, di inchiesta, sanzionatori e "quasi-legislativi", sarebbe da rinvenirsi nei Capitoli VI e VII della Carta, come analizzati nel corso dell'elaborato.

Il terzo capitolo si è concentrato sul tema dell'inversione dell'atteggiamento globale operata nei confronti del *climate change*, passato dall'essere "*top-down*" a "*bottom-up*", e la sempre più rilevante azione dei vari *non-state actors*, attori chiave con cui il Consiglio dovrebbe cooperare. Sono stati sottolineati i punti salienti del discorso del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi in occasione della conferenza stampa conclusiva del G20, tra cui il multilateralismo quale elemento risolutivo della sfida posta dal cambiamento climatico. L'elaborato ha, poi, proseguito con il "treno di Glasgow" focalizzato sui *main takeaways* del COP26, accolti, nonostante l'adozione del *Glasgow Climate Pact* e la decisione dei Paesi di aumentare gli sforzi sull'adattamento, con un certo sentimento di sfiducia da una gran parte dell'opinione pubblica.

Infine, sono state menzionate le due condizioni fondamentali che, se venissero meno, pregiudicherebbero gli esiti dell'azione del Consiglio e l'analisi del presente lavoro di ricerca: il ruolo dei Membri permanenti e il necessario “*commitment*” degli Stati. Con riferimento al primo aspetto, sono stati approfonditi la questione del potere di veto, il pericolo che essi facciano prevalere interessi politici e economici, e le divisioni sostanziali che permangono all'interno del gruppo dei P5 sulle prospettive di un'azione climatica del Consiglio. Con riferimento all'impegno degli Stati, non essendo dotato il Consiglio di poteri *self-executing*, si è rimarcato il ruolo rappresentato nel prossimo futuro dalla loro sensibilità e responsabilità nei confronti dell'emergenza del *climate change*.

Il capitolo si è concluso con l'evidenza scientifica, volendosi riallacciare all'apertura dell'elaborato, mostrando come, tra le due narrative alternative “*Greening growth*” - un'agenda di trasformazione marginale dotata di una sostenibilità debole - e “*Growing green*” - un'agenda di trasformazione radicale dotata di una sostenibilità forte - solo la seconda sia possibile per evitare i prossimi *tipping points* climatici. Infine, con riferimento alle scoraggianti stime del *Climate Action Tracker*, che evidenziano che nessun Paese abbia un livello di impegni tale da potersi considerare “sufficiente” rispetto al target degli 1,5°C, si conclude che, considerata la significativa minaccia alla sicurezza globale che il cambiamento climatico pone e, allo stesso tempo, l'inefficacia dell'attuale regime del cambiamento climatico, il Consiglio potrebbe contribuire incisivamente per affrontare questo problema, adempiendo alla sua responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Alla luce di ciò, il miglior modo di procedere sarebbe quello di attuare un approccio ibrido tra *top-down* e *bottom-up*, costruendo una sinergia tra i poteri incisivi del Consiglio, anche ai sensi del Capitolo VII, e il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

1. G. E. AKPAN, K. A. ADEPOJU, O. R. OLADOSU, *Potential distribution of dominant malaria vector species in tropical region under climate change scenarios*, in *PLOS ONE*, 2019, vol. 14, n. 6.
2. A. M. ARWADY, et al., *Evolution of Ebola Virus Disease from Exotic Infection to Global Health Priority, Liberia, Mid-2014*, in *Emerging Infectious Diseases*, 2015, vol. 21, n. 4, pp. 578-584.
3. M. ASADA, *Security Council Resolution 1540 to combat WMD terrorism: Effectiveness and legitimacy in international legislation*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2008, vol. 13, n. 3, pp. 303-332.
4. D. ATTENBOROUGH, *A life on our planet: My witness statement and a vision for the future*, Random House, 2020.
5. L. ATWOLI, et al., *Call for emergency action to limit global temperature increases, restore biodiversity, and protect health*, in *Lancet Regional Health Europe*, 2021, vol. 9.
6. H.P. AUST, *Shining Cities on the Hill? the Global City, Climate Change, and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, vol. 26, n. 1, pp. 255-278.
7. S. BAE, A. INFANZON, M.J. ABBE, *Active in Not Being Active (AINBA): how East Asian powers accept R2P*, in *Asian Journal of Political Science*, 2018, vol. 26, n. 1, pp. 16-34.
8. J. BARNETT, J. CAMPBELL, *Climate change and Small Island States: power, knowledge, and the South Pacific*, Earthscan, 2010.
9. S. BARRETT, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Prima edizione, Oxford University Press on Demand, 2007.
10. L. BERAT, *Defending the right to a healthy environment: Toward a crime of geocide in international law*, in *Boston University International Law Journal*, 1993, vol. 11, n. 2, pp. 327-348.

11. A. BERNSTEIN, M. T. GUSTAFSON, R. LEWIS, *Disaster on the Horizon: The Price Effect of Sea Level Rise*, in *Journal of Financial Economics*, 2019, vol. 134, n. 2, pp. 253–72.
12. D. BIALEK, J. ARIEL, *Ocean acidification. International legal avenues under the UN Convention on the Law of the Sea*, in M. B. GERRAND, G. E. WARRIER (eds.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press, 2013.
13. F. BIERMANN, I. BOAS, *Protecting climate refugees: the case for a global protocol*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2008, vol. 50, n. 6, pp. 8-17.
14. M. BINDER, M. HEUPEL, *Contested legitimacy: The UN Security Council and climate change*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp.186-208.
15. D. BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, 2011, p. 236.
16. D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2016, vol. 25, n. 2, pp. 142-150.
17. P. BOLTON, et al., *The Green swan. Central banking and financial stability in the age of climate change*, Bank for International Settlements (BIS), Banque de France eurosystème, 2020, Abstract, pp. 3,17-19.
18. K. BOOM, *The rising tide of international climate litigation: An illustrative hypothetical of Tuvalu v Australia*, in *Climate Change and Indigenous Peoples*, R. S. ABATE, E. A. KRONK (eds.), Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 409–438.
19. A. BOYLE, *Human rights and the environment: Where next?*, in *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 3, pp. 613-642.
20. A. BOYLE, J. HARTMANN, A. SAVARESI, *The United Nations Security Council's legislative and enforcement powers and climate change*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018.
21. J. M. BRETTHAUER, *Climate change and resource conflict: the role of scarcity*, Routledge, 2016, p. 1.

22. M. BRZOSKA, *From dumb to smart? Recent reforms of UN sanctions*, in *Global Governance*, 2003, vol. 9, pp. 519-535.
23. M. BRZOSKA, C. FRÖHLICH, *Climate change, migration and violent conflict: vulnerabilities, pathways and adaptation strategies*, in *Migration and Development*, 2016, vol. 5, n. 2, pp. 190-210.
24. G. BUNN, *The nuclear nonproliferation regime and its history*, in *U.S. Nuclear Weapons Policy: Confronting Today's Threats*, G. BUNN, C. F. CHYBA, W. J. PERRY (eds.), Brookings Institution Press, 2006, p. 86.
25. D. BUNTEN, M. E. KAHN, *The Impact of Emerging Climate Risks on Urban Real Estate Price Dynamics*, in *National Bureau of Economic Research*, 2014, Documento Di Lavoro n. 20018, pp. 1–21.
26. W. C. G. BURNS, H. M. OSOFSKY, *Overview: The Exigencies That Drive Potential Causes of Action for Climate Change*, in *Adjudicating Climate Change. State, National and International Approaches*, W. C. G. BURNS, H. M. OSOFSKY (eds.), Cambridge, 2009, p.27.
27. B. BUZAN, et al., *Security: A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.
28. R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, p. 281.
29. L. CAHEN-FOUROT, et al., *Looking for the Inverted Pyramid: An Application Using Input-Output Networks*, in *Ecological Economics*, vol. 169, 2020.
30. S. CHARNOVITZ, C. FISCHER, *Canada–renewable energy: Implications for WTO law on green and not-so-green subsidies*, in *World Trade Review*, 2015, vol. 14, n. 2, pp. 177-210.
31. L. G. CHAVERRI, et al., *Mosquito species (Diptera: Culicidae) diversity from ovitraps in a Mesoamerican tropical rainforest*, in *Journal of Medical Entomology*, 2018, vol. 55, n. 3, pp. 646-653.
32. S. CHESTERMAN, *Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention: From Apology to Utopia and Back Again*, in *The Oxford Handbook on the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, pp. 808-820.

33. S. M. CHRISTIANSEN, *Climate Conflicts - A Case of International Environmental and Humanitarian Law*, Springer, 2016.
34. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007, pp. 15 ss.
35. R. COHEN, *Reconciling R2P with IDP protection*, in *Global Responsibility to Protect*, 2010, vol. 2, n. 1, pp. 15-37.
36. K. CONCA, *An unfinished foundation: The United Nations and global environmental governance*, in *Oxford University Press*, New York, 2015, p. 197.
37. K. CONCA, J. THWAITES, G. LEE, *Climate Change and the UN Security Council: Bully Pulpit or Bull in a China Shop?*, in *Global Environmental Politics*, 2017, vol. 17, n. 2, pp. 1-20.
38. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Napoli, 2017, XXI ed.
39. D. CORTRIGHT, *Can the UN battle terrorism effectively?*, in *USA Today Magazine*, 2005, vol. 133, pp. 62-64.
40. S. COUSINS, *UN Security Council: playing a role in the international climate change regime?*, in *Global Change, Peace and Security*, 2013, vol. 25, n. 2, pp. 191-210.
41. M. CRAIG, *Atmospheric Intervention? The Climate Change Crisis and the Jus ad Bellum Regime*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2020, vol. 45, n. 2.
42. N. C. CRAWFORD, *Pentagon fuel use, climate change, and the costs of war*, Watson Institute, Brown University, 2019.
43. M. CROOK, D. SHORT, *Marx, Lemkin and the genocide–ecocide nexus*, in *The International Journal of Human Rights*, 2014, vol. 14, n. 3, pp. 298-319.
44. I. DAALDER, P. STARES, *The UN's responsibility to protect*, in *International Herald Tribune*, 2008.
45. C. DASGUPTA, *The climate change negotiations*, in *Negotiating climate change: The inside story of the Rio Convention*, I.M. MINTZER, J.A. LEONARD (eds.), Cambridge, 1994, pp. 129–148.

46. S. E. DAVIES, S. TITT, Z. NWOKORA, *Bridging the Gap: Early warning, gender and the responsibility to protect*, in *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n. 2, pp. 228–249.
47. F. DE CHÂTEL, *The role of drought and climate change in the Syrian uprising: Untangling the triggers of the revolution*, in *Middle Eastern Studies*, 2014, vol. 50, n. 4, pp. 521-535.
48. J. DEHM, *Carbon Colonialism or Climate Justice? Interrogating the International Climate Regime from a TWAIL Perspective*, in *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2016, vol. 33, pp. 129-163.
49. V. DE LA ROSA JAIMES, *The Arctic Athabaskan petition: where accelerated Arctic warming meets human rights*, in *California Western International Law Journal*, vol. 45, n. 2, 2015, pp. 213-260.
50. M. L. DE LA SERNA GALVAN, *Interpretation of article 39 of the UN charter (Threat to the peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the entire international community?*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2011, vol. 11, pagine 147-185.
51. D. DEUDNEY, *The case against linking environmental degradation and national security*, in *Millennium Journal of International Studies*, 1990, vol. 19, n. 3, pp. 461–476.
52. J. DHANAPALA, *The United Nations' Response to 9/11*, in *Terrorism and Political Violence*, 2005, vol. 17, pp. 17-23.
53. L. C. DIACONU, *The Time Is Now For The IACHR To Address Climate Action As A Human Right: Indigenous Communities Can Lead (Again)*, in *American Indian Law Journal*, 2021, vol.9, n. 2, pp. 215-240.
54. J. H. ELLWANGER, et al., *Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health*, in *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 2020, vol. 92, n.1.
55. G. EVANS, *The responsibility to protect in environmental emergencies*, in *Proceedings of the American Society of International Law (ASIL) 103rd Annual Meeting*, Cambridge University Press, 2009, pp. 27-32.

56. R. A. FALK, *Environmental Warfare and Ecocide — Facts, Appraisal, and Proposals*, in *Bulletin of Peace Proposals*, 1973, Vol. 4, No. 1 (1973), pp. 80-96.
57. R. FALKNER, *International climate politics between pluralism and solidarism. An English School perspective*, in O. CORRY, H. STEVENSON (eds), *Traditions and trends in global environmental politics: international relations and the earth*, Routledge, London, 2017, pp. 26-44.
58. R. FALKNER, *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*, in *International Affairs*, 2016, vol. 92, n. 5, pp. 1107–1125.
59. S. FANKHAUSER, R. TOL, *On Climate Change and Economic Growth*, in *Resource and Energy Economics*, 2005, vol. 27, n. 1, pp. 1–17.
60. C. FIGUERES, et al., *Emissions Are Still Rising: Ramp up the Cuts*, in *Nature*, 2018, vol. 564, n. 7734, pp. 27–30.
61. T. M. FRANCK, *The “Powers of Appreciation”: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality?*, in *American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, n. 3, pp. 519-523.
62. C. FUNK, et al., *Examining the potential contributions of extreme “Western V” sea surface temperatures to the 2017 March–June East African Drought*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2019, vol. 100, pp. S55-S60.
63. F. GIUMELLI, *Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis*, in *International Affairs* 91.6, 2015, pp. 1351-1368.
64. J. M. GLENN, J. OTERO, *Canada and the Kyoto Protocol: An Aesop fable*, in *Climate Change and the Law*, E. J. HOLLO, K. KULOVESI, M. MEHLING (eds.), Springer, 2013, pp. 489-508.
65. C. GONZÁLEZ, et al., *Predicted altitudinal shifts and reduced spatial distribution of Leishmania infantum vector species under climate change scenarios in Colombia*, in *Acta tropica*, 2014, vol. 129, pp. 83-90.
66. L. M. GOODRICH, A. P. SIMONS, E. I. ISAK, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3d and rev. ed., Columbia University Press, New York, 1969, p. 293.
67. V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie case*, in *American Journal of International Law*, 1994, vol. 88, n. 4, pp. 643-677.

68. L. C. GROBUSCH, M. P. GROBUSCH, *A hot topic at the environment-health nexus: Investigating the impact of climate change on infectious disease*, in *International Journal of Infectious Diseases*, 2021, vol. 116, pp. 7-9.
69. M. GROMILOVA, *Rescuing the People of Tuvalu: Towards an ICJ Advisory Opinion on the International Legal Obligations to Protect the Environment and Human Rights of Populations Affected by Climate Change*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, 2015, vol. 10, pp. 233-290.
70. S. EL HAMICHI, et al., *Pandemics, climate change, and the eye*, in *Graefes Archive for Clinical and Experimental Ophthalmology*, 2020, vol. 258, n. 12, pp. 2597-2601.
71. M. HAPPOLD, *Nuclear non-proliferation and the UN Security Council in a multipolar world: can international law protect states from the Security Council?*, in *International Law in a Multipolar World*, D. H. Joyner, Routledge, 2013, pp. 55-79.
72. J. HARRINGTON, *R2P and natural disasters*, in *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, W.A. KNIGHT, F. EGERTON (eds.), Routledge, Londra, 2012, pp. 155-165.
73. C. HEFFERNAN, *Climate change and multiple emerging infectious diseases*, in *Veterinary Journal*, 2018, vol. 234, pp. 43-47.
74. C. HENDERSON, *The centrality of the United Nations Security Council in the legal regime governing the use of force*, in *Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus Ad Bellum, Jus in Bello and Jus Post Bellum*, N. D. WHITE, C. HENDERSON (eds.), Edward Elgar Publishing, 2013, p. 124.
75. J. HESS, et al., *Strengthening the global response to climate change and infectious disease threats*, in *British Medical Journal*, 2020, vol. 371.
76. J. HICKEL, *The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene*, in *Ecological Economics*, 2020, vol. 167.
77. P. HIGGINS, D. SHORT, N. SOUTH, *Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide*, in *Crime, Law and Social Change*, 2013, vol. 59, n. 3, pp.251-266.

78. P. HIGGINS, *Earth Is Our Business: Changing the Rules of the Game*, Shephard-Walwyn, 2012, Appendici.
79. P. HIGGINS, *Eradicating Ecocide: Exposing the Corporate and Political Practices Destroying the Planet and Proposing the Laws Needed to Eradicate Ecocide*, Shephard- Walwyn, 2010, p. 72.
80. A. HOOD, *Ebola: a threat to the parameters of a threat to the peace?*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2015, vol. 16, pp. 1-23.
81. L. HORN, *Is Litigation an Effective Weapon for Pacific Island Nations in the War Against Climate Change?*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2009, vol. 12, n. 1, pp. 169-202.
82. P. H. HUANG, *International environmental law and emotional rational choice*, in *The Journal of Legal Studies*, 2002, vol. 31, n. 1, S237-S258.
83. P. HULSROJ, *The Legal Function of the Security Council*, in *Chinese Journal of International Law*, 2002, pp. 59-94.
84. Y. IMADA, et al., *The July 2018 high temperature event in Japan could not have happened without human-induced global warming*, in *Scientific Online Letters on the Atmosphere*, 2019, vol.15A, pp. 8-12.
85. R. E. JACOBS, *Treading deep waters: Substantive law issues in Tuvalu's threat to sue the United States in the International Court of Justice*, in *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 2005, vol. 14, n. 1, pp. 103-128.
86. D. H. JOYNER, *Non-proliferation law and the United Nations system: Resolution 1540 and the limits of the power of the Council*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, vol. 20, n. 2, pp. 489-518.
87. C. P. KELLEY, et al., *Climate change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought*, in *Proceedings of the national Academy of Sciences*, 2015, vol. 112, n. 11, pp. 3241-3246.
88. H. KELSEN, *The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*, The Lawbook Exchange, Ltd., 2000, p. 727.
89. R. O. KEOHANE; D. G. VICTOR, *The regime complex for climate change*, in *Perspectives on politics*, M. BERNHARD, D. I. O'NEILL (eds.), 2011, vol. 9, n. 1, pp. 7-23.

90. L.C. KING, J. CJM VAN DEN BERGH, *Normalisation of Paris agreement NDCs to enhance transparency and ambition*, in *Environmental Research Letters*, 2019, vol. 14, n. 8, p. 7.
91. A. KNIGHT, *Global Environmental Threats: Can the Security Council protect our earth?*, in *New York University Law Review*, 2005, vol. 80, n. 5, pp. 1549–1585.
92. T. KOIVUROVA, *International legal avenues to address the plight of victims of climate change: problems and prospects*, in *Journal of Environmental Law and Litigation*, 2007, vol. 22, n. 2 pp. 267-300.
93. J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 4, pp. 1015-1024.
94. R. C. KRAMER, R. J. MICHALOWSKI, *Is global warming a state-corporate crime?*, in *Climate Change from a Criminological Perspective*, R. WHITE (ed.), Springer, 2012, p. 70.
95. C. KU, *The UN Security Council's role in developing a responsibility to respond to the climate change challenge*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 162–185.
96. A. J. KUCHARSKI, et al., *Measuring the impact of Ebola control measures in Sierra Leone*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2015, vol. 112, n. 46, pp. 14366-14371.
97. K. KULOVESI, *The WTO dispute settlement system: challenges of the environment, legitimacy and fragmentation*, Kluwer Law International, 2011.
98. K. D. LAFFERTY, *The ecology of climate change and infectious diseases*, in *Ecology*, 2009, vol. 90, n. 4, pp. 888-900.
99. P.J. LANDRIGAN, et al., *The Lancet Commission on pollution and health*, in *The lancet*, 2018, vol. 391, n. 10119, pp. 462-512.
100. M. A. LEVY, P. P. MEIER, *Early Warning and Assessment of Environment, Conflict, and Cooperation*, in *Understanding Environment, Conflict and Cooperation*, UNEP, Woodrow Wilson Center (eds.), Nairobi, 2004, pp. 38–47.

101. S. E. LIGHT, *Valuing national security: Climate change, the military, and society*, in *UCLA Law Review*, 2014, vol. 61, n. 6, pp. 1772-1814.
102. K. MAHBUBANI, *Permanent and elected Council members*, in *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, D.M. MALONE (ed.), 2004, p. 253-266.
103. S. MALJEAN-DUBOIS, *The Paris Agreement: a new step in the gradual evolution of differential treatment in the climate regime?*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2016, vol. 25, n. 2, p. 151–160.
104. A. E. MARAOLO, *Come i cambiamenti climatici influenzano e influenzeranno le malattie infettive*, in *Medici Oggi*, Milano, 2018.
105. A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011.
106. S. MARCHISIO, *L' ONU: Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Il Mulino, 2012.
107. C. MARTIN, *Atmospheric Intervention? The Climate Change Crisis and the Jus ad Bellum Regime*, in *Columbia Journal of Environmental Law* 45.2, 2020.
108. B. MAYER, *The international law on climate change*, Cambridge University Press, 2018, pp. 195-217.
109. C. MCGLADE, P. EKINS, *The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C*, in *Nature*, vol. 517, 2015, pp. 187–90.
110. J. P. MESSINA, et al., *The current and future global distribution and population at risk of dengue*, in *Nature microbiology*, 2019, vol. 4, n. 9, pp. 1508-1515.
111. C. METCALF, et al., *Identifying climate drivers of infectious disease dynamics: recent advances and challenges ahead*, in *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 2017, vol. 284.
112. N. A. MOLLA, et al., *Quantifying disease burden among climate refugees using multidisciplinary approach: A case of Dhaka, Bangladesh*, 2014, vol. 8, pp. 126-137.

113. A. MURPHY, *The United Nations Security Council and Climate Change: Mapping a Pragmatic Pathway to Intervention*, in *Carbon & Climate Law Review*, 2019, vol. 13, n. 1, p. 52.
114. G. MUTTITT, S. KARTHA, *Equity, climate justice and fossil fuel extraction: principles for a managed phase out*, in *Climate Policy*, 2020, vol 20, n. 8, pp. 1024-1042.
115. C. N. MWEYA, et al., *Climate Change Influences Potential Distribution of Infected Aedes aegypti Co-Occurrence with Dengue Epidemics Risk Areas in Tanzania*, in *PLOS ONE*, 2016, vol. 11, n. 9.
116. P. A. NAZAROV, et al., *Infectious plant diseases: etiology, current status, problems and prospects in plant protection*, in *Acta naturae*, 2020, vol. 12, n. 3, pp. 46-59.
117. M. NEVITT, *Is Climate Change a Threat to International Peace and Security?*, in *Forthcoming, Michigan Journal of International Law*, 2021, pp. 527-580.
118. C. A. NOBRE, et al, *Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113.39, 2016, pp. 10759-10768.
119. T. NYENSWAH, et al., *Ebola epidemic—Liberia, March–October 2014*, in *MMWR. Morbidity and mortality weekly report*, 2014, vol. 63, n. 46, pp. 1082-1086.
120. N. H. OGDEN, et al., *Estimated effects of projected climate change on the basic reproductive number of the Lyme disease vector Ixodes scapularis*, in *Environmental Health Perspectives*, 2014, vol. 122, pp. 631-638.
121. N. H. OGDEN, et al., *Recent and projected future climatic suitability of North America for the Asian tiger mosquito Aedes albopictus*, in *Parasites & vectors*, 2014, vol. 7, n. 1, 532.
122. H. OLÁSULO, *A note on the evolution of the principle of legality in international criminal law*, in *Criminal Law Forum*, vol. 18, 2007, pp. 301-319.
123. F. OLOKO, *Functions of bla, bla bla, in one Greta Thunberg speech: A linguistic analysis*, in *Academia Letters*, 2021.

124. N. OMAN, *The Responsibility to Prevent*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2009, vol. 22, n. 2, pp. 335-380.
125. A. O'NEIL, *Kosovo Aid the Model*, in *The Australian*, 2008.
126. H. M. OSOFSKY, J. PEEL, *The role of litigation in multilevel climate change governance: Possibilities for a lower carbon future?*, in *Environmental and Planning Law Journal*, vol. 30, n. 4., 2014, pp. 303-328.
127. H. M. OSOFSKY, *The role of climate change litigation in establishing the scale of energy regulation*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 2011, vol. 101, n. 4, pp. 775-782.
128. J. PAUWELYN, *WTO compassion or superiority complex? What to make of the WTO waiver for "conflict diamonds"*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, vol. 24, pp. 1177- 1208.
129. J. PELENC, J. BALLEST, T. DEDEURWAERDERE, *Weak Sustainability versus Strong Sustainability*, Brief for GSDR United Nations, 2015.
130. C. K. PENNY, *Climate change as a 'threat to international peace and security'*, in *Climate change and the U Security Council*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 29.
131. L. RAJAMANI, *The Durban platform for enhanced action and the future of the climate regime*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2012, vol. 61, n. 2, pp. 501-518.
132. N. V. RAO, H. NAGENDRA, *Epidemics and climate change in India*, in *Current Science*, Bangalore, 2020, vol. 119, n. 12, p. 1919.
133. T. RAUF, *Export controls and Multilateral Nuclear Arrangements*, in *Nuclear Proliferation and International Security*, S. LODGAARD, M. B. MAERLI (eds.), Routledge, 2007, p. 279.
134. Z. REN, et al., *Predicting malaria vector distribution under climate change scenarios in China: challenges for malaria elimination*, in *Scientific reports*, 2016, vol. 6, n. 1, pp. 1-13.
135. W. RIPPLE, et al., *'World scientists' Warning of a Climate Emergency*, in *BioScience*, vol. 70, n. 1, 2020.

136. N. RONZITTI, *Il ricorso alla forza armata a protezione dei cittadini all'estero e per ragioni di umanità*, Pisa, 1980.
137. N. RONZITTI, *Resort to Force in War of National Liberation*, in *Current Problems of International Law: Essays on the UN Law of Armed Conflict*, A. CASSESE (a cura di), Milano, 1975, pp. 319-353.
138. E. ROSAND, *The Council as global legislator: Ultra vires or ultra innovative*, in *Fordham International Law Journal*, 2004, vol. 28, n. 3, pp. 542-590.
139. L. RÜTTINGER, LUKAS, D. SMITH, G. STANG, D. TÄNZLER, J. VIVEKANANDA, *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*, 2015, disponibile su <https://www.newclimateforpeace.org>.
140. F. SÁNCHEZ-BAYO, FRANCISCO, K. A. WYCKHUYS, *Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers*, in *Biological conservation* 232, 2019, pp. 8-27.
141. P. SANDS, *Climate change and the rule of law: Adjudicating the future in international law*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, n. 1, pp. 19-35.
142. A. P. SANTIAGO, *Guaranteeing conflict free diamonds: From compliance to norm expansion under the Kimberley Process Certification Scheme*, in *South African Journal of International Affairs*, 2014, vol. 21, n. 3, pp. 413-429.
143. V. SANTORI, *The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-Terrorism*, in NESI (a cura di), *International Cooperation in Counter-Terrorism: the United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Londra, 2006, pp. 89-113.
144. M. SAVINO, *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo* 11/2013, 2013, pp. 1052-1059.
145. S. V. SCHORLEMER, S. MAUS, *Reflections on Climate Change, Heritage and peace*, in SCHORLEMER et al. (a cura di), *Climate Change as a*

Threat to Peace. Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity, Dresda, 2015, pp. 9-13.

146. E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino.
147. S. V. SCOTT, *Climate change and peak oil as threats to international peace and security: is it time for the Security Council to legislate?*, in *Melbourne Journal of International Law* 9.2, 2008, pp. 495-514.
148. S. V. SCOTT, *Great Power Responsibility for Climate Security in the United Nations Security Council*, in *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities*, R. FALKNER, B. BUZAN, (eds.), 2022, pp. 189-207.
149. S. V. SCOTT, C. KAINDI, *The Responsibility of the UN Security Council for Climate Security*, in *Ethiopian Yearbook of International Law* 4, 2020, pp. 211-229.
150. S. V. SCOTT, C. KU, *The UN Security Council and global action on climate change*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018.
151. S. V. SCOTT, *Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses*, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n. 6, pp. 1317-1333.
152. S. V. SCOTT, P. J. KEENAN, C. KU, *The creation of a climate change court or tribunal*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018.
153. S. V. SCOTT, R. CD ANDRADE, *The Global Response to Climate Change: Can the Security Council Assume a Lead Role?*, in *Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 18, n. 11, pp. 215- 226.
154. S. V. SCOTT, *The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 209-228.
155. H. M. SEMAKULA, et al., *Prediction of future malaria hotspots under climate change in sub-Saharan Africa*, in *Climatic Change*, 2017, vol. 143, n. 3, pp. 415-428.

156. J. C. SEMENZA, et al., *Climate change projections of West Nile virus infections in Europe: implications for blood safety practices*, in *Environmental Health*, 2016, vol. 15, n. 1, pp. 125-136.
157. J. C. SEMENZA, S. PAZ, *Climate change and infectious disease in Europe: Impact, projection and adaptation*, in *The Lancet Regional Health-Europe*, 2021, vol. 9, 100230.
158. B. SIMMA, *The Charter of the United Nations: a commentary*, Terza edizione, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 765, 772.
159. F. SINDICO, O. MALLORY, *Climate change and economic measures: One assumption and one scenario too many?*, in *Climate Change and the UN Security Council*, S. SCOTT, C. KU (eds.), Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 47-65.
160. K. SMITH, et al., *Human health: impacts, adaptation, and co-benefits*, in *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014, pp. 709-754.
161. M.K. SOLOMON, K. WARNER, *Protection of persons displaced as a result of climate change*, in *Threatened Island Nations*, M.B. GERRARD, G.E. WANNIER (eds.), Cambridge University Press, 2013, pp. 243-298.
162. W. STEFFEN, et al., *Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, 2015, vol. 347, n. 6223.
163. W. STEFFEN, et al., *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2018, vol. 115, n. 33, pp. 8252-8259.
164. Q. SUN, C. MIAO, *Extreme rainfall (R20mm, RX5day) in Yangtze–Huai, China, in June–July 2016: The role of ENSO and anthropogenic climate change*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2018, vol. 99, pp. S102-S106.
165. C. SUNSTEIN, *Montreal versus Kyoto: A Tale of Two Protocols*, in *Public Law and Legal Theory Working Papers No.136*, 2006.

166. A. SZPAK, *Arctic Athabaskan Council's petition to the Inter-American Commission on human rights and climate change—business as usual or a breakthrough?*, in *Climate Change*, 2020, vol. 162, pp. 1575-1593.
167. R. THAKUR, *Relief on a war footing?*, in *Centre for International Governance Innovation*, disponibile su <https://www.cigionline.org/articles/relief-war-footing/>, del 15 maggio 2008.
168. P. THIELBÖRGER, *Climate Change and International Peace and Security: Time for a 'Green' Security Council?*, in *From Cold War to Cyber War*, Springer, Cham, 2016, pp. 67-85.
169. N. B. TJADEN, et al., *Modelling the effects of global climate change on Chikungunya transmission in the 21st century*, in *Scientific Reports*, 2017, vol. 7, n. 1, 3813.
170. A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council: Counter-measures Against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, 2013, pp. 61-62.
171. H. VAN ASSELT, *International Climate Change law in a Bottom-Up World*, in *Questions of International Law (QIL), Zoom-in*, 2016, vol. 26, pp. 5-15.
172. G. J. VAN OLDENBORGH, et al., *Attribution of extreme rainfall from Hurricane Harvey, August 2017*, in *Environmental Research Letters*, 2017, vol. 12, n. 12, 124009.
173. S. VIGIL, *Climate Change and Migration. Insights from the Sahel*, in *Out of Africa. Why People Migrate*, 2017, pp. 51-72.
174. C. VOIGT, *Security in a "warming world": competences of the UN Security Council for preventing dangerous climate change*, in *Security: a multidisciplinary normative approach*, Brill Nijhoff, 2009, pp. 289-312.
175. T. VOITURIEZ, *Environmental Changes*, in *The SAGE Handbook of Political Science*, 2020, pp. 1443-1461.
176. P. D. WARREN, *Climate Change and International Peace and Security: Possible Roles for the UN Security Council in Addressing Climate Change*, in *Columbia Law School*, 2015, pp. 1-16.

177. P. D. WARREN, *Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the 'Climate Change Displacement Coordination Facility*, in *Columbia Law Review*, 2016, vol. 116, pp. 2103-2144.
178. M. L. WEITZMAN, *Fat-Tailed Uncertainty in the Economics of Catastrophic Climate Change*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, 2011, vol. 5, n. 2, pp. 275–92.
179. M. L. WEITZMAN, *On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change*, in *Review of Economics and Statistics*, 2009, vol. 91, n. 1, pp. 1–19.
180. R. WHITE, *The criminology of climate change*, in *Climate Change from a Criminological Perspective*, R. WHITE (ed.), Springer, 2012, p. 2.
181. G. WILSON, *Climate Change as a "Threat to the Peace": Responding to Climate Change through the UN Collective Security System*, in *International Journal of Climate Change: Impacts & Responses*, 2020, vol. 12, n. 3, pp. 33-44.
182. M. WOOD, *First Lecture: The Legal Framework of the Security Council*, in *Lauterpacht Lectures 2006: The United Nations Security Council and International Law*, 2006, p. 8.
183. J. G. XUE, *Climate change challenges and the law of the sea response*, in *Climate Change: International Law and Global Governance*, O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHTING (eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance*, Nomos, 2013.
184. X. YUAN, S. WANG, Z. HU, *Do climate change and El Niño increase likelihood of Yangtze River rainfall*, in *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2018, vol. 99, pp. S113– S117.

DOCUMENTI

185. P. ACHAKULWISUT, C. BUSHAN, et al., *Closing the fossil fuel production gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments' planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third

- Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, pp. 64-69.
186. P. ACHAKULWISUT, P. ERICKSON, *The Production Gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments' planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, pp. 12-24.
187. J. ALLAN, J. BANSARD, N. JONES, M. LUOMI, JM TAN, Y SUN, *A Reporting Service for Environment and Development Negotiations*, in *Earth Negotiations Bulletin*, 2021, disponibile su: https://enb.iisd.org/sites/default/files/2021-11/enb12793e_1.pdf.
188. AMAP, *AMAP Climate Change Update 2019: An Update to Key Findings of Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (SWIPA), Oslo, Norvegia, 2017, disponibile su <https://www.amap.no/documents/doc/amap-climate-change-update-2019/1761>.
189. Amnesty International, *Memorandum to the United Nations: The question of justice and fairness on the international war crimes tribunal for the former Yugoslavia*, AI Index EUR 48/02/93, Aprile 1993, p. 3.
190. E. AROUND, H. VAN ASSELT, et. al., *The critical role of transparency in addressing the production gap*, in *The Production Gap Report 2021: Governments' planned fossil fuel production remains dangerously out of sync with Paris Agreement limits*, Stockholm Environment Institute (SEI), International Institute for Sustainable Development (IISD), Overseas Development Institute (ODI), Third Generation Environmentalism (E3G), UN Environment Programme (UNEP), 2021, pp. 54-63.
191. Asia-Pacific Centre For The Responsibility To Protect, *Cyclone Nargis and the responsibility to protect. Myanmar/Burma Briefing*, 16 maggio 2008, disponibile su

https://r2pasiapacific.org/files/582/briefing_no2_cyclonenargis_r2p_myanmar.pdf, p. 5.

192. Assemblea generale, *Climate change and its possible security implications* adottata il 3 giugno 2009, UN Doc. A/RES/63/281 dell'11 giugno 2009.
193. Assemblea Generale, Consiglio di Sicurezza, *Report of the Secretary-General on The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*, UN. Doc. A/67/929-S/2013/399, del 9 luglio 2013.
194. Assemblea Generale, *General Assembly urges states to implement measures to weaken link between diamond trade and weapons for rebel movements*, GA/9839, del 1 dicembre 2000, disponibile su <https://www.un.org/press/en/2000/20001201.ga9839.doc.html>.
195. Assemblea Generale, *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, adottata il 9 dicembre 1999, UN Doc. A/RES/54/109 del 24 febbraio 2000.
196. Assemblea generale, *Report of the Secretary General on climate change and its possible security implications*, UN Doc. A/64/350 dell'11 settembre 2009.
197. Assemblea Generale, *Resolutions adopted without reference to a Committee*, UN. Doc. A/RES/1000 (ES-I) del 7 novembre 1956.
198. Assemblea Generale, *Role of diamonds in fueling conflict*, UN Doc. A/55/PV.79 del 1 dicembre 2000, pp. 2, 7, 10, 15, 19, 22.
199. Assemblea generale, *The Peacebuilding Commission* adottata il 20 dicembre 2005, UN Doc. A/RES/60/180 del 30 dicembre 2005.
200. Assemblea Generale, *2005 World Summit Outcome* adottata il 16 settembre 2005, UN. Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005.
201. Carbon Tracker, *Mind The Gap: The \$1.6 Trillion Energy Transition Risk*, 2018, disponibile su <https://carbontracker.org/reports/mind-the-gap/>
202. M. CARNEY, *Breaking the Tragedy of the Horizon – Climate Change and Financial Stability*, Speech at Lloyd's of London, London, 29 September 2015. Available at: <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>

203. *Charter of the United Nations*, San Francisco, del 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945
204. C. CHEN, et al., *University of Notre Dame Global Adaptation Index. Country Index Technical Report*, in *ND-GAIN: South Bend*, 2015, disponibile su https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf, p. 3.
205. CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Dialogo Diplomatico telematico: "La sfida dei cambiamenti climatici e dei mutamenti nella biodiversità: loro implicazioni geopolitiche"*, 2020, disponibile su https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/03/ricerca_mae_2020.pdf.
206. CNA Corporation, *National security and the threat of climate change*, 2007, disponibile su https://www.cna.org/cna_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf.
207. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No. 32/2018, *Sobre Las Violaciones a Los Derechos Humanos a La Salud, Un Nivel Da Vida Adecuado, Medio Ambiente Sano, e Información Pública Ocasionadas Por La Contaminación Atmosférica Urbana*, del 24 luglio 2018, par. 445-459.
208. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/49/53 del 12 gennaio 2022.
209. Consiglio dei diritti umani, *Resolution 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13 del 18 ottobre 2021.
210. Consiglio di sicurezza, *Climate and security*, UN Doc. SC/14260 del 24 luglio 2020.
211. Consiglio di sicurezza, *Climate change*, UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007.
212. Consiglio di sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc., S/PRST/2011/15 del 20 luglio 2011

213. Consiglio di sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc., S/PRST/2018/3 del 30 gennaio 2018.
214. Consiglio di Sicurezza, Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, UN Doc., S/23500 (PRST) del 31 gennaio 1992.
215. Consiglio di Sicurezza, *Letter dated 16 December 2019 from the Chair of the Peacebuilding Commission addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2019/950 del 17 dicembre 2019.
216. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security: Climate and security*, UN Doc. SC/14445 del 23 febbraio 2021.
217. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security: Food security*, UN Doc. SC/14463 dell'11 marzo 2021.
218. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. SC/13677 del 25 gennaio 2019.
219. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.6587 del 20 luglio 2011.
220. Consiglio di sicurezza, *Maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/2021/990 del 13 dicembre 2021.
221. Consiglio di sicurezza, *Non-proliferation of weapons of mass destruction*, UN Doc. S/PV. 4950, del 22 aprile 2004.
222. Consiglio di sicurezza, *Peace and security — terrorist acts*, UN Doc. S/PV.4385 del 28 settembre 2001.
223. Consiglio di sicurezza, *Peace and security — terrorist acts committed in the United States*, UN Doc. S/PV.4370 del 12 settembre 2001.
224. Consiglio di Sicurezza, *Proposed mandate for the United Nations Office for West Africa and the Sahel*, UN Doc. S/2020/85 del 31 gennaio 2020.
225. Consiglio di Sicurezza, *Report of the Security Council mission to the Lake Chad Basin region (Cameroon, Chad, Niger and Nigeria), 1-7 March 2017*, UN Doc. S/2017/403, del 5 maggio 2017.

226. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 54 (1948), adottata il 15 luglio 1948, relativa alla situazione in Palestina, *cit.*, par. 1.
227. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 161 (1961), adottata il 20 febbraio 1961, relativa alla Situazione nella Repubblica del Congo.
228. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 290 (1970), adottata l'8 dicembre 1970, relativa al Reclamo da parte della Guinea.
229. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 509 (1982), adottata il 6 giugno 1982, relativa alla situazione in Medio Oriente.
230. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 582 (1986), adottata il 24 febbraio 1986, relativa alla situazione tra Iran e Iraq.
231. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 731 (1992), adottata il 21 gennaio 1992, relativa agli Oggetti relativi alla Jamahiriya Araba Libica.
232. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 748 (1992), adottata il 31 marzo 1992, relativa agli Oggetti relativi alla Jamahiriya Araba Libica.
233. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 751 (1992), adottata il 24 aprile 1992, relativa alla Situazione in Somalia.
234. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 757 (1992), adottata il 30 maggio 1992, relativa a Punti relativi alla situazione nell'ex Jugoslavia.
235. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 794 (1992), adottata il 3 dicembre 1992, relativa alla Situazione in Somalia.
236. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 814 (1993), adottata il 26 marzo 1993, relativa alla Situazione in Somalia.
237. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 827 (1993), adottata il 25 maggio 1993, relativa all'Istituzione di un tribunale internazionale per il perseguimento delle persone responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario internazionale commesse nel territorio dell'ex Jugoslavia.
238. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 836 (1993), adottata il 4 giugno 1993, relativa alla Situazione nella Repubblica di Bosnia ed Erzegovina.

239. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 841 (1993), adottata il 16 giugno 1993, relativa alla questione riguardante Haiti.
240. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 864 (1993), adottata il 15 settembre 1993, relativa alla Situazione in Angola.
241. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 917 (1994), adottata il 6 maggio 1994, relativa a Haiti.
242. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 924 (1994), adottata il 1° giugno 1994, relativa allo Yemen.
243. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 955 (1994), adottata l'8 novembre 1994, relativa Tribunale internazionale – Ruanda.
244. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1038 (1996), adottata il 15 gennaio 1996, relativa alla Croazia.
245. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1054 (1996), adottata il 26 aprile 1996, relativa a Etiopia-Sudan.
246. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1171 (1998), adottata il 5 giugno 1998, relativa a Sierra Leone.
247. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1173 (1998), adottata il 12 giugno 1998, relativa all'Angola.
248. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1227 (1999), adottata il 10 febbraio 1999, relativa a Eritrea-Etiopia.
249. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1244 (1999), adottata il 10 giugno 1999, relativa a Kosovo (Repubblica Federale di Jugoslavia).
250. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1269 (1999), adottata il 19 ottobre 1999, relativa al Mantenimento della pace e della sicurezza.
251. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1272 (1999), adottata il 25 ottobre 1999, relativa a Timor Est.
252. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1291 (2000), adottata il 24 febbraio 2000, relativa alla Repubblica Democratica del Congo.

253. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1295 (2000), adottata il 18 aprile 1998, relativa all'Angola.
254. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1343 (2001), adottata il 7 marzo 2001, relativa alla Liberia.
255. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1368 (2001), adottata il 12 settembre 2001, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici commessi negli Stati Uniti.
256. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), adottata il 28 settembre 2001, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.
257. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1377 (2001), adottata il 12 novembre 2001, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.
258. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1459 (2003), adottata il 28 gennaio 2003, relativa al Sistema di certificazione del processo di Kimberley.
259. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1518 (2003), adottata il 24 novembre 2003, relativa a Iraq-Kuwait.
260. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1521 (2003), adottata il 22 dicembre 2003, relativa alla Liberia.
261. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1533 (2004), adottata il 12 marzo 2004, relativa alla Repubblica Democratica del Congo.
262. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1535 (2004), adottata il 26 marzo 2004, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.
263. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1540 (2004), adottata il 28 aprile 2004, relativa alla Non proliferazione delle armi di distruzione di massa.
264. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1643 (2005), adottata il 15 dicembre 2005, relativa alla Costa d'Avorio.
265. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1645 (2005), adottata il 20 dicembre 2005, relativa alla Costruzione della pace postbellica.
266. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1647 (2005), adottata il 20 dicembre 2005, relativa alla Liberia.

267. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1689 (2006), adottata il 20 giugno 2006, relativa alla Liberia.
268. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1701 (2006), adottata l'11 agosto 2006, relativa alla Situazione in Medio Oriente.
269. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1718 (2006), adottata il 14 ottobre 2006, relativa alla Non proliferazione / Repubblica Popolare Democratica di Corea.
270. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1730 (2006), adottata il 19 dicembre 2006, relativa alle Sanzioni.
271. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1822 (2008), adottata il 30 giugno 2008, relativa Pace e sicurezza - atti terroristici.
272. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1860 (2009), adottata l'8 gennaio 2009, relativa allo Situazione in Medio Oriente, compresa la questione palestinese.
273. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1874 (2009), adottata il 12 giugno 2009, relativa a Non proliferazione / Repubblica Popolare Democratica di Corea
274. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, relativa a Pace e sicurezza - atti terroristici.
275. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2177 (2014), adottata il 18 settembre 2014, relativa a Pace e sicurezza in Africa - Ebola.
276. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2349 (2017), adottata il 31 marzo 2017, relativa alla Pace e alla sicurezza in Africa.
277. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2408 (2018), adottata il 27 marzo 2018, relativa alla situazione in Somalia.
278. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2423 (2018), adottata il 28 giugno 2018, relativa alla situazione in Mali.
279. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2429 (2018), adottata il 13 luglio 2018, relativa ai Rapporti del Segretario generale sul Sudan e sul Sudan meridionale.

280. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2561 (2021), adottata il 29 gennaio 2021, relativa alla situazione a Cipro.
281. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2567 (2021), adottata il 12 marzo 2021, relativa ai Rapporti del Segretario generale sul Sudan e sul Sudan meridionale.
282. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2576 (2021), adottata il 27 maggio 2021, relativa alla situazione dell'Iraq.
283. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2587 (2021), adottata il 29 luglio 2021, relativa alla situazione a Cipro.
284. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2592 (2021), adottata il 30 agosto 2021, relativa alla situazione in Somalia.
285. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2612 (2021), adottata il 20 dicembre 2021, relativa alla situazione della Repubblica Democratica del Congo.
286. Consiglio di Sicurezza, *United Nations Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS)*, UN Doc. S/2019/1009 del 30 dicembre 2019.
287. Consiglio di Sicurezza, *Update Report No. 4: Myanmar*, 14 maggio 2008, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_4130257.php.
288. *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, del 5 giugno 1992, in vigore dal 29 dicembre 1993.
289. *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*, del 10 aprile 1972, in vigore dal 26 marzo 1975.
290. *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, Ginevra, del 3 settembre 1992, in vigore dal 29 aprile 1997.
291. Corte di giustizia UE, sentenza della Corte (grande sezione) del 3 settembre 2008, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro dell'Unione europea e Commissione*

- delle Comunità europee, 2008, ECR I-635, disponibile su <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>.
292. Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning The Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, I.C.J. Reports 1997, pp. 74-75.
293. P.C. FERRANDEZ, *No Matter of Choice: Displacement in a Changing Climate*, International Displacement Monitoring Centre, disponibile su <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-ethiopia-slow-onset.pdf>, 2019.
294. Finansinspektionen, *Climate Change and Financial Stability*, 2016, disponibile su https://www.fi.se/contentassets/df3648b6cbf448ca822d3469eca4dea3/klimat-finansiell-stabilitet-mars2016_eng.pdf.
295. *General Agreement on Tariffs and Trade*, del 30 ottobre 1947.
296. *G20 Rome Leaders' Declaration*, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/52732/final-final-g20-rome-declaration.pdf>, del 31 ottobre 2021.
297. O. HOEGH-GULDBERG et al., *Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems*, in *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, V. MASSON-DELMOTTE et al., (eds.), 2018, pp. 189-326.
298. *International Convention on Civil and Political Rights*, del 16 dicembre 1966.
299. Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement, 2019*, disponibile su <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>.

300. International Renewable Energy Agency (IRENA), *About IRENA*, disponibile su <https://www.irena.org/aboutirena>.
301. International Renewable Energy Agency (IRENA), *Stranded Assets and Renewables: How the Energy Transition Affects the Value of Energy Reserves, Buildings and Capital Stock*, Abu Dhabi, 2017, disponibile su https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Jul/IRENA_REmap_Stranded_assets_and_renewables_2017.pdf
302. IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, A. PIRANI, S. L. CONNORS, C. PÉAN, S. BERGER, N. CAUD, Y. CHEN, L. GOLDFARB, M. I. GOMIS, M. HUANG, K. LEITZELL, E. LONNOY, J. B. R. MATTHEWS, T. K. MAYCOCK, T. WATERFIELD, O. YELEKÇI, R. YU AND B. ZHOU (eds.), Cambridge University Press, 2021.
303. IPCC, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. Working Group II Technical Support Unit*, H.O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, Cfr. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, M. TIGNOR, E. POLOCZANSKA, K. MINTENBECK, A. ALEGRÍA, M. NICOLAI, A. OKEM, J. PETZOLD, B. RAMA, N.M. WEYER (eds.), 2019.
304. Network for Greening the Financial System (NGFS), *NGFS First Comprehensive Report. A Call for Action - Climate Change as a Source of Financial Risk*, 2019, disponibile su <https://www.ngfs.net/en/first-comprehensive-report-call-action>, p.4.
305. Network for Greening the Financial System (NGFS), *NGFS First Progress Report*, 2018, disponibile su <https://www.ngfs.net/en/first-progress-report>, p. 3.
306. Organizzazione mondiale del commercio, *Waiver concerning Kimberley Process certification scheme for rough diamonds*, G/C/W/432/Rev. 1 del 24 febbraio 2003.

307. *Paris Agreement*, Parigi, adottato il 12 dicembre 2015, in vigore dal 4 novembre 2016.
308. N.V. RAO, H. NAGENDRA, *Epidemics and climate change in India*, in *Current Science*, Bangalore, 2020, vol. 119, n. 12, pp. 1919-1926.
309. Regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, che modifica per 101a volta il regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone determinate misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete di Al-Qaida e i talebani, in GU L 322 del 2 dicembre 2008.
310. Regolamento (CE) n. 2062/2001 della Commissione, del 19 ottobre 2001, che modifica per la terza volta il regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000, in GU L 277 del 20 ottobre 2001.
311. Regolamento di esecuzione (UE) n. 933/2012 della Commissione, dell'11 ottobre 2012, che modifica per la 180a volta il regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone determinate misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete di Al Qaida, in GU L 278 del 12 ottobre 2012.
312. K.K. RIGAUD, A DE SHERBININ, B. JONES, J. BERGMANN, V. CLEMENT, K. OBER, J. SCHEWE, S. ADAMO, B. MCCUSKER, S. HEUSERA. MIDGLEY, *Groundswell: preparing for internal climate migration*. The World Bank, Washington, DC, 2018.
313. *Rome Statute of the International Criminal Court*, Roma, del 17 luglio 1998, in vigore dal 1° luglio 2002.
314. Security Council Report, *Security Council Diamond Sanctions and the Kimberley Process*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2006-10/lookup_c_glkwlemtisg_b_2087355.php, del 28 settembre 2006.

315. Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, disponibile su https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf, del 21 giugno 2021.
316. Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, *Communication No. 155/96*, ottobre 2001, disponibile su https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf.
317. N. STERN, *Stern Review: The Economics of Climate Change*, 2006, p. 101, disponibile su http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf.
318. The Climate and Security Advisory Group (CSAG), *Briefing Book For A New Administration, recommended policies and practices for addressing the security risks of a changing climate*, 2016, disponibile su <https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/climate-and-security-advisory-group-briefing-book-for-a-new-administration-2016-11.pdf>.
319. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, del 1 luglio 1968, entrato in vigore dal 5 marzo 1970.
320. Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, Camera d'appello, *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*, IT-94-1-AR72, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, del 2 ottobre 1995.
321. Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, *Prosecutor v. Drazen Erdemovic*, IT-96-22-T, *Sentencing Judgement*, sentenza del 29 novembre 1996.
322. Tribunale UE, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, causa T315/01, sentenza del 21 settembre 2005.
323. Tribunale UE, *Yassin Abdullah Kadi v European Commission*, causa T85/09, sentenza del 30 settembre 2010.

324. UNEP, *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*, 2017, disponibile su <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 8.
325. United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report*, 2019, p. 4, disponibile su <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019>.
326. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, New York, del 9 maggio 1992, in vigore dal 21 marzo 1994.
327. UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), *Global assessment report on disaster risk reduction: Revealing risk, redefining development*, Geneva, 2011.
328. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Global Humanitarian Overview 2022*, pp. 20-24.
329. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Lake Chad Basin: Humanitarian Snapshot (as of 29 November 2021)*, disponibile su https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20201123_LCB_humanitarian%20snapshot_en%20covid.pdf, del 2 dicembre 2021.
330. C. WELSH, *The Effects of Climate Change in Africa*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2021.
331. White House, *U.S.–China Joint Announcement on Climate Change*, par. 2, disponibile su <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>, dell'11 novembre 2014.
332. World Meteorological Organization (WMO), *Wmo Atlas Of Mortality And Economic Losses From Weather, Climate And Water Extremes (1970–2019)*, 2021, disponibile su https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10902, p.17.

SITOGRAFIA

333. ABC News, *Australia's bushfire crisis is so big that it's useless trying to predict how blazes will behave, incident controller says*, disponibile su <https://www.abc.net.au/news/2020-01-03/scientific-modelling-not-coping-with-current-bushfires/11839356>, del 3 gennaio 2020.
334. Agenzia per la Coesione Territoriale, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.
335. American Society of International Law, *Climate litigation and the North-South divide in international environmental law*, 110th ASIL Annual Meeting, 2016, Washington, DC, intervento di Erika Rosenthal, avvocato ambientale presso Earthjustice, disponibile su <https://www.asil.org/resources/2016-annual-meeting>, del 1 aprile 2016.
336. BBC News, *Climate change: Rising sea levels in Fiji create 'ghost towns'*, disponibile su <https://www.bbc.com/news/av/world-asia-54138677>, del 14 settembre 2020.
337. BBC News, *The UK's first climate change refugees?*, disponibile su <https://www.bbc.com/news/av/uk-51667018>, del 2 marzo 2020.
338. C. BUCLEY, *Don't Just Watch: Team Behind 'Don't Look Up' Urges Climate Action*, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2022/01/11/climate/dont-look-up-climate.html>, dell'11 gennaio 2022.
339. Climate Action Tracker, Sezione "Countries", disponibile su <https://climateactiontracker.org/countries/>, ultimo aggiornamento del dicembre 2021.
340. Climate Watch, *Historical GHG Emissions*, disponibile su <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>.
341. COP26 World Leaders Summit, *conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi*, intervento di Mario Draghi, disponibile su <https://www.governo.it/it/articolo/cop-26-world-leaders-summit/18436>, del 1° novembre 2021.

342. COP26 World Leaders Summit, *conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi*, intervento di Roberto Cingolani, ministro della transizione ecologica italiano, disponibile su <https://www.governo.it/it/articolo/cop-26-world-leaders-summit/18436>, del 1° novembre 2021.
343. CSEN, *Climate Security at the UNSC - A Short History*, disponibile su <https://climate-security-expert-network.org/unsc-engagement>, del dicembre 2021.
344. CSEN, *Climate Security Expert Network*, disponibile su <https://climate-security-expert-network.org/>.
345. C40 Cities, *About C40*, disponibile su <https://www.c40.org/about-c40/>
346. Z. DERLER, *UN Security Council makes “historic” warning on climate threat to Somalia*, Climate Home News, disponibile su <https://www.climatechangenews.com/2018/03/28/un-security-council-warns-climate-threat-somalia-peacekeeping/>., del 28 marzo 2018.
347. Earthjustice, *About us*, disponibile su <https://earthjustice.org/>.
348. Enciclopedia online Treccani, voce *Antropocene*, disponibile su: <https://www.treccani.it/enciclopedia/antropocene/>.
349. European Environment Agency (EEA), *About us*, disponibile su <https://www.eea.europa.eu/about-us>.
350. R. FALK, *‘Voluntary’ International Law and the Paris Agreement*, disponibile su <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement/>, del 16 gennaio 2016.
351. Federal Foreign Office, *United Nations: Germany initiates Group of Friends on Climate and Security*, disponibile su <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/klima/climate-and-security-new-group-of-friends/2125682>, dell’8 agosto 2018.
352. M. FISCHETTI, *Climate Change Hastened Syria's Civil War*, in *Scientific American*, disponibile su <https://www.scientificamerican.com/article/climate-change-hastened-the-syrian-war/>, del 2 marzo 2015.

353. Foodtank, *36 Organizations Helping Solve the Climate Crisis*, disponibile su <https://foodtank.com/news/2020/10/36-organizations-helping-solve-the-climate-crisis/>.
354. Greenpeace, *What we do*, disponibile su <https://www.greenpeace.org/international/explore/>.
355. G20 Rome Summit, *conferenza stampa conclusiva*, discorso del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi, disponibile su <https://www.governo.it/it/articolo/g20-rome-summit-31-ottobre/18409>, del 31 ottobre 2021.
356. HARVARD T.H. CHAN, Center for climate, health and the global environment, *A Conversation on COVID-19 with Dr. Aaron Bernstein, Director of Harvard Chan C-CHANGE*, disponibile su <https://www.hsph.harvard.edu/c-change/subtopics/coronavirus-and-climate-change/>.
357. F. HARVEY, Major climate changes inevitable and irreversible – IPCC’s starkest warning yet, in *The Guardian*, disponibile su <https://www.theguardian.com/science/2021/aug/09/humans-have-caused-unprecedented-and-irreversible-change-to-climate-scientists-warn>, del 9 agosto 2021.
358. International Crisis Group, *Climate Change and Conflict*, disponibile su <https://www.crisisgroup.org/future-conflict/climate>.
359. International Crisis Group, *How Climate Science Can Help Conflict Prevention*, disponibile su <https://www.crisisgroup.org/global/how-climate-science-can-help-conflict-prevention>, del 20 aprile 2021.
360. International Crisis Group, *Preventing War. Shaping Peace*, disponibile su <https://www.crisisgroup.org/who-we-are>.
361. International Solar Alliance (ISA), *About us*, disponibile su <https://isolaralliance.org/about/background>.
362. Inuit Circumpolar Conference (ICC), *Inuit Petition Inter-American Commission On Human Rights To Oppose Climate Change Caused By The United States Of America*, disponibile su <https://www.inuitcircumpolar.com/press->

- releases/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america/, del 7 dicembre 2005.
363. A. LUSTGARTEN, *The Great Climate Migration*, The New York Times Magazines, disponibile su <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/23/magazine/climate-migration.html>, del 23 luglio 2020.
364. Minority Rights Group International, *Bolivia to host alternative climate conference in April 2010*, <http://minorityrights.org/2010/02/24/bolivia-to-host-alternative-climate-conference-in-april-2010/>, del 24 febbraio 2010.
365. G. MONBIOT, *Grand promises of Paris climate deal undermined by squalid retrenchments*, in *The Guardian*, disponibile su <https://www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2015/dec/12/paris-climate-deal-governments-fossil-fuels>, del 12 dicembre 2015.
366. F. MONTAIGNE, *Will Deforestation and Warming Push the Amazon to a Tipping Point?*, in *Yale Environment* 360.4, 2019, disponibile su <https://e360.yale.edu/features/will-deforestation-and-warming-push-the-amazon-to-a-tipping-point>, del 4 settembre 2019.
367. NOAA Satellite and Information Service, National Environmental Satellite, Data, and Information Service (NESDIS), *Coral Reef Watch Satellite Monitoring and Modeled Outlooks*, disponibile su <https://coralreefwatch.noaa.gov>.
368. Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN), *ND-GAIN Country Index*, disponibile su <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.
369. OCHA Financial Tracking Service, *Appeals and Response Plan*, disponibile su <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2020>.
370. Organizzazione degli Stati Americani (OSA), *IACHR Files Case Before IA Court on Peru's Responsibility for the Effects of Contamination in La Oroya Community*, disponibile su https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/274.asp, del 24 ottobre 2021.
371. E. OSNOS, *Fight, Fight, Talk, Talk*, in *The New Yorker*, Disponibile su <https://www.newyorker.com/magazine/2020/01/13/the-future-of-americas-contest-with-china>, del 13 gennaio 2021.

372. G. PARAVICINI, *Hunger, fear and death: an Ethiopian migrant family's story*, in *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-ethiopia-idUSKBN1ZS10B>, del 29 gennaio 2020.
373. Powering Past Coal Alliance (PPCA), disponibile su <https://www.poweringpastcoal.org/>.
374. SIPRI, *SIPRI and NUPI form cooperation to inform UN Security Council*, disponibile su <https://www.sipri.org/news/2021/sipri-and-nupi-form-cooperation-inform-un-security-council>, del 4 febbraio 2021.
375. D. SMITH et al., *Climate security in times of geopolitical crises—what ways forward?*, in *WritePeace blog*, Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), disponibile su <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/climate-security-times-geopolitical-crises-what-ways-forward>, del 18 February 2019.
376. M. TAYLOR, J. WATTS, *Revealed: the 20 firms behind a third of all carbon emissions*, in *The Guardian*, 2019, disponibile su <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/09/revealed-20-firms-third-carbon-emissions>, del 9 ottobre 2019.
377. The New York Times, *...and a Plea to Ban 'Ecocide'*, disponibile su <https://www.nytimes.com/1970/02/26/archives/and-a-plea-to-ban-ecocide.html>, del 26 febbraio 1970.
378. The World Bank, *FY21 List of Fragile and Conflict-affected Situations*, disponibile su <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/b72adf78c2434c6980510d3aec9c65a1-0090082021/original/FCSList-FY06toFY21.pdf>.
379. A. H. TUN, *World fears for plight of Myanmar cyclone victims*, in *Reuters*, disponibile su <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-cyclone-idUSBKK1919620080513>, del 13 maggio 2008.
380. United Nations Climate Change, *Parties & Observers*, disponibile su <https://unfccc.int/parties-observers>.
381. United Nations Meetings Coverage and Press Releases, *Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change*, disponibile su https://www.un.org/press/en/2012/120203_ICJ.doc.htm, del 3 febbraio 2012.

382. United Nations, *Members of the Counter-Terrorism Committee*, disponibile su <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/members-counter-terrorism-committee>.
383. United Nations Secretary General, *Remarks to the Security Council on the Impact of Climate Change on International Peace and Security*. Ban Ki-moon, disponibile su <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-07-20/remarks-security-council-impact-climate-change-international-peace>, del 20 luglio 2011.
384. United Nations, *Security Council wraps up Lake Chad Basin visit; stops in 'epicentre' of Boko Haram violence*, disponibile su <https://news.un.org/en/story/2017/03/552742-security-council-wraps-lake-chad-basin-visit-stops-epicentre-boko-haram>, del 6 marzo 2017.
385. United Nations Treaty Collection, *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, disponibile su https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&clang=en.
386. United Nations Treaty Collections, *Paris Agreement*, in *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, disponibile su https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-I-7-d&chapter=27&clang=en.
387. UN News Centre, *Blueprint for new, more effective UN human rights body unveiled*, disponibile su <https://news.un.org/en/story/2006/02/170072-blueprint-new-more-effective-un-human-rights-body-unveiled>, del 23 febbraio 2006
388. A. VAUGHAN, E. HOWARD, A. HOLPUCH, *World Leaders Call for Action at Paris Climate Talks*, in *The Guardian*, Londra, disponibile su <https://www.theguardian.com/environment/blog/live/2015/nov/30/paris-climate-summit-world-leaders-meet-for-opening-day-live>, del 30 Novembre 2015.
389. World Health Organization (WHO), *Air Pollution*, disponibile su https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1.
390. World Health Organization (WHO), *Ground zero in Guinea: the Ebola outbreak smoulders – undetected – for more than 3 months*, disponibile su

<https://www.who.int/news/item/04-09-2015-ground-zero-in-guinea-the-ebola-outbreak-smoulders-undetected-for-more-than-3-months>, del 4 settembre 2015.

391. World Health Organization (WHO), *Liberia and Guinea discharge final Ebola patients in latest flare-up and begin 42 days of heightened surveillance*, disponibile su <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/liberia-and-guinea-discharge-final-ebola-patients-in-latest-flare-up-and-begin-42-days-of-heightened-surveillance>, del 2 maggio 2016.
392. WWF, *Our Mission*, disponibile su <https://wwf.org/>.
393. S. ZWICK, *Coronavirus Is Bad, But The Green Swan Is Worse*, Ecosystem Marketplace, disponibile su <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/coronavirus-is-dangerous-but-the-green-swan-is-worse/#:~:text=Climate%20change%20is%20a%20swan,ecosystems%2C%20and%20destabilizing%20our%20climate.&text=%E2%80%9CClimate%20catastrophes%20are%20even%20more,crises%2C%E2%80%9D%20the%20authors%20write>, del 3 febbraio 2020.
394. 350.org, disponibile su <https://350.org/>.
395. 1540 Committee, *Chair, Vice-Chairs, Members*, disponibile su <https://www.un.org/en/sc/1540/about-1540-committee/composition/chair-vice-chairs-members.shtml>.

ABSTRACT

L'epoca geologica in cui stiamo vivendo è stata definita nel 2016 da un gruppo di eminenti geologi come “Antropocene”, ovvero il tempo degli umani. L'insieme delle caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche in cui si svolge ed evolve la nostra era, è fortemente condizionato su scala locale e globale dagli effetti dell'azione umana. Tale “impronta” umana sta condizionando in una direzione sfavorevole l'avvenire: secondo la *timeline* con cui l'introduzione si apre, alcuni scienziati prevedono persino che, se non fosse cambiata rotta, nel 2100 potrebbe essere in pieno svolgimento un sesto evento di estinzione di massa, con cambiamenti irreversibili. La sicurezza collettiva è più che mai compromessa, e il *climate change* costituisce la maggiore sfida che l'uomo si sia mai trovato ad affrontare.

Nel corso del primo capitolo si esamina l'evidenza scientifica, resa dal recente *Report (AR6)* pubblicato ad agosto 2021 dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*. Ondate di calore anomale, precipitazioni estreme, scioglimento dei ghiacciai e del permafrost, innalzamento del livello del mare e inondazioni, siccità agricola ed ecologica sono soltanto alcuni degli aspetti di tale cambiamento di portata globale. Il cambiamento climatico, attraverso il suo dilagante impatto, minaccia in diversi modi la pace e la sicurezza internazionali, secondo un articolato rapporto di cause ed effetti. *In primis*, sono analizzati gli eventi meteorologici estremi, la cui probabilità e gravità è stata amplificata dall'impatto dell'uomo. Le stime della *World Meteorological Organization*, mostrano che, prendendo in considerazione gli ultimi 50 anni, si registra una media giornaliera di un disastro naturale causato da un evento meteorologico estremo, 115 decessi e 202 milioni di dollari di perdite economiche. Soprattutto l'Africa, l'Asia meridionale e l'America latina sono protagoniste di questi fenomeni. Il numero di questi eventi estremi sta aumentando e diventerà più frequente e grave in molte parti del mondo a causa del cambiamento climatico.

Come seconda direttrice d’impatto, si analizza il delicato tema dei “migranti climatici”. I cambiamenti dei sistemi ecologici, sociali o economici legati al clima inducono la migrazione sia all'interno dei Paesi, che attraverso le frontiere. Tra tutti, considerata la relativamente debole capacità di adattamento di alcuni Paesi, i più colpiti entro il 2050 saranno nell’Africa sub-sahariana, nell’Asia meridionale e nell’America Latina, dove le stime prevedono più di 143 milioni di migranti climatici interni. I rifugiati ambientali stanno rimodellando la demografia del pianeta, una tendenza che aumenterà con l'avanzare dei deserti, l'abbattimento delle foreste e l'innalzamento del livello del mare.

La diminuzione delle risorse di acqua dolce, la desertificazione, il degrado del territorio e l’innalzamento del livello del mare, avrebbero come conseguenza anche la scarsità di acqua e l’insicurezza alimentare. Questo secondo effetto potrebbe esacerbare tensioni, scontri, e, persino, scatenare delle guerre per l’appropriazione e l’utilizzo delle risorse. Le popolazioni più colpite sarebbero quelle più vulnerabili, soprattutto quelle in situazioni di conflitto armato, violenza o fragilità, la cui capacità di far fronte agli shock e ai cambiamenti climatici è limitata, per cui i rischi per la sicurezza legati al clima determinerebbero gravi conseguenze umanitarie. Un tale fenomeno colpirebbe soprattutto le donne, i bambini e le minoranze etniche. La pace, la sicurezza e la stabilità globale sarebbero a rischio.

Tra gli Stati più vulnerabili agli impatti del *climate change*, emergono i Piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS). Questi, insieme a tutti i sistemi costieri e le aree urbane a bassa quota, sperimenteranno gradualmente la sommersione, l'inondazione e l'erosione a causa della loro esposizione all'innalzamento del livello del mare e agli eventi meteorologici estremi. Le stime prevedono che le prime quattro Nazioni insulari a rischio saranno Kiribati, Maldive, Isole Marshall e Tuvalu, destinate a diventare inabitabili entro la metà del secolo corrente, a causa dell'aumento del livello del mare e delle inondazioni.

Gli impatti del *climate change* possono arrivare a influenzare aree che, *prima facie*, non ci si aspetterebbe. È questo il caso del “*Green swan*”, modo in cui viene

definita, negli ambienti finanziari, una nuova crisi finanziaria sistemica causata dall'impatto del cambiamento climatico. Il *climate change* influenza la stabilità finanziaria attraverso due categorie di rischi: fisici e di transizione. I primi rappresentano i costi economici e le perdite finanziarie dovute all'aumento della frequenza e della gravità degli eventi meteorologici legati al cambiamento climatico (ad esempio le inondazioni o le ondate di calore) e agli effetti dei cambiamenti a lungo termine dei modelli climatici (ad esempio l'acidificazione degli oceani, l'aumento del livello del mare o i cambiamenti nelle precipitazioni). I rischi di transizione, invece, sono associati agli impatti finanziari incerti che potrebbero derivare da una rapida transizione verso basse emissioni di carbonio, compresi i cambiamenti politici, le scoperte o le limitazioni tecnologiche e i cambiamenti nelle preferenze di mercato e nelle norme sociali.

Infine, come ultimo esempio di impatto del *climate change*, viene approfondito il tema dell'incidenza delle malattie infettive e delle epidemie. Un aumento della temperatura globale superiore a 1,5°C comporterebbe, secondo l'appello degli scienziati, un incremento generale delle malattie infettive. Alcune ricerche evidenziano che Ebola, SARS, influenza aviaria e suina, nonché COVID-19, sarebbero delle conseguenze indirette del nostro impatto sugli ecosistemi. Seppur gli approcci modellistici che simulano le correlazioni clima-malattia rimangano complessi e soggetti a errori, per via della difficoltà relativa nella considerazione di alcune variabili, è possibile affermare che il nesso tra il cambiamento climatico e le malattie infettive dipenda dal fatto che il primo, modificando i modelli meteorologici (incidendo sulla frequenza e sulla portata degli eventi meteorologici estremi, sul cambiamento delle temperature e delle precipitazioni) altera l'incidenza, la prevalenza e la distribuzione delle malattie infettive, per mezzo delle espansioni geografiche dei vettori di trasmissione dei patogeni. Vengono analizzati diversi casi, tra cui la Malaria, la febbre *dengue*, il virus del Nilo Occidentale, la malattia di *Lyme*.

La prima parte del presente documento, fortemente incentrata sugli effetti del cambiamento climatico come “moltiplicatore di minacce”, si conclude con delle

considerazioni sui Paesi più vulnerabili, attraverso un indice di misurazione particolare, il c.d. *Notre Dame-Global Adaptation Index* (ND-GAIN).

In seguito, l'elaborato si concentra sul ruolo del Consiglio di Sicurezza nell'azione climatica.

Nel corso del tempo, la comunità internazionale è diventata sempre più consapevole degli impatti del cambiamento climatico. Come simbolo di questo cambiamento, si ripercorrono i passi in avanti compiuti dalle Nazioni Unite in generale e, in seguito, dal Consiglio di Sicurezza. Partendo dall'*Open Debate* del 2007, la prima volta che la questione del cambiamento climatico è stata menzionata nell'ambito del Consiglio, si traccia la cronistoria della sicurezza climatica. Già nell'ambito di tale dibattito, era emersa una chiara divisione tra le 55 delegazioni partecipanti: da una parte l'Europa e i SIDS, dall'altra Cina, Russia e il Gruppo dei 77, fermi sulla posizione che il Consiglio non disponesse delle competenze per affrontare la questione in modo produttivo, che il *climate change* fosse una questione di sviluppo sostenibile (e non di sicurezza) e che l'organo, data la sua struttura gerarchica, non fosse il forum appropriato per affrontare il tema. Dal 2007 ad oggi queste linee retoriche di resistenza sono state sempre più smussate, come emerge dall'analisi dei vari *Open Debates* e delle riunioni *Arria-Formula*. Le posizioni di molti Paesi, tra cui quella degli Stati Uniti, sono cambiate, avvicinandosi sempre più alla visione dell'Europa e dei SIDS sul tema. La necessità di un'azione climatica si è resa sempre più evidente agli occhi dell'intera comunità internazionale. I tre principali *driver* di tale cambiamento sono stati la crescente consapevolezza dei rischi legati al clima, la crescente evidenza dell'inadeguatezza dell'Accordo di Parigi e la sensazione via via più diffusa che il Consiglio avesse una responsabilità rispetto all'*insicurezza* climatica. È a tal proposito che si compie una valutazione degli esiti dell'Accordo di Parigi, a sette anni dalla sua adozione. Parte della dottrina ritiene che l'inversione di atteggiamento operata dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi, basato su obiettivi non vincolanti, sia stata troppo estrema, rendendosi inadatta all'urgenza del tema. A ragione di ciò, si comprende la crescente richiesta di "securizzazione"

del cambiamento climatico da parte del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, nonostante tali passi in avanti, il recente progetto di risoluzione del 13 dicembre del Consiglio di Sicurezza sul tema del *climate change*, definito “rivoluzionario” per l’evidenziazione del nesso clima-sicurezza da molti Stati membri, è stato bloccato dal veto della Federazione Russa.

I vantaggi derivanti da un’azione climatica compiuta dal Consiglio di sicurezza risiedono nella Carta delle Nazioni Unite, che riconosce all’organo la possibilità di imporre obblighi universali, rapidi e vincolanti, come combinazione degli artt. 2.5, 25, 48, 49 e 103 della Carta. Tuttavia, lo Statuto dell’ONU garantisce, come retaggio di un compromesso intervenuto in sede di redazione dello stesso, un importante diritto ai Membri permanenti del Consiglio: il diritto di veto. Ad oggi fortemente contestato, il potere di veto è una scomoda condizione da tenere in considerazione nel corso del varo delle azioni a disposizione dell’organo.

Definire il *climate change* come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali *ex art.* 39, costituirebbe una novità nel panorama del Consiglio. Seguendo un’interpretazione teleologica della Carta, secondo la quale le norme devono essere apprezzate alla luce delle finalità delle Nazioni Unite, tenendo conto del dinamismo dell’organizzazione e considerando l’interpretazione “espansiva” che gli organi principali dell’ONU hanno adottato in relazione alle loro competenze, sembra possibile affermare che l’organo possa rispondere al cambiamento climatico, considerandolo una nuova dimensione della sicurezza internazionale. Oltre a sembrare possibile, un intervento simile sarebbe anche auspicabile, dal momento che eleverebbe definitivamente il carattere della questione. Il Consiglio, cui è attribuita la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali *ex art.* 24, ha dovuto “aggiornare” nel corso del tempo il concetto di “sicurezza collettiva” e, in particolare, quello di “minaccia alla pace”, cui esso è maggiormente ricorso per via della flessibilità del termine. Se, inizialmente, la minaccia alla sicurezza collettiva era identificata come un attacco militare, nel corso del tempo essa ha cambiato connotazione,

identificandosi con danni ambientali causati dall'Iraq (1991), il terrorismo internazionale (2001), la proliferazione delle armi di distruzione di massa (2004), il disastro naturale di Haiti (2010), l'HIV/AIDS (2000 e 2011) e le crisi sanitarie, come l'Ebola (2014) e l'attuale COVID-19. Tra questi, si analizzano in particolare modo le risoluzioni n. 1373 (2001) sulla questione del terrorismo internazionale, la n. 1540 (2004) sulla questione della non proliferazione delle armi di distruzione di massa e la n. 2177 (2014) sulla crisi sanitaria dovuta all'Ebola.

Il *climate change*, potrebbe, perciò, essere identificato come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, ai sensi dell'art. 39 della Carta.

Dopo aver "attivato" l'art. 39, le azioni che possono essere dispiegate dal Consiglio sono molteplici. La seconda parte dell'elaborato, seguendo una scala di portata crescente (e di proporzionale legittimità percepita), analizza le varie possibili azioni messe a disposizione dal complesso meccanismo di sicurezza collettiva delineato dal Capitolo VII della Carta.

In prima battuta, si osserva che, nel caso in cui il Consiglio si limitasse ad affermare il cambiamento climatico come una minaccia alla pace, senza dispiegare ulteriori azioni, ciò avrebbe la sua risonanza globale, sensibilizzando ulteriormente l'opinione pubblica, aumentando la pressione interna e internazionale per gli Stati "trasgressori" del clima, invalidando i negazionisti del clima. La risoluzione climatica potrebbe prendere spunto dal modello della risoluzione n. 2177, costruendo una risoluzione che sia "morbida" linguisticamente (in modo tale da evitare quanto più possibile il veto dei Membri permanenti), ma precisa nel contenuto. Tale risoluzione potrebbe essere emanata in concomitanza di un evento che palesi l'inefficacia dell'attuale regime climatico globale, il che potrebbe verificarsi, per esempio, se il *Global Stocktake* del 2023 fosse molto al di sotto degli impegni, come si prevede che sia.

Tuttavia, dopo aver attivato tale chiave di volta dell'art. 39, il Consiglio potrebbe intervenire con le altre misure del Capitolo VII. Ai sensi dell'art. 40, l'organo potrebbe definire delle misure raccomandatorie per sollecitare gli Stati ad

assistere i Paesi in via di sviluppo negli sforzi di adattamento, nell'accoglienza dei rifugiati climatici, o nell'arginare la distruzione dei c.d. pozzi di carbonio, come la decimazione della Foresta Amazzonica. La prassi delle misure raccomandatorie mostra che queste possano essere adottate anche nei casi di disaccordo tra i suoi membri circa la qualificazione di una situazione ai sensi dell'art. 39, perciò, indipendentemente dalla sua attivazione.

Un'ulteriore forma di intervento, più intrusiva, è rappresentata dall'art. 41, concernente le misure non implicanti l'uso della forza. Il Consiglio potrebbe attentamente costruire delle sanzioni economiche *smart* nei confronti dei c.d. "Stati canaglia climatici", società, o individui ritenuti responsabili di minacciare la pace. Per far sì che l'impatto di queste sanzioni non ricada sulla popolazione innocente, tali sanzioni dovrebbero essere rivedibili e flessibili, il "colpevole" dovrebbe essere chiaramente identificato, dovrebbero essere implementate a livello nazionale e dovrebbe sussistere una capacità locale, che ne consenta l'attuazione. Per esempio, il Consiglio dovrebbe decidere quali aziende prendere di mira; le sanzioni dovrebbero essere allentate una volta che tali aziende modificano la loro politica industriale; dovrebbe esservi un atto legislativo, o, a seconda della natura amministrativa e costituzionale dei Paesi, un ordine esecutivo o qualche altro tipo di regolamento che provveda all'implementazione della sanzione e ogni Paese che abbia legami commerciali con le aziende target della sanzione dovrebbe dotare le sue frontiere di una certa capacità che consenta ai funzionari doganali di intercettare i prodotti provenienti da tali aziende. Tali sanzioni climatiche *smart*, tuttavia, non sarebbero esenti da ostacoli legali, legati a ragioni di diritto commerciale internazionale e di diritti umani. Nel primo caso, si affronta il *caso dei "blood diamonds"*, concludendo che, grazie all'art. 103 della Carta e all'art. XXI del GATT, la misura *green* possa superare con successo il test di compatibilità con la WTO. Nel secondo caso, si analizza il complesso *caso Kadi*, concludendo che, purché la sanzione sia attentamente costruita nel rispetto dei diritti umani, allora le sia consentita una certa precedenza, in applicazione dell'art. 103 della Carta. Inoltre, la sanzione *smart* climatica causerebbe probabilmente una pressione

nazionale e internazionale affinché l'entità colpita dalla sanzione cambi rapidamente la sua pratica dannosa nei confronti dell'ambiente. L'art. 41 potrebbe essere anche il fondamento giuridico cui il Consiglio potrebbe ricorrere per intervenire nella questione attraverso l'istituzione di un Fondo *green* per le perdite e i danni causati dal cambiamento climatico, cui i maggiori emettitori sarebbero obbligati a contribuire.

Si affronta, in seguito, il tema del Consiglio nei casi in cui questo ha agito, *de facto*, come “legislatore globale” in quanto organo in grado di intraprendere anche azioni c.d. “quasi-legislative” come è stato nel caso delle risoluzioni n. 1373 e n. 1540, attraverso cui il Consiglio ha creato nuovi obblighi internazionali e ne ha esteso la portata. Costruendo un delicato parallelismo tra queste risoluzioni e l'azione climatica, si afferma che, se il *climate change* fosse definito come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali *ex art. 39*, si potrebbe intervenire con misure non implicanti l'uso della forza *ex art. 41*. Oltre alle sanzioni *smart* e al Fondo *green* e *binding*, esempio di ciò potrebbero essere l'imposizione ai membri del *Paris Agreement* di non ritirarsi da esso, una volta che lo abbiano ratificato; vincolare gli Stati al rispetto dell'attuazione degli obblighi di emissione dell'Accordo di Parigi; spingere gli Stati riluttanti ad agire e/o cooperare attraverso la fornitura di finanziamenti o l'accoglienza dei migranti climatici, anche in proporzione alle loro emissioni accumulate. L'organo potrebbe costituire un protocollo sulla migrazione indotta dal clima o un *Climate Change Displacement Coordination Facility* all'interno dell'UNFCCC, per proteggere le popolazioni sfollate. Attraverso questi suoi poteri “quasi-legislativi”, il Consiglio potrebbe anche aggirare la complessa e lunga procedura di emendamento dell'UNFCCC e del *Paris Agreement*, poiché, attraverso la modifica e l'estensione degli obblighi climatici, emenderebbe, *de facto*, i trattati.

Procedendo nell'elaborato, si affronta il tema della costituzione dei Tribunali penali internazionali, con riferimento all'ICTY (Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia) e all'ICTR (Tribunale penale internazionale per il Ruanda), istituiti con il fine di rispondere, per ragioni di tipo ideale e di efficacia pratica, alla

diffusione di una sorta di cultura dell'impunità nei confronti delle violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani, con fondamento negli artt. 29 e 41 della Carta. Anche in tal caso si opera un utile parallelismo al fine di poter delineare i caratteri di un Tribunale penale internazionale climatico - il cui mandato verrebbe definito dal Consiglio - che sia competente rispetto al "crimine climatico", definito come "ecocidio" da gran parte della dottrina. In tal caso, la definizione di un crimine simile dovrebbe affrontare principalmente tre ostacoli dottrinali: il principio di legalità (racchiuso nel brocardo *nullum crimen sine lege*), lo standard di prova (che si applica all'intento, alle azioni sostanziali o alle omissioni dell'imputato) e l'identificazione di una teoria appropriata di responsabilità. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la più appropriata appare la dottrina in continua espansione della *joint criminal enterprise* (JCE), che non richiede ai pubblici ministeri di identificare un mandante (che sarebbe difficile da rintracciare nell'ambito del tema del *climate change*), bensì, l'elemento essenziale di tale dottrina è l'esistenza di un piano comune e la dimostrazione che l'accusato abbia partecipato a tale piano. Nonostante tali insidie, e per quanto la concettualizzazione del "crimine climatico" risulti radicale, l'innovazione nel diritto penale internazionale è possibile: basti pensare al crimine di genocidio, nato grazie al perseverante lavoro dell'avvocato e giurista R. Lemkin. Se fosse istituito un Tribunale per i crimini climatici, spetterebbe al Consiglio scriverne lo statuto, specificando i crimini che rientrano nella sua giurisdizione e il corpo appropriato di leggi da applicare. Il Consiglio, perciò, avrebbe, la possibilità di definire uno o più crimini legati al clima, come il rispetto degli obblighi dell'Accordo di Parigi e/o di altri trattati correlati (contribuendone allo sviluppo e all'efficacia) o il reinsediamento distribuito dei migranti climatici. Con riferimento a quest'ultimo punto, il Tribunale penale climatico potrebbe aiutare a determinare dove, a quali condizioni e su quale base giuridica, i rifugiati climatici possano essere reinsediati, risolvendo le controversie che ne derivano e superandone le difficoltà intrinseche, come quella della complessa causalità relativa al cambiamento climatico. Ciò assumerebbe una rilevanza fondamentale, a considerazione del fatto che, ad oggi,

i migranti climatici non sono protetti da alcun *corpus* di norme. La cooperazione degli Stati con tale Tribunale non sarebbe soltanto rimessa alla loro buona volontà, ma costituirebbe un vero e proprio obbligo vincolante secondo i paragrafi quarto e quinto dell'art. 2 e gli artt. 25 e 56 della Carta.

Salendo nella gradualità delle azioni a disposizione del Consiglio, si affronta una delle eccezioni all'uso della forza ammesse dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale generale: il concetto *in fieri* della *Responsibility to Protect* (R2P). Con riferimento ai paragrafi 138 e 139 del *World Summit Outcome* del 2005, nei quali la R2P viene connessa a quattro ambiti (genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità), si prova, attraverso il riferimento al caso della catastrofe umanitaria che ha colpito il Myanmar nel 2008 a seguito del ciclone Nargis, di indagarne la possibile relazione con il tema del *climate change*. In Myanmar, a fronte della reiterata negligenza del governo del Paese nel consentire l'accesso degli operatori umanitari e la distribuzione degli aiuti nelle aree colpite, il ministro degli Esteri francese aveva invocato la R2P, al fine di autorizzare la consegna degli aiuti, senza il consenso del governo del Paese. Tale proposta aveva suscitato una grande risonanza globale, dividendo la comunità internazionale. Da un lato vi era chi proponeva lanci di aiuti aerei o di operatori umanitari da inviare nella regione senza l'approvazione del governo del Myanmar, affermando che, considerate le conseguenze dell'atteggiamento negligente del Paese, vi fossero gli estremi per ricondurre la situazione al crimine contro l'umanità, come definito dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI). Dall'altro lato, si affermava che tutto ciò sarebbe stato controproducente e non coerente con quanto stabilito e a lungo negoziato nel *World Summit* del 2005. In definitiva, il caso del Myanmar non è stato ricondotto alla R2P, ma il caso risulta particolarmente utile se paragonato all'emergenza climatica. Ci si chiede, a riguardo, se un Paese che non rispetta in maniera grave e reiterata i suoi impegni in termini di NDCs, o che porta avanti sistematicamente pratiche dannose rispetto al *climate change*, possa essere reputato colpevole di compiere un crimine contro l'umanità, ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. k) dello Statuto della CPI, motivo per cui

gli Stati potrebbero intervenire invocando la R2P. In una simile condotta, si potrebbe ravvisare l'elemento dell'estensione e/o della sistematicità, oltre che della consapevolezza, dato che l'evidenza scientifica, come emerso dall'analisi dell'AR6 nel primo capitolo, è chiara. Di conseguenza, una reiterata e sistematica violazione degli impegni climatici, delle pratiche dannose a livello ambientale, sarebbe tutt'altro che inconsapevole. Sarebbe invece difficile provare l'elemento dell'intenzione, come osservato nel corso dell'analisi del Tribunale penale internazionale climatico, ma, come ricordato, l'evoluzione nel diritto penale è possibile. Infine, per quanto concerne l'elemento delle "grandi sofferenze" provocate o dei "gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale", la violazione degli impegni climatici e la reiterazione delle pratiche dannose a livello ambientale, causano (e causeranno) sofferenze, gravi lesioni fisiche e mentali a intere popolazioni, come è emerso dall'analisi del primo capitolo sugli effetti del cambiamento climatico su più fronti, motivo per cui, tra l'altro, si parla di pace e sicurezza internazionali a rischio. A riguardo, si riporta il recente Rapporto di gennaio 2022 dell'Assemblea Generale stilato dallo *Special Rapporteur* sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani legati al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, con riferimento alle c.d. "zone di sacrificio", simbolo di una violazione dei diritti umani.

Il secondo capitolo termina concentrandosi sul tema delle operazioni di *peace-keeping* dalla loro nascita ad oggi, con un focus sulle loro evoluzioni e sulla loro base giuridica "*Six and Half*", ovvero tra il Capitolo VI e VII della Carta, valutando la possibile istituzione di nuove forme di *peace-keeping* per il *climate change*: dei nuovi caschi verdi che intervengano negli sforzi di adattamento e di mitigazione. Il tema era stato fortemente sottolineato anche dal progetto di risoluzione del dicembre 2021, fallito a causa del veto russo.

Nel corso del terzo capitolo si provvede a completare il disegno dell'azione del Consiglio, vagliando le ulteriori opzioni a disposizione dell'organo. Partendo dal Capitolo VI, il "braccio non vincolante" del Consiglio, si esplorano i modi secondo i quali l'organo può impegnarsi nell'azione climatica. Si fa riferimento

alle raccomandazioni che questi possa fare nei confronti dei trasgressori climatici, in modo tale da potenziare la pressione globale sul target in questione. Oppure, con riguardo al potere d'inchiesta *ex art.* 34, l'organo potrebbe avviare indagini, anche attraverso l'istituzione di missioni *in loco*, allo scopo di determinare se la continuazione della trasgressione degli NDCs, per esempio, o di pratiche dannose quale la deforestazione massiccia della Foresta Amazzonica, possano mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali. Anche in tal caso, l'azione avrebbe un rilevante potere di disincentivazione, con una risonanza globale tale da scoraggiare le eventuali pratiche dannose, oltre a rivestire una possibilità di *follow-up*, anche periodico, per seguire l'andamento della situazione. A riguardo, una sinergia tra meccanismi simili e le *smart sanctions* precedentemente delineate, potrebbe risultare particolarmente efficace. Non solo, considerato il carattere "autonomo" delle misure ai sensi dell'art. 40 analizzate nel corso del secondo capitolo, queste potrebbero essere attivate anche sulla base del Capitolo VI della Carta, in riferimento all'art. 36.1, come testimoniato dalla prassi.

In seguito, viene proposta la costituzione di "COP di sicurezza" ospitate dal Consiglio, con il fine di approfondire il nesso clima-sicurezza e poter maggiormente sincronizzare gli sforzi sul clima dell'UNFCCC, dell'IPCC e della più ampia comunità scientifica, integrando il Consiglio nella *governance* internazionale del clima e alleviando il timore che esso possa "invadere" il lavoro di altri organi dell'ONU. Tali *Security COPs*, di concerto con le misure *ex* Capitolo VI della Carta, sarebbero dei mezzi fruttuosi per informare maggiormente il processo decisionale del Consiglio.

Una nuova opzione a disposizione per il Consiglio potrebbe essere quella di ricorrere agli artt. 7.2 e 29 della Carta, istituendo un nuovo organo sussidiario. Costruendo un efficace parallelismo con il *Counter-Terrorism Committee* e il *1540 Committee*, istituiti rispettivamente dalle risoluzioni n. 1373 e n. 1540, si analizza la possibilità di istituire un nuovo *Counter Climate Change Committee* (CCCC). Esso assumerebbe un ruolo di monitoraggio della nuova risoluzione climatica, trasmettendo rapporti al Consiglio sullo stato di attuazione, anche monitorando il

rispetto degli obblighi che lo stesso Consiglio “legifera”. Oppure, secondo un approccio di natura “manageriale”, il CCCC potrebbe concentrarsi sulla facilitazione dell’assistenza tecnica agli Stati, la collaborazione con le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali e la promozione delle *best practices*. Per quanto concerne la composizione del CCCC, esso sarebbe probabilmente costituito dai 15 Membri del Consiglio. Altrimenti, per perseguire l’esigenza di una maggiore rappresentatività e partecipazione, da un lato, e per evitare di far sedere in maniera permanente i maggiori emettitori globali, dall’altro, si potrebbe cercare di ampliarne la compagine: un possibile modello di soluzione cui attingere potrebbe essere la *Peacebuilding Commission* (PBC), un caso particolare di organo sussidiario misto, istituito con delibere parallele dell’Assemblea Generale e del Consiglio. In tal caso, anche il CCCC dovrebbe essere un organo sussidiario misto.

Proseguendo l’analisi, si propone la costituzione di una nuova “UPR climatica”, modellata sulla base della classica UPR, dal momento che questa ha rappresentato un importante punto di svolta nella gestione delle procedure di controllo dei diritti umani, apportato dalla riforma del sistema del 2006. Operando un parallelismo, la nuova UPR climatica costituirebbe un rilevante meccanismo di controllo degli obblighi climatici, legata al CCCC. La *review* dell’UPR climatica potrebbe essere condotta sulla base della Carta delle Nazioni Unite, dell’Accordo di Parigi e dei relativi NDCs, degli accordi in materia di *climate change* di cui lo Stato è parte, nonché delle promesse e degli impegni assunti dallo Stato sia pubblicamente, che al momento della presentazione della sua eventuale candidatura per l’elezione al *Counter Climate Change Committee*. L’ultimo parametro di controllo, in particolare, potrebbe efficacemente arginare la pratica diffusa degli Stati di fare promesse e non mantenerle. Un gruppo di lavoro (in cui siano rappresentati tutti gli Stati componenti il CCCC) svolgerebbe la *review*, utilizzando le informazioni fornite dallo Stato sottoposto a controllo, da altri documenti delle Nazioni Unite, dagli *stakeholders* rilevanti, dalle ONG. L’esito della procedura sarebbe adottato in plenaria dal *Counter Climate Change*

Committee e potrebbe consistere, come per la nota UPR, in un rapporto che dia conto dell'esame svolto, contenente le conclusioni e le raccomandazioni del Comitato stesso, assicurando una valutazione della situazione del rispetto del tema del cambiamento climatico, o una potenziale condanna. Inoltre, si potrebbe fare ricorso all'UPR per sfidare i Paesi che aspirano a un seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che si troverebbero a spiegare come intendano il loro ruolo nel contesto del cambiamento climatico. Tale UPR potrebbe lavorare anche, in un'ottica maggiormente coercitiva, di concerto con le sanzioni *smart* climatiche, per affrontare le carenze percepite nel funzionamento dei processi di revisione esistenti nell'ambito del regime climatico.

Il Consiglio potrebbe anche impegnarsi per intensificare i suoi sforzi di allerta precoce, svolgendo una funzione di *early-warning*, agendo *ex ante*. Tale funzione risulterebbe rilevante al fine di prevenire soprattutto i conflitti che costituiscono uno degli impatti del *climate change*, come analizzato nel corso del primo capitolo. Affinché possa essere efficace, essa dovrebbe rispondere a requisiti di carattere sia empirico, ovvero disporre di informazioni di elevata qualità, che intuitivo, consistente in una certa abilità di interpretarle e capacità nel distribuirle. Seppur un simile meccanismo si troverebbe ad affrontare una serie di sfide di natura concettuale, pratica ed etica, si sottolineano i potenziali vantaggi derivanti da una sua applicazione alla questione dei conflitti esacerbati dal clima.

Proseguendo l'analisi, ci si concentra sul beneficio che una maggiore funzione consultiva della PBC rivestirebbe, considerato il sempre maggiore interesse dell'architettura del *peace-building* nei confronti della questione del *climate change*. Per tale motivo, il progetto di risoluzione di dicembre 2021 sottolineava particolarmente il ruolo delle operazioni di *peace-building* nella mitigazione del cambiamento climatico, accogliendo l'esempio fruttuoso fornito dalla Missione ONU in Somalia (UNSOM). Il Consiglio potrebbe maggiormente sollecitare il contributo offerto dalla PBC, soprattutto con riferimento ai Paesi considerati più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, al fine di progettare mandati che sottolineino il nesso clima-sicurezza. Anche l'*Informal*

Expert Group, istituito nel 2020 con il fine di approfondire i rischi legati al clima per la pace e per la sicurezza, potrebbe diventare un forum chiave per fornire ai membri del Consiglio una migliore comprensione delle minacce alla sicurezza legate al clima. Infine, vengono esplorate le possibilità di sinergia tra l'attività del Consiglio e la giurisdizione di altri organi, con particolare riferimento al ruolo della Corte internazionale di giustizia, sulla scorta degli artt. 94 e 96 della Carta, e al tema del nesso tra *climate change* e diritti umani. Viene sottolineato fortemente il ruolo dei contenziosi, tra cui spiccano le petizioni degli *Inuit* e dell'*Arctic Athabaskan Council* alla Commissione interamericana per i diritti umani, come "porte d'ingresso" per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema del cambiamento climatico e "ponti" che collegano quest'ultimo al tema dei diritti umani. Tale collegamento è stato sottolineato dal *Paris Agreement*, dalla risoluzione del Consiglio dei diritti umani dell'8 ottobre 2021 - che ha riconosciuto per la prima volta a livello globale il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile - e dal recente Rapporto pubblicato dall'Assemblea Generale, stilato dallo *Special Rapporteur*, sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani legati al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, con particolare riferimento alla questione delle c.d. "zone di sacrificio", ovvero alcuni dei luoghi più inquinati del mondo che costituiscono il simbolo di una violazione dei diritti umani, e il cui numero è in aumento a causa della crisi climatica in corso.

Terminata l'analisi delle misure a disposizione del Consiglio, si procede attraverso un focus sul processo di decarbonizzazione globale, con la descrizione delle tre vie di decarbonizzazione che devono essere percorse per rispondere al grido della Terra. La prima, nonché la c.d. *low-hanging fruit*, consiste nella diminuzione immediata della *brown energy*, sostituendola con l'energia *green* e sostenibile da fonti rinnovabili e non inquinanti. La seconda è l'economia circolare, basata sul riciclo e sulla riutilizzazione di materiali e dispositivi già prodotti. L'ultima è la *carbon capture*, consistente nell'aumento dei sistemi di "intrappolamento" dell'anidride carbonica.

Segue una valutazione degli attuali piani governativi e delle prospettive per la produzione dei combustibili fossili. Le stime attestano l'esistenza di un "production gap" pericoloso e ampiamente incompatibile rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Si prevede di produrre nel 2030 il 110% di combustibili fossili in più rispetto a quanto sarebbe coerente con il percorso che intende rientrare nel riscaldamento di 1,5°C e il 45% in più di quanto sarebbe coerente con il percorso dei 2°C. Si procede analizzando il potenziale ruolo del Consiglio nel processo di decarbonizzazione, il quale potrebbe intervenire "correttivamente", spronando i governi a porre restrizioni all'esplorazione e all'estrazione di combustibili fossili, disincentivare ed eliminare gradualmente il sostegno e il finanziamento governativo per la produzione di combustibili fossili, favorire la trasparenza delle iniziative governative (che risulterebbe utile anche in funzione delle sanzioni *smart* climatiche) e creando una sinergia con il settore privato, quale enorme fonte di investimento da destinare alla questione del cambiamento climatico. La base di tali interventi di dialogo e cooperazione, raccomandatori, di inchiesta, sanzionatori e "quasi-legislativi" sarebbe da rinvenirsi nei Capitoli VI e VII della Carta, come analizzati nel corso dell'elaborato.

A proposito del tema della cooperazione come motore di mitigazione, si menziona il ruolo rilevante dei *non-state actors*, attori chiave di questo processo con cui il Consiglio dovrebbe cooperare, seguendo il solco tracciato fino ad oggi, che ha visto un'inversione dell'approccio al tema del cambiamento climatico, sempre meno "top-down" e più "bottom-up". In tale processo, il multilateralismo, costruito sugli obiettivi comuni dei Paesi, assume a unico possibile elemento risolutivo della sfida posta dal cambiamento climatico, la maggiore che l'uomo stia affrontando oggi. Questo aspetto è stato ricordato a più riprese dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano, Mario Draghi, in occasione della conferenza stampa di chiusura del Vertice del G20, di cui si riportano i punti salienti. L'elaborato prosegue con il "treno di Glasgow" focalizzato sui *main takeaways* del COP26, accolti, nonostante l'adozione del *Glasgow Climate Pact* e la decisione

dei Paesi di aumentare gli sforzi sull'adattamento, con un certo sentimento di sfiducia da una gran parte dell'opinione pubblica.

Infine, si approfondiscono le due condizioni fondamentali da cui dipende strettamente l'esito di ogni tipo di azione intrapresa dal Consiglio: il ruolo dei Membri permanenti dell'organo e l'impegno concreto degli Stati nella riuscita di tali azioni. Con riguardo al primo aspetto, dal momento che qualsiasi azione intrapresa sarebbe di carattere "non procedurale", la relativa procedura di voto, definita dall'art. 27.3 della Carta, riconosce il potere di veto ai Membri permanenti, consistente nel blocco della delibera, come accaduto in occasione della risoluzione del 13 dicembre 2021. Tra i Membri permanenti siedono i maggiori emettitori, che difficilmente approverebbero risoluzioni che possano andare a loro discapito. Se il potere di veto trovava la sua giustificazione nelle speciali responsabilità di tali Stati nel mantenimento della pace, alla luce degli eventi della Seconda Guerra Mondiale, ad oggi non stupisce che la composizione di quest'organo e il diritto di veto siano visti dai molti come una fotografia del 1945 che necessita di essere adattata all'evoluzione dei tempi. Dietro a ogni azione climatica potrebbero celarsi interessi economici o politici. Seppur l'Accordo di Parigi rappresenti un segno di responsabilità da parte dei grandi emettitori, sempre più consapevoli che il *free riding* climatico non sia un percorso produttivo, tra i cinque Membri permanenti del Consiglio (i P5) permangono delle divisioni sostanziali. Da un lato Stati Uniti, Regno Unito e Francia, maggiormente favorevoli alla proposta che il *climate change* minacci la sicurezza internazionale e che, perciò, costituisca una preoccupazione appropriata per il Consiglio, e, dall'altro, Cina e Russia, che storicamente ribadiscono che il *climate change* sia principalmente una questione di sviluppo sostenibile e che il Consiglio sia il forum sbagliato per discuterne, come dimostrato dal recente veto russo.

Il secondo aspetto analizzato è relativo al *commitment* degli Stati, ritenuto fondamentale, dal momento che, non essendo dotato il Consiglio di poteri *self-executing*, esso lavora attraverso l'azione degli Stati. A fronte di ciò, la legittimità percepita delle azioni del Consiglio risulta essere una *condicio sine qua non* per

l'azione degli Stati. Inoltre, la riuscita di ogni azione, dalla più *soft* alla più *hard*, dipenderà, nel bene e nel male, dalla maggiore o minore sensibilità e responsabilità che verranno messe in campo dai governi. Per cui, ciò che farà la differenza non sarà tanto il tipo di soluzione tecnica in sé, quanto l'impegno degli Stati per migliorare la situazione e come questi agiscano in base a tale impegno nel prossimo futuro.

Il capitolo si conclude con l'evidenza scientifica, volendosi riallacciare all'apertura dell'elaborato. Si mostrano i due possibili percorsi del Pianeta Terra: quello di *Hothouse Earth*, che attualmente si sta percorrendo, e la direzione che porta ad un Pianeta Terra stabilizzato, nel caso in cui si riuscisse ad intervenire in tempo.

Infine, si analizzano le due principali narrative odierne: "*Greening growth*", ovvero un'agenda di trasformazione marginale dotata di una sostenibilità debole, e "*Growing green*", basata su un'agenda di trasformazione radicale e dotata di una sostenibilità forte, evidenziando che solo la seconda è possibile, se si intende evitare il raggiungimento di un punto di non ritorno climatico. Ad oggi, tuttavia, le stime del *Climate Action Tracker* mostrano chiaramente che nessun Paese abbia un livello di impegni tale da potersi considerare "sufficiente" rispetto al target degli 1,5°C. Per cui, considerata la significativa minaccia alla sicurezza globale che il cambiamento climatico pone e, allo stesso tempo, l'inefficacia dell'attuale regime del cambiamento climatico, il Consiglio potrebbe contribuire incisivamente per affrontare questo problema, adempiendo alla sua responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, attraverso le azioni delineate nel corso dell'elaborato.

Alla luce di ciò, il miglior modo di procedere sarebbe quello di attuare un approccio ibrido tra *top-down* e *bottom-up*, costruendo una sinergia tra i poteri del Consiglio e il coinvolgimento di tutti i *players* del sistema.