



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2017

LUIGI MARINO

## **La tutela del clima e il ruolo delle convenzioni internazionali.**

Riflessioni a margine della legge di ratifica ed esecuzione in  
Italia dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

**ABSTRACT:** Climate change and its disastrous consequences are the most current and pressing issues that States must now address. However, international agreements on climate change have so far been non-binding. They, therefore, did not factor in either precise obligations or adequate sanctions against participating States. Even the Paris Agreement on climate change of 2015, just like the United Nations agreements that preceded it, has not been able to stop the climate crisis that is currently underway. To solve the problem we should take inspiration first of all from European Union legislation in terms of atmospheric emissions and, then, from the Italian one, since they both contain precise rules and an accurate sanctions system of both administrative and criminal nature.

**KEYWORDS:** Climate change, International agreement on climate change, Paris agreement, rules, sanctions, international court, legal world order.



LUIGI MARINO\*

**La tutela del clima e il ruolo delle convenzioni internazionali\*\***

Riflessioni a margine della legge di ratifica ed esecuzione in Italia dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

SOMMARIO: 1. *Premesse generali* - 2. *Breve storia del contenuto non precettivo delle convenzioni internazionali sul clima fino all'anno 2014* - 3. *L'Accordo di Parigi, novità o continuità?* - 4. *La tutela del clima nel sistema italiano* - 5. *Le sanzioni amministrative ambientali in Italia: spunti per un'applicazione alla (auspicata) tutela del clima* - 6. *L'Unione Europea e il clima* - 7. *Conclusioni*.

*1. Premesse generali*

Arrestare il cambiamento climatico e, ancor più, scongiurare le sue drammatiche conseguenze sono le due principali iniziative delle ambiziose politiche ambientali di molti governi che, singolarmente o uniti mediante accordi internazionali, tentano di arginare un fenomeno così incontrollato.

Questa generale tendenza può ritenersi sollecitata da una progressiva presa di coscienza da parte degli individui, costretti oggi, senza più equivoci, a rapportarsi con la prospettiva di un rischio concreto per la vita sulla terra<sup>1</sup> provocato da fenomeni di indefinibile gravità, quali l'assottigliamento della fascia di ozono, il surriscaldamento del clima planetario, la desertificazione, lo scioglimento dei ghiacciai e il costante ma inesorabile innalzamento del livello di mari e oceani.

---

\* Dottorando di Ricerca in "Teoria del diritto e Ordine giuridico ed economico europeo", presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

<sup>1</sup> R. MISSO, *L'uomo, il clima e l'agricoltura*, Franco Angeli editore, Milano, 2010, 19.

E proprio la consapevolezza acquisita rappresenta un primo traguardo di un non facile percorso di responsabilizzazione delle coscienze, ancora oggi duramente ostacolato dagli imponenti interessi economici coinvolti e, dal punto di vista ideologico, dal rifiuto di considerare la condotta umana l'unica causa dei mutamenti climatici.

Potrebbe sembrare strano, ma, nonostante i fenomeni più gravi ed estremi si siano verificati nel periodo post-industriale e, comunque, nella seconda metà del novecento - si da rendere facilmente intuibili le cause scatenanti, più d'uno ha ugualmente messo in dubbio (e forse dubita ancora oggi) che la causa possa essere attribuita alla sregolata attività dell'uomo, preferendo la più comoda ed economicamente meno dannosa convinzione di una concorrenza di eventi a carattere esclusivamente naturale, esattamente alla stregua di quanto accaduto anche in altre epoche storiche<sup>2</sup>.

Ne è definitiva conferma il fatto che anche gli storici dell'ambiente continuano oggi a dichiarare necessaria la ricerca dell'origine delle cause dei mutamenti climatici, così implicitamente avallando la sussistenza di importanti riserve in ordine alla esclusiva responsabilità dell'uomo.

Fortunatamente, tale pregressa convinzione, sebbene autorevolmente sostenuta, non ha impedito alla comunità internazionale, anche grazie alla costante spinta delle organizzazioni internazionali<sup>3</sup>, di aderire, nel

---

<sup>2</sup> vedi P. BEVILACQUA, *La terra è finita*, Laterza, Roma, 2006, 81, in cui viene ripercorsa la storia dell'ambiente e viene affrontata, in un'ottica esplorativa delle cause, la ancora attuale diatriba sulle cause del surriscaldamento globale, efficacemente definito "la febbre del pianeta".

<sup>3</sup> A. POSTIGLIONE, *Accordo di Parigi sul clima del 2015*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2016: le organizzazioni internazionali per la tutela dell'ambiente sono nate nella seconda metà del secolo scorso, all'indomani della presa di coscienza degli effetti non solo

volgere degli ultimi sessant'anni, al più moderno e realistico convincimento che la responsabilità del genere umano sulla stabilità climatica sia causa altamente probabile (ai limiti della certezza tra il novanta ed il novantanove per cento delle probabilità<sup>4</sup>) dell'inquinamento e, su questo convincimento, di tracciare delle strategie che possano contribuire ad invertire la tragica deriva in atto. A ben vedere, però, gli sforzi profusi dagli Stati si sono tradotti, come detto, in una sorta di vacuo "ipernormativismo", ossia in un incessante ricorso allo strumento delle convenzioni a carattere internazionale, il cui contenuto ha, tuttavia, sempre avuto una natura programmatica e promozionale, quasi mai vincolante<sup>5</sup>.

In quest'ottica, va sicuramente salutata come meritoria l'iniziativa di aver fatto fronte comune ad un problema che riguarda tutti, anche se in diversa misura, ma, nello stesso tempo, va anche registrata l'assoluta inadeguatezza delle misure adottate, che, ancora una volta, rimangono mere dichiarazioni d'intenti e, soprattutto, non prevedono una pragmatica risposta sanzionatoria da parte delle singole autorità statali.

In altri termini, la lettura delle convenzioni concluse negli ultimi anni non sembra denotare la sensazione di una reale percezione del pericolo

---

positivi della rivoluzione industriale. Nello stesso senso anche P. BEVILACQUA, *La terra è finita*, cit., 149.

<sup>4</sup> S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 81. A riferire che l'inquinamento più rilevante è quello di origine antropica generato da particolari processi industriali o da attività di trasformazione per soddisfare le esigenze della società è stato anche F. ROMANO, *Inquinamento atmosferico*, in AA.VV., *Manuale Ambiente*, 2° ed., Ipsoa, Milano, 2008, 272.

<sup>5</sup> Si allude, in particolar modo, alla COP -15 di Copenhagen, che doveva essere vincolante alla stregua dell'accordo di Kyoto, ma si risolse in un accordo di puro valore politico.

e la volontà di attuare una “rivoluzione” strategica per fronteggiare il dilagante effetto serra, quanto piuttosto una stagnazione ed una sostanziale difficoltà a prendere coscienza dell'imminente pericolo e, quindi, ad approntare concrete contromisure.

E' evidente che gli ostacoli non sono solo di ordine economico<sup>6</sup>, ma anche di ordine ideologico, rappresentati cioè dalla comprensibile diffidenza verso l'energia nucleare<sup>7</sup> e verso le nuove e molto costose forme di energia c.d. pulita, diversa dai tradizionali combustibili fossili<sup>8</sup>.

L'intento della presente trattazione è, dunque, quello di dimostrare che ai trattati internazionali sul clima e alle misure talora adottate dai singoli Stati deve essere dato un contenuto effettivamente precettivo e sanzionatorio, in modo da mettere a frutto la consapevolezza sui

---

<sup>6</sup> L. COLELLA, *L'evoluzione della legislazione italiana nel settore dell'energia elettronucleare nell'era della Green Economy: il futuro del «nucleare civile» dopo Fukuscima*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 169, il quale chiarisce che “di fronte ad una crescente domanda di energia, infatti, si registra a livello globale la forte esigenza di favorire un'economia fondata sullo sviluppo sostenibile, in grado di fronteggiare l'esaurimento delle risorse fossili, implementando nuove azioni per contrastare il cambiamento climatico ed assicurare, nello stesso tempo, salvaguardia dell'ambiente e progresso sociale. Proprio al fine di raggiungere obiettivi eco-compatibili, risulta sempre più necessario economizzare l'energia elettrica, alimentando politiche di risparmio energetico e sviluppando sistemi di cattura e sequestro di anidride carbonica, anche utilizzando al massimo le fonti rinnovabili”.

<sup>7</sup> Sulle problematiche dell'energia nucleare e del diritto internazionale si rimanda a F. PORCELLANA, *Green policy and sustainable nuclear power*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2009.

<sup>8</sup> Per la parte prettamente scientifica relativa al processo naturale di produzione dei combustibili fossili e al loro graduale esaurimento, si può rimandare all'accessibile esplicazione di D. GOODSTEIN, *Energia clima il futuro della civiltà*, Università Bocconi Editore, Milano, 2004, 29 e ss.

cambiamenti climatici (duramente conquistata), indirizzandola al raggiungimento degli obiettivi di mitigazione previsti.

*2. Breve storia del contenuto non precettivo delle convenzioni internazionali sul clima fino all'anno 2014.*

Quanto detto nelle premesse decisamente impone una breve rievocazione dei trattati e delle convenzioni internazionali sinora conclusi in materia climatica, nei quali si è potuta registrare la presenza di mere dichiarazioni d'intenti e, di contro, la totale assenza sia di prescrizioni di sorta, sia di un sistema sanzionatorio rivolto agli Stati che legittimasse l'imperatività delle disposizioni e, ancor di più, ne imponesse il rispetto tramite un metodo deterrenziale.

Cronologicamente, la prima ad essere esaminata è la dichiarazione sull'Ambiente Umano adottata a Stoccolma nel 1972, in cui si affermava la necessità di un'azione comune internazionale per risolvere i problemi ambientali determinati dalle attività umane, privilegiando l'utilizzo di energie rinnovabili e sfruttando in modo più lungimirante le risorse non rinnovabili<sup>9</sup>.

La conferenza di Stoccolma, che peraltro non si è occupata di cambiamenti climatici, non ha introdotto obblighi particolari, ma ha proclamato solo generici principi<sup>10</sup>, probabilmente perchè nella fase

---

<sup>9</sup> In [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it).

<sup>10</sup> Il testo della Convenzione di Stoccolma non contiene affatto la parola "clima", ma il tema fa comunque ingresso nel testo attraverso una perifrasi riportata all'art. 6, secondo cui fenomeni quali lo scarico di sostanze tossiche o di altre sostanze e lo sprigionamento di calore in quantità o in concentrazioni tali che l'ambiente non sia in grado di neutralizzarne gli effetti, devono essere arrestati in modo da evitare che gli ecosistemi subiscano danni gravi o irreversibili. Nella stessa norma è presente anche una sorta di slogan che incoraggia la giusta lotta dei popoli di tutti i paesi contro l'inquinamento.

storica in cui ha visto la luce le problematiche legate al clima avevano solo iniziato a far breccia nelle coscienze ed era stata appena acquisita la consapevolezza che solo un impegno mondiale avrebbe potuto salvaguardare il benessere delle future generazioni.

A ben vedere, in effetti, la conferenza ebbe proprio il merito di inaugurare quella lunga sequela di *summit* a livello mondiale in cui i capi di stato iniziarono a discutere e ad esaminare le problematiche legate alla tutela del clima in tutta la loro concretezza e urgenza<sup>11</sup>.

Occorre, a questo punto, compiere un salto temporale lungo vent'anni, per arrivare alla Conferenza sull'Ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, denominata anche "Summit della terra", che vide una partecipazione certamente più nutrita, registrando, infatti, la presenza delle delegazioni di ben 154 paesi<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> La Conferenza di Stoccolma concerneva, in realtà, la biosfera, che viene presa in esame non solo per le sue componenti, quanto per l'interazione fra queste ultime, i loro equilibri e le loro qualità, occorrendo guardare all'ambiente come "sistema": in tal senso A. SCARCELLA, *La normativa ambientale*, in AA.VV., *Manuale dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2016, 7.

<sup>12</sup> In proposito vedi anche S. MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale*, 2° ed., IPSOA, Milano, 2008, 241, laddove riferisce che la sottoscrizione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico di Rio de Janeiro del 1992 ha costituito la prima occasione in cui i paesi del mondo hanno dimostrato interesse per l'inquinamento atmosferico. In tal senso parrebbe che l'A. utilizzi la nozione di "inquinamento atmosferico" per individuare una delle principali cause del cambiamento climatico o, addirittura, per sovrapporlo a quella di "cambiamento climatico". In ogni caso, quel che qui interessa è la precisazione secondo cui il problema dell'inquinamento e, quindi, dei cambiamenti climatici, è un fenomeno globale e, per il raggiungimento di una stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire dannose interferenze antropiche con il sistema climatico, occorre un impegno parimenti globale.

La Conferenza diede vita ad alcuni documenti, tra cui la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo, la c.d. Agenda 21, la Convenzione sulla diversità biologica, i Principi sulle foreste e, infine, proprio una Convenzione sul cambiamento climatico (*United Nations Framework Convention on Climate Change* -UNFCCC).

E' proprio quest'ultima ad essere stata il prodotto più importante del *summit*, intanto perché capofila di una lunga lista di ulteriori trattati di identico tema, ma particolarmente, per la creazione e il consolidamento di un organo, definito Conferenza delle Parti (COP), a cui era demandato - e lo è ancora oggi in ogni Convenzione delle Nazioni Unite sul tema climatico - il compito di vigilare sull'effettiva attuazione delle convenzioni e di qualsiasi relativo strumento giuridico adottato, nonché di assumere le decisioni necessarie per promuoverla. Il testo adottato a Rio, dopo aver fornito un elenco di parole o frasi chiave (quali "effetti negativi dei cambiamenti climatici", "sistema climatico", "emissioni" ecc.), lungi dall'introdurre misure coercitive, si limita ad indicare il progetto di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera ad un livello che escluda qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul clima, nonché un insieme di "principi" di carattere generale<sup>13</sup>, tra cui l'adozione di misure precauzionali per rilevare in anticipo o ridurre al minimo le

---

<sup>13</sup> La vocazione di semplice rassegna di principi della Dichiarazione sull'Ambiente di Rio del 1992 è evidenziata anche da G. STRAMBI, *I principi generali del diritto forestale internazionale e comunitario*, in A. CROSETTI, N. FERRUCCI., *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Giuffrè, Milano, 2013, 6, ove è confermato che il testo della Dichiarazione medesima non fa sorgere obblighi internazionali per gli Stati firmatari, ma segna un svolta importante per la cooperazione internazionale in materia ambientale.



cause dell'aumento delle temperature globali e la promozione di uno sviluppo sostenibile<sup>14</sup>.

Inoltre, sebbene essa contenga anche alcune direttive rivolte agli Stati sottoscrittori per il conseguimento dell'obiettivo della riduzione delle emissioni, anche in questo caso non si assiste ad un'autentica imposizione di obblighi al cui mancato adempimento siano collegate conseguenze negative per gli Stati stessi, ma – come detto – solo alla determinazione di principi che non avrebbero mai potuto costringere le superpotenze a politiche più ecologiche<sup>15</sup>.

In concreto, essi sono rappresentati, ad esempio, da generici doveri di elaborare ed aggiornare inventari delle emissioni, formulare dei programmi nazionali contenenti misure volte a mitigare i cambiamenti climatici, promuovere tecnologie che concorrano alla riduzione delle emissioni, fornire, infine, risorse finanziarie per coprire tutti i costi concordati e quindi necessari per le attività previste.

E', infatti, di immediata percezione che alcuna di queste azioni, ad eccezione dell'accantonamento dei finanziamenti, che, al contrario, rappresenta uno dei pilastri della c.d. mitigazione e sul quale ci si soffermerà in prosieguo, possano rappresentare il volano per attivare i meccanismi legislativi ed esecutivi degli Stati membri, adagiati su una certa ritrosia verso sistemi innovativi di produzione dell'energia.

---

<sup>14</sup> In ordine al complesso tema dei rapporti tra cambiamenti climatici e sviluppo sostenibile si rinvia all'ampia trattazione di F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in AA.VV., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013, 13 e ss.

<sup>15</sup> Tale convincimento è espresso anche da P. ACOT, *Storia del clima. Il freddo e la storia passata. Il caldo e la storia futura*, Donzelli, Roma, 2004, 231, e, dichiaratamente, da F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2016, 482-483.

Anche in questo caso, dunque, nessun vincolo effettivo.

Si passa quindi al 1995, sede Berlino: qui si riunisce per la prima volta la Conferenza delle parti dopo l'esperienza brasiliana.

Il documento approvato a Berlino, il c.d. *Berlin Mandate* - che viene ricordato essenzialmente per aver introdotto una sorta di localizzazione della mitigazione delle azioni contro il surriscaldamento mediante una negoziazione Stato per Stato e per aver escluso i paesi in via di sviluppo dagli obblighi addizionali – fu il primo a farsi carico delle problematiche applicative tipiche di un accordo quadro sul clima, ossia a preoccuparsi dell'efficacia delle misure elaborate dai singoli Stati rispetto agli impegni assunti con la Convenzione<sup>16</sup>.

La seconda COP, che si riunisce a Ginevra l'anno successivo, feconda solo in parte le speranze di un trattato con contenuti vincolanti per gli Stati aderenti, presentando, tuttavia, delle peculiarità degne della massima attenzione almeno sotto due diversi angoli visuali.

Innanzitutto, essa, contrariamente al passato, introduce il raggiungimento di obiettivi intermedi legalmente vincolanti; in secondo luogo, codifica una rinuncia a politiche concertate obbligatorie in favore di una maggiore flessibilità: ciò sulla base della posizione espressa dagli Stati Uniti, secondo cui bisognava avere di mira risultati ben più realistici e potenzialmente più raggiungibili di quelli finora individuati, favorendo, ad esempio, un adattamento misurato<sup>17</sup>.

Non v'è dubbio, infatti, che la declinazione di principi generali e di obiettivi di massima presenta un'astrattezza certamente non compatibile con il più concreto e grave problema che proprio le

---

<sup>16</sup> Vedi in proposito D. GAUDIOSO, *La Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici, da Rio a Parigi*, in [www.enea.it](http://www.enea.it), 2016.

<sup>17</sup> In ordine al raggiungimento di obiettivi realistici riferisce M. CARDONE, *La cronistoria dei negoziati sul clima*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 26 novembre 2010.

conferenze delle parti intendono risolvere ed è per tale ragione che, sensatamente, nella convenzione si prevede che tutto ciò avvenga *“monitoring through intermediate indicators of progress for policies and measures. (These may be related to legislative processes, emissions-related activities or the broader objectives of the policies and measures)”*.

Dopo Ginevra, la Conferenza delle parti si riunisce nella città di Kyoto, dove viene siglato l'omonimo protocollo con l'obiettivo di obbligare i paesi più industrializzati a ridurre, nel quadriennio 2008/2012, le emissioni di gas serra di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990. Gli stessi Paesi dovevano realizzare progetti di protezione di boschi, foreste e terreni agricoli che assorbono anidride carbonica ed esportare tecnologie pulite verso i Paesi in via di sviluppo, allo scopo di aiutarli ad abbattere le emissioni inquinanti nei processi produttivi. Esso ha previsto, infine, sanzioni per i Paesi firmatari che non avrebbero raggiunto gli obiettivi fissati, mentre regole più flessibili per i Paesi in via di sviluppo.

Tutto ciò avrebbe fatto guadagnare alle nazioni più solerti i c.d. *carbon credits*, ossia una singolare forma di incentivazione economica che utilizzava come unità di misura non già una valuta, ma la stessa anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) espressa in tonnellate<sup>18</sup>.

Il Protocollo di Kyoto non può certamente dirsi un successo *“e non solo perché la mancata ratifica di Usa, India e Cina ha limitato la sua rilevanza politica globale”*, ma perché *“l'accordo definito in Giappone nel dicembre 1997 è caduto anche sui numeri. Non è servito a ridurre le emissioni di gas serra del 5% nel periodo 2008-2012 rispetto*

---

<sup>18</sup> Per una esaustiva esplicazione del complesso meccanismo economico dei *carbon credits* si rinvia a G. SINGH, *Understanding Carbon Credits*, Aditya Books Pvt. Ltd., New Delhi, 2009.

*all'anno base 1990 come si era ripromesso. Al contrario, mentre i governi si affannavano a difendere il patto giapponese, la crescita complessiva del CO<sub>2</sub> misurata dal '90 a 2008 è stata del 41%. Vuol dire che è andata male. Molto male*<sup>19</sup>.

Le conferenze delle Parti successive si tennero a Buenos Aires nel 1998, a Bonn nel 1999, a L'Aja nel 2000, nuovamente a Bonn e a Marrakech nel 2001, a New Delhi nel 2002; esse non furono affatto innovative né in chiave precettiva né sanzionatoria, ma si limitarono a predisporre meccanismi, a volte complessi, per la sempre più difficile attuazione del “sistema-Kyoto”.

Fra queste assunse particolare rilievo la conferenza di Bonn del 2001, che, riunitasi qualche mese dopo l'uscita degli Stati Uniti dal Protocollo di Kyoto, si chiuse con un accordo sui temi politici più controversi<sup>20</sup>, ma nessun contributo diede all'aspetto pratico della complessa vicenda e certamente non contribuì fattivamente a ridurre le emissioni in atmosfera.

Quelle degli anni successivi si tennero a Milano nel 2003, a Buenos Aires nel 2004, a Montreal nel 2005, a Nairobi nel 2006, a Bali nel 2007, a Poznan nel 2008.

Nel 2009 la COP-15 si riunì a Copenhagen con la partecipazione di oltre 100 capi di stato, convenuti per stipulare un ulteriore accordo che succedesse al protocollo di Kyoto, ma, contrariamente (o forse conformemente) alle aspettative, non partorì nulla di vincolante, riuscendo a produrre un accordo esclusivamente politico e privo di valore legale.

---

<sup>19</sup> Estratto di un articolo apparso sul quotidiano La Stampa il 7 dicembre 2009.

<sup>20</sup> Così D. GAUDIOSO, *La Convenzione-quadro* cit.

L'esito della conferenza, talora eufemisticamente definito modesto<sup>21</sup>, si concretizzò sostanzialmente in un'intesa raggiunta da un gruppo di 29 capi di stato e di governo che riassunse in termini assai blandi i risultati raggiunti.

Ad avviso di alcuni commentatori, possono tuttavia riscontrarsi degli elementi positivi nell'accordo di Copenhagen e cioè la volontà delle parti di attenersi, sia pure sulla base di valutazioni di equità e in un contesto di sviluppo sostenibile, ai dati risultanti dalle ricerche scientifiche, la ricerca di regole condivise che garantissero l'erogazione, da parte dei paesi ricchi, di risorse finanziarie per la realizzazione di progetti di riduzione delle emissioni e la partecipazione dei paesi emergenti ai negoziati<sup>22</sup>.

Dopo Copenhagen, Cancun nel 2010, Durban nel 2011, Doha nel 2012, Varsavia nel 2013, Lima nel 2014.

All'accordo del 2009 subentrarono, quindi, i *Cancun Agreements*, che indicarono come obiettivo la riduzione delle emissioni globali fino a limitare l'aumento della temperatura a 2° rispetto a quella dei livelli preindustriali; contestualmente, vennero costituiti due nuovi istituti per l'adattamento tecnologico e il Fondo verde per il clima.

### 3. *L'Accordo di Parigi, novità o continuità?*

Il *Paris Agreement* prende quindi vita sotto i migliori auspici e con il favore dei vari capi di stato e di governo che prendono parte alla COP-21.

L'accordo sembra essere, *more solito*, un accordo storico, che incontra il plauso delle organizzazioni ambientaliste e di gran parte della

---

<sup>21</sup> B. POZZO, *Il nuovo sistema di emission trading comunitario, dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE*, Giuffrè, Milano, 2010, 50.

<sup>22</sup> S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima cit.*, 93- 94.

stampa internazionale, e, cosa non secondaria, anche i mercati sembrano dare una risposta positiva con il crollo delle quotazioni delle compagnie minerarie e l'aumento delle quotazioni in borsa di quelle che praticano la *green economy*.

L'accordo è stato ratificato in Italia con la legge 4 novembre 2016, n. 204, ma per entrare in vigore dovrà essere ratificato da almeno 55 parti della convenzione che rappresentino uno stimato 55% del totale delle emissioni di gas a effetto serra mondiali.

Fatta tale doverosa premessa, si deve ora procedere ad un sommario esame testuale dell'accordo di Parigi, avendo cura di verificare, prima di ogni altra cosa, se esso costituisca o meno un effettivo segno di discontinuità rispetto ai precedenti accordi e, quindi, se finalmente la comunità internazionale, facendo tesoro del fallimento del Protocollo di Kyoto e degli altri accordi raggiunti in precedenza, abbia conferito a quello intervenuto a Parigi un contenuto effettivamente precettivo e sanzionatorio e non più meramente programmatico.

Per cominciare, va detto che il *Paris Outcome* è un documento composito, frutto della combinazione di due strumenti negoziali, la decisione e l'accordo, le cui disposizioni interagiscono e si integrano tra loro con diversi obiettivi, contenuti ed efficacia giuridica<sup>23</sup>.

L'Accordo è preceduto da un'ampia premessa in cui vengono ribadite tutte le già note misure che possono contrastare il surriscaldamento globale e le sue conseguenze, ma, a ben vedere, contiene anche elementi di assoluta novità.

I principi cardine che vengono sostanzialmente ribaditi sono il principio di equità e delle responsabilità comuni ma differenziate, l'esigenza di una risposta efficace e progressiva all'urgente minaccia dei cambiamenti climatici che si basi sulle migliori conoscenze

---

<sup>23</sup> S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima* cit., 103.

scientifiche disponibili e la priorità fondamentale di proteggere la sicurezza alimentare e porre fine alla fame.

Tra le novità, invece, rientrano sia il convincimento secondo cui i cambiamenti climatici sono una preoccupazione comune dell'umanità, sia il concetto di "giustizia climatica", che potrebbe realmente rappresentare uno strumento per uscire dall'*empasse* in cui attualmente ristagna l'azione internazionale a tutela del clima.

Sempre nelle premesse, si rinviene, da ultimo, il fondamentale passaggio relativo alla necessità di un'azione climatica a tutti i livelli delle autorità pubbliche, ovviamente in linea con le legislazioni nazionali delle parti.

Tra gli elementi di particolare interesse trova posto anche il ruolo da protagonista riconosciuto, nella fase attuativa dell'Accordo, alla pubblica autorità, che si dovrebbe concretizzare in una più proficua partecipazione della pubblica amministrazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Spinge in tal senso il dato letterale dell'art. 6, il quale prevede, oltre all'obbligo di rafforzare la partecipazione privata nell'implementazione dei contributi promessi, quello di aumentare la partecipazione del settore pubblico nei contributi determinati a livello nazionale e di favorire le opportunità di coordinamento tra gli strumenti e i meccanismi attuativi istituzionali pertinenti.

Ebbene, accantonando ogni considerazione in ordine all'allarme climatico e alle sue conseguenze, di cui fin troppo noti sono i caratteri di urgenza e gravità, ciò che suscita immediatamente interesse è il principio definito delle responsabilità comuni ma differenziate, che ha rappresentato un primo importante approdo nella storia degli accordi internazionali sul clima.

E' da premettere che il principio di responsabilità, anche nella sua particolare mutazione genetica rappresentata dalla responsabilità

comune e al tempo stesso differenziata, non è una novità di Parigi, ma era rinvenibile già altrove.

Ne consegue che, senza volere per ciò solo sminuirne la portata, risulta quanto mai evidente che qualunque tipologia di azione per la tutela del clima passa obbligatoriamente dalla presa di coscienza del problema e dalla successiva volontà di affrontarlo e risolverlo, viepiù se le conseguenze si traducono in tragici scenari, che un comportamento indifferente finirebbe per aprire.

In tal senso, al ricorrere di determinate condizioni, anche e soprattutto il trattato internazionale può rappresentare un utile strumento per la tutela del clima, sempreché, una volta acquisita la consapevolezza, vi sia l'impegno degli Stati, ciascuno secondo le proprie forze, a provvedere alla fase attuativa.

Con maggior impegno esplicativo, potrebbe dirsi che del principio di responsabilità comune ma differenziata devono individuarsi due componenti: una è rappresentata dalla presa di coscienza del problema, per l'appunto comune a tutti gli Stati parti degli accordi internazionali, mentre l'altra consiste proprio nell'insieme delle misure attuative mediante le quali le singole comunità si adoperano per il contenimento del surriscaldamento globale, ciascuno con i mezzi di cui può disporre, non solo meramente economici (ricchezza), ma anche e soprattutto giuridici e istituzionali.

Il precipitato di questo principio sembra subito impadronirsi del testo dell'Accordo a causa della frequenza, a dir poco significativa (circa 11 volte), con cui è ribadita la necessità di tenere in considerazione le esigenze dei paesi in via di sviluppo, suggerendo apertamente che la marcia verso il raggiungimento degli obiettivi di mitigazione non può che essere a due velocità.

A ben vedere, questa attenzione alle esigenze e ai tempi dei Paesi firmatari emergenti non rappresenta certo una novità, anche se a



Parigi essa ha assunto un rilievo decisivo, come se fosse in grado autonomamente di dare un particolare impulso alle azioni contro i cambiamenti climatici.

Ed in effetti non sono certo da trascurare né le conseguenze negative che gli ingenti costi delle nuove forme di energia finirebbero per provocare nel percorso di crescita economica dei paesi emergenti né, tantomeno, quelle derivanti dall'immediata applicazione dell'Accordo alle loro economie in via di sviluppo.

Accanto a tale aspetto, ve ne è un altro che senza dubbio stimola un certo interesse in chi si avvicina alla lettura del testo dell'Accordo: il riferimento, operato nel preambolo, ai diritti umani, al diritto alla salute e ad altri diritti sociali.

Il tema dell'influenza del clima su tali diritti non è sviluppato nell'accordo mediante formule espositive particolarmente chiare, ma si traduce in un semplicistico invito alle Parti a prendere in considerazione i rispettivi obblighi al momento di intraprendere azioni volte a contrastare i cambiamenti climatici.

Il periodo così strutturato non consente di comprendere se, con questa precisazione, l'Accordo alluda all'eventualità che la tutela dei diritti umani possa essere in qualche modo recessiva in ipotesi di misure a difesa del clima particolarmente radicali o, più verosimilmente, le misure adottate a tutela del clima debbano essere necessariamente coordinate alla difesa dei diritti umani, che gli Stati sono comunque tenuti ad apprestare.

Nessuna delle due interpretazioni è davvero utile a rendere più intellegibile il senso che le parti hanno inteso dare al "considerando", in quanto sia i diritti umani sia il diritto alla salute - come, del resto, anche gli altri diritti sociali - ricevono, negli ordinamenti nazionali, una tutela a monte, dunque indipendente e scevra da qualunque condizionamento dalle azioni in campo climatico, che, dal canto loro,

rappresentano un settore di analoga preponderanza rispetto a quello dei diritti sociali, ma da esso ontologicamente distinto.

In ultima ipotesi, se di un collegamento tra diritti umani e clima può parlarsi, esso è certamente quello presentato da alcuni scienziati che, studiando i fenomeni legati al clima e comprendendone appieno la portata catastrofica, hanno correttamente richiamato l'attenzione sull'influenza che i cambiamenti climatici esercitano sull'equilibrio degli ecosistemi, a loro volta direttamente incidenti sulla salute dei popoli e anche sui più basilari diritti degli individui: in maniera diffusa nei paesi a basso reddito, sulle quelle fasce della popolazione che vivono in condizioni più disagiate in quelli a più alto reddito.

Non si dimentichi, inoltre, che le conseguenze ambientali, includendo l'aumento della temperatura, l'eccesso di precipitazioni, la siccità, eventi meteorologici estremi e l'aumento del livello del mare, finiscono per incidere notevolmente e, purtroppo, negativamente sulla produzione agricola, sull'accesso all'acqua potabile, sulla produttività dei lavoratori, minacciando i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, compresi i diritti alla vita, all'accesso al cibo sicuro e all'acqua, alla salute, alla sicurezza, al riparo e alla cultura<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> La gamma di diritti umani su cui il cambiamento climatico incide negativamente è più ampia di quanto si potrebbe credere: per un approfondimento dell'imponente tema del rapporto tra diritti umani e cambiamento climatico, si rimanda a S. HUMPHREYS, *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, in cui è chiarito, altresì, che gli effetti peggiori dei cambiamenti climatici verranno avvertiti proprio da quegli individui e gruppi di individui i cui diritti umani sono tutelati in maniera precaria. Ed anzi è proprio nei paesi più poveri, nei quali i diritti ricevono minor tutela, che le popolazioni hanno meno possibilità di prepararsi ai disastrosi effetti dei cambiamenti climatici. Sul tema cfr. anche J. NEUMANN, *Human rights and climate change*, Grin editore, Monaco, 2011, 6, la quale sostiene l'inadeguatezza del solo approccio internazionalistico dei diritti umani a fungere da unica base giuridica nel contesto della lotta al cambiamento climatico,

Non v'è dubbio, quindi, che la denominazione “rifugiati ambientali”, attribuita alle popolazioni direttamente o indirettamente vittime degli eventi climatici, è tutt'altro che retorica ed anzi esplicativa come nessun'altra della particolare condizione in cui esse sono attualmente costrette a vivere e di quella certamente non diversa che si verrà a creare nel prossimo futuro<sup>25</sup>.

Ciò detto, occorre a questo punto domandarsi se, posto a raffronto con i suoi “predecessori”, l'Accordo di Parigi presenti aspetti di reale innovatività o, invece, si ponga in linea di continuità con i precedenti prodotti della Conferenza delle parti.

Come già riferito, tale Accordo presenta non pochi elementi di innovatività, ma ben pochi di discontinuità rispetto alla tradizione, almeno per quel che concerne le disposizioni a contenuto vincolante per gli Stati e quelle che ne sanzionano le violazioni e/o omissioni.

In definitiva, dunque, ciò che potrebbe rappresentare il vero volano per una reale forma di tutela globale contro il cambiamento climatico non ha fatto ingresso nell'Accordo siglato a Parigi.

La dimostrazione di quanto affermato è in buona parte ricavabile dal testo: ad esempio, all'art. 3 è previsto che tutte le parti “*intraprendono e comunicano sforzi ambiziosi [...] al fine di conseguire lo scopo del presente accordo*”; null'altro, lasciandosi, così, alla potestà statale un

---

essendo necessarie ben diverse strategie giuridiche e politiche e ritiene che i diritti umani possano essere utilizzati come volano per la stipula di un equilibrato accordo esecutivo.

<sup>25</sup> La tesi è di B.S. LEVY, *Climate Change, Human Rights, and Social Justice*, in [www.annalsofglobalhealth.org](http://www.annalsofglobalhealth.org), 2015. Sul tema dei rifugiati ambientali si rimanda, altresì, al contributo di E. TANZARELLA, *Rifugiati ambientali in Sudamerica*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 277, in cui viene affermato che le cause dell'emergenza sono da imputarsi al riscaldamento globale, alle guerre di approvvigionamento di materie prime e ad interventi umani sconsiderati e non preceduti da studi. Tra gli esempi riportati si annovera la realizzazione di infrastrutture e disboscamenti forzati.



marginale di autonomia nell'applicazione del principio fin troppo ampio e consentendo, in questo modo, anche una più che probabile disapplicazione del principio stesso in quanto non collegato ad una sanzione che funga da deterrente.

Al danno si aggiunge la beffa poichè la disposizione, utilizzando il modo indicativo e il tempo presente, normalmente usati nella comune sintassi giuridica per indicare un obbligo, illude il lettore sulla sua portata vincolante, immediatamente smentita dalla eccessiva genericità che deteriora ogni minima parvenza di imperatività.

Anche l'art. 15 genera una qualche illusione, laddove introduce misure non del tutto chiare in ordine alla fase attuativa dell'Accordo, che si sostanziano nella previsione di un comitato di esperti obbligato al rispetto della trasparenza, non antagonistico e non punitivo, ma su cui nient'altro è detto, se non che opera secondo le modalità e procedure adottate dalla Conferenza delle parti.

In assenza di ulteriori spunti, potrebbe immaginarsi - e forse anche sperare - che il Comitato abbia una funzione di controllo, ossia di verifica della effettiva e corretta applicazione dell'Accordo da parte dei soggetti sottoscrittori, ciò che potrebbe rappresentare una novità interessante nella storia delle convenzioni sull'ambiente (semprechè il sistema dei controlli sia dotato di una certa severità nella verifica dell'operato delle nazioni).

Rimane naturalmente inteso che tale innovazione, peraltro allo stato frutto di una mera speculazione interpretativa, rimarrebbe lettera morta se non associata ad un qualunque potere del Comitato di infliggere sanzioni a fronte di eventuali violazioni; ma, allo stato, nulla sembra spingere in questa direzione.

In conclusione, dunque, l'Accordo di Parigi si pone in perfetta linea di continuità con la tecnica normativa adottata per gli accordi che l'hanno preceduto, i quali, come detto, si sono distinti esclusivamente per un

contenuto meramente programmatico, privo della necessaria perentorietà che distingue una norma da un mero proposito.

Nonostante la diffusa tesi secondo cui il *Paris Agreement* abbia segnato una fase storica dei trattati per la tutela climatica, il giudizio che deve essere espresso ad oltre un anno dalla sua stipula non può certamente dirsi pienamente positivo e ad una tale conclusione si perviene passando in rassegna i primi *rumors* sulla COP-22, la riunione delle Parti tenutasi nel mese di novembre 2016 a Marrakech, nel corso della quale è emerso, ancora una volta, il fervido intento degli attori del processo climatico di mantenere l'aumento della temperatura globale entro un determinato limite, ma del pari, nuovamente si è arrivati alla conclusione che gli impegni presi non sono sufficienti al raggiungimento dei fin troppo ottimistici obiettivi fissati a Parigi, vieppiù a fronte dei dati scientifici che ci informano che l'aumento delle temperature supererà i 3 gradi e i livelli di CO<sub>2</sub> hanno ormai superato la soglia delle 400 parti per milione<sup>26</sup>.

Tuttavia, nonostante il fallimento di molti punti essenziali del sistema pattizio, *“il punto cruciale è andare avanti. Per farlo la Conferenza sul clima di Marrakech stila il quaderno delle regole, un manuale operativo dell'accordo di Parigi. Dopo aver raccolto impegni di riduzione delle emissioni, come quelle dei paesi vulnerabili, strategie ecologiche ambiziose come quelle di Canada, Germania e Messico, finanziamenti multi miliardari per le tecnologie green, dagli 81 milioni impegnati per il fondo ai 23 per le tecnologie, Marrakech, ora, fissa l'agenda dei lavori, con date che vanno dalla prossima primavera alla COP24 del 2018”*<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org),

<sup>27</sup> Frammento di un articolo apparso sul [www.ilsecoloxix.it](http://www.ilsecoloxix.it) il 19 novembre 2016.

#### *4. La tutela del clima nel sistema italiano.*

Il campo d'indagine, fin qui circoscritto al panorama internazionale, va ora esteso al sistema normativo italiano, al fine di verificare se il legislatore ha provveduto a tradurre gli impegni assunti a livello sovranazionale in interventi legislativi a carattere specifico.

In premessa s'impone una prioritaria riflessione, già in parte ricavabile dalla rassegna che precede: per una sorta di malcostume divenuto oramai prassi consolidata, viene affidata alla fonte sovranazionale la determinazione degli obiettivi (ad esempio, il contenimento del surriscaldamento globale entro una certa temperatura) e a quella nazionale viene demandata (in caso di particolare solerzia degli Stati) la fase attuativa e di dettaglio tecnico. Ed infatti salta agli occhi la sussistenza di un profondo divario tra la genericità dei contenuti degli accordi internazionali sul clima e la legislazione italiana, che, al contrario, risulta assai più approfondita dal punto di vista tecnico.

Venendo ora, nello specifico, al nostro ordinamento, si può certamente affermare che esso non è stato per lungo tempo indifferente all'allarme che si levava dalle numerose conferenze delle Parti, bensì moderatamente solerte nel mettere in pratica quel monito attorno agli anni 2000.

Va qui subito sgombrato il campo da dubbi di sorta, chiarendo che il legislatore nazionale, sin dalla fine degli anni '60, ha fattivamente contribuito, attraverso lo strumento normativo, a regolamentare l'inquinamento, ma ha limitato la propria azione all'inquinamento atmosferico, tutelando, in tal guisa, solo indirettamente la stabilità climatica.

La prima regolamentazione organica risale alla legge 13 luglio 1966, n. 615, c.d. legge antismog, che non si applicava a tutte le sorgenti produttive di inquinamento, ma solo agli impianti termici, agli

stabilimenti industriali e agli autoveicoli, e dettava una disciplina non uniforme per tutto il territorio nazionale, bensì differenziata a seconda delle parti di esso in cui erano presenti maggiori emissioni, attraverso un criterio di azionamento<sup>28</sup>.

Sempre in linea con la normativa del 1966 è anche il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, oggi quasi del tutto abrogato, nel quale non si evidenziavano, neppure testualmente, riferimenti al surriscaldamento globale, che, del resto, a quel tempo non era ancora di particolare gravità e di stringente attualità.

La normativa in questione limitava la propria cognizione all'inquinamento atmosferico, trattando esclusivamente delle sorgenti fisse di inquinamento, e perseguiva la tutela della qualità dell'aria, la protezione della salute umana e genericamente dell'ambiente.

Adottato al fine di recepire il contenuto delle direttive comunitarie 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 le quali rappresentavano una delle prime fondamentali misure europee a tutela dell'ambiente, il citato decreto ruotava attorno al potere della p.a. di autorizzare la costruzione di nuovi impianti inquinanti<sup>29</sup> e prevedeva, altresì, che, in caso di inosservanza degli obblighi, le sanzioni dovessero essere applicate dalle regioni, che erano anche gli enti competenti al rilascio dell'autorizzazione. Erano, infatti, le regioni a dovere, secondo la gravità delle infrazioni, inoltrare una diffida, se del caso con oppure una diffida e contestuale sospensione della attività autorizzata per un

---

<sup>28</sup> Sul punto, ampiamente, G. AMENDOLA, P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Jovene editore, Napoli, 1992, 24 e ss: il territorio nazionale risultava diviso in due zone, la zona A e la zona B e l'azionamento era stabilito in base ad appositi decreti del Ministero della Sanità ed in conformità a determinati parametri demografici e geografici. Ciò determinava un'applicazione della legge a "pelle di leopardo".

<sup>29</sup> Art. 4.

tempo determinato, o nel caso più grave, disporre la revoca dell'autorizzazione e la chiusura dell'impianto<sup>30</sup>.

Al decreto del 1988 seguirono poi la legge n. 477/1995 sul rumore, il d.lgs. n. 152/1999 sulla tutela delle acque dall'inquinamento e il d.lgs. n. 372/1999 sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento<sup>31</sup>.

Ad accorpate gran parte della normativa in materia ambientale è stato il testo unico approvato con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>32</sup>, che, in effetti, non prevede una disciplina organica della lotta ai cambiamenti climatici, ma - in linea con la normativa precedente - ne appresta una tutela indiretta.

Nel dettaglio, l'art. 1, elencando le varie parti in cui si svolge il T.U., compie un riferimento tanto alla tutela dell'aria quanto alla lotta alla desertificazione (proposito, peraltro, riproposto anche nell'art. 53), che si presentano come materie strumentali alla tutela climatica.

Ancora non specifica ai fini della tutela del clima, ma comunque utile a ricomprenderla più o meno direttamente, è la definizione di "impatto ambientale", fornita dall'art. 5, che lo indica come l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti.

---

<sup>30</sup> Art. 10.

<sup>31</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2003, 14.

<sup>32</sup> In materia di emissioni in atmosfera vedi, tra gli altri, anche F. ROMANO, *Inquinamento atmosferico*, in AA.VV. *Manuale Ambiente*, cit., 272.



Ma, in effetti, il clima è nuovamente posto in rilievo con riferimento alla specifica questione della gestione delle risorse idriche e, dunque, alle competenze delle autorità di bacino, che, ai sensi dell'art. 63, devono esprimere un parere sulla coerenza con gli obiettivi del piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche<sup>33</sup>.

Nel T.U. trova poi posto anche la materia delle emissioni in atmosfera (artt. 267-298), materia che è stata mutuata dai precedenti interventi normativi e suddivisa in sottomaterie: grandi impianti di combustione; emissione di composti organici volatili impianti ed attività in deroga; polveri e sostanze organiche liquide; criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite di emissione; operazioni di deposito di benzina e sua distribuzione, dai terminali agli impianti di distribuzione; impianti di distribuzione di benzina; impianti termici civili; disciplina dei combustibili<sup>34</sup>.

Non è questa ovviamente la sede per esaminare approfonditamente il complesso e articolato sistema normativo in materia di emissioni in atmosfera, ciò che rischierebbe di allontanare il tema oggetto della presente indagine; tuttavia ciò non ci esime dal rilevare che un particolare comune denominatore che lega le svariate attività

---

<sup>33</sup> Per un approfondimento sul tema dell'Autorità di bacino e per una rassegna delle più importanti novità introdotte sul tema vedi, tra gli altri, A. GERMANÒ, *Norme in materia di difesa del suolo e di lotta alla desertificazione*, in A. GERMANÒ, E. BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2013, 235 e ss.

<sup>34</sup> Cfr. S. MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale*, cit., 250, nonché, per una trattazione più specifica del tema, A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, Giuffrè, Milano, 2005, 75 e ss.

inquinanti può essere individuato nella loro subordinazione al rilascio del titolo autorizzatorio da parte della p.a.<sup>35</sup>.

Un tale stato di cose, se per un verso si pone in antitesi con la generale e positiva tendenza alla liberalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa, per altro verso potrebbe rappresentare una strenua ed irriducibile forma di tutela dell'ambiente e, indirettamente, anche del clima, dovendo le attività ad essi pregiudizievoli passare necessariamente per un'attività amministrativa ordinaria<sup>36</sup>.

Ciò detto, bisogna segnalare come siano espressamente disciplinate attività anche definite "in deroga" alle quali sono dedicati l'art. 272 e l'allegato IV, Parte I, degli allegati della Parte V, che concernono gli impianti con emissioni scarsamente rilevanti, i cui gestori possono limitarsi - salvo che si tratti di sostanze cancerogene o tossiche - a

---

<sup>35</sup> S. MAGLIA, op. cit., 251, ove è chiarito che esiste comunque un proposito semplificativo.

<sup>36</sup> Occorre dare conto che il 12 luglio 2016 il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato su uno schema di decreto legislativo in materia di individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Tra i procedimenti interessati rientra quello relativo alle emissioni nell'atmosfera, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico, scarichi idrici, dighe, altri procedimenti sui corpi idrici, bonifiche. La Commissione appositamente istituita dal Presidente del Consiglio di Stato, riunitasi il 21 luglio 2016, dando parere favorevole, ha comunque evidenziato come, in *subiecta materia*, prevalga nettamente il regime dell'autorizzazione, ciò giustificandosi alla luce del contenuto degli artt. 19 e 20 della L. 7 agosto 1990 n. 241: Cons. St. parere 4 agosto 2016, n. 1784 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Il Governo, sulla scorta del ridetto parere, ha successivamente emanato il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 22, che possiede un corposo allegato nel quale sono elencate le singole attività che producono impatto sull'ambiente e in relazione alle quali è indicato il corrispondente regime alle quali sono sottoposte.

comunicare all'autorità competente la data di messa in esercizio dell'impianto ed attestare di appartenere all'elenco riportato nell'allegato (come, ad esempio, officine e laboratori annessi alle scuole, laboratori odontotecnici, ecc.).

Attorno alla struttura dell'attività amministrativa in materia di emissioni in atmosfera è costruito il sistema sanzionatorio (art. 279) essenzialmente volto a reprimere l'installazione di uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione, oppure la prosecuzione dell'attività in assenza del rinnovo dell'autorizzazione<sup>37</sup>; in tal caso la pena prevista è quella dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 a 1.032 euro.

Al medesimo trattamento sanzionatorio soggiace chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione espressamente prevista dall'art. 269, comma 8, o senza effettuare la comunicazione prevista dalla medesima norma; in tal caso l'autore può essere assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.000 euro.

---

<sup>37</sup> In ordine alla non trascurabile importanza del rinnovo dell'autorizzazione ai fini della prosecuzione delle attività produttive che comportano emissioni in atmosfera, la giurisprudenza amministrativa è stata chiara nel rammentare che *“il procedimento di rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, prevedendo un'istruttoria che riguarda l'intero stabilimento e non singoli impianti o singole attività, non è un atto formale che consegue de plano al fatto che un'industria è esistente da anni e non ha subito modifiche, atteso che tale momento rappresenta l'occasione per verificare non solo l'adeguatezza degli impianti alle migliori tecnologie, che negli anni si evolvono rapidamente, ma anche altri fattori, tra cui la qualità dell'aria e il contesto in cui opera lo stabilimento, che sono variabili indipendenti dalla immutabilità dello stabilimento”*: così T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 17 novembre 2015 n. 1007, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

Specifiche sanzioni sono poi previste anche per chi viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabilite dall'autorizzazione o per chi esercita un'attività senza averne dato le prescritte comunicazioni.

Non va, inoltre, dimenticato che, in aggiunta a tale forma di tutela del clima, l'ordinamento italiano prevede il ben noto istituto della valutazione d'impatto ambientale (artt. 19 e ss. d.lgs. n. 152/2006), con il quale il legislatore fa sì che vengano preventivamente valutati gli effetti che le opere umane sono in grado di produrre sull'integrità ambientale e, quindi, anche sul clima<sup>38</sup>.

Conclusivamente, si può affermare che, sebbene non abbia approntato un autonomo complesso di norme precipuamente volto alla tutela del clima, l'Italia ha adottato comunque un'articolata disciplina delle attività umane produttive di inquinamento.

Un ulteriore presupposto per combattere i cambiamenti climatici è poi rappresentato dai finanziamenti per la tutela del clima e anche su questo l'Italia si è recentemente distinta, prevedendo all'interno della legge di stabilità 2016<sup>39</sup>, a decorrere dall'anno 2016, un contributo annuo di 5 milioni di euro al fine di studiare e valutare gli effetti dei cambiamenti climatici, mediante la realizzazione di modelli del sistema climatico italiano e delle sue interazioni con la società e l'ambiente, attraverso le attività di ricerca svolte dalla grande infrastruttura di ricerca, denominata «Centro euro-mediterraneo per i cambiamenti climatici», nonchè per la valorizzazione degli investimenti effettuati con la delibera CIPE n. 42 del 13 maggio 2010.

---

<sup>38</sup> In un'ottica europea, vedi anche M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2° ed., Giuffrè, Milano, 2012, 294.

<sup>39</sup> Art. 1, comma 477, legge 28 dicembre 2015, n. 208.

5. *Le sanzioni amministrative ambientali in Italia: spunti per un'applicazione alla (auspicata) tutela del clima.*

Delineato nei termini di cui al precedente paragrafo l'assetto del sistema italiano in materia climatica e chiarita l'assenza di un impianto normativo appositamente dedicato alla tutela del bene clima, occorre a questo punto svolgere alcune riflessioni sul sistema sanzionatorio nazionale in materia ambientale.

Esso, come ben si comprenderà, ancora una volta non è dedicato a reprimere le condotte esclusivamente lesive della stabilità climatica, ma più in generale, quelle che determinano illecite emissioni in atmosfera.

Risulta allora davvero importante comprenderne i capisaldi al fine di applicarli, in un'ottica *de iure condendo*, anche alla legislazione climatica, di cui auspicabilmente anche il nostro Paese dovrà dotarsi.

In proposito, va immediatamente riferito come anche il legislatore italiano, sulla spinta proveniente da posizioni comunitarie ormai consolidate, stia gradualmente abbandonando l'idea di un sistema sanzionatorio per la repressione delle condotte abusive, ad essa sostituendo una concezione precauzionale della tutela ambientale che serva a mettere in campo misure di prevenzione dei possibili danni all'ambiente<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Un'efficace sintesi della posizione è proposta da F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, (Relazione alle "Giornate di studio sul codice dell'ambiente" - Palermo, 23-24 maggio 2008) in *Riv. Giur. amb.* 2009, 41 e ss., in cui è correttamente chiarito che, nonostante i meccanismi di *command and control* abbiano manifestato non pochi difetti, ciò non ha comportato, tuttavia, un definitivo accantonamento della tutela sanzionatoria in quanto la prevenzione non sempre risulta pienamente efficace. Con specifico riferimento alle sanzioni amministrative nella materia dei beni paesaggistici, vedi anche M.A. SANDULLI, *La tutela coercitiva dell'ambiente:*

Va, tuttavia, chiarito che, per quanto l'arretramento della tutela ambientale alla fase della prevenzione rappresenti un'importante conquista in termini di civiltà giuridica e per quanto questo principio possa anche risultare confacente ad una concreta tutela del clima, non va comunque sottovalutata la componente sanzionatoria, dunque la tutela *ex post*, la cui importanza è stata riconosciuta anche dal legislatore comunitario<sup>41</sup>.

Quanto, invece, alle singole tipologie di sanzioni, per ovvie ragioni di pertinenza all'argomento trattato<sup>42</sup>, ci si può qui limitare a ricordare che il diritto ambientale coniuga sanzioni di natura penale e altre di natura amministrativa<sup>43</sup>, la cui convivenza è stata più volte al centro di accesi dibattiti<sup>44</sup>.

Secondo un comune orientamento, i reati ambientali vengono suddivisi a seconda che la condotta incriminata abbia ad oggetto: a) l'esercizio di un'attività in violazione della sottesa disciplina amministrativa, ossia in assenza del prescritto provvedimento

---

*sanzioni pecuniarie e ripristino*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, 465.

<sup>41</sup> F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente*, cit.: gli assolutismi devono essere evitati e occorre privilegiare un "equilibrato dosaggio tra tutela ex ante e tutela ex post".

<sup>42</sup> Il tema delle sanzioni in materia ambientale è assai ampio e per una trattazione più approfondita si rimanda ai diversi manuali e monografie sull'argomento; a solo titolo di esempio, una visione d'insieme viene efficacemente fornita da S. PALLOTTA, *Manuale delle sanzioni ambientali*, Maggioli, Rimini, 2010.

<sup>43</sup> Per una ricognizione delle sanzioni amministrative in materia ambientale si rinvia a V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela amministrativa dell'ambiente e rimedi giustiziali*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2015, dove vengono illustrati anche i relativi rimedi giustiziali e i riflessi dei delitti contro l'ambiente sulla tutela amministrativa.

<sup>44</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela amministrativa dell'ambiente e rimedi giustiziali*, cit.

amministrativo autorizzatorio; b) il superamento di valori soglia predeterminati dalla legge statale o regionale; c) il diniego di accesso ai luoghi alle competenti autorità.

Inoltre, ad uno sguardo d'assieme risulta che i reati ambientali sono reati di pericolo astratto che incriminano condotte che nei fatti potrebbero danneggiare il bene giuridico tutelato<sup>45</sup>.

Le sanzioni amministrative, invece, si distinguono usualmente in sanzioni ripristinatorie e sanzioni afflittive, a loro volta ulteriormente distinte in sanzioni interdittive e sanzioni pecuniarie, e ipotesi miste in cui, ad esempio, vengono cumulate sanzioni ripristinatorie e pecuniarie<sup>46</sup>.

Ebbene, è più che lecito chiedersi a questo punto quali tipologie di sanzioni potrebbero trovare applicazione a un'ipotesi di danno climatico ed ancora se nella tutela del clima possa trovare applicazione il principio di precauzione.

Per rispondere ai quesiti, occorre prendere le mosse dalla seguente riflessione: il danno climatico non può ritenersi producibile da una sola condotta, bensì da una somma di condotte e non segue ad emissioni prodotte in una sola regione della terra, bensì alla somma di tutte le emissioni mondiali<sup>47</sup>.

Tutto ciò rende superfluo discettare della possibile applicabilità alle condotte lesive del clima di sanzioni interdittive, se riferite ad un solo Stato, così com'è superfluo ragionare sull'applicabilità di sanzioni ripristinatorie, posto che la materia climatica, per sua stessa natura, non conosce, purtroppo, atti che possano annullare efficacemente

---

<sup>45</sup> La classificazione è presente in M. PELLISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Giappichelli, Torino, 2013, 13.

<sup>46</sup> F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente*, cit.

<sup>47</sup> D. LIAKOPOULOS, *Il regime giuridico dei cambiamenti climatici nell'ambito internazionale e comunitario*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

l'effetto di precedenti condotte lesive, ma al più misure che servano ad evitare una deriva ancora maggiore.

Va però rilevato che, essendo il danno al bene clima il frutto di condotte sconsiderate perpetrate, in misura ovviamente diversa, in tutti i paesi del mondo, è giusto che ciascuno Stato adotti, secondo il proprio ordinamento, misure, repressive e/o interdittive, volte a contribuire *in parte qua* alla diminuzione delle emissioni illecite in atmosfera.

Da ultimo, ma non per ultimo, deve rilevarsi che una convinta quanto incisiva (per certi versi anche utopica) applicazione del principio di precauzione da parte degli Stati servirebbe solo per scongiurare una *escalation* ancora più rapida, ma non certo per evitare i danni già prodotti<sup>48</sup>.

#### 6. *L'Unione Europea e il clima.*

Prima di affrontare qualunque discorso sull'impegno europeo per il clima, è doveroso precisare che l'Unione possiede un'imponente produzione normativa in tema di energia ed ancor più di energia rinnovabile, materia alla quale è, peraltro, dedicata una sezione del Trattato istitutivo della Comunità dell'Energia.

---

<sup>48</sup> In ordine all'applicazione del principio di precauzione alla materia dei cambiamenti climatici, si veda anche C.M. PONTECORVO, *Il principio precauzionale*, in A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Giuffrè, Milano, 2006, 248, il quale afferma, in sostanza, che nell'ambito dei trattati internazionali sul clima risulta difficile isolare delle norme che non siano ispirate alla filosofia precauzionale; anzi, il principio di precauzione è quello che, più di tutti, influisce sull'azione degli Stati, ispirando la creazione di una serie di obblighi a loro diretti e gestendone l'attuazione attraverso regole di condotta.



In tema di cambiamenti climatici, la legislazione comunitaria sta acquisendo una certa imponenza, anche in considerazione del ruolo primario che negli accordi sul clima l'Unione, quale entità autonoma, sta assumendo<sup>49</sup>.

La sua notevole influenza nell'ambito della diplomazia sul clima deriva, anzitutto, dalla presenza al suo interno delle nazioni più industrializzate ed economicamente più sviluppate al mondo; poi, dalla sua notevole estensione geografica, che, per ovvie ragioni, la fa collocare tra le maggiori entità geo-politiche in grado di produrre emissioni in atmosfera.

Proprio questa sua condizione, in uno con il suo ormai consolidato apparato legislativo e giudiziario, la obbliga a dotarsi anche di un'approfondita legislazione climatica, tale dovendosi intendere quella che prevede, come fin qui si è detto, precisi divieti e conseguenti severe sanzioni nei confronti degli Stati membri.

La peculiarità che contraddistingue l'Unione Europea dalle altre entità è che le misure prescrittive e le sanzioni vengono poi trasfuse negli ordinamenti (sovrani) degli Stati che di essa fanno parte, con tutto ciò che ne consegue in termini di adattabilità e tempi di applicazione.

Compiere un'indagine minuziosa delle norme europee a tutela dell'ambiente sarebbe un'impresa ardua e poco proficua, tale è la mole di testi normativi sull'argomento; meno corposa, ma pur sempre notevole, si presenta la legislazione in materia climatica, che può essere, ai nostri fini, esaminata attraverso alcuni richiami.

Di immediato risalto è il principio (poiché in effetti solo di un principio generale si tratta) contenuto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede, al comma 1 dell'art.

---

<sup>49</sup>L'Unione europea partecipa ai negoziati internazionali sul clima per mezzo di un rappresentante della Commissione e del paese che detiene la presidenza di turno.



191<sup>50</sup>, che la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire, tra l'altro, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Si tratta evidentemente soltanto di un accenno, per di più estremamente generico, alla tutela del clima, ma una tale seppur astratta previsione, inserita in una legge fondamentale, costituisce una forte testimonianza di quale sia l'importanza del bene tutelato, specie se rapportata al sistema normativo italiano, in cui il clima riceve una tutela in via solo collaterale attraverso le forme di regolamentazione delle emissioni atmosferiche.

Ma la sintesi più felice delle politiche sul clima è offerta dall'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, che racchiude in sé il monito ad un accorto e razionale utilizzo delle risorse naturali, l'invito alla promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale, i principi della precauzione e dell'azione preventiva e il principio «chi inquina paga».

Oltre a confluire nel Trattato istitutivo ed in quello sul funzionamento dell'Unione, l'azione europea a tutela del clima è stata oggetto di una politica mirata, a partire dagli anni '90, allorquando l'Europa si era impegnata a stabilizzare le emissioni di biossido di carbonio entro

---

<sup>50</sup> Il comma in questione è stato integrato ad opera dell'art. 143 del Trattato di Lisbona. La versione previgente prevedeva: *“La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*, E' stato poi aggiunto il seguente periodo *“promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici”*

l'anno 2000, proseguita con il primo pacchetto di misure per il clima e l'energia approvato dal Parlamento europeo nel 2008.

Le misure in argomento erano contenute nella "Posizione del Parlamento Europeo" definita in prima lettura il 17 dicembre 2008, che modificava significativamente la direttiva 2003/87/CE<sup>51</sup>, ed in particolare il sistema europeo dello scambio delle quote di emissione (EU ETS).

Secondo alcuni, tale pacchetto, definito "Clima ed Energia - pacchetto 20-20-20", secondo alcuni racchiude l'intera politica legislativa dell'Unione in materia ambientale, contenendo obiettivi giuridicamente vincolanti e facendo guadagnare all'Europa il titolo di prima regione al mondo in grado di raggiungere obiettivi in materia di clima ed energia<sup>52</sup>.

Esso contiene misure per ridurre l'inquinamento e limitare l'aumento della temperatura media globale a 2° C al di sopra del livello pre-industriale, fissando come scadenza l'anno 2020<sup>53</sup>; la definizione 20/20/20, invece, sintetizza l'intento di ridurre le emissioni di gas serra del 20%, alzare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e portare al 20% il risparmio energetico.

---

<sup>51</sup> Tale direttiva, successivamente modificata con direttiva 2004/101/CE, ha disciplinato un sistema per lo scambio dei diritti di emissioni di gas a effetto serra che interessa tutte le attività nel settore dell'energia: A. GRASSO, A. MARZANATI, A. RUSSO, *Ambiente, articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Giuffrè, Milano, 2007, 346; M. CECCHETTI, F. GRASSI, *Le quote di emissione*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, 316.

<sup>52</sup> Cfr. L. FIERRO, *La politica comunitaria e l'industria dell'auto*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 684.

<sup>53</sup> Gli obiettivi e i termini delle azioni europee a tutela del clima possono essere rinvenuti in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) ove sono riportati i testi di direttive e regolamenti.

In forza di tale posizione espressa dall'Assemblea, sono stati adottati i seguenti provvedimenti: la direttiva Fonti Energetiche Rinnovabili (2009/28/EC), la direttiva *Emission Trading* (2009/29/EC), la direttiva sulla qualità dei carburanti (2009/30/EC), la direttiva *Carbon Capture and Storage - CCS* (2009/31/EC), la decisione *Effort Sharing* (2009/406/EC) e, infine, il Regolamento CO<sub>2</sub> Auto (2009/443/EC, successivamente modificato dal Reg. 333/2014) e Regolamento veicoli commerciali leggeri (Reg. 510/2011 successivamente modificato dal Reg. 253/2014).

Fra questi, una menzione merita certamente il già ricordato sistema di scambio delle quote di emissione, che rappresenta uno strumento economico<sup>54</sup> applicato alla lotta all'inquinamento e consiste in un sistema in cui ciascuna industria è autorizzata ad emettere in atmosfera un certo quantitativo di emissioni, calcolato in tonnellate di anidride carbonica per anno. Se ne emette un quantitativo inferiore a quello prestabilito, può virtualmente trasferire onerosamente la parte residua ad altra industria che ne faccia richiesta.

La norma consente, quindi, all'industria virtuosa di trarre profitto dalla vendita virtuale di inquinamento e permette a quella meno virtuosa di produrre una quantità maggiore di emissioni rispetto a quella riconosciuta verso il pagamento di un prezzo.

Un sistema che, in sostanza, tenta di incentivare la riduzione delle emissioni e penalizza pecuniariamente chi inquina più del dovuto.

---

<sup>54</sup> Per un approfondimento sugli strumenti economici applicati al clima, si rinvia all'approfondita trattazione di V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione*, Giuffrè, Milano, 2010, 24 e ss utile per comprendere quanto sia rilevante l'influenza dei cambiamenti climatici sul sistema economico; con riferimento al sistema assicurativo, vedi anche S. MIANI, *La gestione dei rischi climatici e catastrofali*, Giappichelli, Torino, 2004.

Per quanto riguarda il versante sanzionatorio, la legislazione comunitaria appare attenta all'importanza del bene clima in quanto la direttiva 2008/99/CE, sulla tutela penale dell'ambiente, obbliga tutti gli Stati membri a prevedere sanzioni penalmente rilevanti che rendano perseguibili violazioni gravi della normativa europea sulla tutela ambientale, predisponendo una specifica elencazione delle condotte perseguibili<sup>55</sup>.

Fra queste, ai nostri fini, risalta quella della produzione, importazione, esportazione, immissione sul mercato e/o uso di sostanze che riducono lo strato di ozono, specificamente prevista dall'art. 3, comma 1, lett. i).

Ma ciò che più conta quanto all'efficacia dell'azione a tutela del clima è la corretta intuizione avuta dal legislatore europeo quando ha esteso la previsione appena esaminata alle persone giuridiche, obbligando gli Stati membri ad approvare delle normative a carattere statale utili a punire anche le persone giuridiche per i reati di cui agli art. 3 e 4 quando *“siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica,*

---

<sup>55</sup> Al riguardo si rimanda all'approfondita trattazione di M. TEDESCA, *La tutela penale dell'ambiente: i profili problematici della Legge n. 68/2015*, Giappichelli, Torino, 2016, in cui è stata esplicitata la particolare difficoltà del legislatore italiano di trasporre le indicazioni contenute nella direttiva in un testo normativo nazionale a carattere cogente che individuasse specifiche figure criminose; il tutto nel rispetto dei principi costituzionali. La difficoltà deriverebbe, secondo l'A., dalla particolare terminologia adoperata nella direttiva, non sempre facilmente adattabile ad una legge italiana. Nell'opera si dà conto, inoltre, della gradualità della trasposizione e dei diversi aspetti positivi propri della direttiva, tra cui la necessità di perseguire un elevato livello di tutela, e la consapevolezza che gli illeciti ambientali non si esauriscono entro i confini nazionali.

*individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica*<sup>56</sup>.

Conclusivamente, si può affermare che l'Europa, oltre ad essere capofila in materia di lotta all'effetto serra e tutela del clima, facendo da protagonista nelle varie conferenze delle Parti, si sta dotando di un sistema di protezione dell'ambiente rispondente ai requisiti individuati nello svolgimento della presente trattazione, che sono un sistema legislativo che persegue, anche all'interno di norme fondamentali, il fine di tutelare il clima, un insieme di obblighi chiaramente vincolanti nei confronti di chi, soggetto di diritto o stato, può compromettere l'equilibrio climatico ed un complesso di disposizioni sanzionatorie adeguate all'importanza del bene protetto.

#### *7. Conclusioni.*

Se il problema ambientale in genere ha carattere globale<sup>57</sup>, il fenomeno del *climate change* lo ha in modo particolare: come già detto il surriscaldamento globale non è il risultato della condotta negligente di un solo Stato o di una parte di esso, ma la risultante di una pluralità di condotte inquinanti diffuse che non conoscono confini nazionali e che per troppo tempo sono state sottovalutate.

---

<sup>56</sup> Art. 6, comma 1, direttiva 2008/99/CE.

<sup>57</sup> Vedi F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, cit., 15; nonché F. FRACCHIA – A. MARCOVECCHIO, *Il cambiamento climatico: problema e opportunità per il diritto*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Climate change, la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010. Sulla dimensione globale della tutela dell'ambiente si è anche espressa la Corte costituzionale italiana nel decidere sulla q.l.c. dell'art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui attribuisce allo Stato la legittimazione ad esercitare l'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno: sent. 1 giugno 2016, n. 126 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Questa tesi ha come suo logico corollario la impellente necessità di una soluzione che sia condivisa a livello mondiale poiché concernente un fenomeno che potrebbe mettere a rischio la sopravvivenza sulla terra. Ed allora, la pericolosità attuale e concreta, ma più di ogni altra cosa il carattere globale delle cause del cambiamento climatico conferiscono nuova forza al ruolo dei trattati internazionali sul clima, che, per tali ragioni, non possono più avere carattere esclusivamente promozionale<sup>58</sup>, occorrendo, al contrario, attribuire loro una funzione cogente e sanzionatoria direttamente nei confronti degli stati sottoscrittori degli accordi.

Le medesime ragioni dovrebbero rammentare, inoltre, il fallimento della funzione programmatica delle norme pattizie, richiedendo piuttosto il ricorso ad una sorta di legislazione di emergenza internazionale<sup>59</sup>, ossia ad un insieme di provvedimenti straordinari, eventualmente limitativi di alcune libertà, che però avrebbero la funzione di contrastare fenomeni negativi e di tutelare beni supremi quali il clima e, conseguentemente, la vita stessa.

Se, dunque, è vero che la tutela del clima assume, per definizione, carattere sovranazionale, allora diviene assolutamente condivisibile quell'orientamento secondo cui occorre creare un ordine giuridico

---

<sup>58</sup> B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 205, sostiene che i trattati non dovrebbero solo imporre obblighi, ma prevedere premi e incentivi per gli Stati che preservano l'ambiente.

<sup>59</sup>Riferisce P. ACCONCI, *La cooperazione nel campo normativo negli accordi in materia di commercio internazionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. intern.*, 2016, 1071, che, secondo l'OCSE, problemi collettivi, quali la gestione degli effetti della crisi finanziaria del 2008 e dei cambiamenti climatici, avrebbero mutato il contesto dell'attività di produzione normativa, rendendo evidente l'esigenza di una «*regulatory governance*» sul piano mondiale e l'incapacità dei governi nazionali di realizzarla unilateralmente.

mondiale delle questioni ambientali<sup>60</sup>, combattendo la forte tendenza alla regionalizzazione e, in coerenza con ciò, anche reprimendo gli abusi a livello internazionale.

In tal senso, sembra condivisibile la proposta, avanzata di recente<sup>61</sup>, di creare una Corte internazionale dell'ambiente dove discutere il contenzioso climatico e far seguire così una via giudiziaria alla tutela del clima.

Il reale problema di fondo è che alcuni Stati, come ad esempio India e Cina, che già ora sono restii a stipulare accordi vincolanti che possano in qualunque modo limitare la loro sovranità nazionale in campo economico, lo sarebbero ancor più dinanzi ad un organo internazionale che giudichi eventuali illeciti ambientali.

In tale contesto, sebbene l'auspicio rimane quello di poter assistere alla stipula di accordi internazionali sul clima che coinvolgano tutti o quasi tutti gli Stati, dinanzi alle notevoli ritrosie e alla necessità di invertire la tendenza alla deriva climatica, non è del tutto peregrina o azzardata l'ipotesi di promuovere accordi bilaterali o multilaterali omogenei, che vedano, cioè, la partecipazione di Stati in analoghe condizioni

---

<sup>60</sup> M. DELMAS-MARTY, *L'emersione di un ordine giuridico mondiale: patologia o metamorfosi?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 1697, dove è auspicata la nascita di un ordine giuridico mondiale in materia ambientale, ma si continua ad affermare che la protezione dell'ambiente offre l'esempio di una responsabilità comune ma differenziata (cfr. § 3) ossia dell'impossibilità di imporre norme identiche a Stati che differiscono per contesto storico, culturale, economico e sociale, essendo invece possibile fissare degli obiettivi comuni, definire dei criteri di differenziazione ed ammettere le differenze che siano compatibili con tali obiettivi.

<sup>61</sup> Lo ha chiesto l'*International Bar Association*, che riunisce circa cinquantacinquemila avvocati, sottolineando come le attuali leggi non siano assolutamente in grado di proteggere i diritti umani né le persone colpite dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici (in [www.rinnovabili.it](http://www.rinnovabili.it)), nello stesso senso, A. POSTIGLIONE, *Accordo di Parigi sul clima*, cit.



economiche e di sviluppo o legati da comuni interessi territoriali, nel tentativo di trovare una soluzione condivisa<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. S. NESPOR *La lunga marcia per un accordo globale sul clima* cit., 119. Ne riferisce pure C. TADDEI, *Il tempo di Obama*, Milano, Lampi di stampa, 2010, 165.