



## SEMINARI DI STUDI DELLE GIORNATE ITALIANE DI DIRITTO E GIUSTIZIA CLIMATICA

### COSTITUZIONE ITALIANA E *GREEN DEAL* EUROPEO: PROFILI DI CONFORMITÀ E DIVERGENZA NELL'EMERGENZA CLIMATICA 26 maggio – 30 settembre 2023

Relazione di  
NICOLA GERMANI

#### *«Minaccia» e «danno» da cambiamento climatico: fra artt. 27, 29 e 31 della Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati e artt. 51-54 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Com'è noto, nelle disposizioni dell'UNFCCC, del 1992, e in quelle dell'Accordo di Parigi, del 2015, si incontrano i termini “minaccia” (*threat*), “danno” (*damage*), “perdita” (*loss*), “rischio” (*risk*), “effetti” (*effects*), “impatti” (*impacts*).

La loro emersione nei testi giuridici è stata progressiva e il loro intreccio non è stato né casuale né fungibile, assumendo, di conseguenza, importanza a fini ermeneutici, nelle quadro delle previsioni soprattutto degli artt. 27, 29 e 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

L'UNFCCC parla di “danno” (*damage*) solo in due circostanze: nel *Preambolo*, dove si legge «*that States have ... the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*»; e nell'art. 3 n. 3, in cui si precisa che «*Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures*».

Nessuna delle due disposizioni definisce in che cosa esso consista, ancorché l'indicazione del *Preambolo* rinvii a un principio ampiamente riconosciuto dal diritto internazionale consuetudinario (il c.d. *No Harm*, cfr. Nespor).

Il testo dell'UNFCCC provvede, inoltre, a distinguere il “pericolo” dalla “minaccia” (*threat*). Infatti, mentre l'art. 2 fissa l'obiettivo di escludere «*qualsiasi pericolosa [dangerous] interferenza delle attività umane sul sistema climatico*», sempre l'art. 3 n. 3 associa il concetto di “minaccia” a quello di “danno”.

In questo, l'UNFCCC, ancorché non ricorra al termine «*risk*», si pone nel solco dell'acquisita distinzione, appartenente alle scienze dei sistemi complessi, tra “rischio” e “pericolo”, dove il primo rinvia alla probabilità di un evento mentre il secondo inquadra la condizione di fatto già esistente nelle sue proprietà produttive di danno.

Per tale motivo, del resto, la stessa UNFCCC si auto-qualifica fonte di riconoscimento del pericolo (cfr. What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?): la «*pericolosa*

[*dangerous*] *interferenza delle attività umane sul sistema climatico*» c'è già e, per tale motivo, essa costituisce una “minaccia” (*threat*) di (probabili) danni.

Tuttavia, neppure “minaccia” e “pericolo” vengono normativamente qualificati nei contenuti, se non nei soli limiti dell'art. 1 n. 1 UNFCCC.

Anche l'*Handbook* ufficiale dell'UNFCCC (Bonn, 2006) tace sul tema.

Invero, le definizioni chiarificatrici, trattandosi di fonte giuridica di negoziazione interstatale, non potranno che arrivare per accordo, ai sensi dell'art. 31 n. 3, *lett. a*), della citata Convenzione di Vienna.

Infatti, nel 2001, con il Terzo Rapporto di Valutazione (*TAR*) dell'IPCC (i cui *Summary for Policymakers – SPM* – sono concordati parola per parola con i rappresentanti degli Stati) vengono elencate e dettagliate le c.d. «*5 Reasons for concern*», tese a dare significato concreto al “pericolo” ovvero alla «*pericolosa interferenza*» indicata dall'art. 2 UNFCCC.

Queste «*5 Reasons*» presentano quattro caratteristiche:

- definiscono le “minacce” come deterioramento o estinzione delle componenti biosferiche del sistema climatico, i “danni” come conseguenza degli eventi estremi, gli “effetti” come ricadute socioeconomiche e non solo ecologiche, gli “impatti” come distribuzione o aggregazione delle conseguenze, gli “eventi” come processi di scala a tendenza irreversibile;
- individuano i parametri che ne consentono la misurazione nella loro gravità;
- analizzano le relazioni di questi elementi con l'aumento della temperatura globale, dando luogo al c.d. «*diagramma delle braci ardenti*» (cfr. Smith et al.);
- sancendo l'ineludibile inclusione dei sistemi umani in tutte queste dinamiche geofisiche e biofisiche.

Si può tranquillamente concludere che, dal 2001, la connessione tra sistema climatico e condizione umana (i sistemi umani «*unique and threatened*», di cui parla il *TAR* dell'IPCC) entra ufficialmente nel campo dell'indagine scientifica e nel discorso giuridico del *consensus* tra Stati (Smith et al.).

Nel 2012, poi, precisamente in sede di COP18 a Doha con la *Decision 3/CP.18*, si conviene nella distinzione tra «*loss*» e «*damage*» «*associated with the adverse effects of climate change, including impacts related to extreme weather events and slow onset events*», aggiungendo la parola «*risk*» per distinguerla da quella di «*threat*», e associando quest'ultima «*to human societies*» per specificare altresì che gli “impatti” coinvolgono l'abitabilità e vivibilità degli esseri umani (in termini di «*migration, displacement and human mobility*»). Se il “rischio” è rapportabile a qualsiasi danno (come «*loss*» e «*damage*»), la “minaccia” (*threat*) si proietta sulla dimensione umana: essa riguarda le persone.

Rispetto a questo impianto giuridico, l'Accordo di Parigi del 2015 contiene quattro novità.

In primo luogo, il *Preambolo* stigmatizza la situazione di “minaccia” con l'aggettivo «*urgent*».

In secondo luogo, quantifica i presupposti per porvi fine (ai sensi dell'art. 2 UNFCCC), indicando i tetti massimi di aumento della temperatura mondiale (art. 2) quali soglie accettate di “minaccia”.

In terzo luogo, distingue la situazione di “minaccia urgente” (*urgent threat*) del cambiamento climatico dai singoli “rischi” (*risk*) dei singoli danni, trasformando le definizioni, concordate a Doha, in un vincolo giuridico.

In quarto luogo, all'art. 8, scompone i “danni” in più elementi, tutti fondati sulla *summa divisio* «*loss and damage*» di Doha. Più precisamente, il n. 1 dell'art. 8 dispone che «*Parties recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including extreme weather events and slow onset events, and the role of sustainable development in reducing the risk of loss and damage*».

In questo modo, la condizione sistemica di “minaccia” del cambiamento climatico è dettagliata, per riconoscimento giuridico-normativo esplicito, nelle dinamiche di “perdita” o “danno” e nei differenziati (o differenziabili) “rischi” o “minacce” (ovvero probabilità) del loro occorrere nelle diverse vesti fenomeniche scandite dall’art. 8 (a partire dal n. 1, che menziona eventi metereologici estremi ed eventi lenti a manifestarsi) e a seconda che riguardino “cose” (come “rischi”) o persone (come “minaccia”).

Il tutto, però, viene contestualizzato con la (nuova) variabile temporale della situazione di “minaccia”: il suo essere «*urgent*».

Tale “urgenza” verrà costantemente ribadita in ulteriori sedi sia di *consensus* ONU (per esempio, nelle Risoluzioni UNGA 77/276 del 29 marzo 2023, 76/300 del 28 luglio 2022, 77/164 del 14 dicembre 2022) che di accordo delle parti nelle *COP* integrative dell’Accordo di Parigi come *CMA* (a partire da quella di Katowice, del 2018, e dal *Glasgow Climate Pact*, del 2021).

Insomma, il quadro normativo non si presta a equivoci: se la «*pericolosa interferenza umana*» da eliminare coincide con le «*5 Reasons for concern*», la probabilità del loro verificarsi è da inquadrare sia come “rischio” di danno su cose (nelle manifestazioni di «*loss*» e «*damage*») sia come “minaccia urgente” su persone.

Pertanto, alla luce dei canoni ermeneutici specialmente degli artt. 27, 29 e 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la suddetta esplicazione normativa non può essere ignorata dall’interprete (Mechler et al.; Mayer; Voigt), come invece ha ritenuto di fare la dottrina civilistica italiana, nella deliberata estromissione, dal proprio campo di osservazione, delle disposizioni di UNFCCC, Accordo di Parigi, *COP* e *CMA* varie (cfr. Zarro; Conte; Fontanarosa; Meli; Puleio).

Tra l’altro, l’Accordo di Parigi consegna ulteriori elementi chiarificatori della conclusione tracciata.

La distinzione semantica “perdite” (*loss*) e “danni” (*damage*) dettaglia la variabile, già contemplata dall’art. 3 n. 3 UNFCCC, sul carattere “grave” o “irreversibile” del danno, ai fini della precauzione. *Loss*, infatti, significa perdita definitiva e non recuperabile, proiettata, dunque, sulla “irreversibilità” (del danno) già consumata a seguito di uno degli eventi prefigurati dall’art. 8 dell’Accordo di Parigi. *Damage*, al contrario, rinvia a una lesione, recuperabile o ricostruibile nelle sue condizioni precedenti l’evento.

Si spiega così, sempre nel testo dell’art. 8 dell’Accordo di Parigi, l’aggiunta, al n. 1, della funzione statale di «*evitare*», accanto a quella di «*ridurre al minimo*», sia le “perdite” che i “danni”, in continuità proprio con l’art. 3 n. 3 UNFCCC: “evitando” danni, si contribuisce inesorabilmente a eliminare la «*pericolosa interferenza umana*» nelle «*5 Reasons for concern*» e, per conseguenza, a scongiurare “rischi” (su cose) e “minacce” (a persone).

Da tutto ciò deriva che la precauzione climatica non funziona affatto solo come “governo” di un qualsiasi rischio: *evitare per eliminare* identifica la deontologica determinante e indefettibile dell’obbligazione climatica dedotta dall’intreccio normativo fra art. 2 UNFCCC, con le «*5 Reasons for concern*», e art. 8 n. 1 dell’Accordo di Parigi, nella constatazione del carattere «*urgent*» della minaccia. Traduce un obbligo di prevenzione sulle ulteriori conseguenze dell’emergenza climatica.

Tra l’altro, anche nella giurisprudenza italiana si è affermato il principio secondo cui l’incombenza di una minaccia urgente, intesa come «*rischio sufficientemente probabile che si verifichi in un prossimo futuro un danno alla salute o all’ambiente*», impone l’obbligo di prevenzione e non semplicemente la precauzione (Cons. Stato sez. IV sent. n. 10663/2022).

La comprensione di questa peculiarità presuppone la conoscenza, ormai consolidata, del funzionamento naturale del sistema climatico.

Com'è noto, ai fini del principio di precauzione, il rischio ( $R$ ) è sempre ricondotto al prodotto di due grandezze probabilistiche:  $p$  (probabilità), indicante la frequenza con cui un determinato evento si può verificare; e  $D$  (danno), descrittivo della magnitudo delle conseguenze cui si è esposti. L'equazione  $R = p \times D$  è raffigurabile in un grafico avente in ascissa la magnitudo del danno atteso e in ordinate la probabilità del suo verificarsi.

Grazie a questo schema, la precauzione è identificata come azione di mera "riduzione" del rischio (con la esclusione della c.d. "opzione zero" a favore, invece, del c.d. "rischio calcolato"- $R_c$  e del "rischio accettabile"- $R_a$ ), da operare in due modi alternativi: attraverso interventi di prevenzione, dove la "riduzione" investe la probabilità di accadimento dell'evento dannoso; oppure attraverso interventi di protezione, dove la "riduzione" coinvolge direttamente l'entità del danno e non invece la probabilità di verificarsi del suo evento.

Tale impostazione deontologica è funzionale a singole azioni su scala locale e ignora la differenziazione funzionale tra "rischio" e "minaccia". Non a caso, alcuni l'hanno ricondotta a un *equivalence testing* ([Adelman](#)).

Detto in altro modo, la precauzione pura e semplice non è pensata in funzione delle connessioni geofisiche e biofisiche dell'intero sistema climatico.

Per tale motivo, UNFCCC, prima (con gli artt. 2 e 3), e Accordo di Parigi, poi (con l'art. 8), escludono alla radice siffatto schema operativo.

La ragione è di carattere appunto sistemico: la mera "riduzione" del rischio sul sistema climatico è impraticabile a causa sia della c.d. "inerzia climatica" – ovvero del ritardo significativo tra cause e conseguenze osservate del cambiamento climatico – sia del carattere cumulativo delle concentrazioni atmosferiche di gas serra, con i loro effetti a cascata su tutte le componenti del sistema climatico in termini di come «*loss*» e «*damage*».

Questa complessità, descritta attraverso la dinamica dei c.d. "feedback loop", implica due conseguenze importanti:

- la riduzione del rischio non produce un effetto lineare di riduzione dei danni, dipendendo questi dalla combinazione temporale tra "inerzia climatica" e concentrazioni di gas serra;
- prevenzione e protezione non sono alternativi, dipendendo la seconda dalla prima ed entrambe dalle due variabili poc'anzi indicate.

Si spiega così il riferimento dell'UNFCCC alla "mitigazione", ossia alla riduzione delle emissioni di gas serra quale unico *input* di riduzione dell'"inerzia" e delle concentrazioni quali fattori di "rischio" e "minaccia" moltiplicativi dei danni nel tempo, e all' "adattamento", cioè all'adeguamento delle componenti del sistema climatico ai tempi di "inerzia" e concentrazione ridotti.

Si spiega anche il costrutto anticipatorio dell'art. 3 n. 3 UNFCCC: «*misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi*», dove le cause riguardano appunto l'*input* delle emissioni antropogeniche, mentre la mitigazione definisce l'effetto della riduzione promossa nella considerazione dell'"inerzia" e delle concentrazioni.

Una volta, poi, concordata, secondo le indicazioni dell'art. 2 dell'Accordo di Parigi, la soglia quantitativa di eliminazione del pericolo riconosciuto dall'art. 2 UNFCCC, diventa possibile anche "evitare" (ulteriori) "perdite" e "danni" oltre che "ridurre al minimo" quelli comunque consequenziali all' "inerzia" e alle concentrazioni già attivate dai tempi precedenti.

Come si vede, il fattore tempo, ossia il carattere "urgente" della situazione di "minaccia", assurge elemento indefettibile della precauzione nell'*evitare per eliminare*.

Le note e ampiamente utilizzate formule dell'equazione dell'emergenza climatica (dove la formula  $R = p \times D$  è integrata dalla “minaccia urgente”, dunque con l'emergenza dipendente dall'urgenza temporale dunque con  $E = R_{(p \times D)} \times U_{(tT)}$ ) e di quella dei disastri (resa con  $R/M = P \times (V \times E)$ , in cui il rischio/minaccia è fatto dipendere dalla pericolosità della situazione di fatto coniugata con la vulnerabilità materiale o personale e l'esposizione di persone o cose) traducono matematicamente l'assunto dell'Accordo di Parigi sull' “urgenza” (cfr. [Pasini et al.](#)).

Ma non solo.

Se è vero, com'è vero, che “rischio” (su cose) e “minaccia” (su persone) indicano probabilità, mentre il “pericolo” (*rectius*, la «*pericolosa interferenza umana*» nelle «*5 Reasons for concern*») inquadra la situazione di fatto, l'aumento di probabilità sull'incremento delle «*5 Reasons for concern*» denota la trasformazione degenerativa della situazione di fatto di pericolo.

È questo il c.d. “effetto domino” o “a cascata” (*cascading effect*: [Louthan et al.](#)).

Tale conclusione si trae dal *Synthesis Report 2023* dell'IPCC (*SYR 2023*), un documento senza precedenti nel registrare l'intesa degli Stati ai sensi dell'art. 31 n. 3, *lett. a*), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Esso, infatti, certifica che le «*5 Reasons for concern*», riguardanti la «*pericolosa interferenza*» indicata dall'art. 2 UNFCCC, hanno raggiunto livelli di probabilità ormai alti o addirittura molto alti, più precisamente assestati dentro una forbice (secondo la [tabella](#) dello stesso IPCC) che va dal 66 al 100% del loro verificarsi.

Conviene riprodurre questa tabella, per rendersi conto della novità.

Table 1. Likelihood Scale	
Term*	Likelihood of the Outcome
<i>Virtually certain</i>	99-100% probability
<i>Very likely</i>	90-100% probability
<i>Likely</i>	66-100% probability
<i>About as likely as not</i>	33 to 66% probability
<i>Unlikely</i>	0-33% probability
<i>Very unlikely</i>	0-10% probability
<i>Exceptionally unlikely</i>	0-1% probability

L' “urgenza” della “minaccia” è amplificata dalla probabilità altissima della degenerazione del “pericolo” su cose e persone (appunto, le «*5 Reasons for concern*»).

La minaccia diventa “esistenziale” ovvero non soltanto involgente il degrado qualitativo della persona, ma la sua stessa sopravvivenza ([Huggel et al.](#)).

In altri termini, e ricorrendo all'unica corretta analisi presente in Italia sul tema ([Monteduro](#)), la “minaccia urgente” non consiste più in un problema di compromissione delle condizioni di realizzazione delle condizioni di vita; ha ormai intaccato la possibilità stessa della vita.

Del resto, se il verificarsi delle «*5 Reasons for concern*» è quasi certo, è evidente che lo scenario apertosi sia solo *bad-to-worst*, per di più urgente ([Kemp et al.](#)).

A queste condizioni, ha ancor meno senso discettare di “rischio accettabile” o “calcolato” (presupposti, tra l'altro, di qualsiasi operazione di bilanciamento di diritti e interessi a situazione di fatto invariabile: cfr. [Golub et al.](#)). Siamo dentro il c.d. “*Seneca effect*” ([Bardi](#)): la casa è pericolante. A questo punto, ciò che si deve “eliminare” non è un “danno”, un “rischio” o una “minaccia” dentro una casa saldamente stabile: è il carattere “esistenziale” della minaccia che va scongiurato, ovvero il quasi certo crollo delle «*5 Reasons for concern*» espressive della «*pericolosa interferenza umana*».

Se è questa la sintesi scientifica della “minaccia esistenziale”, a livello internazionale non esiste ancora una definizione giuridica concordata (Stollberg).

Invero, sempre l’art. 8 dell’Accordo di Parigi, al n. 4, dettaglia ulteriormente le aree di eliminazione della “minaccia urgente”, contemplando dimensioni comunque esistenziali come, tra le altre cose, la “preparazione alle emergenze”, le “perdite non economiche”, la “resilienza delle comunità, dei mezzi di sussistenza e degli ecosistemi”; tutte componenti che presuppongono una casa pericolante.

La formulazione esplicita di “minaccia esistenziale” si ritrova, invece, nel diritto europeo, grazie a una miriade di documenti (cfr. Monteduro), culminati negli atti del *Green Deal*, dove il concetto di “minaccia” è tradotto in situazione che «*mette in pericolo l’esistenza umana*» (*Verso un’Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22 final) e su cui agire «*prima che sia troppo tardi*» (Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 (2019/2930(RSP)) da parte dell’attuale «*ultima generazione che può intervenire in tempo*» (*Comunicazione della Commissione Pronti per il 55%*, COM/2021/550 final).

Sono formulazioni inedite nel panorama comparato delle definizioni normative.

E non sono prive di rilievo, se si collegano con i Regolamenti UE n. 2020/852, volto a dettagliare il carattere “significativo” dei danni al sistema climatico nell’immanenza della “minaccia esistenziale”, e n. 2021/1119 (c.d. “normativa europea sul clima”), dove la mitigazione climatica è vincolata al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Nello spazio giuridico europeo, tutto questo comporta tre conclusioni, non confutabili per buona fede, nei termini della cit. Convenzione di Vienna, e leale collaborazione degli attori europei (Stati e cittadini), secondo il principio dell’art. 4 TUE:

- agire preventivamente con urgenza «*prima che sia troppo tardi*»;
- impostare queste azioni preventive in funzione degli obiettivi qualitativi e quantitativi di eliminazione dei “rischi”;
- porre la Carta europea dei diritti fondamentali a parametro di valutazione di queste azioni preventive ai fini dell’esistenza (sopravvivenza) dei diritti, secondo i canoni degli artt. 51-54 della stessa Carta.

L’espandersi dei contenziosi climatici attesta l’«*interlinkage*» di tutto questo (Toussaint).