

2024

# INERZIA AL POTERE

Gli obblighi climatici e la persistente  
negligenza dello Stato italiano





## **INERZIA AL POTERE**

**Gli obblighi climatici e la persistente  
negligenza dello Stato italiano**

*Aggiornamento 2022-2023*

*È una pubblicazione di:*

**Associazione A Sud – Ecologia e Cooperazione ODV**

*Realizzata nell'ambito della Campagna  
Giudizio Universale*

*A cura di:*

**Filippo P. Fantozzi e Filippo Garelli**

*Progetto grafico:*

**wmelon.co.uk**

*Adattamento e impaginazione:*

**Chiara Arnone**

*La foto di copertina è di:*

**Panther Media GmbH / Alamy Stock Photo**

*Contributi:*

**Filippo P. Fantozzi**

**Filippo Garelli**

**Marica Di Pierri**



Attribuzione - Non commerciale 4.0 Internazionale (CC BY-NC 4.0)

*Ultimo aggiornamento: febbraio 2024*

Foto di Wolfgang Hasselmann su Unsplash

 **A SUD**

[www.asud.net](http://www.asud.net)

 **GIUDIZIO  
UNIVERSALE**  
Invertiamo il processo

[www.giudiziouniversale.eu](http://www.giudiziouniversale.eu)





# INDICE

<b>Abstract</b>	<b>04</b>
<b>Metodologia e scopo del report</b>	<b>04</b>
<b>Introduzione</b>	<b>06</b>
Il contenzioso climatico contro lo Stato Italiano	06
Le argomentazioni dei ricorrenti	06
La replica dello Stato	07
<b>L'Italia e il dovere di agire adeguatamente ed equamente per contrastare l'emergenza climatica</b>	<b>08</b>
L'importanza di fare la propria parte per contenere il riscaldamento entro 1,5°C	08
L'Italia come <i>hotspot</i> climatico	09
La centralità del principio del <i>fair share</i> (o quota equa)	10
Qual è la quota equa per l'Italia?	11
<b>La persistente negligenza e inazione climatica dello Stato italiano</b>	<b>12</b>
L'attuale riduzione delle emissioni non è compatibile con il giusto contributo dell'Italia	12
L'attuale riduzione delle emissioni non è compatibile con gli standard europei	13
Le politiche climatiche più recenti non stanno andando nella direzione giusta	14
1. <i>Lacune normative e insufficiente partecipazione pubblica</i>	15
2. <i>Promozione di misure volte ad incentivare il consumo di fonti energetiche fossili</i>	16
3. <i>Ostruzionismo sulle politiche climatiche in Europa</i>	17
<b>Conclusioni</b>	<b>18</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>19</b>



## ABSTRACT

Il report "*Gli obblighi climatici e la persistente negligenza dello Stato Italiano*" si propone di valutare la coerenza delle azioni politiche e legislative intraprese dall'Italia sul clima, prestando particolare attenzione agli sforzi di riduzione delle emissioni (mitigazione), tenendo conto dei relativi obblighi nazionali e internazionali, oltre che dei principali dati scientifici disponibili.

Il report, cui metodologia e finalità sono descritte in sintesi nel prosieguo, inquadra i contenuti presentati nell'ambito del contenzioso climatico "*A Sud e altri vs Italia*" e della campagna *Giudizio Universale*, a sostegno delle cui ragioni è stato redatto.

Oltre a ripercorrere brevemente le istanze presentate in giudizio e le argomentazioni poste a loro fondamento, il report si focalizza sul dovere dello Stato di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale per fronteggiare l'attuale emergenza climatica.

Nello specifico, il documento approfondisce il ruolo dell'Italia e ne descrive la specifica condizione di vulnerabilità climatica, valorizzando la centralità del principio del *fair share* come preconditione essenziale per definire un'azione climatica equa e coordinata a livello globale.

Infine, il rapporto passa in rassegna, senza ambizione di esaustività, numerose evidenze che sostengono l'esistenza di una persistente negligenza climatica da parte dello Stato italiano. In particolare, i livelli di riduzione delle emissioni attualmente registrati, così come le limitate ambizioni per il futuro, assieme all'analisi di alcune delle politiche varate più recentemente - palesemente incompatibili con l'azione climatica - rendono evidente la drammatica insufficienza degli impegni nazionali rispetto alle raccomandazioni della comunità scientifica e agli standard europei vigenti.

## METODOLOGIA E SCOPO DEL REPORT

Il presente report è da ritenersi complementare ai contenuti del documento "*Atti di indirizzo del Parlamento italiano in materia di emergenza climatica*", aggiornato al 2021 e allegato all'atto di citazione della causa legale *A Sud e altri vs Italia*, di cui integra le evidenze attraverso la disamina di atti e dichiarazioni risalenti ai successivi anni 2022 e 2023. Il report fornisce una panoramica, da considerarsi non esaustiva, dei principali sviluppi giuridici,

scientifici e politici che hanno marcato l'azione di mitigazione dell'Italia negli ultimi anni. I contenuti descritti nel report provengono da fonti pubbliche e accessibili online. Gli autori precisano che la selezione delle dichiarazioni riportate nel report non tiene conto in alcun modo dell'appartenenza politica o degli schieramenti partitici degli esponenti delle istituzioni citate, ma si basa esclusivamente sull'interesse dei contenuti discussi.





Foto di Mika Baumeister su Unsplash



# INTRODUZIONE

## IL CONTENZIOSO CLIMATICO CONTRO LO STATO ITALIANO

A *Sud e altri vs Italia* è il primo contenzioso climatico avviato in Italia, nell'ambito della campagna di informazione e sensibilizzazione *Giudizio Universale* e si inserisce nel solco di numerose *climate litigation* portate avanti in diversi paesi del mondo. Si tratta di una causa civile intentata da 203 ricorrenti (tra cui 162 adulti, 17 minori rappresentati in giudizio dai genitori e 24 associazioni impegnate nella giustizia ambientale e nella difesa dei diritti umani) contro lo Stato Italiano, avviata nel giugno del 2021 dinanzi al Tribunale Civile di Roma.

## LE ARGOMENTAZIONI DEI RICORRENTI

Oggetto della causa è la citazione in giudizio dello Stato italiano per inadempienza climatica, ovvero per l'insufficiente impegno nella promozione di adeguate politiche di riduzione delle emissioni di gas serra, cui consegue la violazione di numerosi diritti fondamentali riconosciuti dallo Stato italiano. Una delle principali richieste formulate riguarda la condanna dello Stato a realizzare un drastico abbattimento delle emissioni di gas serra entro il 2030, in modo da centrare l'obiettivo dell'Accordo di Parigi sul clima, in ordine al contenimento massimo del riscaldamento globale entro 1,5°C e ad ogni modo ben al di sotto dei 2°C a fine secolo. Nell'atto, si contesta la condotta illecita dello Stato, responsabile di non perseguire una politica climatica conforme alle acquisizioni scientifiche più avanzate.

La premessa su cui si basa il caso legale è che le acquisizioni scientifiche condivise, proprio perché non controverse, vincolano gli Stati e costituiscono un parametro di valutazione della loro condotta, sia a livello internazionale che nazionale. Le principali

obbligazioni climatiche che lo Stato è tenuto ad osservare derivano da fonti internazionali, regionali e nazionali, tra cui spiccano per rilevanza gli Accordi internazionali sul clima (tra cui la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) del 1992 e l'Accordo di Parigi del 2015), le altre fonti del diritto internazionale e gli strumenti di tutela regionale sui diritti umani (tra cui la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), artt. 2 e 8), il diritto dell'Unione Europea (tra cui TFUE art.191 e Regolamento UE n.2018/1999), la Costituzione italiana (tra cui artt. 2 e 32) e altre fonti di rango nazionale (tra cui Codice Civile, artt. 2043 e 2051).

Oltre a inquadrare la preoccupante condizione planetaria di emergenza climatica, accertata dalla comunità scientifica mondiale e dichiarata anche dall'UE e dall'Italia, le argomentazioni che fondano le richieste dei ricorrenti si basano sulla descrizione della specifica condizione di vulnerabilità e fragilità del territorio italiano; sulla disamina delle fonti giuridiche da cui derivano le obbligazioni climatiche che lo Stato è tenuto a rispettare; sull'individuazione del catalogo dei diritti fondamentali, a partire dal diritto umano al clima stabile e sicuro, che lo Stato è tenuto a proteggere; infine, sull'individuazione della responsabilità dello Stato in base alle disposizioni rilevanti del Codice civile italiano.

La causa mira a ottenere un cambiamento nelle politiche climatiche italiane, attraverso un deciso aumento delle ambizioni di riduzione delle emissioni e la garanzia di una piena tutela dei diritti umani, in ottemperanza alle obbligazioni climatiche che lo Stato è tenuto a osservare per effetto della Costituzione, degli accordi internazionali e delle norme di rango nazionale.

I ricorrenti sono assistiti da un team legale composto da avvocati e docenti universitari, fondatori

della "Rete Legalità per il Clima". A patrocinare la causa l'Avv. Luca Saltalamacchia, esperto di tutela dei diritti umani e ambientali e l'Avv. Raffaele Cesari, esperto di diritto civile dell'ambiente, assieme al Prof. Michele Carducci, dell'Università del Salento, esperto di diritto climatico.

## LA REPLICA DELLO STATO

In risposta alle argomentazioni contenute nell'atto di citazione, lo Stato italiano ha scelto di non entrare nel merito, limitandosi a sollevare questioni pregiudiziali circa l'ammissibilità dell'istanza, rivendicando di fatto l'immunità delle proprie scelte, ovvero l'impossibilità di giudicarne le condotte. In sintesi, nel corso delle udienze celebrate e nello scambio di documentazione processuale, lo Stato non ha prodotto evidenze scientificamente verificabili sull'efficacia delle proprie azioni di mitigazione, né sono state confutate le evidenze addotte dai ricorrenti.

Lo Stato si è limitato a rilievi formali che intendono di fondo evitare il processo. Allo stesso tempo, la legittimità delle rivendicazioni promosse da questo contenzioso è stata invece confermata dallo stesso Stato Italiano nel 2022 presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel contesto del procedimento relativo al caso *Duarte*.<sup>1</sup> Nelle repliche presentate all'attenzione della Corte, lo Stato ha in effetti apertamente ammesso che «come dimostrato nel contenzioso Giudizio Universale, i rimedi interni offerti dal sistema giuridico italiano non forniscono una "mera possibilità di contestare le politiche/misure climatiche". Essi forniscono una via concreta per valutare gli sforzi di mitigazione dello Stato per affrontare il cambiamento climatico» tenendo conto delle disposizioni rilevanti in tema di responsabilità civile.<sup>2</sup>

Il caso *A Sud e altri vs Italia* è censito e inserito nel *Climate Change Litigation Database*, il database online sui contenziosi climatici curato dal Sabin Center for Climate Change Law.

Foto di Jonathan Ford su Unsplash



# L'ITALIA E IL DOVERE DI AGIRE ADEGUATAMENTE ED EQUAMENTE PER CONTRASTARE L'EMERGENZA CLIMATICA

L'Italia, membro del G7, del G20 e membro fondatore dell'OCSE, è la decima economia a livello globale e la terza economia dell'Unione Europea<sup>3</sup>. Nel 2021, il *Global Carbon Atlas* ha attribuito all'Italia l'emissione di 329 MtCO<sub>2</sub>, indicandolo come il diciottesimo paese più inquinante a livello mondiale per quantità di emissioni territoriali di CO<sub>2</sub><sup>4</sup>. L'Italia figura tra le venti nazioni con la maggiore responsabilità storica per le emissioni cumulative di CO<sub>2</sub> generate a livello mondiale tra il 1850 e il 2021<sup>5</sup>. Gli attuali obiettivi di riduzione delle emissioni dell'Italia previsti al 2030 delineano inoltre un contributo rilevante al riscaldamento globale futuro. Nel 2021, le emissioni pro capite dell'Italia sono state registrate a 5.7 tCO<sub>2</sub>/persona, un livello ben superiore alla media globale di 4.7 tCO<sub>2</sub>/persona<sup>6</sup>. Se tutti i paesi avessero lo stesso livello di emissioni pro capite dell'Italia

tra il 1991 e il 2030, l'aumento medio di temperatura corrispondente sarebbe di 0,28°C superiore rispetto al riscaldamento coerente con gli attuali impegni adottati a livello globale<sup>7</sup>. L'Italia ha quindi contribuito – e continua a farlo - in modo grave e sproporzionato all'emergenza climatica in corso, pur essendo una delle economie mondiali dotate di maggiori capacità finanziaria e tecnologica utili per intraprendere un reale processo di decarbonizzazione in tutti i settori rilevanti della società.

## L'IMPORTANZA DI FARE LA PROPRIA PARTE PER CONTENERE IL RISCALDAMENTO ENTRO 1,5°C

Il rilascio di emissioni di gas serra nell'atmosfera è il principale fattore che alimenta il cambiamento climatico di origine antropica, provocando diffuse e rapide alterazioni nell'atmosfera, nell'oceano, nella criosfera e nella biosfera da cui dipende l'aumento della frequenza di eventi climatici estremi, come inondazioni, precipitazioni intense, ondate di calore ed episodi di grave siccità<sup>8</sup>. Se le temperature globali dovessero superare 1,5°C rispetto ai

livelli preindustriali, gli impatti dovuti al cambiamento climatico sarebbero ancora più devastanti e irreversibili di quanto non lo siano attualmente<sup>9</sup>. Al contrario, una drastica riduzione del-

**“L'ITALIA È TRA LE VENTI NAZIONI CON LA MAGGIORE RESPONSABILITÀ STORICA PER LE EMISSIONI DI CO<sub>2</sub> GENERATE TRA IL 1850 E IL 2021 A LIVELLO GLOBALE”**

le emissioni e il contenimento del riscaldamento globale al di sotto di 1,5°C contribuirebbe a prevenire le conseguenze più aggressive del cambiamento climatico a danno dei nostri ecosistemi e delle persone<sup>10</sup>.

Il rispetto di tale soglia è essenziale per prevenire o quanto meno attenuare la violazione sistemica - e intergenerazionale - di numerosi diritti fondamentali, come i diritti alla salute, alla vita,<sup>11</sup> alla cultura, all'abitazione, al cibo, all'acqua e ai servizi



igienico-sanitari<sup>12</sup>. Questi diritti sono tutelati dalla Costituzione e da diversi trattati internazionali ratificati dall'Italia, che impongono agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per proteggere siffatti diritti di fronte al rischio evidente di una loro violazione dovuta al crescente impatto del cambiamento climatico<sup>13</sup>. Nel 2021, anche lo Stato italiano ha apertamente riconosciuto, dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), l'esistenza di un «obbligo positivo di proteggere le persone sotto la sua giurisdizione da possibili danni alla loro salute e alla loro sfera personale dovuti al cambiamento climatico»<sup>14</sup> e che ciò che ci si dovrebbe aspettare dallo Stato è «di fare tutto ciò che è ragionevolmente possibile fare per evitare le conseguenze dannose del cambiamento climatico, anche sul diritto alla vita»<sup>15</sup>.



Foto di NASA su Unsplash

## L'ITALIA COME HOTSPOT CLIMATICO

In questo scenario, l'adozione di politiche di riduzione delle emissioni intese a garantire un'adeguata protezione dei diritti umani diviene cruciale per quei Paesi che sono particolarmente vulnerabili alle conseguenze nefaste del cambiamento climatico. Si parla al riguardo di "hotspot climatici", una categoria in cui rientra a pieno titolo anche l'Italia. Soltanto nel 2022, l'Italia è stata colpita da ondate di calore record e fenomeni di siccità persistente che hanno determinato una riduzione della disponibilità di risorse idriche e hanno contribuito all'acceleramento dello scioglimento dei ghiacciai presenti nel territorio italiano. Questi risultati si sommano alla maggiore frequenza di nubifragi che hanno

**"GLI EVENTI CLIMATICI ESTREMI HANNO PROVOCATO IN ITALIA 22.000 VITTIME E 111 MILIARDI DI EURO DI DANNI TRA IL 1980 E IL 2022"**

provocato fenomeni di allagamento e inondazioni in diverse parti del Paese<sup>16</sup>. Inoltre, soltanto tra il 30 maggio e il 4 settembre 2022, l'Italia è risultata il primo paese europeo per numero di decessi legati al caldo (18.010)<sup>17</sup>. Nel 2023, questo trend è tutt'altro che migliorato: gli eventi estremi che hanno

colpito l'Italia: soltanto tra gennaio e maggio sono stati almeno 122, più del doppio dell'anno precedente, con un aumento del 134%, e hanno colpito tutte le regioni italiane, con particolare riferimento all'Emilia-Romagna, la Sicilia e il Piemonte. Si sono inoltre verificati almeno 30 episodi di allagamento dovuti alle piogge intense, quasi il doppio di quelli avvenuti nei primi 5 mesi del 2022, con un aumento in percentuale dell'87,5%<sup>18</sup>. Le gravi ondate di calore che hanno colpito le 24 principali città italiane hanno provocato anomalie nelle temperature nazionali, come nel caso di Siracusa che ha raggiunto la temperatura di 48,8°C; le grandinate occorse in tutto il territorio hanno provocato circa 6 miliardi di euro di danni soltanto per il settore agricolo; a

causa dei nubifragi che hanno colpito l'Emilia Romagna nel 2023, circa 20.000 persone sono state costrette ad abbandonare le proprie case, con una stima di più di otto miliardi di euro di danni<sup>19</sup>; le Alpi hanno registrato una carenza di precipitazioni nevose del 60% al di sotto della media e fino al 75% a livello locale, con i ghiacciai che hanno perso l'equivalente di 5 km<sup>3</sup> di ghiaccio, per una profondità media di oltre 3,5

m<sup>20</sup>. Inoltre, le alte temperature e la siccità hanno anche favorito la diffusione e l'intensificazione di incendi di grandi dimensioni<sup>21</sup>. Complessivamente, tra il 1980 e il 2022 gli eventi estremi dovuti al cambiamento climatico hanno provocato in Italia quasi 22.000 vittime e circa 111 miliardi di euro di danni<sup>22</sup>.





Foto di Matt Palmer su Unsplash

## LA CENTRALITÀ DEL PRINCIPIO DEL FAIR SHARE (O QUOTA EQUA)

Per far fronte a questa situazione di grave emergenza e contenere l'aumento delle temperature medie globali e, di conseguenza, gli impatti climatici ad esso connessi, le azioni di mitigazione devono essere perseguite senza indugio.

Tali sforzi devono essere conformi agli obblighi di diritto internazionale, rispetto ai quali l'Italia si è impegnata ad «assumere un ruolo guida»<sup>23</sup> nello sforzo globale per prevenire i cambiamenti climatici. Pertanto, l'Italia è tenuta a valutare e adattare il contenuto delle proprie azioni di mitigazione delle emissioni<sup>24</sup>, nel contesto di uno spirito di cooperazione internazionale e nel rispetto dei principi guida sanciti nella Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), a partire dai principi di equità<sup>25</sup> e di responsabilità comuni ma differenziate degli Stati, a seconda delle loro rispettive capacità (CBDR-RC)<sup>26</sup>. Questi due principi sono profondamente radicati nel regime giuridico delle Nazioni Unite sul clima<sup>27</sup> e influenzano il contenuto e la portata degli obblighi mitigativi a carico degli Stati firmatari, tra cui l'Italia. Ciò vale tanto per l'attuazione dell'UNFCCC quanto per l'implementazione delle disposizioni dell'Accordo di Parigi<sup>28</sup>. Anche il Patto per il Clima di Glasgow, firmato dall'Italia durante la COP26 del 2021, riconosce chiaramente che il conseguimento di una rapida e profonda riduzione delle emissioni «richiede un'azione accelerata in questo decennio critico, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili e dell'equità,

riflettendo responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità»<sup>29</sup>. Nel 2021, lo Stato italiano ha inoltre ribadito tale consapevolezza dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, affermando che gli Stati firmatari dell'UNFCCC «hanno l'obbligo di proteggere il sistema climatico sulla base dell'equità e in conformità con le responsabilità differenziate e le rispettive capacità, con i Paesi sviluppati che assumono un ruolo di guida»<sup>30</sup>. Nel complesso, l'importanza di questi sforzi è stata riaffermata anche nel primo *global stocktake* definito in seno alla COP28. Nella decisione, l'Italia e le altre Parti dell'Accordo di Parigi hanno espresso la necessità di riduzioni profonde, rapide e sostenute delle emissioni di gas serra, coerenti con i percorsi di 1,5°C indicati nei rispettivi contributi nazionali (NDC) e in linea con una «transizione dai combustibili fossili nei sistemi energetici, in modo giusto, ordinato ed equo, accelerando l'azione in questo decennio critico, in modo da raggiungere lo zero netto entro il 2050, in linea con la scienza»<sup>31</sup>.

L'esigenza di un approccio equo nel contrasto ai cambiamenti climatici è stata inoltre sottolineata dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), che ha ribadito come sforzi di mitigazione giusti ed equi siano fondamentali per un'efficace azione globale di contrasto ai cambiamenti climatici<sup>32</sup>. In particolare, l'IPCC ha riconosciuto che: «una maggiore cooperazione si otterrebbe se le politiche [climatiche] fossero percepite come giuste ed eque da tutti i Paesi»<sup>33</sup> e che «l'equità e le giuste transizioni possono consentire un'ambizione più forte per agevolare una mitigazione accelerata»<sup>34</sup>. Nel 2022,



L'IPCC ha espressamente rilevato che, alla luce del problema collettivo globale del cambiamento climatico, l'adeguatezza del contributo di uno Stato nelle azioni per il clima può essere valutata "solo" tenendo conto di quale sia la sua quota equa (*fair share*) di riduzione delle emissioni<sup>35</sup>. L'IPCC ha inoltre riconosciuto che ai tribunali nazionali «viene chiesto sempre più spesso di determinare se le azioni climatiche promosse dagli Stati siano adeguate rispetto alla loro quota equa»<sup>36</sup>. La necessità di un'equa ripartizione degli sforzi globali di mitigazione è stata di recente ribadita anche a livello dell'Unione Europea (UE). Nel 2023, lo *European Scientific Advisory Board on Climate Change* (ESABCC)<sup>37</sup> ha infatti assunto le disposizioni dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi come base giuridica per valutare la quota equa di riduzione delle emissioni dell'UE<sup>38</sup>. L'ESABCC ha raccomandato che l'UE «prenda in considerazione [...] le stime della sua quota equa del restante *carbon budget* conformemente alla limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C» per «fornire un contributo al raggiungimento dell'obiettivo di temperatura dell'Accordo di Parigi che sia equo e coerente con la scienza fisica del cambiamento climatico»<sup>39</sup>. Analogamente, nel 2023 l'Agenzia Internazionale dell'Energia (di cui l'Italia è paese membro) ha esplicitato la necessità di una ripartizione equa ed efficace degli sforzi di mitigazione e ha affermato, con riferimento a uno scenario globale di decarbonizzazione del settore energetico compatibile con 1,5°C, «che le economie avanzate assumono un ruolo guida e raggiungono emissioni nette zero in anticipo rispetto alle economie emergenti e in via di sviluppo»<sup>40</sup>.

La necessità che i paesi sviluppati perseguano una riduzione delle emissioni più ambiziosa rispetto alla media globale è inoltre cruciale per assicurare una tutela effettiva dei diritti umani. Nel 2023, il Comitato delle Nazioni Unite incaricato di monitorare il rispetto della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza dell'ONU, ratificata anche dall'Italia, ha sottolineato la necessità che le riduzioni globali delle emissioni riflettano la quota equa (*fair share*) degli sforzi di mitigazione di ogni Stato, e che gli Stati ad alto reddito continuino ad «assumere un ruolo guida» nella riduzione delle emissioni per garantire un'adeguata tutela dei diritti umani, con particolare riferimento alla protezione delle giovani generazioni<sup>41</sup>. In Europa, la Corte Suprema dei Paesi Bassi (caso *Urgenda*, 2019) e la Corte Costituzionale Federale tedesca (caso *Neubauer*, 2021) hanno fatto riferimento ai principi di equità e responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive

capacità (CBDR-RC) nel determinare il livello di riduzione delle emissioni climalteranti che i governi dei paesi sviluppati devono adottare per fare «la propria parte» e prevenire violazioni sistemiche dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>42</sup>.

## QUAL È LA QUOTA EQUA PER L'ITALIA?

Nel 2021, con riferimento all'Italia, l'organizzazione di ricerca scientifica *Climate Analytics* ha identificato la quota equa (*fair share*) di riduzione delle emissioni che tale Paese è tenuto a perseguire per «fare la propria parte» e per rispettare il limite di 1,5°C sancito dell'Accordo di Parigi. In linea con i principi di equità e di responsabilità comuni ma differenziate secondo le rispettive capacità (CBDR-RC), il report "*Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity*" calcola che l'Italia è tenuta a ridurre le sue emissioni di gas serra del 92% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990)<sup>43</sup>. *Climate Analytics* ha inoltre riportato che, se si escludessero scenari di mitigazione incompatibili con i principi di diritto internazionale dell'ambiente, la quota equa dell'Italia dovrebbe ammontare a una riduzione delle emissioni climalteranti addirittura maggiore e del 114% entro 2030 (rispetto ai livelli del 2010)<sup>44</sup>.

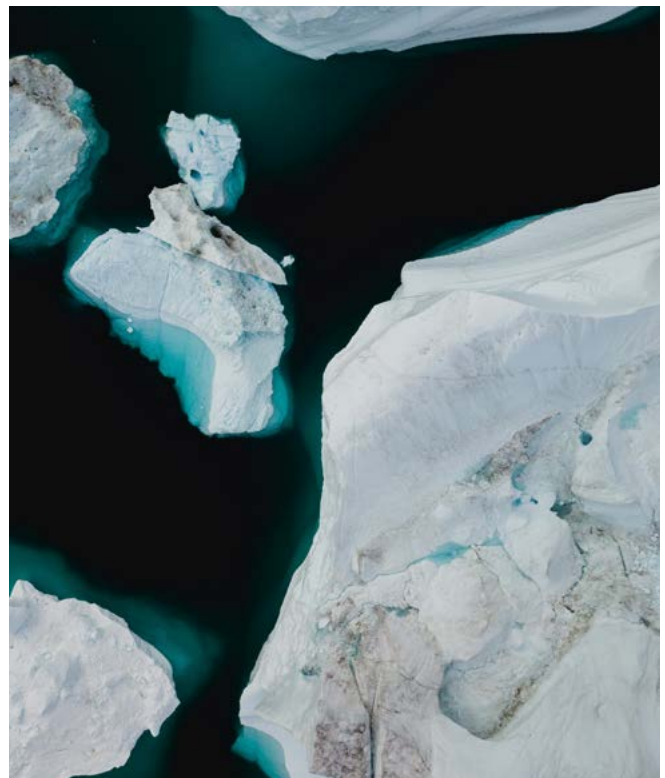


Foto di Annie Spratt su Unsplash



# LA PERSISTENTE NEGLIGENZA E INAZIONE CLIMATICA DELLO STATO ITALIANO

## L'ATTUALE RIDUZIONE DELLE EMISSIONI NON È COMPATIBILE CON IL GIUSTO CONTRIBUTO DELL'ITALIA

Come di recente confermato dallo Stato italiano dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, «la valutazione se uno Stato abbia adottato tutte le misure necessarie e sufficienti dovrebbe essere fatta alla luce dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi, della migliore scienza disponibile e del consenso sulle riduzioni delle emissioni necessarie per limitare il riscaldamento a 1,5°C»<sup>45</sup>. Tuttavia, gli attuali sforzi di mitigazione climatica sono incompatibili con i medesimi standard evocati dallo Stato. Le politiche pianificate e incluse nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima vigente (2019) dovrebbero infatti condurre a una riduzione delle emissioni di appena il 36% al 2030 rispetto ai livelli del 1990<sup>46</sup>.

Alla luce degli scenari dell'IPCC, gli sforzi dell'Italia sono pertanto inconciliabili con la media globale della riduzione delle emissioni che i paesi devono raggiungere collettivamente «senza sfioramento o con uno sfioramento limitato» del limite di 1,5°C dell'Accordo di Parigi<sup>47</sup>. Affinché l'Italia raggiunga il tasso di riduzione medio globale del 45% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2010, come indicato dall'IPCC e in linea con il Patto per il Clima di Glasgow (COP26), le emissioni italiane dovrebbero infatti essere ridotte del 63% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990/2010<sup>48</sup>.

Come dimostrato da *Climate Analytics* nel report scientifico allegato all'atto di citazione, quest'ultimo livello di riduzione delle emissioni non sarebbe comunque in linea con la quota equa (*fair share*) dell'Italia nell'attuazione dell'Accordo di Parigi. Secondo il principio di responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità (CBDR-RC) è necessario che i paesi come l'Italia assumano un ruolo guida nel mitigare il riscaldamento globale. Invero, diversamente dalle economie emergenti, oltre ad essere responsabili storicamente del rilascio di significative quote emissive di gas serra nell'atmosfera, gli

Stati industrializzati come l'Italia dispongono anche di maggiori capacità finanziarie e tecnologiche. Pertanto, gli attuali sforzi di mitigazione sono a fortiori incompatibili con la quota

**“SE L'ANDAMENTO DELLE EMISSIONI DOVESSE CONTINUARE AL RITMO ATTUALE, L'ITALIA ESAURIREBBE GIÀ NEL 2025 IL CARBON BUDGET A SUA DISPOSIZIONE”**

equa (*fair share*) dell'Italia, che dovrebbe perseguire una riduzione del 92% al 2030 rispetto ai livelli del 1990 (o del 114% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2010, se si escludono scenari di riduzione incompatibili con i principi di diritto internazionale dell'ambiente)<sup>49</sup>. *Climate Analytics* sottolinea inoltre che, se l'andamento delle emissioni dovesse continuare al ritmo attuale, l'Italia esaurirebbe già nel 2025 il carbon budget corrispondente alla sua quota equa<sup>50</sup>. In particolare, gli attuali sforzi di mitigazione dell'Italia riflettono un livello di ambizione così inadeguato che, se altri paesi dovessero seguirlo, ciò porterebbe a un riscaldamento globale senza precedenti di oltre 3°C entro la fine del secolo<sup>51</sup>.

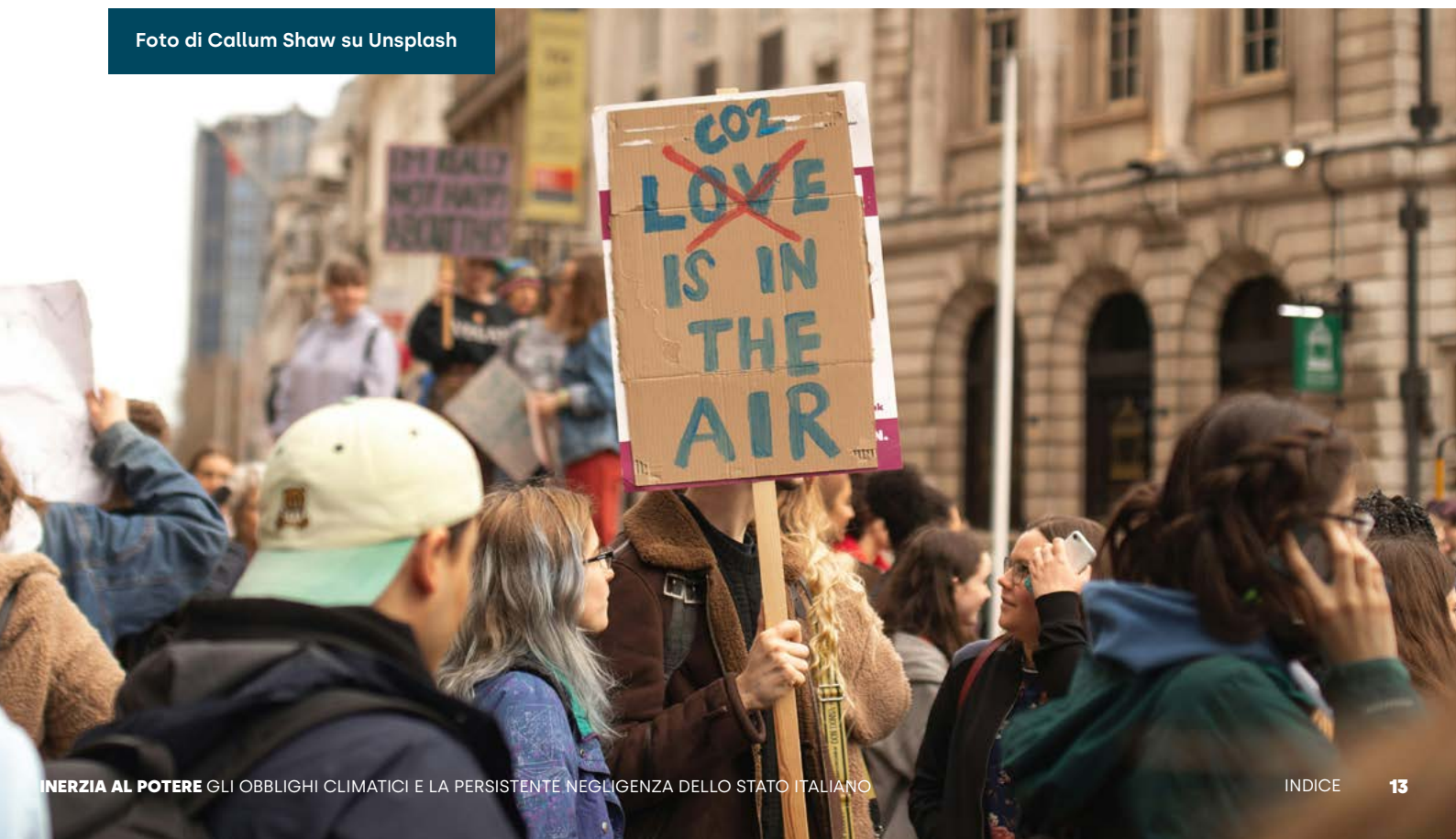
## L'ATTUALE RIDUZIONE DELLE EMISSIONI NON È COMPATIBILE CON GLI STANDARD EUROPEI

Gli attuali livelli di riduzione delle emissioni dell'Italia non sono nemmeno in linea con gli obiettivi di mitigazione che incombono sul Paese in base al diritto dell'Unione Europea (UE). In seguito a una temporanea riduzione delle emissioni legata al periodo pandemico COVID-19, le emissioni di gas serra sul territorio nazionale sono aumentate dell'8.5% nel 2021 rispetto ai livelli del 2020<sup>52</sup>. Nel 2023, l'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA) ha confermato che tale aumento delle emissioni è destinato a proseguire nei prossimi anni, segnalando scenari di riduzione delle emissioni al 2030 «poco promettenti»<sup>53</sup>. In particolare, ISPRA ha constatato che l'Italia ha già generato 10 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>-eq in più rispetto ai target definiti per il 2021 dal Regolamento (UE) 2018/842 *Effort Sharing* (ESR)<sup>54</sup>. Inoltre, ISPRA segnala un divario preoccupante tra le riduzioni delle emissioni territoriali attese al 2030 e quanto richiesto all'Italia dagli obiettivi europei di mitigazione: la riduzione delle emissioni prevista al 2030 è di 28.4% rispetto ai livelli del 20, ovvero 4.6% in meno con riferimento all'obiettivo ESR adottato nel 2018 (33% rispetto ai livelli del 2005), e 15.3% in meno rispetto a quanto richiesto dal nuovo obiettivo ESR adottato nel 2023 (43.7% rispetto ai livelli del 2005)<sup>55</sup>. Le carenze rispetto agli obiettivi climatici europei sono state confermate nel 2023 dalle

stime dell'Agenzia Europea per l'Ambiente: oltre allo sfioramento delle allocazioni emissive rispetto alla traiettoria ESR, l'aumento del consumo energetico finale e la riduzione della quota di energie rinnovabili rispetto ai livelli del 2021 posizionano l'Italia tra i cinque paesi dell'UE con la peggiore performance complessiva in ambito di clima ed energia<sup>56</sup>.

In ogni caso, *Climate Analytics* ricorda che conformarsi agli obiettivi europei non è di per sé sufficiente affinché l'Italia faccia la propria parte per contenere l'aumento delle temperature mondiali al di sotto del limite di 1,5°C<sup>57</sup>. In effetti, le istituzioni europee non hanno determinato quale sia la quota equa (*fair share*) dell'UE negli sforzi di mitigazione a livello mondiale e l'attuale target europeo di una riduzione netta del 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990) non riflette un contributo giusto ed equo verso il limite di temperatura previsto dall'Accordo di Parigi<sup>58</sup>. In particolare, *Climate Action Tracker* ha rilevato che se tutti i Paesi dovessero seguire lo stesso livello di mitigazione dell'Unione Europea, ciò innescherebbe livelli di riscaldamento globale tra i 2 e i 3 °C entro la fine del secolo<sup>59</sup>. Nel 2023, l'insufficienza dei target europei di riduzione delle emissioni (e la loro incompatibilità con il diritto internazionale, la miglior scienza disponibile e la protezione dei diritti umani) è stata portata all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Duarte Agostinho*<sup>60</sup> ed è oggetto di un procedimento di riesame interno avviato da una coalizione di esponenti della società civile presso la Commissione Europea<sup>61</sup>.

Foto di Callum Shaw su Unsplash





## LE POLITICHE CLIMATICHE PIÙ RECENTI NON STANNO ANDANDO NELLA DIREZIONE GIUSTA

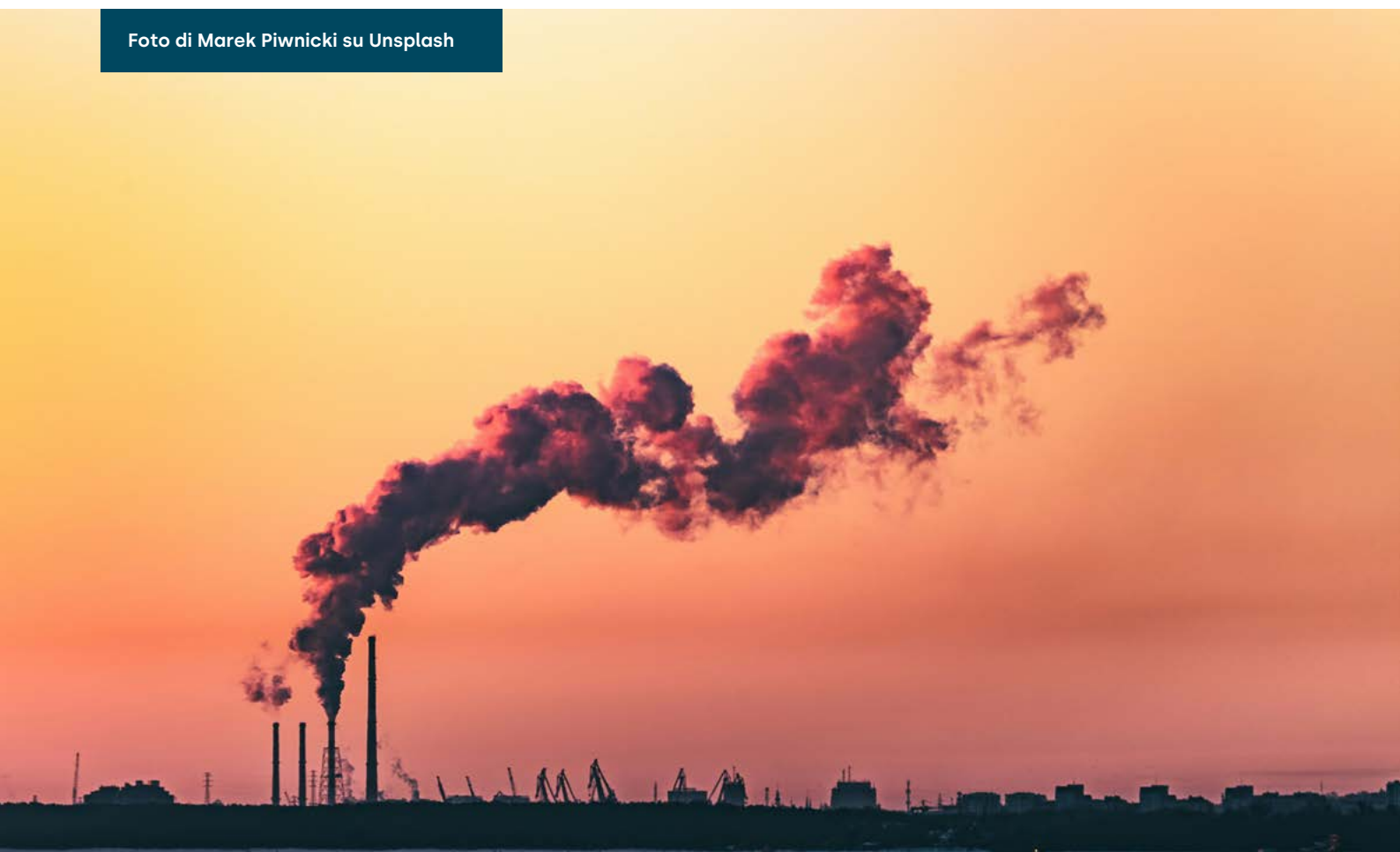
Con l'approvazione della legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, l'Italia ha modificato la propria Costituzione riconoscendo la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. Pertanto, ancor più che in passato, tali principi fondamentali devono guidare le azioni delle istituzioni su tutti i livelli, così come l'iniziativa economica privata, che non può mai svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o arrecando danno alla salute o all'ambiente<sup>62</sup>. Tra le altre cose, tale riconoscimento è in linea con la recente risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 28 luglio 2022, n. 76/300, in cui l'organo ha riconosciuto il diritto umano ad un ambiente pulito, salubre, sostenibile<sup>63</sup>.

L'importanza di adottare politiche ambiziose sul clima è stata ricordata anche in una recente dichiarazione del Ministro per l'Ambiente e la Sicurezza Energetica. In particolare, il Ministro ha dichiarato che «di fronte alla sfida della sopravvivenza stessa del nostro pianeta, abbiamo il dovere di mettere in atto politiche ambiziose e interventi tempestivi» e

che a questo proposito «il Sesto Rapporto di Valutazione dell'IPCC indica chiaramente la necessità di mantenere l'aumento della temperatura al di sotto di 1,5°C per evitare danni irreversibili»<sup>64</sup>. Nonostante queste esternazioni, le attuali misure legislative e politiche di mitigazione delle emissioni adottate dallo Stato italiano non sono ancora allineate a tali priorità. Contrariamente a quanto previsto nella riforma costituzionale del 2022, l'attuale condotta dello Stato italiano risulta inadeguata a tutelare la salute delle persone e l'ambiente, anche a danno delle generazioni future, risultando drammaticamente incompatibile rispetto alla necessità di contenere le emissioni di gas serra entro 1,5°C e fronteggiare l'emergenza climatica in corso.

Una valutazione indipendente delle performance complessive degli Stati in ambito di politiche di riduzione delle emissioni, pubblicata nel 2024, colloca l'Italia tra i cinque paesi europei con il bilancio peggiore in ambito di azioni per la protezione del clima e tra i paesi con i risultati più bassi in assoluto a livello globale<sup>65</sup>. Si richiamano di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni sviluppi recenti che sottolineano, in maniera lampante, la persistente negligenza dello Stato italiano in materia di riduzione delle emissioni.

Foto di Marek Piwnicki su Unsplash



## 1. Lacune normative e insufficiente partecipazione pubblica

Come lo stesso Stato ha ricordato dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, anche nel contesto del contrasto ai cambiamenti climatici «gli obblighi positivi degli Stati comprendono anche l'obbligo sostanziale primario di istituire un quadro legislativo e amministrativo appropriato, compresa l'emanazione di regolamenti in grado di obbligare le istituzioni, pubbliche o private, ad adottare misure adeguate a garantire la protezione della vita delle persone»<sup>66</sup>. Tuttavia, a questo proposito, l'Italia è uno dei pochi Paesi europei a non disporre di una legge quadro sul clima, fondamentale per la definizione di strumenti e misure su tutti i livelli in grado di contribuire alla drastica riduzione delle emissioni, anche mediante l'identificazione di traiettorie mitigative settoriali, oppure incentivando in modo più efficace percorsi di decarbonizzazione e di uso sostenibile dell'energia in linea con le disposizioni dell'Accordo di Parigi<sup>67</sup>.

Dal canto suo, neppure il contenuto della proposta di aggiornamento del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e per il Clima (PNIEC), pubblicata il 19 luglio 2023, risulta essere in linea con gli obiettivi mitigativi fissati nell'Accordo di Parigi e nella normativa europea sul clima, mancando una reale valorizzazione del settore dell'energia rinnovabile, oltre che una governance che consenta l'effettiva attuazione del piano a livello nazionale<sup>68</sup>. Ad esempio, un'analisi indipendente pubblicata nel 2024 ha concluso che la proposta di PNIEC dell'Italia presenta gravi difetti di trasparenza nell'identificazione delle misure da implementare entro il 2030 nel perseguimento dei target europei di riduzione delle emissioni (con un divario di circa 44 MtCO<sub>2</sub>-eq)<sup>69</sup>. Inoltre, durante la fase iniziale del processo di consultazione per l'aggiornamento del PNIEC, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) non ha garantito un'adeguata informazione e partecipazione del pubblico, contravvenendo diverse disposizioni del regolamento dell'UE 2018/1999 in

materia di energia e clima e della Convenzione di Aarhus<sup>70</sup>. L'assenza di informazioni adeguate sul coinvolgimento del pubblico nel processo di aggiornamento del PNIEC italiano è stata in effetti sottolineata anche dalla Commissione Europea a fine 2023<sup>71</sup>. Queste carenze hanno spinto l'associazione A Sud a presentare una comunicazione davanti al Comitato di Controllo della Convenzione di Aarhus<sup>72</sup>, la prima su questa materia a livello europeo. Infine, anziché coinvolgere maggiormente la cittadinanza nel processo di aggiornamento del PNIEC, l'Italia ha di recente promosso politiche intese a criminalizzare le azioni di protesta promosse da parte della società civile intese a sensibilizzare

la collettività in merito all'emergenza climatica in corso, come osservato con preoccupazione anche dalle Nazioni Unite<sup>73</sup>.

**“L'ITALIA È UNO DEI POCHI PAESI EUROPEI A NON DISPORRE DI UNA LEGGE QUADRO SUL CLIMA, FONDAMENTALE PER RIDURRE DRASTICAMENTE LE EMISSIONI”**



Foto di Ra Dragon su Unsplash



## 2. Promozione di misure volte ad incentivare il consumo di fonti energetiche fossili

I combustibili fossili continuano ad essere i principali vettori del sistema energetico nazionale<sup>74</sup>. Nel 2020, l'Italia è risultata il secondo paese per consumi di gas a livello europeo<sup>75</sup>. Secondo uno studio del Fondo Monetario Internazionale, lo Stato italiano ha destinato 63 miliardi di dollari per sussidi ai combustibili fossili nel solo 2022<sup>76</sup>. La scelta di continuare a puntare sul fossile sul lungo termine trova conferma anche in alcune recenti misure legislative, come nel caso della legge del 27 aprile 2022, n. 34 che consente il rilascio da parte delle autorità italiane «di nuove concessioni di coltivazione di idrocarburi in zone di mare poste fra le 9 e le 12 miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette» in riferimento

**“I COMBUSTIBILI FOSSILI CONTINUANO AD ESSERE I PRINCIPALI VETTORI DEL SISTEMA ENERGETICO NAZIONALE E ANCHE ALL'ESTERO, L'ITALIA CONTINUA A FORAGGIARE IL SETTORE FOSSILE CON IMPORTANTI SUSSIDI”**

a siti con riserva superiore a 500 milioni di metri cubi di gas e in riferimento all'arco temporale 2022-2031<sup>77</sup>. Come si legge nell'Allegato I alla direttiva del 4 agosto 2022, tra gli operatori che hanno aderito a tale procedura ci sono importanti multinazionali petrolifere come Shell, Total ed Eni, partecipata dello Stato<sup>78</sup>. Nel 2022, l'Italia è stato uno dei due paesi europei che hanno previsto significativi aumenti della capacità di importazione di gas naturale liquefatto (GNL), superando di gran lunga quanto necessario per sostituire il gas russo sul breve termine<sup>79</sup>. Nel 2023, il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con riferi-

mento al c.d. “Piano Mattei”, ha confermato l'ambizione del Governo di fare dell'Italia un punto di riferimento europeo nella distribuzione delle energie fossili, sottolineando la volontà di «avere più rigassificatori»<sup>80</sup>.

Anche all'estero, l'Italia continua a foraggiare il settore fossile con importanti sussidi internazionali. Soltanto tra il 2016 e il 2021,

per il tramite di Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE), una società controllata del ministero dell'Economia e delle Finanze, già descritta come il «più grande finanziatore pubblico di combustibili fossili d'Europa»<sup>81</sup>, l'Italia ha emesso garanzie nei settori del petrolio e del gas per circa 13,7 miliardi di euro<sup>82</sup>. Nel 2023, in contraddizione con gli impegni sul clima assunti dall'Italia nel contesto della COP26 di Glasgow<sup>83</sup>, SACE ha pubblicato nuove linee guida che permettono allo Stato di continuare a sostenere il trasporto, lo stoccaggio e la raffinazione del petrolio fino al 2024, l'estrazione del gas fino al 2026, e la distribuzione del petrolio fino al 2028<sup>84</sup>.

La totalità di queste recenti decisioni è in aperto contrasto con gli scenari di mitigazione dell'IPCC e dell'Agenzia Internazionale dell'Energia: nuove estrazioni di petrolio e gas, così come investimenti in nuove infrastrutture per l'import di gas naturale liquefatto, mettono a repentaglio la possibilità di riuscire a mantenere il riscaldamento globale al di sotto della soglia di 1,5°C<sup>85</sup>.



Foto di Brad Weaver su Unsplash

### 3. Ostruzionismo sulle politiche climatiche in Europa

Il 31 marzo 2023, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha ribadito la necessità di un'elevata ambizione climatica transfrontaliera, secondo cui «l'Europa, con la sua storia, deve tentare di essere la prima della classe nella sfida al cambiamento climatico»<sup>86</sup>. Ciononostante, l'attuale condotta dell'Italia risulta inconciliabile con tale obiettivo. Nel 2022, undici Stati membri dell'UE hanno formato il "Group of Friends for an Ambitious EU Climate Diplomacy" per coordinare azioni sul clima nel contesto della politica estera e di sicurezza dell'UE, accelerando una transizione energetica globale in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e con l'eliminazione graduale dei combustibili fossili. Al gruppo

partecipano le più grandi economie d'Europa come Germania, Francia, Spagna e Paesi Bassi, ma non l'Italia<sup>87</sup>. Nell'ambito della definizione delle politiche europee sul clima, l'attitudine dello Stato non si limita però all'assenza, avendo contribuito a innescare un «contraccolpo che rischia di minare dall'interno l'agenda climatica dell'Europa»<sup>88</sup>. Soltanto nel 2023, l'Italia ha contestato l'adozione di riforme normative dell'UE fondamentali per la decarbonizzazione in settori chiave come trasporti, industria ed edilizia. A titolo esemplificativo, si pensi all'opposizione posta dall'Italia ai seguenti atti UE:

- Regolamento europeo sulla messa al bando della produzione e vendita di auto e van con motori termici al 2035;<sup>89</sup>
- Direttiva sulle emissioni industriali;<sup>90</sup>
- Direttiva sull'efficienza energetica degli edifici;<sup>91</sup>
- Regolamento sul ripristino della natura.<sup>92</sup>

**"L'ITALIA HA CONTESTATO L'ADOZIONE DI RIFORME NORMATIVE DELL'UE FONDAMENTALI PER LA DECARBONIZZAZIONE IN SETTORI CHIAVE COME TRASPORTI, INDUSTRIA ED EDILIZIA"**

Foto di Christian Lue su Unsplash



## CONCLUSIONI

In definitiva, dalla disamina di quanto sin qui descritto, è evidente che la condotta dello Stato italiano in materia climatica non abbia complessivamente registrato alcun ravvedimento né sostanziale aumento di ambizione nel corso degli ultimi anni. Ciò assume ancora più rilevanza dall'avvio, nel giugno 2021, del contenzioso con il quale si è portata all'attenzione del giudice civile l'inazione climatica di cui lo Stato è responsabile.

Al contrario, come osservato nel presente report, la condotta dello Stato italiano appare ancora in evidente contrasto con gli obblighi assunti a livello internazionale e con il ruolo che l'Italia si è vinco-

lata a perseguire in termini di azione climatica. Ciò si traduce in una grave omissione rispetto ai doveri che incombono sulle autorità italiane e si sostanzia in una pericolosa minaccia al godimento dei diritti fondamentali di tutte le persone sottoposte alla giurisdizione italiana.

Per tali ragioni, le istanze promosse dinanzi al giudice dai ricorrenti dell'azione legale *A Sud e altri vs Italia* non soltanto restano valide e attuali, ma risultano caratterizzate, a due anni e mezzo di distanza dall'avvio della causa, da elementi di urgenza e indifferibilità crescenti.

Foto di Mika Baumeister su Unsplash



# RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

1. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others (communicated case)* - 39371/20.
2. Avvocatura dello Stato, *Second Round of Observations of the Italian Government, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, 2022, §49 - (traduzione libera). Disponibile alla voce "*Governments' further observations in reply*".
3. World Economic Forum, *These are the EU countries with the largest economies*, 2023.
4. Global Carbon Atlas, *Emissions*, 2023.
5. Carbon Brief, *Analysis: which countries are historically responsible for climate change?*, 2023.
6. Global Carbon Atlas, *Emissions*, 2023.
7. Climate Analytics, *Addendum to the Report on Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, 2022, pp. 13-15.
8. Cfr. IPCC, *Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6)*, points A.1 and A.2; WMO, *State of the global climate*, 2022, p. 1 e 24.
9. Oltre tale soglia, gli impatti dovuti al cambiamento climatico diventerebbero esorbitanti e di difficile previsione, parlandosi al riguardo, appunto, in termini di punto di non ritorno (tipping points). Cfr. D. I. A. McKay et al., *Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points*, in Science, vol. 377, 2022; A. Tandon, *Global warming above 1.5C could trigger 'multiple' tipping points*, in Carbon Brief. Clear on Climate, 2022.
10. Potenzialmente, il mondo potrebbe evitare gli effetti climatici più estremi e irreversibili, laddove riuscisse a mantenere le emissioni al di sotto di 1,5°C. Tali aspetti sono confermati nel report elaborato dalla fondazione CMCC, che ospita il Focal Point IPCC per l'Italia, in cui si analizzano i profili di gravità, urgenza e speranza che contraddistinguono l'adozione o meno di azioni in linea con l'obiettivo di 1,5°C. Infatti, attualmente «siamo sulla strada che porta a un aumento della temperatura media globale che può raggiungere i 3,5°C, e questo rappresenta una minaccia per l'umanità nel suo complesso». Cfr. L. Perugini, CMCC e IPCC. Focal point for Italy, 2023; MIT, *Explained: The 1.5 C climate benchmark*, 27 August 2023; nel suo ultimo report, lo stesso IPCC ha sottolineato che le azioni di adattamento e mitigazione, su tutti i livelli, che danno priorità all'equità, alla giustizia climatica, agli approcci basati sui diritti umani, alla giustizia sociale e all'inclusività sono in grado di promuovere uno sviluppo resiliente ai cambiamenti climatici, cfr. IPCC, *Climate Change 2023*, 2023, point 4.4, p. 101; MIT.
11. In termini economici, 143 miliardi di dollari all'anno dei costi che gli Stati devono sostenere a causa degli eventi estremi sono attribuibili al cambiamento climatico, di cui la maggior parte (il 63%) è dovuta alla perdita di vite umane, cfr. R. N. Newman, *Costs of extreme weather that are attributable to climate change*, in Nature Communications, 14, 6103, 2023.
12. Recentemente il legame tra cambiamento climatico e diritti umani è stato ribadito in ulteriori documenti adottati in seno alle Nazioni Unite. Cfr. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Ian Fry Exploring approaches to enhance climate change legislation, supporting climate change litigation and advancing the principle of intergenerational justice*, 28 July 2023, n. A/78/255, §11; CRC, *General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*, 22 August 2023, CRC/C/CG/26, §97; *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, David R. Boyd, Paying polluters: the catastrophic consequences of investor-State dispute settlement for climate and environment action and human rights*, 13 July 2023, A/78/168, §6;
13. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change Promotion and protection of human rights in the context of climate change mitigation, loss and damage and participation*, 26 July 2022, n. A/77/226, pp. 4-6.
14. Avvocatura dello Stato, *Observations of the Italian Government, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, 2021, para 158 - (traduzione libera). Disponibile [online](#).
15. Ibid §152 - (traduzione libera).
16. Ad esempio, i nubifragi che hanno colpito le Marche nel mese di settembre del 2022, precisamente fra le province di Ancona, Pesaro e Urbino, hanno provocato precipitazioni giornaliere che hanno superato localmente i 400 mm. Gli allagamenti e le inondazioni che ne sono derivate hanno determinato situazioni di criticità su tutta l'area colpita, nonché conseguenze disastrose, sia in termini di perdita di vite umane sia per quanto riguarda i danni alla struttura produttiva del territorio, cfr. ISPRA, *Il clima in Italia nel 2022, Report SNPA n. 36/2023*, 2023, p. 12.
17. J. Ballester, M. Quijal-Zamorano, R. F. Méndez Turrubiates, et al. *Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022*, in Nature Medicine, 29, 2023; cfr. anche WWF, *Europa bollente, Italia da record*, 2023; Il numero più elevato dei decessi si è registrato durante i mesi più rigidi del periodo invernale (gennaio e dicembre) e in quello più caldi del periodo estivo (luglio e agosto). In questo periodo si sono registrati circa 265.000 decessi, di cui quasi il 40% del totale risultava collegato alle condizioni climatiche avverse che hanno colpito la fascia più vulnerabile della popolazione, cfr. ISTAT, *Indicatori demografici. Anno 2022*, 2023, p. 4.
18. Legambiente, *I nuovi dati Città Clima in occasione della Giornata Mondiale dell'Ambiente*, 5 giugno 2023.
19. Si tratta soltanto dell'ultimo disastro dovuto al cambiamento climatico, in un Paese particolarmente esposto al dissesto idrogeologico cfr. D. Gayle, *Italy's disasters suggest the climate crisis is at the gates of Europe*, in The Guardian, 2023; Regione Emilia-Romagna, Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile, *Alluvione. Oltre 8,8 miliardi di euro: è la stima provvisoria dei danni*, 2023.
20. ECMWF, *European State of the Climate. Summary 2022*, 2023, p. 3 e 10.
21. Nel 2023, il numero dei grandi incendi boschivi risulta in aumento colpendo sempre più territori, superando 86.000 ha, di cui oltre il 15% in precedenza coperti da ecosistemi forestali. Cfr. ISPRA, *Ecosistemi forestali ed incendi: aggiornamento 25 settembre 2023*, 2023. A livello globale, il 2022 è stato il quinto anno più caldo mai registrato, con temperature record in tutto il mondo. In Europa, l'estate è stata la più calda mai registrata, con un aumento di 1,4°C rispetto alla media e di 0,3-0,4°C rispetto alla precedente estate più calda, quella del 2021. Cfr. Copernicus Climate Change Service (C3S), *European State of the Climate (ESOTC)*, 2023, pp. 3,4, 6,8 e 10.
22. Cfr. ANSA, *Il meteo estremo costato all'Italia 111 miliardi Le stime sul periodo 1980-2022 dell'Agenzia europea per l'ambiente*, 18 dicembre 2023. A livello europeo, invece, tra il 1980 e il 2022, il costo degli eventi estremi meteorologici e climatici è stato pari a 650 miliardi di euro, di cui 52,3 miliardi di euro nel 2022. Il dato è ripreso dal report: cfr. EEA, *Report, European Union 8<sup>th</sup> Environment Action Programme. Monitoring report on progress towards the 8<sup>th</sup> EAP objectives 2023 edition*, 2023.



23. UNFCCC, Articolo 4 (2), lett. a).
24. Si veda l'Articolo 4 (1), lett. b) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), che introduce un obbligo vincolante e di natura generale che impone a tutte le Parti della Convenzione di formulare, attuare, pubblicare e aggiornare regolarmente programmi contenenti misure per mitigare i cambiamenti climatici. L'articolo 4 (2), lett. a) dell'UNFCCC prevede ulteriori obblighi a carico dei Paesi industrializzati, inclusa l'Italia, impegnandoli «specificamente» a adottare misure di mitigazione «limitando le [loro] emissioni antropogeniche di gas a effetto serra e proteggendo e potenziando i propri pozzi e serbatoi di gas a effetto serra». Sul punto, cfr. UNFCCC, art. 4.
25. Articoli 3 (1), 3 (2) e 3 (4) dell'UNFCCC. Inoltre, le Parti dell'UNFCCC devono tenere conto di questi principi nell'implementazione delle disposizioni e dell'obiettivo ultimo dell'UNFCCC, il quale assume rilievo anche con riferimento a «tutti i relativi strumenti giuridici che la Conferenza delle Parti può adottare». Ciò significa che le Parti dell'UNFCCC devono tenere conto dei principi enunciati nell'art. 3 dell'UNFCCC anche rispetto alle azioni di implementazione dell'Accordo di Parigi del 2015.
26. Articolo 3 (1) dell'UNFCCC.
27. Per approfondimenti, si veda D. Bodansky, J. Brunnée e L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
28. UNFCCC, Art 3 (1), Art 4 (1); *Paris Agreement, Preamble*, Art 4 (1), 4 (2) and 4 (4). Si veda anche L. Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 191.
29. *Ibid.*, §23.
30. Avvocatura dello Stato, *Observations of the Italian Government, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, 2021, §21 - (traduzione libera). Disponibile alla voce "[Governments' further observations in reply](#)".
31. COP28, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, *First global stocktake Proposal by the President Draft decision -/CMA.5 Outcome of the first global stocktake, 13 December 2023, FCCC/PA/CMA/2023/L.17*, §28, lett. d).
32. *Intergovernmental Panel on Climate Change, AR6 Working Group III, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, 2022, Chapter 4 p. 473*: «The literature suggests a relationship between the effectiveness of cooperative action and the perception of fairness of such arrangements.» Si veda anche *Intergovernmental Panel on Climate Change, AR5 Working Group III, Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Chapter 4 p. 291*: "At the international level, an equitable regime with fair burden sharing is likely to be a key condition for an effective global response." IPCC, AR5 WGIII (2014) SPM, p. 5: «Effective mitigation will not be achieved if individual agents advance their own interests independently. [...] International cooperation is therefore required to effectively mitigate GHG emissions and address other climate change issues.»
33. IPCC, AR6 WGIII (2022), Chapter 1 p. 156: "The AR5 noted that greater cooperation would ensue if policies are perceived as fair and equitable by all countries along the spectrum of economic development – implying a need for equitable sharing of the effort."
34. IPCC, AR6 WGIII (2022), SPM D.3.3 "Equity and just transitions can enable deeper ambitions for accelerated mitigation".
35. IPCC, AR6 WGIII (2022), 14.3.2.3.
36. *Ibidem.*
37. European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050*, 31, 2023, p. 26.
38. *Ibid.*, p. 26.
39. *Ibid.*, p. 14.
40. International Energy Agency, *Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach*, 2023, p. 56.
41. Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*, 2023, §98.
42. *State of the Netherlands v Stichting Urgenda* (2019) ECLI:NL:HR:2019:2007 (official translation) (Supreme Court of the Netherlands, Civil Division), §§6,2, 6.3 e 6.5; *Neubauer and Others v Germany* [2021] German Federal Constitutional Court 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 (official translation), §§8, 29 e 225.
43. Climate Analytics, *Report on Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, p. 38.
44. Climate Analytics, *Addendum to the Report on Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, 2022, p. 7.
45. Avvocatura dello Stato, *Observations of the Italian Government, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, 2021, §168 - (traduzione libera).
46. Climate Analytics, *Report on Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, pp. 5 e 13.
47. *Ibid.*, p.18.
48. Climate Analytics, *Addendum to the Report on Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, 2022, p. 4.
49. *Ibid.*, p. 4-5.
50. Climate Analytics, *Report on Italy's Climate Targets and Policies*, p. 10.
51. *Ibid.*, p. 35.
52. ISPRA, *Emissioni di gas serra: trend di nuovo in crescita, complici trasporti e riscaldamento*, (comunicato stampa) 2023.
53. *Ibid.*
54. ISPRA, *Le emissioni di gas serra in Italia: obiettivi di riduzione e scenari emissivi*, 2023, p. 66.
55. *Ibid.*, p. 64 - 66.
56. European Environment Agency, *Trends and projections in Europe 2023*, 2023, p. 10.
57. Climate Analytics, *Addendum to the Report on Italy's Climate Targets*, p. 8-14.
58. Climate Litigation Network, *Assessment of EU Climate Mitigation Targets, Submission - European Commission's Public Consultation on the EU 2040 Climate Mitigation Target*, 2023.
59. Climate Action Tracker, *European Union*, 2023.
60. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others (communicated case)* - 39371/20.
61. Climate Action Network Europe, *CAN Europe and GLAN legally challenge European Commission to up EU climate ambition*, 2023.
62. Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1, *modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. (22G00019)*, in Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 44 del 22-02-2022.

63. UN General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022, n. 76/300*. La risoluzione riflette il contenuto della precedente *risoluzione dell'8 ottobre 2021, n. 48/13* del Consiglio dei Diritti Umano.
64. Rappresentanza Permanente d'Italia ONU, *Statement by Italy's Minister for environment and energy security, Gilberto Pichetto Fratin at the UN 2023 water conference General Assembly*, 22 Marzo 2023.
65. L'analisi sottolinea come l'Italia abbia fatto poco per promuovere politiche climatiche più ambiziose, addirittura regredendo in alcuni settori. Si veda Climate Change Performance Index, *Italy*, 2024.
66. Avvocatura dello Stato, *Observations of the Italian Government, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, 2021, §150 - (traduzione libera).
67. A questo proposito, il 17 ottobre è stato avviato l'iter parlamentare relativo al disegno di legge n. 743 intitolato «Legge quadro sul clima recante disposizioni per la definizione e l'adozione di strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica» (qui il testo [link](#)). Nonostante la promozione dell'iniziativa da parte di numerose ONG italiane - WWF, Legambiente, Greenpeace, Kyoto Club e Transport and Environment - l'esame del documento non è ancora iniziato. Sulla proposta, cfr. WWF Italia, *Prende il via l'iter della legge quadro sul clima*, 11 ottobre 2023; ECCO, *Guidare la transizione da destra a sinistra: una legge sul clima in Italia*, 22 agosto 2022.
68. Solo per citarne alcuni report elaborati dalla società civile, cfr. WWF, *Nel piano energia e clima troppo gas e poche rinnovabili*, 6 luglio 2023; Ecco, *PNIEC: è arrivata la pagella*, 20 luglio 2023; Legambiente, *Stop ai combustibili fossili*, 13 settembre 2023.
69. ECNO, *Net zero risk in European climate planning: A snapshot of the transparency and internal consistency of Member States' NECPs*, 2024, p. 64.
70. Diverse associazioni ambientaliste italiane hanno espresso il proprio disappunto rispetto al contenuto della proposta di PNIEC aggiornato e in merito alle modalità partecipative adottate dal MASE nel procedimento di consultazione per l'aggiornamento del PNIEC. Al riguardo, si veda il [comunicato congiunto](#) del 6 luglio 2023 adottato da WWF, Greenpeace, Legambiente, Kyoto Club e Transport & Environment, in cui si censura apertamente la condotta seguita dallo Stato italiano. Inoltre, l'iniziativa seguiva una precedente azione a livello europeo che si è conclusa con l'adozione di una *Joint letter to Commission on need for Public Participation in NECP revision process* del 20 aprile 2023.
71. Commissione Europea, 'European Commission staff working document, Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Italy Accompanying the document "commission recommendation on the draft updated integrated national energy and climate plan of Italy covering the period 2021-2030 and on the consistency of Italy's measures with the Union's climate- neutrality objective and with ensuring progress on adaptation, 2023, ([link](#)).
72. Dopo un primo report del 26 maggio 2023, dal titolo eloquente «*La partecipazione effettiva del pubblico nel processo di aggiornamento del PNIEC tra diritto dell'UE e Convenzione di Aarhus. Qualcosa non torna...*», in cui si evidenzia l'inadeguatezza delle misure informative e partecipative sul PNIEC adottate dal governo italiano, il 5 agosto 2023, l'associazione A Sud ha presentato una comunicazione davanti al Comitato di controllo della Convenzione di Aarhus (ACCC), in seguito rubricata *ACCC/C/2023/205*. L'atto aveva prevalentemente ad oggetto la violazione degli artt. 9(4), 10, 11 e 14 del regolamento 2018/2019 e degli artt. 3, 5, 6 e 7 della Convenzione di Aarhus, che nel complesso rilevano ai fini dell'informazione e della partecipazione del pubblico durante il processo di consultazione per l'aggiornamento del PNIEC. Si tratta del primo procedimento sul tema promosso a livello europeo innanzi a un organo sovranazionale (cfr. ACCC, Commission for Europe, A Sud Ecologia e Cooperazione Odv ETS, *Communication from the public concerning Italy. Filed pursuant to chapter VI of the Decision of the meeting of the Parties n. 1/7 of 21-23 October 2002*, August 5, 2023).
73. Sul punto si veda il contributo rilasciato da Michel Forst, UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention, sull'editoriale "Domani". In particolare, il relatore critica il nuovo reato di danneggiamento di beni culturali e artistici che permette alle autorità di arrestare gli attivisti responsabili di aver gettato vernice su un edificio come attività di protesta e di condannarli a una pena fino a un anno di carcere unitamente a sanzioni amministrativa particolarmente elevata cfr. M. Forst, *The criminalisation of environmental defenders is not an adequate response to civil disobedience*, in Domani, 2023; in merito a tali misure legislative si veda il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Claudio Borghi e altri comunicato alla presidenza il 23 novembre 2022, n. 368, Modifiche all'articolo 518-duodecies del codice penale, in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici, e all'articolo 381 del codice di procedura penale, sulla disciplina dell'arresto facoltativo in flagranza ([link](#)).
74. ISPRA, *Efficiency and decarbonization indicators in Italy and in the biggest European Countries*. Edition 2023, report 386/2023, p. 27.
75. Con una quota del 18%, l'Italia è il secondo Paese membro dell'UE per consumo di gas, cfr. Agora Energiewende, *Breaking free from fossil gas A new path to a climate-neutral Europe Study*, 2023, p. 77.
76. S. Black, A. A. Liu, I. W. H. Parry e N. Vernon, *IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update*, 2023.
77. Legge *27 aprile 2022, n. 34* (in G.U. 28/04/2022, n. 98), art. 16.
78. MASE, *Direttiva 4 agosto 2022*, Allegato 1- elenco operatori.
79. Climate Action Tracker, *Massive gas expansion risks overtaking positive climate policies*, 2022, p. 2.
80. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Gas: Pichetto, c'è nuova centralità italiana, puntare su diversificazione e nuovi rigassificatori*, 20 Novembre 2023. Sul c.d. Piano Mattei, cfr. decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161. Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano. (23G00173) convertito con modificazioni dalla *legge 11 gennaio 2024, n. 2* (in G.U. 13/01/2024, n. 10).
81. Oil Change International, *Italy's SACE breaks climate promise with \$500 million guarantee for Peru oil refinery*, 11 luglio 2023.
82. Recommon, *L'Italia continuerà a dare sussidi pubblici al comparto fossile*, 21 marzo 2023.
83. Infatti, nella c.d. Dichiarazione di Glasgow adottata durante la COP26, diversi Stati, tra cui l'Italia, si sono impegnati a porre fine ai finanziamenti pubblici internazionali per i combustibili fossili, entro la fine del 2022 ([link](#)).
84. SACE, *National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership*, 20 marzo 2023.
85. Oil Change International, *Italy breaks climate promise to end public financing for international fossil fuel projects, publishing 'worst-in-class' climate policy*, 21 marzo 2023.
86. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Clima: Pichetto, Europa sia prima della classe, è sfida per governi e popoli*, 31 marzo 2023.
87. Germany's Federal Foreign Office, *Launch of the Group of Friends for an Ambitious EU Climate Diplomacy*, 17 ottobre 2022.
88. Politico, *Mounting discontent augurs badly for EU Green Deal*, 26 settembre 2023.
89. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Stop auto benzina 2035, Pichetto: "Rinvio positivo, Italia in prima fila"*, 3 marzo 2023.
90. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Ambiente: Pichetto a Bruxelles, "no" a compromesso su emissioni industriali*, 16 marzo 2023.
91. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Case green: Pichetto, testo insoddisfacente, pronti a difesa interesse nazionale*, 4 maggio 2023.
92. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *L'Italia in Consiglio Europeo: proposta di regolamento su ripristino della natura inapplicabile e non sostenibile per categorie*, 20 giugno 2023.
93. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Automotive: Pichetto, Italia dice no a proposta compromesso su emissioni Co2 veicoli pesanti*, 16 ottobre 2023.





Via Macerata 22A, 00176 Roma  
+39 06 96030260 [segreteria@asud.net](mailto:segreteria@asud.net)  
[www.asud.net](http://www.asud.net)