

RICCARDO LUPORINI
SCUOLA SUPERIORE SANT'ANNA, PISA

Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale

Abstract: *The paper investigates how the relationships between climate change, disasters and human rights are framed within the realm of international law. The paper takes into exam: i) the interaction between international climate change law and international disaster law; ii) the integration of human rights into international climate change law and international disaster law; iii) the international human rights obligations applicable to climate action and disaster management. The aim is to shed light on the synergies and conflicts between the three relevant international law regimes.*

Keywords: Climate change; disasters; human rights; United Nations.

1. *Introduzione*

La scienza del clima dimostra che la temperatura media globale sta aumentando, che questo aumento si deve principalmente alle emissioni antropogeniche di gas ad effetto serra, e che ciò causa, e continuerà a causare in futuro, una serie di effetti avversi¹. Tra le più serie conseguenze del cambiamento climatico si nota l'incremento di eventi meteorologici estremi, quali ondate di calore, piogge intense e tempeste, e di pericoli graduali e progressivi, come lo scioglimento dei ghiacciai, l'innalzamento del livello del mare e la desertificazione². Tali fenomeni, interagendo con altri fattori di natura sociale, possono dare origine a disastri. Un gruppo intergovernativo di esperti costituito

* L'autore ringrazia Emanuele Sommario e i due revisori anonimi per i commenti ricevuti su precedenti versioni del contributo.

¹ I rapporti del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) costituiscono oggi la più autorevole fonte di evidenza scientifica sul cambiamento climatico. Si può prendere visione dei rapporti sul sito internet dell'IPCC: <https://www.ipcc.ch>. Tutti i siti internet riportati nel contributo sono stati consultati per l'ultima volta nel gennaio 2021.

² Si veda IPCC [C.B. FIELD, V. BARROS, ET AL. (EDS.)], *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2012.

dall'Assemblea generale delle Nazioni unite ha definito il termine «disastro» come un serio sconvolgimento del funzionamento di una comunità o società che, dovuto all'interazione tra eventi pericolosi e condizioni di esposizione, vulnerabilità e capacità, causa perdite e impatti umani, materiali, economici o ambientali³. I dati disponibili attestano che i disastri correlati al cambiamento climatico stanno aumentando significativamente su scala globale, con un impatto crescente in termini di perdita di vite umane e costi economici⁴.

I “disastri climatici” hanno serie implicazioni sul godimento dei diritti umani. Rilevano, in particolar modo, i diritti alla vita, al cibo, all'acqua, alla salute⁵. Anche i diritti di alcuni gruppi considerati particolarmente vulnerabili sono minacciati. I popoli indigeni, ad esempio, abitano alcuni dei territori maggiormente a rischio, come l'Artico, l'Amazzonia o i piccoli Stati insulari. I più giovani, e le generazioni future, subiranno l'impatto maggiore. Infine, la vulnerabilità ai rischi climatici aumenta con la povertà, dunque i diritti di alcuni individui sono indubbiamente esposti ad un maggior pericolo⁶.

La comunità internazionale si è impegnata a contrastare il cambiamento climatico e a prevenire e rispondere ai disastri. Gli Stati hanno adottato strumenti quali la Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico del 1992 (Convenzione quadro sul clima) e successivi “protocolli” e il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del

³ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, UN Doc. A/71/644, dicembre 2016, p. 13. Traduzione libera dell'autore dalla versione ufficiale in lingua inglese: «*a serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts*». Sulla definizione di «disastro» nel diritto internazionale, si veda: G. BARTOLINI, *A taxonomy of disasters in international law*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge 2018.

⁴ Si veda ad esempio UNDRR, CRED, *Human cost of disasters. An overview of the last 20 years (2000-2019)*, 2020, disponibile al sito web: www.undrr.org/media/48008/download.

⁵ Si veda in via generale: CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI ONU, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, gennaio 2009. Più nel dettaglio, *infra* sezione 4.

⁶ Si veda in generale IPCC [C.B FIELD, V.R. BARROS, ET AL. (EDS.)], *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014. Si veda anche I. KELMAN, J.C. GAILLARD, et al., *Learning from the history of disaster vulnerability and resilience research and practice for climate change*, «Natural Hazards», 82, 2016.

rischio di disastri (Quadro di Sendai) del 2015 e dato vita a due distinti regimi internazionali⁷. Allo stesso tempo, i meccanismi ONU volti alla tutela dei diritti umani, come il Consiglio dei diritti umani, le sue procedure speciali e gli organismi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani, si sono sempre più occupati di contrasto al cambiamento climatico e di gestione dei disastri nelle loro risoluzioni ed altre autorevoli pronunce⁸. Inoltre, il legame tra cambiamento climatico, disastri e godimento dei diritti umani è al centro di un numero crescente di procedimenti giudiziari e semi-giudiziali dinanzi a corti e altri organismi internazionali⁹.

Alla luce di questi recenti sviluppi, il contributo indaga le interconnessioni tra il contrasto al cambiamento climatico, la gestione dei disastri e la tutela dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo. In particolare, si prendono ad esame: i) l'interazione tra il diritto internazionale del clima e il diritto internazionale dei disastri; ii) l'integrazione dei diritti umani nel diritto internazionale del clima e nel diritto internazionale dei disastri; e iii) gli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani applicabili al contrasto al cambiamento climatico e alla gestione dei disastri. Lo studio ha lo scopo di mettere in evidenza le sinergie e le discordanze tra i tre diversi regimi di diritto internazionale che vengono in rilievo¹⁰.

⁷ Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico, 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, *United Nations Treaty Series*, 1771, p.107; Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico, 11 dicembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, *United Nations Treaty Series*, 2303, p.148; Accordo di Parigi, 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016, *United Nations Treaty Series*, 54133. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030)*, adottato alla Terza conferenza mondiale delle Nazioni unite sulla riduzione del rischio di disastri, 18 marzo 2015.

⁸ Si veda *infra* sezione 4.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Il rapporto tra cambiamento climatico, disastri e diritti umani ha indubbiamente avuto un importante sviluppo anche nel quadro del diritto dell'Unione europea. Si può citare, a titolo di esempio, la recente Risoluzione del Parlamento europeo su «*Gli effetti del cambiamento climatico sui diritti umani e il ruolo dei difensori dell'ambiente in questo ambito*» del 19 maggio 2021, 2020/2134 (INI). Per il presente contributo l'autore ha deciso di concentrarsi unicamente sulle fonti di diritto internazionale e in particolare sugli strumenti adottati sotto l'egida delle Nazioni unite, senza esaminare nel dettaglio i sistemi regionali.

2. *L'interazione tra il diritto internazionale del cambiamento climatico e il diritto internazionale dei disastri*

Con la Convenzione quadro sul clima del 1992, gli Stati istituirono un Segretariato internazionale e una Conferenza degli Stati Parte (COP, dall'inglese *Conference of the Parties*)¹¹. È tramite le decisioni adottate alle COP che il regime internazionale del cambiamento climatico si è sviluppato nelle ultime due decadi. Da queste, sono scaturiti altri due trattati internazionali vincolanti: il Protocollo di Kyoto del 1997 e l'Accordo di Parigi del 2015¹².

Al contrario, per il momento non esiste una Convenzione quadro sui disastri. L'emergente "diritto internazionale dei disastri" è per lo più composto da un insieme eterogeneo di trattati di cooperazione bilaterale e trattati multilaterali settoriali¹⁵. Con lo scopo di sistematizzare la materia, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni unite (Commissione) ha adottato nel 2016 un Progetto di articoli su «La protezione delle persone in caso di disastri», raccomandando all'Assemblea generale di utilizzare il testo come base per elaborare una Convenzione internazionale¹⁶. Il tema è ancora in discussione all'Assemblea¹⁷. Tuttavia, il Progetto di articoli rimane di per sé un documento internazionale autorevole che, in parte, codifica il diritto internazionale vigente in materia e, per altri versi, segnala la necessità di uno sviluppo progressivo¹⁸.

¹¹ Si rimanda al sito internet del Segretariato per le necessarie informazioni e per consultare le decisioni adottate alle COP: <https://unfccc.int>.

¹² Si veda *supra* nota 7.

¹⁵ Come ad esempio la *Tampere Convention on the provision of telecommunication resources for disaster mitigation and relief operations*, adottata il 18 giugno 1998. Per tutti i trattati internazionali in materia di gestione dei disastri si consultino: «*IDL database*», *International disaster law project* (<http://disasterlaw.sssup.it/disasters-database/>) e «*Disaster law database*», Federazione internazionale della croce rossa (<https://disasterlaw.ifrc.org/disaster-law-database>).

¹⁶ ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-eight session*, UN Doc. A/71/10, 2016.

¹⁷ Si veda per ultimo ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Protection of persons in the event of disasters* [sul rapporto della Sesta commissione (A/76/495, para. 7)], UN Doc. A/RES/76/119, dicembre 2021.

¹⁸ Si vedano, tra gli altri: G. BARTOLINI, *Il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla 'Protection of Persons in the Event of Disasters'*, «*Rivista di Diritto Internazionale*», 3, 2017; E. VALENCIA-OSPINA, *The Work of the International Law Commission on the 'Protection of Persons in the Event of Disasters'*, «*Yearbook of International Disaster Law*», 1/2018, 2019; e per una visione critica: D.

Inoltre, nel 2015 la comunità degli Stati ha adottato, sempre sotto l'egida delle Nazioni unite, un importante strumento di "soft law": il già citato Quadro di Sendai. Il Quadro di Sendai, che sostituisce simili strumenti adottati nelle due decadi precedenti¹⁹, si prefigge l'obiettivo di ridurre in modo sostanziale il rischio di disastri, e così le perdite umane e gli impatti economici e sociali a livello globale. Rispetto agli strumenti precedenti, la novità del Quadro di Sendai è quella di promuovere un approccio anticipatorio e di focalizzarsi sul "rischio di disastro", quindi sulle attività di prevenzione, mitigazione e preparazione²⁰.

Dal punto di vista formale, i riferimenti reciproci tra i due regimi sono limitati. Da un lato, il preambolo della Decisione di adozione dell'Accordo di Parigi accoglie («welcome») l'adozione del Quadro di Sendai²¹. Dall'altro, il cambiamento climatico e gli strumenti internazionali attinenti non sono mai menzionati nel Progetto di articoli della Commissione, neppure nel commentario adottato congiuntamente agli articoli. Mentre nel Quadro di Sendai si afferma chiaramente che: «[t]he climate change issues mentioned in this Framework remain within the mandate of the United Nations Framework Convention on Climate Change under the competences of the Parties to the Convention»²². Presumibilmente, alcuni Stati preferivano tenere i due negoziati ben

TLADI, *The International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters: Codification, Progressive Development or Creation of Law from Thin Air?*, «Chinese Journal of International Law», 16, 2017.

¹⁹ Cfr. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*, adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri naturali, 27 maggio 1994; *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*, adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri, 22 gennaio 2005.

²⁰ Cfr. M. TOSCANO-RIVALTA, *Disaster risk reduction in light of COVID-19 crisis*, «Questions of International Law», 70, 2020, p.39. Si veda anche: F. ZORZI GIUSTIANI, *Something old, something new: Disaster risk reduction in international law*, «Questions of International Law», Zoom-in 49, 2018; M. ARONSSON-STORRIER, K. BOOKMILLER (EDS.), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019.

²¹ Cfr. COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA, *Adoption of the Paris Agreement*, Decision 1/CP.21, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, gennaio 2016.

²² Cfr. Quadro di Sendai, p. 11.

separati; in questo senso si espressero, ad esempio, gli Stati Uniti alla Conferenza di Sendai²³.

Dal punto di vista sostanziale, il diritto internazionale del clima disciplina in primo luogo l'obbligo di "mitigazione del cambiamento climatico", cioè il dovere per gli Stati di ridurre le proprie emissioni di gas ad effetto serra, al fine di prevenire un'interferenza dannosa con il sistema climatico²⁴. Il diritto internazionale dei disastri, invece, ha ad oggetto prima di tutto la "risposta" ai disastri, specialmente la regolamentazione dell'assistenza internazionale che deve essere fornita a seguito di gravi eventi calamitosi²⁵. In questo senso, i due regimi si occupano di aspetti di fatto differenti e distanti tra loro.

D'altro canto, settori assai più vicini sono quelli dell'"adattamento al cambiamento climatico" e della "riduzione del rischio di disastri". L'IPCC definisce "adattamento" come «*the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities*»²⁶. L'Accordo di Parigi si pone l'obiettivo di incrementare la capacità di adattamento agli effetti avversi del cambiamento climatico e stabilisce, all'Articolo 7, il «*global goal on adaptation*», per cui ogni Stato Parte deve impegnarsi nella pianificazione ed esecuzione di misure per aumentare

²³ «*The United States is actively participating in the negotiations on the post- 2015 development agenda, as well as in the UN Framework Convention on Climate Change negotiations. We recognize that there is an important relationship among disaster risk reduction, climate change adaptation, and sustainable development. However, the post-Hyogo framework should not seek to prejudge the sustainable development goals, financing for development, or climate change discussions, which are the subject of separate negotiations*». Cfr. Terza conferenza mondiale sulla riduzione del rischio di disastri, *Opening Statement by the Delegation of the United States of America as Prepared for delivery by Thomas Staal, Acting Administrator for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, United States Agency for International Development*, disponibile al sito internet: [www.preventionweb.net/files/globalplatform/usa\[1\].pdf](http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/usa[1].pdf).

²⁴ In questo senso l'Articolo 2 del Convenzione quadro sul clima. Sul diritto internazionale del cambiamento climatico si veda in generale: K. R. GRAY, R. TARASOFSKY, C. CARLARNE, *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, Oxford University Press; D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, 2017, Oxford University Press; B. MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, 2018.

²⁵ Si veda in generale: A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI, *International Disaster Response Law*, 2012, Springer; S. C. BREAU, K. L. H. SAMUEL, *Research Handbook on Disasters and International Law*, 2016, Elgar.

²⁶ Cfr. IPCC [C. B. FIELD, V BARROS, et al. (eds.)], *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, 2012, p. 5.

l'adattamento a livello interno²⁷. Tali misure possono spaziare dalla gestione delle risorse idriche, all'agricoltura sostenibile, alle stesse attività di prevenzione dei “disastri climatici” e variano significativamente in base allo specifico contesto in cui vengono attuate²⁸. I Paesi sviluppati devono inoltre assicurare sostegno finanziario e tecnologico agli Stati sottosviluppati e maggiormente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, per assisterli nell'aumentare la loro capacità di adattamento²⁹.

La “riduzione del rischio di disastri” comprende invece tutte le attività di prevenzione, mitigazione e preparazione ai disastri – incluso disastri che non sono relazionati al cambiamento climatico come terremoti o disastri di origine industriale³⁰. Esempi di queste attività sono: la ricollocazione di persone e beni lontano da un'area di pericolo (prevenzione); la costruzione di barriere contro il rischio alluvioni (mitigazione); l'attivazione di sistemi di allerta precoce (preparazione)³¹. Alla riduzione del rischio di disastri è dedicato, oltre al Quadro di Sendai nella sua interezza, anche l'Articolo 9 del Progetto di articoli della Commissione, che afferma l'obbligo di ridurre il rischio di disastri attraverso l'adozione di tutte le misure appropriate³².

Le stesse misure di riduzione del rischio di disastri, quando applicate specificamente al rischio di “disastri climatici”, possono essere considerate anche misure di adattamento. In altre parole, le due *policies* sono intrinsecamente connesse ed in parte sovrapponibili³³. È per questo che a seguito dell'adozione dell'Accordo di Parigi e del Quadro di Sendai nel 2015, accademici e professionisti del settore sostengono la necessità di un'attuazione

²⁷ Cfr. Accordo di Parigi, Articolo 7.

²⁸ Per alcuni esempi si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Climate Action: Adaptation to climate change*, al sito internet: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en.

²⁹ Cfr. Accordo di Parigi, in particolare Articoli 7(6), 9, 10, 11.

³⁰ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, 2016.

³¹ Si veda UNDRR, *Disaster risk reduction and disaster risk management*, al sito internet: <https://www.preventionweb.net/disaster-risk/concepts/drr-drm/>.

³² Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Rapporto della Commissione di diritto internazionale*, 2016, *Draft Article 9*.

³³ Cfr. J. MERCER, *Disaster risk reduction or climate change adaptation: are we reinventing the wheel?*, «Journal of International Development», 22, 2010.

coerente, allineata e per quanto possibile integrata degli obblighi e degli impegni presi in questi due settori³⁴.

3. *L'integrazione dei diritti umani nel diritto internazionale del cambiamento climatico e nel diritto internazionale dei disastri*

In dottrina è stato già evidenziato come alcune disposizioni della Convenzione quadro sul clima, sebbene non facciano uso del tipico “*rights language*”, disciplinino interessi e principi prossimi alla tutela dei diritti umani, potendosi dunque interpretare come un “*endorsement*” ad alcuni diritti³⁵. Ad esempio, l'Articolo 1 della Convenzione definisce gli effetti avversi del cambiamento climatico come cambiamenti che hanno, tra le altre cose, effetti deleteri significativi sulla salute umana e il benessere. Mentre all'Articolo 6, la Convenzione obbliga gli Stati Parte a promuovere e facilitare l'educazione, l'accesso all'informazione e la partecipazione pubblica in relazione al cambiamento climatico e ai suoi effetti.

Il primo riferimento esplicito ai diritti umani in una Decisione della COP giunge nel 2010, con i *Cancun Agreements* che esortano gli Stati Parte «*[to] fully respect human rights*»³⁶. A seguito di questa prima apertura, ha avuto inizio il negoziato per l'inclusione dei diritti umani nel nuovo trattato internazionale sul clima, che sarebbe stato poi adottato alla COP21 a Parigi. Sollecitati dal lavoro di advocacy di alcuni organi ONU e di alcune ONG specializzate, gli Stati Parte si dimostrarono sin da subito divisi sul tema. Alcuni

³⁴ Si veda tra gli altri: R. LYSTER, R. VERCHICK, *Research Handbook on Climate Disaster Law*, Elgar, 2018; D. A. FARBER, *The Intersection of International Disaster Law and Climate Change Law*, «Yearbook of International Disaster Law» 2(2019), 2021; K. PETERS, L. LANGSTON, ET AL., ‘Resilience’ across the post-2015 frameworks: towards coherence?, 2016, Overseas Development Institute, disponibile al sito internet <https://cdn.odi.org/media/documents/11085.pdf>; T. NATOLI, *Literature review on aligning climate change adaptation (CCA) and disaster risk reduction (DRR)*, IFRC | UCC, 2019, disponibile al sito https://ifrcgo.org/africa/img/disaster-law/resources/20191208_CCA_DRR_Review_.pdf.

³⁵ Cfr. L. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond* in J. H. KNOX AND R. PEJAN (EDS.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2018, p. 240.

³⁶ Cfr. COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA, *Decision 1/CP.16*, UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, marzo 2011, para 8.

Stati, come Costa Rica, Cile e altri membri della *Asociación Independiente de América Latina y el Caribe*, sostenevano l'inclusione di un riferimento esplicito ai diritti umani nella parte operativa del trattato, in particolare all'Articolo 2. Altri Stati sono invece notoriamente restii ad inserire riferimenti ai diritti umani in trattati internazionali³⁷. Il compromesso raggiunto fu quello di includere un riferimento ai diritti umani nel preambolo dell'Accordo: «*Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development*». Il significato e il valore di questo paragrafo sono stati ampiamente dibattuti in dottrina³⁸. In via generale, il riferimento ai diritti umani, seppur di per sé estremamente importante, appare assai circoscritto. Stando ad un'interpretazione letterale del testo, la tutela dei diritti umani risulta considerata esclusivamente in rapporto all'adozione di misure di contrasto al cambiamento climatico, e non ai suoi effetti *tout court*. Inoltre, il testo non utilizza la tripartizione, oramai accettata, del rispettare, proteggere e realizzare (*respect, protect and fulfil*) i diritti umani, alla quale si preferisce un generico «*respect, promote and consider*». Inoltre, si fa riferimento ai «rispettivi obblighi» degli Stati Parte, chiarendo che l'Accordo di Parigi non può dar vita a nuovi obblighi in materia di tutela dei diritti umani. Infine, nella lista, certamente non esaustiva, dei diritti esplicitamente menzionati nel testo si trova anche il diritto allo sviluppo. Tale diritto può anche essere interpretato come il diritto dei Paesi meno sviluppati e degli individui che vi abitano di perseguire lo sviluppo “malgrado” alcune limitazioni derivanti dalle politiche di contrasto al cambiamento climatico.

Come nel caso del diritto internazionale sul clima, anche i primi strumenti universali in materia di gestione dei disastri non contengono espliciti riferimenti ai diritti umani³⁹.

³⁷ Cfr. B. MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, «Climate Law» 109, 2016.

³⁸ Si veda tra gli altri: B. MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, 2016; L. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime*, 2018; S. ATAPATTU, *Climate Change, Human Rights, and COP 21*, in «Georgetown Journal of International Affairs», 2, 2016.

³⁹ Si veda *supra* nota 16.

La prima menzione giunge nel 2015 – stesso anno dell’adozione dell’Accordo di Parigi – con il Quadro di Sendai. I diritti umani sono menzionati nei “principi guida” del Quadro. Il paragrafo 19 (c) recita: «[m]anaging the risk of disasters is aimed at protecting persons and their property, health, livelihoods and productive assets, as well as cultural and environmental assets, while promoting and protecting all human rights, including the right to development”. Anche in questo caso è stato notato come, malgrado dall’importante paragrafo emerga chiaramente l’approccio “*people-centred*” del Quadro di Sendai, il riferimento ai diritti umani risulti assai vago, senza specificare quali diritti rilevino e a quali obblighi gli Stati debbano adempiere⁴⁰. Inoltre, in questo caso l’unico diritto ad essere esplicitamente menzionato nel testo è proprio il diritto allo sviluppo, la cui interpretazione, come già notato, è controversa.

A seguito dell’adozione dell’Accordo di Parigi e del Quadro di Sendai nel 2015, l’attenzione degli osservatori si è spostata sul ruolo che i diritti umani possono assumere nell’attuazione di questi due strumenti. Per quanto riguarda il cambiamento climatico, l’attenzione è rivolta al c.d. “*Paris Rulebook*”, ossia le linee guida di attuazione dell’Accordo di Parigi elaborate da alcuni *subsidiary bodies* e adottato, quasi nella sua interezza, alla COP24 di Katowice nel dicembre 2018⁴¹. La dottrina ha recentemente dimostrato come l’integrazione dei diritti umani nel *Paris Rulebook* non possa essere considerata soddisfacente⁴². Dalla pianificazione e attuazione di azioni di mitigazione o adattamento, alla finanza climatica, ai meccanismi di monitoraggio e valutazione, il

⁴⁰ Cfr. M. HESSELMAN, *Access to Disaster Risk Information, Early Warning and Education: Implementing the Sendai Framework through Human Rights Law*, in K.L.H. SAMUEL, M. ARONSSON-STORRIER, K.N. BOOKMILLER (EDS.), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019.

⁴¹ Cfr. COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*, UN Doc. FCCC/CP/2018/10/Add.1, Part Two e COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA (serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement), *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1. Si veda anche: S. DUYCK, E. LENNON, W. OBERGASSEL, A. SAVARESI, *Human Rights and the Paris Agreement’s Implementation Guidelines: Opportunities to Develop a Rights-based Approach*, «Carbon & Climate Law Review», 12, 2018.

⁴² Cfr. C.T. ANTONIAZZI, *What Role for Human Rights in the International Climate Change Regime? The Paris Rulebook Between Missed and Future Opportunities*, «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2021.

rispetto e la protezione dei diritti umani non ricevono la considerazione appropriata. Il *Paris Rulebook* è stato completato alla COP26 di Glasgow, dove gli Stati Parte hanno raggiunto il consenso sulla creazione e gestione di meccanismi cooperativi, innanzitutto di mercato, per la riduzione delle emissioni⁴³. Sarà fondamentale valutare attentamente in che misura i diritti umani saranno tenuti in considerazione nell'attuazione di questi meccanismi. Alcuni progetti finanziati dal meccanismo precedente (il *Clean development mechanism* istituito dal Protocollo di Kyoto) hanno infatti generato impatti sociali non trascurabili⁴⁴.

Per quanto riguarda la gestione dei disastri, a partire dal 2016, il Segretario generale ha riportato in una serie di rapporti all'Assemblea generale delle Nazioni unite lo stato dell'arte nell'implementazione del Quadro di Sendai⁴⁵. In questi rapporti, il Segretario sostiene la necessità di un «*inclusive and participatory human rights-based approach*» all'elaborazione, attuazione e valutazione delle strategie di riduzione del rischio dei disastri⁴⁶. Allo stesso tempo, tuttavia, il Segretario sottolinea le difficoltà di mettere in pratica tale approccio, considerando, ad esempio, che i dati sul rischio di disastri disaggregati per reddito, sesso, età, e disabilità non sono ancora disponibili in molti Stati e che senza questi dati è difficile attuare politiche di riduzione del rischio finalizzate alla protezione dei più vulnerabili⁴⁷.

⁴³ Si veda in particolare: COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA (serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement), Decisions-/CMA.3 (Advance unedited version): *Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement; Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement; Work programme under the framework for non-market approaches referred to in Article 6, paragraph 8, of the Paris Agreement*, disponibili al sito internet <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>.

⁴⁴ Si veda tra gli altri: W. OBERGASSEL, L. PETERSON, ET AL., *Human rights and the Clean Development Mechanism: Lessons Learned from Three Case Studies*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2017.

⁴⁵ Si veda per ultimo ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/76/240, luglio 2021.

⁴⁶ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/74/248, luglio 2019, para 31.

⁴⁷ *Ibid.*, para 23.

Diverso è invece il caso del Progetto di articoli della Commissione. Questo perché lo studio della Commissione si è fin da subito concentrato sul “*rights-based approach*”, e dunque il rapporto tra diritti umani e gestione dei disastri è ampiamente affrontato negli Articoli e nel Commentario⁴⁸. Tuttavia, ciò si deve principalmente al fatto che il Progetto di Articoli non è direttamente negoziato dagli Stati, ma da esperti di diritto internazionale. Peraltro, sul tema non sono affatto mancati dibattito e disaccordo tra i membri della Commissione. Difatti, nella fase di negoziazione del testo, qualche membro della Commissione espresse seri dubbi riguardo ad un approccio ai disastri basato sui diritti umani⁴⁹. Anche se non dichiarato esplicitamente, i dubbi erano presumibilmente legati al fatto che tale approccio potesse portare al riconoscimento di un diritto all’assistenza umanitaria internazionale, che poi si sarebbe di fatto tramutato in un dovere dello Stato colpito da un disastro di accettare tale assistenza. Il Relatore speciale suggerì dunque una soluzione di compromesso, in cui il *rights-based approach* risultasse complementare e non alternativo al più tradizionale approccio *needs-based* e che fosse ad ogni modo adottato «alla luce dei principi della sovranità e del non-intervento»⁵⁰. Tale soluzione di compromesso è rinvenibile nel Commentario degli Articoli, segnatamente all’Articolo 1 e 2⁵¹. L’Articolo 5 è invece interamente dedicato ai diritti umani, e recita: «*[p]ersons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights in accordance with international law*». Importanti riferimenti ai diritti umani sono presenti anche in altri articoli e parti del commentario. Si sottolinea in particolare il commentario al già citato Articolo 9, in cui la Commissione afferma che l’obbligo di ridurre il rischio di disastri si basa, tra le altre cose, sul diritto internazionale dei diritti

⁴⁸ Cfr. R. McDermott, *The Human Rights Approach of the International Law Commission in its Work on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in F. Zorzi Giustiniani, E. Sommaro, F. Casolari, G. Bartolini, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge 2018. Sul “rights-based approach” si veda anche *infra* la sezione 4 del presente contributo.

⁴⁹ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the International Law Commission on the Work of Its 61st Session (4 May–5 June and 6 July–7 August 2009)*, UN Doc. A64/10, paras. 159-165. *bis*.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-eight session*, 2016.

umani, specificamente sull'obbligo positivo in capo agli Stati di prendere tutte le misure necessarie per prevenire danni da disastro, come confermato in primo luogo

dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani⁵².

4. *Il cambiamento climatico e i disastri nel diritto internazionale dei diritti umani*

Le principali convenzioni ONU a tutela dei diritti umani non trattano espressamente del rapporto tra questi ultimi e la protezione dell'ambiente, tanto meno del cambiamento climatico. Solo in anni più recenti, specificamente a partire dal 2008, il Consiglio dei diritti umani ha iniziato ad adottare risoluzioni sul cambiamento climatico e a richiedere rapporti sul tema, segnatamente da parte dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani e del Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente⁵³. Nel corso di una decade, questi – ed altri simili – organismi ONU hanno progressivamente fatto luce sugli obblighi di protezione dei diritti umani in capo agli Stati in relazione al cambiamento climatico⁵⁴. Da un esame di questi numerosi rapporti, si distinguono: obblighi sostanziali di tutela dei diritti umani dagli impatti del cambiamento climatico e, in particolare, di protezione dei gruppi più vulnerabili; obblighi procedurali quali garantire l'accesso all'informazione e la partecipazione al *decision-making* in relazione alle politiche di contrasto al cambiamento climatico; e obblighi di cooperazione internazionale, specialmente di

⁵² *Ibid.*, p. 43

⁵³ Le risoluzioni del Consiglio dei diritti umani sono disponibili al sito internet <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Resolutions.aspx>, a partire dalla prima Risoluzione 7/23 del marzo 2008. I rapporti dell'Ufficio dell'Alto Commissario sono disponibili al sito internet <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Reports.aspx>, a partire dal primo rapporto del gennaio 2009, UN Doc. A/HRC/10/61. I rapporti del Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente sono disponibili al sito internet <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/AnnualReports.aspx>, si veda in particolare UN Doc. A/HRC/31/52 del febbraio 2016 e UN Doc. A/74/161 del luglio 2019.

⁵⁴ In dottrina, sul rapporto tra cambiamento climatico e diritti umani, si vedano tra gli altri: S. HUMPHREYS (ED.), *Human rights and climate change*, Cambridge University Press, 2009; J. H. KNOX, *Climate change and human rights law*, «Virginia Journal of International Law», 50, 2010; A. SAVARESI, *Climate Change and Human Rights: Fragmentation, Interplay and Institutional Linkages*, in S. DUYCK, S. JODOIN, AND A. JOHL (EDS.), *Routledge Handbook on Human Rights and Climate Governance*, Routledge, 2018; M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Hart Publishing, 2019.

supporto e assistenza ai Paesi meno sviluppati e maggiormente vulnerabili, che emergono in particolar modo dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁵⁵. Solo in misura minore o marginale, questi documenti trattano dell’impatto che alcune azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico possono avere sul godimento dei diritti umani. Esempi in questo ambito includono il possibile effetto della produzione di agro-combustibili sul diritto al cibo e le implicazioni dei programmi ONU di riduzione delle emissioni dalla deforestazione e degradazione delle foreste (UN-REDD) sui diritti alla terra e alle risorse naturali dei popoli indigeni⁵⁶.

Il disastro come situazione di emergenza è, al contrario, un contesto con cui i trattati a tutela dei diritti umani devono rapportarsi fin da subito. Da un lato, gli Stati sono tenuti a garantire un livello minimo accettabile di tutela in qualsiasi contesto, incluso in situazioni di disastro⁵⁷. Dall’altro lato, i trattati sui diritti umani prevedono la possibilità per gli Stati Parte di limitare i diritti individuali attraverso due principali meccanismi. In primo luogo, i trattati riconoscono allo Stato la possibilità di imporre limitazioni ordinarie ad alcuni diritti, poste determinate condizioni. La severità di tali limitazioni dipenderà dal contesto, e dunque queste potranno essere più rigide in un contesto di emergenza come, appunto, un disastro. Il secondo meccanismo è quello della deroga, ovvero la possibilità, prevista da alcuni trattati a tutela dei diritti umani, di introdurre limitazioni straordinarie ai diritti individuali quando la situazione di emergenza è tale da mettere a repentaglio “la vita della nazione”⁵⁸. Qui si è di fronte, dunque, ad un esempio di potenziale “contrapposizione” tra la gestione dei disastri e la tutela dei diritti individuali, che è però risolta dai trattati stessi.

⁵⁵ Cfr. Patto sui diritti economici, sociali e culturali, adottato il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, *United Nations Treaty Series*, 993, p. 3.

⁵⁶ Cfr. UN Doc. A/HRC/10/61.

⁵⁷ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *General Comment n.3: The Nature of States Parties’ Obligations (Article 2)*, UN Doc. E/1991/23, dicembre 1990, para 10.

⁵⁸ Cfr. E. SOMMARIO, *Stati d’emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Giappichelli, 2018. Si vedano, specificamente su limitazioni ordinarie e straordinarie dei diritti umani in situazioni di disastro: E. SOMMARIO, *Derogations from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (EDS.), *International Disaster Response Law*, Springer, 2012; E. SOMMARIO, *Limitation and Derogation Provisions in International Human Rights Law Treaties and Their Use in Disaster Settings*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge, 2018.

È invece su un rapporto sinergico tra la tutela dei diritti umani e la gestione dei disastri che si fonda il c.d. *human rights-based approach to disasters*. Questa formula è utilizzata in una serie di rilevanti documenti internazionali, a partire dalle *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* del 2006 (è del 2011 la seconda versione), il Rapporto annuale del Relatore speciale sulle *Internally Displaced Persons* (IDPs) del 2009, e il Report dell'*Advisory Committee* del Consiglio dei diritti umani in merito alla «*promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*» del 2015⁵⁹. Discostandosi dal tradizionale approccio *needs-based* all'assistenza umanitaria, l'approccio *rights-based* si fonda sull'idea che gli individui colpiti da un disastro non debbano essere considerati come passivi beneficiari di benevolenza e carità, ma come titolari di diritti, che possono essere rivendicati nei confronti delle autorità pubbliche responsabili. Pilastri del *rights-based approach* diventano dunque la partecipazione, la non-discriminazione e la protezione attiva dei più vulnerabili, e la *accountability*⁶⁰.

Oltre al Consiglio dei diritti umani e a varie procedure speciali, anche gli organismi di monitoraggio dei trattati a tutela dei diritti umani hanno progressivamente affrontato il rapporto tra cambiamento climatico, disastri e diritti umani nei loro autorevoli documenti. Il Comitato per i diritti umani, meccanismo di monitoraggio del Patto sui diritti civili e

⁵⁹ Cfr. CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kälin, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, UN Doc. A/HRC/4/38/Add.1, gennaio 2006; *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, Walter Kälin, *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, UN Doc. A/HRC/16/43/Add.5, gennaio 2011; *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, UN Doc. A/HRC/10/13, marzo 2009; *Promotion and Protection of Human Rights in Post-Disaster and Post-Conflict Situations*, UN Doc. A/HRC/RES/22/16, aprile 2013.

⁶⁰ In dottrina sul "rights-based approach" e disastri: W. KÄLIN, *The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters*, «German Yearbook of International Law», 55, 2012; D. CUBIE, M. HESSELMAN, *Accountability for the Human Rights Implications of Natural Disasters: A Proposal for Systemic International Oversight*, «Netherlands Quarterly of Human Rights», 33, 2015; K. CEDERVALL LAUTA, *Human Rights and 'natural' disasters*, in S. C. Breau, K. L. H. Samuel, *Research Handbook on Disasters and International Law*, Elgar, 2016; E. SOMMARIO, S. VENIER, *Human rights law and disaster risk reduction*, «Questions of International Law», Zoom-in 49, 2018; F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge, 2018.

politici, ha adottato nel 2018 il Commento generale n.36 sul diritto alla vita⁶¹. Nel Commento, il Comitato osserva che il cambiamento climatico, insieme al degrado ambientale e allo sviluppo non sostenibile, costituisce una delle più serie minacce al godimento del diritto alla vita per le presenti e future generazioni⁶². Il Comitato afferma quindi che: «*the obligations of States parties under international environmental law should thus inform the contents of article 6 of the Covenant and the obligation of States parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law*»⁶³. È evidente che questo paragrafo promuova, in modo estremamente chiaro, un rapporto sinergico tra gli obblighi di tutela dei diritti umani e di protezione dell'ambiente. Tra le altre cose, lo stesso Commento incita gli Stati Parte al Patto ad adottare adeguate misure di preparazione e risposta ai disastri (di origine naturale o antropica), che rischiano di minacciare il godimento del diritto alla vita⁶⁴.

Considerando che alcuni tra i diritti economici, sociali e culturali, quali i diritti al cibo, all'acqua e alla salute, sono particolarmente minacciati dal cambiamento climatico e dai disastri, il Comitato preposto alla tutela di tali diritti ha avuto molteplici opportunità per affrontare la questione. In particolare, a partire dal 2008, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha preso ad esame il cambiamento climatico nelle proprie Osservazioni conclusive sui rapporti degli Stati Parte al Patto⁶⁵. Il Comitato si è concentrato principalmente sulla riduzione delle emissioni climalteranti da parte degli Stati maggiormente sviluppati, contestando lo smoderato utilizzo di combustibili fossili, del carbone e del *fracking* e promuovendo invece l'impiego di fonti di energia rinnovabile⁶⁶. Lo stesso Comitato si è però occupato anche di adattamento al

⁶¹ COMITATO PER I DIRITTI UMANI, *General Comment n.36 on the right to life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36, ottobre 2018.

⁶² *Ibid.*, para 62.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, para 26.

⁶⁵ Le Osservazioni conclusive sono consultabili tramite l'*UN Treaty Body Database* al sito internet https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

⁶⁶ Si vedano ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Concluding observations: the Netherlands*, UN Doc. E/C.12/NLD/CO/6, luglio 2017; CESCR, *Concluding observations: Germany*, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6, ottobre 2018; *Concluding observations: Argentina*, UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4, ottobre 2018.

cambiamento climatico e riduzione del rischio di disastri, ad esempio sollecitando alcuni Stati Parte a fare in modo che le misure adottate per far fronte a questi rischi fossero formulate sulla base dei diritti umani e con la partecipazione attiva delle comunità colpite e della società civile⁶⁷.

Chiaramente, anche i comitati volti alla tutela dei gruppi considerati particolarmente vulnerabili, che sono poi anche i più colpiti dagli effetti del cambiamento climatico e dai disastri, si sono molto impegnati su questi temi. Il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne ha adottato nel 2018 una Raccomandazione generale su *Disaster risk reduction in the context of climate change*, con lo scopo di guidare gli Stati Parte alla Convenzione nell'attuazione degli obblighi rilevanti per la riduzione del rischio di disastri e al cambiamento climatico⁶⁸. Il Comitato sollecita gli Stati ad assicurarsi che le misure adottate in questi settori siano *gender responsive* e rispettose dei principi di non discriminazione, partecipazione, *accountability* e accesso alla giustizia⁶⁹. Anche il Comitato per i diritti del fanciullo è stato particolarmente attivo su cambiamento climatico e disastri. Nelle proprie Osservazioni conclusive, il Comitato è sceso sempre più nei dettagli delle misure che devono essere adottate per proteggere i bambini dai rischi connessi al cambiamento climatico e ai disastri. Ad esempio, il Comitato ha sollecitato gli Stati Parte a: raccogliere dati disaggregati che mostrino i maggiori rischi per i bambini dovuti al cambiamento climatico e ai disastri; aumentare la sicurezza delle infrastrutture scolastiche a fronte degli effetti del cambiamento climatico e dei disastri; incorporare strategie “*child-specific*” e “*child-sensitive*” nei propri piani nazionali di prevenzione e preparazione ai disastri e di adattamento al cambiamento climatico⁷⁰. La Convenzione sui

⁶⁷ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Concluding observations: Bangladesh*, UN Doc. E/C.12/BGD/CO/1, aprile 2018; *Concluding observations: Cabo Verde*, UN Doc. E/C.12/CPV/CO/1, October 2018.

⁶⁸ COMITATO PER L'ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE CONTRO LE DONNE, *General Recommendation N.37 on 'Disaster risk reduction in the context of climate change*, UN Doc. CEDAW/C/GC/37, febbraio 2018. Si veda anche: M. MAYRHOFFER, *Gender (In)equality, Disaster and Human Rights - the CEDAW Committee and General Recommendation No. 37*, «Yearbook of International Disaster Law», 1, 2020.

⁶⁹ *Ibid.*, para 43.

⁷⁰ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO, *Concluding observations: Niger*, UN Doc. CRC/C/NER/CO/3-5, novembre 2018, para 36; *Concluding observations: Solomon islands*, UN Doc. CRC/C/SLB/CO/2-3, febbraio 2018, paras 42-43; *Concluding observations: Tonga*, UN Doc.

diritti delle persone con disabilità è invece l'unico trattato ONU di tutela dei diritti umani a far espressa menzione dei disastri⁷¹. All'Articolo 11, la Convenzione afferma l'obbligo per gli Stati Parte di prendere tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluso il verificarsi di «*natural disasters*»⁷². Il Comitato di monitoraggio della Convenzione ha dunque avuto modo di occuparsi di questo tema in svariate Osservazioni conclusive, ad esempio raccomandando agli Stati di elaborare specifiche strategie per includere la protezione delle persone con disabilità nei piani nazionali di risposta alle emergenze e ad organizzare training per i membri del personale soccorritore al fine di prepararli a far fronte ai bisogni delle persone con disabilità in situazione di disastro⁷³.

Infine, agli sviluppi in merito alla relazione tra cambiamento climatico e diritti umani a livello internazionale ha fatto seguito anche l'utilizzo dei diritti umani come argomento giuridico in azioni legali finalizzate a vincolare attori statali e non-statali a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e migliorare le proprie politiche climatiche (c.d. *climate change litigation*)⁷⁴. Se questo tipo di contenzioso ha finora avuto luogo principalmente

CRC/C/TON/CO/1, luglio 2019; *Concluding observations: Mozambique*, UN Doc. CRC/C/MOZ/CO/3-4, novembre 2019.

⁷¹ Sulla Convenzione si veda: G. GIOFFREDI, *Diritti delle persone con disabilità: Convenzione delle Nazioni Unite e ruolo svolto dal Consiglio dei diritti umani*, «Eunomia», 2, 2020.

⁷² Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 13 dicembre 2006, entrata in vigore 3 maggio 2008, *United Nations, Treaty Series*, 2515, p.3.

⁷³ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, *Concluding Observations: Australia*, UN Doc. CRPD/C/AUS/CO/1, ottobre 2013, para 23; COMITATO PER I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, *Concluding Observations: Azerbaijan*, UN Doc. CRDP/C/AZE/CO/1, maggio 2014, para 25.

⁷⁴ Si veda, tra gli altri: M. GOLNARAGHI, J. SETZER, *Climate Change Litigation: Insights into the evolving global landscape. Research report*, Geneva Association, disponibile al sito internet <https://www.genevaassociation.org/research-topics/climate-change-and-emerging-environmental-topics/climate-litigation>; J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, «Transnational Environmental Law», 37, 2018; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, «Diritti umani e diritto internazionale», 1, 2019; S. CASSELLA, *Responsabilite(s) de l'Etat pour le Risque Global Lie aux Changements Climatiques*, «Revue Général de Droit International Public», 2, 2019; A. SAVARESI, J. SETZER, *Mapping the Whole of the Moon: An Analysis of the Role of Human Rights in Climate Litigation*, SSRN, 2021, disponibile al sito internet www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3787963; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, *Ordine internazionale e diritti umani*, «Ordine internazionale e diritti umani» 2020; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: Sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, «Ordine internazionale e diritti umani», 2021; R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early*

dinanzi a corti interne, anche i comitati ONU a tutela dei diritti umani hanno avuto modo di pronunciarsi su due “casi climatici”⁷⁵. Nel reclamo individuale *Teitiota c. Nuova Zelanda*, un cittadino del Kiribati si è rivolto al Comitato per i diritti umani a seguito del rigetto, da parte delle autorità neozelandesi, della sua richiesta di asilo, motivata dai pericoli che l’innalzamento del livello del mare – dovuto al cambiamento climatico – avrebbe posto al godimento del suo diritto alla vita nel Paese di origine⁷⁶. In *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, sedici giovani attivisti climatici di differenti nazionalità hanno sottomesso all’attenzione del Comitato per i diritti del fanciullo un reclamo individuale contro ben cinque Stati la cui inazione climatica stava violando, a parere dei ricorrenti, i loro diritti alla vita e alla salute⁷⁷. Entrambi i ricorsi sono stati rigettati; il primo nel merito, segnatamente perché, a parere del Comitato, il ricorrente non è riuscito a dimostrare che la situazione di pericolo nel suo Paese di origine comportasse un rischio specifico e distinto per il godimento del suo diritto alla vita, e il secondo per mancato esaurimento dei ricorsi interni⁷⁸. Tuttavia, in dottrina è stato ben evidenziato come nelle due pronunce entrambi i comitati confermino ulteriormente che gli obblighi di tutela dei diritti umani comprendono il dovere di agire per contrastare il cambiamento climatico⁷⁹.

reflections on upcoming climate litigation in Italy, «Questions of International Law», Zoom-in 77, 2021; R. LUPORINI, A. KODIVERI, *The role of human rights bodies in climate litigation*, Working Paper, EUI Law, 12, 2021 disponibile al sito internet: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/72765>.

⁷⁵ A livello regionale, almeno quattro ricorsi individuali in materia di cambiamento climatico sono stati presentati alla Corte europea dei diritti umani, che li ha comunicati ai rispettivi Stati convenuti ed ha garantito loro una procedura prioritaria. I vari “casi climatici” sono accessibili attraverso due database, curati rispettivamente dal *Sabin Center for Climate Change Law*: <http://climatecasechart.com/?cn-reloaded=1> e dal *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*: <https://climate-laws.org>.

⁷⁶ COMITATO PER I DIRITTI UMANI, *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, 24 ottobre 2019.

⁷⁷ COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO, *Chiara Sacchi et al. c. Argentina*, UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019, 22 settembre 2021.

⁷⁸ I motivi dei due rigetti sono stati accuratamente esaminati qui: E. SOMMARIO, *When Climate Change and Human Rights Meet A Brief Comment to the UN Human Rights Committee’s Teitiota Decision*, «Questions of International Law», Zoom-in 77, 2021; M. LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: La petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina et al. non supera il vaglio del comitato sui diritti del fanciullo*, «SidiBlog», disponibile al sito internet <http://www.sidiblog.org/2021/11/15/cronaca-di-una-decisione-di-inammissibilita-annunciata-la-petizione-contro-il-cambiamento-climatico-sacchi-et-al-c-argentina-et-al-non-supera-il-vaglio-del-comitato-sui-diritti-del-fanciullo/>.

⁷⁹ *Ibid.* Si veda anche: F. MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni*

5. *Considerazioni conclusive*

I disastri connessi al cambiamento climatico sono in continuo aumento e il loro impatto sul godimento dei diritti umani è sempre più evidente. A fronte di questa importante sfida, con il presente contributo si è voluto indagare come il rapporto tra il contrasto al cambiamento climatico, la gestione dei disastri e la tutela dei diritti umani abbia trovato sviluppo nel diritto internazionale contemporaneo.

Da un lato, il contributo dimostra come da un rapporto sinergico tra tre distinti regimi di diritto internazionale (diritto internazionale del clima, dei disastri e dei diritti umani) scaturiscano obblighi e impegni tra loro assimilabili, a cui gli Stati sono chiamati ad ottemperare. Segnatamente, dalle disposizioni attinenti all'adattamento al cambiamento climatico e alla riduzione del rischio di disastri deriva l'obbligo di elaborare ed adottare a livello interno misure del tutto affini. Inoltre, gli Stati sviluppati hanno l'obbligo di sostenere i Paesi meno sviluppati affinché essi migliorino le proprie capacità di adattamento e resilienza. Tali obblighi trovano conferma nel diritto internazionale dei diritti umani, che riesce, inoltre, ad integrare nell'azione di contrasto al cambiamento climatico e di prevenzione e risposta ai disastri importanti principi e standard di tutela, ad esempio in merito alla protezione degli individui e dei gruppi più vulnerabili e, possibilmente, ad offrire sedi per l'affermazione giurisdizionale e semi-giurisdizionale di tali obblighi.

Dall'altro lato, il contributo evidenzia anche come gli Stati si siano dimostrati finora diffidenti nel dare spazio e riconoscimento ai diritti umani negli strumenti internazionali dedicati al cambiamento climatico e ai disastri. Per giunta, sono state identificate diverse possibilità di "conflitto" tra la tutela dei diritti umani e l'azione climatica o la gestione dei disastri. È stato notato che alcune specifiche attività di contrasto al cambiamento

del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda, in «Rivista di Diritto internazionale», 2020; C. BAKKER, 'Baptism of fire?' *The first climate case before the UN Committee on the Rights of the Child*, «Questions of International Law», Zoom-in 77, 2021.

climatico, come quelle relative alla conservazione delle foreste, hanno avuto serie implicazioni per i diritti dei membri di comunità particolarmente vulnerabili e che, in situazione di disastro, limitazioni ordinarie e straordinarie possono comprimere, in una certa misura, il godimento di diversi diritti umani.

La mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione e risposta ai disastri ad esso connessi sono attività sempre più imprescindibili per garantire una effettiva protezione dei diritti umani. Allo stesso tempo, l'accelerazione della transizione verso una società a zero emissioni e sempre più resiliente può a sua volta avere un impatto considerevole sul godimento di alcuni diritti, non solo il diritto allo sviluppo, ma anche il diritto al lavoro e all'energia. Occorrerà dunque assicurarsi che la transizione avvenga nella maniera più equa e giusta possibile e che gli individui e i gruppi maggiormente vulnerabili siano adeguatamente tutelati.

