

SIDI

Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea

25

## *Pubblicazioni*

### *Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea*

1. *La riforma del Diritto internazionale privato italiano* (I Convegno – Roma 1996), Napoli, 1997
2. *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio* (II Convegno – Milano 1997), Napoli, 1998
3. *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale* (III Convegno – Siena 1998), Napoli, 1999
4. *Riforme Costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale* (IV Convegno – Salerno 1999), Napoli, 2000
5. *La Moneta tra sovranità statale e diritto internazionale* (V Convegno – Torino 2000), Napoli, 2001
6. *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione* (VI Convegno – Padova, Treviso, Venezia 2001), Napoli, 2002
7. *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale* (VII Convegno – Napoli 2002), Napoli, 2003
8. *Ordine internazionale e valori etici* (VIII Convegno – Verona 2003), Napoli, 2004
9. *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* (IX Convegno – Roma 2004), Napoli, 2005
10. *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X Convegno – Trieste-Gorizia 2005), Napoli, 2006
11. *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno – Alghero 2006), Napoli, 2007
12. *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti* (XII Convegno – Milano 2007), Napoli, 2008
13. *La crisi del disarmo nel diritto internazionale. Nel quarto centenario della morte di Alberico Gentili* (XIII Convegno – Roma 2008), Napoli, 2009
14. *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (XIV Convegno – Bari 2009), Napoli, 2010
15. *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali* (XV Convegno – Bologna 2010), Napoli, 2011
16. *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale* (XVI Convegno – Catania 2011) Napoli, 2012
17. *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole* (XVII Convegno – Genova 2012), Napoli, 2013
18. *Diritto internazionale e pluralità delle culture* (XVIII Convegno – Napoli 2013), Napoli, 2014
19. *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche* (XIX Convegno – Cormayeur 2014), Napoli, 2015
20. *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo* (XX Convegno – Maccrara 2015), Napoli, 2016
21. *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari* (XXI Convegno – Parma 2016), Napoli, 2017
22. *Migrazioni e Diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (XXII Convegno – Trento 2017), Napoli, 2018
23. *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea* (XXIII Convegno – Ferrara 2018), Napoli, 2019
24. *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni* (XXIV Convegno – Roma 2019), Napoli 2020

SIDI  
Società Italiana di Diritto Internazionale  
e di Diritto dell'Unione Europea

**BENI E VALORI COMUNI  
NELLE DIMENSIONI  
INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE**

*XXV Convegno*  
Lecce  
24-25 settembre 2021

a cura di  
**Susanna Cafaro**

EDITORIALE SCIENTIFICA

Con il sostegno della Cattedra Jean Monnet  
*Legal Theory of European Integration: a Supranational Democracy Model?*



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright maggio 2022

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-314-3

## INDICE-SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	IX
ANGELA DI STASI	

<i>Relazione introduttiva</i>	XI
SUSANNA CAFARO	

### PRIMA SESSIONE

#### **Ambiente, salute, sostenibilità: valori, strumenti, emergenze**

FRANCESCO FRANCONI	
<i>Beni comuni e sovranità: il diritto internazionale dopo la pandemia</i>	3
FULVIO MARIA PALOMBINO, DONATO GRECO	
<i>La valutazione d'impatto ambientale e sanitario nel prisma della frammentazione del diritto internazionale</i>	25
FRANCESCA ROMANIN JACUR	
<i>The Contribution to Sustainable Development of "Megaregional" Free Trade and Investment Agreements</i>	59
FLAVIA ZORZI GIUSTINIANI	
<i>La solidarietà nella risposta ai disastri ai tempi del Covid-19. Il quadro normativo internazionale e dell'Unione europea</i>	87
RAFFAELE CADIN	
<i>La prassi del Consiglio di sicurezza sul cambiamento climatico: le dinamiche giuridiche prevalenti e la chimera della catartica risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza</i>	111
MARIANNA PACE	
<i>Il valore della norma sul diritto umano all'acqua nel dibattito sui beni comuni</i>	127

## SECONDA SESSIONE

**Valori democratici e rule of law**

FAUSTO POCAR		
	<i>Patrimonio comune dell'umanità e diversità culturale</i>	149
JEAN PAUL JACQUÉ		
	<i>Democratie et état de droit dans l'Union européenne</i>	155
ALESSANDRA PIETROBON		
	<i>Verso un rafforzamento della rule of law nel diritto internazionale pubblico?</i>	165
MARIA ROSARIA MAURO		
	<i>Istituzioni finanziarie internazionali e democrazia: alla ricerca di un nuovo multilateralismo</i>	181
SARA POLI		
	<i>Il rispetto dei valori comuni nell'azione esterna e nel procedimento di adozione delle misure restrittive</i>	213
ELISA BARONCINI		
	<i>Unione europea e rule of law nella governance dell'economia globale: l'approccio al contenzioso per il libero scambio</i>	237
MICHAEL IOANNIDIS		
	<i>Institutional Weakness as a Rule of Law Challenge: The Powers of Conditionality</i>	269
MARCO EVOLA		
	<i>Lo stato di diritto nella procedura di ammissione all'Unione europea</i>	289

## TERZA SESSIONE

**Diritti umani e nuove tecnologie**

FABIO BASSAN		
	<i>Nuove tecnologie e governance della regolazione sovranazionale</i>	311
JAN VON HEIN		
	<i>Determining Jurisdiction for Violations of Personality Rights and Data Protection Rules</i>	331
ROSANNA PALLADINO		
	<i>La tutela dell'identità e dei dati personali nell'era digitale: il bilanciamento dei diritti tra "valori comuni" europei e specificità nazionali</i>	349
GIANPAOLO MARIA RUOTOLO		
	<i>Imparzialità e indipendenza dei giudici, intelligenza artificiale, diritto internazionale</i>	369

DIEGO MAURI	
<i>La nozione di «dignità umana» nel dibattito sulle armi autonome</i>	391
ILJA RICHARD PAVONE	
<i>Riflessioni sul Gene Editing e il patrimonio comune dell'umanità nell'era del CRISPR-Cas9</i>	407
ANTONIO LAZARI	
<i>Di ciberleviatani e valori: cartografia della governance digitale nel prisma del diritto europeo e comparato</i>	433
<i>Appendice</i>	463



# LA PRASSI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO: LE DINAMICHE GIURIDICHE PREVALENTI E LA CHIMERA DELLA CATARTICA RISOLUZIONE TEMATICA SUL BINOMIO CLIMA/SICUREZZA

Raffaele CADIN\*

SOMMARIO: 1. La comunità internazionale e le Nazioni Unite entrano nel tempo dell'Antropocene. – 2. Il complesso ed articolato rapporto tra sicurezza ed emergenze ambientali globali generate dal cambiamento climatico. – 3. Genesi ed evoluzione della prassi del Consiglio di sicurezza sul binomio clima/sicurezza. – 4. “L’Isola che non c’è”: la mancata adozione da parte del Consiglio di sicurezza di una risoluzione tematica su clima e sicurezza. – 5. *Post-scriptum* sul “sanguinoso” veto solitario della Federazione Russa del 13 dicembre 2021: la “Waterloo climatica” del regime di Putin.

## *1. La comunità internazionale e le Nazioni Unite entrano nel tempo dell'Antropocene*

Di fronte alla conclusione da tempo raggiunta dalla comunità scientifica internazionale circa il rischio che, stante il fenomeno del riscaldamento globale, il cambiamento climatico sia destinato a prevalere sulle nostre capacità di adattamento con conseguenze disastrose sulla popolazione del nostro Pianeta<sup>1</sup>, diversi scienziati condividono la convinzione che l’umanità sia entrata in una nuova era geologica chiamata “Antropocene”<sup>2</sup>: «*The*

\* Professore associato di Diritto Internazionale, Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> L’ultimo Rapporto dell’IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) afferma chiaramente che già ora, agli attuali livelli di riscaldamento planetario, la sfida di realizzare un modello di sviluppo resiliente al clima è piuttosto complessa. Nel caso il riscaldamento globale dovesse far registrare nel prossimo futuro un aumento della temperatura di 1,5°C, tale obiettivo diventerebbe difficilmente raggiungibile con conseguenze potenzialmente irreversibili (Rapporto “Climate Change 2021: The Physical Science”, *IPCC Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report*, 7 agosto 2021, che costituisce la prima parte del Sesto Rapporto di Valutazione dell’IPCC).

<sup>2</sup> Cfr. l’editoriale di F. OLDFIELD, *When and How Did the Anthropocene Begin?*, in *Anthrop. Rev.*, vol. 2(2), 2015, pp. 101 ss., p. 101: «In March of this year, *Nature* published a stimulating article by Simon Lewis and Mark Maslin entitled ‘Defining the Anthropocene’ (Lewis and Maslin, 2015). In it, they proposed criteria for determining the formal onset of the Anthropocene Epoch and from these, derived new starting dates. They proposed two

*core idea of the Anthropocene is that the climate risks we face today are essentially our own doing. The human species in effect has overtaken other forces of nature to become the most significant driver of destruction of the Earth's biosphere. Knowledge of this event forces a compelling reframing of more traditional assumptions regarding the relationship between humanity and nature in favour of a cognitive framework that assigns a determining role to humanity in shaping the direction of future changes in the biophysical and biological systems of planet Earth. Humanity is tasked with deciding how the future of this planet will unfold»<sup>3</sup>. In questa nuova fase, la riflessione critica non può prescindere dall'intuizione che l'essere cosmopolita sia imprigionato in quella che Beck definisce «*a shared global space of threats – without exit*»<sup>4</sup>.*

In seguito, lo stesso Autore ha teorizzato che dai cambiamenti epocali introdotti dall'Antropocene possono discendere «*emancipatory effects*». In particolare, l'«*anthropological shock*» generato dalle scene ampiamente mediatizzate dei disastri induce la comunità internazionale a prendere atto del fatto che le calamità ambientali prevenibili infliggono sofferenze insostenibili alle comunità più povere e vulnerabili. In tale scenario liberatorio, la minaccia esistenziale di un grave disastro (*rectius* ... la sua immaginazione) provoca un senso di ansiogena urgenza e un potente desiderio di cambiamento sociale che a sua volta possono sfociare in orizzonti normativi generatori di «*common goods*»<sup>5</sup>. Il catastrofismo liberatorio introduce, quindi, tre lenti concettuali dinamiche con profonde conseguenze normative nel diritto internazionale contemporaneo: lo spettro della catastrofe planetaria mette in discussione i principi esistenziali (non scritti) della civiltà umana, provocando così uno shock antropologico che determina la catarsi sociale.

Nel contesto concettuale appena descritto, la seduta inaugurale della 76° Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tenutasi presso il Palazzo di Vetro a New York a partire dal 14 settembre 2021, ha segnato

alternatives, ad 1610 and ad 1964. The former date lies some two centuries before the date proposed by Crutzen and Stoermer (2000) in their paper introducing and providing both a definition and a starting point for the Anthropocene. The latter date is over a decade later than an alternative and increasingly discussed onset date arising from Steffen et al.'s paper (2007) identifying a 'Great Acceleration' in detectable human impact on the Earth System beginning in the mid-20th century».

<sup>3</sup> T. SKILLINGTON, *Climate Justice and Human Rights*, New York, 2017, pp. 1-2.

<sup>4</sup> U. BECK, *World at Risk*, Cambridge, 2009, p. 56.

<sup>5</sup> Cfr. U. BECK, *Emancipatory Catastrophism: What Does it Mean to Climate Change and Risk Society?* in *Curr. Sociol.*, vol. 63(1), 2015, pp. 75 ss.

l'entrata delle Nazioni Unite nel tempo dell'Antropocene<sup>6</sup>. «*We are on the edge of an abyss*» ha ammonito il Segretario generale Antonio Guterres rivolgendosi ad un mondo mai così minacciato e diviso e, nonostante ciò, o forse proprio per questo, incapace di trovare nella solidarietà internazionale l'ancora di salvezza dal disastro planetario. E le nuove minacce belliche, sanitarie, ambientali non sono fatalità che colpiscono una umanità disarmata, ma l'esito suicida della guerra scatenata dall'uomo contro il pianeta e la natura. Del resto, qualche giorno prima lo stesso Segretario generale aveva presentato il Rapporto "*Our Common Agenda*" che inizia con la seguente analisi figlia di un allarmante realismo: «*We are at an inflection point in history. In our biggest shared test since the Second World War, humanity faces a stark and urgent choice: a breakdown or a breakthrough. The coronavirus disease (COVID-19) is upending our world, threatening our health, destroying economies and livelihoods and deepening poverty and inequalities. Conflicts continue to rage and worsen. The disastrous effects of a changing climate – famine, floods, fires and extreme heat – threaten our very existence*»<sup>7</sup>.

La consapevolezza di essere di fronte ad un mutamento radicale delle minacce alla sicurezza che segna un innalzamento del rischio globale che non può essere affrontato con approcci superati e strumenti tradizionali ben emerge dal passaggio che segue del suddetto Rapporto: «*our collective peace and security is increasingly under threat as a result of emerging risks and dangerous trends for which traditional forms of prevention, management and resolution are ill suited. This includes protracted conflicts involving transnational networks and new actors, frequently associated with terrorism, rapidly evolving weapons technologies and a growing willingness of regional actors to participate directly in wars. Climate change is contributing to instability and is affecting livelihoods, access to resources and human mobility trends*»<sup>8</sup>.

Tale *idem sentire* finalmente maturato nell'ambito delle relazioni internazionali circa la novità e la gravità di queste minacce e la necessità di un'azione immediata per evitare danni irreversibili non poteva rimanere

<sup>6</sup> L'Antropocene può essere così definito: «epoca geologica attuale, in cui l'ambiente terrestre, nell'insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, viene fortemente condizionato su scala sia locale sia globale dagli effetti dell'azione umana, con particolare riferimento all'aumento delle concentrazioni di CO<sub>2</sub> e CH<sub>4</sub> nell'atmosfera», *Vocabolario – Treccani, Neologismi*, 2016.

<sup>7</sup> *Our Common Agenda*, Report of the Secretary General, New York, 2021, p. 3.

<sup>8</sup> Ivi, par. 88.

senza conseguenze nella coscienza giuridica degli Stati e della comunità internazionale. Si può anzi sostenere che, alla luce dei recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali negli ordinamenti interni e nell'ordinamento internazionale, in alcuni casi già realizzatasi, in altri ancora *in nuce*, si sia entrati in un momento creativo (“*turning point*”) del fenomeno giuridico che beninteso non riguarda soltanto il diritto internazionale in generale e quello dell'ambiente nello specifico, ma che ha significative implicazioni trans-ordinamentali in materia di diritti umani, diritto penale, responsabilità (intergenerazionale) e sicurezza collettiva. Nel senso indicato, si vedano, ad esempio, le tendenze registrate da Pustorino in materia di giustizia ambientale a livello nazionale ed internazionale, con particolare riferimento alla lotta al cambiamento climatico, che potrebbero «rafforzare il valore normativo, sotto il profilo del diritto internazionale generale, degli obblighi internazionali sulla protezione dell'ambiente, sul presupposto che tale regime normativo tuteli valori universali la cui protezione è ormai considerata indifferibile». Lo stesso autore evidenzia che nella giurisprudenza considerata le disposizioni rilevanti per il raggiungimento di queste finalità non siano costituite «soltanto dalle norme internazionali riguardanti specificamente la tutela dell'ambiente, ma anche e soprattutto dalle norme poste a protezione di determinati diritti umani – il diritto alla vita (applicato anche a livello extraterritoriale) e il diritto alla vita privata e familiare –, e da alcuni principi giuridici, come quello dell'equità intergenerazionale»<sup>9</sup>.

Che questa interazione tra diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani sia biunivoca (nel senso che anche la tutela dei diritti ne risulta arricchita ed approfondita), per non dire addirittura “creativa” e “trasformativa” in senso propriamente giuridico, è dimostrato, *inter alia*, dalla recentissima ed innovativa proposta, presentata il 29 settembre 2021 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sull'adozione di un Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti umani sul diritto «*to a safe, clean, healthy and sustainable environment*»<sup>10</sup>. Anche se in questa sede non è possibile soffermarsi sui contenuti e gli aspetti innovativi di questa proposta, è però necessario evidenziarne due punti essenziali ai fini del presente contributo. Il primo è la definizione di questo diritto «*to a safe, clean, healthy and sustainable environment*»

<sup>9</sup> P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ord. int. dir. umani*, n. 3/2021, pp. 596 ss., pp. 604-605.

<sup>10</sup> *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, Raccomandazione 2211 (2021).

contenuta nell'art. 1 del testo del progetto di Protocollo allegato alla Raccomandazione, ovvero «*the right of present and future generations to live in a non-degraded, viable and decent environment that is conducive to their health, development and well-being*», che esprime il suo carattere autonomo e la sua finalità che va ben oltre la tutela di un diritto meramente individuale. Il secondo è l'urgenza avvertita dall'Assemblea parlamentare, che afferma che «*it is high time for the Council of Europe to show ambition and strategic vision for the future by facing up to this major transformative challenge for human rights and securing their enhanced protection in the era of systemic environmental threats to the present and future generations*»<sup>11</sup>.

Il fatto che non si tratti di una esigenza indifferibile sentita soltanto a livello europeo è dimostrato dalla circostanza che ancora più recentemente, in data 8 ottobre 2021, il Consiglio ONU dei diritti umani abbia adottato a stragrande maggioranza e senza voti contrari (43 voti a favore, ma con le astensioni “pesanti” di Cina, Giappone, India e Russia) la risoluzione 48/13 che per la prima volta riconosce «*the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment as a human right that is important for the enjoyment of human rights*» (par. 1), chiedendo agli Stati di cooperare tra loro e con gli altri partners internazionali per dare attuazione a questo nuovo diritto. Nello stesso giorno il Consiglio ha adottato la risoluzione 48/14 in cui «*[d]ecides to appoint, for a period of three years, a special rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change*» (par. 2), questa volta con il voto contrario della Russia<sup>12</sup>.

Nella quadro fenomenologico e normativo in continua evoluzione che si è appena tratteggiato nella massima sintesi, il presente contributo ha la finalità limitata di interrogarsi sul rapporto tra minacce ambientali, in particolare determinate dal cambiamento climatico, e sicurezza internazionale, cercando anche di evidenziare gli ultimi sviluppi in materia nella prassi del Consiglio di sicurezza, nonché gli ostacoli politici e giuridici che finora hanno impedito allo stesso Consiglio di adottare una risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza.

<sup>11</sup> Ivi, par. 1.

<sup>12</sup> Per un primo commento, cfr. A. SAVARESI, *The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?*, in *EJIL: Talk!*, 12 ottobre 2021.

## 2. Il complesso ed articolato rapporto tra sicurezza ed emergenze ambientali globali generate dal cambiamento climatico

È a tutti noto che, con riferimento al rapporto tra sicurezza ed emergenze ambientali causate dal cambiamento climatico, ci sia oramai un consolidato consenso scientifico sull'affermazione che l'umanità si trovi di fronte alla più terribile minaccia che abbia mai affrontato. Certo, ad essere minacciata non è tanto la sicurezza internazionale intesa in senso tradizionale come assenza di conflitto, quanto quella che nel linguaggio diplomatico onusiano viene denominata "sicurezza umana". Anche se non mancano diverse definizioni della nozione di "sicurezza umana", a parere di chi scrive tale concetto altro non è che una rivisitazione attuale del concetto di "pace positiva" che è da sempre l'ideologia metagiuridica alla base della Carta delle Nazioni Unite. In altri termini, non esiste una contrapposizione netta tra "sicurezza degli Stati" e "sicurezza umana" in quanto la seconda non rappresenta l'antitesi della prima, ma la sintesi tra la prima e il concetto di "sviluppo umano"<sup>13</sup>.

Del resto, il Consiglio di sicurezza già nel gennaio 1992 aveva affermato, nella celebre dichiarazione presidenziale *post*-Guerra Fredda, per la prima volta adottata a livello di Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, che «*[t]he absence of war and military conflicts among States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security*»<sup>14</sup>. Basti poi ricordare che la dimensione "positiva" della pace è stata riaffermata e sviluppata in ambito onusiano in numerosissime occasioni, ad esempio, nella dichiarazione proclamata per *consensus* al termine del Vertice mondiale del settembre 2005 in cui si legge che «*peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being*»<sup>15</sup>. Tuttavia, l'utilizzo di questi concetti, in

<sup>13</sup> Così R. CADIN, *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Torino, 2019, p. 209 ss. Si rileva, inoltre, che "la nozione integrata di sviluppo umano deriva, in ultima analisi, dalle interazioni giuridiche tra diritto internazionale dello sviluppo, diritti dell'uomo e diritto internazionale dell'ambiente considerate nel loro insieme. Tali fenomeni di integrazione hanno una forte valenza normativa, in quanto si traducono nella previsione di limiti giuridici ai processi di sviluppo, ma anche una valenza concettuale non marginale, dato che incidono sulla nozione stessa di sviluppo che si arricchisce di nuove dimensioni utili ad una sua migliore realizzazione (p. 202).

<sup>14</sup> *Note by the President of the Security Council*, UN Doc. S/23500, 31 gennaio 1992.

<sup>15</sup> *World Summit Outcome*, risoluzione 60/01 dell'Assemblea generale, par. 9. Inoltre, nel successivo par. 143, sotto il titolo "Human Security", si afferma: «We stress the right of

particolare quello di “sicurezza umana”, irrita diversi Stati, inclusi alcuni membri permanenti del Consiglio di sicurezza, e non è esente neppure da contestazioni accademiche.

Tutto ciò premesso e al netto dell’effetto liberatorio evocato nel paragrafo introduttivo del presente contributo, bisogna riconoscere sia la scarsa utilità delle previsioni catastrofiche sulle conseguenze negative delle emergenze ambientali determinate dal cambiamento climatico, che spesso sono fataliste e non tengono conto della possibilità di ridurre drasticamente le emissioni nocive e di promuovere le capacità di adattamento degli Stati e dei gruppi umani più vulnerabili, sia che allo stato attuale non ci sono ancora studi scientifici in grado di dimostrare l’esistenza di un solido nesso causale diretto tra cambiamento climatico e conflitti.<sup>16</sup> Tuttavia, nella comunità scientifica e nella comunità internazionale si registra un forte consenso su almeno tre punti di partenza nella ricostruzione del complesso binomio clima/sicurezza:

a) il primo è che il cambiamento climatico rappresenti un “*risk multiplier*” (moltiplicatore del rischio). Come ha sostenuto da ultimo un autorevole rapporto del 2020, sebbene il cambiamento climatico sia «*rarely a direct cause of conflict [...] there is ample evidence that its effects exacerbate important drivers and contextual factors of conflict and fragility, thereby challenging the stability of States and societies*». In particolare, il rapporto afferma che il cambiamento climatico può «*increase resource de-*

people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. We recognize that all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential. To this end, we commit ourselves to discussing and defining the notion of human security in the General Assembly». Si ricorda anche che secondo la Commissione indipendente sulla sicurezza umana, co-presieduta da Amartya Sen e Sudako Ogata, il concetto di sicurezza umana implica un nuovo paradigma non più incentrato sulla sicurezza degli Stati, ma sulla sicurezza della gente. Nel Rapporto “Human Security Now” del 2003 vengono inoltre individuati due concetti, quelli di protezione (sul quale si veda anche il famoso Rapporto sulla “Responsibility to Protect” elaborato nel 2001 dalla Commissione internazionale su intervento e sovranità dello Stato) e di accrescimento del potere (“empowerment”) che sono alla base della sicurezza umana. Per approfondimenti, cfr. M. ROBINSON, *Connecting Human Rights, Human Development and Human Security*, in R.A. WILSON (ed.), *Human Rights in the ‘War on Terror’*, Cambridge, 2005, pp. 308 ss.

<sup>16</sup> Cfr. K.J. MACH, C.M. KRAAN, *Science-Policy Dimensions of Research on Climate Change and Conflict*, in *Jour. Peace Res.*, vol. 58(1), 2021, pp. 168 ss., p. 169, che registrano «notable uncertainties about climate–conflict links. They include the relative importance of climate among drivers of conflict. They also involve the mechanisms underpinning climate–conflict interconnections, the conditions under which they manifest, and the difference between linkages to date and those that may become relevant with additional climate change».

*mands, environmental degradation and uneven development, and exacerbate existing fragility and conflict risks»<sup>17</sup>;*

b) il secondo punto è che il cambiamento climatico è una “minaccia esistenziale” non tanto e non soltanto per la civilizzazione umana, prospettiva che pur potendo essere accusata di un vago catastrofismo è condivisa da tutti i membri del Consiglio di sicurezza, quanto e soprattutto per diversi Stati arcipelagici del Pacifico che rischiano letteralmente di essere sommersi nel giro di pochi anni a causa dell’innalzamento delle acque derivante dallo scioglimento dei ghiacciai. Non sarà quindi una causa diretta di conflitti, ma rappresenta un fenomeno che può determinare l’estinzione di diversi Stati e mettere a rischio l’esistenza e il benessere di intere popolazioni in totale dispregio della sicurezza umana<sup>18</sup>;

c) infine, nessuno mette in discussione il fatto che il cambiamento climatico sia una “minaccia progressiva” destinata ad avere effetti sempre più negativi sulla *governance* delle risorse aumentando quindi progressivamente il rischio di conflitti tra e all’interno degli Stati.

Se il rapporto tra clima e sicurezza è così intenso e per così dire strategico, il centro di gravità giuridico del presente contributo è l’interrogativo sul perché il Consiglio di sicurezza non abbia finora adottato una risoluzione tematica in materia, riuscendo talvolta ad inserire soltanto qualche riferimento in risoluzioni su specifici Stati o regioni<sup>19</sup>. Quali sono state le ragioni istituzionali, giuridiche e financo politiche che spiegano perché il Consiglio si è ad oggi limitato ad adottare, sul tema delle implicazioni sulla sicurezza del cambiamento climatico, una modesta dichiarazione presidenziale, per di più nel lontano 2011?

<sup>17</sup> A. DETGES, D. KLINGENFELD, C. KÖNIG, B. POHL, L. RÜTTINGER, J. SCHEWE, B. SEDOVA, J. VIVEKANANDA, *10 Insights on Climate Impacts and Peace: A Summary of What We Know*, Berlin-Potsdam, 2020, p. 4 e p. 11.

<sup>18</sup> Del resto, nella dichiarazione presidenziale del 20 luglio 2011 (UN Doc. S/PRST/2011/15), il Consiglio di sicurezza ha espresso «its concern that possible security implications of loss of territory of some States caused by sea-level-rise may arise, in particular in small low-lying island States». Di interesse, sia pure prevalentemente storico-giuridico perché un po’ datata, anche la “Submission of the Maldives to the Office of the UN High Commissioner on Human Rights on the relationship between climate change and human rights”, *Maldives Submission under Resolution HRC 7/23, 25 settembre 2008*, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/Maldives\\_Submission.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/Maldives_Submission.pdf).

<sup>19</sup> Sull’argomento, cfr. K. CONCA, *Is There a Role for the UN Security Council on Climate Change?*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 61 (1), 2019, pp. 4 ss., M. BINDER, M. HEUPEL, *Contested Legitimacy: The UN Security Council and Climate Change*, in C. KU, S. V. SCOTT (eds), *Climate Change and the UN Security Council*, Northampton, 2018, pp. 186 ss.

### 3. *Genesi ed evoluzione della prassi del Consiglio di sicurezza sul binomio clima/sicurezza*

La prima riunione tematica del Consiglio di sicurezza formalmente incentrata su energia, sicurezza e clima si tenne il 17 aprile 2007 su iniziativa del Regno Unito con un *briefing* dell'allora Segretario generale Ban Ki-moon<sup>20</sup>. Questa storica iniziativa, che si risolse in un dibattito consiliare pubblico a livello ministeriale, suscitò una lettera di protesta al Consiglio del Movimento dei paesi non allineati e del Gruppo dei 77 più la Cina, preoccupati che le competenze in materia dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale non fossero compromesse. C'è peraltro da considerare che diversi Paesi appartenenti ai due raggruppamenti hanno cambiato idea negli anni successivi<sup>21</sup>.

Il 20 luglio 2011 si tenne un'altra riunione tematica del Consiglio di sicurezza su clima e sicurezza, promossa questa volta dalla Germania, che portò all'adozione dell'unica dichiarazione presidenziale mai approvata in materia<sup>22</sup>. Fu un parto particolarmente complesso tanto che ad un certo punto la rappresentante degli Stati Uniti, Susan Rice, si lamentò del fatto che non si riusciva neanche ad adottare una dichiarazione presidenziale su un fatto ovvio, ovvero che il cambiamento climatico ha il potenziale di impattare sulla pace e sicurezza internazionale. In effetti, il contenuto della dichiarazione è di basso profilo. Dopo aver riconosciuto «*the responsibility for sustainable development issues, including climate change, conferred upon the General Assembly and the Economic and Social Council*» e che la Convenzione quadro sul cambiamento climatico del 1992 è lo strumento chiave per affrontare questo fenomeno, il Consiglio esprime preoccupazione per la possibilità che nel lungo periodo gli effetti negativi del cambiamento climatico possano aggravare le attuali minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. Inoltre, il Consiglio evidenzia l'importanza di includere nei rapporti del Segretario generale analisi dei conflitti ed informazioni contestuali sulle implicazioni sulla sicurezza del cambiamento climatico, specie nell'ambito delle operazioni di pace.

L'attuazione di questa dichiarazione presidenziale è stata particolarmente in sordina almeno fin quando nel 2018 è stato istituito il “*Cli-*

<sup>20</sup> UN Doc. S/PV.5663.

<sup>21</sup> Cfr. *The UN Security Council and Climate Change*, in Security Council Report, giugno 2021, p. 5, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate\\_security\\_2021.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf).

<sup>22</sup> La già citata UN Doc. S/PRST/2011/15.

*mate-Security Mechanism*”, un piccolo staff all’interno del Segretariato che ha ampliato la capacità dell’Organizzazione di tenere conto dei rischi alla sicurezza indotti dal clima. In effetti, negli ultimi anni si registra una accelerazione del Consiglio di sicurezza su questa tematica che peraltro non ha ancora portato ad un prodotto normativo compiuto non tanto per ostacoli giuridico/istituzionali quanto per le resistenze di Russia e Cina che hanno trovato un insperato alleato negli Stati Uniti ai tempi dell’amministrazione Trump.

Secondo molti osservatori questa piccola ma significativa svolta si è verificata in seguito all’impressione suscitata in molti membri del Consiglio di sicurezza dalla missione effettuata presso il Lago Chad dal 2 al 7 marzo del 2017, bacino idrico che dal 1960 si è prosciugato di quasi il 90% con effetti catastrofici sulla sussistenza della popolazione locale. In quella occasione il Presidente nigeriano dichiarò che tali effetti hanno costituito la premessa per il successo incontrato dal gruppo terroristico di Boko Haram. Nella risoluzione 2349 (2017), adottata all’unanimità il 31 marzo 2017 ai sensi del Cap. VI della Carta, il Consiglio riconosce «*the adverse effects of climate change and ecological changes among other factors on the stability of the Region [Lake Chad basin], including through water scarcity, drought, desertification, land degradation, and food insecurity, and emphasise the need for adequate risk assessments and risk management strategies by governments and the United Nations relating to these factors*»<sup>23</sup>. Questo linguaggio è diventato un modello normativo per la prassi successiva del Consiglio in situazioni specifiche relative ad un Paese o a una regione<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Par. 26 del dispositivo incluso nella sezione «Root Causes and Development». Si evidenzia che nel dibattito consiliare seguito all’adozione della risoluzione, il rappresentante della Russia, pur manifestando un certo disappunto («The Russian delegation voted in favour of resolution 2349 (2017), on the situation in the Lake Chad basin, owing to the importance of maintaining consensus in the Security Council and given that the language of the document was acceptable to the representatives of the region. However, we believe that it is necessary to stress that not all of our comments and arguments were incorporated into the text of the resolution» (UN Doc. S/PV.7911, p. 4), non ha contestato né l’inserimento del paragrafo sul cambiamento climatico, né la sua formulazione.

<sup>24</sup> Cfr. L. PINESCHI, *Conflict prevention and climate change in the MINUSMA mandate under Resolution 2423 (2018): Mission impossible?*, in *QIL*, 84, 2021, p. 3 ss., che osserva: «[T]he decision of the SC to include the consideration of climate-related effects, ecological changes and natural disasters as a security concern when extending the mandate of certain PKOs in Africa cannot be overlooked. In particular, under Resolution 2423 (2018) of 28 June 2018, the Council expressly recognized the possible impact of the above factors and their effects (including drought, desertification, land degradation and food insecurity) on the stability of Mali and recommended the Government of Mali and the United Nations:

Nella massima sintesi tale svolta ha portato negli ultimi anni a questi principali sviluppi:

a) dal 2018 il Consiglio di sicurezza ha tenuto ben sette riunioni tematiche (delle quali sei aperte) sul rapporto tra clima e sicurezza (promosse rispettivamente dalla Svezia nel 2018, dalla Repubblica Domenicana nel 2019, dalla Germania e dal Niger nel 2020, dal Regno Unito, dall'Irlanda e dal Niger nel 2021) e c'è da considerare che, non essendo il tema all'ordine del giorno del Consiglio, ciò è avvenuto su iniziativa di uno Stato membro nella qualità di Presidente a rotazione dell'organo consiliare;

b) a partire dal 2017 i riferimenti al cambiamento climatico sono proliferati sotto il profilo quantitativo (Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mali, Repubblica Centrafricana, Repubblica democratica del Congo, ecc.) nelle risoluzioni su situazioni specifiche (precedentemente c'era stato un solo caso) e soprattutto è cambiato in maniera sostanziale il linguaggio normativo che ormai fa riferimento alla formula utilizzata nella risoluzione 2349 (2017) sulla crisi generata dal gruppo terroristico di Boko Haram nella regione del bacino del Lago Chad. Inoltre, dal 2021 i riferimenti al link tra sicurezza e clima sono comparsi in risoluzioni su situazioni specifiche fuori dal continente africano: in particolare, nella risoluzione 2561 (2021) sul rinnovo del mandato dell'UNFICYP a Cipro (peraltro relegato nel nono paragrafo preambolare) e nella risoluzione 2576 (2021) (nono paragrafo preambolare e quarto paragrafo, lett. b), num. iv), del dispositivo) sul rinnovo del mandato dell'UNAMA in Iraq<sup>25</sup>;

‘to take into consideration, as appropriate, the security implications of the adverse effects of climate change and other ecological changes and natural disasters, among other factors, in their activities, programs and strategies in Mali’». Curiosamente nell'interessante articolo appena citato il riferimento alla risoluzione 2349 (2017) sulla situazione nel bacino del Lago Chad è relegato in nota, nonostante si tratti della “risoluzione-madre” in materia di considerazione da parte del Consiglio di sicurezza degli effetti negativi del cambiamento climatico sulla stabilità di un Paese o di una regione specifica.

<sup>25</sup> Nel nono par. preambolare della risoluzione 2576 (2021) si legge che il Consiglio di sicurezza «*recognizing* that the adverse effects of climate change, ecological changes, and natural disasters, among other factors, can contribute to desertification and drought, the humanitarian situation and stability in Iraq, and emphasizing the need for comprehensive risk assessments by the Government of Iraq with the support of the United Nations, upon the request of the Government of Iraq, to take meaningful actions to adapt to or mitigate challenges posed by climate change and ecological change». Inoltre, nel quarto paragrafo, lett. b), num. iv), del dispositivo della stessa risoluzione il Consiglio chiede al Rappresentante speciale del Segretario generale e all'UNAMI, su richiesta dell'Iraq, di consigliare, sostenere ed assistere «the Government of Iraq on facilitating regional dialogue and cooperation, including on issues of border security, energy, trade, environment, water, adverse impacts of climate change, infrastructure, public health, and refugees».

c) anche gli sviluppi istituzionali, che dimostrano l'impegno della macchina burocratica amministrativa dell'ONU, ma anche della *membership*, sono stati significativi. Per brevità, oltre al “*Climate-Security Mechanism*” al quale abbiamo già accennato, va sicuramente ricordato il “Gruppo Informale di Esperti dei Membri del Consiglio di sicurezza su Clima e Sicurezza”, anche perché la sua istituzione è stata particolarmente controversa. La nascita del gruppo fu annunciata dalla Germania in occasione della riunione tematica promossa da questo Paese nel 2020 e poi sostenuta da dieci Paesi membri del Consiglio in una lettera al Segretario generale in cui si argomentava che «*the Council would benefit from a more systematic approach and more consistent attention to [climate-related security risks] [...] including during the formulation of mandates and consultations on their renewal*»<sup>26</sup>. Tuttavia, l'opposizione di Cina e Russia è stata durissima: oltre a non partecipare al Gruppo e a negare la sua natura giuridica di organo sussidiario del Consiglio, peraltro mai rivendicata dai proponenti, hanno preteso l'introduzione del riferimento ai membri del Consiglio in modo da rendere chiaro che le sue attività non vanno riferite direttamente all'organo consigliare<sup>27</sup>.

#### 4. “L'Isola che non c'è”: la mancata adozione da parte del Consiglio di sicurezza di una risoluzione tematica su clima e sicurezza

Nonostante il grande interesse non solo giuridico presentato da questa prassi evolutiva, si potrebbe pensare che la montagna abbia partorito il famoso topolino dato il fallimento del tentativo tedesco di far adottare, in occasione della riunione su clima e sicurezza del luglio 2020, una prima risoluzione tematica in materia del Consiglio di sicurezza. La Germania aveva investito molte risorse su questo progetto, sul quale peraltro aveva incentrato la sua stessa campagna per la candidatura a membro non permanente del Consiglio. Inoltre, il testo del progetto di risoluzione è stato sviluppato per diverse settimane insieme a nove membri del Consiglio (Belgio, Repubblica Dominicana, Estonia, Francia, Niger, Saint Vincent e le Isole Grenadine, Tunisia, Regno Unito e Vietnam), ma il prevedibile

<sup>26</sup> Letter dated 27 August 2020 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Germany to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc.S/2020/849.

<sup>27</sup> Per maggiori dettagli, cfr. *The UN Security Council and Climate Change*, cit., p. 10.

mancato sostegno di Russia e Cina e soprattutto l'opposizione durissima di Washington (con annessa minaccia di veto ordinata dall'amministrazione Trump) hanno determinato il ritiro della proposta. Si trattava di un progetto di risoluzione dai contenuti ambiziosi dato che invitava il Segretario generale a considerare le implicazioni sulla sicurezza degli effetti del cambiamento climatico in diversi settori della sua attività che vanno dalla prevenzione dei conflitti, al *peace-building* e alla risposta umanitaria.<sup>28</sup>

Il fallimento del tentativo tedesco è piuttosto sorprendente se si pensa che il Consiglio di sicurezza ha dedicato risoluzioni tematiche ad un gran numero di fenomeni patologici delle relazioni internazionali.<sup>29</sup> Forse può avere influito il fatto che nel settore del clima, pur essendosi succeduti gli allarmi sempre più disperati dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, non si sono verificati negli ultimi anni eventi catastrofici epocali, come gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 o la pandemia da COVID-19.

Quanto agli aspetti istituzionali, nessuno intende disconoscere la competenza principale dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale in materia di lotta al cambiamento climatico e il fatto che il regime giuridico di riferimento sia rappresentato dalla Convenzione quadro del 1992 come implementata dall'Accordo di Parigi del 2015. Ciò premesso, il problema è se il Consiglio debba avere un ruolo assolutamente marginale, come sostengono Russia e Cina, sostenute in parte dall'India, limitato a situazioni specifiche in cui gli effetti del cambiamento climatico sono un moltiplicatore del rischio,<sup>30</sup> o se invece di fronte ad una minaccia emergente, progressiva ed esistenziale quale quella del cambiamento climatico, anche l'organo consigliere debba avere un ruolo importante, in particolare nella prevenzione dei conflitti e nella *governance* delle operazioni di pace in linea con la c.d. "*sustaining peace*". In proposito, c'è da notare che la stessa risoluzione 63/281 (2009) dell'Assemblea generale, sul cambiamen-

<sup>28</sup> Ivi, p. 6.

<sup>29</sup> Tali risoluzioni tematiche sono inquadrare da chi scrive in «dichiarazioni di principi del Consiglio di sicurezza, nel senso peculiare di esplicitare una serie di *standards* di riferimento destinati a guidare, dal punto di vista più sociologico che giuridico, l'operato del Consiglio», R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, pp. 305 ss.

<sup>30</sup> Anche se la Cina e la Russia hanno talvolta ammesso che il cambiamento climatico può acuire i conflitti in determinate situazioni nell'agenda del Consiglio di sicurezza, la posizione di quest'ultimo Paese rimane assai critica sotto questo profilo: «to assume that climate change is the root cause of security issues would mean failing to determine its true causes and taking the wrong path when trying to resolve those issues» (*VTC meeting* del Consiglio di sicurezza del 25 febbraio 2021, UN Doc. S/2021/198, p. 40).

to climatico e le sue possibili implicazioni sulla sicurezza, sembra aprire uno spiraglio quando, dopo aver riconosciuto le differenti responsabilità degli organi onusiani, invita «*the relevant organs of the United Nations, as appropriate and within their respective mandates, to intensify their efforts in considering and addressing climate change, including its possible security implications*» (primo paragrafo del dispositivo).

A chi scrive pare che questo modello olistico, sostenuto dalla stragrande maggioranza degli Stati membri, oltre ad essere più efficace, rifletta meglio l'architettura istituzionale e la distribuzione funzionale delle competenze tra gli organi principali dell'ONU. Inoltre, la logica della sicurezza collettiva, che ha natura più pragmatica ed obiettiva, che formale e giuridica in senso stretto, ben si presta a valorizzare un maggior impegno del Consiglio di sicurezza nella prevenzione dei conflitti e delle minacce alla sicurezza umana determinate dagli effetti del cambiamento climatico. Tale azione del Consiglio trova la propria base giuridica nel cap. VI della Carta con riferimento a situazioni specifiche relative a Stati o regioni dato che il presupposto per invocare questo capitolo non è rappresentato solo da controversie giuridiche, ma anche da situazioni in grado di minacciare la pace. Quanto invece alle risoluzioni tematiche, la soluzione che si predilige richiama la responsabilità principale del Consiglio nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale *ex art. 24, par. 1, della Carta dell'ONU*.

L'azione preventiva si gioverebbe certamente dall'adozione di una risoluzione tematica del Consiglio sulla base della proposta tedesca rigettata nel 2020, che ora potrebbe avere maggiori possibilità di essere approvata grazie al sostegno degli Stati Uniti nel tempo dell'amministrazione Biden e ad un'astensione costruttiva russo-cinese<sup>31</sup>. Sempre che l'elezione del Brasile di Bolsonaro a membro non permanente nel biennio 2022-2023 non ponga un nuovo ostacolo politico a questa auspicabile evoluzione giuridica.

##### 5. Post Scriptum sul “sanguinoso” veto solitario della Federazione Russa del 13 dicembre 2021: la “Waterloo climatica” del regime di Putin

Che si tratti di una questione aperta e della massima rilevanza non sol-

<sup>31</sup> Tuttavia, la posizione di questi due Paesi membri permanenti del Consiglio rimane piuttosto scettica come emerge, ad esempio, dal verbale della riunione tematica consigliere tenutasi il 23 settembre 2021 (UN Doc.S/PV.8864).

tanto giuridica lo dimostra l'ultimo e recentissimo atto della saga in questione che ha visto scorrere copioso il sangue giuridico del veto solitario russo sulla proposta di risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza presentata dall'Irlanda e dal Niger e sostenuta da ben 113 Stati membri delle Nazioni Unite. Beninteso, il progetto non prevedeva nulla di rivoluzionario se non l'impegno del Consiglio di sicurezza ad integrare i rischi per la sicurezza legati al clima nelle sue attività di risoluzione dei conflitti, prevenzione e mediazione, con particolare riferimento alle operazioni di pace<sup>32</sup>.

Nonostante il clima natalizio, l'astensione strategica della Repubblica Popolare Cinese e i disperativi tentativi negoziali che si sono protratti fino all'ultimo, la Federazione Russa ha mantenuto la propria posizione contraria, condivisa peraltro con l'India, e nella seduta del 13 dicembre 2021 ha apposto il veto che ha impedito l'adozione della risoluzione che altrimenti sarebbe stata approvata con dodici voti a favore<sup>33</sup>. Il rappresentante russo in seno al Consiglio ha cercato di giustificare la posizione del proprio Paese nella dichiarazione resa dopo la votazione, ma, caso più unico che raro nella storia della diplomazia russa, si è disunito e il suo discorso è stato poco giuridico e molto demagogico. Polemizzare sul fatto che «*[m]any countries simply do not have a choice when donors impose a certain viewpoint on them*» o sulla «*domination of the Security Council by Western countries*»<sup>34</sup> è piuttosto infantile e rafforza soltanto l'impressione che, al di là del risultato formale della votazione, si sia trattato di una vera e propria "Waterloo climatica" per il regime di Putin.

Provocazioni a parte, la posizione di principio sostenuta dalla Federazione Russa nel dibattito in esame è ben espressa nella seguente affermazione: «*We oppose creating a new area in the Council's work that would establish a generic, automatic connection between climate change and international security, turning a scientific and socioeconomic issue into a politicized question*».<sup>35</sup> In effetti, anche senza scomodare l'ormai decennale prassi del Consiglio di sicurezza in materia di risoluzioni tematiche, tale posizione mal si concilia con le delibere recentemente (e ... faticosamente) adottate dal Consiglio di sicurezza sul COVID-19 (risoluzioni 2532 (2020) e 2565 (2021)), dato che anch'esse corrono il rischio di "politicizzare" una

<sup>32</sup> Per maggiori dettagli, vedi *Climate Change and Security: Vote on a Resolution, What's In Blue*, 11 dicembre 2021.

<sup>33</sup> UN Doc. S/PV.8926, 13 dicembre 2021, p. 5.

<sup>34</sup> Ivi, p. 4 e p. 9.

<sup>35</sup> Ivi, p. 3.

questione eminentemente scientifica e di interferire con le competenze in materia dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Apodittica e autoreferenziale è apparsa, dal canto suo, la posizione dell'India che non ha lasciato alcun margine negoziale: «*India is second to none when it comes to climate action and climate justice, but the Security Council is not the place to discuss either issue*»<sup>36</sup>.

Si evidenzia, infine, che il tentativo di ritirata strategica dei Paesi scettici sulla base della proposta russa di una risoluzione specifica sull'impatto del cambiamento climatico e di altri fattori sulle minacce alla sicurezza nella regione del Sahel è apparso irricevibile per due motivi principali: da una parte è pacifico che il cambiamento climatico «*is not an issue facing only one region or only one country ... [w]e need to look at it globally, as well as in regional and country contexts*»<sup>37</sup>, dall'altra parte l'adozione di una risoluzione tematica non è in alternativa, ma completa, soprattutto nella sua dimensione preventiva, l'azione del Consiglio di sicurezza in materia, finora limitata a sporadici riferimenti in risoluzioni relative a Paesi o regioni specifiche.

Al di là dei profili eminentemente giuridici, il cambiamento climatico, come anche il terrorismo internazionale e altri rischi globali, sono ormai diventati una preoccupazione di ogni comunità e di ogni individuo nel quadro dei processi di modernizzazione della società mondiale contemporanea<sup>38</sup>. Da questo punto di vista e alla luce della prassi esaminata, il veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza non è soltanto la più pesante eredità storico-giuridica del XX secolo, ma si palesa anche quale istituto giuridico socialmente insostenibile di fronte alle minacce globali del secolo XXI<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Ivi, p. 7.

<sup>37</sup> Ivi, p. 3.

<sup>38</sup> U. BECK, *World at Risk*, cit., p. 3.

<sup>39</sup> Sul diritto di veto, cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*<sup>2</sup>, Bologna, 2012, p. 172, secondo il quale «il veto non si configura come facoltà di impedire che una deliberazione del Consiglio, in sé perfetta, produca i suoi effetti giuridici [...]; esso preclude invece sul nascere la formazione della volontà del Consiglio e crea una combinazione inidonea a produrre il perfezionamento della volontà collegiale».