

FOCUS

**ADVISORY OPINION DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI  
GIUSTIZIA SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI: I LIMITI  
GIURIDICI ALL'AUTODETERMINAZIONE DEGLI NDC**

GIACOMO VIVOLI \*

**ABSTRACT [ITA]:** Nel luglio del 2025, la Corte internazionale di giustizia ha reso un parere rispondendo ad alcuni quesiti posti dall'Assemblea ONU – ma sollecitati dalla società civile – ad ampio spettro sugli obblighi a cui sono tenuti gli Stati con riferimento ai cambiamenti climatici. Il parere assumerà inevitabilmente un ruolo determinante e sarà parametro di riferimento per tutte le future cause climatiche. Il presente contributo si limita a focalizzare l'attenzione su di un aspetto specifico, ossia se, tenuto conto dell'autonomia concessa agli Stati dall'Accordo di Parigi nell'autodeterminare i propri *Nationally Determined Contributions* (NDC), dal parere siano ricavabili nuovi elementi per valutare la loro sindacabilità in sede giudiziaria.

**ABSTRACT [EN]:** *In July 2025, the International Court of Justice issued an advisory opinion in response to several broad questions posed by the UN General Assembly — though prompted by civil society — concerning States' obligations with regard to climate change. The opinion will inevitably play a crucial role and serve as a benchmark for future climate litigation. This contribution focuses on one specific aspect: whether, given the autonomy granted to States under the Paris Agreement in determining their Nationally Determined Contributions (NDCs), the opinion provides new elements for assessing the extent to which such contributions are subject to judicial review.*

**SOMMARIO:** **1.** Una breve sintesi: la prima decisione Urgenda e le scelte di fondo dell'Accordo di Parigi; **2.** L'*advisory opinion* della Corte internazionale di giustizia: «*Obligations of States in Respect of Climate change*»; **3.** Obiettivi di contenere l'aumento della temperatura media globale entro 1,5 °C: «*primary goal*» o «*only goal*»? **4.** La sindacabilità degli NDC in sede giudiziaria; **5.** Riflessioni conclusive.

**1. Una breve sintesi: la prima decisione Urgenda e le scelte di fondo dell'Accordo di Parigi**

Sono passati circa dieci anni dal 24 giugno 2015, quando il tribunale distrettuale dell'Aja, accogliendo il ricorso promosso dall'associazione *Urgenda*, condannò il Regno dei Paesi Bassi per

l'insufficiente azione climatica<sup>1</sup>, ritenendo inadeguato un obiettivo di riduzione delle emissioni pari al 17% e imponendone l'innalzamento almeno al 25%.

Quella decisione rappresentò un precedente fondamentale: in una moderna democrazia, oltre alla libertà di criticare l'inadeguata azione climatica statale sul piano politico, la società civile aveva il diritto di contestarla in sede giudiziaria. La pronuncia sancì che l'ampia discrezionalità riconosciuta allo Stato in materia climatica non si traduceva in una sfera sottratta al sindacato giurisdizionale, fissando un principio che segnò l'avvio della c.d. giustizia climatica: anche le scelte generali di politica climatica sono, almeno in una certa misura, giustiziabili.

Pochi mesi dopo, nel dicembre 2015, venne adottato il testo del *Paris Agreement* (d'ora in avanti PA), che definì l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media globale «*well below 2°C above pre-industrial levels*» e di «*pursuing efforts*»<sup>2</sup> per limitarlo a 1,5 °C. Il *long-term temperature goal* venne così ancorato all'aumento della temperatura media globale, attraverso una formulazione flessibile che lascia parzialmente indeterminato quale obiettivo sia da perseguire. Tale flessibilità emerge con chiarezza anche dall'art. 4, che richiede il raggiungimento del picco delle emissioni «*as soon as possible*» e la neutralità delle emissioni «*in the second half of this century*»<sup>3</sup>, senza fissare scadenze puntuali.

Queste scelte segnarono un distacco netto rispetto all'impostazione del Protocollo di Kyoto, che prevedeva obiettivi di riduzione eterodeterminati e differenziati in base alle responsabilità storiche. Soluzione che, imponendo obblighi solo agli Stati industrializzati, creò le premesse per l'inefficacia del Protocollo, poiché escludeva i futuri grandi inquinatori – Cina e India – e perché gli Stati Uniti, proprio in ragione del fatto che la Cina fosse esentata da obblighi di riduzione, decisero di non aderirvi.

Il denominatore comune tra le due diverse impostazioni è costituito dal principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità (CBDR-RC, *Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*), pilastro concettuale del diritto internazionale ambientale<sup>4</sup>. Come ogni principio si presta a molteplici declinazioni nonché ad inevitabili divergenze<sup>5</sup>.

L'approccio programmatico “soft” che permea l'intero PA non poteva non riflettersi anche sugli obblighi posti a carico del singolo Stato (*rectius*, della Parte), dando vita a una disposizione che, se considerata isolatamente, può apparire originale e discutibile, ma che risulta coerente nel contesto complessivo delle opzioni adottate.

---

<sup>1</sup> \* Professore a contratto di Diritto dell'ambiente – Università di Firenze. Il contributo è pubblicato anche in L. GALANTI (a cura di), *Contenzioso climatico e processo civile. Tra questioni di ammissibilità e prova*, Editoriale scientifica, Napoli, 2026.

T. SCOVAZZI, *La Corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2, 2015, 305 ss.; K.J. DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, n. 3, 2015, 517 ss.; P.G. FERREIRA, *Common but differentiates responsibilities in the national courts: lessons from Urgenda v. Netherlands*, in *Transnational Environmental Law*, n. 2, 2016, 329 ss.; M.A. LOTH, *Too big to trial? Lessons from the Urgenda case*, in *Uniform Law Review*, n. 2, 2018, 336 ss.

<sup>2</sup> Art. 2, par. 1, lett. a) PA.

<sup>3</sup> Art. 4, par. 1 PA.

<sup>4</sup> Tale principio «*has developed from the application of equity in general international law and the recognition that the special needs of developing countries must be taken into account in the development, application and interpretation of rules of international environmental law*», P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012, p. 233. Sulla riconducibilità del principio ad istanze equitative v. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, p. 47.

<sup>5</sup> T. SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale. Vol. IV. La protezione dell'ambiente*, Milano, 2024, p. 197.

Con riferimento agli obblighi di riduzione delle emissioni gravanti sul singolo Stato, l'art. 4, par. 2 del PA così stabilisce: «*Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions [NDC] that it intends to achieve*».

Si tratta di una formulazione connotata da una struttura cogente debole: l'obbligo di ciascuna Parte consiste, infatti, nel preparare, comunicare e mantenere gli NDC «*that it intends to achieve*». Inoltre, l'art. 4, par. 3 del PA introduce il meccanismo del c.d. *ratcheting-up*, prevedendo che ciascun NDC successivo debba rappresentare una progressione, riflettendo «*the highest possible ambition*». Questa sintesi, necessariamente parziale, delle scelte operate nell'ambito degli accordi sul clima<sup>6</sup> consente sia di evidenziare il diverso approccio su cui si fonda il PA, sia di spiegarne i tratti "impressionisti" che lo caratterizzano: gli obiettivi risultano delineati, ma non puntualmente definiti.

La flessibilità che caratterizza il PA e l'obbligo di progressione nel tempo degli NDC permettono di individuare il nodo giuridico al centro del presente contributo, che prende spunto dal recente parere reso dalla Corte internazionale di giustizia nel luglio 2025: se e in che misura l'autonomia statale nella determinazione degli NDC incontra limiti giuridicamente rilevanti.

## **2. L'*advisory opinion* della Corte internazionale di giustizia: «*Obligations of States in Respect of Climate change*»**

A conferma del fondamentale ruolo svolto dalla società civile a favore della tutela dell'ambiente, all'origine della richiesta di *advisory opinion* vi è un'iniziativa promossa da un gruppo di studenti di giurisprudenza dell'Università del South Pacific, in Vanuatu, che nel 2019 diede vita all'organizzazione *Pacific Islands Students Fighting Climate Change* (PISFCC). Facendo propria la proposta dell'organizzazione studentesca, lo Stato di Vanuatu<sup>7</sup> – sempre nel 2019 – l'ha sottoposta al *Pacific Islands Forum*, svolgendo un ruolo decisivo nel dare impulso all'iter che ha poi condotto all'*advisory opinion*.

Infatti, sebbene i quesiti siano stati formalmente posti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>8</sup>, la loro formulazione riflette le istanze e le aspirazioni dei soggetti promotori<sup>9</sup>. Il 29 marzo 2023 l'Assemblea Generale ha così adottato la risoluzione n. 77/276, con la quale ha chiesto alla Corte internazionale di giustizia di esprimere un parere sui seguenti quesiti:

«(a) *What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations?*

(b) *What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to:*

(i) *States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change?*

---

<sup>6</sup> Per ricostruzioni sulla storia degli accordi sul clima v. L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto al clima*, Milano-Udine, 2022, 117-155; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 105-145; G. VIVOLI, *Lineamenti di diritto dell'ambiente*, Torino, 2025, 75-93.

<sup>7</sup> Per approfondimenti sul ruolo svolto dallo Stato di Vanuatu v. S. FARRAN, *Vanuatu Leads Drive to Secure an Opinion from the International Court of Justice on State Responsibilities to Turn Words into Action on Climate Change*, in *The University of Queensland Law Journal*, Vol. 42 (3), 2023, 411 ss.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 96, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite, l'Assemblea Generale (o il Consiglio di Sicurezza) «*may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question*».

<sup>9</sup> S. FARRAN, cit., 420: «*The request is framed as coming from the General Assembly, even though it is clearly drafted by the proposing delegation*».

(ii) *Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?*».

I quesiti entrano nel vivo di questioni già affrontate dai giudici nazionali – e da corti sovranazionali europee –, i quali hanno talora condannato gli Stati per l’insufficienza delle politiche climatiche. Oltre al già citato caso *Urgenda*, le più note sono le pronunce sul c.d. *Affaire du Siècle*<sup>10</sup>, la decisione Neubauer del *Bundesverfassungsgericht*<sup>11</sup> nonché, più recentemente, quella della Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *Klimaseniorinnen*<sup>12</sup>. Tra le decisioni che hanno rigettato i ricorsi si possono menzionare il caso *Juliana v. United States* – che si è arenato dinanzi ai giudici federali d’appello per mancanza di *standing* –, il “nostro” *Giudizio Universale*<sup>13</sup> (sul quale pende appello) e il caso *Carvalho*<sup>14</sup> dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea<sup>15</sup>.

Questa breve panoramica di decisioni “favorevoli” o “contrarie”, ossia una mera suddivisione in base agli esiti finali, senza tener conto delle condizioni peculiari di ciascuna vicenda – e dell’ordinamento giuridico di riferimento – e trascurando le motivazioni che hanno sorretto tali decisioni, risulta del tutto inutile all’analisi giuridica.

---

<sup>10</sup> Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell’affaire du siècle*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate. Atti del Convegno SIRD. Milano 22 aprile 2022*, 2022, 3 ss.; S. SCHMITT, *L’emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2021, pp. 955 ss.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., 229-243.

<sup>11</sup> R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2021, 421 ss.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?* in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, *ivi*, 3 maggio 2021.

<sup>12</sup> C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2024, 107 ss.; M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE online*, n. 2, 2024, 1415 ss.; D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2024, 208 ss.

<sup>13</sup> A. MITROTTI, *L’obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?* in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2024, 336 ss.; A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia, un’occasione mancata di fare giustizia climatica in Italia*, in *Rivista Osservatorio AIC*, n. 5, 2024, 186 ss.; A. ROSSI, *La pronuncia “Giudizio Universale” e profili critici di accesso alla giustizia*, in *Ord. internaz. e diritti umani*, 2024, 934 ss.; M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio Universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?* in *Riv. giur. ambiente*, n. 4, 2024, 1318-1320; V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?* in *Danno e responsabilità*, n. 5, 2024.

<sup>14</sup> M. MONTINI, *La giustizia climatica nell’Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ord. internaz. e diritti umani*, 2023, 654 ss.; F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l’appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, 2603 ss.

<sup>15</sup> Per panoramiche sul contenzioso climatico – di taglio tra loro diverso – con analisi di ulteriori casi e ampi richiami di dottrina v. P. DURET, *La crisi ambientale-climatica nel prisma del sindacato giurisdizionale tra aporie e profezie*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2024, 507 ss.; M. GRAZIADEI, *Climate change litigations. Prospettive comparate sulle liti contro gli Stati per la violazione di obbligazioni climatiche*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA, I. PRISCO, *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili. Atti del 17° Convegno Nazionale. 11-12-13 gennaio 2024. Università di Roma La Sapienza*, 2024, 33 ss.; D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 186 ss.; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2021, 269 ss.; L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell’atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 3, 2021, 1029 ss.

Sotto questo profilo, proprio in ragione del carattere frammentato ed episodico che ha sinora contraddistinto la giurisprudenza climatica, il parere assume un ruolo di particolare rilievo, poiché la Corte è stata chiamata a sistematizzare l'articolato e magmatico quadro normativo (e consuetudinario) internazionale esistente, guardando oltre il perimetro degli accordi sul clima<sup>16</sup>.

L'ampiezza delle questioni sollevate, unitamente all'estensione e alla densità argomentativa del parere, rende impossibile un'analisi esaustiva nell'ambito del presente contributo che, come già anticipato, concentrerà l'attenzione su uno specifico aspetto: verificare se e in che misura tale parere offra spunti innovativi per valutare la sindacabilità in sede giudiziaria degli NDC.

### **3. Obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media globale entro 1,5 °C: «primary goal» o «only goal»?**

Si ritiene utile avviare la riflessione da una delle conclusioni del parere: «*States parties to the Paris Agreement have an obligation to prepare, communicate and maintain successive and progressive nationally determined contributions which, inter alia, when taken together, are capable of achieving the temperature goal of limiting global warming to 1.5°C above pre-industrial levels*»<sup>17</sup>.

Ciò che preme sottolineare è che la Corte, nella parte finale di questo significativo passaggio, fa riferimento esclusivamente alla soglia di 1,5 °C, evitando, dunque, di menzionare il parametro del «*well below 2 °C*». Conclusione che sembra “riscrivere” l'art. 2 del PA non, ovviamente, sul piano testuale, ma su quello funzionale e applicativo: il contenimento dell'aumento della temperatura media globale entro 1,5 °C non è più qualificato soltanto come obiettivo preferibile, rispetto al quale concentrare gli sforzi – «*and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels*» –, ma viene assunto quale parametro giuridicamente rilevante per valutare la conformità degli NDC agli obblighi derivanti dal PA.

Nell'articolazione del parere, tale questione viene affrontata sia in fase propedeutica, sotto il profilo scientifico<sup>18</sup>, sia quando entra nel vivo dell'analisi degli obblighi degli Stati.

Per quanto concerne gli aspetti scientifici, la Corte fa ampio ricorso ai rapporti IPCC – pacificamente considerati «*the best available science*»<sup>19</sup> – estrapolandone alcuni passaggi che evidenziano in modo emblematico la criticità della situazione<sup>20</sup>.

Dopodiché, nell'esaminare il quadro generale degli accordi sul clima, la Corte pone in rilievo la loro natura dinamica e, in particolare, l'importanza svolta dalle COP (e soprattutto dalle CMA), poiché, «*in certain circumstances the decisions of these bodies have certain legal effects*»<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> La richiesta dell'Assemblea Generale invitava la Corte ad affrontare un esame ad ampio spettro, oltre lo stretto perimetro degli accordi sul clima, v. *incipit* dei quesiti.

<sup>17</sup> Par. 457, A, lett. f).

<sup>18</sup> In particolare v. «*Relevant scientific background*», parr. 72-87.

<sup>19</sup> Par. 74: «*The Court will consider these issues [the climate change] in more detail. In so doing, it will rely primarily on the IPCC reports, which participants agree constitute the best available science on the causes, nature and consequences of climate change*».

<sup>20</sup> In particolare v. parr. 82, 83 e 85.

<sup>21</sup> Par. 184.

In primo luogo, quando il trattato lo prevede espressamente – e questo sarebbe il caso disciplinato dall'art. 4, par. 8 del PA<sup>22</sup>–, «*the decisions of COPs may create legally binding obligations for the parties*»<sup>23</sup>.

In secondo luogo, tali decisioni possono costituire «*subsequent agreements*» ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, nella misura in cui esse esprimono un «*agreement in substance between the parties regarding the interpretation of the relevant treaty, and thus are to be taken into account as means of interpreting the climate change treaties*»<sup>24</sup>. Tale soluzione ermeneutica trova conferma anche nelle conclusioni della *International Law Commission* (ILC)<sup>25</sup>.

Sulla base di questi presupposti, analizzando gli obblighi degli Stati discendenti dal PA, la Corte premette anzitutto – esplicitando di fatto il contenuto dell'art. 2 – che il target 1.5°C rappresenta «*an additional effort*» rispetto al «*well below 2°C*», per poi aggiungere, tuttavia, che tale obiettivo costituisce «*the scientifically based consensus target under the Paris Agreement*»<sup>26</sup>.

Nel percorso evolutivo degli accordi sul clima, due snodi fondamentali sarebbero rappresentati da alcuni impegni assunti nel *Glasgow Climate Pact* del 2021 e nel *First Global Stocktake* del 2023.

Nel primo, con riferimento alle misure di mitigazione, le Parti riconobbero «*that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C and resolves to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C*»<sup>27</sup>; muovendo da tale premessa, il documento del 2023 avrebbe «*encouraged all parties to submit “ambitious, economy-wide emission reduction targets, covering all greenhouse gases, sectors and categories and aligned with limiting global warming to 1.5°C, as informed by the latest science, in the light of different national circumstances”*»<sup>28</sup>.

Giudizio della Corte, quest'ultimo impegno assunto in sede di COP 28 costituisce un «*subsequent agreement*» ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. a) della Convenzione di Vienna<sup>29</sup>. Di conseguenza, la soglia di 1,5 °C deve essere considerata «*the parties' agreed primary temperature goal for limiting the global average temperature increase under the Paris Agreement*». Tale interpretazione, aggiunge il parere, risulta coerente anche con l'art. 4, par. 1 del PA, nella parte in cui richiede che le misure di mitigazione siano basate «*on the “best available science”*»<sup>30</sup>, ossia sui report elaborati dall'IPCC.

---

<sup>22</sup> Nella parte in cui l'art. 4, par. 8 del PA afferma: «*[i]n communicating their nationally determined contributions, all Parties shall provide the information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 and any relevant decisions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement*».

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Par. 184. L'art. 31 della Convenzione di Vienna, dedicato alle «*General rule of interpretation*» stabilisce al par. 3, lett. a) che, ai fini dell'interpretazioni di un trattato si terrà conto di «*any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty*».

<sup>25</sup> *Yearbook of the International Law Commission* 2018, Vol. II, Part Two, 2022 pp. 73-74.

<sup>26</sup> Par. 224.

<sup>27</sup> *Glasgow Climate Pact*, par. 21.

<sup>28</sup> Par. 224, citando il par. 39 dell'*Outcome of the first global stocktake* del 2023.

<sup>29</sup> Questo è un passaggio cruciale che non viene sufficientemente chiarito. S. RIOSECO, T. RAO, *From Sidelines to Center Stage Conferences of the Parties (COPs) as Legal Playmakers*, in M.A. TIGRE, M. BÖNNEMANN, A. DE SPIEGELEIR (edited by), *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change*, Berlin, 2025, 267: «*There is no guidance within the Advisory Opinion on when a COP decision constitutes such an agreement*».

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Tuttavia, l'analisi condotta denota una tensione tra un timbro più ricognitivo ed uno più innovativo: contenere l'aumento della temperatura media globale entro 1,5 °C, infatti, è sempre stato indicato come obiettivo prioritario e preferibile. Affermare, dunque, che «*the parties' agreed primary temperature goal*» sia «*the 1.5°C threshold*» appare più una constatazione di quanto già consolidato che un vero e proprio avanzamento interpretativo.

Il parere, però, sembra anche lasciar intendere che tale obiettivo non sia più soltanto quello preferibile, ma che assuma una centralità giuridica tale da operare come parametro esclusivo di riferimento.

Rispetto a tale aspetto, la Corte sembra muoversi come un equilibrista, costretto a procedere su una fune tesa tra due esigenze contrapposte: evitare di "riscrivere" il PA e, nel contempo, impedire che il risultato finale risulti inefficace nel risolvere il problema. Così, da un lato, evita di dichiarare apertamente e univocamente<sup>31</sup> che la soglia di 1,5 °C costituisca l'unico obiettivo giuridicamente vincolante; dall'altro, costruisce un impianto argomentativo che presuppone tale soglia come il solo parametro effettivamente idoneo ad orientare gli obblighi statali.

Tale tensione emerge in modo più evidente nel par. 224, nel quale prima si afferma che la soglia di 1.5°C costituisce «*the scientifically based consensus target under the Paris Agreement*» e, successivamente, che essa sia «*the parties' agreed primary temperature goal*», laddove tali espressioni risultano, almeno in una certa misura, difficilmente conciliabili: quest'ultima formula, aderendo al dato testuale dell'art. 2, continua a concepire l'obiettivo secondo una logica preferenziale, mentre la prima sembra configurarlo come parametro vincolante, in quanto scientificamente fondato.

La rilevanza del dato scientifico era stata già ben evidenziata nella parte iniziale del parere.

Risolve le questioni preliminari – ovvero la qualificabilità dei quesiti come «*legal questions*»<sup>32</sup> e che non vi fossero «*compelling reason for it to decline to give the opinion requested by the General Assembly*»<sup>33</sup> – e dopo un'articolata ricognizione storico-normativa a partire dalla convocazione della prima Conferenza di Stoccolma del 1972 sino alla risoluzione dell'Assemblea ONU<sup>34</sup>, l'esame di merito inizia con questa affermazione: «*While certain GHGs occur naturally, it is scientifically established that the increase in concentration of GHGs in the atmosphere is primarily due to human activities*»<sup>35</sup>.

Le conseguenze derivanti dai mutamenti del clima sono così «*severe and far-reaching*» da sottolineare «*the urgent and existential threat posed by climate change*»<sup>36</sup>. Dai rapporti IPCC<sup>37</sup>, dalle 3,3 alle 3,6 miliardi di persone risultano «*highly vulnerable to climate change*»<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> Benché la conclusione si presenti netta, nell'articolazione del parere emerge un atteggiamento più prudente e ondivago.

<sup>32</sup> Par. 40.

<sup>33</sup> Par. 49.

<sup>34</sup> Parr. 51-71.

<sup>35</sup> Par. 72: «... *whether as a result of GHG emissions, including by the burning of fossil fuels, or as a result of the weakening or destruction of carbon reservoirs and sinks, such as forests and the ocean, which store or remove GHGs from the atmosphere*».

<sup>36</sup> Par. 73.

<sup>37</sup> Parr. 75-87.

<sup>38</sup> Par. 78; così prosegue la disamina dei dati desumibili dal rapporto IPCC: «*It has concluded with high to very high confidence that, in all regions, increases in extreme heat events have resulted in human mortality and morbidity, and that there is an increased incidence of climate-related diseases. Moreover, increasing weather and climate extreme events have exposed millions of people to acute food insecurity and reduced water security. Individuals' livelihoods have been affected through the destruction of homes and infrastructure, and the loss of*

Su quale sia l'effettiva situazione del clima a livello planetario, una sufficiente e autorevole sintesi è ricavabile da un recente report pubblicato dal *World Meteorological Organization* (WMO):

*«The annually averaged global mean near-surface temperature in 2024 was 1.55 °C ± 0.13 °C above the 1850–1900 average. The year 2024 was the warmest year in the 175-year observational record. The previous warmest year was 2023 with an anomaly of 1.45 °C ± 0.12 °C. Each of the past ten years, 2015–2024, were individually the ten warmest years on record»<sup>39</sup>.*

Sebbene le evidenze climatiche del 2024 siano state influenzate anche da fattori circostanziali<sup>40</sup>, i dati riferibili al 2023 dimostravano già un *trend* al rialzo della temperatura: nel biennio 2023-2024 «*monthly average global temperatures exceeded all monthly records prior to 2023*»<sup>41</sup>.

Se, dunque, guardando al futuro, i rapporti IPCC indicano un aumento medio della temperatura globale di 1,5 °C come soglia critica, le rilevazioni attuali mostrano che siamo già in prossimità del suo superamento.

Benché obiettivo in teoria ancora raggiungibile – poiché, al fine di attenuare l'effetto di picchi annuali, la media è calcolata su un orizzonte temporale più ampio<sup>42</sup> – risulta evidente che il tempo disponibile per adottare misure realmente incisive appare ormai estremamente limitato.

È in questo contesto, segnato da una minaccia così grave ed imminente, che va inquadrato il parere della Corte internazionale di giustizia, la quale, nel concludere che, sotto il profilo giuridico, gli NDC, «*taken together*», devono risultare idonei al raggiungimento dell'obiettivo di 1,5 °C, propone un'apprezzabile linea ermeneutica evolutiva che finisce per forzare, almeno in parte, tanto il dato testuale quanto la volontà politica espressa in seno alle COP.

Ai fini del presente contributo, tale posizione, pur essendo espressa in funzione di un risultato collettivo – e, dunque, non immediatamente riferibile al singolo Stato – non può che produrre un effetto condizionante sugli NDC. In altri termini, prescindendo da ogni ulteriore valutazione critica, la conclusione cui giunge la Corte in relazione all'obiettivo di 1,5 °C comporta, quale corollario, una riduzione dello spazio di autonomia degli Stati nella determinazione degli NDC.

#### **4. La sindacabilità degli NDC in sede giudiziaria**

Nel prendere in esame l'autonomia degli Stati nell'elaborazione dei rispettivi NDC, la Corte ricorda come vi siano posizioni secondo cui il loro contenuto «*is “self-defined” or subject to the “discretion” of the parties*»<sup>43</sup>, nonché come l'art. 4, par. 2 del PA risulti silente in ordine alla discrezionalità accordata alla Parte nella determinazione del proprio NDC<sup>44</sup>.

L'attenzione si concentra quindi sull'art. 4, par. 3 – che richiede alle Parti di presentare, nel tempo, NDC progressivamente più virtuosi – sottolineando come l'utilizzo del termine «*will*», in luogo di

---

*property, income and human health*».

<sup>39</sup> WMO, *State of the Global Climate 2024, 2025*, p. 3.

<sup>40</sup> In particolare, «*[g]lobal mean temperature in 2024 was boosted by a strong El Niño which peaked at the start of the year*», *ivi*, p. 4.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Come ricorda anche il recente rapporto del WMO: «*A single year with an annual global mean temperature over 1.5 °C above the 1850–1900 average does not indicate that we have exceeded the warming levels from the Paris Agreement*», WMO, *State of the Global Climate 2024, 2025*, p. 3.

<sup>43</sup> Par. 237.

<sup>44</sup> Par. 239: «*The provision neither sets forth requirements for the content of NDCs, nor indicates that the parties have an unfettered discretion in their preparation*».

«shall», rappresenti una scelta semantica idonea ad escludere la disposizione dal novero di quelle meramente esortative («*merely hortatory*») e destinata ad incidere, con valenza prescrittiva, sull'obbligo che i successivi NDC riflettano la più alta ambizione possibile («*highest possible ambition*»).

Considerato che nemmeno quest'ultima espressione viene chiarita dal PA, spetta dunque alla Corte «*to shed light on the meaning and scope of the terms contained in Article 4, paragraph 3, thereby clarifying for parties their obligations relating to the content of their NDCs*»<sup>45</sup>.

In particolare, tale disposizione, puntualizzando proprio che «*a party's NDCs must reflect "its highest possible ambition"*», preclude che il contenuto degli NDC sia rimesso «*entirely to the discretion of the parties*»<sup>46</sup>. Estendendo la riflessione giuridica anche al di là degli accordi sul clima, il parere ritiene che tale disposizione «*interpreted in its context and in light of its object and purpose and the customary obligation to prevent significant harm to the environment, reveals that the content of a party's NDCs must, in fulfilment of its obligations under the Paris Agreement, be capable of making an adequate contribution to the achievement of the temperature goal*»<sup>47</sup>.

La lettura sistematica della Corte si completa con il richiamo all'art. 3 del PA, disposizione che evidenzia «*the necessity for the ambition contained in a party's NDC to relate to the object and purpose of the Agreement set out in Article 2*»<sup>48</sup>. A conclusione del ragionamento, nel momento in cui si tratta di richiamare l'obiettivo da perseguire, il parere afferma, con riferimento alla soglia di 1,5 °C, «*which the Court has interpreted to be the primary temperature goal under the Agreement*», riproponendo così quella tensione ermeneutica nel qualificare formalmente come “*primary goal*” ciò che, sul piano sostanziale, la Corte finisce per configurare come “*the only goal*”.

Corroborando la sua posizione con altri riferimenti del PA<sup>49</sup>, la Corte ritiene che «*the discretion of parties in the preparation of their NDCs is limited*», poiché le Parti «*are obliged to exercise due diligence and ensure that their NDCs fulfil their obligations under the Paris Agreement and thus, when taken together, are capable of achieving the temperature goal of limiting global warming to 1.5°C above pre-industrial levels*»<sup>50</sup>, ossia la conclusione del parere da cui questa riflessione è iniziata.

In tale passaggio, si combinano le due prospettive sin qui analizzate: da un lato, il riferimento all'obiettivo di 1,5 °C, qui assunto in termini sostanzialmente assoluti e non come *primary goal*; dall'altro, il richiamo ad ulteriori disposizioni del PA, che concorrono a fondare la conclusione secondo cui le Parti incontrano limiti giuridicamente rilevanti nella determinazione del contenuto dei rispettivi NDC.

Per quanto concerne lo standard di *due diligence*, quale corollario della gravità della minaccia climatica, nel determinare gli NDC ciascuna Parte è tenuta ad applicarne uno «*stringent*», ossia, come chiarisce il parere, «*[t]his means that each party has to do its utmost to ensure that the NDCs it puts forward represent its highest possible ambition in order to realize the objectives of the Agreement*»<sup>51</sup>. Tale livello di standard, peraltro, non può che risultare influenzato dal principio CBDR-RC<sup>52</sup>,

---

<sup>45</sup> Par. 240.

<sup>46</sup> Par. 242.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> V. parr. 243-244.

<sup>50</sup> Par. 245.

<sup>51</sup> Par. 246.

<sup>52</sup> Par. 247: «*There thus exists a link between the concept of due diligence and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities in light of different national circumstances*».

parametro a sua volta dinamico, in quanto le responsabilità delle emissioni possono variare nel tempo, così come le capacità tecnologiche ed economiche degli Stati.

In sintesi, gli Stati non dispongono di una piena discrezionalità nella determinazione del contenuto dei rispettivi NDC, ma sono vincolati da un duplice ordine di limiti, individuali e collettivi: sul piano individuale, ciascuna Parte è tenuta ad adottare uno standard di *due diligence* elevato, sebbene modulato in funzione del principio CBDR-RC; sul piano collettivo, gli NDC, considerati nel loro complesso, devono risultare idonei a perseguire gli obiettivi stabiliti nell'art. 2 del PA, assumendo, tuttavia, la soglia di 1,5 °C quale parametro operativo di riferimento.

### 5. Riflessioni conclusive

Nonostante la parzialità dell'analisi<sup>53</sup>, si ritiene che il percorso di riflessione seguito consenta di evidenziare un nucleo concettuale significativo su cui orientare alcune prime considerazioni sul futuro della giustizia climatica, poiché le decisioni sulle cause promosse successivamente al parere, nonché quelle pendenti, difficilmente potranno prescindere dal confronto con esso<sup>54</sup>.

Innanzitutto, all'interno del perimetro di osservazione considerato, la novità più significativa è rappresentata dall'esito interpretativo secondo cui gli NDC, «*taken together*» devono risultare «*capable of achieving the temperature goal of limiting global warming to 1.5°C above pre-industrial levels*»<sup>55</sup>.

Si è già osservato come la Corte torni su tale aspetto più volte in modo non del tutto lineare, alternando asserzioni più coerenti con il dato testuale dell'art. 2 – laddove tale obiettivo viene qualificato *come primary* – ed altre, come la conclusione finale appena richiamata, la cui formulazione depone nel senso di considerare la soglia di 1,5 °C come unico riferimento<sup>56</sup>.

Tale posizione della Corte sembra fondarsi sulla c.d. “riserva di scienza”<sup>57</sup>, come se il PA contenesse una sorta di rinvio mobile alla *best available science*, operante indipendentemente dalle determinazioni politiche assunte in ambito COP.

Se da un lato, la gravità della situazione induce tutti gli operatori del diritto ad adottare un atteggiamento ormai più preventivo che precauzionale e, di conseguenza, a ricorrere a letture ermeneutiche evolutive – di cui il diritto dell'ambiente è tradizionalmente permeato –, dall'altro non può non rilevarsi una certa forzatura in tale passaggio interpretativo, laddove il parere sembra “dimenticare” che l'art. 2 non individua la soglia di 1,5 °C come l'unica da perseguire.

---

<sup>53</sup> Il presente contributo non esamina, ad esempio, le considerazioni sul diritto consuetudinario e sui trattati internazionali diversi dallo stretto perimetro degli accordi sul clima.

<sup>54</sup> Per i primi casi v. M.A. TIGRE, M. BÖNNEMANN, A. DE SPIEGELEIR, *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change: An Introduction*, in M.A. TIGRE, M. BÖNNEMANN, A. DE SPIEGELEIR (edited by), *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change*, Berlin, 2025, 29-30.

<sup>55</sup> Par. 457, A, lett. f).

<sup>56</sup> D. FRYDLINGER, *Closing the Silences. Using the ICJ's Interpretive Method to Read Its Climate Opinion*, in M.A. TIGRE, M. BÖNNEMANN, A. DE SPIEGELEIR (edited by), cit., 366: «*The result is that 1.5°C, rather than “well below 2°C”, is treated as the benchmark for all States' conduct*».

<sup>57</sup> In argomento v. A. BONOMO, *L'approccio science-based sul cambiamento climatico: quale spazio per il decisore pubblico?* n. 1, 2024, *Riv. Quadr. Dir. Ambiente*, 53 ss.; M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, 329 ss.; in ottica più ampia, con riferimento alla tutela dell'ambiente v. M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022, 20 ss.

Inoltre, anche in sede di COP, non è mai stato affermato in modo netto e inequivocabile che l'obiettivo sia diventato esclusivamente 1,5 °C. Una simile conclusione non emerge con chiarezza neppure dagli esiti della recente COP 30, la prima convocata dopo il parere e, pertanto, la più idonea a recepirne le indicazioni.

Sebbene, infatti, sia innegabile che, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, i contenuti del *Global Mutirão* facciano spesso riferimento esclusivo alla soglia critica di 1,5 °C, nei parr. 6 e 7 della Parte I permangono enunciazioni che ne attenuano la qualificazione quale unico obiettivo perseguibile.

In particolare, nel par. 7, la CMA sottolinea «*that the risks and impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5°C compared with 2 °C and reiterates its resolve to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5°C, to limit both the magnitude and the duration of any temperature overshoot, and to close adaptation gaps*».

La formulazione mantiene un tono programmatico, è priva di salti semantici – ricalcando l'espressione dell'art. 2 del PA, «*pursuing efforts*» – e conferma la preferenza per la soglia di 1,5 °C, che continua ad essere concepita come obiettivo preferibile e scientificamente auspicabile, ma non come unico obiettivo.

Verrebbe da dire, come se il parere, su tale profilo, non fosse stato reso.

Ciò consente di cogliere, per contrasto, la specificità della posizione assunta dalla Corte, che, pur dinanzi alla forbice indicata nell'art. 2 del PA, costruisce un impianto ermeneutico nel quale la soglia di 1,5 °C finisce per essere assunta quale unica opzione possibile.

La prospettiva da cui muove il parere sembra essere la seguente: alla luce dei migliori dati scientifici disponibili, l'unico obiettivo che consente di contrastare i cambiamenti climatici è contenere l'aumento medio della temperatura globale entro la soglia di 1,5 °C.

In questo senso, la Corte appare come un equilibrista consapevole della precarietà della fune su cui avanza: pur evitando di dichiarare ciò che né il testo del PA né alcuna COP hanno mai affermato in modo espresso, finisce per orientare l'intero impianto argomentativo verso un esito che rende tale soglia l'unico parametro che giustifica gli sforzi collettivi ed è effettivamente idoneo a garantirne l'efficacia.

Considerazioni diverse devono essere svolte in relazione alla discrezionalità degli Stati nella determinazione dei rispettivi NDC.

In primo luogo, riconoscere l'esistenza di limiti all'autonomia statale appariva, in effetti, l'unica opzione possibile, poiché, ragionando *a contrario*, consentire agli Stati una libertà assoluta avrebbe depotenziato, se non addirittura vanificato, gli sforzi internazionali: se è vero che il contenuto degli NDC non esaurisce l'insieme degli strumenti previsti dagli accordi sul clima, esso ne rappresenta nondimeno uno snodo fondamentale.

In secondo luogo, tale conclusione non può essere considerata una novità nel panorama giuridico, poiché si colloca all'interno di un solco giurisprudenziale tracciato da tempo: la sindacabilità degli NDC era, infatti, già stata accertata *ante litteram* in sede giudiziale con la prima pronuncia *Urgenda* del 2015<sup>58</sup>.

Decisione assunta, si noti, anteriormente all'adozione del testo del PA.

La questione più delicata concerne, semmai, l'individuazione dei parametri che il parere fornisce al fine di valutare quando ricorrono le condizioni per ritenere che un NDC non sia sufficientemente ambizioso. In altri termini, una volta risolta in senso positivo la questione della giustiziabilità sotto il

---

<sup>58</sup> *Supra* par. 1.

profilo dell'*an*, quali sono gli elementi cui un tribunale può fare riferimento per testare l'idoneità di un NDC?

Il parere delinea alcune coordinate giuridiche di carattere generale che possono, in una certa misura, orientare il sindacato giurisdizionale dinanzi a un caso concreto.

Il perimetro di discrezionalità di uno Stato incontra un primo limite nella conclusione secondo cui gli NDC, «*taken together*», devono essere idonei a contenere l'aumento della temperatura media globale entro 1,5 °C. Sebbene si faccia riferimento a un obiettivo complessivo, tale conclusione consente comunque di ancorare la valutazione dei singoli NDC a un parametro comune di riferimento. Ne consegue la possibilità di sottoporli a un vaglio più rigoroso, nella misura in cui ciascun NDC deve risultare idoneo a contribuire, in modo credibile, al raggiungimento di tale obiettivo complessivo.

Ciascun NDC deve, dunque, risultare sorretto da una sorta di ragionevolezza teleologica.

Un secondo limite è individuabile nello standard di «*stringent due diligence*», parametro inevitabilmente dinamico in quanto ancorato al principio CBDR-RC, la cui flessibilità impedisce di assumerlo come riferimento puntuale e rigoroso per verificare se, nella determinazione dell'NDC, la discrezionalità statale sia stata esercitata in modo non idoneo a perseguire l'obiettivo del PA.

Si tratta, tuttavia, di un limite strutturalmente debole, poiché la discrezionalità statale, pur non essendo assoluta, resta inevitabilmente ampia: per questa ragione, la «*stringent due diligence*» rischia di operare come parametro effettivamente rilevante in sede giudiziaria solo quando, nell'esercizio del potere decisionale relativo alla determinazione degli NDC, emergano profili di manifesta irragionevolezza.