

Ricerche giuridiche
Collana diretta da A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli

**CLIMATE CHANGE,
HUMAN RIGHTS
AND INTERNATIONAL MIGRATION**

**CAMBIAMENTO CLIMATICO,
DIRITTI UMANI
E MIGRAZIONI INTERNAZIONALI**

Editors/Curatori:

**Fabio Amato, Viola Carofalo,
Adele Del Guercio, Anna Fazzini,
Valentina Grado, Emma Imperato,
Anna Liguori**

Editoriale Scientifica

Ricerche giuridiche

nuovissima serie

Ricerche giuridiche
Collana diretta da

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

Comitato Scientifico

D. Amoroso, I. Caracciolo, M. Delfino, L. Fernandez Del Moral Dominguez
M. Di Francesco Torregrossa, M. D'Onghia
F. Galgano, L. Gatt, A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani
R. Mastroianni, G. Montedoro, M. Orlandi, A. Papa
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

CLIMATE CHANGE, HUMAN RIGHTS
AND INTERNATIONAL MIGRATION

CAMBIAMENTO CLIMATICO,
DIRITTI UMANI E MIGRAZIONI INTERNAZIONALI

Editors/Curatori:

Fabio Amato, Viola Carofalo, Adele Del Guercio, Anna Fazzini,
Valentina Grado, Emma Imperato, Anna Liguori

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente volume è stato soggetto a referaggio.

Il volume rientra tra le attività del PRA “Antropocene/Capitalocene e migrazioni internazionali. Una lettura critica” (PI: A. Liguori; componenti F. Amato, V. Carofalo, A. Del Guercio, A. Fazzini, V. Grado, E. Imparato) ed ha ricevuto il patrocinio del Centro di elaborazione culturale “Mobilità, migrazioni internazionali” (MoMI, pres. F. Amato) dell’Università degli studi di Napoli L’Orientale.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0213-6

Index

ANNALISA SAVARESI, <i>Human Rights and Climate Change Litigation: a Reassessment</i>	7
MARGARETHA WEWERINKE-SINGH, <i>The Advisory Proceedings on Climate Change Before the International Court of Justice</i>	25
GIUSEPPE CATALDI, <i>Brevi note sul parere del Tribunale internazionale per il diritto del mare in tema di cambiamenti climatici nel contesto delle decisioni giudiziarie in materia ambientale</i>	31
ANNA LIGUORI, <i>The Duarte Case Before the European Court of Human Rights: Some Observations on the Notion of Jurisdiction</i>	49
LUCA SALTALAMACCHIA, <i>Il contenzioso strategico climatico: l'esperienza del "Giudizio universale"</i>	77
PILAR MORAGA SARIEGO, BENJAMIN GONZÁLEZ GUZMÁN, FRANCISCA VERGARA ARAOS, <i>The Role of the Paris Agreement in Strengthening the link between Human Rights and Climate Change. The Chilean Case</i>	99
ANNA FAZZINI, <i>Ecocide as an International Crime: some Reflections</i>	121
ADELE DEL GUERCIO, <i>Conflitti armati, ambiente e diritti umani: il caso della Striscia di Gaza</i>	143
MARCELLO DI FILIPPO, <i>Garanzia di non-refoulement per i migranti ambientali e riconoscimento della protezione complementare: un contributo al dibattito</i>	169
VINCENZO BASILE, <i>La dottrina del social paradigm: quali opportunità di estendere la portata della definizione di rifugiato?</i>	205

- ANNA BRAMBILLA, *Cambiamento climatico, migrazioni e politiche migratorie. Riflessioni sul “caso Bangladesh”* 231
- VIOLA CAROFALO, *Risorse “a buon mercato”. Valorizzazione economica e svalorizzazione simbolica nell’era del Capitalocene* 253

GIUSEPPE CATALDI*

BREVI NOTE SUL PARERE
DEL TRIBUNALE INTERNAZIONALE
PER IL DIRITTO DEL MARE IN TEMA DI CAMBIAMENTI
CLIMATICI NEL CONTESTO DELLE DECISIONI
GIUDIZIARIE IN MATERIA AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. La recente giurisprudenza in materia di ambiente e di contrasto ai cambiamenti climatici. – 2. Il parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare (TIDM) n. 31 del 21 maggio 2024. La riaffermazione della propria competenza in materia consultiva. – 3. *Segue*: la pronuncia nel merito. – 4. Conclusioni.

1. *La recente giurisprudenza in materia di ambiente e di contrasto ai cambiamenti climatici*

La giurisprudenza in materia di obblighi degli Stati in materia di ambiente e, in particolare, di contrasto ai cambiamenti climatici, si sta progressivamente arricchendo di nuovi apporti sia a livello nazionale che sovranazionale. Il dato non sorprende, naturalmente, alla luce delle evidenze scientifiche che dimostrano che purtroppo lo stato di salute del Pianeta Terra peggiora di anno in anno. Non mancano peraltro, come è noto, i negazionisti, tra i quali va annoverato il Presidente degli USA Donald Trump, il quale, nel giorno stesso del suo ritorno alla Casa Bianca, ha firmato l'*executive order* relativo al recesso degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 sui cambiamenti climatici¹.

* Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Napoli L'Orientale; Presidente *Association internationale du droit de la mer*; Titolare del Modulo Jean Monnet dell'UE "Sea of Laws"; *Project Manager*, FAO GFCM-Lex.

¹ *Putting America First in International Environmental Agreements*, Executive Order January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>.

Tra le decisioni più significative intervenute negli ultimi anni vanno ricordate:

a) la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) *Cordella e altri c. Italia* del 24 gennaio 2019, relativa agli effetti delle emissioni dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto sulla salute e sull'ambiente, nella quale i giudici di Strasburgo hanno condannato lo Stato italiano per non aver messo in atto le misure idonee a proteggere il diritto al rispetto della vita privata dei cittadini, e per non aver fornito agli stessi un rimedio interno efficace per la difesa di tale diritto, violando con la propria condotta gli artt. 8 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nonché gli obblighi generali di *due diligence* in merito alle violazioni commesse da privati²;

b) le osservazioni del Comitato dei diritti umani dell'Onu sul caso *Teitiota c. Nuova Zelanda* del 24 ottobre 2019. Il ricorrente si era trasferito con la sua famiglia in Nuova Zelanda, dove aveva presentato una richiesta di asilo invocando la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, essendo stato costretto ad abbandonare insieme alla sua famiglia il suo Stato di origine, la Repubblica di Kiribati, a ragione delle conseguenze dell'innalzamento del livello dell'oceano. Respinto dalla Nuova Zelanda ed esaurite le vie interne di ricorso, il sig. Teitiota adiva il Comitato che però non accoglieva le sue richieste, (ai sensi dell'art. 5 par. 4 del Protocollo Opzionale al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici) relative alla violazione nei suoi confronti del diritto alla vita e del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, poiché la situazione riscontrata nella Repubblica di Kiribati, quand'anche difficoltosa, non era tale da costituire un rischio effettivo, individualizzato e ragionevolmente prevedibile per il diritto alla vita del sig. Teitiota e dei suoi familiari. I principali effetti negativi del cambiamento climatico, compreso il rischio di totale inabitabilità del Paese di provenienza, si sarebbero realizzati soltanto nel giro di 10-15 anni ed in assenza di significative misure correttive da parte dello Stato interessato. La portata innovativa della decisione sta nel fatto che

² In dottrina: G. D'AVINO, *La tutela ambientale tra interessi industriali strategici e preminenti diritti fondamentali (art. 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno*, Cedam, Milano, 2020, pp. 709 ss.

il Comitato, richiamando il *General Comment* n. 31 del 2004 sulla natura degli obblighi di carattere generale che incombono sugli Stati contraenti, ha chiarito che la ragionevole prevedibilità di un evento naturale che possa minacciare il diritto alla vita o il godimento della stessa in maniera dignitosa, associata all'incapacità dello Stato di appartenenza di adempiere agli obblighi positivi di tutela, genera sugli Stati terzi l'obbligo negativo di non respingimento verso il Paese in questione, estendendo quindi la portata di tale obbligo³. Questo principio, così come affermato dal Comitato dei diritti umani è stato rapidamente fatto proprio dalla nostra Corte di Cassazione, la quale, con ordinanza del 24 febbraio 2021, e citando la decisione del Comitato, ha riconosciuto la protezione umanitaria ad un rifugiato ambientale che sfuggiva da una regione del delta del Niger in cui vi è era una situazione di grave dissesto ambientale dovuta allo sfruttamento indiscriminato dell'area da parte delle compagnie petrolifere⁴;

c) il caso *Urgenda Foundation c. The State of the Netherlands* in cui la Corte suprema olandese con sentenza del 20 dicembre 2019, confermando quanto deciso dalla *District Court* dell'Aja, ha accertato l'obbligo positivo e "individuale" dello Stato olandese di ridurre di almeno il 25% le emissioni di CO₂ nell'atmosfera entro la fine del 2020⁵;

d) la sentenza della Grande Camera della CtEDU del 9 aprile 2024 nel caso *KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera* nella quale la Corte, respingendo l'eccezione dello Stato basata sull'insindacabilità, in virtù del principio della separazione dei poteri, delle politiche climatiche adottate, ha condannato la Confederazione elvetica per le sue omissioni.

³ In dottrina: F. MALETTI, *Non refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitota c. Nuova Zelanda*, in «SIDIBlog», 23 marzo 2020.

⁴ In proposito si rinvia a F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di cassazione*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 2021, pp. 349 ss.

⁵ Per un commento: M. F. CAVALCANTI, M. J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in «DPCE online», 2020, pp. 1371 ss. Per il testo delle due sentenze si rinvia, rispettivamente, a: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>; https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf.

ni in tema di mitigazione dei cambiamenti climatici ritenendo violato l'art. 8 CEDU relativo al rispetto della vita privata e familiare. La Grande Camera ha rilevato che le misure adottate per fronteggiare il cambiamento climatico non solo si erano dimostrate inadeguate rispetto all'obiettivo, ma presentavano anche lacune metodologiche nella loro elaborazione. La Svizzera è stata ritenuta inadempiente rispetto agli obblighi procedurali, sia relativamente all'acquisizione delle conoscenze necessarie per un corretto svolgimento del processo decisionale, sia in merito alla condivisione delle informazioni rilevanti tra i soggetti potenzialmente esposti agli effetti nocivi del cambiamento climatico. Da rilevare che la Grande Camera si è soffermata sulla differenziazione tra il contenzioso ambientale classico, da un lato, e il contenzioso climatico, dall'altro. In questo secondo caso ha ritenuto non necessario l'accertamento, del resto sicuramente molto arduo, del nesso causale tra la fonte all'origine del danno e il suo effetto in concreto. Di qui il riconoscimento ad un'associazione, le «Anziane per la protezione del clima» per l'appunto, della legittimazione ad agire senza dover dimostrare la qualità di vittima delle persone nel cui interesse aveva presentato il ricorso. Ciò tenendo presente anche l'interesse delle future generazioni. Ovviamente, al fine di scongiurare eventuali future *actiones populares*, la Grande Camera ha indicato alcune condizioni affinché un'associazione possa agire per conto di privati e presentare ricorsi in ambito climatico⁶. Da rilevare che nella successiva sentenza *Cannavac-*

⁶ La Corte era stata adita da un'associazione di donne anziane che lamentavano di vedere i propri diritti fondamentali (quali il diritto alla vita ed alla salute) minacciati dalla inadeguatezza delle politiche climatiche perseguite dallo Stato svizzero. Per la Corte (par. 412) "*L'intervento giudiziario, anche da parte di questa Corte, non può sostituire o supplire all'azione che deve essere intrapresa dai rami legislativo ed esecutivo del governo. Tuttavia, la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza degli elettori e dei rappresentanti eletti, senza tener conto dei requisiti dello Stato di diritto. Il compito dei tribunali nazionali e della Corte è quindi complementare a questi processi democratici*". Le scelte di politica climatica adottate dal potere politico non sono pertanto esenti dal controllo da parte del potere giudiziario, controllo che è un tratto caratteristico dello Stato di diritto. In commento alla sentenza si rinvia a A. LIGUORI, *La Cour européenne se prononce sur les trois premières affaires relatives au climat : quelques observations sur la question de la causalité*, in «Diritto Pubblico Europeo Rassegna online», 2024, pp. 56 ss. ; G. RAIMONDI, *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera. Una*

ciuolo e altri c. Italia, di cui subito diremo, la CtEDU si è preoccupata di precisare ulteriormente che i criteri stabiliti nella causa *KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* in ordine allo status di vittima e al *locus standi* in giudizio non sono applicabili in contesti diversi da quello del cambiamento climatico;

e) In controtendenza con i casi appena citati va segnalata la sentenza del 26 febbraio 2024 del Tribunale di Roma, II sez. civile, n. 3552, che ha dichiarato «*inammissibili le domande proposte dagli attori per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito*» con riferimento al cd. “Giudizio Universale” (dal nome della campagna che lo ha accompagnato), e cioè la causa proposta contro lo Stato italiano in tema di emergenza climatica, relativamente alla rilevata insufficiente ed inefficace applicazione dell’Accordo di Parigi del 2015, con riferimento in particolare all’obiettivo di contenimento dell’aumento delle temperature globali⁷;

f) La sentenza della Corte interamericana dei diritti umani (CiDU) pubblicata il 22 marzo 2024, che ha accertato la responsabilità del Pe-

svolta nel contenzioso sul cambiamento climatico?, in «Foro it.», IV, 2024, pp. 277 ss.; A. G. LANA, *L’impatto della sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera sul futuro del contenzioso climatico nazionale*, *ibidem*, pp. 329 ss.; C. RAGNI, “*Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*”, in «Osservatorio Costituzionale», 6/2024, pp. 107 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2024, pp. 383 ss.

⁷ Nella sentenza (rispetto alla quale pende il giudizio in appello nel momento in cui scriviamo) afferma in particolare il Tribunale che “*le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell’odierno giudizio. Con l’azione civile proposta gli attori chiedono nella sostanza al Tribunale di annullare i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario, che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo) in violazione di un principio cardine dell’ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri*”. Il testo della pronuncia è disponibile su <https://asud.net/ultima/giudizio-universale-sentenza/>. Per un’analisi approfondita si rinvia a L. SALTALAMACCHIA, *Il contenzioso climatico strategico ed il principio della separazione dei poteri*, in «Questione giustizia», 2024, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/contenzioso-climatico-strategico>.

rù per aver violato i diritti alla salute, alla vita e all'integrità personale, come sanciti dagli articoli 4, 5 e 26 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo, nei confronti dei ricorrenti, abitanti di La Oroya, una delle città più inquinate del mondo, per la mancanza di *due diligence* dello Stato nel regolamentare e controllare le attività del complesso metallurgico locale. La condanna, che per la prima volta in questa materia non ha riguardato i diritti delle comunità indigene, ha esplicitamente menzionato le violazioni tanto di tipo procedurale (accesso all'informazione, partecipazione politica e accesso alla giustizia), quanto sostanziale (aria e acqua pulite, clima sicuro ed ecosistemi sani)⁸. L'aspetto più rilevante della sentenza è la valorizzazione dell'ambiente come valore assoluto e non soltanto come valore da tutelare a beneficio degli esseri umani⁹. Questa prospettiva appare molto interessante e soprattutto in linea sia con la sentenza della CtEDU *KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera* di cui si è detto, sia con il parere del Tribunale internazionale del mare (TIDM) di cui diremo a breve. Prescindere dalla dimostrazione di danni diretti, effettivi o imminenti alle persone è essenziale laddove si vogliono rilevare e contrastare le inadempienze rispetto a minacce ambientali "lente", causate dallo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, dall'inquinamento e dall'urbanizzazione, quali la desertificazione, l'innalzamento del livello del mare o l'acidificazione degli oceani, i cui impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana non sono immediatamente percepibili o ben identificabili, poiché si sviluppano in modo latente e graduale, su lunghi periodi di tempo, soprattutto a danno delle generazioni future¹⁰. Inoltre, afferma-

⁸ In commento alla sentenza si rinvia a L. D'APOTE, *Diritto a un Ambiente Salubre e Democrazia Ambientale: Il Caso La Oroya tra Dimensione Locale e Globale*, «SIDIBlog», 10 febbraio 2025.

⁹ Afferma la CiDU che la Convenzione «*protects the components of the environment, such as forests, rivers and seas, as legal interests in themselves*», e cioè «*not only because of the benefits they provide to humanity or the effects that their degradation may have on other human rights ... , but because of their importance to the other living organisms ... that also merit protection in their own rights*». CiDU, *Case of La Oroya Population v. Peru*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Series C No. 511, par. 62.

¹⁰ In argomento si rinvia a S. DE VIDO, *In dubio pro futuris generationibus: una risposta giuridica eco-centrica alla slow violence*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse del-*

re che non sia necessario che sia dimostrata una causalità diretta tra l'esposizione ai contaminanti e i successivi problemi di salute perché sia accertata una violazione del diritto alla salute pone sullo Stato l'onere della prova di non essere responsabile dell'esistenza di alti livelli di contaminazione ambientale e il conseguente rischio significativo per la salute umana;

g) la sentenza del 30 gennaio 2025 *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (in attesa di diventare definitiva nel momento in cui scriviamo), nella quale la CtEDU ha condannato lo Stato italiano per le sue inadempienze relative all'annoso e ben noto problema dell'inquinamento del territorio nella cd. *Terra dei fuochi*. La CtEDU ha ritenuto che le autorità italiane non hanno affrontato il problema con la *due diligence* richiesta dalla gravità della situazione, in particolare a protezione del diritto alla vita dei ricorrenti. Data la natura del problema dell'inquinamento e il tipo di rischi in questione, la Corte ha giudicato inaccettabile il ritardo delle autorità nazionali nell'intervenire, e pertanto ha accettato le doglianze dei ricorrenti relative alla violazione dell'art. 2 della CEDU, superando quindi la rilevanza del nesso causale individuale alla luce dei dati scientifici incontrovertibili relativi all'esistenza di un rischio sufficientemente grave, reale, accertabile e imminente che determina il fenomeno di inquinamento in corso. In base al principio di precauzione, l'incertezza in ordine ai singoli nessi causali, dice la CtEDU, non può far venire meno il dovere di identificare e valutare i rischi, altrimenti lo Stato potrebbe beneficiare della propria inerzia per sottrarsi alle proprie responsabilità. La CtEDU, nel caso di specie, è andata pertanto oltre le affermazioni già contenute nella sentenza *Cordella* di cui si è detto, nella quale la violazione era stata accertata solo con riferimento all'art. 8. Qualificandola quale "sentenza pilota", la CtEDU ha infine concesso due anni di tempo al Governo, rimettendogli i casi analoghi pendenti non ancora notificati, per adottare le misure generali dettagliate indicate mediante una strategia globale che riunisca le misure esistenti o previste, un meccanismo di monitoraggio indipendente e una piattaforma di informazione pubblica¹¹.

le generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea – XXVI Convegno SIDI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 419 ss.

¹¹ Per un commento a caldo della sentenza si rinvia a S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi*:

2. *Il parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare (TIDM) n. 31 del 21 maggio 2024. La riaffermazione della propria competenza in materia consultiva*

Alle decisioni appena ricordate, tutte rese in sede contenziosa, si aggiunge il parere consultivo n. 31 reso il 21 maggio 2024 dal Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare (TIDM) su sollecitazione della “Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il Diritto internazionale” (COSIS)¹².

Questo parere ha riconosciuto che le emissioni di gas serra derivanti da attività umane sono una causa, e ne costituiscono pertanto una forma, di inquinamento marino, e che pertanto gli Stati sono obbligati a adottare misure per prevenire, ridurre e controllare tale inquinamento. Qui di seguito, molto sinteticamente, tenteremo di tratteggiare gli aspetti salienti di questo parere, rinviando per un’analisi più approfondita ai vari commenti che già sono stati pubblicati in proposito¹³. Volendo schematizzare, questi sono i punti che a nostro avvi-

violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza, in «www.sistemapenale.it», 14 febbraio 2025.

¹² TIDM, parere consultivo del 21 maggio 2024, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Islands States on Climate Change and International Law*, “List of cases” n. 31. Va subito segnalato che altre due richieste di parere su questioni analoghe sono pendenti davanti a tribunali internazionali nel momento in cui scriviamo. Innanzitutto la richiesta di parere avanzata il 9 gennaio 2023 alla CtADU da Colombia e Cile, volta a chiarire gli obblighi degli Stati previsti nella Convenzione e negli altri trattati interamericani in relazione all’emergenza climatica. Una richiesta di parere consultivo sugli obblighi climatici degli Stati è stata poi rivolta anche alla Corte internazionale di giustizia (CIG), in particolare con la risoluzione 77/276 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del marzo 2023.

¹³ Ne segnaliamo alcuni: R. VIRZO, *Fondamento ed esercizio della competenza consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare: considerazioni a margine del parere del 21 maggio 2024*, in «La Comunità internazionale», 2024, pp. 603 ss.; A. LONGO, *Passing on the Baton: A Few Reflections on the Applicable Law in the ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and Ocean Acidification*, in «SIDIBlog», 28 giugno 2024; J. PAINE, *The ITLOS Advisory Opinion on Climate Change: Select Issues of Treaty Interpretation*, in “EJIL:Talk”, 3 giugno 2024; A. PRETI, *Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico*, in “www.osorin.it-comint@sioi.org”.

so rilevano: la riaffermazione da parte del TIDM della propria competenza in materia consultiva; la necessità di un approccio precauzionale, basato sulle attuali conoscenze scientifiche; l'ampliamento in via interpretativa degli obblighi della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) ad una fattispecie non esplicitamente prevista mediante l'affermazione della necessaria interazione tra UNCLOS e accordi sul clima; il superamento, di conseguenza, di un'interpretazione basata invece sul concetto di "frammentazione" del diritto internazionale; la definizione degli obblighi di *due diligence* dello Stato quali obblighi di condotta; la riaffermazione del principio della responsabilità comune ma differenziata tra Stati industrializzati e non.

La prima considerazione necessaria riguarda la riaffermazione da parte del TIDM della propria competenza in materia consultiva. È noto che è stato il TIDM stesso ad inserire nel proprio regolamento, all'art. 138, questa competenza, non contemplata espressamente né dall'UNCLOS né dallo Statuto. La base giuridica, sicuramente debole in origine, è costituita, come affermò il TIDM nel primo e unico parere reso prima della vicenda in esame¹⁴, da una lettura estensiva dell'art. 21 dello Statuto, laddove è previsto che la giurisdizione del Tribunale comprende *"tutte le controversie e tutte le domande ad esso sottoposte in conformità alla presente Convenzione e tutte le questioni"* (*all matters*, nel testo ufficiale) specificamente previste da qualsiasi altro accordo che conferisca giurisdizione al TIDM. Ciò ha condotto ad un dibattito che ha visto la dottrina su posizioni molto diversificate in merito a questa possibilità¹⁵. L'evoluzione della prassi sembra ormai di-

¹⁴ TIDM, parere consultivo del 2 aprile 2015, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission* "List of cases" n. 21.

¹⁵ In proposito si rinvia a L. MAROTTI, *Sulla funzione consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare*, in «Rivista di diritto internazionale», 2015, pp. 1171 ss.; T. RUYS, A. SOETE, *"Creeping" Advisory Jurisdiction of International Courts and Tribunals? The Case of the International Tribunal for the Law of the Sea*, in «Leiden Journal of International Law», 2016, pp. 155 ss.; M. LANDO, *The Advisory Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea: Comments on the Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, *ivi*, pp. 441 ss.; G. ASTA, *Alcune osservazioni sulla funzione consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare*, in F. MARRELLA, U. VATTANI (a cura di), *Mare Liberum, Mare Clausum. Quarant'anni della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare*, Giuffrè, Mi-

mostrare che tale competenza si sia consolidata, alla luce dell'atteggiamento degli Stati e della circostanza che al TIDM è stata recentemente attribuita la competenza consultiva dall'accordo di New York del 19 giugno 2023 sulla conservazione e uso sostenibile della biodiversità marina delle aree al di là della giurisdizione nazionale (cd. accordo BBNJ), accordo che ha carattere universale e che soprattutto costituisce il terzo *implementing agreement* dell'UNCLOS, circostanza questa sottolineata nel parere del 2024 di cui stiamo trattando¹⁶. Pertanto, a nostro avviso correttamente, il TIDM ha affermato la sua competenza consultiva in base al combinato disposto dell'art. 21 dello Statuto, dell'art. 138 del regolamento di procedura, e delle previsioni del cd. "accordo esterno", che nel nostro caso è costituito dall'accordo COSIS e dalla conseguente decisione di sottoporre la richiesta di parere al TIDM. D'altra parte giova ricordare che ben più netto "salto in avanti" fu effettuato dalla CtEDU quando, rivedendo peraltro la sua giurisprudenza pregressa, attribuì valore obbligatorio alle sue ordinanze nonostante l'art. 46 CEDU attribuisca tale valore solo alle "sentenze definitive"¹⁷. Nel caso che ci occupa è da ribadire che si tratta di pronunce non vincolanti, e cioè opinioni consultive che, data l'autorevolezza della fonte, non possono che giovare alla causa comune della protezione ambientale senza vincolare nessuna parte.

lano, 2024, p. 279 ss.

¹⁶ In merito si rinvia a R. VIRZO, *op. cit.*, p. 608, il quale rileva anche come la giurisdizione consultiva del TIDM sia stata contestata soltanto da nove tra le Parti contraenti dell'UNCLOS.

¹⁷ Si veda in particolare la sentenza della Grande Camera della CtEDU del 4 febbraio 2005 (par. 103 ss), nel caso *Mamatkulov e Abdurasulovic c. Turchia*, in cui fu affermato che, interpretando teleologicamente le disposizioni della CEDU e facendo applicazione dei principi generali del diritto internazionale derivanti dall'analisi della giurisprudenza di altri tribunali internazionali (nello stesso periodo analoga affermazione era stata fatta dalla CIG, in particolare nella sentenza del 27 giugno del 2001 nel caso *Germania c. USA*), gli Stati parti sono obbligati a rispettare le misure provvisorie indicate dalla Corte. Per più ampie considerazioni e per le indicazioni di dottrina si rinvia a G. CATALDI, *La rilevanza e l'efficacia delle pronunce internazionali negli ordinamenti interni*, in «Federalismi.it», 7 agosto 2024, ora anche in C. AMALFITANO, F. CROCI (a cura di), *L'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 283 ss.

3. Segue: *la pronuncia nel merito*

Veniamo ora al merito del parere reso. Preliminarmente va ricordato che la richiesta del COSIS era articolata in due quesiti distinti ma complementari. Essi possono sintetizzarsi come segue: ai sensi dell'UNCLOS le emissioni di gas serra possono qualificarsi come inquinamento marino? Sempre in base all'UNCLOS, quali sono gli obblighi dello Stato al fine di prevenire e ridurre tale inquinamento e al fine della protezione e preservazione degli oceani dagli impatti del cambiamento climatico?

Il TIDM ha innanzitutto risposto che *“le emissioni antropogeniche di gas serra nell'atmosfera costituiscono un inquinamento dell'ambiente marino ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, comma 4, della Convenzione”* e che, ai sensi dell'art.194, paragrafo 1, della Convenzione, *“gli Stati parte hanno l'obbligo specifico di adottare tutte le misure necessarie per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento marino dovuto alle emissioni di gas serra di origine antropica e di sforzarsi di armonizzare le proprie politiche in materia”*. La circostanza per cui l'UNCLOS nulla dice in merito alle emissioni di gas serra e, più in generale, in tema di cambiamento climatico, circostanza ovviamente dovuta alla mancanza di percezione, all'epoca della Terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, della gravità del problema, non è stata considerata assolutamente un ostacolo dal TIDM. Il ragionamento seguito, al contrario, è stato nel senso di ampliare in via interpretativa gli obblighi derivanti dall'UNCLOS ad una fattispecie non esplicitamente prevista utilizzando innanzitutto l'impostazione dell'UNCLOS stessa in materia, dal momento che la sua parte XII è piena di rinvii ad altre convenzioni, tanto da essere considerata una sorta di Convenzione-quadro in tema di ambiente marino. D'altra parte la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati prevede, all'art. 31, par. 3 lettera c), la possibilità di un'interpretazione basata sull'integrazione sistemica fra trattati. Di conseguenza, il Tribunale non ha esitato a interpretare gli obblighi dell'UNCLOS alla luce delle disposizioni sopravvenute in tema di cambiamenti climatici e quindi, in primo luogo, alla luce dell'Accordo di Parigi del 2015 e della Convenzione quadro delle Na-

zioni Unite sui cambiamenti climatici (“UNFCCC”)¹⁸, strumenti che ormai contengono norme e standard internazionali generalmente accettati rilevanti ai fini dell’interpretazione e dell’applicazione degli obblighi degli Stati ai sensi dell’UNCLOS¹⁹. Questa interpretazione, pur priva di effetti vincolanti poiché resa in un parere, ha comunque, in astratto, potenzialità notevoli di estensione degli obblighi di cui parliamo, dal momento che è chiaro che la ratifica dell’UNCLOS, secondo il ragionamento del TIDM, implica automaticamente l’assunzione degli obblighi dei trattati sul cambiamento climatico. Allo stesso modo, se uno Stato rispetta gli impegni dell’Accordo di Parigi, questo non significa però che abbia adempiuto ai suoi obblighi ai sensi delle disposizioni dell’UNCLOS. Fra i trattati sul cambiamento climatico e l’UNCLOS c’è pertanto un rapporto di interazione e non di relazione tra norma generale e speciale.

A nostro avviso si tratta di una impostazione da condividere, e già fatta propria dalla CiDU nella sentenza nel caso *La Oroya Population v. Peru* di cui si è detto poco sopra²⁰. Soprattutto in una materia così

¹⁸ La Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992 sui cambiamenti climatici (in inglese *United Nations Framework Convention on Climate Change* da cui l’acronimo UNFCCC), nota anche come Accordo di Rio, è un trattato internazionale ambientale prodotto dalla Conferenza sull’Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), informalmente conosciuta come Summit della Terra, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. Il trattato punta alla riduzione delle emissioni dei gas serra, alla base del riscaldamento globale.

¹⁹ Come sottolinea R. VIRZO, *op. cit.*, p. 623, il TIDM a tal proposito cita il parere della CIG del 1971 sulla Namibia, laddove si afferma che il criterio dell’integrazione sistemica fra le fonti normative “ensures (...) that treaties do not operate in isolation but are ‘interpreted and applied within the framework, of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation’” (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, par. 53)

²⁰ La CiDU ha infatti adottato un’interpretazione sistematica e teleologica di diverse norme di diritto internazionale, partendo dall’articolo 29 della Convenzione americana dei diritti umani, che fa espresso riferimento alle norme di diritto internazionale ai fini dell’interpretazione, e dall’articolo 31(3)(c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In particolare, essa ha riconosciuto che le norme socioeconomiche contenute nella Carta dell’Organizzazione degli Stati americani (OSA, segnatamente gli articoli 30-34, in relazione al diritto a un ambiente salubre), richiamate

delicata e così condizionata dagli sviluppi tecnologici come la protezione dell'ambiente, non è possibile optare per un'interpretazione che non sia dinamica ma statica; non è possibile, in altre parole, assecondare tentativi di frammentazione degli obblighi internazionali e di costruzione di “*self-contained regimes*” utili, almeno in questo caso, solo a sfuggire ad obblighi puntuali. Corretto quindi definire gli impatti negativi dei cambiamenti climatici sugli oceani come “inquinamento marino” ai sensi dell'UNCLOS.

Il TIDM ha poi precisato che azioni ripristinatorie degli habitat marini e degli ecosistemi sono necessarie laddove l'ambiente marino sia stato degradato, azioni anche funzionali al contrasto del cambiamento climatico, che costituiscono un obbligo per gli Stati e che devono essere basate su dati scientifici affidabili, in applicazione del principio di precauzione quale previsto dal diritto internazionale.

Nel suo parere il TIDM pertanto evidenzia non soltanto un divieto di atti di inquinamento marino mediante l'emissione di gas serra, ma soprattutto un obbligo di porre in essere attività rivolte all'obiettivo di ricondurre l'ambiente marino alle condizioni precedenti ai nefasti effetti della crisi climatica. Di qui anche la definizione del concetto di *due diligence* in maniera molto ampia e rigorosa, collegata al concetto di approccio precauzionale²¹. L'obbligo di cui all'art. 194, par. 1, e anche gli obblighi previsti da alcune altre disposizioni della Parte XII, tra cui l'articolo 194, par. 2, sono formulati, secondo il TIDM, in modo tale da prescrivere “*not only the required conduct of States but also the intended objective or result of such conduct. Whether this obligation is that of conduct or of result depends on whether States are required to achieve the intended objective or result, i.e., prevention, reduction and control of marine pollution*”²². Nel caso dell'inquinamento marino causato dalle emissioni di gas serra lo standard della *due diligence* non è pertanto di semplice condotta, ma di risultato, non essendo sufficiente

dall'articolo 26 della Convenzione americana, costituiscono strumenti normativi di riferimento per l'interpretazione della stessa e rientrano quindi nell'ambito della competenza della Corte.

²¹ Nel par. 242 il TIDM afferma che “*The obligation of due diligence is also closely linked with the precautionary approach*”.

²² Par. 238 del parere.

provare di aver posto in essere il massimo sforzo²³. L'obbligo di adottare le misure necessarie a proteggere e preservare l'ambiente marino impone inoltre agli Stati di garantire che anche gli attori non statali sotto la loro giurisdizione o controllo si conformino a tali misure²⁴.

Altro punto qualificante del parere consiste nell'aver ribadito il ben noto concetto di "responsabilità comune ma differenziata" tra Paesi industrializzati e non. Il TIDM mette in evidenza la responsabilità storica in merito alla crisi climatica degli Stati industrializzati i quali ovviamente hanno il compito di mettere in atto maggiori e più incisive azioni volte ad affrontare l'inquinamento da emissioni di gas serra rispetto agli altri Stati. Il parere consultivo riconosce che la Convenzione di Parigi del 2015 rappresenta uno strumento per affrontare "l'ingiusta situazione" vissuta dai Paesi in via di sviluppo e vulnerabili al clima, i quali hanno contribuito e contribuiscono poco al cambiamento climatico ma ne subiscono le conseguenze più gravi²⁵. Il TIDM aggiunge in proposito che da tutto ciò deriva il dovere degli Stati che possono farlo di aiutare i Paesi in via di sviluppo, in particolare quelli più vulnerabili ai cambiamenti climatici, nel combattere l'inquinamento marino causato dalle emissioni²⁶.

Il TIDM si sofferma infine sull'obbligo di cooperazione²⁷. È noto che la Sezione 2 della Parte XII dell'UNCLOS è dedicata alla cooperazione "mondiale e regionale" e si apre con l'art. 197 che prevede in materia di ambiente marino un obbligo generale, e allo stesso tempo generico, degli Stati di cooperare "*direttamente o attraverso le compe-*

²³ Al par. 240 il TIDM si esprime infatti così: "*due diligence standard for marine pollution caused by GHG emissions should be substantially higher than best efforts, which has traditionally characterized pure conduct obligations*".

²⁴ Al par. 236 il TIDM afferma che "*This obligation of due diligence is particularly relevant in a situation in which the activities in question are mostly carried out by private persons or entities*". A sostegno di quest'obbligo particolare, peraltro, il TIDM ricorda pronunce di altri tribunali internazionali, tra cui la CIG nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, I.C.J. Reports 2010 (I), par. 197.

²⁵ È stato calcolato che i piccoli Stati insulari, i più colpiti dal fenomeno del cambiamento climatico, rappresentano, complessivamente considerati, meno dell'1% delle emissioni globali.

²⁶ Si vedano, in particolare, i par. 322 e ss. in ordine alla "Technical Assistance".

²⁷ Par. 294 e ss.

tenti organizzazioni internazionali, per elaborare regole, norme, pratiche e procedure raccomandate e coerenti con la presente Convenzione, intese a proteggere e preservare l'ambiente marino, tenendo conto delle caratteristiche peculiari della regione". Il TIDM, dopo aver sottolineato che tale obbligo implica un comportamento in buona fede degli Stati, sottolinea come esso abbia una natura continuativa, poiché lo sforzo di adottare i provvedimenti necessari deve essere permanente. Il TIDM, opportunamente, mette in luce come la sola circostanza di aver ratificato l'Accordo di Parigi o gli altri accordi rilevanti in materia non può certo essere di per sé sufficiente a ritenere assolti gli obblighi di cooperazione. Lo stesso ragionamento utilizzato per l'interpretazione dell'art. 197 si applica agli obblighi previsti agli articoli 200 e 201, relativi, rispettivamente, alla cooperazione per promuovere studi, intraprendere programmi di ricerca e incoraggiare lo scambio di informazioni e dati, e allo stabilimento di criteri scientifici adeguati per la regolamentazione. Anche questi articoli dell'UNCLOS trovano applicazione nel contesto dell'inquinamento marino dovuto alle emissioni di gas serra da parte dell'uomo²⁸. Il TIDM conclude infine sul punto della cooperazione affermando che gli obblighi UNCLOS di cooperazione in materia di protezione dell'ambiente marino vanno suddivisi, a proposito dell'inquinamento marino da gas serra, in tre distinte tipologie: gli obblighi relativi alla formulazione ed elaborazione di regole, prassi e procedure; gli obblighi in materia di studi, ricerca e informazione; infine gli obblighi relativi alla fissazione di criteri scientifici adeguati sulla base dei quali formulare ed elaborare le regole, standard, pratiche e procedure di cui si è detto²⁹.

²⁸ Così nel par. 314. Nel par. 16 il TIDM afferma: *"Article 201 of the Convention serves to link article 197 with article 200. Cooperation between States in the formulation and elaboration of rules, standards and recommended practices and procedures must be based on appropriate scientific criteria, developed through coordinated studies, research programmes and exchange of information and data. In particular, cooperation in the formulation and elaboration of a common regulatory framework would be ineffective if it did not rest on a solid scientific basis"*.

²⁹ Par. 321 e ss.

4. Conclusioni

Le controversie in materia di crisi climatica, a livello nazionale e sovranazionale, sono in aumento, e si sta ampliando la base giuridica di riferimento, così come le zone geografiche interessate. Ai tribunali viene chiesto sempre più spesso di precisare l'ambito degli obblighi statuali di prevenzione e di ripristino dei danni agli ecosistemi, con lo scopo di costringere i governi e gli attori privati a perseguire obiettivi più ambiziosi di mitigazione dei fenomeni in corso³⁰. Ciò, come abbiamo cercato di dimostrare con riferimento alle decisioni di cui si è detto, sta favorendo un fenomeno di *cross-fertilization* tra gli organi giurisdizionali che, sebbene non nuovo certamente, è però di particolare importanza in un ambito in cui sono in gioco questioni urgenti con cause e implicazioni globali, e in cui appare necessaria la necessità di soluzioni basate sulla cooperazione tra Stati.

Il contributo offerto dal parere del TIDM è pertanto molto importante. Il Tribunale, basandosi sulle prove scientifiche offerte dalla scienza, in particolare dal Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC), ha ritenuto che le emissioni di gas a effetto serra (GHG) costituiscano “inquinamento marino” ai sensi dell'articolo 1(1)(4) dell'UNCLOS, argomentando in base all'integrazione sistemica fra i trattati delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e gli obblighi dell'UNCLOS. Il TIDM ha così creato un collegamento tra il diritto del mare e il diritto dei cambiamenti climatici, essenziale nella valutazione dell'impatto della crisi climatica sugli oceani. Inoltre, la sua impostazione rigorosa nel valutare la *due diligence* richiesta agli Stati sicuramente varrà come punto di riferimento per successive decisioni di altri tribunali, in primo luogo per i tribunali internazionali ai quali già è stato richiesto di esprimersi in sede consultiva³¹. A ciò va aggiun-

³⁰ Sul punto si rinvia alle interessanti statistiche e considerazioni contenute nel *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review* pubblicato nel luglio del 2023 dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP): <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>. Significativo, ad esempio, è il dato che riferisce che il numero di cause giudiziarie è più che raddoppiato in cinque anni a livello globale, passando da 884 nel 2017 a 2.180 nel 2022.

³¹ Si veda in proposito *supra*, la nota 12.

ta l'implicazione che può avere un'interpretazione così autorevole di un testo, l'UNCLOS, che oltre ad essere stato ratificato da 170 Stati finora, è riconosciuto come corrispondente in gran parte al diritto consuetudinario anche da Stati non vincolati ad essa.

Viviamo un'epoca difficile, in cui certamente è da registrare una profonda crisi del multilateralismo e del diritto internazionale. Tuttavia va sottolineato con forza che solo in ambito sovranazionale, e solo attraverso il funzionamento del diritto internazionale si potrà garantire la sopravvivenza degli Stati minacciati dalla crisi climatica, in particolare come conseguenza dell'innalzamento dei mari, dell'acidificazione delle acque, degli eventi estremi. Ma, più in generale, questa considerazione vale per tutto il genere umano se si considera che la crisi climatica in atto sta compromettendo la capacità degli oceani di assorbire le emissioni di CO₂ e il calore in eccesso, e quindi anche il rifornimento di ossigeno al Pianeta. Le azioni e le omissioni, il mancato adempimento degli obblighi assunti, sono ascrivibili ad un piccolo numero di grandi Stati emettitori degli agenti inquinanti, identificati sulla base di prove scientifiche ormai inoppugnabili. Sempre di più la società civile dovrà, di conseguenza, fare sentire forte e chiara la propria voce.