

Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico

Alessia Preti

Dottoranda in Scienze giuridiche, Università di Bologna

1. Premessa

Il 21 maggio 2024, il Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare (“TIDM”) ha reso il proprio parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico nell’ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (“Convenzione”)¹, in risposta alla richiesta presentata il 12 dicembre 2022 dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale².

Pur senza occuparsi dei profili di responsabilità internazionale – che non erano oggetto della richiesta di parere consultivo –, il Tribunale ha determinato quali obblighi in relazione alle emissioni di gas serra gravano in capo agli Stati alla luce della Parte XII della Convenzione dedicata alla disciplina sulla prevenzione, riduzione e controllo dell’inquinamento marino e della protezione e conservazione dell’ambiente marino³.

La rilevanza del parere emerge sotto diversi profili, che saranno oggetto di analisi nelle prossime pagine. In generale, si tratta di un traguardo encomiabile nella misura in cui lo stesso specifica e declina gli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico nel particolare contesto del diritto del mare, ma adoperando un approccio sinergico e sistemico, che supera i limiti di una presunta frammentazione del diritto internazionale nella prevenzione e contrasto di quella che si riconosce essere una “minaccia esistenziale”⁴. Prima di entrare nello specifico dell’analisi, avente a riguardo le conclusioni raggiunte in tema di natura e contenuto degli obblighi derivanti dalla Convenzione (paragrafo 3) e differenziazione e assistenza ai Paesi in via di sviluppo (paragrafo 4), vale la pena di chiarire quali siano i presupposti fattuali da cui il Tribunale si muove (paragrafo 2).

2. L’imprescindibilità della scienza sul clima

A più riprese il Tribunale basa il proprio parere sui report dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (“**IPCC**”)⁵, riconoscendone il valore scientifico e l’autore-

¹ TIDM, *Richiesta di parere consultivo presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il diritto internazionale*, parere consultivo, 21 maggio 2024.

² Questa richiesta di parere consultivo al TIDM ha fatto seguito a precedenti tentativi fatti da piccoli Stati insulari nell’ambito della Assemblea Generale delle Nazioni Unite di richiesta di parere consultivo sugli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico alla Corte Internazionale di Giustizia (Palau nel 2011, Vanuatu nel 2018). Con la risoluzione 77/276 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite di marzo 2023, una richiesta di parere consultivo è stata presentata anche alla CIG.

³ Per una disamina sulla disciplina: C. Redgwell, *From Permission to Prohibition: The 1982 Convention on the Law of the Sea and Protection of the Marine Environment*, in D. Freestone, R. Barnes, D. Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, 2006; A. Proells (ed.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, München-Oxford, 2017.

⁴ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 66.

⁵ L’Intergovernmental Panel on Climate Change è un istituto internazionale che nasce nel 1988 da un’iniziativa congiunta dell’Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO) e del Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente

volezza⁶. Tra i dati sui quali il parere si fonda vi è l'inequivocabile nesso eziologico tra riscaldamento globale e attività umane, principali fonti di emissioni di gas a effetto serra⁷; la natura di regolatore climatico fondamentale su scale temporali da stagionali a millenarie dell'oceano⁸; la prospettazione dei rischi derivanti dagli effetti del cambiamento climatico a cui l'oceano è esposto, tra cui l'innalzamento del livello del mare, l'aumento delle ondate di calore marine, la deossigenazione e l'acidificazione delle acque⁹ – rischi ancora più elevanti nel caso si superasse il target di 1.5°C nell'innalzamento della temperatura media globale; la prevista esposizione e pericolosa vulnerabilità delle comunità negli ambienti costieri¹⁰.

Degno di nota è il riconoscimento di come la scienza climatica debba informare il contenuto delle misure che gli Stati sono tenuti a porre in essere per adempiere agli obblighi derivanti dalla Convenzione, e di come alla luce delle attuali conoscenze ci si debba servire di un approccio precauzionale.

3. Gli stringenti obblighi derivanti dalla Convenzione

Come anticipato, sono due in particolare gli ambiti normativi entro i quali al TIDM è stato richiesto di specificare gli obblighi derivanti dalla Convenzione: quello della prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino e quello della protezione e conservazione dell'ambiente marino. Sotto il primo profilo, innanzitutto occorre sottolineare che il Tribunale ha ritenuto possibile ascrivere le emissioni antropogeniche di gas a effetto serra nella definizione di "inquinamento dell'ambiente marino", ai sensi dell'art. 1.1.4 della Convenzione¹¹. Si tratta infatti di sostanze prodotte e introdotte direttamente (o indirettamente) dall'uomo nell'ambiente marino, determinanti sullo stesso di molteplici effetti deleteri (il riscaldamento degli oceani, l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione delle acque).

Alla luce di tale considerazione, viene riconosciuto come, ai sensi dell'art. 194, par. 1¹², della Convenzione, gli Stati abbiano l'obbligo di adottare, individualmente o congiuntamente, tutte le misure necessarie a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento da emissioni, ovvero, di adottare misure necessarie di mitigazione. Si tratta di un obbligo di condotta che, come afferma lo stesso Tribunale – in via coerente con la propria giurisprudenza, nel parere richiamata¹³ –, non deve essere inteso come dipendente in larga misura dalla discrezionalità di uno Stato, o richiedente sforzi necessariamente minori nel raggiungere il risultato prefissato¹⁴. Il contenuto delle misure

(UNEP), con il compito di valutare l'evoluzione della scienza sul cambiamento climatico prima di sintetizzarla in un'analisi unica e completa che include valutazioni delle cause, delle implicazioni e dei possibili rimedi.

⁶ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 48 ss.

⁷ IPCC Synthesis Report 2023, p. 42.

⁸ IPCC Report 2019, p. 78.

⁹ Ivi, p. 79.

¹⁰ Ivi, p. 5, 26.

¹¹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), paragrafi 159-179.

¹² Ivi, par. 197 ss.

¹³ TIDM, Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini, *Responsabilità e obblighi degli Stati che sponsorizzano persone ed entità in relazione alle attività nell'area*, parere consultivo, 1° febbraio 2011.

¹⁴ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 257.

necessarie deve anzi essere determinato oggettivamente, sulla base di precisi fattori, tra cui le conoscenze scientifiche e le regole e gli standard internazionali in materia di cambiamento climatico, i mezzi e le capacità dei singoli Stati¹⁵.

Per quanto attiene alle regole e agli standard internazionali, tra i vari strumenti in materia di cambiamento climatico¹⁶ viene riconosciuta la preminenza della Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (“UNFCCC”)¹⁷ e dell’Accordo di Parigi¹⁸, dando particolare rilevanza ai *target* di temperatura e alle tempistiche degli scenari di emissione stabiliti da quest’ultimo¹⁹. Tuttavia, il Tribunale non ritiene che semplicemente rispettando gli obblighi derivanti dall’Accordo di Parigi – che in materia di mitigazione lascia a ciascuno Stato la determinazione del livello di ambizione dei propri sforzi²⁰ – possano dirsi soddisfatti gli obblighi imposti dalla Convenzione²¹. I due Trattati sono infatti distinti tra loro, sebbene l’Accordo debba considerarsi complementare alla disciplina della Convenzione *ex art.* 194: pur adempiendo all’Accordo, uno Stato potrebbe vedere coinvolta la propria responsabilità internazionale qualora l’azione di mitigazione attuata non soddisfi quanto richiesto dalla Convenzione. Viene dunque rigettata anche la tesi secondo cui l’Accordo di Parigi, quale *lex specialis*, modificherebbe o limiterebbe la portata degli obblighi derivanti dalla Convenzione, quale *lex generalis*²².

Nel riconoscere il carattere di *due diligence* degli obblighi derivanti dall’art. 194, oltre che alla propria giurisprudenza, il Tribunale si richiama alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Pulp Mills*²³ e afferma come lo stesso richieda che ciascuno Stato metta in atto un sistema nazionale comprensivo di legislazione, procedure amministrative e meccanismi di esecuzione necessari per regolare le attività in questione. Successivamente, con riferimento al parere consultivo della Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini nel caso *Responsabilità nell’Area*, viene ribadito il carattere variabile dello standard di *due diligence* a seconda delle circostanze del contesto di applicazione dell’obbligo in questione²⁴. Si afferma quindi che, alla luce delle gravi conseguenze per l’ambiente marino se l’aumento della temperatura globale superasse 1,5°C, lo standard di diligenza che gli Stati devono esercitare in relazione all’inquinamento marino da emissioni antropogeniche di gas serra debba essere rigoroso²⁵.

Quanto indicato sinora sul contenuto e carattere degli obblighi gravanti in capo agli Stati si applica ugualmente al par. 2 dell’art. 194, con la precisazione che, trattando quest’ultimo della prevenzione di danni da inquinamento e di diffusione di inquinamento da incidenti in ambito transfrontaliero, lo standard di diligenza richiesto potrà essere

¹⁵ Ivi, par. 206 s.

¹⁶ Il Tribunale ha sottolineato la rilevanza di altri trattati, come l’allegato VI della Convenzione MARPOL, l’allegato 16 della Convenzione di Chicago, che richiedono il controllo dell’inquinamento da parte di navi e aeromobili, e il Protocollo di Montreal.

¹⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 maggio 1992.

¹⁸ Adozione dell’Accordo di Parigi, Decisione 1/CP.21, 12 dicembre 2015, Doc. FCCC/CP/2015/L.9.

¹⁹ TIDM, *Parere consultivo*, par. 215.

²⁰ Accordo di Parigi (n. 18), art. 4, par. 2.

²¹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 223.

²² Ivi, par. 224.

²³ Ivi, par. 225 con richiamo alla sentenza della CIG del 20 aprile 2010 nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay*.

²⁴ Ivi, par. 239 con richiamo al parere consultivo della Camera per la risoluzione delle controversie sui fondali marini *Responsabilità nell’Area*.

²⁵ Ivi, par. 241.

ancora più elevato²⁶. Il Tribunale conclude l'analisi relativa all'art. 194 prendendo in considerazione previsioni successive che ne integrano il contenuto, regolanti specifiche fonti di inquinamento. In particolare, riconoscendo l'inquinamento da emissioni di gas a effetto serra come integrante le fattispecie di cui agli articoli 207 (inquinamento da attività terrestri), 211 (inquinamento da navi), 212 (inquinamento da o attraverso l'atmosfera), il Tribunale specifica più nel dettaglio il contenuto delle misure necessarie a cui gli Stati sono tenuti e, adottando un approccio sinergico, ne informa il contenuto con riferimento alla UNFCCC e Accordo di Parigi, alla Convenzione MARPOL²⁷ e alla Convenzione di Chicago²⁸.

In merito alla disciplina sulla protezione e conservazione dell'ambiente marino, previsione centrale è l'art. 192, la cui ampia portata di applicazione, comprendente ogni tipo di danno o minaccia all'ambiente marino, copre anche gli impatti derivanti dal cambiamento climatico²⁹. Oltre che con l'adozione di misure di mitigazione, gli obblighi di cui all'art. 192 sono soddisfatti con l'implementazione di azioni di resilienza e adattamento come descritte dai trattati sul cambiamento climatico. Inoltre, a declinazione di detti obblighi generali, l'art. 194, par. 5, impone quello più specifico di protezione e conservazione degli ecosistemi fragili e degli habitat di specie a rischio di estinzione dagli effetti del cambiamento climatico.

Anche sotto questo secondo – più ampio – punto di vista normativo, gli obblighi in questione sono obblighi di condotta. Alla luce dei gravi impatti del cambiamento climatico sull'ambiente marino studiati dall'IPCC e tenuto conto del carattere irreversibile dei danni ambientali, lo standard di *due diligence* si ritiene dover essere rigoroso³⁰. Particolarmente degno di nota è poi l'esplicito riconoscimento di come l'obbligo di adottare le misure necessarie a proteggere e preservare l'ambiente marino imponga agli Stati di garantire che anche gli attori non statali sotto la loro giurisdizione o controllo si conformino a tali misure³¹.

4. Obblighi differenziati e necessaria assistenza ai Paesi in via di sviluppo

Come si è dato modo di evidenziare, nella definizione degli obblighi degli Stati parte della Convenzione il Tribunale si riferisce ampiamente ai trattati in materia di cambiamento climatico. Lo stesso riconosce come nella UNFCCC e nell'Accordo di Parigi, uno dei principi chiave sia quello delle responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità degli Stati. Sebbene detto principio non trovi espressa formulazione

²⁶ Ivi, par. 256.

²⁷ Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi (MARPOL), 17 febbraio 1973, si veda G.M. Farnelli, A. Tanzi, *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 and 1996 Protocol*, in M. Faure (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham, 2017; nonché M. Fitzmaurice, *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*, in D. Attard, M. Fitzmaurice, D.R. Rothwell (eds.), *The ILM Manual on International Maritime Law. Vol. 1: The Law of the Sea*, Oxford, 2014.

²⁸ Convenzione sull'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago), 7 dicembre 1944, 15 UNTS 295, si veda R. Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: a commentary*, Cham, 2013.

²⁹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), paragrafi 385, 388.

³⁰ Ivi, par. 398.

³¹ Ivi, par. 396.

nella Convenzione, si afferma che alcuni elementi alla base dello stesso siano rinvenibili anche negli obblighi di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino, nella misura in cui gli stessi richiedono agli Stati di prendere le necessarie misure utilizzando a tal fine «i migliori mezzi praticabili a loro disposizione» e «secondo le loro capacità». In questo senso, senza che ciò giustifichi casi di completa inerzia, viene precisato come la portata degli obblighi in capo agli Stati possa variare a seconda del proprio livello di sviluppo³². Non solo: sugli Stati che si trovano maggiormente in grado di affrontare le loro responsabilità ambientali grava anche un obbligo di assistenza – tecnica, finanziaria e di *capacity building* – per consentire agli Stati in via di sviluppo di far fronte all'inquinamento marino causato dalle emissioni di gas serra e di contribuire alla protezione e conservazione dell'ambiente marino³³.

5. Brevi osservazioni conclusive

In conclusione, adottando un approccio sinergico e sistemico, il Tribunale ha corroborato le premesse giuridiche affinché la risposta internazionale al cambiamento climatico sia scientificamente informata, rifletta al meglio l'interconnessione tra rilevanti regimi normativi – e quindi tra i diversi interessi in gioco – e non manchi di ambizione. Con l'auspicio che lo stesso approccio possa essere condiviso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel proprio parere consultivo sugli obblighi internazionali in tema di cambiamento climatico, rimarrà poi da vedere quanto i recenti sviluppi impatteranno effettivamente sull'azione degli Stati.

Giugno 2024

³² Ivi, par. 229.

³³ Ivi, par. 326.