



## Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati: breve riflessione sulle possibili ricadute di un parere della Corte internazionale di giustizia in termini di prassi statali e giustizia ambientale

Marianna Bianca Galantucci

Dottoranda in “Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo”, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

**1. La risoluzione 77/276 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite: una breve panoramica.**- Lo scorso 29 marzo 2023 l’Assemblea generale delle Nazioni Unite, usando la competenza che le deriva dall’art. 96, par. 1, della Carta ONU, ha deciso di richiedere alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo riguardo gli obblighi statali di contrasto al cambiamento climatico. La risoluzione 77/276, sponsorizzata da 105 Stati, tra cui l’Italia, è stata approvata *per consensus*, senza voto formale<sup>1</sup>.

Il testo sottolinea la continuità del lavoro dell’Assemblea sul tema della protezione ambientale, citando le precedenti risoluzioni in merito, tra le quali, ad ultima, la risoluzione 77/165, del dicembre 2022, sulla protezione del clima per le presenti e future generazioni<sup>2</sup>, e il recente riconoscimento di un diritto individuale ad un ambiente sano, pulito e sostenibile<sup>3</sup>. Più discutibile appare (sul piano stilistico) l’utilizzo dell’aggettivo “civilizational” per definire la portata della sfida rappresentata dal cambiamento climatico, in luogo, ad esempio, di un forse più neutro “global”. La risoluzione richiama inoltre il lavoro del Consiglio per i diritti umani, altro organo delle Nazioni Unite estremamente attivo negli scorsi anni nell’esplorazione delle connessioni esistenti tra cambiamento climatico e diritti umani<sup>4</sup>.

La risoluzione in commento elenca, in una lista non esaustiva, i principali documenti in tema di diritti umani, che assieme ad alcuni principi consuetudinari (principalmente di diritto ambientale), influenzano maggiormente le condotte degli Stati rispetto a quelle attività che contribuiscono ad alimentare il cambiamento climatico. Si riconosce che la comunità degli Stati, attraverso la sottoscrizione di alcuni documenti (UNFCCC<sup>5</sup>, Protocollo di Kyoto<sup>6</sup>, Accordo di Parigi<sup>7</sup>), ha espresso una precisa volontà

<sup>1</sup> Da notare l’assenza, tra gli Stati *sponsor*, di Stati Uniti, Cina, India, Russia, Brasile e Giappone, tra gli Stati con maggiori livelli di emissione di gas ad effetto serra.

<sup>2</sup> UNGA, *Protection of global climate for present and future generations of humankind*, A/77/443/Add.4 DR, adottata *per consensus* il 14 dicembre 2022.

<sup>3</sup> UNGA, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/RES/76/300, approvata il 28 luglio 2022 con 161 voti favorevoli, 8 astenuti e nessun voto contrario.

<sup>4</sup> Facendo in particolare riferimento alle risoluzioni 50/9 del 2022 (UNHRC, *Human right and climate change*, A/HRC/50/L.10/Rev.1, 7 luglio 2022) e 48/13 del 2021 (UNHRC, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 8 ottobre 2021).

<sup>5</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) firmata nel 1992 a New York. La Convenzione è stata ratificata da 198 Paesi, tra cui l’Italia.

<sup>6</sup> Il Protocollo di Kyoto del 1997, ratificato da 191 Stati oltre all’Unione Europea, costituisce una trasposizione operativa delle previsioni della Convenzione Quadro

<sup>7</sup> L’Accordo di Parigi, del 2015, è stato ratificato da 195 Stati parte della Convenzione UNFCCC. Diversamente dal Protocollo di Kyoto, che stabiliva obiettivi quantificabili, il sistema delineato dall’Accordo di Parigi prevede che ogni Stato scelga autonomamente i propri obiettivi, sempre nel rispetto del principio di equità e delle CBDR.

di contrastare, con decisione, il cambiamento climatico. Ciononostante, permangono nelle politiche intraprese sinora due lacune: l'una, riguardante la riduzione del livello di emissioni, molto al di sotto della soglia programmata nelle NDC<sup>8</sup>, l'altra, le misure di adattamento, anch'esse ben al di sotto di quanto necessario. Il testo inoltre cita due principi fondamentali nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente: il principio di equità e quello delle responsabilità comuni ma differenziate (CBDR), che, secondo quanto ribadito dal testo, devono informare l'implementazione della Convenzione UNFCCC.

L'Assemblea riconosce che per alcuni Paesi (tra cui gli Stati Isole del Pacifico), gli effetti negativi del cambiamento climatico sono già passati da mera ipotesi a realtà, causando movimenti migratori, minando il diritto al cibo, all'acqua e allo sviluppo sostenibile delle popolazioni coinvolte<sup>9</sup>. È oramai dimostrato dalle evidenze scientifiche, si legge nel testo, che le emissioni di gas ad effetto serra sono la principale causa del riscaldamento globale, e che questo determina impatti negativi oltre che danni e perdite per gli ecosistemi e le persone (e in maniera sproporzionata per le popolazioni più vulnerabili). Le emissioni di gas ad effetto serra producono effetti sia in termini di aumento della frequenza e pericolosità di singoli eventi disastrosi, che di mutamenti a lenta evoluzione. Si sottolinea quindi sia l'urgenza di intervenire, sia il fatto che le promesse degli Stati più sviluppati, di sostenere finanziariamente i Paesi più vulnerabili con fondi di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, siano ad oggi state per lo più disattese.

Il quesito sottoposto all'attenzione della Corte internazionale di giustizia prende come basi normative di riferimento la Carta delle Nazioni Unite, i Patti ICCPR<sup>10</sup> ed ICESCR<sup>11</sup>, la Convenzione UNFCCC, l'Accordo di Parigi e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>12</sup>, oltre che alcuni principi di diritto internazionale (quali il dovere di *due diligence*), i diritti umani fondamentali elencati nella Dichiarazione universale dei diritti umani, il principio di prevenzione (nell'ambito del diritto ambientale), ed il dovere di preservare gli ecosistemi marini. Non si fa invece riferimento ad altri principi sovente citati in tema di intersezioni tra cambiamento climatico e diritti umani, tra cui quello di equità e di *no harm*.

Il quesito pone due domande, di cui una sembra essere logicamente subordinata all'altra. Anzitutto, si chiede alla Corte di definire precisamente, alla luce del diritto internazionale, quali siano gli obblighi degli Stati in termini di protezione del clima dalle emissioni di gas ad effetto serra, nei confronti delle generazioni presenti e future. La seconda domanda si occupa invece delle conseguenze legali derivanti dalla violazione di tali obblighi (e quindi da atti od omissioni che comportino un danno ambientale). Si

---

<sup>8</sup> *Nationally Determined Contribution* (NDC), contributi determinati a livello nazionale, secondo quanto previsto dall'Accordo di Parigi.

<sup>9</sup> Proprio a tale riguardo, sarebbe interessante chiedersi se alla luce di questa risoluzione la decisione del Comitato per i diritti umani nel caso *Ioane Teitiota v. New Zealand* (Comunicazione N. 2728/2016, 7 gennaio 2020) non sarebbe stata diversa.

<sup>10</sup> Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), ratificato ad oggi da 167 Stati, tra cui l'Italia.

<sup>11</sup> Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), ratificato da 160 Stati, tra cui l'Italia.

<sup>12</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, è stata ratificata da 168 Paesi, tra cui l'Italia.

chiede dunque alla Corte di definire quali siano gli obblighi rimediali derivanti dalle violazioni dei doveri oggetto della prima parte del quesito. Tali conseguenze, a loro volta, sono distinte in due sottocategorie di soggetti, vittime di tali violazioni: da un lato, gli Stati climaticamente vulnerabili (primi tra tutti gli Stati Isola del Pacifico, non a caso promotori dell'iniziativa), dall'altro, gli individui (includendo le generazioni future). Tale ultima categoria di soggetti si configura come maggiormente problematica: si riconoscerebbe la responsabilità di uno Stato per aver violato i diritti umani di singoli individui, attraverso azioni/omissioni che contribuiscono ad aggravare la crisi climatica in corso. Si potrebbe trattare, inoltre, anche di violazioni extra-territoriali, in quanto il quesito non esplicita alcun limite territoriale.

La Corte internazionale di giustizia ha il potere discrezionale di scegliere se rispondere o meno alla richiesta di un parere consultivo formulata dall'Assemblea generale. Sarà la Corte disposta ad accettare di posizionarsi rispetto ad una questione così delicata? D'altro canto, sino ad ora, la Corte non ha mai rifiutato una richiesta di parere consultivo formulata dall'Assemblea.

**2. Il contesto: l'esponentiale crescita del contenzioso climatico strategico a livello globale.-** La risoluzione dell'Assemblea generale si inserisce in una tendenza recente e quanto mai in espansione a livello internazionale: l'utilizzo di corti domestiche ed internazionali, ed organi di controllo dei trattati a tutela dei diritti umani per fare pressione nei confronti degli Stati, affinché intraprendano misure effettive di contrasto degli effetti negativi del cambiamento climatico. Attivisti ed esponenti della società civile hanno sempre più utilizzato il contenzioso climatico strategico a questo fine, soprattutto a seguito della decisione della Corte Suprema olandese sul caso *Urgenda*, del 2019<sup>13</sup>. Trattandosi di una tendenza recente, molti di questi casi non sono ancora arrivati ad una sentenza definitiva e un parere della Corte internazionale di giustizia potrebbe avere un effetto importante sul loro esito.

I principali accordi di cui si compone il diritto internazionale derivano da un'epoca precedente rispetto all'attuale crisi ambientale. Per tale ragione, gli effetti negativi del cambiamento climatico non sono generalmente presi in considerazione da questi documenti. Tuttavia su tale argomento è già possibile osservare una prassi degli Stati in costante evoluzione, molto spesso non coerente<sup>14</sup>. È anche per tale ragione che il ruolo di un parere della Corte internazionale di giustizia può rivelarsi quanto mai importante: per apportare chiarezza legale laddove le prassi statali divergono. Alla Corte è richiesto quindi non soltanto di chiarire quali siano gli obblighi degli Stati a riguardo, ma anche di assicurarsi che le Convenzioni internazionali rimangano uno strumento vivente, in evoluzione.

---

<sup>13</sup> *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, HAZA C/09/00456689, 20 dicembre 2019. Si v. anche, per ulteriori informazioni in merito, i siti: [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com) e [www.urgenda.nl](http://www.urgenda.nl).

<sup>14</sup> Dal discorso di Nilufer Oral (componente della Commissione del diritto internazionale e *co-chair* del Gruppo di Studio della Commissione sull'innalzamento del livello dei mari in relazione al diritto internazionale) in occasione della conferenza *Climate Change and International Law: The Promise of an Advisory Opinion from the International Court of Justice*, organizzata da *Blue Ocean Law* e *Leiden University*, The Hague, 20-21 giugno 2022.

D'altronde, la Corte internazionale di giustizia rimane uno dei pochi organi internazionali a non aver ancora preso posizione nei confronti del tema del cambiamento climatico. Nel corso degli anni, si è più volte tentato di portare la questione davanti alla Corte: nel 2002, lo Stato di Tuvalu aveva minacciato un ricorso contro l'Australia e gli Stati Uniti, azione tuttavia mai intrapresa, mentre nel 2012, lo Stato di Palau aveva presentato una richiesta di parere consultivo alla Corte<sup>15</sup>, naufragata per via di una forte opposizione politica<sup>16</sup>.

L'attuale richiesta di parere consultivo è il risultato di una campagna di mobilitazione su larga scala a livello globale, avviata nel 2021 su impulso dello Stato di Vanuatu. L'art. 65 dello Statuto della Corte e l'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite stabiliscono quali soggetti possono presentare una richiesta di parere consultivo presso la Corte. Tra questi, l'Assemblea generale, normalmente con un voto a maggioranza semplice. Uno dei problemi affrontati dai promotori della richiesta di parere consultivo è stato proprio il riuscire a far inserire tale richiesta nell'agenda dell'Assemblea generale. Per fare ciò, sono stati necessari circa 12 mesi di negoziati ed un ampio processo partecipativo a livello internazionale.

**3. Il potenziale trasformativo di un parere della Corte internazionale di giustizia.**- Il valore aggiunto di un parere consultivo della Corte, come già detto, è proprio dato dalla possibilità di fare chiarezza e di promuovere maggiore coerenza nell'azione degli Stati in merito. I pareri consultivi della Corte non sono vincolanti per gli Stati. Ciononostante, possiedono un peso notevole: un parere in tema di obblighi degli Stati nel contesto del cambiamento climatico avrebbe un impatto diretto sulle prassi interpretative dei diritti e degli obblighi degli Stati a riguardo, ed un impatto concreto sui contenziosi ad oggi pendenti, oltre che sulle negoziazioni future.

La tipologia di quesito da porre in caso di richiesta di parere consultivo presso la Corte internazionale di giustizia implica necessariamente un'oculata riflessione. Il parere richiesto affronta diverse questioni giuridiche: a seguito di una prima e superficiale analisi del caso in esame sembrerebbe che la domanda presentata, in termini di precisione e chiarezza, non sia pienamente soddisfacente. La Corte ha tuttavia il potere di riformulare la domanda posta, come ha già fatto in più occasioni, qualora i quesiti siano troppo vaghi o non adeguatamente formulati.

I termini in cui il primo interrogativo è posto appaiono volutamente molto vaghi, probabilmente al fine di ricomprendere quante più situazioni possibili. Tuttavia, se da un lato questo può essere un vantaggio, al contempo ciò non aiuta a delimitare la questione, lasciando alla Corte l'onere di interpretare (ed eventualmente restringere?) l'ambito entro

---

<sup>15</sup> Si v. in proposito: UN news, *Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change*, 3 febbraio 2012, [https://press.un.org/en/2012/120203\\_ICJ.doc.htm](https://press.un.org/en/2012/120203_ICJ.doc.htm)

<sup>16</sup> L'Assemblea generale non prese mai una decisione riguardo alla richiesta dello Stato di Palau, probabilmente per via della netta opposizione degli Stati Uniti. Per un approfondimento in merito ai precedenti tentativi di portare la questione del cambiamento climatico all'attenzione della Corte internazionale di giustizia si v.: British Institute of International and Comparative Law, *Rising Sea Levels: A Matter for the ICJ?*, 11 marzo 2021, <https://www.biicl.org/events/11468/webinar-series-rising-sea-levels-promoting-climate-justice-through-international-law> .

il quale muoversi. Ad esempio: gli obblighi cui si fa riferimento sono soltanto quelli negativi o anche quelli positivi? Si allude ad azioni/omissioni degli Stati che avvengono esclusivamente all'interno del territorio nazionale, o anche, in talune circostanze, al di fuori di esso? Si fa riferimento soltanto a condotte di organi statali, o anche di agenti non statali?

La seconda parte del quesito guarda invece alle conseguenze, in termini legali, derivanti dalle violazioni di quegli stessi obblighi che si chiede alla Corte di definire e delimitare. Si tratta, in questo caso, di una volontà di dare attuazione e di implementare le disposizioni previste nel diritto ambientale, il quale, com'è noto, manca di un organo di controllo a livello internazionale con il potere di adottare decisioni vincolanti per gli Stati.

La richiesta di parere consultivo differenzia due tipi di soggetti, vittime degli effetti negativi del cambiamento climatico: da un lato, gli Stati, dall'altro, i singoli individui, nei confronti dei quali gli Stati responsabili di violazioni avrebbero degli obblighi rimediali. Nel primo caso, il ragionamento proposto appare più lineare, in quanto il diritto internazionale generale si occupa esplicitamente di responsabilità degli Stati per atti illeciti nei confronti di altri Stati. Il secondo caso presenta invece caratteri di complessità maggiori, ed implicherebbe inoltre, come già accennato, una riflessione collaterale sui concetti di giurisdizione ed extra-territorialità. Possono gli Stati essere ritenuti responsabili ogni qual volta essi hanno il potere effettivo di violare i diritti fondamentali degli individui, a prescindere dal loro luogo di residenza e quindi da una diretta sottoposizione alla giurisdizione statale? La questione è controversa: secondo un'interpretazione molto ampia del concetto di giurisdizione, tale conclusione sarebbe coerente con il principio di universalità, che informa la maggior parte dei documenti internazionali a tutela dei diritti umani. Altri autori limitano invece la responsabilità degli Stati a situazioni ove essi dispongano di un controllo effettivo su di un territorio o di un individuo<sup>17</sup>. Resta da capire se e quale tipo di approccio adotterà la Corte in riferimento agli obblighi di contrasto al cambiamento climatico, sia che si tratti di obblighi positivi o negativi.

Per i suoi sostenitori e promotori, il parere consultivo rappresenta una grande opportunità: anzitutto, per fornire una risposta autorevole su quali siano le responsabilità degli Stati in relazione al cambiamento climatico. In secondo luogo, questo potrebbe promuovere azioni più incisive di giustizia climatica, in una prospettiva di maggiore equità globale. La Corte potrebbe contribuire, con le sue chiarificazioni, a livellare ed uniformare le prassi delle corti domestiche sul tema del collegamento tra diritti umani e protezione dell'ambiente<sup>18</sup>. Qualora anche la Corte scegliesse di fare esplicito riferimento ai rapporti dell'IPCC<sup>19</sup>, potrebbe contribuire ad affermare il valore giuridico delle

---

<sup>17</sup> Un'ulteriore possibile risposta prevede un'assenza di vincoli territoriali per i soli obblighi negativi, ed una responsabilità subordinata ad un controllo effettivo in caso di obblighi positivi. Per maggiori approfondimenti in materia si v. M. Milanovic, *Extraterritorial application of human rights treaties*, Oxford University Press, 2011.

<sup>18</sup> M.A. Tigre, J.A. Carrillo Banuelos, *The ICJ's Advisory Opinion on climate change: what happens now?*, in *Climate Law Blog*, Sabin Center for Climate Change Law, 29 marzo 2023.

<sup>19</sup> Come già fatto dal Comitato per i diritti umani nel caso *Teitiota*, o dai tribunali domestici in più di un'occasione (si pensi ad esempio ai casi *Urgenda* e *Affaire du siècle*).

evidenze scientifiche in questo campo, magari indicando quali siano criteri soglia da rispettare in termini di riduzioni delle emissioni<sup>20</sup>. Come già successo a seguito del parere consultivo del 2017 della Corte interamericana dei diritti umani (IACtHR) su ambiente e diritti umani<sup>21</sup>, il parere della Corte internazionale di giustizia può contribuire a dare rinnovata forza al contenzioso climatico, influenzando le decisioni sia delle corti domestiche che internazionali (così come, ad esempio, la decisione del Comitato CRC nel caso *Sacchi*<sup>22</sup> cita il parere consultivo della Corte IACtHR). Si tratta, infatti, di un organo assai autorevole, la cui giurisdizione non è limitata ad uno speciale settore del diritto internazionale, ma competente a occuparsi di qualsiasi questione giuridica internazionalistica. Infine, la Corte potrebbe fornire risposte e indicazioni riguardo ai meccanismi applicativi in riferimento ai fondi per perdite e danni, per i quali tuttora non esistono regole precise, nonostante gli avanzamenti nei negoziati nel corso della COP27.

Altra questione da considerare sono le tempistiche necessarie affinché la Corte formuli un parere. Una volta definita la questione legale, la Corte deve procedere con la fase istruttoria, di raccolta delle informazioni, fornendo agli Stati un termine per presentare le proprie osservazioni (eventualmente prolungabili data la complessità del tema). Successivamente, la Corte avrà bisogno di ulteriori mesi per deliberare a riguardo, cosa che quindi potrebbe avvenire non prima del 2024. Tuttavia, i problemi legati al cambiamento climatico sono urgenti e richiedono azioni immediate, come più volte ribadito nel testo della risoluzione dell'Assemblea generale. A fronte di ciò, è bene domandarsi se una strategia basata sul contenzioso climatico, legata dunque a tempistiche in taluni casi anche piuttosto lunghe, possa essere efficace nel contrastare l'attuale crisi climatica.

Il parere richiesto alla Corte internazionale di giustizia va ad aggiungersi ad altre due richieste di pareri consultivi sul tema del cambiamento climatico, poste alla Corte interamericana, e al Tribunale internazionale del diritto del mare (ITLOS)<sup>23</sup>. I pareri consultivi non sono vincolanti per gli Stati, nondimeno la loro importanza non può essere sottostimata, in termini di potenziale impulso a cambiamenti normativi a livello nazionale ed internazionale, e di orientamento nei casi pendenti di contenzioso strategico sul tema, presso le Corti ed i Tribunali domestici o internazionali. Sarà dunque la Corte internazionale di giustizia disponibile a raccogliere questa sfida, pur trattandosi di questione oltremodo delicata e scomoda? E, in tal caso, deciderà di andare a fondo nella questione, anziché limitarsi a galleggiare sulla superficie, come pure la vaghezza dei termini in cui è posto il quesito le consentirebbe di fare?

Aprile 2023

---

<sup>20</sup> Facendo riferimento ad esempio all'Accordo di Parigi.

<sup>21</sup> IACtHR, *The environment and human rights*, Advisory Opinion OC-23/17, 15 novembre 2017.

<sup>22</sup> UNCRC, *Sacchi et al. V. Argentina et al.*, Communication N. 104/2019, 105/2019, 106/2019, 107/2019, 108/2019, 10 agosto 2021.

<sup>23</sup> Il Tribunale internazionale del diritto del mare (ITLOS) è l'organo di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS). Lo Statuto del Tribunale fu firmato come allegato alla Convenzione, il 10 dicembre 1982 a Montego Bay.