

IL PARERE CONSULTIVO DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO

DI TULLIO SCOVAZZI

1. Le risposte ai quesiti

Secondo l'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 1945), l'Assemblea Generale o il Consiglio di Sicurezza possono chiedere alla Corte Internazionale di Giustizia un parere consultivo su ogni questione giuridica. Come indica il nome stesso, il parere, per quanto autorevole, non ha effetto vincolante.

Nel 2023, la funzione consultiva della Corte è stata attivata dall'Assemblea Generale (risoluzione 77/276) sul tema *Obblighi degli Stati rispetto al cambiamento climatico*. Si chiedeva alla Corte quali fossero gli obblighi di diritto internazionale degli Stati in materia di protezione del sistema climatico da emissioni antropogeniche di gas a effetto serra e quali fossero le conseguenze giuridiche per gli Stati qualora, a seguito di loro azioni od omissioni, tali obblighi fossero violati nei confronti di altri Stati, in particolare i piccoli Stati-isola in via di sviluppo, specialmente vulnerabili agli effetti negativi del cambiamento climatico, e nei confronti dei popoli e degli individui delle generazioni presenti e future (per ragioni di brevità i quesiti sono stati qui semplificati).

Come si vede, i quesiti riguardano i temi più importanti dell'odierno diritto internazionale dell'ambiente, centrato sul mantenimento di equilibri fondamentali per il mantenimento della vita sul pianeta, primo dei quali è l'equilibrio climatico.

La Corte ha dato le sue risposte il 23 luglio 2025 e, circa gli aspetti sostanziali, ha così articolato la parte operativa del parere (qui seguito quasi letteralmente tradotta), ritenendo che:

1) I trattati sul cambiamento climatico stabiliscono obblighi per gli Stati parte al fine di assicurare la protezione del sistema climatico e di altre parti dell'ambiente da emissioni antropogeniche di gas a effetto serra; questi obblighi includono i seguenti:

a) gli Stati parte della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico hanno l'obbligo di adottare misure dirette a contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra e all'adattamento al cambiamento climatico;

b) gli Stati parte elencati nell'Allegato I della stessa Convenzione hanno gli obblighi aggiuntivi di essere all'avanguardia nella lotta contro i cambiamenti climatici, limitando le loro emissioni di gas a effetto serra e rinforzando pozzi e serbatoi di gas a effetto serra;

c) gli Stati parte della convenzione hanno il dovere di cooperare gli uni con gli altri per raggiungere l'obiettivo previsto dalla convenzione;

d) gli Stati parte del Protocollo di Kyoto devono conformarsi alle disposizioni applicabili dello stesso;

e) gli Stati parte dell'Accordo di Parigi hanno l'obbligo di agire con la diligenza dovuta, prendendo, conformemente alle loro responsabilità comuni ma differenziate e alle loro rispettive capacità, le misure che permettono di contribuire in maniera adeguata a raggiungere l'obiettivo di temperatura enunciato negli accordi;

f) gli Stati parte dell'Accordo hanno l'obbligo di stabilire, di comunicare e di mantenere contributi determinati a livello nazionale, successivi e progressivi, che, insieme considerati, consentano di raggiungere l'obiettivo di temperatura consistente nel limitare il riscaldamento del pianeta a 1,5 °C in rapporto ai livelli preindustriali;

g) gli Stati parte del medesimo Accordo hanno l'obbligo di prendere misure che consentano di raggiungere gli obiettivi enunciati nei loro contributi successivi a livello nazionale;

h) infine, gli Stati parte dello stesso Accordo hanno obblighi di adattamento e di cooperazione, per mezzo, tra l'altro, di trasferimenti di tecnologia e finanziari, cui devono adempiere in buona fede.

2) Il diritto internazionale consuetudinario impone agli Stati obblighi relativi alla protezione del sistema climatico e degli altri componenti dell'ambiente rispetto alle emissioni antropiche di gas a effetto serra; tali obblighi sono, tra gli altri, i seguenti:

a) gli Stati hanno l'obbligo di prevenire i danni significativi all'ambiente, agendo con la diligenza dovuta, e di mettere in atto tutti i mezzi a loro disposizione per impedire che le attività esercitate nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo causino danni significativi al sistema climatico e alle altre componenti ambientali, conformemente alle loro responsabilità comuni ma differenziate e alle loro rispettive capacità;

b) gli Stati hanno il dovere di cooperare in buona fede gli uni con gli altri al fine di prevenire i danni significativi al sistema climatico e alle altre componenti ambientali, cosa che esige che essi mettano in atto una cooperazione sostenuta e continua quando prendono misure per prevenire tali danni.

3) Gli Stati parte della Convenzione di Vienna per la protezione della fascia d'ozono, del Protocollo di Montreal relativo alle sostanze che assottigliano la fascia d'ozono e del suo emendamento di Kigali, della Convenzione sulla diversità biologica e della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione nei paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o la desertificazione, in particolare in Africa, hanno l'obbligo, in virtù di questi strumenti, di proteggere il sistema climatico e le altre componenti dell'ambiente contro le emissioni antropiche di gas a effetto serra.

4) Gli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare hanno l'obbligo di adottare misure per proteggere e preservare l'ambiente marino anche dagli effetti nefasti dei cambiamenti climatici e di cooperare in buona fede.

5) Gli Stati hanno l'obbligo, in virtù del diritto internazionale dei diritti umani, di rispettare e di garantire il godimento effettivo dei medesimi diritti, prendendo le misure necessarie per proteggere il sistema climatico e tutte le altre componenti dell'ambiente.

6) Una violazione da parte di uno Stato di uno qualsiasi degli obblighi sopra indicati costituisce un fatto internazionalmente illecito che comporta la sua responsabilità; lo Stato responsabile ha un dovere continuo di adempiere all'obbligo cui non ha adempiuto; le conseguenze giuridiche risultanti dalla commissione di un fatto internazionalmente illecito possono includere gli obblighi seguenti:

a) la cessazione delle azioni od omissioni illecite, se esse continuano;

b) la prestazione di assicurazioni e di garanzie di non ripetere le azioni od omissioni illecite, se le circostanze lo esigono;

c) la prestazione di una riparazione integrale agli Stati lesi sotto forma di ristabilimento, risarcimento e soddisfazione, sotto riserva che siano soddisfatte le condizioni generali previste dal diritto della responsabilità degli Stati, in particolare che possa essere stabilito un nesso di causalità sufficientemente diretto e sicuro tra il fatto illecito e il pregiudizio sofferto.

Tutte le risposte sono state date all'unanimità. Tuttavia, vari giudici hanno allegato al parere consultivo le loro dichiarazioni o opinioni separate (che, in certi casi, assomigliano a opinioni dissenzienti).

2. Una sommaria esposizione delle questioni considerate

Sarebbe impossibile dare conto in questa sede delle molteplici articolazioni ed elaborazioni contenute in un parere che ha la dimensione di 457 paragrafi. Tanto più che il parere dovrebbe essere confrontato con atti analoghi che altri organi giudiziari internazionali hanno reso in questi ultimi tempi, come il parere consultivo del 21 maggio 2024 del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare su *Cambiamento climatico e diritto internazionale* e il parere consultivo del 29 maggio 2025 della Corte Interamericana dei Diritti Umani su *Emergenza climatica e diritti umani*. Si indicherà qui di seguito soltanto qualche impressione occasionale e immediata.

Circa i dati di fatto, la Corte si rifà principalmente ai rapporti del Gruppo di Esperti Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (IPCC), che rappresentano concordemente la migliore scienza disponibile sulle cause, la natura e le conseguenze del fenomeno e che sono riconosciuti da organi delle Nazioni Unite, come il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), o da sue agenzie specializzate, come l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) e l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO). Questi rapporti pongono in rilievo l'urgenza e la minaccia esistenziale poste dal cambiamento climatico (innalzamento del livello dei mari, fenomeni meteorologici estremi, conseguenze gravi per gli ecosistemi e la biodiversità e altro ancora). In sintesi, il benessere dell'umanità e la salute del pianeta sono gravemente minacciati, dato che la finestra che consente di assicurare un avvenire vivibile e durevole per tutti si sta rapidamente chiudendo.

A tali dati la Corte collega alcuni aspetti fondamentali del diritto internazionale, mettendo in luce sia la natura delle norme che lo compongono, sia le conseguenze della loro violazione, senza che le specificità e la dimensione stessa del tema del cambiamento climatico portino la Corte a divergere da orientamenti consolidati. Non è pertanto il caso di cercare particolari spunti innovativi in un parere costruito sulla base di un'attenta applicazione di norme che la pratica e la dottrina avevano già posto in evidenza, che la Corte ribadisce con fermezza e da cui essa trae le logiche conseguenze. Ma questo è già qualcosa, dati i tempi che corrono in materia di diritto internazionale dell'ambiente e non solo di questo.

La Corte ricorda – è ovvio, ma è sempre utile ripeterlo – che gli impegni assunti con trattati vanno osservati ad opera degli Stati parte, con particolare, ma non esclusivo, riguardo ai tre trattati su scala mondiale relativi al cambiamento climatico (Convenzione quadro, Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi, tutti sopra menzionati; tra l'altro, secondo la Corte, il Protocollo continua a essere formalmente in vigore per gli Stati parte, nonostante l'assenza della previsione di un ulteriore periodo di riduzioni di emissioni di gas a effetto serra). Nel caso di questi tre trattati, la Corte s'impegna nel parere in un'analisi assai dettagliata dei singoli obblighi che essi stabiliscono per le parti.

La Corte segnala che tutti gli Stati, che siano o meno parte di trattati relativi al cambiamento climatico, sono comunque vincolati a osservare le norme di diritto internazionale consuetudinario, che prevedono l'obbligo di prevenire i danni significativi all'ambiente, esercitando in proposito la dovuta diligenza (rafforzata, nel caso specifico), l'obbligo di cooperare per la protezione dell'ambiente e gli obblighi di tutelare i diritti umani, che si riflettono anche in materia di diritto dell'ambiente. Importante appare la precisazione che l'obbligo di prevenzione sussiste anche nelle

situazioni in cui l'ambiente è colpito dagli effetti cumulativi (o diffusi o multidimensionali) di più condotte tenute da più Stati o soggetti privati sottoposti al loro controllo, anche se è difficile, in tali situazioni, stabilire con precisione quale porzione di responsabilità sia dovuta a un singolo Stato. Si tratta di una questione da risolvere in concreto, caso per caso, sulla base dei migliori dati scientifici disponibili.

Di particolare interesse è l'analisi concernente i principi operanti in materia di cambiamento climatico, intesi quali strumenti utili all'interpretazione di trattati o alla determinazione di norme consuetudinarie. La Corte ne individua cinque (in effetti, è sempre difficile contare i principi, come se fossero i mesi dell'anno o i chilogrammi del peso): il principio dello sviluppo sostenibile; il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle capacità rispettive (interessante che la Corte precisi che le tali capacità sono quelle "attuali" e che, quindi, la qualifica di Stato sviluppato o Stato in via di sviluppo non è scolpita nella pietra, ma può variare nel tempo); il principio d'equità, di cui il principio precedente costituisce un'espressione (non è, però, chiaro a quali fini la distinzione sia utile); il principio dell'equità intergenerazionale, che discende dall'idea che le generazioni presenti hanno il dovere di mantenere condizioni di vita degne e di trasmetterle alle generazioni future; l'approccio o principio di precauzione (qui, anche la Corte appare paralizzata dal problema primordiale di decidere quale nome – approccio o principio – si debba dare a questa cosa). Per contro, la Corte esclude che il principio "chi inquina paga" (*pollueur payeur, polluter pays*) sia rilevante ai fini del cambiamento climatico.

Circa i diritti umani, la Corte rileva che il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile è essenziale al godimento degli altri diritti umani, in particolare i diritti alla vita, alla salute e a un adeguato tenore di vita, che comprende l'accesso all'acqua, all'alimentazione e all'alloggio. È pertanto difficile per la Corte vedere come uno Stato potrebbe rispettare gli obblighi in materia di diritti umani, senza contestualmente adempiere agli obblighi esistenti in materia ambientale.

Anche riguardo alla responsabilità internazionale la Corte applica le norme del diritto internazionale consuetudinario, escludendo che esistano regimi speciali vavevoli per il cambiamento climatico. Conta quindi che l'azione od omissione illecita sia attribuibile allo Stato e che sussista un nesso di causalità, da determinarsi in concreto, tra una condotta illecita di uno Stato e uno specifico pregiudizio. La Corte non manca di rilevare, a titolo d'esempio, che condotte come la produzione o l'uso di combustibili fossili, la concessione di permessi d'esplorazione o l'erogazione di sussidi per tali combustibili possono costituire fatti illeciti attribuibili a uno Stato. Inoltre, la presenza di un danno cumulativo non esclude che possa venire invocata la responsabilità di un solo Stato, disgiuntamente da quella di tutti gli altri Stati che potrebbero anche essere responsabili.

Le conseguenze del fatto illecito in materia di cambiamento climatico sono quelle previste per gli illeciti internazionali in generale: cessazione della condotta illecita e riparazione, nelle forme del ristabilimento della situazione preesistente, del risarcimento del danno (nel caso specifico, dove può facilmente esistere incertezza circa la determinazione precisa del danno causato, è eccezionalmente possibile fissare un risarcimento globale, nei limiti delle prove acquisite e tenuto conto di considerazioni d'equità) e della soddisfazione.

La Corte non manca di rilevare il carattere *erga omnes* degli obblighi di diritto internazionale consuetudinario in questa materia, dato che tutti gli Stati hanno un interesse comune a proteggere il sistema climatico. Ne consegue che tutti gli Stati hanno un interesse giuridicamente tutelato a che gli obblighi stessi siano rispettati e possono invocare la responsabilità degli Stati inadempienti (di fronte a quale giudice la Corte non lo dice, trattandosi della carenza fondamentale di tutto il diritto internazionale).

A conclusione del parere, la Corte non si trattiene dal precisare che la soluzione ai quesiti posti oltrepassa il campo giuridico, per quanto anche questo possa avere un ruolo importante. Essa coinvolge la volontà e la saggezza degli uomini – a livello di individui, di società e di politiche –, così da poter modificare le abitudini, le comodità e il modo di vita attuali e da garantire un avvenire a noi stessi e a coloro che ci seguiranno.