

LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI
E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI:

nuove fattispecie, problemi di attribuzione e di accertamento

A CURA DI
ANDREA SPAGNOLO
STEFANO SALUZZO

Ledizioni

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia degli autori, sia dei curatori, sia dei revisori (double blind peer review). La valutazione è stata affidata a due esperti del tema trattato, designati dal Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. Entrambi i revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

© 2017 Ledizioni LediPublishing

Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento, a cura di Andrea Spagnolo e Stefano Saluzzo

Prima edizione: dicembre 2017
ISBN 9788867056651

Progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe dell'editore: www.ledizioni.it

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

Indice

Premessa di <i>Andrea Spagnolo e Stefano Saluzzo</i>	13
PARTE PRIMA. La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali alla prova di nuovi scenari	17
SIMONE CARREA La disciplina dell'illecito internazionale alla prova dell'evoluzione tecnologica: il <i>cyber espionage</i>	19
MARCO LONGOBARDO L'obbligo di verificare l'obiettivo e le conseguenze di un attacco ai sensi del diritto internazionale umanitario e nuove forme di <i>intelligence</i> : profili di responsabilità internazionale	37
MARIO GERVASI Le regole della responsabilità internazionale degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico	61
GIULIA VICINI Illecito internazionale e diritto dei rifugiati: la responsabilità dei Paesi di origine e dei Paesi di asilo	89
GIORGIA BEVILACQUA Obblighi positivi degli Stati e ineffettività della tutela delle vittime di tratta di esseri umani	109

MAURO GATTI

L'obbligo di proteggere le persone dalle calamità nell'Unione europea 127

LORENZO GASBARRI

In difesa del Consiglio di sicurezza: violazioni dei diritti umani
e lotta al terrorismo 143

**PARTE SECONDA. L'attribuzione delle condotte in contesti
di interazione pubblico-privato e di cooperazione internazionale 163**

GIAN MARIA FARNELLI

Nuove tendenze in materia di attribuzione e responsabilità per l'illecito
internazionale derivante da violazione dei diritti umani durante
operazioni di contrasto alla violenza marittima da parte di privati 165

FEDERICA VIOLI

L'attribuzione della condotta dei c.d. *'sovereign investors'*.
Rilievi critici 185

MARIO VENTRONE

Responsabilità degli Stati per condotta delle organizzazioni
internazionali 207

FEDERICA FAVUZZA

Responsabilità per violazioni dei diritti umani derivanti dalla
cooperazione tra organizzazioni internazionali: spunti di
riflessione in materia di attribuzione 225

EUGENIO CARLI

L'illecito internazionale nella prassi delle missioni di Politica
di Sicurezza e Difesa Comune dell'Unione europea 249

VITO TODESCHINI	
Il controllo sulle forze multinazionali nelle operazioni di pace: attribuzione della condotta e identificazione delle parti belligeranti	277
PARTE TERZA. Accertamento dell'illecito internazionale, standard probatori e istanze di riparazione	299
ALBERTO MIGLIO	
Autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e risoluzione delle controversie in materia di investimenti	301
GIULIA LANDI	
Alla prova dei fatti. Tendenze interpretative e standard della prova per l'attribuzione allo stato di condotte individuali nella recente giurisprudenza delle corti internazionali	335
ALESSANDRO STIANO	
Lo standard di prova nell'attribuzione degli attacchi informatici	357
ALESSANDRO BUFALINI	
La riparazione per gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario tra rinuncia dello Stato e diritto individuale	375
ELEONORA BRANCA	
La dimensione nazionale dell'illecito internazionale: questioni di applicazione diretta della norma internazionale nei rapporti tra Stato ed individui	393
Elenco degli autori	415

MARIO GERVASI

Le regole della responsabilità internazionale degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico

SOMMARIO: 1. Premessa. Il problema della responsabilità internazionale degli Stati per il cambiamento climatico alla luce del recente Accordo di Parigi. – 2. Alcune considerazioni preliminari. In particolare, la questione della vigenza di un regime speciale di deroga alle regole della responsabilità internazionale degli Stati. – 3. *Segue*: la questione dell'individuazione della norma primaria sulla cui violazione si fonda la responsabilità internazionale. – 4. La determinazione dell'illecito. La necessità della raccolta e della comunicazione dei dati e gli ostacoli derivanti dall'applicazione del principio *tempus regit actum*. – 5. La riparazione del pregiudizio derivante dall'illecito. Le questioni della sua identificazione, della ricostruzione del nesso di causalità e del contributo dello Stato leso al danno. – 6. La natura *erga omnes* di un ipotetico divieto di contribuire significativamente al cambiamento climatico e le criticità dell'invocazione della responsabilità. – 7. Un ridimensionamento delle difficoltà rilevate: il caso della centrale elettrica di Prunéřov. – 8. La tendenza all'indebolimento della prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati nell'Accordo di Parigi.

1. Premessa. Il problema della responsabilità internazionale degli Stati per il cambiamento climatico alla luce del recente Accordo di Parigi

Nel corso degli ultimi decenni, la comunità internazionale ha acquisito una sempre maggiore consapevolezza della minaccia globale del cambiamento climatico¹. In parallelo all'evoluzione dell'azione internazionale di

1 L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha significativamente definito il cambiamen-

contrasto al fenomeno si è sviluppata la riflessione della dottrina, la quale si è anche interrogata sul problema della responsabilità internazionale degli Stati per il cambiamento climatico². La questione merita un'ulteriore disamina a fronte dei recenti sviluppi del diritto internazionale in materia.

In particolare, il 4 novembre 2016 è entrato in vigore l'Accordo di Parigi³, che, rappresentando l'epilogo di un difficile negoziato, costituisce una tappa fondamentale dell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico⁴. Difatti, nell'alveo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992⁵, i Paesi più industria-

to climatico una «*common concern of mankind*». Essa ha ribadito tale qualificazione in successive risoluzioni (per esempio, n. 44/207 del 22 dicembre 1989, 1° capoverso del preambolo; n. 45/212 del 21 dicembre 1990, 1° capoverso del preambolo; n. 46/169 del 19 dicembre 1991, 1° capoverso del preambolo).

2 Tra gli Autori che si sono occupati del tema si annoverano M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change*, in *SELJ*, 2007, 123 ss.; C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages*, in *NJIL*, 2008, 1 ss.; J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality?*, in *JTLP*, 2009, 377 ss.; M. FITZMAURICE, *Responsibility and Climate Change*, in *GYIL*, 2010, 89 ss.; R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime*, in *La mise en œuvre du droit international de l'environnement* (a cura di S. Maljean-Dubois, L. Rajamani), London/Boston, 2011, 375 ss.; R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility*, in *International Law in the Era of Climate Change* (a cura di R. Rayfuse, S.V. Scott), Cheltenham/Northampton 2012, 321 ss.

3 L'Accordo di Parigi è stato adottato il 12 dicembre 2015 dalla XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, tenutasi a Parigi dal 30 novembre al 13 dicembre 2015. Aperto alla firma e alla ratifica dal 22 aprile 2016, l'Accordo è entrato in vigore trenta giorni dopo la soddisfazione dei requisiti previsti dall'art. 21. Ai sensi della disposizione l'Accordo sarebbe stato vigente quando fosse stato ratificato da almeno quarantacinque Parti della Convenzione quadro, a condizione che da esse fosse provenute almeno il cinquantacinque per cento delle emissioni globali di gas serra. Per alcune considerazioni circa la rapida entrata in vigore dell'Accordo di Parigi, si segnala C. VOIGT, *On the Paris Agreement's Imminent Entry into Force*, in *EJIL: Talk!*, 11-12 ottobre 2016, disponibile su www.ejiltalk.org/on-the-paris-agreements-imminent-entry-into-force/ (visitato il 19 febbraio 2017).

4 Per un generale inquadramento dell'Accordo di Parigi si veda D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *AJIL*, 2016, 288 ss. Ci sia consentito rinviare altresì a M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *CI*, 2016, 21 ss.

5 *United Nations Framework Convention on Climate Change*, adottata a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. D'ora in poi Convenzione quadro.

lizzati avevano assunto, col Protocollo di Kyoto del 1997⁶, degli impegni di riduzione delle emissioni di gas serra, ma per un lasso di tempo determinato, conclusosi nel 2012⁷. L'esigenza avvertita dagli Stati di sviluppare un'azione di più lungo periodo ha condotto a dare avvio, nel 2005, a un negoziato volto alla conclusione di un nuovo strumento convenzionale. Il risultato è stato raggiunto solo nel 2015, appunto con l'adozione dell'Accordo di Parigi.

Proprio perché rappresenta l'approdo di un complesso negoziato, l'Accordo consente di cogliere le principali linee direttrici dell'evoluzione del diritto internazionale in tema di cambiamento climatico, pur non segnandone la tappa conclusiva. Il presente contributo intende esaminare il problema della responsabilità internazionale degli Stati per il cambiamento climatico alla luce di un quadro reso più completo dall'Accordo di Parigi.

A tal fine si adotterà come punto di riferimento il Progetto definitivo di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali, adottato nel 2001 dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite⁸. Malgrado l'importanza del Progetto, giova ricordare che ne è dubbia l'integrale corrispondenza al diritto internazionale generale attualmente vigente⁹. Di conseguenza, ancorché l'indagine concerna specificamente il cambiamento climatico, non deve dimenticarsi che alcune delle criticità che saranno rilevate scaturiscono altresì dall'incertezza che più in generale persiste rispetto a certi aspetti della responsabilità internazionale degli Stati.

6 *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005. D'ora in poi Protocollo di Kyoto.

7 Art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto.

8 *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission 2001 (DARSIWA)*, vol. II, Part Two, p. 31 ss.

9 A titolo meramente illustrativo, si pensi al regime di responsabilità degli Stati per violazione di obblighi *erga omnes*. I lavori della Commissione del diritto internazionale sul tema presentano un andamento ondivago, risentendo della posizione assunta dallo *special rapporteur* di volta in volta in carica. In proposito, si vedano, *ex pluribus*, G. PALMISANO, *Cronaca di una morte annunciata: la responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di M. Spinedi, A. Gianelli, M.L. Alaimo), Milano 2006, 203 ss., e M.I. PAPA, *I rapporti tra la Corte internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza*, Padova 2006, 521-528. D'altronde, anche in dottrina la materia della responsabilità per violazione degli obblighi *erga omnes* è ancora controversa, come dimostra la diversità dei numerosi orientamenti esistenti. Per una sistemazione delle principali linee direttrici del dibattito dottrinale si rinvia ancora a M.I. PAPA, *I rapporti tra la Corte internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza cit.*, 515-520.

2. Alcune considerazioni preliminari. In particolare, la questione della vigenza di un regime speciale di deroga alle regole della responsabilità internazionale degli Stati

Il fondamento stesso di uno studio dedicato all'applicazione del regime di responsabilità internazionale al caso del cambiamento climatico verrebbe meno laddove la rilevante normativa internazionale, convenzionale o consuetudinaria, si configurasse come un *self-contained regime*¹⁰. È lo stesso Progetto definitivo che sancisce il carattere residuale delle regole della responsabilità statale ivi codificate¹¹, la cui rilevanza sarebbe quindi esclusa dall'eventuale esistenza di un regime autonomo in materia di cambiamento climatico.

Specie nell'ottica di un ridimensionamento del problema della frammentazione del diritto internazionale¹², poche osservazioni sembrano sufficienti per dimostrare la fondatezza di un esame incentrato sul regime generale di responsabilità degli Stati. Anzitutto, è assai controversa la definizione sia del concetto di *self-contained regimes*, sia, conseguentemente, del loro rapporto con le regole della responsabilità internazionale degli Stati¹³: in mancanza di parametri certi¹⁴, è arduo stabilire il carattere derogatorio delle norme sul

10 Per un inquadramento del tema dei *self-contained regimes*, si veda la voce di E. KLEIN, *Self-Contained Regime*, in *EPIL*, 2006, cui si rinvia anche per l'indicazione di alcuni dei principali contributi in materia. Com'è noto, l'argomento è stato oggetto di studio da parte della Commissione del diritto internazionale nell'ambito dei lavori dedicati alla frammentazione del diritto internazionale, sfociati nel rapporto ultimato dal Presidente del Gruppo di studio Martti Koskeniemi, UN Doc. A/CN.4/L.682 del 13 aprile 2006, e quindi nelle *Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, in *YILC*, 2006, vol. II, Part Two. Per una valutazione critica del lavoro della Commissione si rimanda a B. CONFORTI, *Unité et fragmentation du droit international: «glissez, mortels, n'appuyez pas!»*, in *RGDIP*, 2007, 5 ss.

11 *DARSIWA*, Art. 55.

12 In tal senso, si veda ancora, per tutti, B. CONFORTI, *Unité et fragmentation du droit international: «glissez, mortels, n'appuyez pas!»* cit.

13 Basti ricordare le perplessità espresse dallo *special rapporteur* Arangio-Ruiz in merito alla previsione di una disposizione che qualificasse come residuale la disciplina generale prevista nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali (G. ARANGIO-RUIZ, *Fourth Report on State Responsibility*, UN Doc. A/CN.4/444 and Add.1-3 del 12 e 25 maggio e del 1° e 17 giugno 1992, 41-42, par. 119-125). Circa l'inserimento della disposizione, poi confluita nell'articolo 55 dei *DARSIWA*, si veda specialmente W. RIPHAGEN, *Third Report on the Content, Forms and Degrees of International Responsibility*, UN Doc. A/CN.4/354 and Add.1 and 2 del 12 e 30 marzo e 5 maggio 1982, 28 ss., par. 35 ss.

14 Ad esempio, G. ARANGIO-RUIZ, *Fourth Report on State Responsibility* cit., individua

cambiamento climatico¹⁵. Peraltro, è sintomatico che, ancorché si tratti di un numero esiguo di Paesi, alcuni Stati insulari, che sono tra quelli più esposti agli effetti del cambiamento climatico, hanno dichiarato che le rispettive ratifiche dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto¹⁶ e dell'Accordo di Parigi non implicano la rinuncia ad alcun diritto al risarcimento dei danni provocati dal cambiamento climatico o, più in generale, ad alcun diritto derivante dal regime di responsabilità internazionale degli Stati¹⁷.

In subordine, quindi anche ammesso che il complesso normativo sul cambiamento climatico costituisca un cosiddetto *self-contained regime*, nessun insieme di regole è completamente autonomo, onde esso non deroga mai *in toto* alla disciplina generale, comunque applicabile nel caso di lacune ovvero di *regime failure*, ossia di sua inefficacia¹⁸. In tale prospettiva, non stupisce

come criterio generale per la determinazione del carattere derogatorio di un regime normativo l'esplicita previsione dell'inapplicabilità delle regole della responsabilità internazionale degli Stati. Invece, J. CRAWFORD, *Third Report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/507 and Add.1-4 del 15 marzo, 15 giugno, 10 e 18 luglio e 4 agosto 2000, p. 110, par. 420, esclude l'esistenza di parametri generali per l'accertamento di un regime di deroga alle regole della responsabilità, essendo necessario valutare di volta in volta il caso di specie.

15 Seppur con cautela, le norme internazionali sul cambiamento climatico sono ricondotte a un *self-contained regime* da M. FITZMAURICE, *Responsibility and Climate Change cit.*, 133-136. In senso contrario si esprime R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 381-385.

16 Adottato nel 2012 dalla Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto (par. 1 della decisione 1/CMP.8, in FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), il c.d. Emendamento di Doha non è mai entrato in vigore a causa del mancato raggiungimento del necessario numero di ratifiche. Esso avrebbe dovuto aggiornare il Protocollo, rinnovando gli impegni di mitigazione del cambiamento climatico per un secondo *commitment period*, intercorrente tra il 2013 e il 2020.

17 Con riguardo all'Emendamento di Doha, la dichiarazione è stata apposta dalle Isole Marshall, dalla Micronesia, da Nauru e dalle Isole Salomone. Rispetto all'Accordo di Parigi, un'analogha dichiarazione è stata apposta da Nauru, Tuvalu, Niue, Vanuatu, dalla Micronesia, dalle Isole Cook e dalle Isole Salomone, mentre le Isole Marshall hanno più genericamente affermato di non rinunciare ad «*any rights under any other laws, including international law*».

18 Oltre che rimarcato da illustri Autori (*ex multis*, G. ARANGIO-RUIZ, *Fourth Report on State Responsibility cit.*, 40-41, par. 115; B. CONFORTI, *Unité et fragmentation du droit international: «glissez, mortels, n'appuyez pas!» cit.*, 9), il punto è riconosciuto anche dalla Commissione del diritto internazionale nelle *Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law cit.*, paragrafi 15-16. Per un approfondimento della nozione di *regime failure*, si rinvia a L. GRADONI, *Regime failure nel diritto internazionale*, Padova 2009, 1 ss., specialmente 51 ss. Per alcuni rilievi circa la residuale applicabilità del regime di responsabilità internazionale degli Stati, nel caso di deroga da parte

che l'espressione stessa *self-contained regime* sia stata ritenuta fuorviante¹⁹.

3. Segue: la questione dell'individuazione della norma primaria sulla cui violazione si fonda la responsabilità internazionale

Un'altra questione preliminare risiede nell'individuazione della norma primaria sul cambiamento climatico la cui violazione da parte di uno Stato, attraverso una condotta a esso attribuibile, costituisca un illecito internazionale per il quale lo Stato stesso sia responsabile. Ai fini della presente indagine, interessano gli obblighi non già procedurali, bensì materiali, direttamente disciplinanti la determinazione del fenomeno.

Già sul piano del diritto internazionale convenzionale l'identificazione di una norma primaria materiale sul cambiamento climatico appare difficile, anche in ragione della deliberata ambiguità che spesso contraddistingue gli strumenti e le disposizioni rilevanti. Anzitutto, alcuni degli Stati parti della Convenzione quadro hanno negato che essa ponga un obbligo di riduzione delle emissioni di gas serra, a causa dell'eccessiva genericità dell'art. 4, par. 2²⁰. Quanto al Protocollo di Kyoto, si è già precisato che nel 2012 è terminato il periodo di riferimento dei più puntuali obblighi di riduzione ivi previsti

dei meccanismi di *non-compliance* istituiti dai trattati multilaterali a tutela dell'ambiente, si rinvia a L. PINESCHI, *Non-Compliance Procedures and the Law of State Responsibility*, in *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* (a cura di T. Treves, L. Pineschi, A. Tanzi, C. Pitea, C. Ragni, F. Romanin Jacur), The Hague 2009, 483 ss., 491-496.

19 *Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Kosenniemi cit.*, 100, paragrafi 192-193.

20 Sul punto si rinvia a D. BODANSKY, *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, in *YJIL*, 1993, 451 ss., 516-517, nonché, più in generale, a P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3^a ed., Oxford 2009, 360; J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality? cit.*, 388-389; P. SANDS, J. PEEL, A. FABRA, R. MACKENZIE, *Principles of International Environmental Law*, 3^a ed., Cambridge 2012, 280-281. Invece, tale dato della prassi viene sostanzialmente trascurato da M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 142-143; C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 5-7; R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 330-333. Peraltro, come notato da R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 387-388, la vaghezza della disposizione ne ostacolerebbe comunque l'accertamento della violazione.

a carico degli Stati maggiormente sviluppati²¹. Infine, l'Accordo di Parigi si limita a stabilire il generico obbligo delle Parti «[to] *prepare, communicate and maintain*» dei contributi nazionali, discrezionalmente determinati²², alla mitigazione dell'aumento delle temperature²³, senza che sia *apertis verbis* stabilito l'obbligo di attuare detti contributi unilaterali²⁴.

D'altronde, l'individuazione di una norma primaria materiale risulta ardua anche sul piano del diritto internazionale generale. Almeno *prima facie*, appare improbabile la rilevazione di una consuetudine internazionale che imponga di non contribuire significativamente al cambiamento climatico: essa sarebbe incompatibile con certe manifestazioni della prassi statale, e specialmente con la tendenziale ritrosia degli Stati di origine delle maggiori quantità di gas serra ad assumere degli impegni efficaci di contrasto al cambiamento climatico²⁵. Il medesimo dato della prassi suscita altresì delle perplessità circa la rilevanza dell'obbligo consuetudinario che, più ampiamente, imporrebbe agli Stati di assicurare che le attività, svolte entro la propria giurisdizione o sotto il proprio controllo, non cagionino danni ambientali transfrontalieri²⁶. Peraltro, la vigenza di detto obbligo nel diritto internazio-

21 Art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto. Come osservato da R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 386-387, la precisione degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto facilita l'accertamento del loro rispetto.

22 Come – debole – limite alla discrezionalità delle Parti nella determinazione dei rispettivi contributi nazionali l'art. 4, par. 3, dell'Accordo di Parigi prevede solamente che «[e]ach Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition». La determinazione domestica dei citati contributi è conforme alla precipua declinazione che assume il principio delle responsabilità comuni ma differenziate nell'Accordo di Parigi, come si vedrà anche *infra*, nota 123 e testo corrispondente. Per un approfondimento si rinvia a S. MALJEAN-DUBOIS, *The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?*, in *RECIEL*, 2016, 151 ss., 154-156.

23 Art. 4, par. 2, letto in combinato disposto con l'art. 2, par. 1, lett. a), dell'Accordo di Parigi.

24 Ciò è rimarcato specialmente da D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *RECIEL*, 2016, 142 ss., 146.

25 Il punto sarà più diffusamente illustrato *infra*, par. 8.

26 Trattasi dell'obbligo consacrato dal principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano. Per un inquadramento del principio si veda, per tutti, A. FODELLA, *I principi generali*, in *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale* (a cura di A. Fodella, L. Pineschi), Torino 2009, 95 ss., 97-101. Nel senso dell'applicabilità del principio 21, quale obbligo consuetudinario, al cambiamento climatico, si esprimo-

nale consuetudinario, pur sostenuta dalla maggioranza della dottrina²⁷, non è scevra da dubbi²⁸. In ogni caso, le incertezze sul contenuto di tale obbligo accrescono le accennate perplessità sulla sua applicabilità al caso del cambiamento climatico²⁹.

Nella presente sede, dedicata alle norme secondarie sulla responsabilità, non è possibile indugiare ulteriormente sul problema dell'individuazione delle norme primarie materiali³⁰. Sia sufficiente quanto osservato per mostrare le difficoltà che l'esame della responsabilità internazionale degli Stati per il cambiamento climatico già prospetta a monte, nell'identificazione della norma la cui violazione generi un illecito internazionale.

no M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 144-146; C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 7-9; R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 389-395; R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 333.

27 Così, M. FITZMAURICE, *International Protection of the Environment*, in *RCADI*, vol. 239, 2002, 9 ss., 106-107, afferma che: «one of the undisputed norms of customary international law is the one [...] impos[ing] an obligation on States to exploit their natural resources in such a manner as not to cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of their national jurisdiction», aggiungendo addirittura che «it is incontestable that at present this principle is part and parcel of international customary law» (109).

28 Tra le voci contrarie alla natura consuetudinaria dell'obbligo di prevenzione dell'inquinamento transfrontaliero, come sancito dal principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, occorre menzionare O. SCHACHTER, *The Emergence of International Environmental Law*, in *JIA*, 1991, 457 ss., 458-463, specialmente 462-463; D. BODANSKY, *Customary (and Not So Customary) International Environmental Law*, in *IJGLS*, 1995, 105 ss., 110-111; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 10ª ed., Napoli 2014, 234-236.

29 In tal senso J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality? cit.*, 387-388.

30 In conformità all'oggetto del presente contributo, abbiamo considerato le norme primarie convenzionali o consuetudinarie precipuamente pertinenti alle emissioni di gas a effetto serra e al cambiamento climatico. Occorrerà valutare caso per caso se, e in quale misura, rilevino delle *altre* norme, cui solo indirettamente, e spesso parzialmente, è sussumibile la fattispecie del surriscaldamento globale. Per esempio, J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality? cit.*, 396-399, esamina le norme previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, adottata il 10 dicembre 1982 a Montego Bay ed entrata in vigore il 16 novembre 1994) e dal connesso Accordo del 1995 sugli *stock* ittici transzonali e altamente migratori (*Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, adottato a New York il 4 agosto 1995 ed entrato in vigore l'11 dicembre 2001).

4. La determinazione dell'illecito. La necessità della raccolta e della comunicazione dei dati e gli ostacoli derivanti dall'applicazione del principio tempus regit actum

Com'è noto, la principale causa antropogenica del surriscaldamento globale risiede nelle emissioni di gas a effetto serra. Di conseguenza, se esistesse una rilevante norma primaria, la responsabilità per la sua violazione si imputerebbe allo Stato cui fosse attribuibile una condotta, attiva od omissiva, consistente nel massiccio rilascio di gas serra. Tuttavia, l'accertamento di tale comportamento e la sua attribuzione a un determinato Stato presentano varie difficoltà.

Anzitutto, rispetto all'elemento soggettivo, appare improbabile che, nonostante i rilevanti progressi scientifici, ogni Stato conosca la quantità di emissioni di gas a effetto serra proveniente da un altro Stato, senza che quest'ultimo fornisca i pertinenti dati. *De facto*, la possibilità di attribuire a uno Stato il massiccio rilascio di gas serra sembra perlopiù dipendere dalla vigenza e dal funzionamento di meccanismi di cooperazione che garantiscano la raccolta e lo scambio di informazioni. Ciò implica che, anche ammesso che si individuasse il fondamento della responsabilità statale per il cambiamento climatico nella violazione di un'ipotetica norma consuetudinaria, al di fuori di un sistema convenzionale di comunicazione dei dati rilevanti risulterebbe almeno incerta l'attribuzione della condotta a uno Stato.

Quanto appena osservato trova conferma nella prassi: i principali strumenti convenzionali di contrasto al cambiamento climatico prevedono lo scambio di informazioni tra gli Stati parti, per quanto concerne sia le rispettive emissioni di gas serra sia l'adempimento degli impegni di riduzione³¹. L'orientamento si riscontra da ultimo nell'Accordo di Parigi, ove si istituisce una cornice di trasparenza³², appunto imperniata sullo scambio di informazioni³³. Peraltro, è indicativo che tale quadro di trasparenza deva realizzarsi nella prospettiva della facilitazione, e non della sanzione³⁴: ne emerge la piena consapevolezza degli Stati circa il rilievo determinante della raccolta e comunicazione delle informazioni ai fini dell'accertamento del rispetto degli impegni di mitigazione³⁵. In effetti, la cornice di trasparenza serve al bilancio globale che la Conferenza della Parti dell'Accordo di Parigi dovrà periodicamente predisporre allo scopo di valutare il progressivo raggiungi-

31 Art. 12, par. 1, della Convenzione quadro; art. 7, del Protocollo di Kyoto.

32 Art. 13 dell'Accordo di Parigi.

33 Art. 13, par. 7, dell'Accordo di Parigi.

34 Art. 13, par. 3, dell'Accordo di Parigi.

35 Sul punto si tornerà anche *infra*, testo corrispondente alla nota 116.

mento degli obiettivi dell'Accordo medesimo³⁶.

Inoltre, anche l'accertamento dell'antigiuridicità della condotta presenta dei problemi, specialmente sotto due profili³⁷. In primo luogo, sembra sempre necessaria una puntuale conoscenza della quantità di emissioni di gas serra provenienti da uno Stato, talché è ancora decisivo il funzionamento di un meccanismo di comunicazione. Infatti, l'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico indica come l'obiettivo risieda nella riduzione delle emissioni di gas serra entro una specifica soglia o nella mitigazione dell'innalzamento delle temperature che superi una certa misura³⁸. Tale orientamento comporta l'esigenza che si conosca con precisione la quantità di emissioni provenienti da uno Stato, perché si accerti se essa superi la soglia stabilita o contribuisca eccessivamente all'innalzamento delle temperature.

In secondo luogo, la determinazione dell'illecito appare ostacolata dall'applicazione del principio *tempus regit actum*³⁹, in ragione del carattere duraturo della permanenza dei gas a effetto serra nell'atmosfera⁴⁰. Certo, laddove vigesse una rilevante norma primaria, resterebbe ferma l'illiceità dell'attuale contributo al cambiamento climatico, indipendentemente dal momento futuro in cui si verificherà il conseguente innalzamento delle temperature o un suo ulteriore effetto. Tuttavia, l'odierno surriscaldamento globale e le sue ripercussioni derivano dalle emissioni passate, risalenti a un'epoca anteriore all'entrata in vigore dei principali strumenti convenzionali di contrasto al cambiamento climatico, nonché all'affermazione stessa

36 Art. 13, paragrafi 5 e 6, dell'Accordo di Parigi, letto in combinato disposto con l'art. 14, par. 1, dell'Accordo medesimo.

37 Non sarà considerata la questione delle circostanze di esclusione dell'illecito, giacché non sembra sollevare delle criticità peculiari nel caso del cambiamento climatico. Del resto, la rilevanza stessa di tali circostanze appare inverosimile, come osservato da R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 378-379.

38 Ai termini della Convenzione quadro, le Parti perseguono la riduzione delle proprie emissioni di gas serra entro i rispettivi livelli anteriori al 1990, mentre nel Protocollo di Kyoto sono addirittura stabiliti dei massimali di emissioni che gli Stati parti maggiormente sviluppati si impegnano a non superare nel corso del quinquennio di riferimento. Seppur più genericamente, l'Accordo di Parigi prevede che i programmi nazionali, che le Parti sono tenute a predisporre, realizzino lo scopo del mantenimento delle temperature entro i 2° centigradi, a circa 1,5° centigradi.

39 *DARSIWA*, Art. 13.

40 Con riguardo alle questioni temporali della responsabilità per il cambiamento climatico si veda anche R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 395-397.

del problema del surriscaldamento globale sul piano internazionale. Così, sarebbe priva di anti-giuridicità la condotta tenuta dagli Stati rispetto alle emissioni di gas a effetto serra che hanno causato il cambiamento climatico presente o di un futuro prossimo. Ciò escluderebbe la responsabilità per il pregiudizio consistente nel corrente innalzamento delle temperature ovvero nelle sue attuali ripercussioni.

Né le perplessità pertinenti all'anti-giuridicità della condotta alla luce del parametro temporale sarebbero attenuate dalla qualificazione della condotta medesima come un atto composito⁴¹. Infatti, l'obiettivo della riduzione della contribuzione al cambiamento climatico entro una certa soglia suggerisce il carattere composito dell'eventuale illecito *de quo*, che quindi si determinerebbe laddove, attraverso l'iterazione della condotta, si raggiungesse un dato livello di emissioni di gas a effetto serra. Eppure, come chiarito dalla Commissione del diritto internazionale, anche nel caso di atto composito si richiede che l'obbligo, della cui violazione si tratti, viga sin dal momento della prima azione od omissione, necessaria perché il numero di condotte sia sufficiente per la determinazione dell'illecito⁴². Perciò, la configurazione dell'ipotetico illecito come composito non impedirebbe che il principio *tempus regit actum* escludesse l'anti-giuridicità delle emissioni di gas serra precedenti alla vigenza di un eventuale divieto di contribuzione al cambiamento climatico, sebbene a esse si aggiungano le emissioni successive⁴³.

5. La riparazione del pregiudizio derivante dall'illecito. Le questioni della sua identificazione, della ricostruzione del nesso di causalità e del contributo dello Stato leso al danno

Ad onta delle difficoltà riscontrate, ammesso che un illecito scaturisse dalla violazione di un ipotetico divieto di contribuire significativamente al cambiamento climatico, non si rinverrebbero delle criticità peculiari rispetto alla persistenza dell'obbligo dello Stato responsabile di conformarsi alla

41 Com'è noto, alla stregua dell'art. 15 del Progetto definitivo, la violazione di un obbligo internazionale, che risulti da una serie di azioni od omissioni *complessivamente* costituenti un illecito, si configura allorché la 'somma' delle azioni od omissioni sia sufficiente ai fini della determinazione dell'illecito stesso. La durata della violazione si estende per l'intero periodo in cui si susseguono le azioni od omissioni

42 *DARSIWA*, 63-64, punto 11.

43 *Contra*, M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 171-173, che però sembrano trascurare la dianzi illustrata precisazione della Commissione del diritto internazionale.

norma primaria violata⁴⁴. Con riguardo alla cessazione dell'illecito, accompagnata, se del caso, da adeguate garanzie di non ripetizione⁴⁵, deve osservarsi che la riduzione del rilascio di un'eccessiva quantità di emissioni di gas serra, nonché il suo assorbimento, possono realizzarsi solo gradatamente, entro un arco di tempo piuttosto ampio⁴⁶, cosicché lo Stato responsabile non potrebbe rapidamente porre termine all'illecito. Ciò precisato circa la cessazione dell'illecito, in merito al contenuto della responsabilità occorre soffermarsi maggiormente sull'obbligo di riparazione⁴⁷.

Infatti, si prospettano delle difficoltà già nell'identificazione del pregiudizio⁴⁸, individuabile nell'innalzamento delle temperature in quanto tale ovvero in una delle sue ulteriori ripercussioni⁴⁹. Atteso che l'obbligo di riparazione attiene al danno derivante dall'illecito internazionale⁵⁰, in entrambi i casi si tratterebbe di un danno provocato dal massiccio contributo al cambiamento climatico, cioè dall'ipotetica condotta antigiuridica. Qualunque soluzione si adottasse, peraltro, sarebbe ardua la ricostruzione del nesso di causalità tra la condotta illecita e il danno da riparare. Del resto, la Commissione del diritto internazionale ha rinvenuto proprio nel danno ambientale provocato dalle eccessive emissioni un esempio di pregiudizio distante, contingente o incerto⁵¹.

L'individuazione del danno nel surriscaldamento globale *ex se* susciterebbe delle perplessità rispetto a ciascuna delle tre declinazioni della riparazione⁵².

44 DARSIIWA, Art. 29. In proposito si veda anche R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 341.

45 DARSIIWA, Art. 30. Per alcuni rilievi circa l'importanza delle garanzie di non ripetizione nel caso della responsabilità per il cambiamento climatico, si vedano M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 174.

46 Così, R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 408.

47 DARSIIWA, Art. 31.

48 L'art. 31 dei DARSIIWA concerne specificamente «*an obligation to make full reparation for the injury*».

49 Per un inquadramento del problema della determinazione del danno da cambiamento climatico, si rinvia a C. VOIGT, *Climate Change and Damages*, in *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* (a cura di C.P. Carlarne, K.R. Gray, R.G. Tarasofsky), Oxford 2016, 464 ss., 475-483.

50 DARSIIWA, Art. 31, par. 1.

51 Id., p. 92, punto 8.

52 Id., Art. 34.

In primo luogo, la *restitutio in integrum* sarebbe difficilmente applicabile⁵³. Consistendo nel ripristino della situazione esistente prima della commissione dell'illecito, nella fattispecie in esame la restituzione esigerebbe che lo Stato responsabile realizzasse un abbassamento delle temperature globali. È evidente che siffatto obiettivo è 'materialmente impossibile', solo che si consideri la molteplicità di fattori, antropogenici e non, che incidono sulle temperature terrestri⁵⁴. In secondo luogo, il surriscaldamento globale, in quanto tale, non rappresenta un danno concreto, quantificabile in termini economici secondo la definizione di danno risarcibile fornita dalla Commissione del diritto internazionale⁵⁵. Proprio in ragione dell'astrattezza del pregiudizio consistente nell'innalzamento delle temperature ex se, verrebbero in rilievo le note difficoltà del risarcimento del c.d. 'danno ambientale puro'⁵⁶. Peraltro, sarebbe irragionevole se si pretendesse che gli Stati offensori, che avessero massicciamente contribuito al cambiamento climatico, risarcissero i costi sostenuti dalla generalità degli Stati, tutti egualmente colpiti dall'innalzamento globale delle temperature, per la mitigazione del surriscaldamento, provocato anche da fattori non antropogenici. Infine, la soddisfazione sembra una forma di riparazione inadeguata, o comunque insufficiente, a causa della portata e della gravità dell'innalzamento delle temperature⁵⁷.

Inoltre, l'identificazione del pregiudizio nell'innalzamento delle temperature comporterebbe un arduo appuramento del nesso di causalità. In particolare, anche tralasciando la pluralità di fattori che contribuiscono al surriscaldamento globale, la ricostruzione del nesso di causalità sarebbe ostacolata dalla menzionata distanza temporale tra il rilascio di gas serra e l'innalzamento delle temperature, attesa la permanenza di tali gas nell'atmo-

53 In tal senso, pur con generale riferimento al danno da cambiamento climatico, si vedano R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 341, e C. VOIGT, *Climate Change and Damages cit.*, 474.

54 Com'è noto, in virtù dell'art. 35, lett. a), dei DARSIIWA, lo Stato responsabile è tenuto al ripristino della situazione preesistente alla realizzazione dell'illecito, a condizione che esso non sia «materially impossible».

55 Si veda il commento all'art. 31 dei DARSIIWA, 91-92, punto 5. *Ex art. 36, par. 2* il risarcimento copre «any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established».

56 Per una panoramica del problema si rinvia, per tutti, a T. SCOVAZZI, *Le norme di diritto internazionale in tema di valutazione del danno ambientale*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (a cura di P. Fois), Napoli 2007, 363 ss., specialmente 370 ss. In merito ai metodi di quantificazione economica del danno ambientale, si veda M. ALBERTON, *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano 2011, 167 ss.

57 Così ritiene anche R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 341.

sfera e la gradualità del cambiamento climatico⁵⁸. Quantunque sia pressoché certo, in generale, il contributo delle emissioni di gas al surriscaldamento globale⁵⁹, appare difficilmente accertabile la consequenzialità tra determinate emissioni di gas serra, provenienti da certi Stati in un dato momento storico, e l'aumento delle temperature terrestri in uno specifico periodo successivo, ancorché notevoli progressi scientifici siano stati compiuti in tale direzione⁶⁰.

Piuttosto che nell'innalzamento delle temperature in sé, il pregiudizio potrebbe individuarsi nelle conseguenze del surriscaldamento, come l'inaridimento delle terre, la desertificazione, l'innalzamento del livello delle acque a causa dello scioglimento dei ghiacciai, l'accentuata gravità di certi disastri naturali. In tal senso depongono la recente prassi degli Stati⁶¹ e, da ultimo, l'Accordo di Parigi, il cui articolo 8 concerne i danni e le perdite appunto «*associated with the adverse effects of climate change*»⁶².

D'altronde, anche con riferimento ai singoli fenomeni pregiudizievoli derivanti dal cambiamento climatico, il ricorso alla riparazione nella forma della *restitutio in integrum* si rivelerebbe – quantomeno spesso – materialmente impossibile⁶³. A titolo illustrativo, si pensi al ripristino della situa-

58 *Supra*, par. 4.

59 Per un approfondimento si rimanda a C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 16, e ID., *Climate Change and Damages cit.*, 486.

60 Per alcuni esempi dei citati progressi si rinvia a M.J. MACE, R. VERHEYEN, *Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement*, in *RECIEL*, 2016, 197 ss., 212-213.

61 A titolo illustrativo, in occasione della loro Diciannovesima Conferenza, tenutasi a Varsavia tra l'11 e il 22 novembre 2013, le Parti della Convenzione quadro hanno istituito il *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts* con la decisione 2CP/19 (FCCC/CP/2013/10/Add.1), che appunto si occupa dei danni e delle perdite provocati dalle ripercussioni del cambiamento climatico.

62 Tuttavia, deve rimarcarsi che, come si vedrà meglio *infra*, testo corrispondente alla nota 121, gli Stati hanno negato ogni rilevanza dell'art. 8 dell'Accordo di Parigi ai fini della responsabilità e del risarcimento. Né la disposizione pone a carico delle Parti alcun obbligo materiale. In particolare, ivi si riconosce l'importanza di evitare, ridurre e affrontare i danni e le perdite derivanti dalle ripercussioni del cambiamento climatico (par. 1), «*Parties should enhance understanding, action and support [...] on a cooperative and facilitative basis with respect to loss and damage associated with the adverse effects of climate change*» (par. 3). I soli obblighi previsti concernono il già menzionato Meccanismo di Varsavia (*supra*, nota precedente), che comunque svolge una funzione meramente ausiliaria rispetto all'azione degli Stati.

63 In senso analogo si esprime anche R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 409.

zione precedente all'innalzamento del livello delle acque o alla desertificazione. Tuttavia, l'identificazione del pregiudizio nelle ripercussioni del surriscaldamento globale consentirebbe un più agevole ricorso alla specie di riparazione consistente nel risarcimento⁶⁴, posto che, malgrado le dianzi citate difficoltà della quantificazione del danno ambientale, la concretezza di almeno alcuni dei danni provocati dalle conseguenze del surriscaldamento globale ne permetterebbe la valutazione economica. Per esempio, il risarcimento potrebbe avere come oggetto i costi dell'adattamento ai menzionati fenomeni⁶⁵.

Nondimeno, qualora il pregiudizio derivante dall'illecito si individuasse nelle ripercussioni dell'innalzamento delle temperature, si acuirebbe il problema della ricostruzione del nesso di causalità. Infatti, anche in ragione della già ricordata molteplicità di fattori che incidono sui fenomeni *de quibus*, sorgono delle perplessità in merito all'esistenza di una consequenzialità sufficientemente stretta⁶⁶ tra l'eventuale illecito consistente nel massiccio rilascio di gas a effetto serra, proveniente da un certo Stato in un preciso momento storico anteriore alla vigenza di una rilevante norma, e uno specifico pregiudizio verificatosi in un periodo successivo nei confronti di un altro Stato, spesso molto distante dal Paese di origine delle emissioni di gas⁶⁷.

In aggiunta alle questioni dell'identificazione del pregiudizio e della ricostruzione del nesso di causalità, una criticità relativa alla riparazione si riscontra nella sua determinazione. A tal fine, ai sensi del Progetto definitivo,

64 Sebbene per altre ragioni, la preferibilità del risarcimento viene espressa pure da M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 173-174.

65 Così suggerisce C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 18-19. In realtà, come si illustrerà infra (par. 8), il problema della riparazione sembra ridimensionarsi in presenza di norme primarie sull'adattamento.

66 Infatti, nel commento all'art. 31 dei *DARSIWA*, p. 92, punto 9, la Commissione del diritto internazionale chiarisce che l'oggetto della riparazione non è ognuna delle conseguenze che scaturisce dall'illecito internazionale, bensì solamente il pregiudizio da esso risultante. Ancorché il parametro per l'accertamento del nesso di causalità muti secondo la violazione di volta in volta rilevante, ne emerge un generale requisito di prossimità tra l'illecito e il pregiudizio (ivi, 92-93, punto 10).

67 Alcune soluzioni al problema sono proposte da M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 158-159; C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 15-17; J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality? cit.*, 382-384. Invece, R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 400-401, propone l'applicazione di una presunzione *iuris tantum*, che determinerebbe un'inversione dell'onere della prova a carico dello Stato offensore.

è necessario tener conto del contributo apportato al danno dalle azioni od omissioni dello Stato leso, o di ogni individuo o ente in relazione ai quali la riparazione è chiesta⁶⁸. Posta la natura globale del cambiamento climatico, sembra inverosimile che lo Stato leso non abbia contribuito e non contribuisca al pregiudizio da riparare⁶⁹, indipendentemente dall'identificazione del danno nell'innalzamento delle temperature in quanto tale ovvero nei suoi effetti. Anche rispetto al contributo dello Stato leso, quindi, si profilano le già citate difficoltà derivanti sia dalla necessità della comunicazione dei dati pertinenti alle emissioni di gas serra⁷⁰, sia dalla ricostruzione del nesso di causalità tra il presunto contributo e il danno⁷¹.

6. La natura *erga omnes* di un ipotetico divieto di contribuire significativamente al cambiamento climatico e le criticità dell'invocazione della responsabilità

Procedendo all'esame dell'invocazione della responsabilità per il cambiamento climatico, è d'uopo precisare preliminarmente che le osservazioni sul punto dovranno intendersi con le dovute riserve. Infatti, nella presente indagine si sono già rimarcate le difficoltà dell'individuazione di una norma primaria materiale sulla contribuzione al cambiamento climatico⁷². Tuttavia, ai fini dell'attuazione della responsabilità occorre interrogarsi proprio sulla natura della norma primaria⁷³, giacché, ai sensi del Progetto definitivo, nel

68 *DARSIWA*, Art. 39.

69 Ciò è evidenziato anche da C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 19, e R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 411-412. Più di recente, secondo C. VOIGT, *Climate Change and Damages cit.*, 486-489, addirittura la vulnerabilità di uno Stato al cambiamento climatico dovrebbe considerarsi come un 'contributo' al pregiudizio del danno, almeno nella misura in cui essa sia dovuta a una 'colpa' dello Stato medesimo.

70 *Supra*, par. 4.

71 Secondo J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality? cit.*, 382, la problematicità connessa al contributo dello Stato leso al danno da riparare sarebbe attenuata nel caso in cui la responsabilità dello Stato offensore fosse invocata da uno Stato che contribuisse solo in minima parte al cambiamento climatico. Mette conto sottolineare, però, che le difficoltà non sarebbero del tutto appianate, siccome non sembra che rilevi solamente il contributo dello Stato leso che sia di notevole entità.

72 *Supra*, par. 3.

73 Il punto è rimarcato già da P. PICONE, *Obblighi reciproci ed obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*,

caso in cui sia violato un obbligo *erga omnes* o *erga omnes partes* la responsabilità può essere invocata non solo dagli Stati lesi⁷⁴, ma anche dagli Stati diversi da quelli lesi⁷⁵.

Ciò premesso, certi dati della prassi internazionale propenderebbero nel senso della natura *erga omnes* di un eventuale divieto di contribuire significativamente al cambiamento climatico, come del resto sostenuto da parte della dottrina⁷⁶. Nello specifico, l'iterata qualificazione della tutela del clima come una «*common concern of humankind*»⁷⁷ ne indicherebbe la percezione quale un interesse proprio della comunità internazionale nel suo insieme⁷⁸. Inoltre, posto che il cambiamento climatico deriva dal grave inquinamento atmosferico provocato da consistenti e protratte emissioni di gas serra, è sintomatico che nel Progetto approvato in prima lettura dalla Commissione del diritto internazionale la violazione degli obblighi vietanti l'inquinamento massiccio dell'atmosfera si annoverasse tra i crimini internazionali⁷⁹, venen-

in *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino* (a cura di V. Starace), Milano 1983, 15 ss., 50-51, anche in P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes». Studi critici di diritto internazionale*, 3ª ed., Napoli 2013, 1 ss., nonché, più di recente e per quanto concerne in particolare gli obblighi *erga omnes partes*, da M.I. PAPA, *Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso Belgio c. Senegal*, in *DUDI*, 2013, 79 ss., 82-86.

74 *DARSIWA*, Art. 42. Sul punto si veda anche G. GAJA, *The Concept of an Injured State*, in *The Law of International Responsibility* (a cura di J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson), Oxford 2010, 941 ss., in particolare 942.

75 *DARSIWA*, Art. 48.

76 Si vedano R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 405-408, e R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 346-347.

77 Oltre che nelle risoluzioni dell'Assemblea generale già ricordate *supra* (nota 1), l'espressione si legge anche nel 1° capoverso del preambolo della Convenzione quadro ed è stata da ultimo ribadita nell'11° capoverso del preambolo dell'Accordo di Parigi. Per alcuni rilievi sulla definizione del cambiamento climatico come una «*common concern of humankind*» si segnala F. SOLTAU, *Common Concern of Humankind cit.*, 202 ss., specialmente 208-211.

78 Si ricordi la prima definizione degli obblighi *erga omnes*, consacrata nella sentenza sul caso *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, resa dalla Corte internazionale di giustizia il 5 febbraio 1970 (par. 33). Più in generale, in dottrina si rimarca come la tutela internazionale dell'ambiente rappresenti un 'terreno fertile' per la formazione e ricostruzione di obblighi *erga omnes*. In tal senso, si veda, per tutti, M. RAGAZZI, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford 1997, 154-162, in particolare 156.

79 Art. 19, par. 3, lett. d), dei Draft Articles on State Responsibility with Commentaries

do così qualificata come la violazione di un obbligo essenziale per la tutela di interessi fondamentali per l'intera comunità internazionale⁸⁰. Nel commento alla disposizione, la Commissione enumerava proprio la modifica del clima tra i più noti rischi ambientali⁸¹.

Se esistesse un divieto *erga omnes* avente per oggetto la massiccia contribuzione al cambiamento climatico, la sua garanzia ai sensi del Progetto definitivo presenterebbe delle particolari criticità, che si aggiungerebbero alla generale debolezza della disciplina ivi prevista in materia di violazione degli obblighi *erga omnes*⁸². In primo luogo, sarebbe complessa l'individuazione dello Stato leso, legittimato in quanto tale a far valere tutte le conseguenze dell'illecito⁸³ e ad adottare contromisure⁸⁴. Infatti, in astratto, sarebbero «*specially affected*» dall'eventuale illecito gli Stati più esposti alle ripercussioni del surriscaldamento globale, cioè – indicativamente – i Paesi in via di sviluppo⁸⁵. Tuttavia, si è già accennato alle difficoltà della ricostruzione del nesso di causalità tra specifiche emissioni di gas serra e singoli fenomeni ambientali⁸⁶, talché in concreto, cioè con riferimento a delle precise condotte di contribuzione al cambiamento climatico, l'identificazione stessa

thereto Adopted by the International Law Commission on First Reading nel 1996 (d'ora in avanti, Progetto adottato in prima lettura). La connessione tra la disposizione e il cambiamento climatico è tracciata anche da R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 342-343.

80 Art. 19, par. 2, del Progetto adottato in prima lettura.

81 Commento all'art. 19 del Progetto adottato in prima lettura, 119, punto 32.

82 Com'è noto, la dottrina in materia è amplissima. Per un esame critico del regime previsto dal Progetto definitivo per il caso di violazione di obblighi *erga omnes*, si rinvia, per tutti, a P. PICONE, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, in *RDI*, 2005, 893 ss., anche in P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes». Studi critici di diritto internazionale cit.*, 517 ss. Invece, per un accoglimento più favorevole della disciplina, si veda, per tutti, A. GIANELLI, *Le conseguenze delle gravi violazioni di obblighi posti da norme imperative tra norme primarie e norme secondarie*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione cit.*, 245 ss.

83 *DARSIWA*, Art. 42 e 43.

84 *Id.*, Art. 49.

85 Secondo il commento della Commissione del diritto internazionale all'art. 42, par. 1, lett. b), n. i), dei *DARSIWA*, l'ipotesi di uno Stato specialmente riguardato dalla violazione di un obbligo *erga omnes* ricorre allorché l'illecito, pur avendo delle implicazioni nei confronti dell'intera comunità internazionale, abbia delle particolari ripercussioni nei confronti dello Stato medesimo, tali da distinguerlo dalla generalità degli altri Stati cui l'obbligo è dovuto (p. 119, punto 12).

86 Si veda *supra*, par. 5.

degli Stati «*specially affected*» sarebbe ardua.

D'altronde, proprio con riferimento a un problema globale derivante dall'inquinamento atmosferico, quale l'assottigliamento dello strato di ozono, il relatore speciale Arangio-Ruiz aveva rimarcato l'inadeguatezza di un approccio incentrato sulla categoria degli Stati particolarmente lesi⁸⁷. In particolare, «*[a]lthough differences could emerge from the point of view of the degree of exposure of States to the negative impact of the ozone depletion, in no case would it be correct to define this difference in terms of a "direct", "less direct" or "indirect" juridical injury*»⁸⁸.

In secondo luogo, passando alla posizione degli Stati diversi da quelli lesi, è appena il caso di ricordare che il Progetto definitivo riconosce in capo a essi solo una circoscritta legittimazione all'invocazione della responsabilità dello Stato offensore. Oltre che la cessazione dell'illecito e le garanzie e assicurazioni di non ripetizione⁸⁹, essi potrebbero richiedere l'adempimento dell'obbligo di riparazione nell'esclusivo interesse dello Stato leso o dei beneficiari dell'obbligo violato⁹⁰, mentre sembra precluso il ricorso alle contromisure, ancorché il punto sia controverso⁹¹.

87 In effetti, ai sensi dell'art. 40, par. 3, del Progetto adottato in prima lettura, nel caso di crimini internazionali tutti gli Stati altri dallo Stato offensore sarebbero lesi. Secondo la concezione promossa dallo *special rapporteur* Arangio-Ruiz, agli obblighi *erga omnes* corrisponderebbero dei diritti *omnium* (G. ARANGIO-RUIZ, *Fourth Report on State Responsibility cit.*, 44, par. 131 s.): venivano quindi rigettate le nozioni di Stato direttamente o indirettamente leso e nonché di Stato specialmente o non specialmente riguardato (ivi, 44-46, par. 134-138).

88 G. ARANGIO-RUIZ, *Fourth Report on State Responsibility cit.*, 45, par. 135. Almeno rispetto ai profili rilevanti nella presente sede, il fenomeno dell'assottigliamento della fascia dell'ozono è contermina al problema del cambiamento climatico. Infatti, in entrambi i casi l'inquinamento atmosferico, provocato dalle emissioni di gas, si ripercuote dapprima sull'intero globo, rispettivamente attraverso l'impoverimento dello strato di ozono e l'innalzamento delle temperature, e solo in un secondo momento provoca dei danni più specifici nei confronti di determinati Stati.

89 DARSIIWA, Art. 48, par. 2, lett. a).

90 Id., Art. 48, par. 2, lett. b).

91 Com'è noto, appare ambiguo il riferimento dell'art. 54 dei DARSIIWA al diritto degli Stati diversi dallo Stato leso «*to take lawful measures*». L'equivocità sarebbe peraltro deliberata, giacché, secondo la Commissione, «*[a]t present, there appears to be no clearly recognized entitlement of States [other than an injured State] to take countermeasures in the collective interest*» (DARSIIWA, 139, punto 6). Tuttavia, in dottrina si è sostenuto che anche gli Stati diversi dallo Stato leso siano legittimati al ricorso a contromisure. Per tale soluzione propendono, *ex pluribus*, L.-A. SICILIANOS, *Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community*, in *The Law of International Responsibility cit.*, 1137 ss., 1145-1148, e P. PICONE, *Il ruolo dello Stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di obblighi erga omnes*, in *RDI*, 2012, p. 957 ss., 972-

A ciò si aggiunga che qualora il cambiamento climatico provocasse un pregiudizio ambientale in uno spazio internazionale, oppure la difficile ricostruzione della consequenzialità tra determinate emissioni di gas serra e specifiche ripercussioni del surriscaldamento globale sfociasse *tout court* nella negazione dell'esistenza di Stati «*specially affected*», si prospetterebbe una fattispecie non contemplata, almeno espressamente, dal Progetto definitivo, cioè il caso della violazione di un obbligo *erga omnes* in mancanza di Stati particolarmente lesi, nonché di beneficiari specifici⁹².

7. Un ridimensionamento delle difficoltà rilevate: il caso della centrale elettrica di Prunéřov

Le difficoltà enucleate nel corso della presente indagine costituirebbero certamente un deterrente per lo Stato che intendesse invocare la responsabilità internazionale di un altro Stato per la sua massiccia contribuzione al cambiamento climatico. Eppure, non sembra che l'applicabilità delle regole della responsabilità internazionale degli Stati deva *sic et simpliciter* escludersi a favore dell'applicazione di una disciplina derogatoria⁹³ o di un mero

974, anche in P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes». Studi critici di diritto internazionale cit.*, 593 ss.

92 La lacuna è rilevata da P. PICONE, *Le reazioni collettive ad un illecito erga omnes in assenza di uno Stato individualmente leso*, in *RDI*, 2013, 5 ss., specialmente 8, 11-12, anche in ID., *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes». Studi critici di diritto internazionale cit.*, 627 ss. Nondimeno, l'Autore osserva, come siano applicabili al caso i paragrafi 1 e 2 dall'art. 41 dei DARSIIWA, la cui disciplina, però, risulterebbe debole e scarsamente efficace in ragione della sua genericità. La violazione di norme internazionali a tutela dell'ambiente è significativamente menzionata da M.I. PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, in *RDI*, 2008, 669 ss., 702-703, proprio come l'esempio di un'«ipotesi in cui l'illecito pregiudichi beni d'interesse collettivo, per i quali non sia possibile individuare neanche dei beneficiari *specifici*» (corsivo originale). Invece, sembra esprimersi nel senso dell'inesistenza della lacuna *de qua* G. GAJA, *States Having an Interest in Compliance with the Obligation Breached*, in *The Law of International Responsibility cit.*, 957 ss., 961, il quale, malgrado la lettera dell'art. 48, par. 2, lett. b), dei DARSIIWA («*reparation [...] in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached*»), commenta la disposizione riconducendovi anche il caso in cui «*the obligations exists only towards other States and no State is injured by its breach, but reparation is necessary in the interest of the international community*».

93 Secondo M. FITZMAURICE, *Responsibility and Climate Change cit.*, 137-138, «*[t]he application of the traditional system of State responsibility [...] encounters difficulties which relate to the very nature of climate change [...] the way forward is to treat climate change*

obbligo di cooperazione tra Stati⁹⁴. Piuttosto, conviene riconoscere che le criticità riscontrate appaiono acute dalla mancanza di prassi⁹⁵: tanto più le regole della responsabilità internazionale degli Stati saranno applicate al caso del cambiamento climatico, quanto più si definiranno il fondamento e l'entità delle perplessità espresse. Sarà lo Stato interessato all'invocazione della responsabilità di un altro Stato che, a fronte dei problemi riscontrati, agirà sulla scorta di certe soluzioni, il cui consolidamento dipenderà dalla reazione del presunto Stato offensore ed eventualmente della generalità degli Stati.

In proposito, il caso della centrale elettrica di Prunéřov appare emblematico. Pur confermando molte delle difficoltà riscontrate, esso sembra mostrare come alcune di esse possano *de facto* ridimensionarsi.

Nello specifico, nel gennaio del 2010 la Micronesia ha domandato alla Repubblica Ceca di respingere la valutazione di impatto ambientale relativa all'ammodernamento della centrale elettrica di Prunéřov, sita nel territorio ceco, poiché tale valutazione non considerava altresì le ripercussioni climatiche. Com'è noto, la sopravvivenza stessa dell'Arcipelago è minacciata dall'innalzamento del livello delle acque provocato dal surriscaldamento⁹⁶. Ad onta della mancanza di ogni riferimento alla pretesa della Micronesia,

as a separate system», cosicché il regime generale di responsabilità degli Stati si applicherebbe solo in via eccezionale.

94 Nelle parole di T. SCOVAZZI, *State Responsibility for Environmental Harm*, in *YIEL*, 2001, 43 ss., 51-55, «[w]ith respect to global concerns, the usual scheme of state responsibility prove to be of very little use, if any [...] the obligation to cooperate for the prevention of harm [...] becomes the only sensible way to face the risk» (51).

95 Nella presente sede rileva evidentemente la prassi interstatale, onde non si considera la recente giurisprudenza domestica in materia di cambiamento climatico. In proposito, sia sufficiente ricordare la sentenza emessa nel 2007 dalla Corte suprema degli Stati Uniti sul caso *Massachussets v. Environmental Protection Agency*, e le sentenze, entrambe pronunciate nel 2015, sul caso *Urgenda v. The Netherlands*, dinanzi alla Corte distrettuale dell'Aja, e sul caso *Leghari v. Federation of Pakistan*, dinanzi all'Alta Corte di Lahore del Pakistan. Per un'agevole analisi delle menzionate decisioni, si rinvia a R. CARNWATH, *Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection*, in *JEL*, 2016, 5 ss.

96 Lettera del 4 gennaio 2010, recante in oggetto *Viewpoint of the Federal States of Micronesia on the Complex Renovation of Prunerov II Power Plant 3x250 Mwe Plan*, inviata dall'*Office of Environment and Emergency Management* della Micronesia al Ministero dell'ambiente della Repubblica Ceca, 6 gennaio 2010, disponibile su www.zpravy.aktualne.cz, visitato il 19 febbraio 2017. Per una ricostruzione del caso si veda anche R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 336-337, 339, nonché il rapporto di Greenpeace International, *Legal Steps Taken by Federal States of Micronesia against the Prunéřov II Coal-Fired Power Plant, Czech Republic*, 17 gennaio 2010, disponibile su www.greenpeace.org, visitato il 19 febbraio 2017.

sembra che la Repubblica Ceca abbia inteso darvi séguito avendo disposto una nuova valutazione di impatto ambientale⁹⁷. In effetti, pur avendo infine approvato la modernizzazione dell'impianto⁹⁸, la Repubblica Ceca ha stabilito l'adozione di misure compensative delle emissioni di gas serra⁹⁹.

Il caso confermerebbe anzitutto le difficoltà riscontrate nell'individuazione della norma primaria e dello Stato leso. Infatti, non è stato invocato alcun divieto internazionale, consuetudinario o convenzionale, avente per oggetto il massiccio contributo al cambiamento climatico; piuttosto, veniva in rilievo un obbligo procedurale, quale la valutazione di impatto ambientale¹⁰⁰. Inoltre, la Micronesia ha fondato la propria pretesa non sulla natura collettiva dell'interesse alla salvaguardia del clima ai sensi del diritto internazionale, bensì sulla normativa interna con cui la Repubblica Ceca si conformava agli obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea¹⁰¹. In particolare, discostandosi dalla disciplina da recepire, ai cui sensi la dimensione transfrontaliera avrebbe dovuto riguardare i soli Paesi membri dell'Unione, la normativa ceca riconosceva a tutti gli Stati, purché potenzialmente dan-

97 Si veda il comunicato stampa del 1° febbraio 2010, *The Ministry of the Environment Will Have the Refurbishment of the Pruněřov Coal-Fired Power Plant Assessed by an Independent International Team*, consultabile sul sito www.mzp.cz (visitato il 19 febbraio 2017), ove sono disponibili anche i due comunicati stampa di seguito menzionati in nota.

98 Comunicato stampa del 30 aprile 2010, *Ministry of the Environment Has Issued an Affirmative Statement on Comprehensive Refurbishment of the Pruněřov II Power Plant*.

99 Comunicato stampa del 20 ottobre 2010, *The Ministry of the Environment Has Accepted the Proposed Savings of Greenhouse Gases for the Pruněřov Area*.

100 Per un inquadramento dell'obbligo di valutazione di impatto ambientale come obbligo procedurale, si veda ancora A. FODELLA, *I principi generali cit.*, 110-114, cui si rinvia altresì per ulteriori riferimenti bibliografici. Le implicazioni sostanziali dell'obbligo di valutazione di impatto ambientale sono state specialmente enfatizzate dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 20 aprile 2010 sul caso *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, par. 203-219. Per alcuni rilievi pertinenti all'obbligo di valutazione di impatto ambientale alla luce del parere del 1° febbraio 2011 reso dalla Camera per le controversie sui fondi marini del Tribunale internazionale del diritto del mare, *Responsibility and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, si rinvia a L. PINESCHI, *The Duty of Environmental Impact Assessment in the First ITLOS Chamber's Advisory Opinion: Towards the Supremacy of the General Rule to Protect and Preserve the Marine Environment as a Common Value?*, in *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves* (a cura di N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea, C. Ragni), The Hague 2013, 425 ss.

101 Nella lettera inviata al Ministero dell'ambiente della Repubblica Ceca (*supra*, nota 96), la Micronesia ha precisato di esprimere la propria posizione sulla base dell'*Act No. 100/2001 Coll.* della Repubblica Ceca e ha sostenuto la difformità del progetto di ammodernamento della centrale elettrica di *Pruněřov* dalla normativa ceca e dell'Unione europea.

neggiati dalle possibili ripercussioni di un progetto, la facoltà di richiederne la valutazione dell'impatto ambientale oltre frontiera¹⁰².

D'altronde, nel caso della centrale elettrica di Prunéřov sembrano minimizzate le difficoltà legate alla ricostruzione del nesso di causalità tra il rilascio di gas serra e il danno, attuale o potenziale, da esso derivante. Difatti, la Micronesia si è limitata a sostenere che le emissioni di gas serra dell'impianto, pur non determinando, *ex se*, l'innalzamento del livello delle acque, avrebbero contribuito al fenomeno¹⁰³. Dal silenzio della Repubblica Ceca, e specialmente dall'adozione delle misure compensative dell'inquinamento, si inferirebbe una tacita accettazione della descritta ricostruzione¹⁰⁴.

8. La tendenza all'indebolimento della prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati nell'Accordo di Parigi

Come suggerisce il caso della centrale elettrica di Prunéřov, almeno alcune delle difficoltà rilevate non costituiscono un ostacolo insormontabile ai fini dell'applicazione delle regole della responsabilità internazionale al cambiamento climatico. Piuttosto, è decisiva la volontà degli Stati di ricorrere a tale regime, sviluppando delle soluzioni adeguate alla sfida del cambiamento climatico.

La prospettiva della responsabilità per illecito è valorizzata dagli Stati particolarmente esposti alle ripercussioni del surriscaldamento globale. È verosimile che la debolezza politica ed economica che sovente caratterizza detti Stati ne determini una certa ritrosia all'invocazione della responsabilità dei Paesi più potenti, da cui indicativamente provengono le maggiori

102 In particolare, si veda l'articolo 11, par. 1, lett. b), del già menzionato *Act No. 100/2001 Coll.*

103 Nelle emblematiche parole usate dalla Micronesia nella citata lettera del gennaio 2010 (*supra*, nota 96), «*GHG emissions produced solely by the Prunerov II power plant will not directly cause sea-level rise, change weather patterns and increase storms*», ma «*every single power plant clearly plays an important role and warrants a transboundary impact assessment*». La posizione della Micronesia confermerebbe l'approccio suggerito da C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages cit.*, 16, imperniato sul parametro dell'aumento del rischio. Del resto, come osservato da J. KILINSKI, *International Climate Change Liability: A Myth or Reality? cit.*, 382-384, «*the most widely accepted and well-documented impact of global climate change is sea-level rise*», onde sarebbe più agevole la dimostrazione del relativo nesso di causalità.

104 La rilevanza della posizione della Micronesia ai fini della ricostruzione del nesso di causalità è stata rimarcata anche da R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 339.

quantità di gas serra¹⁰⁵. Eppure, come dianzi accennato, alcuni piccoli Stati insulari, minacciati dall'innalzamento del livello delle acque, hanno dichiarato di non rinunciare, con la ratifica dei più recenti strumenti convenzionali, ai propri diritti derivanti dal regime di responsabilità internazionale degli Stati¹⁰⁶. Né è fortuito che proprio la Micronesia abbia reagito al progetto di ammodernamento della centrale elettrica di Pruněřov.

In definitiva, però, l'atteggiamento di alcuni degli Stati di origine delle più cospicue quantità di gas serra provoca un 'indebolimento' dell'ottica della responsabilità. Ciò si spiega non solo per l'influenza degli Stati più industrializzati o con economie emergenti nello scacchiere internazionale, ma anche perché l'accettazione delle loro pretese rappresenta lo scotto da pagare affinché essi partecipino agli strumenti internazionali rilevanti¹⁰⁷, altrimenti inutili¹⁰⁸. In effetti, sembra che l'adozione dell'Accordo di Parigi sia stata resa possibile dal previo raggiungimento di un'intesa informale tra i due Stati da cui cumulativamente proviene quasi la metà delle emissioni globali di gas serra: la Cina e gli Stati Uniti d'America¹⁰⁹.

La tendenza all'indebolimento della logica della responsabilità è da ultimo dimostrata proprio dall'Accordo di Parigi¹¹⁰. In primo luogo, già sul piano della mitigazione dell'innalzamento delle temperature, la prevalente

105 Tale ostacolo è rimarcato anche da R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, 405-408, e da R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 415.

106 Si veda *supra*, nota 17 e testo corrispondente.

107 Più in generale, si pensi alla persistenza del modello consensuale nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico, come illustra N. KRISCH, *The Decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods*, in *AJIL*, 2014, 1 ss., 15-20.

108 Infatti, l'obiettivo della mitigazione del cambiamento climatico non potrebbe evidentemente esser raggiunto senza la partecipazione degli Stati più industrializzati alle pertinenti convenzioni, atteso che da essi provengono le maggiori quantità di gas a effetto serra. Così, se si eccettua la Convenzione quadro, la genericità delle cui previsioni si è già osservata, l'entrata in vigore dei principali trattati di contrasto al cambiamento climatico è subordinata alla ratifica da parte di un determinato numero di Stati, le cui emissioni di gas serra superino una certa soglia. Al riguardo, si vedano l'art. 25 del Protocollo di Kyoto e l'art. 21 dell'Accordo di Parigi.

109 Secondo J.E. VIÑUALES, *El Acuerdo de París sobre cambio climático y su talón Sino-Americano*, 29 febbraio 2016, disponibile su www.aquiescencia.net (visitato il 19 febbraio 2017), «*la base política y jurídica del Acuerdo de París es el acuerdo informal entre EEUU y China*». Non deve dunque stupire che la Cina e gli Stati Uniti d'America abbiano aderito all'Accordo di Parigi il medesimo giorno, il 3 settembre 2016.

110 Per una più ampia disamina delle principali debolezze dell'Accordo di Parigi, si rinvia ancora a M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi cit.*

natura raccomandatoria delle norme materiali previste dall'Accordo è evidentemente incompatibile con l'applicazione delle regole della responsabilità internazionale degli Stati per illecito, la cui applicabilità è allora relegata alle norme procedurali o strumentali, sul cui carattere vincolante gli Stati contraenti si sono più agevolmente accordati¹¹¹. Non deve quindi stupire che proprio gli Stati maggiormente vulnerabili al cambiamento climatico hanno rimarcato la debolezza o l'insufficienza degli impegni previsti dall'Accordo di Parigi¹¹². Peraltro, anche in dottrina si osserva spesso come la soluzione delle questioni inerenti alla responsabilità internazionale degli Stati per il cambiamento climatico non elimini la necessità di un rafforzamento delle norme primarie¹¹³.

In secondo luogo, la disciplina dei meccanismi di controllo dell'Accordo di Parigi mostra come ne sia insistentemente escluso il carattere sanzionatorio. In effetti, in genere i meccanismi di *compliance* previsti dai trattati multilaterali in materia di tutela internazionale dell'ambiente si contraddistinguono proprio per la logica di facilitazione¹¹⁴. Tuttavia, l'accennata insistenza, che si riscontra con riguardo sia al meccanismo precipuamente dedicato all'osservanza e all'attuazione¹¹⁵, sia ai meccanismi *lato sensu* di

111 Sul punto si veda D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement cit.*, 145-147.

112 Ratificando l'Accordo di Parigi, le Isole Marshall, le Isole Salomone, la Micronesia, Niue, Tuvalu e Vanuatu hanno dichiarato l'inadeguatezza degli obblighi di riduzione ivi previsti rispetto all'obiettivo del mantenimento dell'innalzamento delle temperature entro 1,5° centigradi.

113 Si vedano, *ex pluribus*, M.G. FAURE, A. NOLLKAEMPER, *International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change cit.*, 178-179; M. FITZMAURICE, *Responsibility and Climate Change, cit.*, p.138; C. VOIGT, *State Responsibility for Climate Change Damages, cit.*, 22; R.M. FERNÁNDEZ EGEA, *State Responsibility for Environmental Harm, "Revisited" within the Climate Change Regime cit.*, p. 386; R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 349.

114 Per una ricostruzione delle caratteristiche tipiche delle procedure di *compliance* previste nei trattati multilaterali a tutela dell'ambiente, si rimanda, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a L. PINESCHI, *Responsabilità internazionale e procedure di non-compliance*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente cit.*, 425 ss., 431-449.

115 L'art. 15, par. 2, dell'Accordo di Parigi prevede che il Meccanismo funzioni «*in a manner [...] non adversarial and non-punitive*». Per un commento in proposito, si veda C. VOIGT, *The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement*, in *RECILR*, 2016, 161 ss., specialmente 164-165, la cui previsione circa l'articolazione e il funzionamento del futuro Comitato (ivi, 165-169), però, sembra a tratti incompatibile con la lettera della disposizione. A titolo illustrativo, l'ipotesi dell'istituzione di una Sezione attuativa in seno al Comitato, che ogni Stato parte potrebbe adire per denunciare la violazione

monitoraggio¹¹⁶, denota la precipua ritrosia degli Stati all'applicazione del regime di responsabilità internazionale al caso del cambiamento climatico. Detto atteggiamento sarebbe forse spiegabile alla luce dell'esperienza del Protocollo di Kyoto, la modestia dei cui risultati sarebbe stata altresì provocata dallo stampo quasi sanzionatorio del meccanismo di *compliance*¹¹⁷. Tale spiegazione comunque non dissolverebbe, ma anzi confermerebbe l'impressione della riluttanza degli Stati parti dell'Accordo di Parigi ad assumere la prospettiva della responsabilità internazionale.

In terzo luogo, l'indebolimento della logica della responsabilità per illecito si rinviene nella disciplina delle ripercussioni del cambiamento climatico. Certo, è risaputo che spesso, rispetto a certi danni ambientali, gli Stati istituiscono regimi di c.d. responsabilità da fatto lecito. Tuttavia, in seno all'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico gli Stati tendono al superamento non solo della prospettiva della responsabilità per illecito, ma finanche dell'ottica della riparazione del pregiudizio da parte dello Stato cui esso sia comunque riconducibile. In particolare, nell'Accordo di Parigi si valorizza l'obiettivo dell'adattamento al cambiamento climatico¹¹⁸: sin tanto che, in forza di norme primarie e quindi indipendentemente da qualsivoglia responsabilità, gli Stati parti si impegnano all'adattamento *ex post* alle ripercu-

dell'Accordo di Parigi da parte di un altro Contraente, appare inconciliabile con l'espressa esclusione di un contraddittorio dal funzionamento del Comitato medesimo.

116 Come si è già rimarcato *supra*, testo corrispondente alla nota 35, *ex art.* 13, par. 3, dell'Accordo di Parigi, la cornice di trasparenza ivi stabilita deve realizzarsi «*in a facilitative, non-intrusive, non-punitive manner, respectful of national sovereignty*». Ancora, in virtù dell'art. 14 dell'Accordo, la Conferenza delle Parti ne valuterà periodicamente l'adempimento «*in a comprehensive and facilitative manner*».

117 Trattasi del meccanismo di *compliance* istituito *ex art.* 18 del Protocollo di Kyoto, per un recente esame del quale si veda S. OBERTHÜR, *Compliance under the Evolving Climate Change Regime*, in *The Oxford Handbook of International Climate Change Law cit.*, 120 ss., 122-127. Anche M. MONTINI, *La protezione dell'atmosfera e della fascia d'ozono la prevenzione dei cambiamenti climatici*, in *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale cit.*, 237 ss., 259, parla di «vere e proprie "sanzioni"» con riferimento alle conseguenze che la Sezione esecutiva del Comitato di attuazione può adottare nel caso di *non-compliance* del Protocollo di Kyoto. Secondo J.-M. ARBOUR, S. LAVALLÉE, H. TRUDEAU, *Droit international de l'environnement*, 2^a ed., Cowansville 2012, 363-368, il Canada avrebbe denunciato il Protocollo di Kyoto proprio a causa dei poteri quasi sanzionatori della citata Sezione esecutiva.

118 Mentre nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto l'adattamento non viene in rilievo che frammentariamente, a esso è dedicato l'intero art. 7 dell'Accordo di Parigi, cui è connesso l'art. 8. Inoltre, ai termini dell'art. 2, l'adattamento è enumerato tra gli obiettivi dell'Accordo, in aggiunta alla mitigazione del cambiamento climatico.

cussioni del cambiamento climatico¹¹⁹, il problema della riparazione appare ridimensionato, se non addirittura superfluo. Di più, laddove l'adattamento sia preventivo, è possibile che il pregiudizio nemmeno si determini, cosicché dall'eventuale illecito della contribuzione al cambiamento climatico non deriverebbe alcun danno da riparare. A ciò si aggiunga che le Parti della Convenzione quadro, adottando l'Accordo di Parigi, hanno escluso che l'art. 8, relativo ai danni e alle perdite provocati dal surriscaldamento globale¹²⁰, implichi o fornisca «*a basis for any liability or compensation*»¹²¹.

Infine, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate¹²², che nell'Accordo di Parigi trova un rafforzamento¹²³, sembra condurre, *de facto*, a un 'aggiramento' delle regole della responsabilità internazionale de-

119 In realtà, il citato art. 7 dell'Accordo di Parigi presenta prevalentemente un carattere descrittivo ed esortativo (paragrafi 1-8), e prevede dei meri impegni di cooperazione e di natura procedurale (paragrafi 10-14). L'unico obbligo concernente specificamente la pianificazione e l'attuazione delle azioni di adattamento lascia agli Stati parti un ampio margine di discrezionalità (par. 7). Per un approfondimento del punto, si rinvia a M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi cit.*, 32-34.

120 Per una recente analisi della pertinente disciplina si rinvia a M.J. MACE, R. VERHEYEN, *Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement cit.*

121 Decisione 1/CP.21, punto 51 (FCCC/2015/10/Add.1). Circa l'art. 8 dell'Accordo di Parigi si veda *supra*, nota 62 e testo corrispondente.

122 Com'è noto, ai sensi del principio 7 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, del 14 giugno 1992, «*[i]n view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities*». L'enunciato appare chiarito dal successivo periodo, ove si legge che «*[t]he developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command*». Per un inquadramento del principio e per ulteriori riferimenti bibliografici si rinvia a L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e responsabilità comuni ma differenziate nei rapporti tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo*, in *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti* (a cura di N. Boschiero, R. Luzzatto), Napoli 2008, 87 ss., e ancora ad A. FODELLA, *I principi generali cit.*, 124-126.

123 Infatti, con l'Accordo di Parigi si supera la rigida demarcazione tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo che aveva contraddistinto la Convenzione quadro e il Protocollo di Kyoto: gli impegni assunti si modulano diversamente per le *singole* Parti. In particolare, si pensi ai contributi unilateralmente determinati dai Contraenti, in virtù dell'art. 4, par. 2, dell'Accordo di Parigi, cui si è già accennato *supra*, testo corrispondente alla nota 22. Circa la peculiare declinazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate nell'Accordo di Parigi, si veda S. MALJEAN-DUBOIS, *The Paris Agreement: a New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime? cit.*

gli Stati. Alla sua stregua, i Paesi industrializzati, che da secoli avrebbero contribuito al degrado ambientale, sarebbero più gravemente onerati dagli impegni di mitigazione e riduzione delle emissioni di gas serra¹²⁴. Inoltre, essi sarebbero tenuti ad assistere gli Stati più esposti alle ripercussioni del cambiamento climatico¹²⁵, i quali invece, enumerandosi indicativamente tra i Paesi in via di sviluppo, avrebbero storicamente contribuito in misura minore all'innalzamento delle temperature¹²⁶. Il rapporto che così si delinea tra i Paesi di origine delle emissioni di gas serra e i Paesi in via di sviluppo vulnerabili al cambiamento climatico sembra tradurre il rapporto tra Stato offensore e Stato leso, prescindendo, però, da qualsivoglia illecito e dunque dalla prospettiva della responsabilità. Infatti, gli Stati da cui provengono le maggiori quantità di gas serra sia 'rimedierebbero' all'attuale cambiamento climatico, assumendo degli impegni più severi per aver primariamente causato il surriscaldamento globale, sia 'risarcirebbero' gli Stati specialmente colpiti dal fenomeno e dalle sue conseguenze, accettando degli obblighi di cooperazione e supporto, anche finanziario, a loro favore.

124 Nell'Accordo di Parigi il principio delle responsabilità comuni ma differenziate viene ribadito in seno alla disciplina relativa ai già citati contributi nazionali (art. 4, par. 3), ove si precisa altresì che i Paesi sviluppati «*should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets*», mentre i Paesi in via di sviluppo «*should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances*» (art. 4, par. 4). Si vedano anche l'art. 4, paragrafi 2, lettere a) e b), e 7 della Convenzione quadro, nonché l'art. 3, par. 1, del Protocollo di Kyoto.

125 Ai sensi dell'Accordo di Parigi, i Paesi più sviluppati devono assistere finanziariamente i Paesi in via di sviluppo nella mitigazione del surriscaldamento globale e nell'adattamento alle sue ripercussioni, in continuità con gli impegni assunti con la Convenzione quadro (art. 9, par. 1). Più in generale, con riguardo all'attuazione della disciplina sui contributi nazionali, «*[s]upport shall be provided to developing country Parties*» (art. 4, par. 5), cui sarà prestato aiuto, anche economico, pure ai fini dell'attuazione degli impegni di cooperazione allo sviluppo e scambio di tecnologie (art. 10, par. 6). Si vedano altresì l'art. 4, paragrafi 3, 4 e 5, della Convenzione quadro e l'art. 11, par. 2, del Protocollo di Kyoto.

126 In proposito appare emblematico il preambolo della Convenzione quadro, ove si specifica che la maggioranza delle emissioni di gas serra proveniva in passato, e tuttora proviene, dai Paesi sviluppati, mentre l'incidenza delle emissioni dei Paesi in via di sviluppo sarebbe circoscritta, benché destinata ad aumentare proporzionalmente alle loro esigenze sociali e di sviluppo (3° capoverso). Il punto è rimarcato anche da R. LEFEBER, *Climate Change and State Responsibility cit.*, 325-326.