

## MASSIMILIANO PIRAS \*

### Trasporto marittimo e contenimento delle emissioni di gas ad effetto serra.

Sommario: 1. Premessa. 2. Lo sviluppo sostenibile e i trasporti marittimi. 3. L'azione dell'IMO per il contrasto alle emissioni nocive delle navi. 4. Le iniziative dell'Unione Europea contro i gas a effetto serra emessi nella navigazione marittima. 5. L'esercizio unilaterale della giurisdizione dell'Unione Europea. 6. La giurisdizione extraterritoriale dell'Unione Europea.

#### 1. Premessa.

Secondo il *IV GHG Study*, il rapporto commissionato dall'*International Maritime Organization* (IMO) per disporre di un quadro completo sulle emissioni inquinanti dell'industria marittima e diffuso al termine del 2020 <sup>1</sup>, i gas emessi dalla combustione del carburante delle navi e accusati, insieme a quelli prodotti dal consumo di energie fossili, di causare il riscaldamento climatico <sup>2</sup>, sono aumentati di circa il 10 per cento dal 2012 al 2018, incrementando la quota del trasporto marittimo sulle emissioni globali dal 2,76 al 2,89 per cento. Lo stesso studio prevede che, pur in presenza delle attuali misure tese a incrementare l'efficienza della navigazione e la riduzione dei consumi di combustibile, la crescita del commercio mondiale determinerà per la metà del secolo un incremento dei *greenhouse gas* (GHG) rilasciati dalle navi del 50 per cento rispetto ai livelli del 2018 <sup>3</sup>. La comunità internazionale, le organizzazioni governative e i singoli Stati, che attraverso la formula dello sviluppo sostenibile combattono il riscaldamento del clima del pianeta, hanno ritenuto

---

\* Ordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Cagliari.

<sup>1</sup> IMO, Fourth IMO GHG Study 2020; International Maritime Organization (IMO), London, UK, 2020.

<sup>2</sup> I motori delle navi alimentati con carburanti derivati dal petrolio emettono anidride carbonica, ossidi di azoto e zolfo, che causano le piogge acide e danni alla salute umana, composti volatili e particolato carbonico (che non è un gas ma ha un forte effetto serra).

<sup>3</sup> Sugli aspetti economici PSARAFTIS, H.; KONTOVAS, C., "Decarbonization of Maritime Transport: Is There Light at the End of the Tunnel?", *Sustainability*, in <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/1/237>, 01/02/2021.

che il trasporto marittimo internazionale debba impegnarsi maggiormente nelle iniziative di riduzione delle emissioni nocive. Il compito di stabilire un quadro giuridico vincolante è stato affidato all'IMO nell'intento di coinvolgere nel modo più ampio possibile l'industria mondiale del trasporto marittimo. Gli Stati membri dell'IMO finora hanno adottato misure tecniche che, nonostante i miglioramenti, non ha portato le emissioni delle navi al livello di riduzione degli altri settori industriali. L'Unione Europea ha pertanto deciso di intraprendere una politica autonoma che si è concretizzata nell'emanazione di una disciplina unilaterale. I profili in discussione nell'attuale situazione consistono dunque nella individuazione di accorgimenti tecnici quanto economici capaci di incidere effettivamente sulla lotta al riscaldamento globale e di valutare la legittimità dell'esercizio della giurisdizione da parte delle istituzioni europee nei confronti del diritto internazionale ambientale.

## 1 Lo sviluppo sostenibile e i trasporti marittimi.

Benchè non ci sia una totale condivisione intorno alla portata della minaccia alla stabilità del clima del pianeta recata dai GHG, è un fatto che la percentuale di questi gas nell'atmosfera, e in particolare dell'anidride carbonica, sia significativamente aumentata dall'inizio dell'era industriale e intensi sforzi sono in corso per controllarne e ridurre la produzione.

La lotta alle emissioni è oggi uno degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, cioè di un modello di crescita dell'economia teso a coniugare lo sfruttamento delle risorse del pianeta con l'esigenza di non compromettere in modo irrimediabile la qualità della vita delle generazioni future.

In materia di contrasto al cambiamento climatico la sostenibilità è un traguardo ancora lontano, dal momento che solo l'Unione Europea ha stabilito di portare a zero le emissioni nette di anidride carbonica per la metà del prossimo secolo e di ridurre grandemente gli altri gas ad effetto serra per lo stesso termine temporale.

Gli altri Stati e le organizzazioni sovranazionali sono impegnati in difficili mediazioni che attenuano il proposito pure espresso dalla grande maggioranza della comunità mondiale di affrontare la trasformazione del clima della terra. Se la consapevolezza del problema sembra ormai acquisita, è noto come l'efficacia della risposta sia limitata da politiche inclini a soddisfare

considerazioni economiche e sociali contingenti e non sufficientemente calibrate per scongiurare i pericoli futuri <sup>4</sup>.

A riconoscere la necessità di agire e a dotarsi di strumenti normativi interni e internazionali si è arrivati per gradi e all'esito di un processo evolutivo che ha dapprima preso le mosse dalla tutela della natura dall'inquinamento di aria, acque e suoli e si è via via raffinato sino a confluire, come detto, nella ricerca della sostenibilità delle attività economiche.

Prima della metà del secolo scorso alla comunità mondiale così come a quella scientifica non era apparso necessario occuparsi di salvaguardare le risorse naturali, considerate inesauribili o comunque utilizzabili senza timore che il pianeta e la qualità dell'esistenza dei suoi abitanti potessero soffrirne in alcun modo <sup>5</sup>.

Non mancavano le iniziative di tutela della qualità dell'ambiente, ma queste tendevano a manifestarsi come una reazione a singoli problemi, e, anche quando si sono realizzate attraverso una azione coordinata a livello globale, possono essere classificate come una risposta postuma agli squilibri ineluttabili dello sviluppo.

Un sensibile mutamento di approccio alla tutela della natura si è registrato con la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972, che sancisce finalmente in modo collettivo l'impossibilità di disgiungere il benessere della persona da un punto di equilibrio tra attività umane e sfruttamento dell'ambiente.

La Conferenza, tenuta sotto gli auspici delle Nazioni Unite, nella considerazione che i problemi dell'ambiente travalicano i confini nazionali, aveva avuto il merito di porre la tematica ambientale all'attenzione della comunità internazionale e di operare sul piano normativo, dettando principi che, per quanto non sempre considerati immediatamente precettivi, hanno fatto da supporto ad altri più incisivi provvedimenti che si sono poi posti alla base delle politiche e delle misure adottate negli anni successivi (<sup>6</sup>).

La sostenibilità ambientale, che, tra alterne fortune, indirizza gli sforzi della comunità internazionale verso una crescita economica responsabile, ha un'origine posteriore. Il concetto

---

<sup>4</sup> Un'azione urgente per contrastare il riscaldamento climatico è stata prevista nell'obiettivo 13 dell'Agenda 2030, approvata nel 2015 da 193 Stati come programma da realizzare entro il 2030 per la lotta alla povertà, alla disuguaglianza e all'ingiustizia attraverso lo sviluppo sostenibile.

<sup>5</sup> SALVEMINI, L., "Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro", in *Ambiente Diritto.it* 2/2020, pp. 1-35, in <https://www.ambienteditto.it/dottrina/lo-sviluppo-sostenibile/> (01/02/2021).

<sup>6</sup> SALVEMINI, L., "Lo sviluppo sostenibile ..." op. cit., p. 12 ss.

apparve nel testo *Our Common Future*, che la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (WCED) elaborò nel 1987.

Il documento, noto anche come Rapporto *Brundtland*, è soprattutto orientato a proporre soluzioni e modelli per i gravi problemi legati all'ambiente, tra i quali l'utilizzo dell'energia pulita e di risorse rinnovabili per la salvaguardia della biosfera. Il punto di forza del rapporto sembra essere contenuto nell'idea che il degrado ambientale non può essere risolto senza lo sviluppo, il quale, a sua volta, che non può realizzarsi se l'ambiente si deteriora. Il principio che ne deriva è che crescita e ambiente sono inseparabili nel modello della sostenibilità <sup>(7)</sup>.

Segnata da queste considerazioni e spinta da una consapevolezza ormai mondiale della necessità di una azione coordinata di promozione dello sviluppo sostenibile, la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 <sup>8</sup>, anch'essa promossa dall'ONU, ha avviato, attraverso la Dichiarazione di Rio e l'Agenda 21, un programma per rendere compatibile la crescita economica e sociale e la tutela dell'ambiente <sup>(9)</sup>. Le nuove misure di tutela della natura, tra le quali il noto principio «chi inquina paga», si basano sulla valutazione economica dei beni ambientali, che non possono più considerarsi illimitatamente disponibili, e su una conseguente politica di costi e di incentivi come leva per orientare comportamenti di efficiente uso delle risorse da parte di Stati e individui. Nella Dichiarazione di Rio appare inoltre codificato il principio della responsabilità comune ma differenziata, che attribuisce ai paesi sviluppati un differente ruolo nella degradazione dell'ambiente rispetto a quelli in via di sviluppo, e conseguenti maggiori doveri dei primi nei confronti della comunità internazionale.

Nella conferenza è stata altresì promossa la Convenzione quadro sul cambiamento climatico (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), entrata in vigore il 21 marzo 1994, che riunisce con cadenza regolare gli Stati firmatari nelle *conferences of parties* (COP), allo scopo di raggiungere l'obiettivo di stabilizzare le concentrazioni di gas serra in atmosfera, di favorire l'adattamento cambiamento climatico e mitigarne gli effetti. Elemento centrale della Convenzione è l'applicazione del principio della responsabilità differenziata, in base al quale si riconosce che i paesi sviluppati, che hanno potuto utilizzare liberamente i combustibili fossili, hanno il dovere, per il vantaggio che ne hanno tratto, di assumere l'iniziativa e i maggiori

---

<sup>7</sup> Per il dettaglio si veda ancora SALVEMINI, L., "Lo sviluppo sostenibile ...", op. cit., p. 18 ss.

<sup>8</sup> Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo – UNCED.

<sup>9</sup> Si veda PEPE, V., "Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno", *Rivista giuridica dell'Ambiente* 2002, pp. 209 ss.

oneri nella lotta ai cambiamenti climatici <sup>10</sup>. La conferenza dispone, inoltre, che debbano essere prese in considerazione le esigenze specifiche dei paesi in via di sviluppo che sono particolarmente vulnerabili al mutamento del clima e ai quali non dovrebbero essere richiesti sacrifici sproporzionati (art. 3). Su questi principi sono state poste le basi del successivo Protocollo di Kyoto alla Convenzione sui cambiamenti climatici, in esito alla terza Conferenza delle parti del 1997, che è diventato lo strumento convenzionale precettivo più importante a livello internazionale per il controllo delle emissioni.

Il Protocollo di Kyoto (entrato in vigore nel 2005) prevede un regime differenziato tra paesi sviluppati e nazioni in via di sviluppo, che devono ridurre le emissioni <sup>11</sup> rispettando determinati limiti da raggiungersi entro tempi definiti. Gli obiettivi, secondo l'accordo, si realizzano attraverso politiche nazionali di genere tradizionale, tra le quali il miglioramento dell'efficienza energetica di vari settori <sup>12</sup>, e misure innovative di carattere fiscale ed economico, quali la individuazione di un sistema di quote di emissione di gas assegnate a ogni attività inquinante, che non possono essere superate se non attraverso lo scambio con altri soggetti più efficienti che abbiano risparmiato le proprie, o utilizzando permessi derivanti dalla realizzazione di progetti che riducono l'inquinamento sul proprio territorio o anche in altri Stati. L'acquisto controllato delle quote dovrebbe garantire flessibilità all'industria dei sistemi economici dei paesi industrializzati (che hanno più tempo per adattarsi ai limiti che devono farsi via via più stringenti) e favorire il trasferimento di tecnologie verso paesi terzi (sede dei progetti ad alta sostenibilità ambientale) <sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Il principio *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR), sviluppato dalla Convenzione UNFCCC, si era affacciato con la dichiarazione dell'Aja del 1989, all'indomani della presa in considerazione del problema del riscaldamento globale da parte delle Nazioni Unite con la risoluzione "Protezione del clima globale" del 1988, ma era già presente nella conferenza del 1972 ed è diventato principio di diritto internazionale con la Conferenza di Rio. Sul tema NESPOR, S., "La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016, pp. 81 ss.

<sup>11</sup> I gas considerati dall'allegato A del protocollo sono: anidride carbonica (CO), metano (CH), ossido di azoto (NO), esafluoruro di zolfo (SF), idrofluorocarburi (HFC) e perfluorocarburi (PFC).

<sup>12</sup> Tra i quali quello dei trasporti (art. 2.1)

<sup>13</sup> Si è però segnalato che consentire lo scambio di quote può favorire il disimpegno dei settori che preferiscono sopportare un costo piuttosto che ridurre le emissioni: BERTAZZO, S., "La definizione e l'attuazione di una politica sui cambiamenti climatici in ambito internazionale e comunitario", in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario* 2003, p. 1159.

I vincoli dell'accordo sono stati tuttavia previsti solo per i 41 stati appartenenti all'elenco dei paesi sviluppati o in transizione verso un'economia di mercato, condizione che, insieme alla assenza dal gruppo dei partecipanti di Stati Uniti e Cina, ne ha determinato una sostanziale scarsa effettività.

Allo stallo che ne è conseguito si è posto rimedio con la Cop 21 di Parigi, del 2015, che si fonda sul superamento della visione per la quale solo alcuni paesi devono impegnarsi nel contenimento delle emissioni <sup>14</sup>. Superata è anche la formula delle disposizioni vincolanti tipiche dei precedenti tentativi di convenzione internazionale regolativa del clima. L'accordo di Parigi, ratificato nel 2016, pone alla sua base una strategia *bottom up*, che, al contrario di quella *top down* di Kyoto, dispone il raggiungimento degli obiettivi attraverso un impegno volontario degli Stati <sup>15</sup>. Finalità dell'accordo è la mitigazione del riscaldamento globale, con l'obbligo di contenerlo molto al di sotto di due gradi centigradi, possibilmente uno e mezzo, rispetto al livello preesistente all'inizio dell'età industriale <sup>16</sup>. Ulteriori obiettivi prescrivono alle parti di prendere misure di adattamento al cambiamento climatico e adottare politiche di organizzazione degli investimenti mirate a orientare i flussi finanziari verso uno sviluppo basato su ridotte emissioni di gas serra.

Il processo di mitigazione si ottiene attraverso piani volontari presentati, entro il 2020, dagli Stati parti (*Intended nationally determined contributions*, INDC) e successivamente aggiornati ogni 5 anni con obiettivi che devono essere più ambiziosi dei piani precedenti.

L'Accordo prevede degli strumenti di attuazione fondati su meccanismi di trasparenza, informazione e controllo che hanno natura obbligatoria, oltre a un dovere di concordare l'incremento periodico degli obiettivi di riduzione delle emissioni, che bilanciano gli inconvenienti

---

<sup>14</sup> MONTINI, M., "Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici", in *Rivista di Diritto Internazionale* 2017, pp. 719 ss.; NESPOR, S., "La lunga marcia", *op. cit.*, p. 81 ss.

<sup>15</sup> Il contributo di ciascuno Stato è offerto in relazione alle circostanze specifiche in cui si trova, secondo il consenso raggiunto sul punto con Cina e Stati Uniti, che ha consentito di superare la divisione tra Stati sviluppati e non sviluppati nell'assunzione di impegni che potrebbero penalizzare la crescita economica: sul punto MONTINI, M., "Riflessioni critiche ...", *op. cit.*, pp. 719 ss.

<sup>16</sup> Anche questa è una novità perché la Convenzione UNFCCC indicava come obiettivo il contrasto all'aumento di concentrazione dei gas serra nell'atmosfera. Il limite massimo del riscaldamento e l'ulteriore obiettivo che lo riduce di mezzo grado lasciano spazio a interventi più ambiziosi dei singoli Stati: cfr. MONTINI, M., "Riflessioni critiche ...", *op. cit.*, pp. 719 ss.

della impostazione volontaristica <sup>(17)</sup>. Il percorso segnato dall'accordo di Parigi non è pertanto privo di prescrizioni vincolanti per gli Stati, per quanto non si tratti di obblighi di risultato e forse nemmeno di condotta, dovendosi valutare i comportamenti richiesti agli Stati sul terreno della buona fede <sup>18</sup>.

Non diverso è il contesto nel quale si è sviluppata la lotta al cambiamento climatico nel trasporto marittimo. Il settore è stato dapprima caratterizzato da un cospicuo apparato normativo di tutela del mare e delle coste, sorto anche in seguito ad alcuni gravissimi incidenti accaduti a navi adibite al trasporto di idrocarburi che hanno reso consapevole l'opinione pubblica della fragilità dell'ecosistema marino e della dimensione transnazionale dei pericoli per l'ambiente naturale. Nel corso del tempo si sono sviluppate regole di prevenzione degli incidenti, di tutela dei danneggiati e di promozione della lotta all'inquinamento causato dalle navi. Nel contempo la comunità internazionale ha acquisito consapevolezza della necessità di un intervento globale e coordinato di tutela degli oceani, infine culminato nella Convenzione UNCLOS del 1982, che prescrive un obbligo generale degli Stati di proteggere e preservare l'ambiente marino (art.192) <sup>19</sup>, nell'evidente ed evolutivo presupposto che il mare sia un patrimonio da tutelare contro lo sfruttamento indiscriminato delle sue risorse.

Col protocollo di Kyoto emerge per la prima volta il trasporto come oggetto delle politiche di contenimento dei gas serra, e le misure adottate sono orientate verso la conciliazione tra crescita economica e salvaguardia della natura. Tuttavia, i trasporti marittimi e aerei sono stati esclusi dalla regolazione diretta dell'accordo e i provvedimenti necessari a concorrere alla realizzazione dell'obiettivo generale del trattato sono attribuiti alle due organizzazioni internazionali regolatrici del settore, l'IMO e l'ICAO. Più precisamente, l'art. 2, comma 2, dell'accordo stabilisce che i Paesi (dell'allegato I) procederanno a ridurre o limitare i gas a effetto serra generati dai combustibili che alimentano le navi operando con l'International Maritime Organization. I gas oggetto del protocollo sono sei. Oltre all'anidride carbonica l'allegato A elenca l'ossido di azoto, il metano, gli idro e

---

<sup>17</sup> MONTINI, M., "Riflessioni critiche ...", *op. cit.*, pp. 719 ss.

<sup>18</sup> Ancora MONTINI, M., "Riflessioni critiche ...", *op. cit.*, pp. 719 ss.

<sup>19</sup> PELLEGRINO, F., "Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari", ed. Giuffrè, Milano, 2010, pp. 1-250; PELLEGRINO, F., "Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi nel Mediterraneo", AA.VV., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi nel Mediterraneo*, a cura di Francesca Pellegrino, vol n. 2 della collana "Quaderni della rivista di diritto dei trasporti e degli scambi internazionali", Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), Napoli, 2013, pp. 13-31, descrive gli interventi iniziali e le politiche sottese all'impegno degli Stati nella lotta all'inquinamento del mare.

perfluorocarburi e l'esafluoruro di zolfo. Queste sostanze generano effetti più dannosi della CO<sub>2</sub>, che però è l'elemento maggiormente prodotto dai processi di combustione dei carburanti. L'IMO ha agito attraverso la Convenzione di Londra per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL 73/78)<sup>20</sup> che è diventata il veicolo attraverso il quale la comunità internazionale incide sulle emissioni responsabili del cambiamento climatico. Alla MARPOL, che disciplina tutte le forme di scarichi inquinanti dalle navi, è stato difatti aggiunto nel 1997 l'annesso VI (entrato in vigore nel 2005)<sup>21</sup>, appositamente dedicato al contrasto dell'inquinamento dell'aria causato dai gas utilizzati nell'industria marittima<sup>22</sup>, mentre nel 2011<sup>23</sup> è stato modificato il Cap. 4 dell'*Annex VI*, introducendo espresse prescrizioni per ridurre le emissioni che causano il riscaldamento dell'atmosfera.

La missione affidata all'IMO come organismo specializzato delle Nazioni Unite per la cooperazione internazionale in materia marittima, la competenza tecnica dell'Organizzazione e, non ultimo, l'agile *modus operandi* col quale sono adottate le sue determinazioni (che si basa spesso sul silenzio-assenso) sembravano essere garanzia di una rapida attuazione dell'auspicata riduzione delle emissioni.

Tuttavia sembra che i risultati non siano stati pari alle attese, perché le proiezioni sull'emissioni del traffico marittimo sono in aumento e l'Organizzazione non avrebbe adottato i provvedimenti richiesti o li avrebbe presi in maniera insufficiente.

L'inerzia dell'IMO si può attribuire alla ritrosia dell'industria marittima e degli Stati che la supportano che, come in altri settori, possono essere restii ad adottare misure di contrasto al cambiamento climatico che rendono più costosa la gestione delle navi. Sarebbe allora plausibile l'opinione secondo la quale l'Organizzazione subirebbe una eccessiva influenza da parte dello *shipping* internazionale e che il suo agire sarebbe condizionato da una scarsa trasparenza del processo decisionale e delle modalità di finanziamento<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> La convenzione è stata approvata a Londra il 2 novembre 1973 ed è stata integrata dal Protocollo del 17 febbraio del 1978.

<sup>21</sup> L'Annesso è stato introdotto dal Protocollo del 1997, *Regulations for prevention of air pollution by ships*.

<sup>22</sup> Cioè le sostanze che danneggiano lo strato di ozono nell'atmosfera, gli ossidi di azoto e di zolfo, i componenti organici volatili provenienti dalle navi cisterna e i fumi degli inceneritori.

<sup>23</sup> Risoluzione MEPC.203(62) del 15 luglio 2011. L'IMO opera nella materia per mezzo del Maritime Environment Protection Committee - Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC).



A giustificare la scarsa efficacia degli interventi dell'IMO potrebbe essere la difficoltà di applicare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate in contrasto con la regola di non discriminazione tra paesi e tra bandiere delle navi <sup>25</sup>. Inoltre, il conseguimento di risultati concreti può essere pregiudicato dal fatto che una buona parte della flotta mondiale è registrata in paesi non soggetti agli impegni del Protocollo di Kyoto ed è possibile che molti di questi non abbiano interesse ad aumentare gli oneri per gli armatori.

Lo scenario sembra però destinato a mutare. Il nuovo approccio dell'Accordo di Parigi, che spinge la totalità delle parti a contribuire alla riduzione delle emissioni secondo le capacità e le circostanze e adoperandosi per raggiungere obiettivi nazionali soggetti a periodiche variazioni di incremento, sembra autorizzare una maggiore libertà di azione individuale per gli Stati e le organizzazioni internazionali che non vogliono rallentare il contrasto ai mutamenti del clima. E accanto agli Stati si aggiunge l'Unione Europea, che ha aderito all'Accordo di Parigi rivendicando significativamente la propria competenza esterna sulla materia ai sensi degli articoli 191 e 192, par. 1. del T.F.U.E.

### 3. L'azione dell'IMO per il contrasto alle emissioni nocive delle navi.

La cooperazione richiesta all'IMO è motivata dalle modalità di svolgimento del trasporto marittimo internazionale, perché gran parte delle sostanze inquinanti prodotte dai motori delle navi sono emesse durante la navigazione in mare aperto e al di fuori delle singole giurisdizioni nazionali. Inoltre la stretta interrelazione dei traffici marittimi col commercio internazionale rende il settore abbastanza resistente alle azioni individuali che gli Stati devono realizzare in adempimento dei singoli impegni di riduzione delle emissioni. Il compito assegnato all'IMO si giustifica pertanto in

---

<sup>24</sup> È quanto lamenta in generale sul funzionamento dell'IMO il documento di *Transparency International, Governance at the International Maritime Organisation: the case for reform*, 2018, en [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_Report\\_GovernanceatIMO\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_GovernanceatIMO_English.pdf) (

<sup>25</sup> SALERNO, F., "L'inquinamento marittimo da navi", *Diritto marittimo* 2017, pp. 694-711 segnala che le normative di settore, basate sulla non discriminazione dei veicoli a seconda della nazionalità, mal si conciliano con la distinzione tra paesi industrializzati e in via di sviluppo.

quanto si tratta dell'unica organizzazione che ha la possibilità di imporre regole globalmente vincolanti alle navi mercantili.

C'è una ampia discussione e poco consenso sugli strumenti che possono essere utilizzati per contrastare l'inquinamento dell'aria prodotto dalle navi <sup>26</sup>, perché il risultato si può conseguire con misure di natura tecnica (per esempio motori più efficienti, apparati per l'abbattimento dei fumi, nuovi carburanti, uso dell'energia elettrica), di natura operativa e organizzativa (razionalizzazione della flotta e delle linee, miglioramento della logistica, anche in connessione con le operazioni di terra, ottimizzazione delle velocità e delle rotte) e di natura economica, come le *Market Based Measures*, che agiscono con la leva dei costi e degli incentivi per penalizzare i settori inquinanti e premiare i comportamenti virtuosi (per esempio istituendo una *carbon tax* per il carburante delle navi, che lo rende più costoso e promuove il risparmio, o stimolando l'uso di combustibili alternativi riducendo il carico fiscale).

Al fine di cogliere l'obiettivo del contenimento del riscaldamento climatico affidatogli dalla comunità internazionale, l'IMO <sup>27</sup> ha rivolto la sua attenzione alla progettazione delle navi e all'adozione di più efficienti procedure di pianificazione energetica dell'esercizio della navigazione. Questo approccio privilegia soluzioni di natura tecnica ed operativa dirette a ridurre le emissioni nocive attraverso il controllo del consumo di carburanti fossili .

A questo scopo il Cap. 4 dell'*Annex VI* <sup>28</sup> della Convenzione MARPOL prevede dal 1 gennaio 2013 l'obbligo per le navi di nuova costruzione, purchè di almeno 400 tonnellate di stazza,

---

<sup>26</sup>Le emissioni gassose responsabili del cambiamento climatico non sono le uniche forme di inquinamento atmosferico proveniente dalla navigazione marittima. Lo zolfo contenuto nei carburanti delle navi, immesso nell'aria seguito dalla combustione, provoca conseguenze dannose per la salute umana e per l'ambiente. A partire dal 2005 L'IMO ha promosso la riduzione del tenore di zolfo nel combustibile, che dal 1 gennaio 2020, secondo la risoluzione del MEPC.320 (74), non può essere superiore allo 0,5% della massa totale, e allo 0,1% nelle più tutelate zone di emissione controllata (ECA). Non è escluso che possa essere utilizzato carburante più ricco di zolfo del limite programmato, purchè la nave sia dotata di strumenti che rendono le emissioni comparabili con quelle del combustibile consentito. Ciò è possibile, per esempio, attraverso l'installazione di uno *scrubber*, rispondente ai requisiti dell'Annesso VI. Sul tema da ultimo MANDRIOLI D., "Una nuova regola internazionale sul contenuto di zolfo nel carburante delle navi: analisi della recente riforma "IMO 2020"" , in *Rivista giuridica dell'ambiente* 2020, p. 71ss.

<sup>27</sup> La Risoluzione dell'assemblea generale dell'IMO A.963(23) *on IMO policies and practices related to the reduction of greenhouse gas emissions from ships* del 5 dicembre 2003 ha incaricato il MEPC di trovare gli strumenti idonei a limitare o ridurre le emissioni di gas serra nel trasporto internazionale.

<sup>28</sup> Modificato dalla citata Risoluzione MEPC.203(62) del 15 luglio 2011.

di soddisfare un indice di efficienza energetica della progettazione (*Energy Efficiency Design Index* - EEDI) e, per tutte le navi in attività, sempre dalle 400 tonnellate, di adottare un piano di gestione dell'efficienza energetica (*Ship Energy Efficiency Management Plan* - SEEMP).

L'indice EEDI riguarda la progettazione e la dotazione tecnica delle navi secondo la dimensione e la tipologia e le caratteristiche dei motori e degli apparati di bordo, ed è congegnato in modo da calcolare la produzione di CO<sub>2</sub> per distanza percorsa, velocità e capacità di carico. L'indice stabilito per ciascuna nave (*Attained EEDI*) non deve superare un certo valore di riferimento (*Required EEDI*), che è aggiornato ogni cinque anni al fine di ottenere nel 2025 una riduzione del 30% delle emissioni di CO<sub>2</sub>, rispetto all'efficienza media delle navi costruite fino al 2014.

Il SEEMP richiede agli armatori l'ottimizzazione energetica dell'esercizio di ogni singola unità navigante attraverso la pianificazione, la gestione, il monitoraggio e il controllo dei risultati relativi ai consumi <sup>29</sup>. Nelle intenzioni dell'IMO l'adozione del piano e degli accorgimenti per migliorare la *performance* complessiva della nave e degli apparati di bordo porterà a significative riduzioni della produzione delle sostanze di scarico inquinanti <sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> In senso ampio possono considerarsi parte della pianificazione energetica della gestione della nave le misure operative dirette a ottimizzare la rotta (specie per evitare condizioni meteo avverse) e a ridurre la velocità della navigazione. Gli aggiustamenti di rotta nei lunghi percorsi e le riduzioni di velocità, anche modeste, consentono grandi risparmi di carburante, e le grandi compagnie di navigazione ne hanno fatto una pratica consueta. Peraltro, la minore velocità può rendere le tratte marittime meno competitive rispetto ad altre modalità di trasporto, specie nel corto raggio: si veda l'approfondita analisi di SERRA, P., FANCELLO, G., "Towards the IMO's GHG Goals: A Critical Overview of the Perspectives and Challenges of the Main Options for Decarbonizing International Shipping", *Sustainability* 2020, 12, in <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/8/3220/htm> (30 gennaio 2021).

<sup>30</sup> I requisiti di efficienza sono stati potenziati con le modifiche alla Marpol suggerite dall'*Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships (ISWG-GHG 7)* e adottate nel MEPC tenuto dal 16 al 21 novembre 2020, in vista dell'approvazione nella prossima sessione del 2021. Le misure prevedono l'istituzione dell'EEXI (Energy Efficiency Existing Ship Index) analogo all'EEDI ma destinato a valutare l'efficienza progettuale delle navi sopra le 400 tonnellate attualmente in esercizio e l'identificazione del CII (Carbon Intensity Indicator), che descrive le emissioni di CO<sub>2</sub> delle navi superiori alle 5000 tonnellate e deve essere confrontato con degli indici standard fissati per ridurre delle emissioni. Annualmente i risultati effettivamente realizzati sono valutati nella scala da A a E. Se il *rating* ottenuto è troppo basso (D oppure E), dovranno essere adottati gli opportuni correttivi.

Entrambi gli strumenti sono destinati a ottenere i programmati vantaggi ambientali col consenso degli armatori, i quali realizzano notevoli risparmi sui costi del carburante e, come conseguenza della natura cogente del provvedimento e della amplissima diffusione e applicabilità della Convenzione Marpol, non sono minacciati da concorrenti che utilizzano navi meno costose. Se correttamente attuati, si ritiene che gli accorgimenti progettuali come quelli previsti dall'EEDI conducano a una riduzione stimata delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 50%. Tuttavia, si dubita dell'affidabilità delle stime, che si basano su indici formali (navigazione in acque calme, per esempio) e si teme che una formulazione eccessivamente rigorosa dell'indice EEDI possa incidere a tal punto sul design degli scafi da compromettere la sicurezza della navigazione e la capacità di carico delle stive. L'EEDI, inoltre non riguarda che le nuove navi, per cui solo nel 2040 la maggior parte del naviglio circolante potrà rispettare i requisiti richiesti <sup>31</sup>.

Obiettivi e strumenti adottati dell'IMO per contrastare il cambiamento del clima sono stati ridisegnati e rafforzati dalla *Initial strategy on reduction of GHG emissions from ships*, adottata nella riunione del MEPC 72 del 2018 <sup>32</sup>. In sintesi, la *Initial strategy* (che dovrà essere riesaminata nel 2023) si propone di diminuire l'emissione di CO<sub>2</sub> del 40% al 2030 e del 70% al 2050 rispetto al 2008 e di eliminare tutti i gas a effetto serra emessi dal trasporto internazionale non appena possibile e comunque entro questo secolo, e almeno a ridurli della metà del livello raggiunto nel 2008 entro il 2050. Le azioni dell'IMO si devono realizzare in un quadro complessivo che tenga conto della non discriminazione tra le navi battenti bandiere di diversi paesi e consideri la responsabilità differenziata nel contributo che alcune nazioni devono offrire nella lotta al cambiamento climatico (<sup>33</sup>).

---

<sup>31</sup> Come osservano SERRA, P., FANCELLO, G., "Towards ..." *op. cit.* L'effettiva efficacia del SEEMP di ottenere gli auspicati livelli di riduzione della CO<sub>2</sub>, specie se confrontati con altri strumenti che prevedono l'adozione di una pianificazione energetica, quali la disciplina ISO 50001 e l'*International Safety Management Code*, è stata messa in dubbio da JOHNSON, H. – JOHANSSON, M. – ANDERSSON, K. – SÖDAHL, B., "Will the ship energy efficiency management plan reduce CO<sub>2</sub> emissions? A comparison with ISO 50001 and the ISM code", *Maritime Policy and Management* 2013, 177 ss.

<sup>32</sup> Cfr. resolution MEPC.304(72) del 13 aprile 2018 (prevista da una "Roadmap" disegnata nel MEPC 70 del 2016), [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/250\\_IMO%20submission\\_Talanoa%20Dialogue\\_April%202018.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/250_IMO%20submission_Talanoa%20Dialogue_April%202018.pdf); (04/09/2020).

<sup>33</sup> Nel documento si legge altresì che la *Initial strategy* risponde all'accordo di Parigi e all'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile per il 2030, nell'ambito dell'obiettivo 13 per la lotta al cambiamento climatico.

In concreto l'IMO ha previsto azioni distribuite nel breve, medio e lungo periodo (fino al 2023, fino al 2030 e oltre 2030), con le quali si promuovono, anche attraverso le misure adottate dai singoli Stati, l'efficienza energetica del design e dei processi di gestione delle navi, le pratiche di cooperazione tecnologica e di *capacity building* nei confronti dei paesi meno avanzati e l'uso di fonti di energia rinnovabili e di combustibili a basso o nullo tenore di carbonio. Sono programmati anche interventi sui porti e sulle catene logistiche e la razionalizzazione dei tempi di percorrenza delle rotte marittime e della velocità delle navi.

L'*Initial strategy* non ha prodotto regole cogenti relativamente ai limiti di riduzione delle emissioni delle singole navi e pone enfasi soprattutto su provvedimenti che incrementano e migliorano il quadro delle strategie esistenti. Per ora sono escluse altre azioni che potrebbero essere più incisive, quali quelle fondate su meccanismi di carattere economico e un mercato delle quote di emissione, previste come *mid-term measures* ma la cui realizzazione è stata per ora rimandata<sup>34</sup>. La strategia appare contraddittoriamente condizionata dalla ricerca di un equilibrio tra l'aspirazione a realizzare gli obiettivi dell'accordo di Parigi e, allo stesso tempo, la volontà di rimarcare come indispensabile lo sviluppo dei servizi di trasporto marittimo in funzione delle esigenze del commercio internazionale (si veda il punto 1.7.2), col risultato di favorire compromessi e interpretazioni che in altri settori sono state già superate.

Più significativa sembra essere l'istituzione di un sistema di raccolta e comunicazione dei dati che riguardano il consumo di carburante delle navi. Quest'ultimo provvedimento (inserito nell'allegato VI della Marpol con la *resolution* MEPC.278(70) del 28 ottobre 2016) è particolarmente rilevante, perché nasce come risposta all'analogo sistema di monitoraggio elaborato autonomamente dall'Unione Europea in assenza di iniziative da parte dell'IMO e, soprattutto, perché la rilevazione delle informazioni riguardanti il consumo di combustibile può costituire una tappa essenziale verso la successiva introduzione di misure di mercato finalizzate all'abbattimento delle emissioni. Il *Data collection system for fuel oil consumption of ships* (IMO DCS) prevede l'obbligo annuale per le navi di almeno 5000 tonnellate di stazza, di raccogliere i dati sulla qualità e il consumo di carburante e di altre informazioni rilevanti quali le distanze percorse, il tempo impiegato e la capacità di carico, secondo una metodologia illustrata nel SEEMP, e di comunicarli in forma aggregata a un organismo appositamente designato dello Stato di bandiera. Questo provvede a riversare le informazioni all'IMO e rilascia una dichiarazione di conformità circa la ricezione dei dati e la corrispondenza del metodo usato per raccogliarli. Le informazioni del DCS

---

<sup>34</sup> Secondo la volontà del MEPC65 del 2013, che ha rinviato a una futura sessione la discussione sulle *market-based measures* (cfr. MEPC 65/21, Final report, paragraph 5.1).

consentiranno di calcolare esattamente i gas prodotti (secondo il rapporto tra consumo di carburante e fattori di emissione per ciascun tipo di combustibile <sup>35</sup>) e di fondare le successive misure di contenimento dei GHG.

Scopo dichiarato del monitoraggio è poter disporre di dati per l'adozione di più incisive politiche di contenimento delle emissioni quali le già menzionate *market based measures* (MBM), che dal MEPC.59 del 2009 sono sotto osservazione dell'IMO, considerato che le prescrizioni di carattere tecnico e operativo non sono parse sufficienti a limitare i GHG a causa della crescita del commercio mondiale e dei conseguenti traffici per mare.

Le MBM, in larga approssimazione, sono misure che condizionano un settore economico scoraggiando o promuovendo l'uso di determinati beni o servizi attraverso l'imposizione di tasse o la concessione di incentivi. Nella lotta al riscaldamento climatico appartiene a questa categoria il sistema ETS, fatto proprio dall'Unione Europea, che stabilisce un limite massimo di emissioni per certe industrie e trasforma la facoltà di emettere gas a effetto serra in quote che possono essere negoziate tra chi le risparmia e chi supera il limite consentito.

L'IMO ha esaminato numerosi metodi di riduzione delle emissioni basati su misure di mercato proposti dai paesi membri, ma non è ancora arrivata a una decisione sulla loro adozione in aggiunta alle misure tecniche e operative già esistenti.

I sistemi presi in considerazione dall'IMO sono costituiti da forme di penalizzazione del consumo o di incentivazione al risparmio del carburante fossile usato per l'alimentazione dei motori delle navi, a cui consegue di fatto una riduzione delle emissioni di gas.

Alcune delle misure si fondano su una contribuzione prelevata sul prezzo del combustibile (a carico dei fornitori, o degli armatori nel porto di arrivo, calcolata in relazione alla lunghezza della tratta percorsa dalla nave), oppure si basano su una tassazione diretta dei traffici marittimi o delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Con i proventi ricavati da questa *carbon tax*, alcuni meccanismi propongono di rimborsare gli armatori delle navi che rispettano determinati requisiti di progettazione, utilizzando a questo scopo le indicazioni tecniche dell'EEDI. L'EEDI è alla base anche di altre proposte che stabiliscono un obiettivo di efficienza delle navi circolanti (vecchie e nuove) e addebitano una somma per l'insuccesso o trasformano il traguardo colto in crediti, trasferibili verso corrispettivo

---

<sup>35</sup> Le *guidelines* IMO del 2016, introdotte dal MEPC.282 (70), suggeriscono tre metodi per rilevare i consumi: il riscontro sui documenti di fornitura del carburante (*Bunker Delivery Notes* - BDNs), il monitoraggio delle cisterne l'utilizzazione di appositi strumenti misuratori di flusso. Sul tema si veda WANG, D., CHEN, Y., HUANG, CHEN., L., WU, C., "Study on IMO New Requirement: Ship Fuel Oil Consumption Data Collection and Reporting", *American Journal of Water Science and Engineering* 2020 pp. 50-59.

alle compagnie di navigazione che non raggiungono lo *standard* previsto. Con crediti negoziabili funziona anche un articolato progetto che prevede di individuare un limite massimo per le emissioni marittime da contabilizzarsi in unità vendute all'asta agli armatori. Chi supera le quote di emissione assegnate può acquistare quelle risparmiate dai concorrenti più efficienti o può acquistare permessi derivanti da risparmi o progetti di contenimento delle emissioni di altri settori industriali. In questo modo il traffico marittimo non trova ostacoli allo sviluppo nei limiti delle emissioni e indirettamente giova alla riduzione dell'inquinamento al di fuori del suo settore industriale. Non mancano infine ipotesi di prelievo di una somma di denaro proporzionata direttamente alle merci trasportate, con possibili sconti o rimborsi nei confronti dei paesi e delle piccole isole meno sviluppati <sup>36</sup>.

Non è chiaro quali siano, tra quelle tecniche, operative, gestionali ed economiche, le misure più idonee a ridurre le emissioni del traffico marittimo <sup>37</sup>. La scienza economica segnala che misure in astratto efficaci possono essere pregiudicate nella realizzazione pratica da numerosi fattori di natura economica, tecnica, giuridica e sociale. Sembra tuttavia che risultati migliori, una volta portato al massimo rendimento ogni intervento sulle navi e l'organizzazione dei traffici marittimi, si ottengano solo da una combinazione delle misure applicabili, il che rende più complicato e lento il compito affidato all'IMO <sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Le misure sono illustrate dall'IMO sul sito <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Market-Based-Measures.aspx> (01/02/2021).

<sup>37</sup> Una comparazione la offre PSARAFITIS, H., "Market-based measures for greenhouse gas emissions from ships: a review", *WMU Journal of Maritime Affairs* 2012, 211 ss. <https://doi.org/10.1007/s13437-012-0030-5>.

<sup>38</sup> Le difficoltà per lo *shipping* sono segnalate da SERRA, P., FANCELLO, G., "Towards ..." *op. cit.*, 17 ss.: secondo le stime l'attuazione delle MBM's IMO ammonterebbe a circa 60 miliardi di dollari all'anno (il bunker MGO costa il 60% in più del combustibile HFO e le spese del carburante sono il 47% degli oneri della nave). Inoltre gli investimenti in tecnologia sono ingenti e le piccole compagnie di navigazione possono trovare difficoltà a finanziarsi su mercato dei capitali. Le navi di seconda mano perdono valore perché, all'approssimarsi della fine del ciclo di utilità non è più conveniente installare costosi *scrubbers*. Anche la riconversione al gas è abbastanza onerosa, e in misura anche maggiore lo è il passaggio a navi alimentate da elettricità ricavata da batterie o celle a combustibile. Dal punto di vista tecnologico le navi elettriche devono risolvere ancora numerosi problemi di rendimento delle batterie, mentre quelle a gas non possono ancora contare su un numero sufficiente di impianti di rifornimento. Il metano, che è ideale per l'abbattimento delle emissioni di zolfo, ha un effetto serra 72 volte superiore all'anidride carbonica e le perdite accidentali dei procedimenti di estrazione, conservazione e trasporto sembrano annullare i benefici dell'uso del gas come carburante di transizione verso le energie rinnovabili. Problemi di rifornimento, di stoccaggio e sicurezza si

4. Le iniziative dell'Unione Europea contro i gas a effetto serra emessi nella navigazione marittima.

La tutela dell'ambiente non era inizialmente uno degli obiettivi espliciti della Comunità Europea ma, valorizzando l'art. 2 del Trattato istitutivo, il quale promuove lo sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, gli organi istituzionali europei avevano avviato politiche di intervento in materia ambientale, che, al momento della revisione dei Trattati, si sono tradotte nella assunzione della specifica competenza da parte dell'Unione Europea <sup>39</sup>. Attualmente il quadro normativo si è evoluto recependo il principio dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e, espressamente, impegna le politiche dell'Unione a perseguire la lotta al cambiamento climatico (art. 191 TFUE).

Le istituzioni europee hanno agito contro il riscaldamento globale fin dagli anni '80 e hanno partecipato attivamente alla negoziazione e approvazione del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi. In osservanza dei vincoli internazionali e dell'Unione, gli Stati membri sono impegnati ad avviare politiche di mitigazione delle emissioni e di adattamento all'incremento delle temperature <sup>40</sup>. Le prime sono volte a ridurre l'uso di combustibili fossili e a sostituirli con fonti rinnovabili nella produzione di energia, le seconde sono dirette a fronteggiare con opportuni strumenti gli effetti di ordine economico e sociale che il mutamento del clima ha già provocato. In ossequio all'Accordo di Parigi, che ambisce a contenere il riscaldamento del pianeta entro la media di 1,5 gradi centigradi e comunque al di sotto dei 2 gradi, l'Unione Europea si è impegnata a ridurre le

---

manifestano anche per altri carburanti alternativi (etanolo, ammoniaca), così come per l'energia nucleare. Le discipline del settore fanno fatica ad adeguarsi ai nuovi bisogni: nei contratti dello *shipping* gli interessi del proprietario, dell'armatore e dell'utilizzatore della nave possono essere diversi quanto all'impiego di misure, essenzialmente la riduzione della velocità, che riducono l'inquinamento. Tutto ciò, insieme alla carenza di informazione sui costi e sulla efficacia dei diversi metodi, genera incertezza che frena gli investimenti del settore e rallenta i tempi degli interventi.

<sup>39</sup> PEPE, V., "Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno", *Rivista giuridica dell'ambiente* 2002, p. 209 ss.; NINO, M., "La politica dei trasporti nell'Unione Europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile", *Diritto del commercio internazionale* 2013, pp. 227-257.

<sup>40</sup> MONTINI, M., "Riflessioni critiche ...", *op. cit.*, pp. 719 ss.



emissioni per raggiungere entro il 2030 una diminuzione di tutti i gas a effetto serra del 40% rispetto ai livelli del 1990 <sup>41</sup>.

Di recente la politica ambientale delle istituzioni europee ha avuto una significativa accelerazione, e, attraverso programmi via via più ambiziosi, Parlamento <sup>42</sup>, Consiglio <sup>43</sup> e Commissione <sup>44</sup> si sono prefissi di far assumere all'Europa un ruolo di guida a livello globale nella transizione verso la neutralità climatica. Il regolamento 2018/1999 <sup>45</sup>, che attualmente costituisce la base delle politiche di lotta al cambiamento climatico, dispone una azione che si sviluppa attraverso la pianificazione a lungo termine, l'adozione di piani nazionali di contrasto alle emissioni di gas a effetto serra e il monitoraggio rigoroso dei risultati da parte della Commissione. Ma la Commissione, per soddisfare le ambizioni del *Green Deal* europeo, ha deciso rendere vincolante l'obiettivo dell'azzeramento delle emissioni nette di tutti i gas a effetto serra entro il 2050 <sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Si vedano le conclusioni del Consiglio Europeo del 23-24 ottobre 2014 e del Consiglio Europeo del 17-18 marzo 2016 e l'art. 2, par. 11 del Regolamento 1999/2018.

<sup>42</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 sul cambiamento climatico: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra in conformità dell'accordo di Parigi (2019/2582 (RSP)). Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sulla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici 2019 in programma a Madrid, Spagna (COP25) (2019/2712(RSP)). Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo (2019/2956(RSP)).

<sup>43</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019.

<sup>44</sup> La Commissione aspira a rilanciare l'economia dell'Unione coniugandola con la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico secondo la logica della crescita sostenibile. Si veda la Comunicazione della Commissione *The European Green Deal* dell'11 dicembre 2019 COM(2019) 640 final.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, Legge europea sul clima.

<sup>46</sup> Il traguardo è stabilito nella Proposta di Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima). La strategia passa per una più marcata riduzione dell'obiettivo del 2030 che verrà portato al 50-55% rispetto al 1990, in quanto i successi attuali e le norme vigenti ridurranno le emissioni solo del 60% alla metà di questo secolo

In concreto i settori dell'industria e dell'energia sono stati inseriti in un sistema di scambio di quote di emissione (ETS – *Emissions Trading System*)<sup>47</sup>, in base al quale le aziende devono avere un permesso per ogni tonnellata di gas a effetto serra prodotto e devono restituire annualmente una quantità di quote di emissione pari a quelle autorizzate. Le quote sono in parte assegnate gratuitamente e in parte acquistate tramite apposita asta o da altre imprese che le abbiano risparmiate. Il mercato delle quote stimola le imprese migliorare l'efficienza degli impianti e gli investimenti in tecnologia. Il limite dei permessi viene periodicamente ridotto al fine di incentivare il raggiungimento degli obiettivi collettivi.

Alle industrie ETS è richiesta una riduzione delle emissioni del 43% rispetto ai livelli del 2005 per il decennio 2021-2030, mentre per gli altri settori, tra i quali il trasporto, responsabile attualmente di circa un terzo delle emissioni complessive dei paesi membri<sup>48</sup>, è prescritto un obiettivo di contenimento del 30%, sempre rispetto al livello del 2005<sup>49</sup>.

Per quanto riguarda i trasporti marittimi, l'Unione Europea ha sostenuto la crescita di un sistema economico comune promuovendo la liberalizzazione e incrementando la sicurezza della navigazione, ma ha almeno in origine trascurato il fenomeno delle emissioni. Tuttavia, attraverso la realizzazione degli obiettivi del Protocollo di Kyoto<sup>50</sup> anche il trasporto è stato incluso nelle politiche comunitarie di lotta al cambiamento climatico. Successivamente la nozione di sviluppo sostenibile è diventata ispirazione delle politiche comunitarie espresse dai Libri Bianchi sui

---

<sup>47</sup> Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, più volte modificata da provvedimenti successivi.

<sup>48</sup> Si veda Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio 2019 sui progressi dell'azione per il clima dell'UE, *Preparare il terreno per incrementare l'ambizione a lungo termine*, COM(2019) 559 final, p. 10.

<sup>49</sup> Art. 1, Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013.

<sup>50</sup> Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. Si veda sull'argomento BERTAZZO, S., "La definizione ...", *op. cit.*, p. 1165 ss.

trasporti <sup>51</sup> del 1992, 2001 e 2011, tra le quali sono particolarmente rilevanti il principio della internalizzazione dei costi esterni (comparso nel 2006), l'obiettivo di riduzione dei gas serra e la volontà di promuovere il settore marittimo come uno degli strumenti verso il quale convogliare il traffico di merci e di persone per realizzare la mobilità sostenibile <sup>52</sup>.

La strategia che stabilisce un obiettivo generale di riduzione senza determinare a priori su quali elementi agire ha consentito all'Unione di mantenere una relativa indifferenza rispetto alle emissioni del trasporto marittimo internazionale, che, come detto, è stato affidato alla regolamentazione dell'IMO.

Recentemente, tuttavia, l'Unione ha emanato il regolamento UE n. 2015/757 <sup>53</sup> col quale ha istituito il sistema MRV (*Monitoring, Reporting and Verification*), che consta di una procedura di rilevazione dell'anidride carbonica prodotta dalla combustione dei carburanti delle navi superiori a 5000 tonnellate di stazza nelle tratte che siano dirette a o partano da un porto soggetto alla giurisdizione di uno Stato membro<sup>54</sup>. Il sistema prevede che le società armatrici predispongano un piano di monitoraggio finalizzato a rilevare le emissioni di CO<sub>2</sub> per ogni nave in navigazione e all'ormeggio, descrivendo le fonti di gas e il consumo di carburante, la lunghezza delle tratte e il tipo di carico. A partire dal 2019, e annualmente, l'armatore deve comunicare alla Commissione e allo Stato di bandiera una relazione sulle emissioni di ogni nave, mentre un verificatore indipendente rilascia alla nave un documento di conformità alle disposizioni del regolamento, che dovrà essere conservato a bordo. La Commissione ha di recente proposto una modifica del Regolamento MRV per adeguarlo agli obblighi di monitoraggio e comunicazione previsti dal DCS

---

<sup>51</sup> Nel Libro Bianco Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, 28.3.2011 COM(2011) 144 definitivo, si rimarca l'esigenza di conciliare crescita e contenimento delle immissioni.

<sup>52</sup> Sul punto si veda NINO, M., "La politica dei trasporti ...", *op. cit.*, 241 s.

<sup>53</sup> Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo.

<sup>54</sup> Sui profili giuridici del Regolamento si veda DOBSON, N. L., RYNGAERT, C., "Provocative climate protection: EU "extraterritorial" regulation of maritime emissions", *International & Comparative Law Quarterly*, 2017, pp. 295-333.

dell'IMO<sup>55</sup>. La proposta della Commissione semplifica alcuni adempimenti amministrativi, soprattutto per evitare duplicazioni e altri inconvenienti per gli armatori, lasciando però intatto l'ambito di applicazione e le procedure di verifica e trasparenza dei dati <sup>56</sup>. Il Parlamento, nel valutare la proposta della Commissione, ha deliberato di aumentare l'efficacia delle misure vigenti, estendendo gli obblighi di monitoraggio, comunicazione e verifica a tutti i gas ad effetto serra e obbligando le navi a ridurre entro 2030 le emissioni di CO<sub>2</sub> del 40% rispetto al primo periodo di valutazione del monitoraggio.

Anche l'IMO, come già detto, ha previsto un sistema analogo, destinato a essere operativo dal 2019, con l'obbligo per le navi di monitorare e comunicare i dati relativi al consumo dei combustibili <sup>57</sup>. Per entrambe le procedure, il monitoraggio e la comunicazione delle informazioni relative alle emissioni dovrebbero avere un indiretto effetto di risparmio di carburanti fossili e, nelle intenzioni dell'Unione Europea, costituire il primo passo verso l'inclusione dei trasporti marittimi in un sistema di mercato delle quote di emissione <sup>58</sup>.

La novità maggiore è però rappresentata dal futuro inserimento unilaterale del trasporto marittimo internazionale nel sistema ETS di scambio di quote, che è sembrato alle istituzioni europee il rimedio più utile per limitare le emissioni delle navi <sup>59</sup> e reagire all'inerzia dell'IMO <sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Si veda COM(2019) 38 final, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 22 del Regolamento, che obbliga la Commissione ad adeguarne i contenuti qualora una convenzione internazionale (in questo caso la MARPOL dell'IMO) stabilisca un nuovo sistema di monitoraggio e comunicazione dei dati relativi alle emissioni di gas a effetto serra.

<sup>56</sup> Viene reso facoltativo l'obbligo di comunicare le informazioni relative al carico, cosa che, secondo il Parlamento Europeo, se la modifica venisse accolta, limiterebbe la possibilità di calcolare l'impronta di emissioni per ciascuna merce, con una diminuzione della qualità e un indebolimento delle finalità del monitoraggio; si veda sul punto il *Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2015/757, 2019/0017(COD)*.

<sup>57</sup> Secondo quanto stabilito a modifica della MARPOL attraverso il MEPC 70 (2016) e le linee guida del MEPC 71 (2017). Nel sistema dell'Unione i dati sono trasmessi alla Commissione direttamente dall'armatore e non dallo Stato della bandiera.

<sup>58</sup> Cfr. il considerando 10 del Reg. (UE) 2015/757.

<sup>59</sup> Le emissioni del trasporto marittimo, come quelle delle altre modalità, sono in costante aumento: si veda EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, in <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases-7/assessment> (05/02/2021)

Il veicolo è costituito ancora dalla proposta di modifica del reg. UE 2015/757, che nel progetto emendato dal Parlamento <sup>61</sup> aggiunge alla direttiva 2003/87/CE un limite alle emissioni complessive del trasporto marittimo, che viene ripartito in quote messe sul mercato per gli armatori. Si stabilisce altresì che una parte dei proventi della vendita delle quote alimentino un fondo per la decarbonizzazione del trasporto marittimo destinato a finanziare la ricerca, il trasferimento di tecnologie e l'efficienza energetica

Se il regolamento sarà approvato in questi termini il trasporto marittimo parteciperà della fase 4 del sistema ETS, prevista dal 2021 al 2030, caratterizzato da una riduzione lineare complessiva del 2,2% all'anno della quantità di emissioni assegnabile <sup>62</sup>, e sarà disciplinato dalle ordinarie regole sul trasferimento, la restituzione e la cancellazione delle quote ex art. 12 della direttiva n. 2003/87/CE. In luogo di acquistare le quote gli armatori, compresi quelli non stabiliti nell'Unione, potranno versare un contributo di adesione annuo calcolato sulle emissioni dell'anno precedente a un fondo, denominato Fondo Oceano, che, per ridurre gli oneri burocratici, procederà a restituire le quote per loro conto. Il nuovo regolamento avrebbe dovuto essere approvato nella seduta plenaria del 16 settembre 2020 ma, considerato che la modificazione delle regole sul sistema ETS è inserita in quello che originariamente doveva essere solo un aggiornamento della disciplina MRV, il Parlamento ha assecondato l'esigenza della Commissione di ponderare meglio l'intervento e di valutarne l'impatto sulla normativa esistente rinviando il provvedimento alla commissione ENVI al fine di avviare la procedura di negoziato interistituzionale.

---

<sup>60</sup> La Commissione nella sua comunicazione dell'11 dicembre 2019 sul *Green Deal* europeo ha dichiarato che per raggiungere l'obiettivo di fare dell'Europa il primo continente a emissioni zero nel 2050 occorre intervenire anche sul trasporto marittimo attraverso lo strumento dello scambio di quote. Si veda Comunicazione della Commissione *The green deal europeo*, COM(2019) 640 final dell'11/12/2019, punto 2.1.5. Per la Commissione è indispensabile intervenire sul trasporto marittimo, sia pure in coordinamento con l'IMO, a causa delle dimensioni del contributo del settore dei trasporti alle emissioni nocive. La Commissione prenderà anche provvedimenti per ridurre l'inquinamento nelle città, limitando, tra le altre cose, l'accesso delle navi più inquinanti nei porti UE e imponendo l'uso dell'energia elettrica alle navi all'ormeggio. Il Parlamento Europeo nella risoluzione del 28 novembre 2019 in occasione della Conferenza sul cambiamento climatico di Madrid del 2019 (COP25) ha richiesto l'incremento dell'azione dell'Unione nella lotta alle emissioni di gas serra nel settore marittimo a causa dei troppo lenti e insufficienti risultati dell'IMO.

<sup>61</sup> Nella commissione ENVI - Committee on the environment, public health and food safety,

<sup>62</sup> Il d.lg. 9 giugno 2020 n. 47 stabilisce in Italia la nuova disciplina per l'attuazione della fase 4.

Quanto alla sostanza della nuova disciplina, L'Unione asseconda la posizione iniziale dell'IMO <sup>63</sup> che nel MEPC 61 aveva espresso una preferenza per i metodi che istituiscono un sistema di misure di mercato rispetto a quelli che prevedono l'imposizione di una tassa sul carburante.

La scelta tra i due sistemi è condizionata da valutazioni di carattere economico e giuridico, alcune delle quali è opportuno segnalare.

L'alternativa è tra l'insieme di misure che vogliono regolare le emissioni attraverso un contributo sul prezzo del carburante delle navi (una *carbon tax*) e quelle che, allo stesso fine, pongono un limite alla quantità di gas immessi in atmosfera e lo trasformano in quote negoziabili (*cap and trade*). Entrambe, poste a confronto, presentano vantaggi e non sono immuni da difetti.

In generale queste misure sono accomunate dal principio ispiratore in base al quale i costi delle attività inquinanti ricadono su chi ne trae beneficio (chi inquina paga), e hanno l'effetto di riportare all'interno del settore designato le esternalità, cioè i costi (ad esempio i danni all'ambiente e alla salute umana) che le attività inquinanti trasferiscono di norma sulla collettività.

A favore di un sistema ETS si sostiene che il commercio delle quote stimola il risparmio di carburante attraverso investimenti tecnologici e miglioramenti della gestione del trasporto, mentre la tassa sul carburante conterebbe principalmente sulla riduzione della velocità della nave, un parametro che non può essere sfruttato eccessivamente, a pena di favorire un trasferimento del traffico ad altre modalità di trasporto <sup>64</sup>. Si può però osservare che anche il prelievo sul prezzo del combustibile spingerebbe gli armatori a investire su navi più performanti nei consumi. Ancora, quando si procede a tassare il costo del carburante, si ritiene che sia necessaria una ampia diffusione internazionale del sistema, altrimenti le navi potrebbero rifornirsi di combustibile in modo clandestino o in paesi non soggetti al regime vincolato. Di contro la leva dei prezzi è uno strumento molto sensibile e può dare risultati tangibili in tempi assai brevi.

Contro il *cap and trade* si afferma che non si è sicuri che il limite totale prefissato (troppo basso o troppo elevato) sia valido a raggiungere l'obiettivo della riduzione delle emissioni, e il

---

<sup>63</sup> L'IMO ha deciso di valutare le MBM secondo nove parametri: l'efficacia ambientale, il buon rapporto tra costi e benefici e gli effetti sul commercio e lo sviluppo sostenibile, il potenziale di innovazione tecnologica, la realizzabilità pratica, l'esigenza di trasferire tecnologia e attività di *capacity building* ai paesi in ritardo di sviluppo (LDC) e alle piccole isole SIDS), la relazione con altre convenzioni internazionali e la compatibilità col diritto internazionale consuetudinario, i potenziali oneri amministrativi e gli aspetti legali della realizzazione per le singole amministrazioni nazionali, gli oneri di lavoro, operativi ed economici, per le navi, l'industria marittima e il settore marittimo, la compatibilità con le regole di attuazione e controllo dell'IMO esistenti.

<sup>64</sup> SERRA, P., FANCELLO, G., "Towards ..." *op. cit.*, 15.

prezzo delle quote si basa su previsioni che possono fallire, per esempio in seguito a una crisi economica o qualunque altra ragione che faccia diminuire la richiesta di trasporto <sup>65</sup>. Si sostiene ancora che attraverso il metodo ETS è stabilito il limite emissivo ma non il prezzo delle quote, legato all'andamento delle aste e dei mercati, mentre l'imposizione sul carburante offre la certezza del prezzo. Ciò è maggiormente gradito dagli imprenditori, che possono meglio programmare le loro attività di impresa.

La scelta del sistema di controllo delle emissioni incide anche sui contratti di utilizzazione della nave. È stato correttamente segnalato che nei *charter* le spese del carburante incidono sul conduttore o sul noleggiatore a tempo, mentre le quote di emissione sono per legge le deve acquistare l'*owner* e, in assenza di un coordinamento, l'*owner* potrebbe essere responsabile di emissioni che non potrà controllare, mentre il *charterer* non avrà un interesse diretto a risparmiare carburante perché non ha quote da restituire <sup>66</sup>.

Come si vede la comparazione non è da sola in grado di indicare un sistema privo di inconvenienti. La tassazione del combustibile, tuttavia, sembra essere preferita dalla dottrina, se non altro per i minori costi amministrativi rispetto a un sistema ETS, che deve gestire l'emissione e l'assegnazione delle quote, controllarne il commercio e verificare l'adempimento dei limiti assegnati alle navi <sup>67</sup>.

## 5. L'esercizio unilaterale della giurisdizione dell'Unione Europea.

Il regolamento MRV, e anche il futuro sistema di commercio di quote di emissione, se l'attuale proposta di regolamento sarà approvata senza modifiche, conseguono a una iniziativa dell'Unione Europea che ha ritenuto non sufficienti le misure adottate dall'IMO affinché il trasporto

---

<sup>65</sup> SERRA, P., FANCELLO, G., "Towards ..." *op. cit.*, 14

<sup>66</sup> Si veda PSARAFITIS, H., "Market-based measures", *op. cit.* pp. 211 ss. Il nuovo testo emendato dell'art. 3 – lettera d della proposta di regolamento UE 2015/757 accoglie queste obiezioni incentrando gli obblighi di monitoraggio e acquisto di quote sull'armatore o su qualunque persona, ivi compreso il gestore, il *bareboat charterer* (che in italiano viene malamente tradotto come noleggiatore a scafo nudo) e il noleggiatore a tempo, che assuma l'esercizio commerciale della nave e abbia la responsabilità di pagare il carburante consumato.

<sup>67</sup> Si veda PSARAFITIS, H., "Market-based measures", *op. cit.* pp. 211 ss.

marittimo internazionale partecipi, come tutti gli altri settori, agli sforzi globali miranti alla riduzione dei gas a effetto serra.

L'azione unilaterale dell'Unione sembra contrastare con le competenze espressamente assegnate all'IMO dal Protocollo di Kyoto e con i principi della legislazione ambientale, secondo i quali la lotta al cambiamento climatico esige la cooperazione degli Stati e l'intervento coordinato della comunità internazionale. Inoltre, le misure prese dall'Unione Europea al di fuori di un preventivo consenso della comunità internazionale sembrano collidere col principio della buona fede nell'esecuzione e nella interpretazione dei trattati (art. 26 e art. 13.1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969) e col generale criterio di condotta ispiratore dei rapporti internazionali, che auspica la collaborazione tra le nazioni. Anche l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dispone che la lotta al cambiamento climatico sia condotta attraverso la collaborazione internazionale.

Sul piano politico le relazioni internazionali sono entrate da tempo in una fase di consociativismo diffuso, caratterizzato dalla nascita di numerose organizzazioni governative regionali che cooperano con gli Stati e con le organizzazioni universali per la realizzazione di obiettivi condivisi<sup>68</sup>. L'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite sembrano averne colto le potenzialità della cooperazione esprimendo in diverse occasioni la volontà reciproca di collaborare e integrare le rispettive politiche e i comuni obiettivi<sup>69</sup>. Anche nella tutela dell'ambiente gli esempi di collaborazione tra l'Unione l'ONU sono numerosi<sup>70</sup>.

L'iniziativa autonoma dell'Unione, che sembra contraddire questa tendenza, può trovare una giustificazione con la necessità di superare la scarsa efficacia che affligge la lotta alle emissioni nocive nel trasporto marittimo e risponde alla dichiarata volontà delle istituzioni europee di fungere

---

<sup>68</sup> Sul fenomeno si veda MORELLI, M., "La via regionale alla pace: il processo di integrazione europea tra internazionalismo e regionalismo", AA.VV., *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo* a cura di Giovanni Finizio, ed. CEDAM, Milano, 2020, pp. 57 – 87. Questo tipo di collaborazione è una risposta all'esigenza di portare su un terreno giuridico eventuali contese destinate in passato a sfociare in conflitti armati.

<sup>69</sup> TOSI, L., "Le relazioni tra l'Unione Europea e il sistema ONU. Momenti e problemi", AA.VV., *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo* a cura di Giovanni Finizio, ed. CEDAM, Milano, 2020, pp. In pp. 90 – 114

<sup>70</sup> SANNA, G., "Nascita della legislazione sul clima: i principali accordi e le principali politiche internazionali sul clima; i principali strumenti normativi e le principali politiche sul cambiamento climatico nell'Unione europea ed in Italia", AA.VV., *Trattato dell'ambiente*, Vol. III, diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, ed. CEDAM, Milano, 2015, pp. 69-142.



da stimolo per la comunità internazionale nella tutela ambientale. Da un punto di vista pratico il fenomeno appare ineluttabile proprio in materia di ambiente, dove le azioni unilaterali possono rappresentare una idonea risposta a strumenti pattizi privi di norme cogenti, a un apparato di regole che sono obbligatorie solo per certi Stati, a discipline frammentarie e alla lentezza dei negoziati in corso, con effetti potenzialmente positivi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Un esempio particolarmente evidente di azioni unilaterali che si sono trasformate in un accordo multilaterale è costituito dal trasporto aereo internazionale, che l'Unione nel 2012 ha sottoposto a un sistema ETS, convincendo l'ICAO ad adottare uno schema di negoziazione di quote di emissione (CORSIA)<sup>71</sup> al quale gli Stati membri parteciperanno dal 1 gennaio 2021<sup>72</sup>.

Ma la questione è se l'azione unilaterale, politicamente proficua, sia legittima sul piano giuridico. La dottrina ha opportunamente segnalato che numerose fonti internazionali sembrano richiedere l'adozione esclusivamente congiunta delle regole ambientali<sup>73</sup>, ma la *ratio* che muove queste disposizioni è chiaramente ispirata dall'esigenza di offrire una risposta collettiva a una minaccia globale e non di escludere che gli Stati possano, se necessario, operare attraverso misure unilaterali per la tutela dell'ambiente.

La conclusione è valida anche per l'esercizio unilaterale della potestà normativa delle istituzioni europee nella disciplina del trasporto marittimo internazionale, perché il mandato conferito all'IMO dal Protocollo di Kyoto non è da considerarsi esclusivo e i soggetti membri dell'accordo non hanno inteso spogliarsi della competenza in materia<sup>74</sup>. L'Unione ha riconosciuto l'opportunità di coordinare la sua attività con quella dell'IMO, ma ritiene di poter disciplinare la

---

<sup>71</sup> MENSI, A, "Breaking the ice: reconciling extraterritoriality and multilateralism in the light of the carbon offsetting and reduction scheme for international aviation (CORSIA)", *Diritto del commercio internazionale*, 2019, p. 675 ss. Sull'estensione del sistema ETS dell'Unione ai trasporti aerei internazionali si veda GASPARI, F., "Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU emission trading scheme (ETS)", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, pp. 1149 ss. SALERNO, F., "Le recenti misure per contrastare l'impatto ambientale del trasporto aereo", *Diritto marittimo*, 2017, p. 79 ss.

<sup>72</sup> Decisione (UE) 2020/954 del Consiglio del 25 giugno 2020.

<sup>73</sup> CARPANELLI, E., "Le emissioni di gas a effetto serra derivanti all'aviazione civile internazionale: il difficile rapporto tra dimensione universale e dimensione regionale", in *Diritto dei trasporti*, 2015, 708 ss.

<sup>74</sup> Contraria CARPANELLI, E., "Le emissioni ..." *op. cit.*, 706, 708 s., per la quale l'obbligo è stabilito dal Protocollo di Kyoto e dal principio di cooperazione in materia ambientale.

lotta al riscaldamento climatico nel settore marittimo quando ritiene troppo blande le misure adottate dall'Organizzazione o quando questa resti anche solo in parte inerte<sup>75</sup>, forte delle attribuzioni conferite dall'art. 191.1 <sup>76</sup> del Trattato, che la autorizza a disciplinare la materia ambientale, sia pure in condivisione con gli Stati membri <sup>77</sup>, e a promuovere misure contro il riscaldamento globale.

Una volta constatata la generale competenza dell'Unione su una certa materia, la domanda è se un regolamento, una direttiva o altro atto normativo possa disporre in contrario rispetto al diritto internazionale. La dialettica tra l'Unione, le organizzazioni internazionali e gli stati terzi pone in concreto l'interrogativo se gli Stati membri debbano prestare obbedienza alle regole delle istituzioni europee anche quando queste contrastino col diritto internazionale generale e con gli accordi internazionali che abbiano stipulato.

L'atto normativo europeo che viola il diritto internazionale è illecito e può essere annullato dalla Corte di Giustizia, quando anche non sia abrogato, come forma di autotutela, dalla stessa istituzione che lo ha emanato <sup>78</sup>.

L'azione dell'Unione è contraria al diritto internazionale quando lede regole cogenti che derivano dal diritto generale o da accordi di cui è parte, per averli stipulati o per aver assorbito le competenze degli Stati membri parti dell'accordo, o che sono stati conclusi dai membri prima della

---

<sup>75</sup> Nel 2009 l'Unione ha stabilito che se l'IMO non avesse provveduto entro il 2011 a promuovere un accordo internazionale, avrebbe proceduto unilateralmente a istituire un mercato delle emissioni marittime: si veda la Direttiva del Parlamento e del Consiglio 2009/29/CE, cons. 3. Un precedente termine era stato dato all'IMO per il 2003 dalla decisione del Parlamento e del Consiglio (CE) 1600/2002.

<sup>76</sup> L'ambiente è una competenza condivisa dall'Unione e dai suoi membri e occorre perciò delimitare le rispettive sfere di influenza, che non son sempre facilmente identificabili per gli Stati terzi. Sul punto si veda SCOVAZZI, T., "L'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, p. 177 ss

<sup>77</sup> In caso di competenza concorrente tra Unione e Stati membri, si procede alla conclusione di accordi che sono definiti misti. Per evitare dubbi nei rapporti con gli Stati terzi sui destinatari degli obblighi che sorgono da un accordo internazionale misto, in sede di ratifica viene spesso inserita una dichiarazione che attesta la competenza dei membri o dell'Unione. Nel caso della ratifica del Protocollo di Kyoto è stata inserita una clausola nella quale si indica che gli impegni per la riduzione delle emissioni saranno attuati secondo le rispettive competenze. Sui tipi di accordi misti e le competenze concorrenti si veda BERTAZZO, S., "La definizione ...", *op. cit.*, 1154.

<sup>78</sup> È quanto suggerisce SBOLCI, L., "L'invalidità degli atti dell'unione europea per violazione del diritto internazionale", *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 988 ss. per il caso dell'atto illegittimo che non può essere esaminato dalla Corte perché mancano le condizioni.

nascita dell'Unione stessa <sup>79</sup>, ma è legittima quando dispone su materie oggetto di trattati ai quali non ha aderito o ai quali partecipano solo i suoi membri. La posizione di questi ultimi è precaria, perché l'Unione, almeno in teoria può pretendere l'osservanza del proprio diritto derivato e costringere lo Stato all'inadempimento di un impegno internazionale liberamente assunto <sup>80</sup>.

La prevalenza del diritto internazionale generale e di quello che trova la sua fonte nei trattati si deve a un criterio di sovraordinazione nei confronti del diritto derivato dell'Unione, ma ci sono delle distinzioni tra le due categorie, perché la Corte di giustizia ha deciso che utilizzare un accordo internazionale come parametro di validità di un regolamento o di una direttiva è ammissibile se lo consentono la natura e l'economia generale del trattato e se le disposizioni siano incondizionate e sufficientemente precise per essere azionabili dai soggetti dell'Unione. In applicazione di questa regola giurisprudenziale la Corte ha potuto concludere che la Direttiva 2008/101, che introduce un sistema di quote per le emissioni del traffico aereo, non può essere sottoposta a giudizio in relazione all'art. 2.2 del Protocollo di Kyoto.

La legittimità dell'azione unilaterale dell'Unione nel trasporto marittimo internazionale era stata già in precedenza affermata dalla sentenza *Intertanko*, che negava il contrasto tra un atto normativo europeo e la Convenzione Marpol del 73/78 perché l'Unione, a differenza di quasi tutti i suoi membri, non ne è parte <sup>81</sup>.

Le due sentenze sono emblema di una oscillazione nei rapporti tra il diritto internazionale e l'ordinamento dell'Unione Europea, che a volte si confronta col primo e altre volte procede separatamente rifiutandosi di ergere le regole internazionali a vaglio della legittimità dei propri atti normativi. Ne è un esempio anche il rapporto con la Convenzione Marpol 73/78, sul quale la Corte evita di pronunciarsi, non senza aver ammesso che se l'Unione o tutti i suoi membri ne fossero

---

<sup>79</sup> Una norma di salvaguardia contenuta nell'art. 351 TFUE consente ai paesi membri di rispettare le regole di accordi internazionali stipulati con Stati terzi prima di fare parte dell'UE.

<sup>80</sup> L'Unione è vincolata dagli accordi stipulati con gli stati o le organizzazioni internazionali sulla base delle competenze assegnate dai trattati o riconosciute come implicite da Corte di Giustizia. L'Unione Europea si ritiene sia vincolata al rispetto di strumenti pattizi anche quando gli Stati membri sono parti di accordi in materie successivamente attribuite in tutto o in parte alla competenza esclusiva dell'UE. Si ritiene infatti che gli obblighi si trasferiscano dai membri all'Unione. Sul tema si veda SBOLCI, L., "L'invalidità ...", *op. cit.*; CASOLARI, F., "La Corte di giustizia e gli obblighi convenzionali assunti dall'insieme degli Stati membri verso Stati terzi: obblighi comuni o obblighi comunitari?", *Diritto dell'Unione Europea*, 2009, 267 ss.

<sup>81</sup> Corte giust. 23 gennaio 2014, causa C-537/11.

parti, l'emanazione della direttiva che stabilisce in materia di tenore di zolfo nei carburanti non sarebbe da considerarsi un comportamento retto dalla buona fede nell'esecuzione e interpretazione dei trattati<sup>82</sup>.

Peraltro, la legittimità dell'azione unilaterale così ammessa potrebbe essere ancora contestabile sul piano della correttezza dei rapporti internazionali. Un limite intrinseco dell'agire indipendentemente da un confronto con la comunità degli Stati potrebbe ravvisarsi nella pretesa di affrontare un problema globale attraverso interventi che, riguardando necessariamente l'intero pianeta, non possono non invadere l'autonomia di altri soggetti. Tuttavia il diritto ambientale è un terreno dove i singoli ordinamenti potrebbero essere ammessi a dispiegare le proprie competenze invocando, insieme o alternativamente, il principio di precauzione o quello di equità intergenerazionale e di sviluppo sostenibile. Più ancora, forse, è plausibile l'opinione che si affaccia in dottrina, secondo la quale il riscaldamento globale è un *common concern* per l'umanità, e in quanto tale, legittima l'azione individuale per la difesa di interessi collettivi. Ma una azione individuale si può anche giustificare, al fondo, con lo stato di necessità, principio non estraneo anche al diritto internazionale<sup>83</sup> e ai rapporti fra gli Stati, che ammette la lesione di un bene giuridico per la tutela di interessi superiori, quando non ci sia altro modo per reagire alla minaccia di un male grave e ingiusto. Benchè l'imminenza del pericolo per la salute delle persone non venga immediatamente percepita e si possa sostenere che esistono diverse alternative lecite, l'irreversibilità del riscaldamento climatico può qualificare un atto unilaterale come non rinviabile se commesso per rispettare l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas a effetto serra per la metà del secolo.

## 6. La giurisdizione extraterritoriale dell'Unione Europea.

---

<sup>82</sup> Punti 42-54.

<sup>83</sup> Il diritto consuetudinario internazionale e numerosi accordi internazionali ritengono lecito il comportamento statale tenuto in violazione di obblighi internazionali quando il fatto sia stato commesso in stato di necessità. Il principio è stato altresì codificato dai lavori della Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato* del 2001 (in <http://docenti.unimc.it/fl.marongiubonaiuti/teaching/2015/14423/files/testi-normativi-di-riferimento-generale/progetto-di-articoli-sulla-responsabilita>). La dottrina e la giurisprudenza ammettono la possibilità che lo Stato agisca anche a tutela di interessi collettivi e, specie per la tutela dell'ambiente, che il requisito dell'attualità del pericolo sia interpretato con elasticità: si veda PUSTORINO, P., "Lo stato di necessità alla luce della prassi recente", *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 411 ss.

Il regolamento (UE) 2015/757 è applicabile alle emissioni di anidride carbonica delle navi di stazza superiore a 5000 tonnellate per le tratte effettuate all'interno dell'Unione e per tutti i viaggi che si svolgono tra l'ultimo scalo extraeuropeo e un porto di uno Stato membro e per quelli che partono da un porto dell'Unione e sono diretti al successivo scalo extraeuropeo (art. 2, comma 1). Gli obblighi di monitoraggio, comunicazione e verifica sono pertanto estesi alle navi che non sono registrate in uno Stato membro e comprendono anche le parti del viaggio che si svolgono in alto mare o nelle acque territoriali di paesi terzi. Anche la proposta di regolamento che istituisce il sistema di quote di emissione per il trasporto marittimo internazionale prevede un identico ambito di applicazione <sup>84</sup>.

La questione viene sollevata insieme alle critiche all'approccio unilaterale tenuto per regolare le emissioni del trasporto marittimo e aereo, ma il problema può tenersi distinto, perché anche laddove si ammettesse che l'Unione Europea possa agire in modo autonomo per disciplinare la lotta al cambio del clima, in questo caso il regolamento consente agli Stati membri di estendere la propria giurisdizione ad avvenimenti e veicoli che non sono collegati al proprio territorio, violando, sembra, la altrui sovranità statale <sup>85</sup>.

Una vicenda analoga è stata esaminata dalla Corte di Giustizia giudicando della validità della direttiva n. 2003/87/CE, come modificata dalla direttiva 2008/101/CE, che ha esteso al trasporto aereo la disciplina dei permessi di emissione del sistema ETS. La Corte considera legittimo che si possano sottoporre all'obbligo di acquistare quote le compagnie aeree extraeuropee che effettuano trasporti da e verso aeroporti situati in un paese membro anche per le parti del volo che si svolgono in alto mare e nello spazio aereo di altri Stati. Il presupposto dell'applicazione della disciplina dell'Unione è stato, forse un poco sbrigativamente, ravvisato nel decollo o nell'atterraggio dell'aeromobile straniero in un aeroporto di uno stato membro, il quale pertanto non lede la sovranità altrui perché esercita la propria giurisdizione in applicazione di un ordinario criterio territoriale <sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Opportunamente il nuovo regolamento stabilisce la definizione di porto di ultimo scalo, ponendolo in relazione alle operazioni di sbarco e imbarco della merce o dei passeggeri a bordo della nave.

<sup>85</sup> Sulla extraterritorialità si veda BELLODI, L., "L'extraterritorialità rivisitata. brevi riflessioni sulle recenti tendenze", in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2013, p. 1023 ss

<sup>86</sup> Si veda Corte di Giustizia UE, gran sezione, sentenza 21 dicembre 2011, C-366/10.

La potestà di imporre la disciplina unitaria a tutte navi, comprese quelle extraeuropee, per il limite del tenore di zolfo nei carburanti è stata ammessa dalla Corte in contrasto con le diverse regole della Convenzione Marpol 73/78, ma in questa occasione la decisione è stata fondata su un ambito applicativo territoriale effettivo, perché la direttiva oggetto di giudizio regola le emissioni nelle tratte all'interno delle acque territoriali, nelle zone economiche esclusive e nelle istituite zone di controllo dell'inquinamento dei paesi membri, oltre che sul già osservato diniego di voler considerare la Marpol, parametro di valutazione di un atto dell'Unione Europea, non essendo questa parte della Convenzione <sup>87</sup>.

Potrebbe non sembrare diverso il caso in esame, perché l'obbligo imposto alle compagnie di navigazione extraeuropee diviene attuale solo nei porti dell'Unione, dove si verificano i controlli e si applicano le eventuali sanzioni <sup>88</sup>. È vero però che questa soluzione, come quella avallata dalla Corte, si riferisce al luogo di esercizio della giurisdizione e non all'ambito di applicabilità della legge, che resta extraterritoriale.

La questione può essere impostata in modo diverso, perché nel diritto internazionale l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale, e quindi la invasione della sovranità altrui, non è rara ed è dunque ammissibile, pur essendo sottoposta a rigidi criteri. Si può infatti agire nei confronti di propri cittadini per fatti realizzati all'estero o, in applicazione del principio di universalità, perseguire crimini di particolare gravità da chiunque e in qualunque luogo commessi, oppure ancora uno Stato può legittimamente reagire a una minaccia portata da qualunque luogo verso il proprio ordinamento.

Il criterio più ampio discende dalla dottrina degli effetti, secondo la quale si può applicare la giurisdizione statale a persone, cose o fatti che presentano un collegamento con un altro ordinamento, se gli effetti di una determinata condotta esterna si realizzano nel territorio dello Stato o se ne pregiudicano gli interessi.

---

<sup>87</sup> Cfr. Corte di Giustizia UE sentenza 23 gennaio 2014, C-537/11, la Corte si è espressa sul preteso contrasto tra la Dir. n. 1999/32/CE e la Convenzione Marpol 73/78 in relazione al tenore di zolfo dei carburanti marittimi, reso più basso per tutte le navi che esercitano un servizio di linea nei porti europei. Si veda la nota di GRATANI, A, "Le navi da crociera. L'Unione europea detta alcuni parametri ecologici anche per i soggetti oltreconfine", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, pp. 335-338.

<sup>88</sup> In effetti il reg. MRV sanziona le navi che non esibiscono il certificato di conformità richiesto dalle autorità di un porto dell'UE (non ricordo chi lo dica), ma evidentemente si riferisce a obblighi da eseguirsi durante la navigazione all'estero.

Facendo leva sull'ultimo criterio descritto, si può convenire che le navi straniere siano tenute a rispettare regole che hanno per presupposto fatti che si verificano al di fuori dell'Unione, ma, poiché realizzano un effetto all'interno degli Stati membri, sia legittima l'applicazione della disciplina europea. Tuttavia anche questa conclusione è indebolita dalla considerazione, già vista in relazione all'unilateralità, che l'effetto serra, pur essendo grave, potrebbe mancare di un grado di concretezza sufficiente a far considerare effettiva una emissione verificatasi al di fuori del territorio statale. La stessa disciplina, dunque, si applica sulla base della sovranità all'interno del territorio statale, presumendo già valutata la dannosità dell'emissione, mentre si dovrebbe estendere ad altri soggetti solo se risulta accertata la pericolosità del rilascio del gas a effetto serra. Ma il contenuto di un provvedimento normativo deve essere inteso in modo unitario e pertanto anche nel caso di applicazione extraterritoriale la presunzione di pericolosità dell'effetto non può essere valutata diversamente.

Parte della dottrina giustifica l'azione extraterritoriale dell'Unione perché il riscaldamento del clima costituisce un *common concern* per l'umanità, un nuovo concetto che implica una risposta comune per un problema condiviso da tutti gli individui a prescindere dalla loro nazionalità.

Questa opinione sostanzialmente si riferisce ai danni che i gas a effetto serra, dovunque siano emessi, sono capaci di produrre direttamente alle persone e ai beni nei territori di ogni singolo Stato, che, di conseguenza, è legittimato a opporsi alle emissioni nocive da un apparato di regole positive e di diritto internazionale consuetudinario.

Così interpretata la vicenda potrebbe vedersi anche come una versione adattata al caso concreto della dottrina degli effetti, che autorizzano una azione extraterritoriale perché le minacce al clima si valutano su scala globale.

Questa opinione richiede un collegamento causale effettivo e sostanziale tra l'azione dello straniero e lo Stato pregiudicato, che nel caso del cambiamento climatico è difficile scorgere perché i danni non sono immediatamente evidenti e non aggrediscono direttamente un singolo Stato. Tuttavia, considerata la caratteristica del *common concern*, l'obiezione, può essere superata considerando l'efficacia incrementale di ogni singola tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa e la intrinseca dannosità dell'aumento della concentrazione dei gas serra a prescindere dal luogo in cui sono stati emessi. In sostanza, quando occorre applicare una legge posta a tutela di un bene ambientale diffuso e soggetto ad aggressioni non localizzate, occorre considerare serio e reale anche l'effetto indiretto prodotto all'estero sui paesi dell'Unione minacciati dal cambiamento climatico <sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Sulla lotta al cambiamento climatico e la legittimazione ad agire degli Stati giustificata dalla reazione a un comune problema, si veda ancora DOBSON, N. L., RYNGAERT, C., "Provocative ..." *op. cit.*

---