

Sezione 2 — AMBIENTE NATURALE

82. Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 20 aprile 2010 nel caso delle Cartiere sul fiume Uruguay (Argentina c. Uruguay).

Il 9 ottobre 2003 e il 14 febbraio 2005 l'Uruguay aveva concesso rispettivamente all'impresa spagnola Celulosas de M'Bopicuá S.A. (CMB) e all'impresa uruguayano-finlandese Botnia l'autorizzazione a costruire due cartiere sulla sponda sinistra del fiume Uruguay e di fronte al territorio dell'Argentina, per la produzione della cellulosa. Lo Stato argentino aveva protestato nei mesi successivi contro l'autorizzazione alla realizzazione delle cartiere e contro l'inquinamento prodotto dalle attività produttive ivi svolte sul bacino ambientale del fiume, denunciando la violazione dello Statuto del fiume Uruguay sul regime di utilizzo del fiume stipulato tra Uruguay e Argentina il 26 febbraio 1975 ed entrato in vigore il 18 settembre 1976, che a sua volta riprendeva il contenuto dell'art. 7 del Trattato bilaterale di Montevideo tra Uruguay e Argentina per la delimitazione dei confini statali del 7 aprile 1961. L'Argentina aveva deciso così di convenire l'Uruguay il 4 maggio 2006 dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, competente ai sensi dell'art. 36, par. 1 dello Statuto della Corte e della clausola compromissoria prevista dall'art. 60, par. 1, dello Statuto del fiume Uruguay. Lo Stato ricorrente aveva agito in particolare al fine di far accertare l'illegittimità dell'autorizzazione alla costruzione e dell'attività svolta dalle cartiere, contestando la violazione dello Statuto del fiume Uruguay quanto alla disciplina di gestione comune del fiume e all'emissione di un alto tasso di inquinamento da parte delle fabbriche, e chiedendo altresì l'accertamento della responsabilità internazionale dello Stato convenuto per violazione degli obblighi pattizi, con conseguente ordine di cessare l'illecito, ristabilire lo *status quo ante*, versare una somma di denaro a titolo risarcitorio e offrire garanzie di non ripetizione¹.

Nella sentenza del 20 aprile 2010 la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 7, par. 1, dello Statuto del fiume Uruguay, relativamente al mancato rispetto dell'obbligo procedurale di informazione da parte dell'Uruguay nei confronti dell'Argentina del programma di costruzione delle fabbriche, mentre non ha imposto la cessazione delle attività delle fabbriche non avendo l'Argentina fornito prove sufficienti della capacità inquinante delle stesse, invitando comunque entrambi gli Stati a garantire l'equilibrio ecologico del bacino del fiume.

In via preliminare, la Corte ha precisato che la propria giurisdizione è circoscritta *ratione materiae* « solo dalla clausola compromissoria contenuta nell'art. 60, par. 1, dello Statuto del 1975 » (relativa al regime di gestione comune del bacino) e non anche, come sostenuto dall'Argentina, dall'art. 36 dello Statuto, « relativamente al rumore, all'in-

quinamento "visivo"... e ai cattivi odori » causati dalle cartiere, norma che si riferisce all'equilibrio ecologico dell'ambiente ma per la quale non sarebbe stata convenuta una clausola compromissoria (§ 52). Similmente, ha escluso che altri trattati multilaterali sottoscritti dall'Argentina in materia potessero rientrare nell'ambito di operatività della clausola compromissoria, in quanto l'art. 41 dello Statuto del 1975 « non incorpora gli accordi internazionali in quanto tali nello Statuto, ma piuttosto pone l'obbligo per gli Stati parti di esercitare i propri poteri regolatori in conformità degli accordi internazionali applicabili, per proteggere e preservare l'ambiente acquatico del fiume Uruguay » (§ 62). Quanto infine all'interpretazione dello Statuto, la Corte ha dichiarato di aver utilizzato le regole di diritto internazionale consuetudinario in materia, « così come codificate nell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati » (§ 65). A tal proposito, la Corte ha osservato che non osterebbe in tal senso la circostanza che la Convenzione sia entrata in vigore nel 1980 in quanto la Corte avrebbe già in altri casi utilizzato ugualmente la norma in questione, proprio alla luce della sua corrispondenza al diritto generale. La Corte ha citato in proposito le sentenze rese nei casi della *Controversia territoriale (Libia c. Chad)* del 3 febbraio 1994² e dell'*Isola Kasikili/Sedudu (Botswana c. Namibia)* del 13 dicembre 1999³.

In relazione alla lamentata violazione da parte dell'Uruguay degli obblighi procedurali e sostanziali dello Statuto, la Corte ha rilevato che secondo il trattato « attraverso la cooperazione gli Stati possono gestire in comune i pericoli di danni ambientali che vengano causati da eventuali insediamenti da essi stessi creati, così come possono adottare piani di prevenzione », in particolare per il tramite di « continue consultazioni tra le parti interessate » (§ 77). Ad avviso della Corte, le due categorie di obblighi in questione sarebbero unite da un « collegamento funzionale », ma tale circostanza non impedirebbe « di contestare ad uno Stato la violazione di un obbligo appartenente ad una sola delle due categorie » (§ 79). In questo senso, « il fatto che le parti abbiano adempiuto ai loro obblighi sostanziali non significa che si possa ritenere che esse abbiano *ipso facto* adempiuto ai loro obblighi procedurali o siano esentati dal rispettarli » (§ 78).

Quanto agli obblighi procedurali, in particolare, la Corte ha in primo luogo richiamato l'obbligo per ciascuno degli Stati parti dello Statuto di informare la Commissione amministrativa per il fiume Uruguay, istituita con l'art. 50 dello Statuto, nonché la controparte di ogni progetto che riguardi il bacino del fiume, il quale può essere protetto solo « attraverso una stretta e costante cooperazione tra gli Stati rivieraschi » (§ 81). Nel ribadire il « ruolo centrale » che riveste la Commissione, la Corte internazionale di giustizia ha sottolineato come essa rappresenti « uno strumento di consultazione per le parti, in particolare per il caso di lavori pianificati dagli Stati ai sensi dell'art. 7, par. 1, dello Statuto », aggiungendo come essa sia un organo deputato per volontà delle stesse parti « a garantire il maggior grado possibile di stabilità, continuità ed effettività delle cooperazione per assicurare "un ottimale e razionale utilizzo del fiume Uruguay" » (§ 90). Quanto all'attribuzione dei poteri alla Commissione, la Corte ha osservato che « come ogni Organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica, la Commissione amministrativa per il fiume Uruguay è legittimata ad esercitare sia i poteri ad essa assegnati dallo Statuto del 1975, sia quelli che sono necessari per adempiere all'oggetto e allo sco-

¹ In <<http://www.icj-cij.org/doctet/files/135/15877.pdf>>.

² In <<http://www.icj-cij.org/doctet/files/83/6897.pdf>>.

³ In <<http://www.icj-cij.org/doctet/files/98/7577.pdf>>.

po dello Statuto, ovvero "l'ottimale e razionale utilizzo del fiume Uruguay" (art. 1 dello Statuto) » (§ 89). Nell'affermarlo, la Corte ha richiamato il proprio parere sulla *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari* dell'8 luglio 1996⁴, nel quale aveva statuito che « le Organizzazioni internazionali sono governate dal "principio di specialità", in virtù del quale esse sono investite, da parte degli Stati che le creano, di poteri i cui limiti sono individuati in funzione degli interessi comuni la cui promozione è affidata loro dagli Stati stessi ». Tale regime, ad avviso dei giudici, si applicherebbe di certo « anche a quelle Organizzazioni, come la Commissione amministrativa per il fiume Uruguay, che fanno riferimento a due soli Stati membri » (§ 89).

L'obbligo di comunicazione alla Commissione, ad avviso della Corte, costituirebbe dunque « la prima fase dell'intero meccanismo procedurale che permette agli Stati di adempiere allo scopo dello Statuto », in quanto consente alla Commissione « di valutare entro trenta giorni se il progetto possa arrecare pregiudizio all'altro Stato » (§ 94). Secondo i giudici, alla base di tale procedura risiederebbe il « principio di precauzione quale regola consuetudinaria, la cui origine è da rinvenire nell'obbligo di diligenza che lo Stato deve rispettare nel proprio territorio » (§ 101), come stabilito dalla stessa Corte nel caso dello *Stretto di Corfu (Albania c. Regno Unito)* del 9 aprile 1949⁵. In virtù di tale principio, « uno Stato è obbligato ad usare tutti i mezzi a sua disposizione per evitare che abbiano luogo nel proprio territorio o in qualsiasi area di sua giurisdizione attività che possano arrecare significativi danni all'ambiente di altri Stati ». Il principio di precauzione, come sancito dalla Corte nel parere sulla *Liceità dell'uso di armi nucleari*, comporterebbe « un obbligo che "fa parte oggi del corpus del diritto internazionale dell'ambiente" » (§ 101).

In riferimento al caso di specie, in particolare, il fiume Uruguay costituirebbe una risorsa condivisa e un significativo pregiudizio all'altra parte potrebbe risultare dalla riduzione della navigabilità, da una determinata gestione delle rive, o dalla qualità delle acque » (§ 103), come previsto dall'art. 27 dello Statuto. Per tali ragioni, le attività pianificate da uno dei due Stati « devono essere immediatamente comunicate alla Commissione, al fine di consentire una valutazione preliminare in merito a tali questioni » (§ 105). La Corte ha poi specificato che le informazioni da comunicare « non devono necessariamente descrivere con assoluta eshaustività l'impatto ambientale del progetto, ma devono costituire solo una base per il giudizio della Commissione » (§ 105), anche se è necessario che vengano fornite prima di concedere l'autorizzazione alla costruzione. L'Uruguay, invece, non avrebbe ad avviso dei giudici trasmesso le informazioni necessarie ai sensi dell'art. 7, par. 1, dello Statuto, « nonostante le reiterate richieste in tal senso da parte della Commissione » (§ 106), essendosi limitato a fornire esclusivamente un sintetico documento sull'impatto ambientale della sola cartiera CMB, e avendo mancato quindi di adempiere agli obblighi imposti dall'art. 7, par. 1, dello Statuto (§ 111). Lo Stato convenuto, inoltre, avrebbe altresì violato i parr. 2 e 3 della stessa norma, che consentono alla Commissione, ove ritenga sussistente il pericolo di un significativo pregiudizio per la controparte, di notificare il progetto all'altro Stato, « unitamente ai dettagli tecnici dello stesso » (§ 112). La Corte ha quindi osservato che l'Uruguay ha notificato all'Argentina tali dati « solo dopo aver concesso l'autorizzazione per la costruzione delle cartiere », violando pertanto l'art. 7, parr. 2 e 3, dello Statuto e senza poter invocare

il proprio diritto interno a termini della norma consuetudinaria codificata nell'art. 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati (§ 121).

La Corte ha poi affrontato la questione dell'eventuale consenso delle parti circa una deroga volontaria dello Statuto del 1975, valutando la portata di un'intesa che era stata raggiunta sul tema dai Ministri degli Esteri dei due Stati il 2 marzo 2004, avente ad oggetto l'impegno per lo scambio di alcune informazioni sulle cartiere. Si è osservato che « l'esistenza di tale intesa non è stata contestata dalle parti, ma le opinioni degli Stati differiscono quanto al suo contenuto e al suo scopo » e che « l'intesa è vincolante per gli Stati... e deve essere rispettata alla luce del principio di buona fede » (§ 128). La Corte ha tuttavia sottolineato che « le informazioni che l'Uruguay si era impegnato a trasmettere alla Commissione amministrativa in virtù dell'intesa non sono in realtà mai state inviate » e, pertanto, « la Corte non può accettare quanto contestato dall'Uruguay, ovvero che l'intesa aveva posto fine alla controversia con l'Argentina rispetto alla cartiera CMB » (§ 129). I giudici hanno aggiunto che, oltretutto, « al momento della sottoscrizione dell'intesa « si era discusso solo del progetto della cartiera CMB, e quindi l'intesa non può essere estesa anche al progetto della cartiera Botnia » (§ 130). La Corte ha così dedotto sul punto che « l'intesa del 2004 avrebbe potuto esonerare l'Uruguay dal rispetto della procedura prevista dall'art. 7 dello Statuto del 1975 solo se l'Uruguay avesse rispettato i termini stabiliti dall'intesa stessa... , ma ciò non avvenne » (§ 131).

La Corte è passata poi a valutare la rilevanza per il caso di specie dell'accordo raggiunto il 5 maggio 2005 tra i Presidenti di Argentina ed Uruguay, in seguito al quale i Ministri degli Esteri dei due Stati avevano annunciato il 31 maggio 2005 l'istituzione di un *High-Level Technical Group* (GTAN), deputato « allo studio, all'analisi e allo scambio di informazioni sugli effetti che la produzione di cellulosa avrebbe potuto determinare sull'ecosistema del bacino ambientale del fiume Uruguay », e al quale era stato chiesto di « redigere un rapporto nel termine di 180 giorni » (§ 132). Al riguardo la Corte ha osservato che « l'accordo istitutivo del GTAN, pur avendo creato un meccanismo di negoziazione in grado di consentire agli Stati di raggiungere gli stessi obiettivi dal meccanismo di negoziazione stabilito dall'art. 12 dello Statuto, non può tuttavia essere interpretato come espressione di un accordo delle parti per derogare agli altri obblighi procedurali previsti dallo Statuto » (§ 140). Ad avviso della Corte, infatti, la sospensione degli effetti di un trattato ai sensi dell'art. 57 della Convenzione di Vienna del 1969 « è possibile unicamente "in conformità con le previsioni del trattato" o "con il consenso di tutte le parti" » (§ 141). Inoltre, l'accordo del 2005 aveva istituito il GTAN, ma tale circostanza « non può essere interpretata come un'accettazione dell'Argentina alla costruzione delle cartiere » (§ 142). La Corte ha quindi concluso affermando che « per l'intera durata del periodo di consultazioni e negoziazioni previsto dagli artt. 7 e 12 dello Statuto, l'Uruguay non era legittimato a costruire o autorizzare la costruzione delle cartiere e dei relativi attracchi portuali » (§ 143).

In relazione al principio della buona fede, poi, i giudici hanno dichiarato che « lo Statuto del 1975 è perfettamente conforme a quanto richiesto dal diritto internazionale, in quanto il meccanismo di cooperazione tra gli Stati è governato proprio dal principio di buona fede » (§ 145). Si è infatti sostenuto che « in conformità al diritto internazionale consuetudinario, come riflesso dall'art. 26 della Convenzione di Vienna del 1969, "tutti i trattati entrati in vigore sono vincolanti tra le parti e devono essere rispettati da esse in buona fede », principio che « si applica a tutti gli obblighi derivanti da un trattato, inclusi

⁴ C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale - Prassi*, cit., pp. 98-99 e 554-557.

⁵ *Ibid.*, pp. 273-275.

quelli procedurali, che sono essenziali per la cooperazione tra gli Stati » (§ 145). In questo senso, secondo la Corte, « se una parte avvia la pianificazione di un'attività senza attendere che la procedura di cooperazione giunga al termine... le negoziazioni tra le parti non hanno alcun senso » (§ 147). Pertanto, ad avviso dei giudici, l'Uruguay avrebbe altresì violato « l'obbligo di negoziazione contenuto nell'art. 12 dello Statuto del 1975, unitamente al rispetto del meccanismo di cooperazione previsto dagli artt. 7 e 12 dello Statuto » (§ 149). Non altrettanto è stato invece affermato circa un'eventuale condotta illecita per il periodo successivo a quello previsto per le negoziazioni, in quanto « le parti non hanno stabilito in proposito alcun obbligo positivo » (§ 157).

Rispetto agli obblighi sostanziali, invece, la Corte ha analizzato se il comportamento dell'Uruguay avesse configurato o meno una violazione dello scopo dell'accordo previsto dall'art. 1 dello Statuto, ovvero di contribuire all'utilizzo ottimale e razionale del fiume. È stato affermato in proposito che la norma in questione « incide sull'interpretazione degli obblighi sostanziali, ma non pone di per sé diritti o obblighi specifici per le parti » (§ 173), pur rappresentando « la pietra angolare del sistema di cooperazione stabilita dallo Statuto e del meccanismo comune istituito per realizzare tale cooperazione » (§ 174). Norme maggiormente specifiche sarebbero invece l'art. 27 dello Statuto, « che sancisce la necessità di un nesso tra l'utilizzo equo e ragionevole delle risorse comuni e di un equilibrio tra lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente, aspetto essenziale per uno sviluppo sostenibile » (§ 177), nonché gli artt. 35 e 36 dello Statuto. Quest'ultima disposizione, tuttavia, nel richiedere agli Stati di coordinare le misure necessarie ad evitare alterazioni nell'equilibrio ecologico del bacino, « non impone il rispetto di tale obbligo da parte di un singolo Stato », bensì « un'azione comune coordinata con la Commissione », in quanto « riflette la dimensione di un interesse generale di cui è permeato lo Statuto » (§ 184). Imporrebbe però al contempo che « entrambi gli Stati adottino azioni positive al fine di evitare possibili alterazioni » (§ 185), così come statuito similmente dalla Corte nel caso *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros* del 25 settembre 1997⁶, agendo « con la dovuta diligenza » (§ 187). Secondo la Corte, nel caso di specie, « la vigilanza e la prevenzione sono senza dubbio gli aspetti più importanti per la preservazione dell'equilibrio ecologico », ma l'Argentina « non ha sufficientemente dimostrato che l'Uruguay abbia rifiutato di avviare un'azione coordinata per controllare eventuali alterazioni come previsto dall'art. 36 dello Statuto » (§ 189).

Allo stesso modo la Corte internazionale di giustizia ha escluso che l'Argentina avesse provato una violazione da parte dell'Uruguay dell'art. 41 dello Statuto, che prevede l'obbligo di adottare misure per la prevenzione dell'inquinamento dell'ambiente acquatico, in quanto « la responsabilità di uno Stato parte dello Statuto può essere richiamata solo se lo Stato abbia mancato di adempiere al proprio dovere di agire con diligenza e di prendere quelle misure idonee a rinforzare le regole interne in materia » (§ 197). I giudici hanno poi aggiunto che la definizione di inquinamento « deve essere determinata solo alla luce dell'art. 40 dello Statuto » (§ 198) e delle regole d'azione previste per la Commissione dall'art. 56 dello Statuto, non da ulteriori fonti. A questo proposito, la Corte ha osservato che « l'art. 41 dello Statuto impone l'obbligo per le parti di operare una valutazione di impatto ambientale delle proprie attività sull'ecosistema del bacino » (§ 204), ma che « né lo Statuto né altre norme di diritto internazionale descri-

vono il contenuto e lo scopo di una tale valutazione » (§ 205), e che neanche gli *UNEP Goals and Principles* possono essere utili a tal fine, in quanto « non sono strumenti vincolanti per le parti », pur potendo costituire delle linee-guida per l'adozione di una normativa interna in materia (§ 205). Ad ogni modo, ad avviso dei giudici, nel caso in esame non si può rinvenire una violazione del dovere di diligenza nel condurre una valutazione di impatto ambientale, in quanto non è stato dimostrato dall'Argentina che l'Uruguay « non abbia condotto una tale valutazione in ordine alla scelta di possibili siti alternativi, prima di determinare il luogo finale » (§ 210). La Corte si è altresì dichiarata « incompetente » a compiere « valutazioni tecniche circa la definizione della qualità delle acque » nei pressi della cartiera Botnia, in quanto sarebbe dovuto spettare alla Commissione amministrativa per il fiume Uruguay svolgere tale verifica (§ 214). I giudici hanno aggiunto che dallo Statuto non discenderebbe peraltro « alcun obbligo giuridico di consultare la popolazione dell'area » (§ 216), e che, quanto alle tecnologie degli impianti, non sembrerebbe « che gli scarichi abbiano oltrepassato i limiti posti dagli *standards* contemplati dall'autorizzazione concessa all'Uruguay » (§ 228). Circa la concentrazione di sostanze nocive nelle acque adiacenti la cartiera Botnia, i giudici hanno così chiarito che sotto il profilo probatorio « le allegazioni prodotte dall'Argentina non sono sufficienti » (§§ 239, 254, 259). Ad analoga conclusione si è giunti in relazione agli effetti sull'ambiente acquatico (§ 262) e per l'inquinamento dell'aria (§ 263). L'insieme di tali valutazioni ha così permesso alla Corte di affermare che « non vi è una prova evidente nei dati forniti per dimostrare che l'Uruguay non abbia agito con il grado di dovuta diligenza richiesto dal caso, o che gli scarichi della cartiera Botnia abbiano avuto effetti nocivi o pericolosi per gli esseri viventi, per la qualità delle acque o per l'equilibrio ecologico del fiume » (§ 265).

In conclusione, i giudici hanno statuito che per « entrambi gli Stati parti rimane l'obbligo di consentire alla Commissione amministrativa per il fiume Uruguay... di esercitare i poteri conferiti dallo Statuto del 1975, inclusa la sua funzione di monitoraggio della qualità delle acque e di valutazione dell'impatto delle attività della cartiera Botnia », chiedendo in particolare all'Uruguay di « continuare a monitorare le operazioni dei suoi impianti ai sensi dell'art. 41 dello Statuto e di assicurare la conformità della cartiera Botnia alle proprie regole di diritto interno e agli *standards* della Commissione » (§ 266). La Corte ha chiesto infine ad entrambi gli Stati di « proseguire una collaborazione... per promuovere un equo utilizzo del fiume e la protezione del suo ambiente » (§ 266).

La Corte ha pertanto dichiarato, con tredici voti contro uno, che l'Uruguay ha violato l'obbligo procedurale di cooperazione sancito dagli artt. 7 e 12 dello Statuto, ritenendo tale declaratoria una soddisfazione appropriata per l'Argentina, mentre, con undici voti contro tre, non ha rinvenuto una violazione degli obblighi sostanziali sanciti dagli artt. 35, 36 e 41 dello Statuto.

⁶ *Ibid.*, pp. 195-198, 208-209 e 304-305.