SIOI
UNA Italy
OSSERVATORIO
sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Recenti sviluppi in tema di innalzamento del livello del mare: la Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 12 ottobre 2026

Francesca Perrini
Professoressa associata di Diritto internazionale, Università di Messina

1. La genesi della Dichiarazione – Il 12 ottobre 2026 rappresenta una data importante per il dibattito internazionale sul tema dell'innalzamento del livello del mare, iniziato ormai parecchi anni orsono e la cui ultima tappa è costituita proprio dall'adozione della Dichiarazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite[1]. Il documento in oggetto segna un punto di svolta in un confronto che fino a questo momento sembrava riguardasse solo i piccoli Stati insulari e che, infatti, aveva confinato il dibattito all'interno del *Pacific Islands Forum*, dando vita ad alcuni solenni documenti, come la Dichiarazione di Malè del 1989 sul riscaldamento globale e l'innalzamento del livello del mare, la Dichiarazione del 2021 sulla conservazione delle zone marittime di fronte all'innalzamento del livello del mare, la Dichiarazione del 2023 sulla continuità dello Stato e la protezione delle persone di fronte all'innalzamento del livello del mare legato ai cambiamenti climatici. Un cambiamento di prospettiva, in senso più ampio (geograficamente e politicamente) si ha già con la decisione del 1° agosto 2024 dell'Assemblea generale, con la quale si riconosce la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale per far fronte all'innalzamento del livello del mare e, a tal fine, si incaricava il Segretario Generale di elaborare un rapporto e si chiedeva al Presidente della stessa Assemblea di convocare una riunione di alto livello in vista dell'adozione di una Dichiarazione[2].

Il passo successivo è dato dal Rapporto del Segretario Generale del 2026 (*Challenges to sea level rise and ways and aprroachs to adress it*)[3], che segna un cambio di passo nell'azione delle Nazioni Unite in materia di azioni di contrasto all'innalzamento del livello del mare, nella misura in cui il fenomeno non è più visto solo dal punto di vista della sua dimensione ambientale, ma come una minaccia sistemica e multidimensionale[4] che coinvolge ambiti diversi, che vanno dallo sviluppo sostenibile, ai diritti umani, all'economia, alla sicurezza internazionale, a questioni più propriamente giuridiche di diritto internazionale[5]. In tale prospettiva, non si pone solo l'accento sull'adattamento climatico o la riduzione delle emissioni, ma anche sulla sicurezza umana, la mobilità delle

[1] Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Declaration on Sea-Level Rise*, risoluzione A/RES/81/3 del 12 ottobre 2026.

[2] Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Addressing the challenges of sea level rise*, decisione del 1° agosto 2024, A/78/558.

[3] Segretario generale delle Nazioni Unite, *Challenges to Sea Level Rise and Ways and Approaches to Address It*, UN Doc. A/81/74, 2026.

[4] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report*, Geneva, 2023; D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 25-49.

[5] T. SCOVAZZI, *L'innalzamento del livello del mare e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 5-34; T. SCOVAZZI, *Sea-Level Rise and International Law: A European Perspective*, in D. VIDAS, D. FREESTONE, J. MCADAM (eds.), *International Law and Sea Level Rise*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2023, pp. 65-86.

persone, la continuità della sovranità territoriale, fino agli elementi costitutivi dello Stato. In tal senso, dunque, si conferma l'interconnessione tra settori diversi del diritto internazionale (ambientale, dei diritti umani, del diritto del mare) secondo il modello dell'approccio integrato già delineato nei noti pareri della Corte internazionale di giustizia[6], del Tribunale internazionale del diritto del mare[7] e della Corte interamericana dei diritti dell'uomo[8].

Dal punto di vista strutturale il Rapporto si compone di quattro parti: la prima su conoscenza, dati e scienza a supporto delle valutazioni e dei processi decisionali; la seconda su mezzi di sussistenza, sfide socio-economiche, cultura e patrimonio; la terza su adattamento, finanza e resilienza; la quarta sui profili giuridici. In primo luogo, il riferimento ai dati e alle caratteristiche è fondamentale per comprendere la portata del fenomeno. Al riguardo si evidenzia che tra il 2014 e il 2023 il livello medio globale del mare è aumentato di circa 4,7 millimetri all'anno che nel 2024 l'aumento ha raggiunto 5,9 millimetri e che se anche si rispettassero gli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi, una crescita di almeno 0,5 metri entro il 2100 sarebbe inevitabile. Negli scenari peggiori il livello del mare potrebbe superare un metro, con ipotesi estreme prossime ai due metri entro la fine del secolo. Il fenomeno coinvolge circa 770 milioni di persone che vivono in aree costiere situate a meno di cinque metri sopra il livello dell'alta marea. In termini di danni prodotti dall'innalzamento del livello del mare si evidenziano: il rischio di inondazioni, l'erosione costiera, la salinizzazione delle falde acquifere e la perdita dei mezzi di sostentamento. Ad essere colpiti sono, in modo particolare, i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, molti dei quali vedono già compromessa la propria abitabilità. Alcune stime indicano che entro il 2050 potrebbero verificarsi spostamenti di popolazione su scala senza precedenti, potenzialmente fino a 1,2 milioni di persone. Il Rapporto sottolinea inoltre le conseguenze sui diritti umani, tra cui il diritto alla vita, all'acqua, alla salute, all'abitazione, all'alimentazione e alla partecipazione culturale.

I costi economici sono enormi e riguardano le infrastrutture portuali e le reti di trasporto, il turismo costiero, la pesca e l'acquacoltura, i mercati assicurativi, i sistemi idrici e agricoli. Per far fronte all'emergenza si raccomandano strategie integrate che comprendono: sistemi di allerta precoce, difese costiere e infrastrutture resilienti, soluzioni basate su metodi naturali (come il ripristino di mangrovie, zone umide e barriere coralline), pianificazione territoriale e urbana orientata al rischio climatico, programmi di rilocalizzazione delle comunità maggiormente esposte. Il Rapporto denuncia, tuttavia, un forte deficit finanziario: i Paesi in via di sviluppo necessitano di circa 310-365 miliardi di dollari l'anno per l'adattamento, mentre i finanziamenti disponibili sono molto inferiori. Si richiede quindi una riforma dell'architettura finanziaria internazionale e un rafforzamento dei meccanismi per le perdite e i danni.

La parte più innovativa del Rapporto riguarda i profili di diritto internazionale che la questione dell'innalzamento del livello del mare solleva e che attengono alla

[6] Corte internazionale di giustizia, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Parere consultivo del 23 luglio 2025.

[7] International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Advisory Opinion No. 31, 21 maggio 2024.

[8]

personalità dello Stato, alla delimitazione degli spazi marini e alla protezione delle persone costrette a migrare. Con riferimento al problema degli Stati insulari che potrebbero perdere parte o la totalità del proprio territorio per effetto dell'inabissamento, il Rapporto si esprime in senso favorevole alla continuità della statualità per evitare fenomeni di apolidia e garantire il diritto all'autodeterminazione dei popoli interessati. L'erosione costiera, inoltre, potrebbe modificare le linee di base da cui dipendono le zone marittime previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. In ragione della certezza del diritto e per evitare instabilità e conflitti, si sostiene il mantenimento delle delimitazioni marittime già stabilite anche in presenza di cambiamenti fisici della costa. Infine, il Rapporto rileva l'assenza di un regime giuridico internazionale specifico per le persone costrette a migrare a causa dell'innalzamento del livello del mare. Per colmare tale lacuna, vengono proposti alcuni strumenti, quali: accordi sulla mobilità climatica, visti umanitari, misure contro la perdita della cittadinanza, garanzie per il trasferimento dei diritti sociali delle persone coinvolte.

Il Rapporto si conclude con le Raccomandazioni rivolte agli Stati, invitati a: accelerare la riduzione delle emissioni di gas serra, integrare il rischio climatico in tutte le politiche pubbliche, rafforzare i sistemi di monitoraggio e raccolta dati, aumentare significativamente i finanziamenti per l'adattamento, sviluppare strumenti giuridici specifici per il *sea-level rise*, rafforzare la cooperazione multilaterale e il sostegno ai Paesi più vulnerabili.

2. Il contenuto della Dichiarazione sull'innalzamento del livello del mare – Fin dalle prime disposizioni, la Dichiarazione sottolinea come l'innalzamento del livello del mare sia una conseguenza diretta del riscaldamento degli oceani e dello scioglimento dei ghiacciai e delle calotte polari, fenomeni in accelerazione che colpiscono soprattutto gli Stati insulari e le aree costiere più vulnerabili. Particolarmente rilevante il linguaggio usato dall'Assemblea generale che descrive il fenomeno come una esperienza vissuta da molte popolazioni e non come una semplice previsione scientifica in là da venire. Ciò evidenzia il passaggio dalla fase della prevenzione a quella della gestione concreta delle conseguenze climatiche. La Dichiarazione contribuisce pertanto a consolidare l'orientamento internazionale basato sull'urgenza dell'azione e sulla necessità di un approccio coordinato e multilivello.

Il testo della Dichiarazione non si discosta dal Rapporto del Segretario Generale, dal punto di vista strutturale, che, riflettendo un approccio integrato e multidisciplinare, riprende nei suoi quattro pilastri i quattro ambiti sopra ricordati, che risultano essere: conoscenza scientifica e dati; adattamento resilienza e finanziamento; dimensioni socio-economiche e culturali; aspetti giuridici.

Quanto al contenuto, il primo pilastro attribuisce un ruolo centrale alla ricerca scientifica, alla raccolta dei dati e alla cooperazione tecnologica tra Stati. Viene ribadita l'importanza degli studi e delle ricerche dell'International Panel on Climate Change e di altri organismi scientifici internazionali, riconoscendo che qualsiasi risposta efficace deve basarsi sulle migliori conoscenze disponibili. Particolarmente significativo è l'accento posto sul rafforzamento delle capacità scientifiche dei Paesi in via di sviluppo e degli Small Island Developing States, che spesso risultano i più esposti agli effetti dell'innalzamento

del livello del mare ma dispongono di minori risorse per monitorarne gli effetti.

Il secondo pilastro evidenzia la necessità di investimenti pubblici e privati per garantire la resilienza delle infrastrutture e delle comunità costiere. La Dichiarazione richiede un aumento considerevole dei finanziamenti internazionali, procedure di accesso semplificate ai fondi climatici e una maggiore cooperazione tra Stati e organizzazioni internazionali. Come il Rapporto, anche la Dichiarazione richiama soluzioni basate sulla natura (*nature-based solutions*), che dimostrano una crescente integrazione tra tutela della biodiversità e adattamento climatico.

Il terzo pilastro amplia la prospettiva oltre la dimensione ambientale e riconosce che l'innalzamento del livello del mare produce effetti profondi sulle economie, sui sistemi alimentari, sulle infrastrutture, sulla cultura e sulle identità delle comunità costiere. Particolarmente degno di nota è il riferimento alla perdita del patrimonio culturale materiale e immateriale, inclusi siti archeologici, luoghi sacri e tradizioni legate al territorio, secondo una concezione più ampia del danno climatico, che comprende elementi storici, identitari e culturali.

Il quarto pilastro costituisce probabilmente la parte più innovativa e rilevante dal punto di vista del diritto internazionale, nella misura in cui affronta tre questioni fondamentali: la stabilità delle zone marittime, la continuità dello Stato, la tutela delle persone colpite. Uno dei passaggi più significativi riguarda l'affermazione secondo cui le zone marittime già stabilite conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare possono essere mantenute anche qualora l'innalzamento del livello del mare modifichi fisicamente le linee di base dalle quali esse sono state tracciate. Si tratta di una posizione di grande rilievo ove si consideri il collegamento tra la delimitazione delle zone marittime e la geografia delle coste. Se queste ultime arretrano o addirittura scompaiono ne consegue una riduzione delle aree soggette alla giurisdizione degli Stati costieri. La Dichiarazione sposa, invece, la soluzione dell'inalterabilità delle delimitazioni degli spazi marini, finalizzata ad assicurare la certezza del diritto e la stabilità dei rapporti internazionali. Ciò riflette la posizione avanzata negli ultimi anni dai piccoli Stati insulari del Pacifico e potrebbe contribuire alla formazione di una norma consuetudinaria. Ancora più innovativa è l'affermazione secondo cui la scomparsa di uno degli elementi costitutivi dello Stato non comporta necessariamente la scomparsa dello Stato stesso. La Dichiarazione riconosce, infatti, una presunzione a favore della continuità dello Stato anche in presenza di significative perdite territoriali causate dall'innalzamento del livello del mare. Tale posizione affronta uno dei problemi attualmente più complessi della comunità internazionale: il destino degli Stati insulari che rischiano di essere sommersi, come Tuvalu, Kiribati o le Maldive. Pur non modificando formalmente i criteri classici della statualità contenuti nella Convenzione di Montevideo del 1933 sui diritti e doveri degli Stati, il testo suggerisce una loro interpretazione evolutiva, maggiormente orientata alla preservazione della continuità istituzionale e del mantenimento della personalità giuridica internazionale degli Stati insulari.

La Dichiarazione, infine, con riferimento alle persone colpite dal fenomeno dell'innalzamento del livello del mare si limita a confermare che gli Stati devono rispettare, proteggere e favorire i diritti umani delle persone colpite dall'innalzamento del livello del mare. È da evidenziare, a tale proposito, una differenza rilevante con il Rapporto del

Segretario Generale, in cui, più opportunamente si faceva espresso riferimento alla mobilità umana e alle migrazioni forzate, prevedendo anche possibili soluzioni a tutela delle persone coinvolte, come sopra ricordato[9].

3. La centralità del diritto internazionale – La Dichiarazione del 12 ottobre 2026 rappresenta uno degli strumenti più significativi degli ultimi anni nel processo di adattamento del diritto internazionale alle conseguenze del cambiamento climatico. Essa costituisce una risposta politica e giuridica ad un fenomeno che non viene più considerato una minaccia futura, bensì una realtà attuale, capace di incidere sulla sicurezza umana, sulla sovranità statale, sui diritti fondamentali. Uno degli aspetti più innovativi del documento è data dalla centralità del diritto internazionale, in virtù della quale la risposta all'innalzamento del livello del mare deve fondarsi sul diritto internazionale e, in particolare, sul diritto del mare quale risulta dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. La Dichiarazione assume una posizione importante nel dibattito contemporaneo: il cambiamento climatico non è soltanto una questione ambientale, ma anche una questione giuridica. Si riafferma, infatti, che la gestione dell'innalzamento del livello del mare deve avvenire nel rispetto delle norme esistenti, in particolare la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'Accordo di Parigi. Questa impostazione conferma la tendenza a interpretare il cambiamento climatico come un fenomeno trasversale, che richiede il coordinamento di differenti settori del diritto internazionale.

In tal senso la Dichiarazione si inserisce in una tendenza del diritto internazionale già tracciata e ravvisabile, tra l'altro, nell'attività consultiva di Corti internazionali, nei lavori della Commissione di diritto internazionale sul tema dell'innalzamento del diritto del mare.

Quanto all'attività consultiva delle Corti internazionali vengono in rilievo il parere n. 32 del 29 maggio 2025 sull'emergenza climatica e i diritti umani della Corte interamericana dei diritti dell'uomo; il parere n. 31 emesso dal Tribunale internazionale per il diritto del mare il 21 maggio 2024; il parere reso dalla Corte internazionale di giustizia sugli *Obblighi degli Stati rispetto al cambiamento climatico*, reso il 23 luglio 2025, tutti richiamati nel Rapporto del Segretario Generale e solo l'ultimo richiamato nella Dichiarazione dell'Assemblea generale[10].

---

[9] Nell'ampia bibliografia sulle migrazioni ambientali si veda F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018; J. MCADAM (ed.), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, 2024; F. AMATO, V. CAROFALO, A. DEL GUERCIO, A. FAZZINI, V. GRADO, E. IMPARATO, A. LIGUORI, *Cambiamento climatico, diritti umani e migrazioni internazionali*, Napoli, 2025.

[10] Per i quali, *ex multis*, si veda M. COLLI VIGNARELLI, *Ripartire con le idee chiare: il contributo della Corte internazionale di giustizia all'azione per il clima*, in *SIDIBlog*, 18 settembre 2025, consultabile al sito www.sidiblog.org; M. B. GALANTUCCI, *Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati: breve riflessione sulle possibili ricadute di un parere della Corte internazionale di giustizia in termini di prassi statali e giustizia ambientale*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, consultabile al sito www.osorin.it, aprile 2023; A. LONGO, *Passing on the baton: a few reflections on the applicable law in the ITLOS advisory opinion on climate change and ocean acidification*, in *SIDIBlog*, 28 giugno 2024, consultabile al sito www.sidiblog.org; A. PRETI, *Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, giugno 2024, consultabile al sito www.osorin.it,; T. SCOVAZZI, *Il parere*

L'attività consultiva citata oltre a testimoniare il superamento della concezione di *self-contained regimes*, per fare spazio ad una sempre più proficua osmosi tra norme appartenenti a settori diversi del diritto internazionale è anche punto di riferimento dei lavori della Commissione di diritto internazionale sul tema dell' "Innalzamento del livello del mare in relazione al diritto internazionale", in cui le questioni sopra evidenziate sono oggetto di studio e di approfondimento e per le quali si prevede l'elaborazione di apposite Linee guida. Allo stato attuale, in seno alla Commissione, è emerso l'orientamento di distinguere le due questioni della continuità dello Stato e i temi relativi al diritto del mare, ritenendo che per la prima sarà sufficiente il rapporto finale del Gruppo di studio, mentre per la seconda occorrerebbero iniziative di riforma specifiche[11].

4. Brevi considerazioni conclusive – La Dichiarazione segna certamente un passo avanti verso una maggiore integrazione tra diritto internazionale dell'ambiente, diritti umani, diritto del mare. Resta il fatto che, dal punto di vista giuridico la Dichiarazione non ha valore vincolante. Tuttavia, la sua portata non deve essere sottovalutata, come testimonia la scelta politica di procedere all'adozione mediante *consensus*, che denota la volontà di conferire all'atto una certa solennità in virtù della generale accettazione da parte della comunità internazionale. Si tratta di un dato di non poco conto ove si consideri che le implicazioni giuridiche dell'innalzamento del livello del mare necessitano una regolamentazione giuridica internazionale, che, allo stato attuale, non è dato sapere se sarà di tipo pattizio o consuetudinario. Ciò che è necessario è che vi sia una svolta in tal senso da parte degli Stati e per questo la su menzionata generale accettazione non può che essere positivamente valutata.

A fronte di tale nota positiva, un limite contenutistico della Dichiarazione va evidenziato ed attiene alla parte relativa alla tutela delle persone. In questo caso, infatti, il testo si limita a richiamare la necessità che siano rispettati i diritti umani. Un richiamo che è al tempo stesso debole e scontato. Debole nella misura in cui si riferisce genericamente a persone colpite dal fenomeno dell'innalzamento del livello del mare e non, invece, a persone costrette a migrare, che, come è evidente, vivono una condizione certamente più grave. Scontato (ma non per questo inutile) perché i diritti umani devono essere rispettati e garantiti sempre e a maggior ragione quando situazioni particolari rischiano di comprometterne il godimento. In questo senso, la Dichiarazione è l'ennesima occasione mancata di una presa di posizione più incisiva a favore della tutela dei migranti ambientali.

Novembre 2026

consultivo della Corte Internazionale di Giustizia sul cambiamento climatico, in *RGAonline*, n. 68 ottobre 2025, consultabile al sito www.rgaonline.it.

[11] Sullo studio della Commissione di diritto internazionale v. M. STARITA, *The International Law Commission's Study Group on Sea Level Rise in Relation to International Law and Its Impact on International Law*, in E. FORNALÉ (ed.), *Sea Level Rise. Implications for Human Rights, Security and Peace*, Cham 2026, p. 61.