

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra in Organizzazioni Internazionali

L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE  
PER L'AMBIENTE:

PRINCIPI, DICHIARAZIONI E  
LO UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Salvatore Cherveddu

Matr. 619972

CORRELATORE

Prof. Paolo De Caterini

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

**L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'AMBIENTE:  
PRINCIPI, DICHIARAZIONI E LO UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME.**

**Indice**

<b><u>I - L'EMERGENZA CLIMATICA GLOBALE E LA POLITICA INTERNAZIONALE</u></b>	<b>3</b>
<b>I.I - L'INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE E IL REPORT 2013/2014</b>	<b>6</b>
<b>I.II - AMBIENTE E CONFLITTI UMANI: UN RAPPORTO IN EVOLUZIONE</b>	<b>12</b>
<b><u>1 - L'ONU, FORUM PERMANENTE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE</u></b>	<b>21</b>
SCHEDA 1: IL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE	24
1.1 - LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE: SCOPI E INTERPRETAZIONI	25
1.2 - LA DIFESA DEI DIRITTI UMANI E LA SALVAGUARDIA AMBIENTALE	32
1.3 - L'ASSEMBLEA GENERALE E IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE: FUNZIONI E RESPONSABILITÀ	43
<b><u>2 - LE DICHIARAZIONI DI PRINCIPI, LE CONVENZIONI E LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE</u></b>	<b>51</b>
SCHEDA 2: UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE	54
2.1 - LA DICHIARAZIONE DI PRINCIPI: BASE DELLA INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW	59
SCHEDA 3: L'INTERVENTO DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA (ICJ)	65
2.2 - LE CONFERENZE SULL'AMBIENTE DELLE NAZIONI UNITE DAL 1972 AL 2012	81
2.3 - L'AGENDA 21: IL PIANO D'AZIONE DELL'EARTH SUMMIT PER L'AMBIENTE	101
<b><u>3 - LO UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME TRA PASSATO, PRESENTE E FUTURO.</u></b>	<b>105</b>
3.1 - LE FUNZIONI, I PROGETTI E I TRAGUARDI DELL'UNEP	118
3.2 - CRITICHE E PROPOSTE PER UNA RIFORMA DEL PROGRAMMA AMBIENTALE	129
3.3 - I PROGETTI PER LA FORMAZIONE DI UN'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELL'AMBIENTE	137
<b><u>CONCLUSIONI</u></b>	<b>144</b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA</u></b>	<b>145</b>
DOCUMENTI	148
SITOGRAFIA	150

*«Earth provides enough to satisfy every man's needs, but not every man's greed.»*

**Mohandas Karamchand “Mahatma” Gandhi\***

*«La nature mêle quelquefois ses effets et ses spectacles à nos actions avec une espèce d'à-propos sombre et intelligent, comme si elle voulait nous faire réfléchir.»*

**Victor-Marie Hugo\*\***

*«We rich nations, for that is what we are, have an obligation not only to the poor nations, but to all the grandchildren of the world, rich and poor. We have not inherited this earth from our parents to do with it what we will. We have borrowed it from our children and we must be careful to use it in their interests as well as our own. Anyone who fails to recognise the basic validity of the proposition put in different ways by increasing numbers of writers, from Malthus to The Club of Rome, is either ignorant, a fool, or evil.»*

**Moses Henry Cass\*\*\***

\*PYARELAL NAYAR, *Mahatma Gandhi: The Last Phase*, Part II, Volume X, Navajivan Publishing House, Ahmedabad, 1958, page 552.

\*\*VICTOR HUGO, *Les Misérables*, Volume 1, Éditions Lacroix, Paris, 1862, page 131.

\*\*\*Australian Government Digest, Volume 2, Number 4, 1975 (1 October 1974 – 31 December 1974), (Text of speech on Environmental Policy given by Dr. Moses Henry Cass, Minister for the Environment and Conservation for Australia, Speech was delivered on November 13, 1974 at the Ministerial Meeting of the O.E.C.D. Environment Committee in Paris), Start Page 1143, Quote Page 1145, Australian Government Publishing Service, Canberra, Australia.

## **I - L'emergenza climatica globale e la politica internazionale**

Il presente elaborato si propone di esaminare il ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite all'interno del sistema politico internazionale per quanto concerne la protezione ambientale, la tutela della natura e la promozione di uno sviluppo umano, sociale ed economico, in sintonia con la sostenibilità delle risorse del pianeta.

È difatti innegabile oramai che lo sfruttamento intensivo dell'ambiente, da parte dell'umanità nel suo complesso, ponga dei seri problemi alla sopravvivenza della stessa razza umana: l'erosione del patrimonio forestale globale, l'impoverimento del sottosuolo e il consumo delle riserve mondiali di acqua dolce, l'utilizzo massivo di metodi e tecnologie per la coltura, la pesca e l'allevamento di carattere non sostenibile nonché un inquinamento aereo e terracqueo senza precedenti nella storia dell'umanità, sono solo alcuni dei caratteri immediatamente visibili di tale allarmante fenomeno.

In effetti, ciò che preoccupa maggiormente la comunità scientifica internazionale è l'insieme delle conseguenze di carattere potenzialmente irreversibile che scaturirebbero dalla mancata risoluzione di tali problemi; ossia lo stravolgimento delle peculiari caratteristiche del clima che regolano da centinaia di migliaia di anni l'ecosistema del pianeta, il cosiddetto "climate change" e i fenomeni naturali a esso connessi.

Dato che il problema assume, per sua natura intrinseca, carattere transfrontaliero e globale, le soluzioni e le misure necessarie al contrasto di tale fenomeno possono essere ricercate quasi esclusivamente a livello internazionale. La definizione di standard e regole comuni, la dichiarazione di principi e l'implementazione delle norme da essi derivanti diviene quindi un passo fondamentale al fine del raggiungimento degli obiettivi che, in svariate occasioni quali forum di alto livello e conferenze intergovernative, sono stati selezionati per portare avanti la lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale.

Gli studi scientifici al riguardo si susseguono numerosi, specialmente negli ultimi anni, sintomo di un interesse crescente della popolazione mondiale nei confronti del fenomeno, non più appannaggio esclusivo di alcuni settori della società civile particolarmente sensibili alla questione, quali le

associazioni ambientaliste o ecologiste. Il problema della sostenibilità ambientale è divenuto, infatti, un tema di grande importanza nel dibattito pubblico quotidiano di numerose nazioni, tanto da assurgere al grado di questione politica di massima urgenza in alcuni ordinamenti statali, in altre parole quelli colpiti in maniera eccezionale da eventi naturali catastrofici sempre con maggior frequenza e intensità. Si pensi a tal proposito all'istituzione di specifici dipartimenti ministeriali, all'aumento dei fondi destinati alla ricerca scientifica e al crescente impegno diplomatico nelle apposite sedi istituzionali internazionali che, alcuni Paesi, specialmente insulari e in via di sviluppo, hanno intrapreso con l'obiettivo di manifestare pubblicamente le proprie preoccupazioni al riguardo.

Il 27 settembre 2012, ad esempio, alcuni capi di Stato dei Paesi ACP (African, Caribbean and Pacific Countries), in rappresentanza dei rispettivi popoli, hanno richiesto all'Assemblea Generale delle NU l'attuazione immediata di un piano d'azione per un contrasto efficace delle cause che hanno scatenato la presenza di inusuali e distruttive piogge torrenziali nei rispettivi territori, nonché il lento ma continuo innalzamento del livello del mare, il quale pone a rischio la sopravvivenza stessa di tali popoli e nazioni. Il Primo Ministro Winston Baldwin Spencer di Antigua e Barbuda, isole caraibiche, ha dichiarato «we cannot wait for our lands to disappear before we act», affermando inoltre che nessun Paese, per quanto piccolo esso sia, debba o possa scomparire a causa dell'inerzia della comunità internazionale. Nel proprio intervento ha avvertito i membri dell'Assemblea che «the threat is real, our sea-levels are rising, there is coral bleaching beyond the depths of our shores, and hurricanes are becoming more recurrent and severe. The UNFCCC [UN Framework Convention on Climate Change] needs to take concrete steps in order to protect Small Island Developing States and other exposed countries from the threats of climate change».<sup>1</sup>

In questa e molte altre occasioni, numerosi leader politici hanno espresso identiche preoccupazioni, alimentando e pubblicizzando il dibattito politico sulla questione del cambiamento climatico in seno alla comunità internazionale e alle stesse Nazioni Unite, già promotrici di alcuni progetti concernenti la tutela dell'ambiente.

---

<sup>1</sup> Tratto dall'archivio dell'UN News Center, *At UN, leaders of small nations voice concerns over climate change and development*, 27 Settembre 2012, New York, USA.

L'ONU, infatti, tramite le proprie agenzie specializzate e le organizzazioni internazionali che a essa fanno riferimento, si è dotata con il passare degli anni di un vasto, quanto dispersivo, programma di sostegno ambientale. Precedentemente al 1972, anno della creazione del Programma Ambientale del quale seguirà un'approfondita disamina in seguito, le NU avevano utilizzato la Food and Agricultural Organization (FAO), l'International Labour Organization (ILO) e la World Health Organization (WHO) come portatori di autonome istanze di carattere ambientale nei rispettivi campi di specializzazione;<sup>2</sup> successivamente al 1972, e nonostante la creazione di un'istituzione ad hoc, alcune organizzazioni delle NU, tra cui il gruppo World Bank e la United Nations Industrial Development Organization (UNIDO),<sup>3</sup> hanno continuato ad esercitare in maniera indipendente le proprie funzioni relative alla salvaguarda dell'ambiente e delle risorse naturali.

Questa frammentazione delle competenze ha senza dubbio danneggiato l'efficacia dell'azione delle NU, limitando le potenzialità che l'aggregazione coordinata dell'operato di tali istituzioni avrebbe potuto ottenere altrimenti. Pertanto, il 2013/2014, biennio della pubblicazione del Rapporto sull'ambiente dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), diviene per l'opinione pubblica, le organizzazioni non-governative e i governi statali maggiormente interessati alla questione, un'occasione di rilancio della richiesta di un'azione coordinata globale delle Nazioni Unite per la lotta effettiva al disastro ambientale in corso.

In concomitanza con tal evento si è colta quindi l'occasione di comporre questo elaborato, che vuole ripercorrere le tappe fondamentali del lavoro delle Nazioni Unite per ciò che riguarda una visione unitaria e coerente del problema concernente la protezione dell'ambiente e la tutela del pianeta, con l'obiettivo di fornire al lettore un quadro di riferimento generale sulla questione.

---

<sup>2</sup> GRAY MARK ALLAN, *The UNEP: an Assessment*, in: *Environmental Law*, vol. 20, 1990, p. 293.

<sup>3</sup> IVANOVA MARIA, *Designing the United Nations Environment Programme: a Story of Compromise and Confrontation*, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 7, 2007, p. 345.

## **II - L'Intergovernmental Panel on Climate Change e il report 2013/2014**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel 1988, attraverso la risoluzione 43/53 dell'Assemblea Generale,<sup>4</sup> rese ufficiale la creazione dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), un'istituzione scientifica creata congiuntamente dallo United Nations Environment Programme (UNEP) e dalla World Meteorological Organization (WMO) con lo scopo di analizzare e comprendere l'impatto dei cambiamenti climatici globali.

Proprio l'IPCC, grazie al contributo di migliaia di scienziati provenienti da ogni parte del mondo, ha pubblicato il 27 settembre 2013 la prima parte del proprio dettagliato report sulle condizioni del pianeta, nel quale sono trattate non solo analisi statistiche e serie storiche, ma anche proiezioni future su eventuali scenari possibili relativi all'aumento o alla diminuzione dell'impatto dell'inquinamento umano sull'ambiente.

Le conclusioni di tale rapporto sono allarmanti e rendono noto il fatto che, grazie ad un'ampia ricerca scientifica di dimensioni globali, il nostro pianeta è oggi sottoposto alle devastanti conseguenze derivanti da un fenomeno denominato Global Warming, ossia da un aumento della temperatura superficiale e atmosferica della Terra di carattere eccezionale.

L'avvento delle tecnologie industriali risalenti alla fine del XVIII e a tutto il corso del XIX secolo, al quale sono seguiti i continui progressi della tecnica e dell'ingegneria umana, ha innescato un meccanismo le cui conseguenze sono oggi di dominio pubblico: l'incremento progressivo delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera e l'impatto che la società contemporanea ha avuto sull'ambiente circostante hanno modificato in maniera sostanziale le caratteristiche millenarie del clima mondiale.<sup>5</sup> Nella prima parte introduttiva del report citato in precedenza si afferma difatti, immediatamente, che: «warming of the climate system is unequivocal, and since the 1950s, many of the observed changes are unprecedented over decades to millennia. The

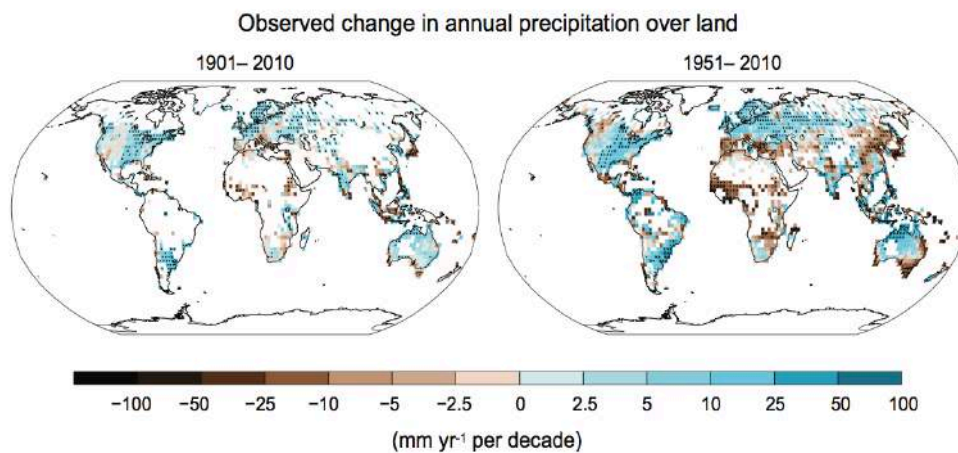
---

<sup>4</sup> A/RES/45/53. Protection of global climate for present and future generations of mankind, 70th plenary meeting, 6 December 1988.

<sup>5</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *IPCC, 2013: Summary for Policymakers*, in: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 11.

atmosphere and ocean have warmed, the amounts of snow and ice have diminished, sea level has risen, and the concentrations of greenhouse gases have increased».<sup>6</sup>

Tali cambiamenti influenzano in via diretta e indiretta gli individui di tutto il globo, ma alcuni fenomeni naturali che da essi derivano affliggono aree che, per la propria conformazione e le proprie caratteristiche, sono maggiormente vulnerabili.



**Figura 1: Variazione delle precipitazioni annuali 1901-2010 / 1951-2010<sup>7</sup>**

Si pensi ad esempio a tutti quei Paesi che si trovano in zone desertificate caratterizzate da un clima prettamente arido: l'estrema variabilità delle precipitazioni annue (fig. 1) che deriva dai fenomeni sopracitati danneggia in maniera irreparabile la programmazione dei raccolti elaborata dalle popolazioni locali. Periodi di siccità sempre più lunghi e precipitazioni torrenziali improvvise e inaspettate distruggono le già scarse possibilità di fronteggiare le periodiche carestie che affliggono tali territori. Oppure si faccia riferimento ai Paesi caratterizzati dalle stagioni monsoniche, le quali vanno incontro alla formazione di uragani e tempeste dal carattere sempre più impetuoso e distruttivo.

<sup>6</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 4.

<sup>7</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 8.



Considerando infine che, spesso, tali Paesi sono anche soggetti a problemi endemici di natura economica e sociale, si pensi agli Stati dell’Africa subsahariana secondo gli studi dell’International Development Association (IDA), l’effetto cumulato di tali fenomeni naturali comporta una distruzione d’immani dimensioni.

Per quanto riguarda gli oceani, ossia la maggiore preoccupazione dei piccoli Stati insulari citati in precedenza, il rapporto dell’IPCC conferma il contenuto delle dichiarazioni rilasciate dinanzi all’Assemblea Generale dai vari rappresentanti politici di tali popolazioni: non solo il livello dei mari è in costante aumento, ma vi è inoltre una diminuzione del tasso di acidità degli stessi, parametro essenziale per la presenza della vita marina, la quale è già seriamente compromessa dalle attività umane di pesca intensiva.

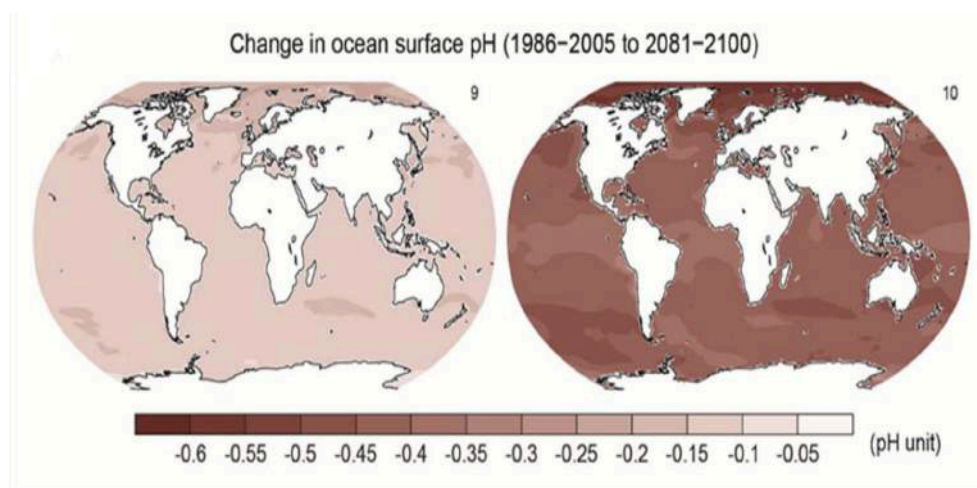


Figura 2: Cambiamenti del pH superficiale degli oceani (registrato/previsto)<sup>8</sup>

Gli studi scientifici effettuati e riportati in tale lavoro di carattere globale pongono l’attenzione sulle responsabilità umane relative al cambiamento climatico in corso. Ciò al fine di dimostrare analiticamente il bisogno di un piano d’azione correttivo dei comportamenti umani che danneggiano l’ambiente naturale, piano d’azione tanto più efficace quanto più coordinato a livello sovranazionale, specie all’interno di un forum indipendente qual è l’Organizzazione delle Nazioni Unite.

<sup>8</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 22.

L'apparente divisione del mondo accademico, riportata dai media generalisti, fra coloro che ritengono il fenomeno in atto una conseguenza dell'attività umana post-industriale e coloro che invece negano tale responsabilità può essere facilmente superata grazie ai dati messi a disposizione dall'IPCC.

Le immagini seguenti mostrano la variazione della temperatura globale attraverso l'uso di una scala cromatica che lascia poco spazio all'interpretazione personale: la temperatura superficiale mondiale è aumentata in maniera eccezionale proprio nel secolo di maggiore impatto dell'uomo sul pianeta Terra, a causa dell'uso intensivo di macchinari e tecnologie inquinanti su scala globale.

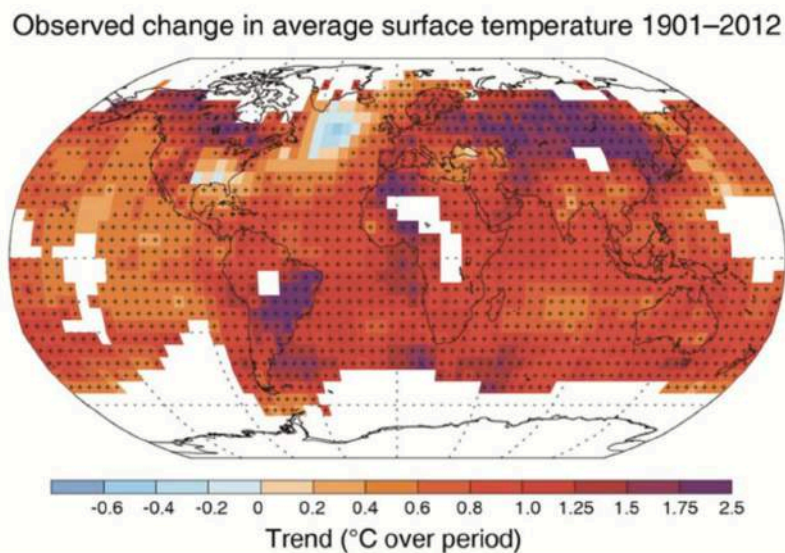


Figura 3: Cambiamento della temperatura media superficiale dal 1901 al 2012<sup>9</sup>

La proiezione successiva mostra invece il rischio di un imponente aumento dell'incidenza di tale fenomeno nel caso in cui non si adottassero immediati, drastici, provvedimenti per un'inversione di rotta. I dati mostrano, infatti, che gli scenari ipotizzati potrebbero essere modificati a seconda dell'ammontare e dell'efficacia delle contromisure che gli Stati decidessero di adottare dal momento stesso della pubblicazione del report.

<sup>9</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 6.

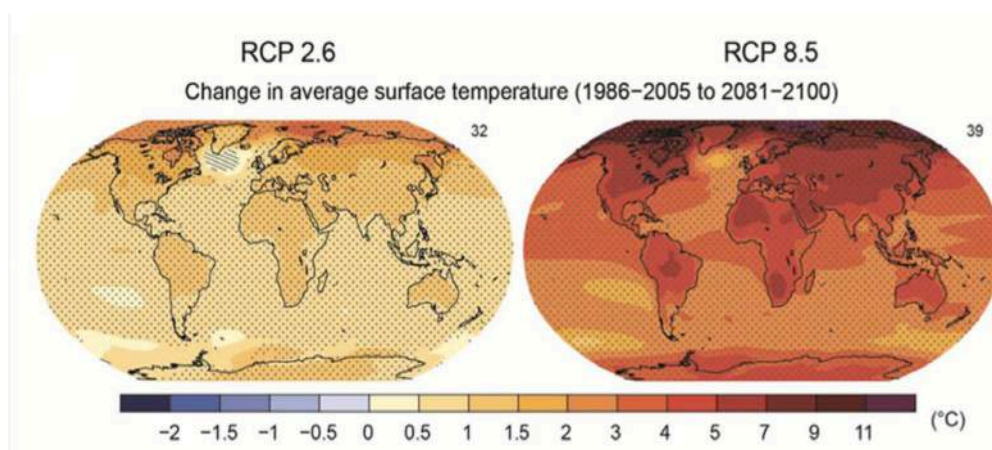


Figura 4: Cambiamenti nella temperatura media superficiale (registrato/previsto)<sup>10</sup>

Per confermare quanto sostenuto in precedenza sulla responsabilità umana relativa a tali cambiamenti, nel report si rende evidente, ad esempio, che «there is high confidence that changes in total solar irradiance have not contributed to the increase in global mean surface temperature over the period 1986 to 2008, based on direct satellite measurements of total solar irradiance»<sup>11</sup> e al contempo che quindi «it is extremely likely that more than half of the observed increase in global average surface temperature from 1951 to 2010 was caused by the anthropogenic increase in greenhouse gas concentrations and other anthropogenic forcing together».<sup>12</sup>

Sempre a fattori antropogenici sono direttamente collegabili il riscaldamento della troposfera e degli oceani, la perdita di superficie glaciale artica, la maggior frequenza di ondate di calore estremo in varie parti del globo e l'innalzamento del livello dei mari.<sup>13</sup>

Lo studio dell'IPCC, però, per quanto chiaro ed esplicativo, mostra solamente il cambiamento in atto come una successione di condizioni climatiche naturali in mutamento. Per quanto poi tale studio possa suggerire alcune risposte di carattere prettamente scientifico alla questione, la decisione finale sull'implementazione di tali risposte dipende esclusivamente dalle scelte del decisore politico, sia esso di livello

<sup>10</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 22.

<sup>11</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 19.

<sup>12</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 17.

<sup>13</sup> STOCKER T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, pp. 17-19.

nazionale o internazionale. Quanto esposto fino a questo punto, ossia il tipo e l'entità dei cambiamenti in atto, non può comunque rendere in maniera sufficiente l'idea delle correlazioni negative che il degrado ambientale, e il cambiamento del clima che ne consegue, comporti, già nel presente, su tutti gli aspetti della vita dell'uomo.

Con le parole di Sanne Tikjøb and Dorte Verner si può affermare infatti che « climate change is the defining challenge of our time. More than an environmental issue, climate change and variability threaten to reverse recent progress in poverty reduction and economic growth ». <sup>14</sup> Essi, eseguendo il proprio lavoro di ricerca di tale correlazione nei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, rendono evidente che il degrado ambientale riguarda tanto la disponibilità di acqua quanto quella di terreni utilizzabili per le attività umane, minaccia al contempo il diritto alla salute e quello all'alimentazione, esacerba le condizioni di vita dei poveri, dei malati e degli emarginati. <sup>15</sup> Per questi motivi si porterà avanti in questo elaborato la disamina delle principali correlazioni che intercorrono tra il danneggiamento dell'ambiente a livello globale e la difesa dei diritti umani, come generalmente riconosciuta dalla comunità internazionale. La questione climatica, difatti, riguarda tutti gli aspetti della vita umana, tanto da poter essere considerata senza remore un pericolo per il diritto stesso alla vita.

---

<sup>14</sup> TIKJØB SANNE, VERNER DORTE, *Conclusion*, in: VERNER DORTE (edited by) *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate : Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010, p. 305.

<sup>15</sup> TIKJØB SANNE, VERNER DORTE, *op.cit.*, p. 305.

## I.II - Ambiente e conflitti umani: un rapporto in evoluzione

Il rapporto tra degrado ambientale e diritti umani sarà analizzato in seguito, quando si parlerà del rapporto che la tutela dell'ambiente ha con la Carta delle NU e i diritti fondamentali elencati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. In questo paragrafo invece si vuole fornire qualche elemento d'analisi della teoria, in via di formazione all'interno del mondo accademico, del rapporto sempre più stringente tra inquinamento ambientale, fenomeni naturali eccezionali, violenza umana e conflitti.

Se difatti tale lavoro vuole brevemente descrivere le varie sfaccettature che riguardano il tema della protezione ambientale in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, allora è necessario un riferimento alla presenza, presente e/o futura, di conflitti legati a tematiche ambientali.

Il Consiglio di Sicurezza, uno dei principali organi dell'Organizzazione, detiene difatti, in base all'art. 24 della Carta delle NU, la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.<sup>16</sup>

Secondo le indicazioni dell'art. 39 «il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione».<sup>17</sup> Ebbene, se la parola "pace" può essere intesa sia come assenza di conflitti internazionali o nazionali, sia come insieme di circostanze sociali, politiche ed economiche che impediscano l'insorgere dei conflitti stessi,<sup>18</sup> allora bisogna appurare se danni ambientali di dimensioni tali da condizionare il clima terrestre possano essere considerati una «minaccia alla pace».

Per poter meglio esplicitare come effettivamente ciò possa avvenire, bisogna considerare l'insieme di eventi conflittuali che, sempre con maggior frequenza, possono essere ricollegati allo sfruttamento di risorse naturali indispensabili alla vita, come le sorgenti d'acqua, o ad altri macro fenomeni sociali come le migrazioni di massa in seguito ad eventi naturali disastrosi.

I canali attraverso i quali i cambiamenti climatici possono influenzare la sicurezza umana e condizionare l'emergere di conflitti, sia di carattere

---

<sup>16</sup> FROWEIN JOCHEN A., *United Nations (UN)*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

<sup>17</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, (Nona Edizione) 2012, p. 467.

<sup>18</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 221.

interno che internazionale, sono stati per semplicità e chiarezza espositiva qui riassunti in tre principali categorie, che riflettono le opinioni della letteratura emergente sul tema:

- 1) conflitti legati alla lotta per la conquista delle risorse naturali indispensabili;
- 2) conflitti legati all'indebolimento dello Stato in seguito a catastrofi naturali;
- 3) conflitti legati alla pressione migratoria di popolazioni in fuga da territori devastati da fenomeni naturali o resi invivibili in seguito ai cambiamenti climatici.<sup>19</sup>

Nel proseguire vi è però da fare un'importante premessa: i cambiamenti climatici, derivati dalla continua aggressione umana all'ambiente circostante, sono la causa di fenomeni eccezionali la cui portata di danni è però da considerare come inversamente proporzionale al grado di ricchezza economica e organizzazione sociale che gli individui hanno conseguito nei rispettivi territori. In altri termini: gli Stati dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti d'America, oltre a beneficiare di condizioni climatiche più favorevoli di altre zone del mondo, sono anche meglio preparati, per varie ragioni, ad affrontare le sfide climatiche che gli si pongono dinanzi a loro. Le risorse di cui dispongono e le tecnologie da essi detenute permettono loro difatti un'opera di prevenzione dei cataclismi nettamente maggiore rispetto a un qualsiasi Paese in via di sviluppo, per non parlare del grado di evoluzione dell'apparato logistico e tecnico connesso sia alle fasi d'emergenza, ossia durante la crisi, che a quelle successive a essa e relative alla ricostruzione e alla riorganizzazione sociale ed economica.

Si ricordi difatti, che quando ogni discussione scientifica, politica o programmatica verta su temi che riguardano in maniera diretta o indiretta le comunità umane, l'indeterminatezza dell'analisi data dalla correlazione di numerosi fattori interconnessi tra loro è sempre presente. La comunità

---

<sup>19</sup> RUBIN OLIVIER, *Conflict and Climate Change*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate : Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010, pp. 223-224; BARNETT JON, ADGER W. NEIL, *Climate change, human security and violent conflict*, in: *Political Geography*, vol. 26, 2007, p.643.

internazionale, e l'ONU in particolare, deve misurarsi con la presa di coscienza che la sicurezza umana è posta a rischio da tali fenomeni naturali in misura maggiore di quanto non si possa pensare. Considerando le condizioni di vita di 2/3 della popolazione mondiale non può non apparire preoccupante tale riflessione:

The vulnerability (potential for loss) of people to climate change depends on the extent to which they are dependent on natural resources and ecosystem services, the extent to which the resources and services they rely on are sensitive to climate change, and their capacity to adapt to changes in these resources and services. In other words, the more people are dependent on climate sensitive forms of natural capital, and the less they rely on economic or social forms of capital, the more at risk they are from climate change. Yet environmental change does not undermine human security in isolation from a broader range of social factors. These include, among other things, poverty, the degree of support (or conversely discrimination) communities receive from the state, their access to economic opportunities, the effectiveness of decision making processes, and the extent of social cohesion within and surrounding vulnerable groups. These factors determine people and communities' entitlements to economic and social capital that in turn determine their capacity to adapt to climate change so that the things that they value are not adversely affected.<sup>20</sup>

Messa in evidenza questa premessa, è utile ora analizzare brevemente i tre punti citati in precedenza. Innanzitutto, come accennato al punto 1) i conflitti possono sorgere dalla diminuzione dell'ammontare di risorse elementari disponibili, quali ad esempio l'acqua, che diversi gruppi d'individui condividono fra loro. Nell'Africa Sub-Sahariana, dove vi è una scarsità naturale di determinate risorse essenziali, si segnala una marcata tendenza all'aumento di conflitti tra clan che, a seguito di periodi temporali segnati da precipitazioni anomale, ricorrono alla lotta armata per la conquista delle fonti di sostentamento.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> BARNETT JON, ADGER W. NEIL, *op. cit.*, p. 641.

<sup>21</sup> FJELDE HANNA, UEXKULL NINA VON, *Climate triggers: Rainfall anomalies, vulnerability and communal conflict in Sub-Saharan Africa*, in: *Political Geography*, vol. 31, 2012, p. 446.

Se ci si sofferma alla comparazione di due mappe, l'una proveniente dagli studi climatici dell'IPCC (fig. 6),<sup>22</sup> l'altra derivata dagli studi sul campo di Fjelde e Uexkull relativa alla distribuzione dei conflitti (fig. 5),<sup>23</sup> si può notare immediatamente come tale teoria possa essere verificata nella realtà:

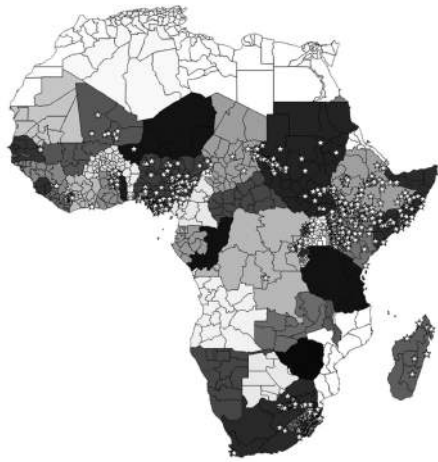


Figura 5: Africa e Conflitti

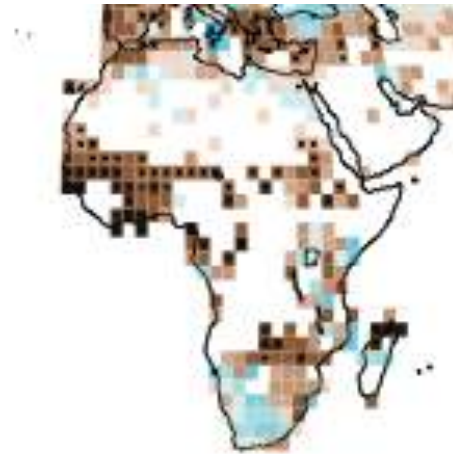


Figura 6: Africa e Precipitazioni

Tali conflitti locali possono poi degenerare, ad esempio a causa di strumentalizzazioni religiose o politiche, e coinvolgere migliaia d'individui nell'arco di un breve lasso di tempo: si osservi sopra come solo i territori somali possano essere considerati un'eccezione a tale tendenza, dato che il conflitto è dovuto in quel caso principalmente ad altri fattori.

È comunque sempre e soprattutto in tali territori, come già segnalato prima, affetti da numerosi problemi di vario genere, che la stabilità dell'ordine costituito può essere messa a rischio in maniera considerevolmente maggiore in seguito al succedersi di eventi naturali catastrofici.

Premessa inoltre l'esistenza di varie zone del mondo, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, prive del controllo monopolistico della forza che lo Stato dovrebbe esercitare per garantire l'ordine, la presenza di gruppi armati «self-governing»<sup>24</sup> conduce, come è logico supporre, a un ulteriore

<sup>22</sup> STOCKER, T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY, *op. cit.*, p. 8.

<sup>23</sup> FJELDE HANNA, UEXKULL NINA VON, *op. cit.*, p. 448.

<sup>24</sup> FJELDE HANNA, UEXKULL NINA VON, *op. cit.*, p. 447.



deterioramento della stabilità in situazioni climatiche emergenziali connotate dalla scarsità di risorse comuni necessarie per la sopravvivenza.

In effetti, secondo le teorie che fanno riferimento al punto 2), l'impatto dei cambiamenti climatici inficia la capacità dello Stato, specialmente se dotato di scarse risorse economiche, di rispondere efficacemente all'aumento dei bisogni della popolazione, la quale rimette la propria fiducia in quelle bande armate e organizzazioni criminali che si rivelino capaci di dare una più immediata risposta ai propri bisogni primari.<sup>25</sup> Inoltre, in seguito a cataclismi quali tifoni e uragani, la distruzione delle infrastrutture, dei sistemi di comunicazione e dell'apparato statale, potrebbe innescare un processo di erosione del potere coercitivo d'appartenenza esclusiva dello Stato, con le conseguenze tipiche di tale fenomeno (es. guerra civile).<sup>26</sup>

Infine, come accennato al punto 3), il degrado ambientale, la distruzione d'interi territori vivibili a causa dell'inquinamento, dell'innalzamento dei mari e della desertificazione nonché l'impossibilità di adattamento dovuta all'estremizzarsi delle condizioni climatiche, possono condurre centinaia o migliaia di individui a compiere migrazioni forzate, sia all'interno di un determinato territorio nazionale sia attraverso confini internazionali.<sup>27</sup>

In primo luogo, «environmentally induced migration flows could increase competition over resources between migrants and inhabitants in the receiving communities, undermine the communities' ability to uphold basic services, and thereby increasing the potential for radicalization and mobilization for political violence».<sup>28</sup>

In secondo luogo, la pressione migratoria generata dai cambiamenti climatici potrebbe ingenerare situazioni di conflitto legate a problematiche di carattere sociale e culturale, emerse a causa del contatto improvviso tra popolazioni differenti in un contesto emergenziale.

Nello studio della World Bank condotto dal Prof. Rubin Olivier sul rapporto tra cambiamenti climatici e conflitti si pone in evidenza che «theoretically, migrants can increase the risk of conflict at their destination by • changing the religious and ethnic composition, • increasing the competition for scarce

---

<sup>25</sup> BARNETT JON, ADGER W. NEIL, *op. cit.*, p. 643.

<sup>26</sup> RUBIN OLIVIER, *op. cit.*, p. 224.

<sup>27</sup> RUBIN OLIVIER, *op. cit.*, p. 224.

<sup>28</sup> FJELDE HANNA, UEXKULL NINA VON, *op. cit.*, p. 445.

resources, • disrupting social networks in the receiving community, • bringing in arms and enemy combatants, • introducing new ideologies and ideas, • providing a source of recruitment for military groups (refugee camps), • bringing with them an antiauthoritarian and conflict-prone mind set, • attempting to mobilize opposition directed at their country of origin, and • taking advantage of the sheer scale of migration, generating disorder that both the refugees and residents can exploit».<sup>29</sup>

Quindi, analizzate le teorie e date queste premesse, è forse ipotizzabile che, con l'aumentare della frequenza dell'insorgenza di tali fenomeni, in un futuro prossimo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite possa ampliare il proprio spettro di competenze in questo campo dell'agire umano. In effetti, ciò potrebbe avvenire in merito all'ipotesi, accennata in precedenza, di una «minaccia alla pace»: in generale trattasi infatti «di una ipotesi assai vaga ed elastica che, a differenza dell'aggressione e della violazione della pace, non è necessariamente caratterizzata da operazioni militari o comunque implicanti l'uso della forza bellica, né da un illecito internazionale, e quindi si presta ad inquadrare i più vari comportamenti di uno Stato».<sup>30</sup> Il diritto ad intervenire in tali questioni potrebbe essere rinforzato dalla decisione del Consiglio di Sicurezza di considerare le operazioni di danneggiamento ambientale e climatico un pericolo per la sicurezza internazionale e contrarie agli scopi della Carta delle NU, come è stato fatto, ad esempio, in merito all'addestramento e al finanziamento di individui e organizzazioni legati al mondo del terrorismo.<sup>31</sup>

Proprio il Consiglio di Sicurezza, il 20 Luglio 2011, ha espresso la propria preoccupazione in merito al fatto che nel lungo periodo gli effetti avversi del cambiamento climatico possano aggravare certe minacce preesistenti alla pace e alla sicurezza internazionale.<sup>32</sup>

Il report del Presidente del Consiglio di Sicurezza evidenzia che «the Security Council notes that in matters relating to the maintenance of

<sup>29</sup> RUBIN OLIVIER, *op. cit.*, p. 228.

<sup>30</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 222.

<sup>31</sup> ELLIOT LORRAINE, *Expanding the mandate of the United Nations Security Council*, in CHAMBERS W. BRADNEE, GREEN F. JESSICA (edited by), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, New York, 2005, p. 213.

<sup>32</sup> S/PRST/2011/15, Statement by the President of the Security Council in connection with the Council's consideration of impact of climate change under the item entitled "Maintenance of international peace and security", 6587th meeting of the Security Council, 20 July 2011.

international peace and security under its consideration, conflict analysis and contextual information on, inter alia, possible security implications of climate change is important, when such issues are drivers of conflict, represent a challenge to the implementation of Council mandates or endanger the process of consolidation of peace».<sup>33</sup>

Nonostante il Consiglio esprima tali perplessità però, non vi è alcun riferimento, nel report della discussione, in merito all'implementazione di misure relative al contrasto dell'inquinamento, della deforestazione o di altre azioni umane compiute ai danni dell'ambiente, fenomeni ritenuti dalla comunità scientifica come la causa determinante dei cataclismi connessi al cambiamento del clima globale.

Tali ipotesi rimangono dunque, per ora, assai vaghe e solamente teoriche, poiché il Consiglio di Sicurezza stesso non ha in seguito espresso alcun parere, positivo o negativo, in tal senso. Tanto più che, come tratteremo in seguito, si noterà che non vi sono elementi legislativi di carattere internazionale che permettano di verificare una violazione di una norma consuetudinaria internazionale formatasi in merito a tali questioni ambientali generali.<sup>34</sup>

In accordo però con la prassi sviluppatasi negli anni in merito all'ampliamento della serie di comportamenti considerabili come una potenziale minaccia alla pace, tra cui la segregazione razziale, il supporto da parte di uno Stato a gruppi armati che minaccino la pace, la persecuzione violenta delle minoranze, il terrorismo internazionale e il perseguimento di programmi nucleari a fini militari di determinati Stati,<sup>35</sup> si può ipotizzare che nell'arco di pochi anni il problema della classificazione di tali tematiche ambientali come minacce alla pace possa essere sottoposto al Consiglio di Sicurezza, ad esempio dal Segretario Generale secondo la facoltà ad egli concessa dall'art. 99 della Carta delle NU.<sup>36</sup>

Nonostante ciò possa avvenire si consideri poi che vari autori hanno già messo in evidenza come alcuni dei mezzi a disposizione del Consiglio

---

<sup>33</sup> S/PRST/2011/15, *cit.*

<sup>34</sup> ELLIOT LORRAINE, *op. cit.*, p. 213.

<sup>35</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 223.

<sup>36</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 341.

stesso possano non rivelarsi adeguati, ma addirittura potenzialmente dannosi, ai fini della protezione ambientale globale.

Si pensi all'utilizzo della forza militare: «the deployment of force and military strength is itself contentious as a modality for responding to environmental scarcity and insecurity, even in the context of a response to armed conflict. Military intervention could itself result in further environmental damage».<sup>37</sup>

Questo rischio non è affatto di carattere astratto, dato che più di una volta, specialmente organizzazioni non-governative hanno denunciato l'impatto ambientale catastrofico che le forze militari in azione determinano sul territorio circostante. Tra queste rientrano certamente le operazioni belliche compiute al fine di danneggiare le risorse energetiche e naturali presenti sul campo, con l'obiettivo primario di inficiare l'approvvigionamento e il sostentamento delle forze militari avverse, le quali a loro volta comportano però anche il grave danneggiamento delle condizioni di salute della popolazione civile.

Infine, in ogni caso, il rischio che si corre è quello di concentrarsi in tal modo solamente sui sintomi del problema, non sulle sue cause, perdendo di vista il punto generale della questione strategica dell'«environmental repair»,<sup>38</sup> necessario al fine di rimediare alle conseguenze del climate change che aggravandosi nel più lungo periodo, diverranno di carattere irreversibile.

In base agli obiettivi delineati nella parte iniziale dell'introduzione di questa tesi non si può però andare oltre nella disamina di tale questione. Sarebbe altrimenti necessario analizzare e citare la gran parte della letteratura esistente che esamina le possibilità di riforma delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza.

Ciò di cui si è discusso in queste ultime righe vuole essere invece solamente uno spunto di riflessione per quel che riguarda un problema che, pur distante geograficamente dalle aule accademiche europee, coinvolge ogni giorno di più migliaia d'individui nelle zone più povere e arretrate, perlomeno in termini economici, del mondo.

---

<sup>37</sup> ELLIOT LORRAINE, *op. cit.*, p. 214.

<sup>38</sup> ELLIOT LORRAINE, *op. cit.*, p. 214.

Per quanto riguarda il seguito della trattazione in corso si rammenta invece che fino ad oggi sono state altre le modalità, nonché gli organismi, con le quali si è deciso di approcciare il problema concernente la salvaguardia dell'ambiente all'interno delle Nazioni Unite. I prossimi capitoli di questo elaborato saranno preposti al compito di analizzarli ed esaminarli nel dettaglio.

## **1 - L'ONU, forum permanente per la protezione ambientale**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) fu creata ufficialmente con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite il 26 giugno 1945 a San Francisco, USA. Alla rispettiva conferenza parteciparono 50 Stati con lo scopo di creare le basi per la ricostituzione dell'ordine internazionale a seguito della distruzione causata dal secondo conflitto mondiale.<sup>39</sup>

Le linee guida e le caratteristiche fondamentali che avrebbero caratterizzato tale nuova organizzazione internazionale erano state precedentemente discusse ed elaborate in una conferenza a quattro tenutasi a Dumbarton Oaks, nel distretto di Washington; in questo luogo, difatti, Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Cina provvidero alla delineazione degli scopi principali di tale nuova organizzazione e alla formazione e composizione dei suoi organi principali. Tra gli scopi si delineavano certamente il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, lo sviluppo di rapporti amichevoli tra gli Stati nonché la promozione della collaborazione nei campi economico e sociale.<sup>40</sup> Ivi si stabiliva inoltre la presenza di un Consiglio, a composizione ristretta nel quale avrebbero detenuto un seggio permanente le Grandi Potenze dell'epoca, di una Assemblea, composta da tutti gli Stati membri, di un Segretariato e di una Corte. In posizione ausiliaria rispetto all'Assemblea si prevedeva inoltre la formazione di un organo destinato appositamente ai temi dello sviluppo e della cooperazione, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC).<sup>41</sup>

Durante la conferenza di San Francisco, la Carta delle NU fu quindi scritta secondo i parametri fissati e le decisioni prese a Dumbarton Oaks, anche perché i tentativi delle altre delegazioni di rivedere tali linee guida fallirono davanti alla netta opposizione delle Grandi Potenze, sul quale assenso si basava la costituzione e l'efficienza stessa della nascente organizzazione.<sup>42</sup>

In accordo con l'art. 7 della Carta, sono sei i principali organi delle NU: l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e

---

<sup>39</sup> FROWEIN JOCHEN A., *op. cit.*, A.1.

<sup>40</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>41</sup> FROWEIN JOCHEN A., *op. cit.*, A.2; CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 3.

<sup>42</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 5.

Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia e il Segretariato.<sup>43</sup> Ognuno di essi svolge determinate funzioni, come stabilito dagli articoli della Carta stessa, a seconda degli obiettivi che gli sono stati affidati e in cui esercitano le proprie competenze.

Il ruolo dell'Organizzazione nel suo complesso, e con esso l'importanza dei suoi singoli organi, è variato negli anni a causa dell'evoluzione storica delle problematiche mondiali che le NU hanno dovuto affrontare: la crisi politica pluridecennale legata al conflitto tra il blocco atlantico e l'Unione Sovietica, i processi di decolonizzazione, l'apartheid e la difesa dei diritti umani fondamentali, le politiche di cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo,<sup>44</sup> e da ultimo, solo per fare alcuni esempi, la lotta al terrorismo, il contrasto del traffico di droga e per l'appunto la salvaguardia dell'ambiente. L'ONU, a causa proprio della composizione e del funzionamento dei suoi organi, ha risentito e risente tuttora fortemente dei contrasti di carattere politico che vengono a crearsi in seno alla comunità internazionale, specialmente quando questi coinvolgono gli Stati che detengono un seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza (USA, Russia, Cina, Regno Unito e Francia); si pensi, infatti, all'immobilismo che spesso ha caratterizzato storicamente l'azione del Consiglio stesso, organo cardine del sistema del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, come accennato anche nell'introduzione, durante crisi e conflitti di portata regionale e/o globale.

Al contempo la vocazione universalistica nella composizione dell'Assemblea Generale, la quale è formata dai rappresentanti di tutti e 193 gli Stati che aderiscono all'ONU,<sup>45</sup> fa sì che l'Organizzazione diventi il polo privilegiato per le discussioni di tematiche che vogliono assurgere ad una dimensione mondiale, quali ad esempio la tutela dei diritti umani o, più di recente e sempre con maggior frequenza, la difesa dell'ambiente e della natura.

È proprio per questa sua caratteristica di polo d'attrazione, o forum globale permanente, nonché per la sua storia in merito, che si ritiene necessario in

---

<sup>43</sup> FROWEIN JOCHEN A., *op. cit.*, B.4.

<sup>44</sup> FROWEIN JOCHEN A., *op. cit.*, C.2.11.

<sup>45</sup> FROWEIN JOCHEN A., *op. cit.*, C.1.10.

tale elaborato analizzare al meglio il ruolo dell'ONU e dei suoi organi per quel che concerne la promozione della tutela ambientale.

È importante considerare inoltre che se è vero che sono gli organi elencati finora a dettare quello che si potrebbe definire l'indirizzo politico generale delle Nazioni Unite, è altrettanto vero che il compito operativo di perorare e implementare le cause dell'Organizzazione spetta ai programmi e alle istituzioni specializzate da essa create o ad essa collegate. In merito ad esempio alla stessa difesa dell'ambiente abbiamo il contemporaneo impegno del già citato Programma Ambientale delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione delle NU per lo Sviluppo Industriale, dell'Organizzazione Mondiale per l'Alimentazione e l'Agricoltura, dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale, dell'Organizzazione Marittima Internazionale e dell'Organizzazione delle NU per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, ognuna impegnata secondo le proprie peculiarità nel campo della protezione ambientale di maggior pertinenza rispetto ai compiti principali dell'organizzazione.<sup>46</sup> L'operato dell'ONU in tale settore si avvale poi della collaborazione di numerose altre organizzazioni internazionali, collegate ad esse in maniera differente, le quali partecipano all'azione in favore dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale attraverso risorse di carattere finanziario, politico, mediatico o operativo. Le maggiori di queste sono: l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio.<sup>47</sup> Premesso ciò, si procederà ora a esaminare il contenuto e l'interpretazione della Carta in merito agli scopi fondamentali di cooperazione e sviluppo economico e sociale, a verificare la correlazione che lega la difesa dei diritti umani e la formazione dei diritti ambientali nonché il ruolo e le possibilità d'azione che Assemblea Generale e Consiglio Economico e Sociale detengono in tale ambito all'interno dell'Organizzazione delle NU.

---

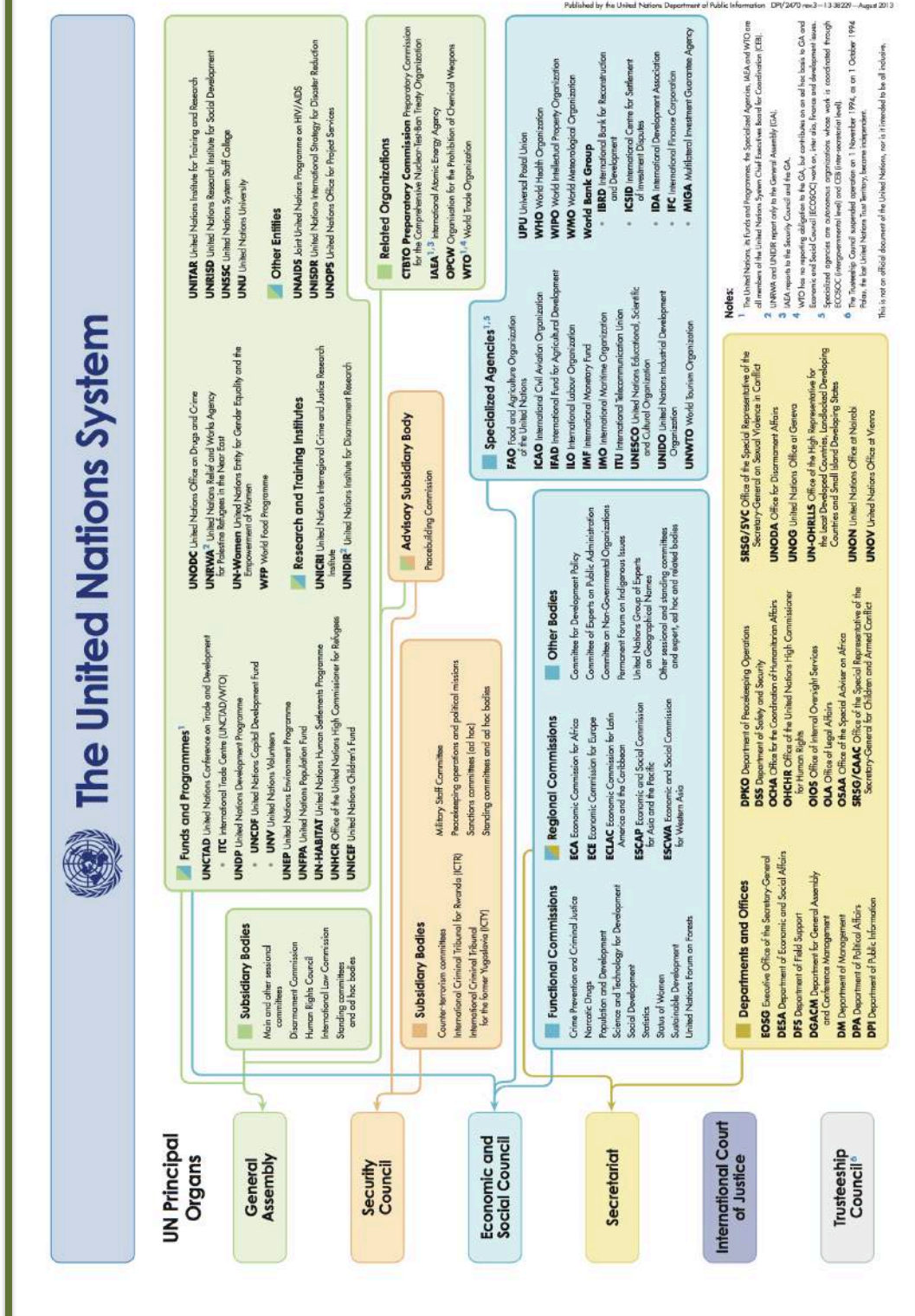
<sup>46</sup> ALOISI DE LARDEREL JACQUELINE, *Les Nations Unies et l'environnement*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999, p. 49.

<sup>47</sup> ALOISI DE LARDEREL JACQUELINE, *op. cit.*, p. 50.



## Scheda 1: Il sistema delle Nazioni Unite

Per fornire una visione d'insieme del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si può osservare la composizione degli organi, dei fondi, dei programmi e delle agenzie specializzate fornita e distribuita dal Dipartimento delle Nazioni Unite per l'Informazione Pubblica.<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Source [http://www.un.org/en/aboutun/structure/org\\_chart.shtml](http://www.un.org/en/aboutun/structure/org_chart.shtml).

## 1.1 - La Carta delle Nazioni Unite: scopi e interpretazioni

Il preambolo della Carta delle NU recita: «*Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi [...] a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, [...] a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà, e per tali fini [...] ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli, abbiamo risoluto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini*». <sup>49</sup> È dunque questo a rappresentare il primo punto d'analisi per la discussione relativa alla tutela ambientale attraverso il concetto di progresso economico e sociale, oramai conosciuto nella discussione globale contemporanea come sviluppo sostenibile.

Nonostante il preambolo sia parte integrante della Carta, la sua funzione principale non può essere considerata quella di fornire un set di obblighi ai quali gli Stati membri devono attenersi, ma evidenziare le motivazioni alle quali i fondatori si sono ispirati nella costituzione dell'Organizzazione stessa. <sup>50</sup> In esso possiamo già riscontrare i pilastri morali di riferimento sui quali l'azione delle Nazioni Unite si è basata per portare avanti le istanze relative alla salvaguardia dell'ambiente a partire dai primi anni '70, in particolare con la costituzione di conferenze internazionali a ciò dedicate.

La menzione concernente la cooperazione internazionale nelle sfere economica e sociale fu inserita nel preambolo in ragione del fatto che la stabilità in questi ambiti dell'agire umano avrebbe costituito un naturale ostacolo all'insorgenza di nuovi conflitti e guerre. In merito a ciò si deve inoltre riconoscere nuovamente l'importanza delle «smaller nations represented in San Francisco which advocated broader and strengthened functions of the United Nations in this respect». <sup>51</sup> Furono difatti gli Stati più piccoli a richiedere l'inserimento di tali questioni nel preambolo, parte della Carta oltretutto non prevista dai resoconti dei lavori di Dumbarton Oaks.

<sup>49</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 459.

<sup>50</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, SIMMA BRUNO (edited by), Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 37.

<sup>51</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *op. cit.*, p. 36.

Se il riferimento a tale ambito d'azione e d'interesse pare essere soprattutto il progresso sociale e il raggiungimento di elevati tenori di vita,<sup>52</sup> collegati certamente alla presenza necessaria di un ambiente sano e prospero nel quale vivere, si noterà in seguito che, con il passare del tempo, anche la tematica dei diritti umani fondamentali, da ciò scaturita, si è legata sempre più al tema della tutela ambientale e della difesa del patrimonio naturale.

È comunque al contenuto degli articoli della Carta che ci si deve rivolgere per ricercare le linee guida del funzionamento degli organi dell'ONU rispettivamente al tema principale di questa discussione. Per fare ciò si dovrà analizzare innanzitutto l'articolo ove sono contenuti gli obiettivi delle Nazioni Unite in merito alla cooperazione tra nazioni.

L'art. 1 intitolato «Purposes and Principles» è quindi il punto di partenza della trattazione: ivi i fini dell'azione delle NU, e quindi il campo di attività a esse collegate, possono, a causa della loro indeterminatezza, essere meglio indicati negativamente piuttosto che positivamente; ovvero l'elencazione dei fini contenuta nell'art. 1 della Carta risponde pressoché esclusivamente al limite fissato dalla Carta stessa nell'art. 2, par. 7, in merito alle «questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato».<sup>53</sup>

Per essere più chiari è meglio dunque riportare il contenuto dell'art. 1, par. 3, con riferimento solo al tema trattato in questa tesi: «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione».<sup>54</sup>

Tralasciando solo momentaneamente la parte relativa al rispetto dei diritti dell'uomo, si può certamente considerare inerente al tema della difesa ambientale il riferimento ai problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale e umanitario. Quanto mostrato in precedenza, specialmente nell'introduzione, in merito all'insorgenza di fenomeni naturali catastrofici causati da fattori antropogenici, difatti mostra che le

---

<sup>52</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *Environnement et développement, les Nations Unies à la recherche d'un nouveau paradigme*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999, p. 16.

<sup>53</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>54</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 460.

conseguenze di tali fenomeni colpiscono nell'insieme tutte le dimensioni della vita degli individui. Le modalità con cui questo avviene sono molteplici, tra le tante si segnalano soprattutto:

- I. la desertificazione e la deforestazione colpiscono spesso società arcaiche dalla storia millenaria, vissute per anni a stretto contatto con un ambiente naturale ora in via di disfacimento a causa dell'attività umana, e minano le basi della conservazione della diversità culturale, patrimonio dell'umanità (ad esempio si pensi alle popolazioni indigene della regione amazzonica e di alcune aree limitrofe al deserto sahariano nonché alle tribù delle grandi pianure centrafricane);
- II. l'insorgenza di cataclismi di imponenti dimensioni dovuti al climate change, quali gli uragani e le tempeste, causa, specie nei Paesi in via di sviluppo, la distruzione di case, raccolti, strade, scuole, ospedali e imprese, danneggiando in maniera devastante la struttura economica e sociale di una nazione;
- III. la diminuzione delle fonti di sostentamento primario, il prolungamento dei periodi di siccità e le conseguenze sociali che spesso ne conseguono, quali le migrazioni (vd. introduzione I.II), si trasformano sovente in crisi di carattere umanitario, coinvolgendo migliaia di individui che si vedono costretti a ricorrere agli aiuti della comunità internazionale e delle organizzazioni non-governative per provvedere persino alla propria sussistenza.

Appurato, quindi, che in via analitica è possibile individuare dei temi ambientali ai quali i fini dell'Organizzazione possono essere rivolti, è necessario verificare se gli organi preposti al conseguimento di tali fini sono dotati della capacità d'intervento nelle tematiche sopracitate.

In termini generali si può ritenere che le pratiche degli organi delle NU che si riferiscono alle disposizioni dell'art. 1 ricadano entro due categorie. Utilizzando le parole di Wolfrum all'interno del *Commentario alla Carta delle Nazioni Unite*: «the first consists of decisions of general relevance, such as those concerned with the definition of standards of international

conduct, general formulations, and their implementation. The second concerns the decisions of the Organization with respect to disputes and situations affecting the relations of particular States».<sup>55</sup> Nonostante la Corte Internazionale di Giustizia abbia fatto uso della teoria dei poteri impliciti, come sviluppata in prevalenza dalla Corte Suprema degli Stati Uniti in merito alle competenze statali centrali dello Stato federale detenute a scapito dei singoli Stati componenti la federazione, per prevedere e giustificare un ampliamento di tali competenze spettanti agli organi delle NU in merito agli strumenti utilizzabili per il conseguimento dei fini dell'art 1, gran parte della dottrina in ambito di diritto internazionale trova tale teoria non applicabile in maniera così estensiva al caso delle Nazioni Unite.<sup>56</sup> In compenso è apparso riscontrabile, sin dalla fine degli anni '60, un parere condiviso nella comunità internazionale, espresso attraverso la volontà dell'Assemblea Generale (AG), in merito all'attribuzione di competenze legate ai fini dell'art. 1, par. 3, ad alcuni organi, tra i quali l'Assemblea stessa e l'ECOSOC, in materia proprio di protezione ambientale.

Tra le competenze assegnate in tale ambito a questi organi si può evidenziare in particolar modo l'uso delle risoluzioni dell'AG al fine di ricercare mezzi di costruzione di un senso comune e di basi condivise (ad es. conferenze e dichiarazioni) indispensabili alla definizione degli obiettivi di difesa del patrimonio naturale da raggiungere attraverso la costituzione di trattati internazionali multilaterali.<sup>57</sup>

Il problema principale concernente l'attribuzione dell'ampliamento delle competenze a tali organi sussiste specialmente quando si ritiene che le tematiche relative all'inquinamento, alle pratiche di deforestazione, all'uso di tecnologie altamente lesive dell'ecosfera e molte altre già elencate in precedenza, riguardino questioni riconducibili all'art. 2, par. 7, ossia possano essere ritenute materie di *domestic jurisdiction*. Tale nozione comprende le materie nelle quali lo Stato è libero da obblighi internazionali di qualsiasi genere: si evince da ciò il carattere relativo della definizione, in quanto dipendente dal numero e dal novero di materie che non rientrino né in quelle regolate dal diritto internazionale generale, né in quelle regolate da

---

<sup>55</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *op. cit.*, p. 45.

<sup>56</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>57</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 17.

trattati liberamente stipulati dallo Stato stesso.<sup>58</sup> Seppure esista una moltitudine di trattati internazionali che riguardino specifiche questioni legate all'ambiente, quali i trattati, spesso regionali, sulla tutela della biodiversità o della custodia del patrimonio biologico marino, non esiste ancora alcuna norma consuetudinaria di diritto internazionale che riguardi, ad esempio, l'emissione di CO<sub>2</sub> o i limiti all'estrazione di risorse naturali sul territorio nazionale (si noti la tendenza della comunità internazionale a ostacolare persino la formazione di trattati internazionali al riguardo).

Gli organi delle Nazioni Unite, e nel qual caso l'AG e l'ECOSOC, hanno però la possibilità di intervenire in tali questioni proprio perché sprovvisti comunque dalla loro costituzione di strumenti vincolanti, quali ad esempio quelli attribuiti dal capitolo VII della Carta al Consiglio di Sicurezza (il quale a sua volta costituisce però un'eccezione all'art. 2, par. 7).

In altre parole, l'Assemblea Generale può adottare risoluzioni in materie ritenute di *domestic jurisdiction*, a patto che queste risoluzioni siano di carattere generale e astratto,<sup>59</sup> in modo tale che temi che non abbiano avuto altrimenti visibilità sul panorama internazionale, acquisiscano in questo modo carattere di assoluta preminenza. È anche vero che si potrebbe ipotizzare un intervento più mirato, come accaduto altre volte nella storia dell'Assemblea stessa: infatti «in this respect, the organs have on some occasions issued recommendations to particular States, namely that they should be guided by the 'Purposes' of the UN in the conduct of their relations or in negotiations with other States. In this context, the question arose whether, for example, Art. 1 (3) contained sufficiently precise standards to be invoked as a basis for specific recommendations»,<sup>60</sup> ma dato che ciò non si è ancora verificato in merito a problematiche ambientali né alcuna prassi si è dunque sviluppata in tal senso, tale ipotesi rimane, come accennato, ancora di carattere prettamente teorico.

Lo scopo di tali raccomandazioni generali, pur prive di un carattere giuridico obbligatorio, rende evidente che «une telle prise de position collective crée un climat de nature à inciter les États à y conformer leur

---

<sup>58</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 170.

<sup>59</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 177.

<sup>60</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *op. cit.*, p. 45.

attitude générale», ponendo le basi per la creazione di norme obbligatorie di origine pattizia.<sup>61</sup>

L'altro articolo cardine presente nella Carta in merito a tale ambito d'azione è l'art. 55 ai suoi paragrafi (a) e (b). Esso non solo rinforza e implementa l'art. 1, par. 3, ma sancisce una sorta di dovere delle NU relativo alla promozione del progresso economico e sociale e dello sviluppo.<sup>62</sup>

L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha eseguito questo compito principalmente in quattro modi:

1. dando vita a nuove istituzioni;
2. raccomandando azioni che Stati o altre istituzioni internazionali avrebbero dovuto intraprendere;
3. creando nuovi principi e programmi;
4. operando attraverso azioni dirette.<sup>63</sup>

Nonostante l'Onu, come spiegato in precedenza, non possa intervenire negli affari economici interni di uno Stato, salvo rare occasioni, ciò non ha impedito all'Organizzazione e ai suoi organi di intraprendere un vasto numero di attività che «la Carta lasciava in origine solo intravedere relative alla cooperazione economica, sviluppo, assistenza tecnica, risorse naturali, ambiente».<sup>64</sup>

L'8 settembre del 2000, ad esempio, attraverso la Dichiarazione del Millennio, le Nazioni Unite hanno sviluppato un programma d'azione globale, diviso in 8 punti, al quale gli Stati membri devono dedicare le proprie risorse per raggiungere gli obiettivi di sviluppo del Millennio entro il 2015.<sup>65</sup> Tra questi punti è compreso l'impegno nel garantire e assicurare la sostenibilità ambientale delle società e delle economie di tutto il pianeta.

I risultati di tale programma, ancora in corso, sono già dibattuti nel mondo politico, sociale e accademico. L'azione intrapresa per la difesa dell'ambiente pare comunque, nell'opinione generale, una delle più fallimentari dell'intera Dichiarazione del Millennio.

---

<sup>61</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 17.

<sup>62</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *op. cit.*, p. 900.

<sup>63</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *op. cit.*, p. 901.

<sup>64</sup> MARCHISIO SERGIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 314.

<sup>65</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 311.

L'art. 56 della Carta funge poi da sostegno all'implementazione dell'art. 55, impegnando i Membri ad agire, in maniera sia collettiva sia individuale, in cooperazione con l'ONU per raggiungere i fini indicati in precedenza.

Nel panorama finora presentato si deve però evidenziare un difetto, una sorta di conflitto di intenti sviluppatosi nel corso degli anni attraverso le raccomandazioni dell'Assemblea Generale. Quest'ultima difatti, per garantire agli Stati in via di Sviluppo la possibilità di ottenere in maniera autonoma e indipendente progressi nel campo economico, ha formulato il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali.<sup>66</sup> La Risoluzione 1515 (XV) del 15 dicembre 1960 riporta che l'AG «recommends further that the sovereign right of every State to dispose of its wealth and its natural resources should be respected in conformity with the rights and duties of States under international law».<sup>67</sup> Tale principio appare oggi in contrasto con le politiche di tutela ambientale portate avanti dall'ONU stessa, in quanto proprio lo sfruttamento di tali risorse dovrebbe essere soggetto, in base alle ultime scoperte scientifiche, a una serie di restrizioni tali da diminuire l'impatto dannoso che tale sfruttamento genera nell'ambiente. Solamente una norma internazionale di carattere consuetudinario potrebbe però porre dei limiti a questo principio, ma una regola di tal fatta ancora non esiste. Al giorno d'oggi, sono le dichiarazioni non vincolanti l'unico strumento finora utilizzato dalle NU per discutere delle norme che dovrebbero regolare la difesa della natura e con essa tutelare il benessere delle future generazioni umane. Di tali Dichiarazioni di Principi si discuterà perciò in maniera ampia nel secondo capitolo, dedicato per l'appunto esclusivamente a questo.

È utile, invece, analizzare ora la teoria del rapporto esistente tra la tutela dei diritti umani fondamentali e la nascita dei diritti ambientali ad essi intrinsecamente collegati. È basato difatti su questo collegamento il principale riferimento alla Carta stessa nella prassi dell'azione dalle agenzie ONU, in quanto possibile *path* di riferimento per la costituzione di una legislazione internazionale dell'ambiente, derivante, proprio come per i diritti umani, dalla funzione guida dell'Assemblea Generale.

---

<sup>66</sup> SIMMA BRUNO e AUTORI VARI, *op. cit.*, p. 908.

<sup>67</sup> A/RES/1515 (XV). Concerted action for economic development of economically less developed countries, 946th plenary meeting, 15 December 1960.



## 1.2 - La difesa dei diritti umani e la salvaguardia ambientale

La tutela dei diritti fondamentali dell'uomo all'interno del sistema delle Nazioni Unite ha compiuto un lungo percorso nel corso degli anni che sarebbe utile rammentare in breve per poter poi evidenziare i possibili collegamenti esistenti con la difesa dell'ambiente naturale e il futuro dei diritti ambientali.

Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea Generale proclamò la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>68</sup>, la quale, pur non creando sul piano giuridico alcun obbligo nei confronti degli Stati, era però «fornita di un eccezionale valore politico-morale».<sup>69</sup> Essendo scritta e proclamata come ideale da perseguire da tutti i popoli, la Dichiarazione necessitava in seguito di essere implementata con altre misure internazionali di carattere vincolante, quali trattati multilaterali e convenzioni apposite, per garantire l'effettivo rispetto di tali diritti umani.<sup>70</sup> In tale Dichiarazione vi è contenuto un elenco di diritti umani di varia natura rivolti a tutto il genere umano senza distinzioni di alcun tipo, quali: razza, colore, sesso, lingua, religione, appartenenza politica, origine sociale o nazionale, proprietà, nascita o altri status (art. 2).<sup>71</sup> Tali diritti sono stati poi suddivisi e successivamente raggruppati in categorie, generalmente conosciute come “generazioni di diritti”; tali categorie sono principalmente tre: la prima è costituita dai diritti civili e politici, tra i quali annoveriamo la libertà personale, l'eguaglianza dinnanzi alla legge, il divieto di schiavitù, la libertà di pensiero, il diritto di associazione, il diritto di voto. La seconda generazione riguarda i diritti economici, sociali e culturali tra i quali il diritto al lavoro, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e allo sciopero. Nell'ultima categoria, o generazione, si tratta specialmente di considerare i diritti umani relativi alle istanze dei Paesi in via di sviluppo: principalmente il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il diritto allo sviluppo.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> A/RES/217 (III) A. Universal Declaration of Human Rights, 183rd plenary meeting, 10 December 1948.

<sup>69</sup> VILLANI UGO, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cacucci editore, Bari, 2012, p. 19.

<sup>70</sup> VILLANI UGO, *op. cit.*, p. 20.

<sup>71</sup> Universal Declaration of Human Rights, *cit.*

<sup>72</sup> VILLANI UGO, *op. cit.*, p. 21.

Ognuna di queste generazioni, grazie anche all'opera d'intermediazione compiuta dall'Organizzazione delle NU, è stata inserita in appositi trattati o carte stipulati specialmente tra Stati in gruppi a carattere regionale, e i diritti in essi contenuti sono ora tutelati sul piano giuridico in maniera effettiva. Questo è avvenuto, in misura minore, anche con i trattati riguardanti la tutela di specifiche caratteristiche dell'ambiente, quali la protezione della biodiversità, ma a differenza dei diritti umani fondamentali non si è ancora creata alcuna norma internazionale consuetudinaria relativa alla protezione della natura. Se difatti grazie all'opera delle NU si è riuscito a imporre a tutti gli Stati, a prescindere da una volontaria accettazione di tali obblighi, il rispetto di un *hardcore* di diritti umani,<sup>73</sup> questo fenomeno non si è assolutamente verificato per quel che riguarda la tutela dell'ambiente: nel diritto internazionale si è assistito alla creazione di un divieto assoluto delle *gross violations of human rights*,<sup>74</sup> ma nessun divieto relativo al danneggiamento massivo della natura tale da compromettere l'equilibrio climatico stesso è stato affermato negli anni. Tale cammino intrapreso dagli Stati e dall'ONU, con l'appoggio di varie Corti e di parte della dottrina, in merito alla creazione di un diritto internazionale rispettoso dei diritti umani, è per l'appunto il *path* al quale si faceva riferimento in precedenza per lo sviluppo di un diritto internazionale dell'ambiente.

In ogni caso, già oggi esistono buone ragioni di credere che i trattati sulla tutela dei diritti umani dovrebbero interessarsi anche a tematiche ambientali. Si consideri ad esempio la stessa Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo. Tra i diritti in essa contenuti, infatti, ve ne sono alcuni che hanno una forte attinenza rispetto agli argomenti trattati in tale lavoro:

- all'art. 3 si afferma il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza personale.<sup>75</sup> La connessione di tale diritto con quanto affermato nella parte finale dell'introduzione di questo elaborato è chiara, in quanto i fenomeni climatici dovuti ai danni ambientali causati dall'uomo si sono rivelati come un pericolo alla sopravvivenza e una minaccia al pacifico convivere degli individui delle parti più povere del globo.

---

<sup>73</sup> VILLANI UGO, *op. cit.*, p. 26.

<sup>74</sup> VILLANI UGO, *op. cit.*, p. 26.

<sup>75</sup> Universal Declaration of Human Rights, *cit.*

- All'art. 25, par. 1, si afferma in maniera più estensiva che «everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control».<sup>76</sup> La distruzione dell'ambiente e la presenza di eventi climatici catastrofici a essa connessi pongono a rischio la tutela di ogni singolo diritto enunciato da quest'articolo, dimostrando quanto forte sia l'interconnessione tra tali due problematiche.

Le basi scientifiche per lo studio di tale correlazione sembrano evidenti. In primo luogo si analizzi la connessione esistente tra fenomeni climatici dovuti al global warming e condizioni di salute degli individui. La concatenazione di eventi negativi a cui si accennava nell'introduzione è in questo caso più evidente che in ogni altro: la salute degli individui si basa su un delicato equilibrio che il corpo umano detiene con l'ambiente circostante, e ogni fattore che causi uno scompenso di tale equilibrio pone a serio rischio la vita stessa degli esseri umani. Si riporta qui il testo integrale del complesso meccanismo di interrelazioni concomitanti e causali che esistono tra cambiamenti climatici e salute umana riscontrato dagli studiosi della World Bank.

As climate change and variability cause changes in temperature, precipitation patterns, and extreme weather events, both direct and indirect effects on health are projected to intensify. The direct effects include an increase in morbidity from disease and malnutrition. Malnutrition, which may increase as declining crop yields cause more food insecurity, will be an underlying cause of many deaths from vector- and waterborne diseases. At the same time, vector- and waterborne diseases may also inhibit the uptake of nutrients, causing malnutrition.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Universal Declaration of Human Rights, *cit.*

<sup>77</sup> ANDERSEN LYKKE, GEARY JOHN, PÖRTNER CLAUS and VERNER DORTE, *Human Health and Climate Change*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a*

Ogni singolo cataclisma di imponenti dimensioni, quali sono quelli che vengono sempre più frequentemente a verificarsi a causa del climate change, che si abbatta su regioni del mondo particolarmente deboli sul piano igienico e sanitario, non può che rivelarsi una vera e propria catastrofe sociale. L'impossibilità o la scarsità di capitale naturale (risorse essenziali), quali acqua potabile e servizi sanitari di base, rende le popolazioni dei Paesi più poveri maggiormente vulnerabili,<sup>78</sup> ma ciò non esclude che anche le fasce svantaggiate di popolazione dei Paesi maggiormente evoluti sia esente dal rischio di contrarre più facilmente malattie contagiose che pongano a rischio l'intera popolazione. Due diagrammi possono mostrare come sia nei Paesi in via di sviluppo, sia nei Paesi avanzati, le variazioni della temperatura e delle precipitazioni possano influenzare l'insorgenza di malattie e danneggiare conseguentemente il tessuto economico e sociale di una nazione, persino la più evoluta, se sottoposta a pressioni di tipo climatico estreme.

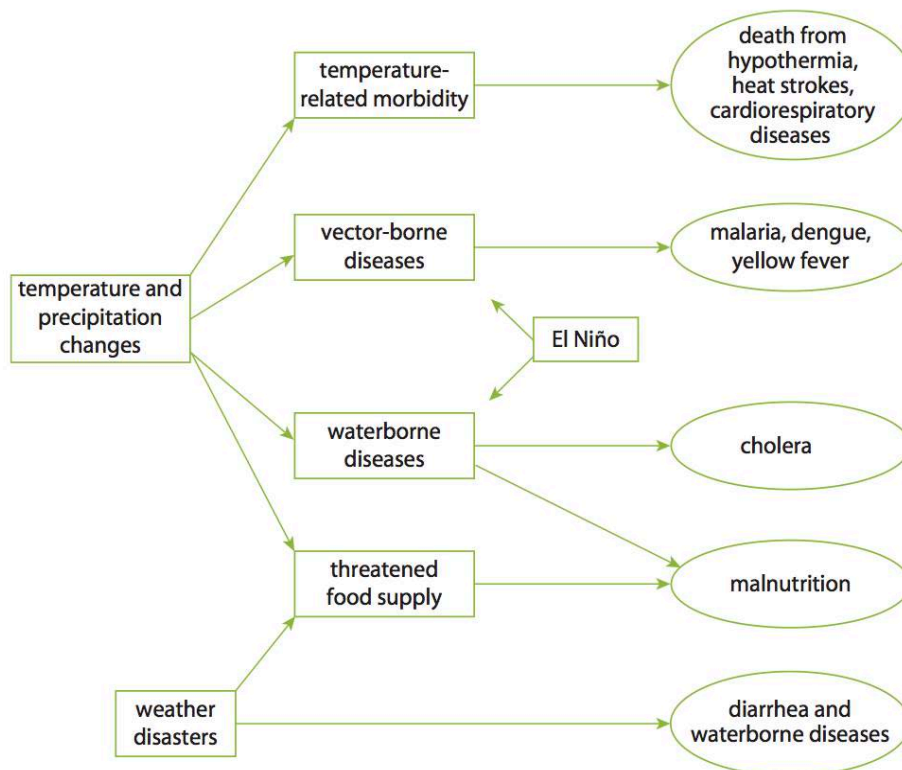


Figura 7: Effetti principali del cambiamento climatico sulla salute<sup>79</sup>

*Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010, pp. 168-169.

<sup>78</sup> ANDERSEN LYKKE, GEARY JOHN, PÖRTNER CLAUS and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 180.

<sup>79</sup> ANDERSEN LYKKE, GEARY JOHN, PÖRTNER CLAUS and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 170.

In figura 7 vengono mostrate le modalità con cui i cambiamenti del clima hanno influenzato la trasmissione di malattie nelle popolazioni del Sud America colpite sia da eventi eccezionali, come El Niño, sia dal continuo variare delle precipitazioni e dai fenomeni che da ciò ne derivano. Tale studio è però ampliabile di portata a tutti i Paesi che condividono con il Sud America condizioni economiche, sociali e soprattutto igienico sanitarie; questo implica che Stati meno avanzati di questi, quali alcuni Paesi africani e asiatici, risentano in maniera ancora maggiore sul piano della tutela della salute e delle condizioni di vita dei danni causati dai cambiamenti climatici. La Figura 8 mostra come invece nessuna nazione possa ritenersi esente da tale pericolo, in quanto una larga diffusione su scala regionale di malattie altamente dannose e contagiose possa grazie ai mezzi offerti dalla globalizzazione estendersi a tutto il pianeta, minando le basi del progresso economico e della stabilità sociale anche delle nazioni più sviluppate. Si noti che, nonostante anche in questo caso siano i poveri e gli abitanti del Terzo Mondo i primi a essere colpiti da tale effetto dannoso,<sup>80</sup> ciò non rende meno importante sul piano della difesa dei diritti umani l'evidenza che l'inerzia degli Stati nel contrastare questi fenomeni naturali possa essere considerata, in maniera indiretta, la concausa delle precarie condizioni di vita di tali individui, tutelate da trattati e convenzioni internazionali.

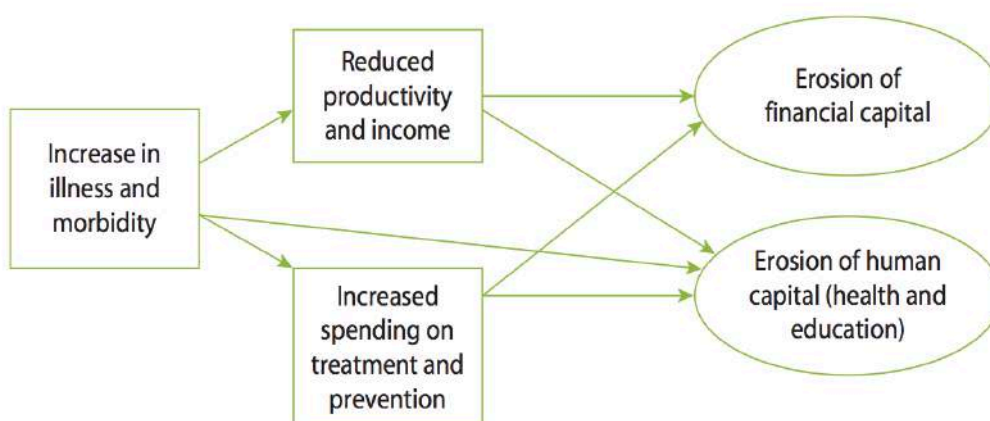


Figura 8: Impatto sociale/economico di un incremento della trasmissione di malattie infettive<sup>81</sup>

<sup>80</sup> ANDERSEN LYKKE, GEARY JOHN, PÖRTNER CLAUS and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 182.

<sup>81</sup> ANDERSEN LYKKE, GEARY JOHN, PÖRTNER CLAUS and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 182.

È proprio il link esistente tra povertà e cambiamenti climatici un altro punto essenziale d'analisi per quel che riguarda la violazione dei diritti umani e il diritto ad uno standard di vita adeguato, che tuteli la dignità umana e renda effettivo l'esercizio della libertà personale senza mettere a rischio la sopravvivenza stessa dell'individuo.

Considerando, infatti, esclusivamente il rapporto che le popolazioni più povere del mondo hanno oggi con la natura, ci si accorge immediatamente che la ricerca di uno stile di vita migliore possa causare spesso solamente danni reciproci a tali comunità stesse e all'ambiente circostante. Le attività inquinanti operate da numerose compagnie statali e non in tali territori sono inoltre fonte di violazioni palesi e costanti del diritto alla dignità e alla vita di tali individui. Una mancanza d'informazione da una parte, e una mancanza di responsabilità dall'altra, minacciano contemporaneamente la sopravvivenza di interi territori e le future generazioni che vi dovrebbero abitare negli anni a venire.

I dati sono palesi: «sur le 2,7 millions de décès causés chaque année par la pollution atmosphérique, 1,8 million sont dus à la pollution à l'intérieur des locaux en zone rurale, la plupart des ménages pauvres utilisant des combustibles traditionnels».<sup>82</sup> Gli individui che utilizzano tali combustibili sono pressoché incoscienti dei danni a breve e lungo termine che questi causano sull'essere umano. Impossibile conciliare quanto richiesto dall'art. 25 della Dichiarazione, ossia il raggiungimento di «standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family», con il fatto che «la pollution de l'air extérieur, due notamment au plomb contenu dans l'essence, continue de nuire à la santé des êtres humains, dans les pays en développement et en transition, où il compromet de façon irrémédiable le développement des enfants».<sup>83</sup>

Si considerai inoltre che questo punto finale si riveli palesemente in contrasto con il contenuto dell'art. 25, par. 2, e i trattati che da esso sono derivati in quanto vi si afferma che «motherhood and childhood are entitled

---

<sup>82</sup> COPPENS BERTRAND, *Le rôle du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans la promotion d'un développement humain durable*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999, p. 53.

<sup>83</sup> COPPENS BERTRAND, *op. cit.*, p. 53.

to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection».<sup>84</sup>

Dal lato delle industrie e del settore produttivo si segnala la negligenza degli operatori nel tenere in considerazione le condizioni ambientali alle quali sono sottoposti individui che, a causa della povertà, sono obbligati a fare i lavori più disparati, faticosi e degradanti. Ivi si segnala specialmente il grande pericolo rappresentato dai pesticidi, mezzo di contemporaneo danneggiamento della salute umana e dell'ambiente naturale, di cui si fa un uso massiccio nelle coltivazioni di tutto il mondo.<sup>85</sup> Sommato agli scarti tossici delle industrie e degli impianti estrattivi dislocati nel Terzo Mondo, si evidenzia dunque come alcuni individui siano posti in condizioni tali da non poter beneficiare di gran parte dei diritti umani generalmente riconosciuti a causa delle impossibili condizioni di vita alle quali sono soggetti. Se si amplia poi il discorso alle differenze di genere, è assai triste dover constatare che la popolazione femminile che vive in condizioni di povertà in Paesi in via di sviluppo è doppiamente soggetta alla degradazione dell'ambiente, in ragione del ruolo socio-economico che la espone ancor più agli svantaggi sopracitati: inquinamento dell'aria domestico, pesticidi nei campi, contatto costante con acque inquinate e scarti tossici e così via.<sup>86</sup>

Se dunque dovesse essere definitivamente dimostrata questa correlazione tra povertà, degrado ambientale e violazioni dei diritti umani fondamentali, il problema apparirebbe di carattere urgente solamente nei Paesi in via di sviluppo. Se questo sembra vero nel breve periodo, altrettanto non può essere affermato in merito al lungo periodo. Ipotizzato infatti un rapporto teorico tra temperatura e prosperità del genere umano, «human beings are very versatile and inhabit both extremely cold places (for example, the Inuit people of the Arctic region) and extremely hot ones (for example, the Berber people of North Africa, where air temperatures often exceed 50°C)»,<sup>87</sup> Lykke Andersen e Dorte Verner hanno simulato come i cambiamenti in corso, comportanti l'estremizzazione delle condizioni

---

<sup>84</sup> Universal Declaration of Human Rights, *cit.*

<sup>85</sup> COPPENS BERTRAND, *op. cit.*, p. 53.

<sup>86</sup> COPPENS BERTRAND, *op. cit.*, p. 53.

<sup>87</sup> ANDERSEN LYKKE and VERNER DORTE, *Simulating the Effects of Climate Change on Poverty and Inequality*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010, p. 249.

climatiche, potrebbero influenzare la distribuzione della ricchezza in Sud America. Il risultato di tali simulazioni è che solamente alcune comunità rurali che vivono in terre particolarmente fredde potrebbero in parte beneficiare del riscaldamento della temperatura superficiale, mentre la maggior parte della popolazione andrebbe incontro a un deterioramento importante delle proprie condizioni di vita.<sup>88</sup> Povertà e ineguaglianza aumenterebbero pressoché ovunque, e con esse sarebbero ulteriormente danneggiate il tessuto economico, l'organizzazione istituzionale e il benessere complessivo della società. Questi cambiamenti climatici comporterebbero però, ritenendo la teoria base invariata, simili effetti anche nei Paesi più sviluppati, i quali quindi, come accennato in precedenza, dovrebbero interessarsi maggiormente a tali tematiche ambientali non solo per l'aspetto morale ma anche per quanto concerne l'aspetto pratico. L'estremizzazione delle condizioni climatiche danneggerebbe pesantemente le economie occidentali incentrate da vari secoli su un clima temperato e stabile che funge da substrato a un gran numero di attività economiche, ad esempio Paesi quali l'Italia, la Spagna e la Francia su tutti.

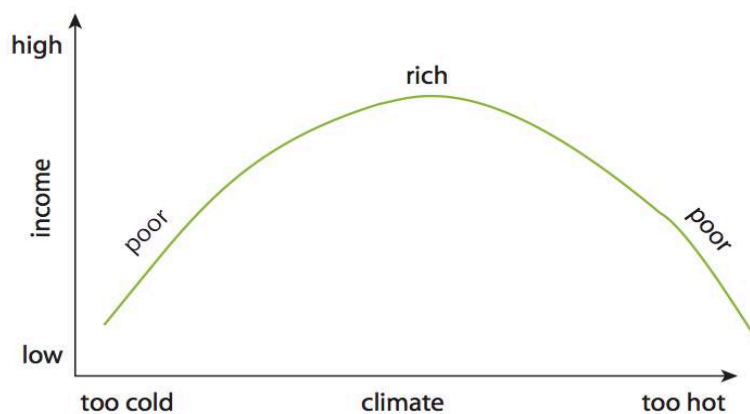


Figura 9: Relazione teorica tra temperatura e reddito<sup>89</sup>

La figura 9 rappresenta per l'appunto la relazione teorica ipotizzata dai due autori i quali affermano che, a parità delle altre condizioni, «human development is easier to achieve in places with intermediate climates».<sup>90</sup>

<sup>88</sup> ANDERSEN LYKKE and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 263.

<sup>89</sup> ANDERSEN LYKKE and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 250.

<sup>90</sup> ANDERSEN LYKKE and VERNER DORTE, *op. cit.*, p. 249.



Nel momento in cui tali climi ideali inizino a soffrire delle conseguenze dovute ai cambiamenti climatici dei prossimi decenni, allora anche la difesa di alcuni dei diritti umani fondamentali che da anni sono considerati in alcuni Stati sviluppati come scontati (es. alimentazione, vestiario, salute), tornerà alla ribalta della discussione pubblica in una situazione emergenziale nella quale risulterà assai più complesso formulare soluzioni adeguate.

Ciò che si vuole dunque rendere palese attraverso questi dati è l'idea elaborata ed espressa da numerosi esperti del settore, ossia che il futuro dell'operato delle Nazioni Unite relativo alla protezione dei diritti umani non può prescindere da una contemporanea lotta al degrado ambientale che spesso soggiace al di sotto della violazione di tali diritti. È necessaria una presa di coscienza relativa al nesso causale che lega questi due fenomeni in quanto le vittime del degrado ambientale, dell'inquinamento, della deforestazione, della desertificazione e dei cataclismi sono le stesse vittime che i trattati per la tutela dei diritti umani hanno deciso di difendere.<sup>91</sup>

Nonostante il carattere emergenziale del problema e la necessità di improntare rapide misure per la salvaguardia dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici, sono sorte, in tale campo, tre differenti visioni del rapporto tra diritti umani e ambiente che è opportuno elencare, tra le quali l'ultima risulta la più attinente al tema in esame:

- il primo approccio teorico suggerisce che le tematiche ambientali appartengano alla più vasta categoria dei diritti umani giacché lo scopo della protezione ambientale è quello di migliorare la qualità della vita umana;
- un secondo filone di teorie si schiera in netta opposizione col primo poiché si ritiene che l'essere umano sia solamente uno degli elementi di un complesso ecosistema globale, alla quale protezione bisogna dare priorità assoluta. I diritti umani divengono in questo approccio una sottocategoria dei diritti della natura in quanto tale.

---

<sup>91</sup> ALFREDSSON GUDMUNDUR, OVSIOUK ALEXANDER, *Human Rights and the Environment*, in: *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, 1991, p. 20.

- il terzo modo di vedere il tema in questione, al quale l'ONU sembra fare riferimento nella propria azione quotidiana, segnala come diritti umani e protezione ambientale rappresentino differenti, ma connessi e sovrapposti, valori sociali.<sup>92</sup>

In dimostrazione di quanto affermato nell'ultimo punto si riporta che «the UN Economic and Social Council, the Commission on Human Rights, its Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, and the Working Group on Indigenous Populations have adopted resolutions and/or decisions on human rights and the environment».<sup>93</sup> Tale approccio al problema deve essere però fatto proprio da tutta l'Organizzazione e dalla comunità internazionale di Stati che a essa fanno riferimento in tale ambito; da più parti si sente la necessità di far comprendere che la protezione della biosfera rientra necessariamente nell'interesse comune dell'umanità, e che il dovere di proteggere e conservare la natura dipenda dagli esseri umani indipendentemente dal fatto che si sia beneficiato nel passato o che si benefici nel presente di vantaggi economici dovuti al suo sfruttamento intensivo.<sup>94</sup>

È di assoluta rilevanza la presenza di un report prodotto da Fatma Zohra Ksentini, special rapporteur per la Commissione per i Diritti Umani dell'ECOSOC, nel quale vengono messi in evidenza gli aspetti chiave del rapporto tra ambiente e diritti umani.<sup>95</sup> In esso si afferma che non solo è impossibile separare il diritto ad avere un ambiente salubre e bilanciato nel quale vivere dai richiami al diritto al cosiddetto sviluppo sostenibile, ma anche che il degrado ambientale ha un evidente impatto sulla protezione di alcuni diritti umani e, al converso, violazioni dei diritti umani conducono sovente alla produzione d'ingenti danni ambientali.<sup>96</sup>

Considerando inoltre il rapporto che numerose popolazioni indigene intrattengono con l'ambiente naturale circostante, il report mostra come in

<sup>92</sup> SHELTON DINAH, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*, in: *Stanford Journal of International Law*, vol. 28, 1991-1992, pp. 104-105.

<sup>93</sup> ALFREDSSON GUDMUNDUR, OVSIUK ALEXANDER, *op. cit.*, p. 21.

<sup>94</sup> SHELTON DINAH, *op. cit.*, p. 110.

<sup>95</sup> E/CN.4/Sub.2/1994/9. Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment. Final report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, 46th session, 6 July 1994; lavoro che contiene, integra e conclude il rapporto preliminare presentato quattro anni prima dalla stessa Ksentini davanti ai medesimi organi e analizzato da Shelton, Alfredsson e Ovsiouk nei rispettivi paper.

<sup>96</sup> SHELTON DINAH, *op. cit.*, p. 130-131.

questi casi degrado ambientale, violazione dei diritti umani e distruzione della diversità culturale siano fenomeni segnati da una correlazione eccezionale manifesta.<sup>97</sup>

Completezza di trattazione richiede che si faccia accenno ai possibili contrasti tra tali due categorie di diritti, umani e ambientali. Difatti, proprio perché lo sviluppo della tutela dei diritti umani è precedente rispetto al cammino dei diritti dell'ambiente, la creazione di questi ultimi può talvolta confliggere con l'esistenza dei primi. Il problema, all'apparenza complesso, andrà risolto caso per caso secondo i vari criteri con i quali vengono usualmente risolti i conflitti tra diritti differenti, cosa che accade peraltro già in altri ambiti d'azione. In altre parole: «in a human rights approach, the ultimate problem becomes one of balancing competing rights. For example, the right to environment may at times conflict with the right to property or the right to culture. In particular, environmental protection might in some cases require limits or restrictions on current uses of resources and property, or perhaps even a denial of property rights. However, the need to balance is not unique to the subject of environmental protection and human rights and has been effectively accommodated in other contexts».<sup>98</sup> Ciò induce a pensare che questo caso non faccia differenza, e anzi si è mostrato come forse proprio in tale ambito più che in altri le due istanze siano accomunate dagli stessi interessi e dallo stesso scopo: tutelare l'esistenza dell'essere umano, nel presente e nel futuro.

La salvaguardia dell'ambiente e la tutela dei diritti umani sono intrinsecamente legate fra loro, il compito delle Nazioni Unite è dunque quello di utilizzare le proprie risorse e le proprie potenzialità per condurre una politica comune rivolta al miglioramento delle condizioni di vita degli individui e allo sviluppo sostenibile della società umana globale nel tempo.

---

<sup>97</sup> SHELTON DINAH, *op. cit.*, p.130; ALFREDSSON GUDMUNDUR, OVSIUK ALEXANDER, *op. cit.*, p. 24.

<sup>98</sup> SHELTON DINAH, *op. cit.*, p.137.

### 1.3 - L'Assemblea Generale e il Comitato Economico e Sociale: funzioni e responsabilità

Il nucleo dell'azione ambientale delle Nazioni Unite risiede in due organi principali, l'Assemblea Generale e l'ECOSOC, e nei vari organi sussidiari che a essi fanno riferimento. La questione dell'attribuzione di compiti relativi alla cooperazione e allo sviluppo economico e sociale fu valutata, durante la Conferenza di San Francisco, basandosi sulla pregressa esperienza della Società delle Nazioni.<sup>99</sup> Rispetto a quest'ultima furono aumentate notevolmente le competenze in merito a tali ambiti da attribuire agli organi delle NU, specialmente all'Assemblea Generale: «l'art. 13.1 (b) conferisce all'organo plenario il potere di intraprendere studi e fare raccomandazioni allo scopo di sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica e di promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».<sup>100</sup>

La principale responsabilità dell'AG, e dell'ECOSOC che a essa riferisce, è però di carattere organizzativo e politico, in quanto la creazione o l'affiliazione di organizzazioni internazionali e istituti specializzati, le ha fatto assumere con l'andare del tempo il ruolo di coordinatore delle iniziative di carattere economico, sociale e culturale.<sup>101</sup> In ogni caso l'Assemblea e l'ECOSOC mantengono un ruolo di assoluta preminenza all'interno della sfera d'azione delle NU per tutto ciò che concerne i fini della cooperazione e dello sviluppo presentati in precedenza e derivanti dalle disposizioni dell'art. 1.

Per capire meglio il funzionamento di tale complesso meccanismo di collaborazione tra organi e istituti è necessario tracciare un quadro generale della stessa Assemblea e del Comitato Economico e Sociale.

Dell'AG fanno parte tutti gli Stati membri dell'ONU e ognuno di essi ha uguale diritto di voto; le sessioni di lavoro, secondo quanto disposto dalla Carta, si dividono in ordinarie e straordinarie e i lavori durante tali sessioni si svolgono principalmente nelle commissioni principali divise per temi.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 157.

<sup>100</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 157.

<sup>101</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 313.

<sup>102</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 109.

Il compito di discutere delle questioni sociali, culturali e umanitarie spetta alla 3<sup>a</sup> Commissione principale.

Secondo le facoltà previste a favore dell'assemblea dall'art. 22 della Carta delle NU, questa ha il diritto di istituire degli organi sussidiari permanenti con lo scopo di perseguire determinati fini: esercitando tale facoltà si sono venuti a creare diversi programmi e istituti creati nel quadro della cooperazione economica e sociale, «alcuni hanno prevalentemente carattere di studio, altri costituiscono la sede nella quale gli Stati negoziano accordi e cercano di promuovere forme di collaborazione internazionale in settori determinati, altri ancora sono preposti ad attività operative ed in particolare alla gestione di fondi alimentati dai contributi volontari degli Stati membri».<sup>103</sup>

Il Consiglio Economico e Sociale è un organo ausiliario dell'AG in quanto, in base all'art. 60, per quel che concerne la cooperazione economica e sociale opera sotto la direzione dell'Assemblea stessa. Esso è composto da 54 membri dell'ONU, e ogni anno l'AG provvede a un rinnovo parziale dell'organo tramite l'elezione di 18 membri per un periodo di tre anni.<sup>104</sup>

Anche l'ECOSOC, similmente a quanto accade per l'Assemblea, può istituire, e ha istituito, organi sussidiari in accordo con il contenuto dell'art. 68 della Carta che dispone: «il Consiglio Economico e Sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo, nonché quelle altre commissioni che possano essere richieste per l'adempimento delle sue funzioni».<sup>105</sup>

Dunque, date le disposizioni della Carta, all'art. 13 nonché agli articoli contenuti nel X capitolo, si constata che in tale ambito d'azione i due organi sono dotati di competenze simili, concorrenti.<sup>106</sup> Al Consiglio si ricollegano infatti, per molti aspetti, gli stessi organi istituiti dall'Assemblea e operanti in tale materia, alcuni dei quali (es. UNCTAD, UNDP, UNEP) devono seguirne le direttive.<sup>107</sup> Al contempo, dato che all'interno dell'Organizzazione è prevista la preminenza dell'Assemblea in tale campo

---

<sup>103</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 109.

<sup>104</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 147; MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 315.

<sup>105</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 473.

<sup>106</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 317.

<sup>107</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 150.

d'azione, tale organo può impartire direttive a tutti gli organi sussidiari del Consiglio e all'ECOSOC stesso.<sup>108</sup>

In definitiva *tutti* gli organi dell'ONU operanti nel settore economico e sociale, tutti gli organi oggi preposti allo sviluppo, possono ritenersi ordinati in forma gerarchica con al vertice l'Assemblea Generale e nel grado immediatamente successivo il Consiglio Economico e Sociale.<sup>109</sup>

L'ECOSOC detiene anche il potere relativo al coordinamento degli istituti specializzati, organizzazioni intergovernative a cui sono state attribuite dai rispettivi trattati istitutivi responsabilità determinate e specifiche nel campo della cooperazione, specialmente tecnica. La definizione di tali istituti e del rapporto che intrattengono con il Consiglio Economico e Sociale è definito da due articoli, uno appartenente al capitolo IX sulla Cooperazione Internazionale Economica e Sociale, l'altro al capitolo X relativo al Consiglio Economico e Sociale:

- Articolo 57.
  1. I vari istituti specializzati costituiti con accordi intergovernativi, ed aventi, in conformità ai loro statuti, vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili sono collegati con le Nazioni Unite in conformità alle disposizioni dell'art. 63.
  2. Gli istituti così collegati con le Nazioni Unite sono qui di seguito indicati con l'espressione «istituti specializzati».
- Articolo 63.
  1. Il Consiglio Economico e Sociale può concludere accordi con qualsiasi istituto di quelli indicati all'art. 57 per definire le condizioni alle quali l'istituto considerato sarà collegato con le Nazioni Unite. Tali accordi sono soggetti all'approvazione dell'Assemblea Generale.
  2. Esso può coordinare le attività degli istituti specializzati mediante consultazioni con tali istituti e raccomandazioni ad essi come mediante raccomandazioni all'Assemblea Generale ed ai Membri delle Nazioni Unite.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 150; MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 317.

<sup>109</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 150.

<sup>110</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, pp. 470-471.

La difficoltà evidente sorta però nel cercare di coordinare tali istituti specializzati ha ingenerato il dubbio che tale meccanismo sia insufficiente e inadatto per fronteggiare problemi che richiedano un approccio globale e multilivello, esattamente quanto necessario per affrontare il degrado ambientale e i cambiamenti climatici. Data l'ampia autonomia di tali istituti, alla quale si deve sommare il «numero impressionante» di organi sussidiari preposti ai temi dello sviluppo, fra i quali rientra anche la tutela ambientale, tutto il sistema complessivo delle Nazioni Unite ha sofferto e soffre tuttora di una caotica dispersione di energie e risorse.<sup>111</sup>

Sarebbe in tal merito veramente interessante una presa di posizione ufficiale del Consiglio di Sicurezza in questo ambito d'azione, non solo per le motivazioni espresse in precedenza (vd. I.II), ma anche per il fatto che «gli Stati membri degli istituti specializzati sono tenuti, in quanto membri dell'ONU, ad osservare le decisioni del Consiglio di Sicurezza adottate sulla base del cap. VII della Carta, in particolare gli artt. 41 e 42, e a considerare prevalenti gli obblighi di cui sono titolari in base alla Carta rispetto ad ogni obbligo derivante dai trattati istitutivi delle suddette organizzazioni».<sup>112</sup> Così facendo le decisioni riguardanti il coordinamento tra organi e istituzioni sarebbero rafforzate in maniera decisiva, ben oltre il presente obbligo generico di adeguarsi alle raccomandazioni degli organi ONU secondo quanto previsto dall'art. 58 della Carta.

Le funzioni con cui Assemblea Generale e Consiglio Economico e Sociale sono intervenute direttamente nell'ambito della promozione dello sviluppo e della tutela ambientale sono di due tipi, normativo e operativo. Le prime consistono nell'adozione di strumenti giuridici, tra i quali si annoverano Dichiarazioni di principi, raccomandazioni e progetti di trattati; le seconde riguardano le iniziative concretamente intraprese dalle NU in ambito di cooperazione economica e sociale, quali programmi di assistenza tecnica e aiuti specialmente ai Paesi in via di sviluppo.<sup>113</sup>

Se delle Dichiarazioni di principi si discuterà nel prossimo capitolo, è utile invece ora definire quanto e come le raccomandazioni dei vari organi possano influire sulla cooperazione, sullo sviluppo e la difesa della natura.

---

<sup>111</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 150.

<sup>112</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 318.

<sup>113</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 360.

Le raccomandazioni appartengono alla categoria degli atti non vincolanti, atti che, essendo meno intrusivi rispetto alla sfera della sovranità nazionale, risultano essere tra quelli maggiormente adoperati dalle organizzazioni internazionali.<sup>114</sup>

L'uso di tale strumento è necessario ai fini del funzionamento stesso dell'Assemblea Generale, dell'ECOSOC e dei rispettivi organi sussidiari: di norma nessuno di essi è, infatti, dotato dalla Carta di poteri vincolanti idonei a produrre atti aventi forza obbligatoria nei confronti degli Stati. È da escludere inoltre che in tale ambito d'azione si siano formate storicamente norme consuetudinarie rafforzanti il potere degli organi citati, questo a causa dell'atteggiamento proprio di numerosi Stati che si sono opposti a tale processo evolutivo.<sup>115</sup>

Tralasciando quindi un'ipotetica efficacia vincolante di tali atti, da escludere, si può esaminare la rilevanza giuridica delle raccomandazioni fatte in tale ambito, incluso quello naturale, dagli organi delle NU.

Draetta riporta in tale senso che «al riguardo la dottrina più qualificata ha compiuto notevoli passi in avanti nella giusta direzione, arrivando ad un certo numero di conclusioni che paiono tutte da condividere (Morelli, Biscottini, Conforti). Tali conclusioni pongono l'accento su due aspetti molto significativi: l'obbligo dei destinatari di una raccomandazione di tollerare l'ingerenza dell'organizzazione nei loro affari interni e il cd. effetto di liceità, per cui il comportamento di chi si conforma a una raccomandazione non può mai costituire una violazione del diritto internazionale».<sup>116</sup>

In ogni caso, la maggiore forza ed utilità degli atti normativi non vincolanti non risiede nemmeno completamente in tali due aspetti giuridici, ma nella caratterizzazione data loro «dai grandi ideali che perseguono, dalla tenacia con cui questi ideali vengono perseguiti, dalla corrispondenza che i medesimi trovano nella coscienza dei popoli».<sup>117</sup> Si consideri inoltre che, essendo obbligati a prendere una posizione all'interno di una votazione

---

<sup>114</sup> DRAETTA UGO, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 164.

<sup>115</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 360.

<sup>116</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 167.

<sup>117</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 361.



ufficiale, gli Stati donano una grande forza politica a tali raccomandazioni,<sup>118</sup> nonché pubblicità ai temi di cui esse trattano.

Per quel che riguarda invece le funzioni tecniche di Assemblea Generale e Consiglio Economico e Sociale in tale ambito bisogna premettere che la cooperazione tecnica fu prevista già nel 1948 con la risoluzione dell'AG 198 (III) relativa a proposte concrete su come promuovere la crescita economica dei Paesi sotto sviluppati.<sup>119</sup>

Con successive risoluzioni, specialmente dell'Assemblea, alla quale spetta principalmente questo compito istitutivo di tali programmi d'azione, per meglio operare in maniera tecnica e specifica nei vari ambiti previsti dalla cooperazione economica e sociale, furono creati numerosi organi e relativi uffici.<sup>120</sup> Tra i programmi dalla struttura più complessa e maggiormente attivi si ricordano ad esempio: lo United Nations Children's Fund (UNICEF), fondo costituito per implementare misure tecniche di protezione dell'infanzia e dei minori; lo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) attivo nella tutela degli individui costretti a migrazioni forzate e richiedenti rifugio in altri Paesi; lo United Nations Development Programme (UNDP), impegnato nella battaglia per lo sviluppo dei Paesi arretrati economicamente; e infine lo United Nations Environment Programme, di cui si parlerà nel terzo capitolo, creato allo scopo di promuovere una campagna globale per l'implementazione di misure protettive nei confronti dell'ambiente.<sup>121</sup> La base normativa, all'interno della Carta delle NU, concernente le operazioni di carattere tecnico e operativo attivabili dagli organi citati, risiede nell'art. 66, par. 2, nel quale si afferma che «esso [il Consiglio Economico e Sociale] può, con l'approvazione dell'Assemblea Generale, eseguire servizi che siano richiesti dai Membri delle Nazioni Unite o da istituti specializzati».<sup>122</sup> Il fatto che, poi, tali servizi tecnici non siano eseguiti sempre dall'ECOSOC bensì spesso da organi sussidiari dell'AG rappresenta, in virtù di quanto mostrato prima rispetto allo stretto rapporto tra i due organi, la logica sostituzione

---

<sup>118</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 168.

<sup>119</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 319. La risoluzione in questione è la: A/RES/198 (III). Economic development of under-developed countries, 170th plenary meeting, 4 December 1948.

<sup>120</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 365.

<sup>121</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 365.

<sup>122</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 471.

gerarchica delle competenze attribuite all'organo subordinato (ECOSOC) in favore dell'Assemblea.<sup>123</sup>

Il problema principale connesso all'implementazione di tali operazioni tecniche riguarda l'esiguo ammontare di contributi che viene erogato per il sostegno delle stesse.

In effetti, pressoché tutti i fondi e i programmi relativi alla cooperazione economica e sociale sono finanziati tramite risorse provenienti dai contributi volontari degli Stati membri.<sup>124</sup> Nel 1990 l'Assemblea Generale ha provato ad influenzare tale meccanismo, indicando la percentuale dello 0,7% del Prodotto Nazionale Lordo (PNL) come obiettivo relativo all'ammontare di risorse finanziarie che debbano essere trasferite dai Paesi industrializzati verso i Paesi in via di sviluppo.<sup>125</sup> Pare questo essere l'unico mezzo a disposizione dell'AG per esortare i Paesi membri a essere maggiormente coinvolti in tali operazioni, poiché appare da escludersi una eventuale divisione obbligatoria delle spese tra i componenti dell'Assemblea stessa come previsto per altre situazioni dall'art. 17 della Carta.<sup>126</sup> Marchisio pone in luce il fatto che:

Sono stati ipotizzati altri modi di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo, meglio rispondenti all'esigenza di assicurare risorse finanziarie prevedibili e certe da destinare alle attività operative delle Nazioni Unite. Si è pensato a sistemi di finanziamento automatici, collegato ad un'imposizione fiscale internazionale o allo sfruttamento delle risorse che costituiscono patrimonio comune dell'umanità, come i fondi oceanici; si sono ipotizzati un regime delle risorse proprie, un fondo di rotazione per la cooperazione tecnica, o, ancora, il sistema della ricostituzione delle risorse.<sup>127</sup>

Eppure, nonostante tutte queste proposte, nonché il tentativo di ricorrere maggiormente a risorse private per il finanziamento di tali programmi, i progetti volti a modificare il meccanismo della contribuzione volontaria sono andati falliti. La scarsità delle risorse, almeno paragonata a quella dei fondi bilaterali tra Stati destinati alle medesime problematiche, rende quindi

---

<sup>123</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 368.

<sup>124</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 368; MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 322.

<sup>125</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 322.

<sup>126</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.* 368.

<sup>127</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 323.

necessaria una riflessione sul ruolo operativo delle Nazioni Unite nel sistema internazionale e su come potrebbe essere riformato strutturalmente.

In conclusione, sono questi gli organi e queste le rispettive funzioni, normative e/o operative a loro attribuite, che regolano e determinano l'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite rispetto alla cooperazione e allo sviluppo economico e sociale.

Nell'ambito di tale campo d'azione rientrano anche tutte quelle Dichiarazioni di principi, raccomandazioni, risoluzioni dell'Assemblea Generale, operazioni degli organi sussidiari dell'AG e dell'ECOSOC nonché il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente che si occupano nello specifico del problema della salvaguardia della natura e dell'ecosistema. E sono queste sopracitate dunque le basi giuridiche, contenute all'interno della Carta, che giustificano le azioni intraprese dalle Nazioni Unite durante il corso della storia anche in favore dell'ambiente.

Nei prossimi due capitoli si discuterà proprio di tali azioni: nel secondo capitolo si evidenzieranno le principali conferenze internazionali promosse dalle Nazioni Unite, le Dichiarazioni di principi che da tali conferenze sono scaturite e le risoluzioni dell'Assemblea Generale che ne hanno ufficializzato l'importanza a livello globale. Nel terzo capitolo verrà discusso e analizzato il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, l'iniziativa operativa e tecnica relativa alla salvaguardia della natura più importante all'interno dell'intero panorama dell'ONU.

## 2 - Le Dichiarazioni di principi, le Convenzioni e la comunità internazionale

La tutela dell'ambiente è una tematica, come mostrato, di interesse globale, che coinvolge in maniera più o meno diretta tutti gli Stati, e che assume di giorno in giorno una maggiore rilevanza in tutti gli ambiti dell'agire umano: conflitti, alimentazione, salute, industria, pesca, commercio e molto altro ancora.

Per quanto fino a questo momento non si possano registrare significative variazioni nei comportamenti delle politiche statali rivolti ad una ristrutturazione fondamentale del proprio modo di intendere il rapporto con l'ambiente e la natura, vi sono stati numerosi tentativi di intaccare perlomeno tale sistema a livello internazionale. È risaputo però che la comunità internazionale non possa operare attraverso gli stessi mezzi e le stesse modalità delle singole comunità statali, poiché essendo generalmente considerata una comunità anorganica, «non ha apposite strutture o apparati per porre norme a carattere generale, né per assicurarne il rispetto in maniera coercitiva».<sup>128</sup> Anche quando la prassi nell'azione della comunità internazionale dia luogo alla formazione effettiva di consuetudini generali che debbano essere rispettate dagli Stati, la violazione di tali consuetudini provoca una reazione del corpo sociale (gli Stati) che ripone obbligatoriamente tutta la sua efficacia finale sulla volontà e sull'uso dei mezzi propri di ogni singolo attore statale.<sup>129</sup>

Come già accennato in precedenza non esistono però in materia di tutela ambientale, o di lotta ai cambiamenti climatici, norme internazionali di carattere consuetudinario che possano prevedere l'esistenza di una *international environmental law* e l'applicazione delle rispettive sanzioni, in caso di violazione, da parte della comunità internazionale.

A oggi, nonostante l'impegno degli Stati colpiti in maniera più consistente dall'emergere di tali problematiche situazioni, non si possono notare cambiamenti di rotta su tali questioni a causa del sistema d'interessi che contrappone principalmente Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo.

---

<sup>128</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 2.

<sup>129</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 5.

Dato che le norme internazionali generali di carattere consuetudinario, nate dalla prassi della pressoché totalità degli Stati, sono volte solitamente a regolare le norme essenziali di convivenza tra gli Stati stessi, per intervenire nelle materie nelle quali si ricerca una cooperazione internazionale rivolta al raggiungimento di determinati obiettivi, i soggetti statali ricorrono principalmente all'utilizzo di norme di origine pattizia, ovvero gli accordi e i trattati, fondati sul principio *pacta sunt servanda*.<sup>130</sup>

In vero la lista degli accordi internazionali che riguardino la tutela ambientale è assai numerosa: esistono convenzioni e trattati multilaterali che trattano la protezione dei fondali marini, la tutela della biodiversità, la regolamentazione dello smaltimento dei rifiuti tossici, il bando alla produzione di sostanze altamente nocive della salute e dell'ambiente, la definizione di standard e di limiti per quel che riguarda l'inquinamento, la produzione di scorie nucleari e l'emissione di gas dannosi per l'ozono e l'atmosfera. Lo stesso United Nations Environment Programme si è spesso prodigato, essendo questo uno dei suoi maggiori compiti, per incoraggiare e promuovere la costituzione di trattati, accordi e convenzioni internazionali di varia natura tra le quali:

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington, 1973; the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Bonn, 1979; the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, Barcelona, 1976; the Kuwait Regional Convention for Co-operation on Protection of the Marine Environment from Pollution, Kuwait, 1978; the Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region, Abidjan, 1981; the Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, Lima, 1981.<sup>131</sup>

Tali accordi riguardano soprattutto norme legate all'inquinamento delle risorse marine e per questo sono spesso dotati di protocolli aggiuntivi relativi a situazioni emergenziali causate da sversamenti in mare di petrolio.

<sup>130</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 7.

<sup>131</sup> SAND PETER H., *Environmental Law in the United Nations Environment Programme*, in: DUPUY RENÉ-JEAN (edited by), *L'Avenir du Droit International de l'Environnement = The Future of the International Law of the Environment*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, p. 52-54.

Esclusi però gli ambiti della protezione della biodiversità e della salvaguardia del mare e delle coste dall'inquinamento, si noti che difficilmente si arrivi alla conclusione di trattati internazionali legati alle tematiche dell'inquinamento, della deforestazione o della coltivazione dei campi, temi ossia che possano interferire con il sistema produttivo e industriale degli Stati. Difatti, il limite maggiore degli accordi ambientali internazionali risiede spesso nel fatto che essendo il frutto di lunghe e spesso estenuanti contrattazioni al ribasso tra gli Stati parte, le norme e le disposizioni contenute al loro interno sembrano rinunciare al compito di definire standard più elevati negli ambiti di maggiore importanza, necessari però ai fini di un reale ed effettivo cambiamento. A questo ne consegue che il pianeta non sembra beneficiare degli effetti di tali accordi, come dimostrato altresì dagli studi scientifici presentati nell'introduzione al presente elaborato.

L'esempio evidente di tale fenomeno è la ricerca di un accordo relativo alla lotta ai cambiamenti climatici attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ritenuti scientificamente la causa principale del riscaldamento globale in atto.

Dopo la formulazione di un accordo generale entrato in vigore nel 2005 tramite il Protocollo di Kyoto, la comunità internazionale si è rivelata incapace di portare avanti un progetto concreto e unitario rivolto alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Il conflitto, tra Stati Uniti da una parte e Cina e India dall'altra, ha comportato, tramite la ricerca di una differenziazione dei limiti imposti agli Stati sviluppati e a quelli in via di sviluppo, il blocco del funzionamento progressivo di tale progetto. I primi, responsabili di circa il 35% delle emissioni globali di gas serra, non hanno nemmeno mai ratificato l'accordo, mentre i secondi, beneficiari di un differente trattamento secondo il Protocollo, producono assieme agli altri stati in via di sviluppo un altro 40% di emissioni di CO<sub>2</sub> sul totale dell'intero pianeta. Il clima di fallimento generale di tali accordi risulta rafforzato dal fatto che «la Conferenza di Copenaghen del dicembre 2009 ha quindi inaugurato una sistema di riduzioni basato su impegni unilaterali e volontari degli Stati, piuttosto che su obblighi internazionali vincolanti».<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> MARCHISIO SERGIO, *op. cit.*, p. 327.

Nel 2012, a Doha, si è infine semplicemente estesa la durata del già lacunoso e fallimentare Protocollo di Kyoto fino al 2020.

## Scheda 2: United Nations Framework Convention on Climate Change



United Nations  
Framework Convention on  
Climate Change

Il 21 Marzo 1994 è la data che segna l'inizio dell'opera della UNFCCC, una convenzione internazionale costituita con

lo scopo di combattere specificatamente i cambiamenti climatici in corso, e alla quale aderiscono oggi 195 Stati.<sup>133</sup> L'art. 2 della Convenzione ne sancisce chiaramente il fine principale: «the ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner».<sup>134</sup> Nel 1995 si comprende però che le misure stabilite da questa convenzione non si sarebbero potute rivelare sufficienti al fine di ridurre l'emissione antropogenica di gas nocivi per l'ozono. Per ottenere tale obiettivo in maniera concreta quindi, 192 dei 195 Stati facenti parte dell'UNFCCC decidono di sottoscrivere l'11 Dicembre 1997 a Kyoto un protocollo relativo alla regolazione e limitazione dell'emissione di gas serra. Il complesso processo di ratifica da parte dei Paesi sottoscriventi l'accordo, però, fa sì che questo entri in vigore solamente il 16 Febbraio 2005, con tutte le limitazioni descritte brevemente in precedenza e presenti tutt'ora nel testo, limitazioni che ne inficiano in maniera preponderante il corretto funzionamento. L'UNFCCC rappresenta oggi, con il protocollo di Kyoto, il tentativo delle NU maggiormente conosciuto dall'opinione pubblica rivolto al fine della tutela ambientale globale tramite l'uso di trattati internazionali multilaterali.

<sup>133</sup> Source: [http://unfccc.int/essential\\_background/convention](http://unfccc.int/essential_background/convention).

<sup>134</sup> FCCC/INFORMAL/84, United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, 9 May 1992.

Inoltre, anche quando accordi di tal genere, relativi alla tutela dell'ambiente, vengono raggiunti non è detto che alla firma e ratifica dei trattati ne consegua successivamente una tempestiva ed efficace implementazione pratica. È la legislazione nazionale di ogni singolo Stato parte di una convenzione l'elemento fondante dell'applicazione vera e propria delle disposizioni dell'accordo stesso: quando questa non viene adattata a tali disposizioni il senso stesso dell'accordo decade. Per ovviare a ciò non è quindi sufficiente imporre delle condizioni e delle regole all'interno di tali trattati, ma bisogna spiegarne le implicazioni seguenti, stabilire un calendario con relative scadenze e determinare i mezzi che possano risultare più idonei al fine del raggiungimento degli obiettivi preposti.<sup>135</sup>

Inoltre, la volontà degli Stati nell'applicazione effettiva delle norme contenute nei trattati ambientali dipende spesso dalla reale capacità di implementare a livello nazionale le norme stesse, alle quali elaborazioni e stesure alcuni Stati hanno partecipato solamente in maniera parziale per ragioni che variano da un'insufficiente conoscenza tecnica del problema a ragioni politiche legate a interessi secondari.<sup>136</sup> Difatti accade anche che «les Pays du Tiers Monde participent souvent de manière figurative à la négociation des conventions internationales, figuration qui donne du sens à leur politique, à leur stratégie, à leur existence au sein de la communauté internationale, mais n'apporte rien dès lors qu'il s'agit de passer de la signature à la ratification et de la ratification à la mise en oeuvre».<sup>137</sup>

Dati essenzialmente questi fattori, sono queste le ragioni che spingono l'autore del presente elaborato a ritenere le Dichiarazioni di Principi un argomento di maggior rilevanza all'interno del rapporto tra ONU e ambiente rispetto alla firma e ratifica di spesso dubbi e inefficaci accordi internazionali multilaterali ai quali l'Organizzazione abbia dato comunque il suo appoggio in maniera più o meno indiretta.

---

<sup>135</sup> BEKHECHI MOHAMMED, *Difficultés dans la mise en oeuvre des conventions internationales relatives à l'environnement*, in: VOYNET DOMINIQUE, LEPAGE CORINNE, KISS ALEXANDRE CHARLES and MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT FRANÇAIS (edited by), *L'application renforcée du droit international de l'environnement: harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends = Towards Strengthening Application of International Environmental Law: International Procedures of Control, Enforcement and Conflict Settlement : Harmonization and Advancement*, Frison-Roche edizioni, Parigi, 1999, p. 105.

<sup>136</sup> BEKHECHI MOHAMMED, *op. cit.*, p. 118.

<sup>137</sup> BEKHECHI MOHAMMED, *op. cit.*, p. 118.



Ed è sempre e proprio per queste ragioni che si ritiene che l'Organizzazione delle Nazioni Unite nel suo complesso possa proporsi nuovamente come il forum internazionale globale per la discussione e la ricerca di una soluzione comune a un problema oggi così importante qual è quello dell'emergenza ambientale, attraverso mezzi innovativi e maggiormente condivisi.

Difatti proprio l'Assemblea Generale delle NU, nonché l'ECOSOC e gli istituti specializzati, hanno spesso operato tramite mezzi che potessero fornire da base ad una legislazione internazionale dell'ambiente. Si parla in questo caso delle Dichiarazioni e dei Principi in esse contenuti, potenziale fonte per la costituzione, assieme ai trattati internazionali, di norme consuetudinarie legate al mondo della salvaguardia della natura. Un'opera di negoziazione costante in merito alla formazione di nuove norme consuetudinarie, unanimemente riconoscibili poiché in apparenza poco intrusive nei confronti degli Stati, potrebbe essere l'inizio di un nuovo percorso internazionale in favore della natura. Infatti: «la négociation d'instruments conventionnels de portée internationale permet la définition de catégories juridiques objectives, qui sont alors opposables aux différents sujets de l'ordre juridique international. Les instruments jouent en cela le rôle de garant du respect de la règle de droit en définissant les critères de légalité qui doivent être respectés en matière de développement durable».<sup>138</sup>

Tale principio vale sia per lo sviluppo sostenibile sia per la tutela ambientale, due temi intrinsecamente legati e interconnessi tra loro. Se esiste dunque un principio generale, oltre a quelli particolari sviluppatasi nel corso degli anni di cui si parlerà in seguito, relativo alla fondazione di una *international environmental law*, questo potrebbe risiedere nell'asserzione derivante dal diritto romano *sic utere tuo ut alienum non laedas*, ossia usa ciò che è di tua proprietà in modo tale da non danneggiare gli altri.<sup>139</sup>

Questo principio, punto di partenza per il ragionamento in merito di Theutenberg, rispecchia in pieno l'idea portata avanti fino a questo punto in merito alle conseguenze globali derivanti dalle singole azioni locali.

---

<sup>138</sup> BOISSON DE CHAZOURNES LAURENCE, *La mise en oeuvre du développement durable*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999, p. 64.

<sup>139</sup> THEUTENBERG JOHNSON, *The International Environmental Law – Some Basic Viewpoints*, in: DUPUY RENÉ-JEAN (edited by), *L'Avenir du Droit International de l'Environnement = The Future of the International Law of the Environment*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, p. 235.

Partendo da questo principio si noti sempre come le convenzioni internazionali, per quanto spesso circoscritte a determinati ambiti, e con tutte le critiche del caso, rimangono ancora oggi il miglior modo, di norma l'unico, non per formare ma per rinforzare la formazione di un diritto internazionale dell'ambiente.<sup>140</sup> Ed è per questa ragione che le Nazioni Unite, e in particolare l'UNEP, devono continuare a impegnarsi in tale ambito nonostante le difficoltà sopracitate. Ciò da solo, però, non è sufficiente.

In aggiunta ai trattati è essenziale difatti la creazione, com'è stato fatto e, più volte nel corso degli anni, ribadito, di un insieme di principi ispiratori che approfondiscano i temi nei quali gli Stati hanno deciso di non impegnarsi tramite accordi; ciò poiché «treaty-law is limited in its scope and should not be allowed to replace almost entirely the vague general principles of environmental law».<sup>141</sup>

Questo al fine di sopperire anche a un difetto geografico intrinseco nella creazione di molti trattati, costituitisi naturalmente a livello regionale in base ad una comunanza d'interessi e di obiettivi. I principi soggiacenti alla creazione di una legislazione ambientale internazionale di carattere consuetudinario hanno invece al contrario, e in conformità a quanto mostrato non si potrebbe affermare altrimenti, una naturale tendenza all'universalità. In altre parole:

It is important to have the basic environmental principles to prevail all over the world, in other words a true universal system with the same minimal standards. A substantial treaty-law system will in the long run reflect the *sic utere* principle as being the general leading principle for the international environmental law. The aim is – or should be – that this general principle of the customary international law in itself, ultimately, would be sufficient to allow a judgment – ore perhaps one by the International Court – involving environmental issues.<sup>142</sup>

Se tale ultimo punto concernente l'intervento di una corte in merito a tali tematiche pare essere ancora abbastanza lontano, in verità si possono notare

---

<sup>140</sup> THEUTENBERG JOHNSON, *op. cit.*, p. 237.

<sup>141</sup> THEUTENBERG JOHNSON, *op. cit.*, p. 239.

<sup>142</sup> THEUTENBERG JOHNSON, *op. cit.*, p. 238.

elementi di avvicinamento, come verrà però mostrato in seguito. È indubbio invece che l'azione delle Nazioni Unite nel corso degli anni si sia concentrata proprio sulla formazione e delineazione di principi tramite Dichiarazioni prodotte da conferenze internazionali dall'Assemblea Generale stessa promosse e incoraggiate.

È soprattutto per questo motivo che si è voluto dar maggior risalto all'importanza di tali Dichiarazioni e ai principi in esse contenuti per mostrare al meglio l'azione più completa e risoluta dell'ONU in quest'ambito.

Se difatti la formazione di convenzioni e accordi internazionali tra Stati in materia ambientale è stata spesso incoraggiata e mediata da programmi, fondi o istituti specializzati legati al mondo delle Nazioni Unite, è invece la costituzione stessa di conferenze internazionali a essere stata voluta direttamente dall'Assemblea Generale tramite l'uso di apposite risoluzioni.

Sono queste quindi, comprese le Dichiarazioni di principi da esse scaturite, il nucleo fondante dell'azione dell'Organizzazione delle NU in merito alla protezione della natura e dell'ambiente qui analizzate: ad esse sono dedicati i paragrafi seguenti che ne ripercorreranno la storia e ne mostreranno somiglianze, differenze e punti di forza.

## 2.1 - La Dichiarazione di principi: base della international environmental law

Le dichiarazioni sono quindi, come accennato, lo strumento principalmente utilizzato in seno alle Nazioni Unite per quanto concerne la difesa dell'ambiente. Questi atti, tipici dell'Assemblea Generale soprattutto, vengono collocati dalla dottrina nell'area denominata di *soft law*, indicante atti privi di «conseguenze giuridiche in senso stretto»<sup>143</sup> ma che possono rivelarsi col tempo come *jus in stadio nascendi*, ai quali fare riferimento nella formazione delle consuetudini per impedire la relegazione di tali atti nella sfera del non-diritto.<sup>144</sup>

Più in dettaglio si può dire che:

Con una dichiarazione l'organo che la emana afferma il valore di certi principi e indica ai destinatari (l'organizzazione stessa, gli Stati membri, e, eventualmente, terzi) la condotta da seguire per conformarsi ai principi stessi. Le dichiarazioni possono riformulare consuetudini internazionali già esistenti, ovvero possono essere la base per la nascita di nuove consuetudini o per la conclusione di trattati internazionali in materia.<sup>145</sup>

Il valore giuridico delle dichiarazioni dell'AG delle Nazioni Unite di norma non assume carattere vincolante o di obbligatorietà; la formazione di Dichiarazioni di principi legate al tema dell'ambiente avviene qui, infatti, secondo le disposizioni dell'art. 10 della Carta connesse al potere dell'Assemblea di fare raccomandazioni,<sup>146</sup> che afferma:

- Articolo 10: L'Assemblea Generale può discutere qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini del presente Statuto, o che abbia riferimento ai poteri ed alle funzioni degli organi previsti dal presente Statuto e, salvo quanto disposto dall'art. 12, può fare raccomandazioni ai Membri delle nazioni Unite od al Consiglio di Sicurezza, o agli uni ed all'altro, su qualsiasi di tali argomenti.<sup>147</sup>

<sup>143</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 168.

<sup>144</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 169.

<sup>145</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 168.

<sup>146</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 439.

<sup>147</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 461.

Secondo ciò quindi, le Dichiarazioni di principi possono apparire come delle forme particolari di raccomandazione, seppure particolarmente solenni e di carattere universale.<sup>148</sup> Sempre secondo l'art. 10 è quindi possibile per tale organo dare luce a questo tipo di dichiarazioni poiché il tema della salvaguardia ambientale rientra oramai appieno nelle funzioni dell'AG relative alla cooperazione economica e sociale e allo sviluppo degli Stati, ossia secondo quanto disposto dall'art. 13 (vd. 1.3).

Anche per quanto riguarda le Dichiarazioni di principi prodotte dall'Assemblea Generale o da essa approvate, si pone il dilemma del valore che esse assumono all'interno di un contesto relativo alla formazione di una *international environmental law*. Esse, come affermato sia da Theutenberg che da Conforti, svolgono un ruolo estremamente importante ai fini dello sviluppo e dell'adattamento del diritto internazionale alle esigenze poste in essere dalla modernità e dalle società contemporanee. Per quanto le dichiarazioni, infatti, non possano costituire solitamente l'*opinio juris* necessaria e sufficiente per determinare l'affermarsi di una consuetudine internazionale, esse contribuiscono a formare parte della prassi degli Stati, in quanto di norma vengono adottate tramite *consensus* o con la pressoché unanimità degli Stati.<sup>149</sup> Questo fa sì che i principi in esse contenuti mutino e si evolvano di volta in volta, certificando in maniera indiretta l'importanza che alcune tematiche vanno via via assumendo sempre più nel tempo.

Alcune di esse, eccezionalmente, assumono poi una forza particolare che le parrebbe equiparare a veri e propri accordi internazionali: in relazione a tale tema di discussione si segnala la ris. 1803/ XVII del 1962 relativa alla sovranità permanente dei popoli e delle nazioni sulle risorse naturali dei rispettivi territori, il non rispetto della quale viene definito nel principio in questione contraria allo spirito e ai principi della Carta. Tali dichiarazioni, esprimendo in maniera esplicita tale assunzione, possono essere equiparate ad accordi internazionali vincolanti nei confronti, solamente, degli Stati che le sostengono con il proprio voto in seno all'Assemblea delle NU.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 439.

<sup>149</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 440.

<sup>150</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 441, ivi sono contenuti altri esempi di tal fatta di raccomandazioni che non sono qui citati poiché poco inerenti il tema trattato nell'elaborato, ma che senza dubbio offrono un sostegno alla interpretazione complessiva sul punto della dottrina di Conforti.

Pare, infatti, che l'equiparazione contenuta in questo genere di testi tra violazione del principio e violazione della Carta stessa possa creare dei veri e propri vincoli d'azione nei confronti di quegli Stati che accettino senza riserve, da esprimere al momento del voto, il contenuto di tali Dichiarazioni.<sup>151</sup> Riassumendo in altri termini quanto detto:

È opportuno ribadire che la natura obbligatoria di una Dichiarazione può dedursi solo quando si sia in presenza di una formula la quale equipari espressamente la violazione dei principi enunciati alla violazione della Carta o del diritto internazionale generale. Non basta invece, proprio perché non si tratta di far leva sulla natura interpretativa delle Dichiarazioni ma di ricostruire un'autonoma volontà di obbligarsi, che l'atto richiami in forma vaga la Carta, autodefinendosi conforme allo spirito, ai fini o ai principi di questa; richiami del genere, è inutile sottolinearlo, si rinvengono in tutti i preamboli e in «considerando» delle Dichiarazioni se non in tutti gli atti delle Nazioni Unite. È poi ovvio che le stesse Dichiarazioni vanno interpretate *cum grano salis*, dovendosi escludere la forza vincolante di quelle loro parti che la formula non è diretta a coprire.<sup>152</sup>

Nel caso in questione, ossia delle Dichiarazioni sulla tutela ambientale che sono state prodotte nel corso degli anni e fatte proprie dalle NU tramite apposite risoluzioni dell'Assemblea, non si può affermare però che si sia sviluppata una prassi o un'interpretazione in dottrina favorevole a riscontrare tali elementi rafforzativi all'interno delle Dichiarazioni stesse.

In questo ambito d'azione le Dichiarazioni di principi legate alla salvaguardia della natura sono infatti, come già detto, solo raccomandazioni di carattere generale, che acquisiscono una particolare rilevanza politica grazie alle modalità, spesso conferenze internazionali, nelle quali vengono formulate per poi essere approvate dall'AG tramite risoluzioni.

Questo tipo di atti e questo modo di esprimersi legato ad asserzioni quali “gli Stati dovrebbero [...]”, “è necessario ricorrere [...]”, “si raccomanda un rafforzamento [...]” e via dicendo appartengono a una materia ben conosciuta da coloro che già si occupano di Dichiarazioni delle NU relative al diritto allo sviluppo: anche in questo caso il nascente diritto

<sup>151</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 441.

<sup>152</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 442.

internazionale dell'ambiente ha attinto a tali categorie e a tali modalità per accelerare il proprio posizionamento strategico all'interno della discussione globale sulle priorità in tema di cooperazione tra nazioni. A dispetto però della rilevanza storica che intercorre tra i due temi in seno alle NU, alcuni autori ritengono che questa tipologia di atti solenni seppur non vincolanti venga già meglio utilizzata nel settore della protezione ambientale e della salvaguardia della natura.<sup>153</sup>

Vincolanti o meno, comunque, le Dichiarazioni di principi sono e rimangono lo strumento maggiormente utilizzato proprio in merito a tematiche contemporanee che altrimenti non verrebbero probabilmente trattate in nessun altro modo, specialmente in sede internazionale.

È a questo punto che occorre quindi interrogarsi non solo sulla forma di tali particolari atti di *soft law*, tracciata finora, ma anche sul loro contenuto ovvero proprio i principi che all'interno di queste Dichiarazioni sono contenuti.

Il concetto di principio appare in linea teorica assai ambiguo: al difficile utilizzo che, come parzialmente mostrato, se ne può fare in termini giuridici vi si contrappone un ben altro uso, di tipo prettamente politico, mediatico e comunicativo, che tende a far assumere a questo termine ben altra valenza. Infatti, la nozione di principio è particolarmente apprezzata in questi ambiti poiché la si ricollega all'idea di una regola di ordine gerarchico superiore, creatrice, ispiratrice e per questo motivo connotata in maniera assai positiva. In altre parole, i principi sono in ambito internazionale delle regole sui generis, che dovrebbero guidare il comportamento degli Stati ma la cui violazione, come già detto, non può essere perseguita in alcun modo tradizionalmente inteso a meno che non venga operazionalizzata da specifici accordi o trattati.<sup>154</sup> In ogni caso, «whatever definition is chosen, whatever distinction one applies, nobody can deny that principles are important tools, but that their normativity in many cases remains a grey-zone phenomenon that policy-makers and lawyers have to live with».<sup>155</sup>

<sup>153</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *Le droit international de l'environnement et la souveraineté des États*, in: DUPUY RENÉ-JEAN (edited by), *L'Avenir du Droit International de l'Environnement = The Future of the International Law of the Environment*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, p. 34.

<sup>154</sup> LANG WINFRIED, *UN-Principles and International Environmental Law*, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, p. 159.

<sup>155</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 159.

Questo è ancor più vero quando si parla della protezione ambientale a livello internazionale, nella quale ai numerosi principi ispiratori che si ripetono più volte in differenti Dichiarazioni non corrispondono norme pattizie che li rendano operativi, effettivi ed efficaci. Nonostante ciò tali principi esistono e possono in diversi casi fungere da sostegno a tutti quegli attori istituzionali, sociali o economici che svolgono le proprie funzioni in quest'ambito.

Si pensi ad esempio a quanto accaduto nel caso colombiano, in merito all'uso che si è fatto del principio secondo il quale le popolazioni locali andrebbero sempre consultate nel momento in cui si discute di leggi o regolamenti che riguardino lo sfruttamento intensivo del loro ambiente e l'appropriazione delle loro risorse. La Corte Costituzionale della Repubblica di Colombia ha dichiarato, basando le proprie argomentazioni su questo principio, illegale la concessione petrolifera concessa dal governo a una compagnia multinazionale poiché la comunità U'wa, indigena del luogo in cui sarebbe dovuta avvenire l'estrazione, non era stata consultata in merito alla questione, violando in tal modo proprio il principio sopracitato.<sup>156</sup>

Tale sentenza, seppur limitata nel suo raggio d'azione a un caso singolo e peculiare di un Paese come la Colombia che non ricopre solitamente un ruolo di primo piano nella scena politica internazionale, potrebbe rappresentare l'inizio di una diversa modalità di intendere il rapporto tra principi internazionali dell'ambiente e legislazioni nazionali.

Come ben mette in luce Boisson de Chazournes, professore a Ginevra e consigliere del dipartimento giuridico della Banca Mondiale:

Il faut en première lieu rappeler les liens qui existent entre les dimensions nationale et internationale de ces principes, créant là un phénomène d'émulation favorable à la promotion du développement durable. Certains de ces principes trouvent leur origine en droit interne et ont progressivement été consacré en droit international. D'autres trouvent leur origine en droit international et ont été intégrés dans les différents ordres internes. Les interfaces entre les dimensions nationale et internationale sont multiples et se nourrissent mutuellement.<sup>157</sup>

<sup>156</sup> Sentenza n° SU-039/97, Corte Costituzionale della Repubblica di Colombia, Santafe de Bogota, 3 Febbraio 1997.

<sup>157</sup> BOISSON DE CHAZOURNES LAURENCE, *op. cit.*, p. 65.



Questa interazione è assai rilevante, ai fini dell'analisi di questo elaborato, quando specialmente fa sì che gli ordinamenti interni degli Stati, per varie ragioni, vengano influenzati dall'esistenza di principi scaturiti dal lavoro universalistico delle NU in tal senso. Esattamente come accaduto nel caso della Colombia. Ciò apre le porte ad uno scenario futuro, puramente teorico per ora, in cui gli Stati più responsabili in merito alle questioni ambientali e maggiormente colpiti da queste problematiche adottino legislazioni nazionali sempre più omogenee e interconnesse tra loro proprio tramite questi principi, sostenuti anche dal diffondersi di similari sentenze delle proprie supreme corti nazionali.

Questo fenomeno potrebbe anche avere altre conseguenze positive, legate al fatto che i temi internazionali, diffondendosi, divengono sempre più presenti anche in quei Paesi nei quali l'opinione pubblica è, per varie ragioni, disinformata in merito alla salvaguardia ambientale, costruendo una visione universale relativa a tale emergenza globale utilizzabile in varie situazioni, tra le quali anche quella della decisione giuridica: «le jeu des principes relatifs à la protection de l'environnement favorise un autre phénomène qui est celui de la contamination des préoccupations de protection de l'environnement. Invoqués pour interpréter le droit et l'appliquer, ils permettent de “durabiliser” des corps des normes qui n'avaient jusqu'alors pas ou peu attachés d'importance à la protection de l'environnement».<sup>158</sup>

In ogni caso, ciò che si vuole sottolineare in questo frangente è il valore e l'importanza dei principi generalmente intesi come fattori di cambiamento sotto vari aspetti: politici e giudiziari, mediatici e legislativi, nazionali e internazionali; si ricordi sempre però che la loro funzione principale, soprattutto quando si parla di principi dichiarati dalle Nazioni Unite, rimane doppia: fornire la base per la cristallizzazione di un processo produttivo diretto alla creazione di norme consuetudinarie internazionali per la tutela della natura ovvero essere il punto di partenza sul quale costruire successivamente un più complesso e integrato impianto di accordi internazionali ambientali a livello globale.

---

<sup>158</sup> BOISSON DE CHAZOURNES LAURENCE, *op. cit.*, p. 66 ; nella stessa sezione egli cita alcuni casi nazionali e internazionali che paiono essere già soggetti a tale influenza culturale e giuridica, tra i quali nota una menzione particolare il caso della Corte Suprema delle Filippine particolarmente attenta ad analizzare le politiche governative di concessioni forestali tramite il principio della tutela dell'ambiente nel rispetto dei diritti delle generazioni presenti e future.

### Scheda 3: L'intervento della Corte Internazionale di Giustizia (ICJ)



La Corte Internazionale di Giustizia (in inglese International Court of Justice) è, secondo l'art. 92 della Carta delle NU, il «principale organo giudiziario delle Nazioni Unite». Formata da 15 giudici nominati a titolo personale, essa è destinata fondamentalmente a dirimere le controversie giuridiche tra gli Stati secondo le modalità disposte dal proprio Statuto annesso alla carta stessa.<sup>159</sup> In merito alla questione dello sviluppo sostenibile, ma soprattutto all'attenzione dovuta alla protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, è possibile ritrovare un'importante intervento della Corte nel caso concernente il progetto Gabčíkovo-Nagymaros.<sup>160</sup>

Il progetto riguardava la costruzione di due sbarramenti sul Danubio condivisi da Ungheria e Cecoslovacchia, approvato tramite un apposito trattato firmato nel 1977 ma che già nella prima metà degli anni '80 trovò una forte opposizione politica interna in Ungheria legata essenzialmente a tematiche relative alla tutela dell'ambiente. Nel Maggio 1989 si arrivò alla sospensione del progetto proprio da parte ungherese a causa di una forte pressione dell'opinione pubblica in tale senso, dato che mentre su lato cecoslovacco tali barriere non avrebbero causato alcun danno ambientale, in Ungheria lo sbarramento avrebbe potenzialmente minacciato la biodiversità e la normale fornitura d'acqua.<sup>161</sup>

Nell'impossibilità di trovare un nuovo accordo fra le parti le tensioni tra i due Paesi aumentarono: nel 1991 la Cecoslovacchia operò delle modifiche alla propria costruzione in maniera unilaterale (la cosiddetta "Variante C") che modificava la distribuzione delle acque danubiane da condividere completamente in proprio favore; l'Ungheria rispose richiedendo la cessazione del Trattato stipulato nel 1977 e il ritorno alle condizioni pre-accordo.<sup>162</sup>

<sup>159</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 152.

<sup>160</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 21; SANDS PHILIPPE, *International Courts and the Application of the Concept of Sustainable Development*, in: *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, 3, 1999, pp. 390-391. Il riferimento documentale è l'ICJ Reports del 25 Settembre 1997.

<sup>161</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, p. 391.

<sup>162</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, p. 391.

Nel 1993 la Cecoslovacchia si divise in favore della formazione di due nuove entità statali: la Repubblica Ceca e la Slovacchia, e come accennato prima, fu quest'ultima a succedere alla partecipazione al progetto degli sbarramenti sul Danubio. Nell'Aprile dello stesso anno, sotto la pressione e lo stimolo della Comunità Europea, l'Ungheria e la Slovacchia accettarono di consultare la Corte Internazionale di Giustizia.<sup>163</sup>

La Corte di Giustizia nella propria sentenza affermò in primo luogo che l'Ungheria non aveva titolo per sospendere o terminare i lavori nel 1989 per le motivazioni da essa citate nel caso; che in secondo luogo la Cecoslovacchia non era titolata di alcun diritto nel compiere la "Variante C" senza il consenso dell'Ungheria; e infine che l'Ungheria non poteva dichiarare terminato l'accordo del 1977 secondo le ragioni espresse allora, e il trattato quindi rimaneva ancora pienamente in vigore.<sup>164</sup>

Ciò che interessa maggiormente ai fini del presente elaborato è però non l'esito della controversia, ma l'uso del termine concetto, non più principio, relativo allo "sviluppo sostenibile", ivi compreso il valore della tutela ambientale, fatto da parte della Corte nell'indicare le modalità in base alle quali l'accordo tra i due Paesi sarebbe dovuto proseguire in seguito. In piena linea con quanto affermato nel presente capitolo, e in generale in tutta la discussione fatta finora, la ICJ ha affermato infatti che:

«Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind - for present and future generations - of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities, but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development.»<sup>165</sup>

<sup>163</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, p. 392.

<sup>164</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, p. 392.

<sup>165</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, p. 392. Il riferimento documentale è contenuto nel report sopracitato del 1997 alla pagina 78.

Le ultime due righe del rapporto della Corte sono estremamente rilevanti ai fini del discorso qui condotto per due ragioni principali:

- In primo luogo, il fatto che un organo di carattere internazionale così autorevole come la ICJ abbia voluto esplicitamente entrare nel merito della questione, non solo proponendo le possibili soluzioni giuridiche alla controversia, ma esponendo direttamente la propria visione in merito all'attenzione dovuta da parte degli Stati alla salvaguardia dell'ambiente e della natura nei casi che riguardano i processi di sviluppo economico;
- Secondariamente, ma non certamente in ordine d'importanza, è necessario rilevare che la Corte, come già detto, ha utilizzato il termine 'concetto' al posto del termine 'principio'. Questo ha numerose implicazioni in termini semantici, poiché concetto rende l'idea di un più complesso aspetto procedurale/temporale che le parti in questione dovrebbero rispettare in maniera sostanziale, fatto che va ben oltre le conseguenze pratiche, assai deboli, che il termine principio, come già detto, solitamente implica e comporta.<sup>166</sup>

È ora necessario però considerare che, oltre tale estratto relativo a questo caso in particolare, non sembrano potersi ravvisare altre situazioni nelle quali lo stesso concetto si sia reso nuovamente utilizzabile o maggiormente definibile da parte della Corte Internazionale di Giustizia.

Lo stesso giudice Weeramantry ha definito il caso Gabcikovo-Nagymaros l'unico caso in cui si sia potuta affrontare la questione dell'armonizzazione, ritenuta oramai necessaria per le evidenti ragioni esposte sopra, volta alla conciliazione dello sviluppo economico e della sostenibilità ambientale, ivi compresa la salvaguardia della natura e delle risorse naturali.<sup>167</sup>

Ciò nonostante si è voluto citare questo caso che, per quanto risulti una sorta di *unicum* nel suo genere, pone di fronte all'evidenza che, come affermato più volte, il mondo si confronta con un interesse sempre maggiore relativa al tema della protezione ambientale da parte di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in questa opera di tutela in via di costruzione.

<sup>166</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, p. 393.

<sup>167</sup> SANDS PHILIPPE, *op. cit.*, pp. 394-395.

A questo punto dell'elaborazione del presente lavoro è d'obbligo analizzare e presentare quello che può essere considerato il nucleo dei principi relativi alla protezione ambientale che, nel corso degli anni, si sono presentati e ripresentati all'interno delle varie dichiarazioni e delle convenzioni internazionali.

Innanzitutto verranno presentati quelli che vengono ritenuti, in base alle letture effettuate, i principi emergenti in tale ambito d'azione del diritto internazionale, per poi scendere più nel dettaglio analizzando quelli che sono i diritti scaturiti direttamente dall'azione delle Nazioni Unite. Si noterà che le sovrapposizioni e le ripetizioni saranno molteplici in quanto, come sostenuto in precedenza, è stata proprio l'azione dell'ONU a fungere da caposaldo in tale sistema, fornendo le basi per tutto l'apparato della salvaguardia della natura.

In via generale si possono dividere tali principi emergenti in due categorie principali: i principi direttori, i quali designano pratiche relativamente dettagliate sulle quali gli Stati paiono avere trovato un accordo in via di massima, e i principi ispiratori, formulati non per imporre degli obblighi ma per condizionare l'approccio degli Stati in questo frangente dell'agire umano.<sup>168</sup>

I principi direttori qui ritenuti validi secondo l'opinione di Dupuy sono quattro:

- i. Principio della valutazione preventiva sull'impatto ambientale potenziale di una determinata attività, nazionale o internazionale.
- ii. Principio dell'informazione e/o consultazione preventiva con gli altri Stati precedente alla messa in opera di azioni che potrebbero avere degli effetti sensibili sull'ambiente di tali altre comunità statali.
- iii. Principio dell'allerta in caso d'incidente.
- iv. Principio dell'eguale trattamento e della non discriminazione delle vittime d'inquinamento, siano esse nazionali o internazionali, nel processo di prevenzione ed eventuale riparazione dei danni loro causati.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 39.

<sup>169</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, pp. 39-44.

In base al primo principio ogni attività intrapresa da uno Stato o da una pluralità di Stati deve essere preceduta da un'attenta e imparziale analisi dei rischi ecologici che tale attività potrebbe comportare, in funzione della quale vi è l'obbligo di prendere preventivamente tutte le misure appropriate al caso. Oltre ad essere contenuto in varie raccomandazioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e in varie convenzioni promosse dall'UNEP, questo principio è già parte dei piani nazionali per la protezione ambientale di alcuni Paesi tra i quali la Germania, la Francia e il Canada, dove viene esplicitato tramite una serie di misure e protocolli da seguire obbligatoriamente.<sup>170</sup>

Il secondo principio pone le sue basi sulla necessità di non interferire attraverso proprie azioni unilaterali con le condizioni ambientali di altri Paesi, modificandole e danneggiandole: ciò riguarda sovente casi, come quello citato nella scheda, in cui due o più Stati condividono uno stesso corso fluviale al quale sono intenzionati ad apportare delle modifiche (es. il Gange tra India e Bangladesh, il Paranà tra Brasile e Argentina, o proprio il Danubio tra Ungheria e Slovacchia).<sup>171</sup> Per ovviare all'escalation di ostilità e conflitti, tale principio prevede la formazione di tavoli di concertazione delle misure da intraprendere e incoraggia la costituzione di accordi internazionali che ne sanciscano limiti, competenze e sanzioni.

Il terzo principio, ossia l'allerta in caso d'incidente, è uno dei principi maggiormente condivisi all'interno dei vari protocolli che accompagnano gran parte dei trattati internazionali relativi all'inquinamento marino e costiero.<sup>172</sup> Come affermato parlando delle convenzioni internazionali promosse dallo United Nations Environment Programme, questo tipo di inquinamento riguarda principalmente gli incidenti legati allo sversamento in mare di petrolio seppure divengano sempre più frequenti i riferimenti ai pericoli dovuti all'inquinamento da scorie nucleari o tossiche e residui chimici delle industrie.

Il quarto e ultimo principio concernente la non discriminazione delle vittime ambientali, per quanto estremamente importante poiché rivolto all'eliminazione della pratica, diffusa in passato, di trasferire impunemente

---

<sup>170</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 39.

<sup>171</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, pp. 40-42.

<sup>172</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 42.

le conseguenze del proprio inquinamento sulle popolazioni vicine, risulta assai difficile da far rispettare dato che necessiterebbe di Corti dotate di competenze in materia nel giudicare le responsabilità degli Stati. Ciò fa sì che questo principio possa essere più facilmente rispettato in quelle comunità interstatali nelle quali il problema non si presenti a ragione delle comunanze preesistenti di intenti, tradizioni e interessi (es. tali accordi sono facilmente raggiungibili dai Paesi Scandinavi mentre difficilmente condivisibili tra Stati delle due sponde opposte del Mediterraneo).<sup>173</sup>

Se questi sono i quattro principi direttori che in maniera differente cercano di regolare e standardizzare le procedure relative al rispetto internazionale dell'ambiente in determinati ambiti, di ben altra fatta si presentano i principi ispiratori, connotati da una maggiore spinta idealistica e una più difficoltosa applicazione pratica. Questi sono:

- a) Il principio relativo alla sovranità degli Stati e dei popoli sullo sfruttamento delle proprie risorse naturali (vd. A/RES/1515 (XV) menzionata a p. 31 del presente elaborato).
- b) Il principio della solidarietà e della cooperazione tra popoli e nazioni.
- c) Il principio dell'utilizzo equo e sostenibile delle risorse comuni e/o condivise tra Stati differenti.
- d) Il principio della salvaguardia del patrimonio comune dell'umanità.<sup>174</sup>

Questi principi ispiratori, a differenza di quelli direttori, non hanno lo scopo di delineare le linee guida necessarie ai fini di una omogeneizzazione delle pratiche specifiche e delle misure concrete che gli Stati dovrebbero intraprendere in questo settore, bensì, con le parole di Dupuy: «elles [i principi ispiratori] entretiennent avec certains grands principes du droit international général [...] des rapports souvent très intimes, puisque leur objet est essentiellement de définir les règles et l'orientation générale en fonction desquelles s'exercera la souveraineté territoriale de l'Etat. À la fois

<sup>173</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>174</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, pp. 44-47.

promoteur de l'intérêt national et gardien de la portion de l'environnement humain qui relève de sa compétence».<sup>175</sup>

Tali principi rispondono quindi a logiche di più ampio respiro, fornendo sì le basi per la creazione di una *international environmental law*, ma al contempo riflettendo anche quella funzione politica e ideale insita nell'idea stessa della creazione delle dichiarazioni che li contengono.

Il primo di questi principi è sancito nella dichiarazione capostipite di tutte le Dichiarazioni di principi frutto del lavoro delle Nazioni Unite, ossia il principio 21 contenuto nella celebre dichiarazione elaborata durante la Conferenza di Stoccolma del 1972, la stessa che diede alla luce il programma ambientale di cui si discuterà nel terzo capitolo.

- Principio 21:

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.<sup>176</sup>

Questo principio fu fortemente voluto da quegli Stati in via di Sviluppo, recentemente sottrattisi o in via di sottrazione dal dominio coloniale, soprattutto per motivazioni legate alla logica di uno sviluppo autonomo e indipendente prima ancora che per ragioni legate alla protezione ambientale. Ciò nonostante questo principio legò indissolubilmente l'esclusività dell'utilizzo delle proprie risorse naturali alla responsabilità statale connessa alle conseguenze sull'ambiente che tale sfruttamento comporta. Sempre la formulazione di questo principio è tale da costituire un legame tra politiche economiche e protezione della natura a livello statale che pone le basi per il concetto, ritenuto oramai chiave per la sopravvivenza del pianeta da gran parte dell'opinione accademica e pubblica, dello sviluppo sostenibile.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 44.

<sup>176</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, Report of the United Nations: Conference on the Human Environment, Stockholm 5-16 June 1972, p. 5.

<sup>177</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 45.



Il secondo principio ispiratore, concernete la cooperazione e la solidarietà tra Stati, può essere considerato come una specificazione del più generale dovere di cooperazione tra popoli e nazioni come inteso nei fini contenuti nella Carta delle Nazioni Unite: «de fait, il s'agit là d'une manifestation particulière d'un principe cardinal pour l'ensemble des relations internationales» qui legato in particolare al tema ambientale.<sup>178</sup>

Quando si parla del terzo di questa categoria di principi, ossia dell'utilizzo equo e sostenibile delle risorse comuni e/o condivise tra Stati differenti, si parla di un principio che contiene al suo interno una sorta di 'biforcazione' relativa ai soggetti a cui si rivolge.

In primo luogo, nel suo significato più facilmente riconoscibile, il principio vuole regolare una sorta di equità generale che dovrebbe regolare i rapporti tra gli Stati che condividono determinate risorse, facendo sì che nessuna delle parti faccia abuso della propria forza militare/politica/mediatica o altro per violare tale equa condivisione. In questo caso, tale principio si rivela come una sorta di limite naturale al principio della totale sovranità dei popoli sulle risorse naturali, in quanto ivi è necessario un processo di equa contrattazione tra le parti coinvolte.<sup>179</sup>

In secondo luogo però questo principio, può essere riferito anche al principio dell'equità intergenerazionale sul quale si ritornerà a breve parlando dei principi scaturiti direttamente dall'opera delle Nazioni Unite. Brevemente si può qui dire che per utilizzo equo e sostenibile delle risorse si intende anche il dovere delle presenti generazioni di non esaurire le risorse a disposizione in maniera tale da privare le future generazioni del diritto di usufruirne in eguale quantità.

Il quarto e ultimo dei principi ispiratori, di più recente formulazione, si pone come obiettivo la responsabilizzazione della comunità internazionale nei confronti di quelle risorse che, in quanto comuni (lo spazio extra-atmosferico, l'alto mare, ecc.), necessitano di una tutela su larga scala, ad esempio tramite la creazione di norme internazionali volte a impedire l'inquinamento massivo da parte di qualsivoglia Stato del pianeta.<sup>180</sup>

I principi qui elencati sono direttamente ricollegabili, poiché come già detto

<sup>178</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 45.

<sup>179</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>180</sup> DUPUY PIERRE-MARIE, *op. cit.*, p. 47.

intrinsecamente legati, ai principi propri dello sviluppo sostenibile, un altro ambito d'azione nel quale l'attività dell'ONU, ma specialmente del gruppo Banca Mondiale, si è rivelata particolarmente attenta e prolifica.

In questo caso non si opera una classificazione come fatto in precedenza; i quattro principi dello sviluppo sostenibile rispondono sia a una motivazione ispiratrice che a una funzione direttrice dell'azione degli Stati.

I principi propri dello sviluppo sostenibile sono:

- 1) Il principio d'integrazione.
- 2) Il principio di cooperazione.
- 3) Il principio di equità:
  - I. Equità intragenerazionale.
  - II. Equità intergenerazionale.
- 4) Il principio di partecipazione.<sup>181</sup>

Il principio d'integrazione funge da sostegno per l'intero apparato retrostante la materia dello sviluppo sostenibile, in quanto afferma la necessità di guardare al processo di sviluppo economico e all'azione a favore dell'ambiente in maniera unica e integrata, ritenendo la connessione esistente tra i due elementi come la chiave di volta per il futuro della crescita economica e sociale degli Stati, sia sviluppati che in via di sviluppo.<sup>182</sup> La sua importanza è tale che il capitolo 8, della sezione I dell'Agenda 21 titolata come «Sociale and Economic Dimension», è dedicato esclusivamente alle tecniche di integrazione della tutela ambientale nell'insieme delle politiche di sviluppo all'interno del processo di *decision-making*.<sup>183</sup>

Il secondo principio parrebbe derivare in questo caso, non dai fini generali delle Nazioni Unite, bensì dal citato principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, inteso qui perciò non principalmente come un obbligo di cooperazione attiva in caso di catastrofi ambientali o simili (comunque dovuta in base all'evoluzione proprio del principio in questione), ma come

<sup>181</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, pp. 24-28.

<sup>182</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 24.

<sup>183</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 24 ; AGENDA 21. United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992, Capitolo 8, Pragrafi 1-54.

una generica responsabilità degli Stati concernente il divieto di danneggiare l'ambiente degli altri Stati attraverso le proprie attività, anche se compiute secondo il principio di sovranità sulle proprie risorse naturali.<sup>184</sup>

Del principio di equità si è già parlato trattando il principio ispiratore relativo all'utilizzo equo e sostenibile delle risorse comuni e/o condivise tra Stati differenti, in quanto i due principi paiono pressoché completamente sovrapponibili. Per equità intragenerazionale si intende quindi una sorta di equità geografica che riguardi sia l'uso delle risorse condivise da Paesi confinanti (vd. Caso Gabcikovo-Nagymaros nella scheda 3) sia la necessità di una cooperazione tra Stati detentori di risorse naturali e Stati poveri o privi di tali risorse, sempre in maniera equa e sostenibile. Per equità intergenerazionale si parla al contrario di una dimensione temporale, per la quale i diritti delle generazioni presenti e future in merito all'utilizzo delle risorse vanno garantiti in egual maniera, impedendo l'impauverimento del suolo terrestre, del mare e delle varie fonti di sostentamento del genere umano: a questo è dedicato il principio numero uno della già nominata Dichiarazione di Stoccolma.<sup>185</sup>

- Principio 1:

Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and wellbeing, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.<sup>186</sup>

Il principio 1, oltre a contenere esplicitamente quando ora affermato in merito a diritti delle presenti e future generazioni, rappresenta anche un eccezionale modo per dimostrare come la comunità degli Stati abbia percepito sin dall'inizio lo stretto legame che intercorre tra i diritti propri

<sup>184</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 25.

<sup>185</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, pp. 25-28.

<sup>186</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 4.

dell'ambiente e la tutela più generica dei diritti umani, ivi compreso il principio di autodeterminazione dei popoli. Le politiche nazionali e internazionali in difesa dell'ambiente e della natura sono, difatti, strettamente interconnesse, e gli studi recenti rendono questo fatto sempre più evidente (vd. 1.2), con il più ampio mondo dei diritti umani tradizionalmente intesi, quali la vita, la salute, la dignità, l'alimentazione e altri ancora.

Infine, il quarto principio dello sviluppo sostenibile si riferisce alla partecipazione, intesa come la presa di coscienza da parte degli Stati nel dover coinvolgere in maniera maggiore la società civile, e tutte le sue espressioni, nell'ambito delle decisioni che riguardano le politiche ambientali, la deforestazione, l'utilizzo delle risorse naturali, la costruzione di dighe e tutto ciò che potrebbe interferire con l'ambiente naturale e la vita delle comunità locali che ne sono in contatto.<sup>187</sup> Questo principio ha già trovato applicazione nella giurisprudenza nazionale del caso colombiano citato in precedenza rispetto a una concessione petrolifera accordata dal governo centrale senza il consenso delle comunità locali e risulta essere anche uno dei punti focali d'interesse dell'Agenda 21, specialmente per quel che riguarda il partenariato con la società civile e le Organizzazioni non governative previsto dai capitoli 26 e seguenti della sezione III intitolata "Strengthening the Role of major Groups", nel quali sono citati le popolazioni indigene, le comunità locali, le autorità locali, i lavoratori e i sindacati.<sup>188</sup>

Andando oltre quanto detto finora, ossia focalizzando tutta l'attenzione sul corpo specifico di principi nato esclusivamente dal lavoro e dall'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in merito all'ambiente, sorge spontanea una serie di domande: che cosa sono esattamente i principi delle Nazioni Unite? Da dove derivano? Come sono stati creati? Quali sono questi principi?

I principi delle Nazioni Unite sono una serie di principi particolari scaturiti, in maniera più o meno diretta a seconda dei casi, dagli organi delle NU e dalle conferenze convocate dall'Assemblea Generale, dal Consiglio Economico e Sociale e/o dai loro organi sussidiari, quali fondi, programmi,

<sup>187</sup> MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE, *op. cit.*, p. 28.

<sup>188</sup> AGENDA 21, Capitoli 26-29.

comitati e commissioni.<sup>189</sup> Si parla principalmente di due tipi di testi:

Political texts approved by high-level representatives (heads of state and government or ministers) — Stockholm Declaration, Rio Declaration — or texts (UNEP, CSD) emanating from selected bodies of lawyers and environmentalists, bodies which reflect, nevertheless to a large extent, the views of governments in spite of certain affirmations to the contrary. Certainly, the first two texts carry more political weight; but they have been subject to diplomatic scrutiny, they dilute important ideas and try to balance competing political-economic interests especially in the North-South dimension. They are certainly important but they do not necessarily reflect the state of international law, or the direction into which international law is moving. The other two texts emanating from expert bodies, are largely based on the political consensus achieved in the previously mentioned texts, but they try to refine thinking; they try to link lofty ideals and ideas to reality, especially when one considers their focus on implementation, compliance-control etc.<sup>190</sup>

Tra il primo tipo di testi e il secondo intercorre spesso una grande differenza, in quanto i principi sanciti nei forum di alto livello paiono orientati alla definizione di un ideale generico al quale gli Stati dovrebbero rivolgersi nella loro azione, mentre i principi contenuti nei testi scritti da tecnici del settore vorrebbero fungere da guida per un'azione più pragmatica e concreta per ciò che concerne sempre la tutela della natura. Questo ricorda parzialmente la divisione precedentemente citata tra principi direttori e principi ispiratori ipotizzata da P.M. Dupuy.

Nel ricercare quali sono in via effettiva questi principi è necessario verificare se essi vengano citati più di una volta nei vari documenti e resoconti che con il passare degli anni sono andati accumulandosi e sovrapponendosi gli uni agli altri.

Lang basa la propria ricerca su quattro documenti principali: «the Stockholm Declaration of the UN Conference on the Human Environment, the Rio Declaration on Environment and Development, the UNEP-Principles, and the CSD-Principles [CSD ossia Commission on Sustainable Development creata nel 1992 in seguito alla conferenza di Rio per

<sup>189</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 164.

<sup>190</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 165.

monitorare i progressi degli Stati concordati all'Earth Summit stesso]»,<sup>191</sup> ed è ai principi, da lui riscontrati più volte in tali testi, ai quali faremo ora riferimento nel prosieguo della trattazione.

Il principio che appare dominante in tutta la storia della documentazione prodotta dalle Nazioni Unite in merito alla tutela dell'ambiente, e presente in maniera esplicita in tutti e quattro i documenti appena menzionati, è il principio della responsabilità per i danni ambientali causati, intesa come dovere di prevenire e compensare tale tipo di danni sia sul piano interno che a livello transfrontaliero.<sup>192</sup>

Un altro principio, sviluppatosi però solo successivamente alla Dichiarazione di Stoccolma, è quello relativo alla assunzione di una responsabilità comune, ma al contempo differenziata, rispetto alla salvaguardia della natura.<sup>193</sup> Con ciò si intende che, sebbene tutti i Paesi siano responsabili del mantenimento della biosfera complessiva del nostro pianeta, su alcuni di essi ricadano maggiori carichi di responsabilità proporzionati all'ammontare di danni di cui si sono resi partecipi: un esempio tipico di tale principio, portato avanti specialmente dai Paesi in via di sviluppo, è contenuto proprio nel Protocollo di Kyoto, in quanto ai Paesi più inquinanti vengono commisurate misure e standard di riduzione della produzione di CO<sub>2</sub> più stringenti (per quanto in realtà il tentativo di messa in opera di tale principio abbia compromesso la riuscita finale del progetto stesso).

Il terzo principio, affermato più volte all'interno della Dichiarazione di Stoccolma (Principi 18, 19, 20), concernente lo sviluppo di tecnologie, ricerche scientifiche e investimenti nell'educazione in favore della tutela ambientale, è andato scomparendo con il passare degli anni;<sup>194</sup> in compenso la formazione di apposite convenzioni (UNFCCC) e commissioni scientifiche (IPCC) ha in parte compensato questo deficit.

Un altro di tali principi, apparso già ben due volte in questa trattazione, è quello dell'equità intergenerazionale, ossia la capacità di donare uguali possibilità e responsabilità alle generazioni presenti e a quelle future rispetto

<sup>191</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 165.

<sup>192</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, pp. 165-166.

<sup>193</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167.

<sup>194</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167.

alla difesa della natura. Questo principio, per quanto pressoché onnipresente in tale ambito, riflette tutt'oggi più una semplice aspirazione politica che la reale ricerca di un compromesso giuridico a livello nazionale o internazionale.<sup>195</sup>

Vi sono poi altri due tipi di principi presenti in quasi tutti i documenti prodotti dalle NU a cui sono assegnati due differenti compiti: la prima categoria comprende tutti quei principi che mirano alla tutela dell'ambiente esplicitando come questa sia necessariamente interconnessa alla grande famiglia dei diritti umani e al diritto allo sviluppo economico; in quanto tali, questi principi fungono da collegamento tra i trattati internazionali che già tutelano questo tipo di diritti e la formazione di una *international environmental law*.<sup>196</sup>

Il secondo tipo di principi ambientali, enunciati di norma proprio da istituzioni e organismi di carattere tecnico e scientifico, riguarda i cosiddetti principi procedurali, i quali dovrebbero essere rispettati ogniqualvolta gli Stati intraprendano attività che influenzino il normale corso della natura in maniera evidente e potenzialmente dannosa. Essi sono stati già citati in precedenza, ma in questo caso la loro menzione è dovuta direttamente alla loro presenza nei documenti dati alla luce dalle Nazioni Unite, ossia:

- Principio del monitoraggio complessivo delle attività estrattive/produttive;
- Principio dello studio preventivo sull'impatto ambientale di una determinata attività umana;
- Principio del libero accesso alle informazioni;
- Principio della partecipazione pubblica/consultazione in merito alle decisioni con implicazioni ambientali;
- Principio della precauzione.<sup>197</sup>

Quest'ultimo principio è di notevole importanza: la precauzione consiste nell'evitare che determinate attività, potenzialmente dannose, possano essere intraprese anche solo se vi sono studi scientifici non ancora

---

<sup>195</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 166.

<sup>196</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 166.

<sup>197</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167-168.

completati ma solamente parziali che tendano a dimostrare il rischio di un ragguardevole danneggiamento ambientale che conseguirebbe alla realizzazione proprio di tali attività.<sup>198</sup> Assente nella Dichiarazione di Stoccolma tale principio si è affermato in seguito, venendo chiaramente enunciato nella Dichiarazione di Rio del 1992:<sup>199</sup>

- Principio 15:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.<sup>200</sup>

Tale principio pare, in questa formulazione, porre dei limiti a quella sorta di effetto di liceità che lo Stato tenderebbe ad assumere nel confronto internazionale quando, pur avendo seguito le procedure prestabilite, le commissioni tecniche del caso non siano in grado di raggiungere un accordo o determinare la certezza dei propri studi rispetto al rapporto tra attività statale da intraprendere e danneggiamenti ambientali potenziali.

Se difatti le dichiarazioni di principi, essendo proprio nel caso delle Nazioni Unite delle forme particolarmente solenni di raccomandazioni, si limitano solitamente a incoraggiare gli Stati a fare studi e analisi concernenti l'impatto ambientale delle proprie attività, nulla dicono su come tali soggetti dovrebbero comportarsi in caso d'incertezza nei risultati. Dato che, secondo l'effetto di liceità, «il comportamento di chi si conforma ad una raccomandazione non può mai costituire una violazione del diritto internazionale»,<sup>201</sup> tali Stati, prima della formulazione del principio 15 nel 1992, potevano sostenere di aver agito in piena conformità con i principi stabiliti, avendo realmente compiuto studi il cui risultato era però apparso incerto e solo parzialmente negativo, avvallando in tal modo la messa in opera delle rispettive attività potenzialmente inquinanti. Pur non potendo

---

<sup>198</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167.

<sup>199</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167.

<sup>200</sup> A/CONF.151/26 (Vol.I), Report of the United Nations: Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 3-14 June 1992, [Annex I: Rio Declaration on Environment and Development], p. 3.

<sup>201</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 167.



definire tale meccanismo, nemmeno in via di massima, una violazione del diritto internazionale dell'ambiente dato che come già detto non esiste una prassi in tal senso, all'Earth Summit si è proceduto a eliminare tale potenziale scusante con l'esplicita affermazione che l'incertezza scientifica degli studi non può in alcun caso esimere uno Stato dal prendere tutte le misure precauzionali del caso prima di intraprendere una specifica attività.

Concludendo con tale disamina dei principi che si sono maggiormente affermati nel tempo in ambito ONU e a livello internazionale rispetto alla tutela della natura, si può affermare dunque che l'importanza di tali enunciati ha assunto e assume tuttora una forza politica e mediatica più che prettamente giuridica. Basi per la costituzione di trattati internazionali, nucleo di una potenziale futura *international environmental law*, principale strumento in mano ai governi e alle istituzioni sensibili a tali tematiche per sollecitare l'attenzione dell'opinione pubblica, i principi ambientali sono al centro della campagna mondiale condotta dalle Nazioni Unite per tutelare la sopravvivenza stessa delle presenti e future generazioni.

Scaturiti dalla partecipazione di una moltitudine di Stati, sin dal 1972, alle conferenze internazionali convocate in merito a tali questioni, i principi e le dichiarazioni nelle quali essi sono contenuti hanno alle loro spalle un passato vissuto sempre nella zona grigia esistente tra politica e diritto; da questo passato, ripercorrendolo nelle sue tappe principali, si vuole ora continuare la disamina di tal elaborato, con uno sguardo sempre rivolto ai progressi del presente e agli obiettivi dell'imminente futuro.

## 2.2 - Le conferenze sull'ambiente delle Nazioni Unite dal 1972 al 2012

Le conferenze sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile convocate e sostenute dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sono il mezzo più rappresentativo della campagna ONU in favore della sensibilizzazione nei confronti delle tematiche ambientali. L'ingresso dell'opera delle NU nell'ambito della tutela della natura e dell'ambiente viene chiaramente esposto all'interno di una risoluzione dell'AG del 1968 intitolata "Problems of the human Environment" con la quale si decideva di organizzare una conferenza internazionale per discutere di tali tematiche quattro anni dopo, ossia nel 1972.<sup>202</sup> Al suo interno, in poche righe, venivano sintetizzati tutti quei punti cardine che segneranno la storia e l'evoluzione della difesa ambientale come esposta anche nel presente elaborato.

*The General Assembly,*

*Noting* that the relationship between man and his environment is undergoing profound changes in the wake of modern scientific and technological developments,

*Aware* that these developments, while offering unprecedented opportunities to change and shape the environment of man to meet his needs and aspirations, also involve grave dangers if not properly controlled,

*Noting*, in particular, the continuing and accelerating impairment of the quality of the human environment caused by such factors as air and water pollution, erosion and other forms of soil deterioration, waste, noise and the secondary effects of biocides, which are accentuated by rapidly increasing population and accelerating urbanization,

*Concerned* about the consequent effects on the condition of man, his physical, mental and social well-being, his dignity and his enjoyment of basic human rights, in developing as well as developed countries,

*Convinced* that increased attention to the problems of the human environment is essential for sound economic and social development, [...]

*Decides*, in furtherance of the objectives set out above, to convene in 1972 a United Nations Conference on the Human Environment.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> A/RES/2398 (XXIII). Problems of the human environment, 1733rd plenary meeting, 3 December 1968.

<sup>203</sup> A/RES/2398 (XXIII).

In altre parole, l'Assemblea Generale in tale risoluzione esprime la propria preoccupazione in merito all'impatto sempre più incisivo delle attività umane sull'ambiente, e, preoccupata rispetto agli aspetti degenerativi che ciò comporta su una vasta sfera di diritti umani nonché sul corretto processo di sviluppo economico e sociale, decide di affrontare questo problema tramite un meeting di alto livello che coinvolga il maggior numero possibile di Paesi, convocando dunque una conferenza internazionale per il 1972.

Sino al quel momento il compito relativo alla protezione ambientale era stato compartimentato e suddiviso tra vari fondi, programmi e agenzie specializzate.<sup>204</sup> Si sentiva quindi la necessità di creare un *framework* complessivo e unificato di principi e norme che, con l'ausilio di un apparato costituito *ad hoc* all'interno dell'ONU, avrebbero garantito da quel momento in poi la necessaria protezione internazionale dell'ambiente.<sup>205</sup>

In realtà Stoccolma segnò sì un punto di svolta nell'approccio internazionale, e delle NU in particolare, in merito a tale tema, ma non garantì, come mostrato, né la costituzione di una reale *international environmental law*, né la formazione di un organico apparato integrato di trattati multilaterali internazionali.

In ogni caso alla Conferenza di Stoccolma parteciparono i delegati di ben 113 Stati<sup>206</sup> (si rammenti il periodo storico di riferimento per poter constatare quanto ciò fosse già un successo in termini politici) e, con più di 400 agenzie internazionali, discussero di una moltitudine di temi: «protection of wildlife, marine life, and arid areas; conservation of resources

<sup>204</sup> A/RES/2398 (XXIII).

<sup>205</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 293.

<sup>206</sup> Source: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1519&l=en>. In accordo con la risoluzione 2850 (XXVI) dell'Assemblea Generale gli Stati partecipanti furono: Afghanistan, Algeria, Argentina, Australia, Austria, Bahrain, Bangladesh, Belgium, Bolivia, Botswana, Brazil, Burundi, Cameroon, Canada, Central African Republic, Ceylon, Chad, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Cyprus, Dahomey, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Federal Republic of Germany, Fiji, Finland, France, Gabon, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, Guyana, Haiti, Holy See, Honduras, Iceland, India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Ivory Coast, Jamaica, Japan, Jordan, Kenya, Kuwait, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libyan Arab Republic, Liechtenstein, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Malaysia, Malta, Mauritania, Mauritius, Mexico, Monaco, Morocco, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norway, Pakistan, Panama, Peru, Philippines, Portugal, Republic of Korea, Republic of Vietnam, Romania, San Marino, Senegal, Singapore, South Africa, Spain, Sudan, Swaziland, Sweden, Switzerland, Syrian Arab Republic, Thailand, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Uganda, United Arab Emirates, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United Republic of Tanzania, United States of America, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia, Zaire Zambia. Ivanova riporta che a causa della presenza della Repubblica Federale Tedesca alla conferenza gli Stati del blocco sovietico si rifiutarono di partecipare ma su esplicita richiesta dell'URSS «the Soviet embassy in Stockholm was briefed daily on the discussions during the two weeks of the Conference», segno che nessun Paese dell'epoca volesse a quel punto rimanere completamente tagliato fuori dalla discussione (IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 344)

and energy; human settlements, health and population; preservation of archaeological treasures; monitoring world environmental changes; natural disasters; the atmosphere; inland waters; bio-productive systems; and trade and industry».<sup>207</sup>

Gli obiettivi posti in campo dai vari Paesi erano estremamente differenti tra loro: la Repubblica Popolare Cinese, subentrata solo l'anno prima alla Repubblica della Cina (Taiwan) all'interno dell'Organizzazione, partecipava per la prima volta a un evento di tale portata con l'intento principale di mostrare la propria autorità politica in sede internazionale, non curante dei fini preposti nella convocazione della conferenza stessa.

I Paesi del nord del mondo, in questo caso gli Stati europei, gli Stati Uniti e il Canada, partecipavano spinti non da particolari interessi politici, ma a causa della forte pressione esercitata dall'opinione pubblica interna, sconcertata dal verificarsi di eventi eccezionali quali le piogge acide in Scandinavia e la distruzione del patrimonio forestale e acquatico europeo causato dai solfuri e da altre sostanze tossiche derivato dalla combustione del carbone, specialmente nel Regno Unito.<sup>208</sup>

I Paesi in via di sviluppo, restii a partecipare a tale conferenza, inizialmente intesa come un nuovo modo ideato dagli Stati sviluppati per influenzarne i processi di sviluppo,<sup>209</sup> la intesero successivamente come una modalità con la quale portare avanti le proprie istanze di sviluppo economico autonomo e indipendente, poco curanti del fine della tutela ambientale: questo si può notare nell'insistenza da parte di tali Paesi nel voler inserire all'interno dei principi della Dichiarazione di Stoccolma il testo del principio 11.<sup>210</sup>

- Principio 11:

The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, nor should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching

---

<sup>207</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 293.

<sup>208</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 344.

<sup>209</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 343.

<sup>210</sup> ALAM SHAWKAT, *The United Nations' Approach to Trade, the Environment and Sustainable Development*, in: *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 12, 2006, p. 611.

agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures.<sup>211</sup>

L'inserimento di tale principio rappresentava pienamente l'idea dei Paesi in via di sviluppo, che ne caratterizzava l'atteggiamento all'interno della conferenza del 1972, per la quale essi si mostravano consapevoli ma non completamente convinti del legame esistente tra ambiente e sviluppo che invece, grazie al contributo dell'equipe scientifica che aveva steso il testo preparatorio e informativo della conferenza, già iniziava a delinearsi nel contesto dell'epoca.

In ogni caso, nonostante le difficoltà dovute all'affrontare un tema inedito per la comunità internazionale nel suo complesso, nonostante le differenze d'intenti manifestate sin dall'inizio della conferenza dai vari Paesi, nonostante la diffidenza che caratterizzava i Paesi in via di sviluppo in merito al tema trattato, la conferenza si svolse senza eccessivi problemi e produsse tre risultati estremamente importanti, i quali come vedremo, tracciarono il cammino per lo svolgimento delle altre conferenze successive. I tre risultati raggiunti dalla conferenza furono:

- 1) La stesura della Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.
- 2) La messa in opera di un Action Plan for the Human Environment.
- 3) La costituzione di un organo sussidiario delle NU focalizzato sulla tutela dell'ambiente ovvero lo United Nations Environment Programme.<sup>212</sup>

Della prima, la Dichiarazione di principi, si è già parlato in maniera sparsa nel corso del presente elaborato. Essa è composta da un proclama, suddiviso in sette paragrafi, nel quale vengono elencati i problemi legati al rapporto tra uomo e natura e viene espressa la volontà degli Stati di procedere alla ricerca e implementazione di una soluzione. Al punto 6 si afferma in maniera assai esplicita: «through ignorance or indifference we can do

---

<sup>211</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 4.

<sup>212</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, pp. 3-31; ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 610; GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, pp. 293-294.

massive and irreversible harm to the earthly environment on which our life and well-being depend. Conversely, through fuller knowledge and wiser action, we can achieve for ourselves and our posterity a better life in an environment more in keeping with human needs and hopes. There are broad vistas for the enhancement of environmental quality and the creation of a good life. What is needed is an enthusiastic but calm state of mind and intense but orderly work»,<sup>213</sup> ricordando già in questo caso lo stretto rapporto causale esistente in questo ambito tra le decisioni prese dalla generazione presente e le condizioni di vita ereditate dalla generazione futura.

In seguito a tale proclama furono sanciti i primi 26 principi legati al tema della natura e dell'ambiente, dei più importanti dei quali per motivazioni storiche e politiche si tratterà ora un quadro sintetico. Il primo principio, come già detto, introduce il tema dell'equità intergenerazionale ma soprattutto lega i valori ambientali alla tutela e difesa dei diritti umani, ritenuti in questa visione come due argomenti strettamente interconnessi.<sup>214</sup>

I principi dal 2 al 5 furono scritti con l'intento di richiamare il legame presente-futuro pocanzi menzionato e di renderlo ancora più articolato e complesso: il secondo principio richiede la salvaguardia del terreno, dell'aria, dell'acqua, della flora e della fauna in modo tale da garantire alle future generazioni i benefici di cui hanno goduto le presenti generazioni; il terzo e il quinto principio parlano rispettivamente dell'uso delle risorse rinnovabili e di quelle non rinnovabili, affermando che, nel primo caso, «the capacity of the earth to produce vital renewable resources must be maintained and, wherever practicable, restored or improved» mentre, nel secondo caso, «the non-renewable resources of the earth must be employed in such a way as to guard against the danger of their future exhaustion and to ensure that benefits from such employment are shared by all mankind»;<sup>215</sup> il principio numero 4 tratta della responsabilità umana rispetto alla conservazione nel tempo della biodiversità, ritenuta un patrimonio da preservare specialmente nell'attività di pianificazione economica.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 3.

<sup>214</sup> SHELTON DINAH, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>215</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 4.

<sup>216</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 4.

L'approccio al rapporto tra sviluppo e protezione ambientale, punto di grande interesse per i Paesi in via di sviluppo partecipanti alla conferenza di Stoccolma, viene trattato complessivamente nei principi 8, 9, 10 e 11.<sup>217</sup>

Riassumendo, in tali principi, si afferma che la difesa della natura non deve impedire i processi di sviluppo dei Paesi economicamente arretrati, i quali dovrebbero essere aiutati tramite trasferimenti di capitale finanziario e tecnologico a migliorare le proprie condizioni in modo da affrontare meglio anche il problema ambientale.<sup>218</sup> Emblematico delle volontà dei Paesi in via di sviluppo accennate in precedenza è la composizione del testo del principio 8, il quale utilizza il termine ambiente umano in maniera molto differente rispetto al resto della Dichiarazione:

- Principio 8:  
Economic and social development is essential for ensuring a favourable living and working environment for man and for creating conditions on earth that are necessary for the improvement of the quality of life.<sup>219</sup>

In questo caso, infatti, si parla della necessità di promuovere primariamente lo sviluppo economico e sociale e non la difesa della natura: l'ambiente umano diviene ambiente lavorativo, il quale deve essere sì migliorato comunque ai fini del raggiungimento di una più elevata qualità della vita, ma non comporta necessariamente una tutela della natura, scopo principale per il quale fu convocata la conferenza stessa. Salvo questa eccezione gli altri articoli rimangono invece comunque in tema, anche se rappresentano un ostacolo a una visione unitaria globale delle costituzione di una soluzione al problema.

Un'importanza particolare fu data in tale Dichiarazione alla promozione dello sviluppo scientifico e tecnologico (principi 18, 19, 20) al fine di rinsaldare il rapporto che questo ha nell'influenzare sia lo sviluppo economico e sociale sia l'ambiente nel quale questo sviluppo avviene.<sup>220</sup>

---

<sup>217</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 166.

<sup>218</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 4.

<sup>219</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 4.

<sup>220</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 166; A/CONF.48/14/Rev.1, p. 5.

Infine i principi 21 e 22 trattano per la prima volta della responsabilità che gli Stati si devono assumere nei confronti di quegli individui e quelle comunità danneggiate dal proprio intervento a discapito dell'ambiente.<sup>221</sup> Questa responsabilità è intesa non solo come dovere di non danneggiare attraverso le proprie attività e politiche gli Stati confinanti, ma anche come necessità di implementare attraverso la legislazione nazionale delle modalità con le quali risarcire gli individui danneggiati, siano essi cittadini o meno dello Stato che ha causato il danno ambientale.<sup>222</sup>

Oltre la Dichiarazione di principi, a Stoccolma si raggiunse un altro importante risultato consistente nella stesura di un piano d'azione a favore dell'ambiente ideato in base a tre linee guida generali e la definizione di ben 109 raccomandazioni specifiche divise per tematiche.

Per riassumere il complesso apparato di raccomandazioni, a cui sottostavano i principi sopracitati, durante la conferenza si ideò uno schema elaborato per l'appunto proprio su tre linee guida:

- I. Environmental Assessment.
- II. Environmental Management
- III. Supporting Measures.<sup>223</sup>

Tre punti connessi tra loro secondo il diagramma seguente, tratto dalla documentazione ufficiale delle Nazioni Unite:

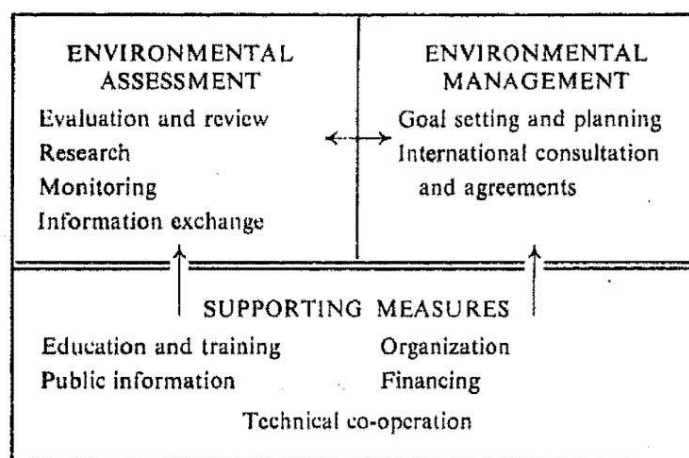


Figura 10: Framework for Environmental Action

<sup>221</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 165.

<sup>222</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 5.

<sup>223</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, p. 6.



Nel 1972, a Stoccolma, si decide dunque quale approccio debbano seguire i governi e le agenzie specializzate del mondo ONU per affrontare la sfida ambientale degli anni a venire.

Innanzitutto si divise l'ambito d'azione delle NU in due grandi categorie che potremmo approssimativamente tradurre come 'Controllo dell'ambiente' (Environmental Assessment) e 'Gestione dell'ambiente' (Environmental Management): il primo si basava su un'azione di valutazione, monitoraggio, studio e ricerca degli effetti e delle cause relativi all'impatto umano sull'ambiente; la seconda aveva come principale obiettivo la definizione di progetti e standard nonché la ricerca di compromessi internazionali tramite accordi e trattati ambientali multilaterali.

Per sostenere questo impianto si prevedeva l'utilizzo di un insieme di misure di supporto, di carattere tecnico, finanziario e sociale, dirette a rendere effettive le attività principali di tutela ambientale contenute nei primi due punti.

Le 109 raccomandazioni, contenute in tale documento, avevano lo scopo di dettare nel dettaglio le linee guida da seguire per ognuno di questi punti.

In esse si trattavano gli argomenti più disparati: misure di controllo per la tutela dell'acqua e dell'aria; suggerimenti rivolti alla definizione di nuove procedure relative alla ricerca di risorse naturali; modalità tramite le quali intraprendere attività di cooperazione internazionale nei campi della produzione chimica e nucleare; misure relative allo sviluppo delle comunità rurali nel rispetto dell'ambiente; progetti di pianificazione rivolti alla riforestazione, alla lotta alla desertificazione e all'inquinamento costiero; nonché un gran numero di raccomandazioni rivolte specialmente alla FAO (Food and Agricultural Organization) e alla WHO (World Health Organization) al fine di incentivare la cooperazione di queste agenzie specializzate con gli Stati che ne dovessero richiedere l'ausilio, specialmente nel caso di Paesi in via di sviluppo ai quali suggerire modalità alternative di crescita economica conformi al rispetto della natura.<sup>224</sup>

Il terzo risultato di cui prendere nota rispetto alla Dichiarazione del 1972 è strettamente legato al tema delle raccomandazioni, difatti per promuovere e controllare l'adozione di queste ultime da parte degli Stati, l'Assemblea

---

<sup>224</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, pp. 6-28.

Generale delle NU, seguendo le indicazioni della Conferenza di Stoccolma, diede alla luce il primo Programma Ambientale delle Nazioni Unite e dispose la formazione di un Fondo Ambientale nel quale far convergere il denaro per supportare finanziariamente tali attività.<sup>225</sup>

Sebbene di questo punto si parlerà ampiamente nel terzo capitolo era comunque necessario farne un accenno poiché, come detto sopra, tale schema Principi-Piano d'Azione-Istituzione può essere ritenuto il cardine di funzionamento delle più importanti Conferenze delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile.

Infatti, esattamente a 20 anni di distanza dalla Conferenza di Stoccolma, in seguito alla caduta del muro di Berlino, si torna a parlare di ambiente e clima in sede internazionale. Stavolta però iniziano a sorgere nuove preoccupazioni, conseguenza della pubblicazione di vari studi concernenti un nuovo inaspettato fenomeno: il surriscaldamento globale dovuto ai cambiamenti climatici potenzialmente, si riteneva già allora, causati dall'attività umana.

Già nel 1988, con una Risoluzione dell'Assemblea Generale denominata per queste ragioni "Protection of global climate for present and future generations of mankind", l'organo esprime la sua preoccupazione rispetto al fatto che «certain human activities could change global climate patterns, threatening present and future generations with potentially severe economic and social consequences»,<sup>226</sup> convinto per questo che «climate change affects humanity as a whole and should be confronted within a global framework so as to take into account the vital interests of all mankind».<sup>227</sup>

Seguendo tale ragionamento l'Assemblea stessa, l'anno dopo, decide di convocare un'altra importante Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo a Rio de Janeiro, in Brasile, da svolgersi nel 1992.

Nella propria 85esima seduta plenaria, il 22 Dicembre 1989, l'AG esprime tutta la propria preoccupazione per il corso degli eventi e per come, nonostante il piano approvato nel 1972, l'umanità sia costretta ad affrontare nuove minacce per tutelare la propria sopravvivenza e quella del pianeta.

---

<sup>225</sup> A/CONF.48/14/Rev.1, pp. 29-31.

<sup>226</sup> A/RES/45/53. Protection of global climate for present and future generations of mankind, 70<sup>th</sup> plenary meeting, 6 December 1988.

<sup>227</sup> A/RES/45/53.

È di estrema importanza riportare qui una lunga citazione della Risoluzione riferita alle preoccupazioni dell'Assemblea, in quanto in poche righe si può direttamente osservare l'evoluzione, sviluppatasi in quei vent'anni di distanza, nel modo di confrontarsi con il problema ambientale. Nel testo verranno poste in corsivo dall'autore (e segnalate) le differenze principali sulle quali l'Assemblea stessa abbia voluto soffermarsi maggiormente rispetto a quanto concordato nella Conferenza di Stoccolma.

*Deeply concerned* by the continuing deterioration of the state of the environment and the serious degradation of the global life-support systems, as well as by trends that, if allowed to continue, could disrupt the global ecological balance, jeopardize the life-sustaining qualities of the Earth and *lead to an ecological catastrophe* [cors. agg.], and *recognizing that decisive, urgent and global action is vital to protecting the ecological balance of the Earth* [cors. agg.],

*Recognizing* the importance for *all countries* [cors. agg.] of the protection and enhancement of the environment,

*Recognizing also* that the global character of *environmental problems, including climate change, depletion of the ozone layer* [cors. agg.], transboundary air and water pollution, the contamination of the oceans and seas and degradation of land resources, including drought and desertification, necessitates action at all levels, including the global, regional and national levels, and the commitment and participation of all countries,

*Gravely concerned* that the major cause of the continuing deterioration of the global environment is the *unsustainable pattern of production and consumption, particularly in industrialized countries* [cors. agg.],

*Stressing that poverty and environmental degradation are closely interrelated and that environmental protection in developing countries must, in this context, be viewed as an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it* [cors. agg.],

*Recognizing* that measures to be undertaken at the international level for the protection and enhancement of the environment must take fully into account the current imbalances in global patterns of production and consumption,

*Affirming* that the responsibility for containing, reducing and eliminating global environmental damage must be born by the countries causing such damage, must be in relation to the damage caused and must be in accordance with their respective capabilities and responsibilities,

*Recognizing* the environmental impact of material remnants of war and the need for further international co-operation for their removal,

*Stressing the importance for all countries of taking effective measures for the protection, restoration and enhancement of the environment* [cors. agg.] in accordance, *interalia*, with their respective capabilities, while at the same time acknowledging the efforts being made in all countries in this regard, including international co-operation between developed and developing countries,

*Stressing* the need for effective international cooperation in the areas of research, development and application of environmentally sound technologies,

*Conscious* of the crucial role of science and technology in the field of environmental protection and of the need of developing countries, in particular, for favourable access to environmentally sound technologies, processes, equipment and related research and expertise through international co-operation designed to further global efforts for environmental protection, including the use of innovative and effective means,

*Recognizing that new and additional financial resources will have to be channelled to developing countries in order to ensure their full participation in global efforts for environmental protection* [cors. agg.],

*Decides* to convene the United Nations Conference on Environment and Development, which shall be of two weeks' duration and shall have the highest possible level of participation, to coincide with World Environment Day, on 5 June 1992.<sup>228</sup>

In primo luogo si inizia a discutere dell'ambiente in maniera differente: la necessità di prestare attenzione all'impatto dell'attività umana sull'ambiente diviene qui urgenza di riparare ai danni già causati e implementare delle misure per rafforzare, e non meramente tutelare, la natura e l'ambiente; vengono introdotti il tema del danneggiamento dello strato di ozono, della causa antropogenica dei cambiamenti climatici e la preoccupazione quindi rispetto al potenziale riscaldamento del globo; non si parla più semplicemente di danni ambientali settoriali, ma di un insieme di fattori che conducono l'umanità verso una catastrofe ecologica.

Infine si adotta, esplicitamente, una chiara forma di rimprovero nei confronti degli Stati sviluppati e di quelli in via di sviluppo: i primi sono

---

<sup>228</sup> A/Res/44/228. United Nations Conference on Environment and Development. 85th plenary meeting, 22 December 1989.

accusati di essere i principali colpevoli di tale danneggiamento, a causa delle politiche produttive e degli stili di vita consumistici che ne caratterizzano il tessuto economico e sociale; i secondi vengono posti dinnanzi all'evidenza che il rapporto tra povertà e degrado ambientale è forte a tal punto che nessuna politica di sviluppo può prescindere da una progettazione di tutela ambientale e viceversa. Come si può notare due prese di posizione, da parte dell'Assemblea Generale, ben diverse rispetto ai toni sereni e comprensivi che avevano guidato alla convocazione della Conferenza di Stoccolma e ne avevano accompagnato il corso dei lavori.

Per tali ragioni viene presa la decisione di convocare una nuova Conferenza internazionale di alto livello, che comprenda il maggior numero di Stati possibili e le rappresentanze di più alto livello di tutte le parti governative, economiche, sociali e istituzionali.<sup>229</sup>

L'esito della conferenza fu, come accennato, simile a quello di Stoccolma in quanto venne approvata una Dichiarazione di Principi, un piano d'azione suddiviso per raccomandazioni tematiche denominato Agenda 21, e fu creato un organo di sorveglianza dei compiti assegnati agli Stati dall'Agenda 21 denominato 'Commissione per lo Sviluppo Sostenibile'.

Anche a Rio de Janeiro, nonostante gli avvisi e le annotazioni dell'Assemblea Generale, si ripresentò il problema del confronto tra Stati sviluppati e in via di sviluppo, divisi tendenzialmente secondo l'asse Nord-Sud del mondo. I Paesi sviluppati, infatti, volevano concentrare il nucleo del dibattito sulla costituzione di un'agenda propriamente ambientale, mentre, al contrario, i Paesi in via di sviluppo erano concentrati primariamente sulla definizione di un piano di sviluppo economico.<sup>230</sup> Nella ricerca di un accordo si arrivò alla formazione del già citato United Nations Framework Convention on Climate Change, un trattato ambientale multilaterale che fu firmato dai Paesi del sud del mondo in cambio della promessa di maggiori trasferimenti in termini economici e tecnologici da parte del Giappone, degli Stati europei e degli Stati Uniti in principal modo.<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup> Source: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Denominata informalmente come Earth Summit, la conferenza di Rio del 1992 vide la partecipazione dei rappresentanti di 172 Stati, di cui 108 a livello di Capo di Stato o di Governo, e di ben 2.400 rappresentative di Organizzazioni non-governative (ONG).

<sup>230</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 617.

<sup>231</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, pp. 617-618.

Il documento che alla fine, comunque, potesse sintetizzare al meglio gli obiettivi di entrambi gli schieramenti, nonché quello di maggiore importanza, fu certamente la Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, la Earth Charter. Tramite essa furono integrate le aspirazioni sia dei Paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo, e in maniera particolare si riconosceva che l'eradicazione della povertà era il requisito indispensabile ai fini della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile.<sup>232</sup>

Ai fini del discorso generale qui presentato si ricordi, inoltre, che anche in questo caso come affermato in precedenza durante tutto l'elaborato:

Despite any lingering disappointment on the part of some, it remains to be seen how important the Rio Declaration will be. The long-term significance of any UN declaration, whatever its short-term impact, lies in the willingness of states to refer regularly to its principles, to incorporate them in future instruments and statements, and to conform their actions to those principles. It is only in this way that the language of the Rio Declaration can enter into the mainstream of international legal discourse and its principles take on the mantle of customary international law.<sup>233</sup>

La Dichiarazione di Rio si apre con un preambolo nel quale si afferma la volontà di dar luce a una «new and equitable global partnership»<sup>234</sup> con lo scopo di migliorare la cooperazione interstatale rispetto ai temi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. In totale vi sono 27 principi.

Al principio 1, contro la volontà degli Stati europei che proponevano ora una svolta nel linguaggio e nei temi, nonché disattendendo forse le raccomandazioni dell'Assemblea stessa, si decise di focalizzare tutta l'attenzione della Carta non sull'ambiente in quanto tale, degno in maniera autonoma di tutela e protezione, bensì sulle condizioni di vita degli esseri umani, principalmente per volontà della Cina e degli Stati facenti parte del G-77.<sup>235</sup> Questa visione antropocentrica del problema, per quanto possa essere ritenuta corretta, devia inevitabilmente il discorso, inficiandone la validità complessiva, per il quale in realtà la conferenza era stata ideata.

<sup>232</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 618.

<sup>233</sup> KOVAR JEFFREY D., *Short Guide to the Rio Declaration, A United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, in: *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, 1993, p. 120.

<sup>234</sup> A/CONF.151/26 (Vol.I), p. 1.

<sup>235</sup> KOVAR JEFFREY D., *op. cit.*, p. 124.

La versione finale del primo principio risulta quindi: «Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature».<sup>236</sup> Il dovere di rispettare e proteggere l'ambiente in quanto tale diviene il diritto umano di vivere in armonia con la natura stessa, cosa che, anche se solo in parte, modifica il senso generale della Dichiarazione, rendendo ancora più *soft* il testo di principi che già sono di loro natura sprovvisti di qualsiasi forza vincolante. Tralasciando ogni ulteriore disamina di questo principio che ben poco suggerisce ai fini del tema del presente elaborato, si passi a discutere invece degli altri principi, molto più incisivi e inerenti al problema della tutela ambientale. Il principio 3, strettamente collegato col principio 4 che esprime all'incirca lo stesso concetto con altre parole, sancisce il diritto allo sviluppo sostenibile, ossia nel pieno rispetto dell'ambiente, come una priorità da seguire in campo internazionale;<sup>237</sup> il principio delle responsabilità comuni ma differenziate di cui si è discusso in precedenza è qui enunciato ai principi 6 e 7, nei quali si stressa in particolar modo il ruolo dei Paesi più sviluppati in tal senso;<sup>238</sup> il principio 9 riprende il tema della cooperazione nei campi tecnologico, scientifico ed educativo ai fini della diffusione globale di *best practices* in tema ambientale;<sup>239</sup> il principio 13 tratta della responsabilità degli Stati nel rispondere ai danni ambientali da essi direttamente causati:

- Principio 13:  
States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.<sup>240</sup>

---

<sup>236</sup> A/CONF.151/26 (Vol.I), p. 1.

<sup>237</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 618; LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 166.

<sup>238</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 618; LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167.

<sup>239</sup> LANG WINFRIED, *op. cit.*, p. 167.

<sup>240</sup> A/CONF.151/26 (Vol.I), p. 3.

Riaffermando essenzialmente quanto già detto dal principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma,<sup>241</sup> tale principio esplicita chiaramente come gli Stati dovrebbero adoperarsi per implementare misure giuridiche nazionali e internazionali ai fini della riparazione del danno causato dalle proprie attività contro l'ambiente.

Infine tra i più importanti principi riaffermatasi continuamente nel tempo possiamo avere i principi 10, 15 e 17 riguardanti rispettivamente la partecipazione pubblica alle decisioni in tema di attività che riguardino l'ambiente, l'approccio precauzionale, già spiegato in precedenza (vd. pp. 78-80), rispetto a decisioni scientifiche dal carattere incerto che riguardino il possibile impatto ambientale di determinate attività e per finire l'analisi ambientale riguardante lo studio degli effetti che determinate azioni possono implicare in termini di tutela della natura.

Come nel caso di Stoccolma, anche a Rio viene approvato un grande piano d'azione, denominato Agenda 21, che guidi l'azione tecnica, giuridica e operativa degli Stati nell'implementazione pratica di tali principi. Di tale Agenda 21, a causa della sua importanza e della sua completezza, si parlerà nella parte terza di questo capitolo.

Ivi è importante notare invece la creazione di un organo, la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, che si affianca all'UNEP nella gestione delle attività prettamente ambientali delle Nazioni Unite, talvolta entrando in conflitto proprio con il programma ambientale a causa dell'indeterminatezza dei rispettivi campi d'azione.

Creata tramite l'Assemblea Generale con la risoluzione 47/191 del 1992, la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (CSS) è ufficialmente una commissione funzionale facente capo all'ECOSOC: composta da 53 Stati membri, distribuiti secondo un'equa distribuzione geografica, la CSS si riunisce ogni anno per monitorare la situazione internazionale per quel che concerne l'implementazione del piano d'azione approvato a Rio, ossia l'Agenda 21.<sup>242</sup>

A causa del modesto budget affidatole la Commissione risulta però incapace

---

<sup>241</sup> KOVAR JEFFREY D., *op. cit.*, p. 133.

<sup>242</sup> Source: <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1673>; ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, pp. 624-625; A/RES/47/190. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 93rd plenary meeting, 22 December 1992.



di portare a termine completamente il compito a cui è preposto: non avendo inoltre alcun potere vincolante o autorità giuridica concernenti le raccomandazioni contenute nell'Agenda 21, essa risulta inerme nei confronti degli Stati rispetto all'applicazione delle raccomandazioni stesse.<sup>243</sup>

Anche in questo caso, come già affermato nell'introduzione al presente elaborato, la ripartizione di esigue risorse finanziarie, disperse oltretutto tra organi, fondi, programmi e agenzie dalle funzioni simili e spesso sovrapposte, inficia non solo l'applicazione pratica e operativa dei principi ambientali ma ne danneggia altresì la rilevanza e l'impatto politico sulla scala internazionale.

L'Agenda 21, comunque, rimane tutt'oggi, il principale piano programmatico integrato al quale l'ONU fa riferimento per l'applicazione di una serie di raccomandazioni che, per quanto rimaste inascoltate, sono ancora eccezionalmente attuali.

In seguito al 1992, nonostante la comunità internazionale abbia deciso di riunirsi a Rio de Janeiro ogni 5 anni per discutere delle stesse tematiche e trovare nuove soluzioni condivisibili da tutti, sono essenzialmente due le conferenze internazionali che, per la loro rilevanza, meritano qui di essere brevemente citate. Si parla in questo caso del summit di Johannesburg avvenuto nel 2002 e del recente Rio+20, ossia un summit per verificare i progressi dell'Earth summit del 1992 vent'anni dopo, nel 2012.

Prima di continuare la trattazione è opportuno constatare come, nell'opinione dell'autore, l'esito delle conferenze internazionali successive agli anni 2000 sia stato inficiato e danneggiato da differenti crisi internazionali, che hanno posto in secondo piano la tematica ambientale: nel 2002 l'emergenza terrorismo, in seguito all'attentato alle torri gemelle dell'11 Settembre 2001, ha portato alla ribalta internazionale ben altre problematiche rispetto alla protezione della natura mentre nel 2012, nonostante l'approssimarsi della scadenza degli Obiettivi del Millennio fissati dalle NU, il protrarsi della crisi finanziaria globale, e quelle debitoria degli Stati europei, ha convogliato in altro modo le attenzioni mediatiche e le risorse finanziarie dei vari Paesi del mondo.

---

<sup>243</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 625.

Ad ogni modo, anche in questo caso, il frutto del lavoro dei rappresentanti alle rispettive conferenze non si distaccò molto da quanto finora presentato per i summit del 1972 e del 1992: in entrambi i casi elaborarono una dichiarazione e un nuovo piano d'azione, simili ai precedenti.

A Johannesburg la Dichiarazione Politica (così viene definita nel documento ufficiale) non conteneva una vera e propria elencazione di principi, ma ribadiva come i principi elaborati da Stoccolma a Rio de Janeiro fossero da ritenere ancora validi e pienamente efficaci nell'ambito della tutela ambientale.<sup>244</sup> Decidendo di impegnarsi per il futuro nella realizzazione di un impegno maggiormente propenso al multilateralismo nel campo dello sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente, la Dichiarazione si conclude affermando che «from the African continent, the cradle of humankind, we solemnly pledge to the peoples of the world and the generations that will surely inherit this Earth that we are determined to ensure that our collective hope for sustainable development is realized»,<sup>245</sup> dichiarando quindi solennemente l'intento di far ereditare alle generazioni future un pianeta sano, prospero e vivibile. Alla Dichiarazione Politica segue poi un piano d'azione denominato 'Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development' che si pone lo scopo di eradicare la povertà, modificare gli insostenibili modelli di produzione e consumo, proteggere le risorse naturali, incoraggiare lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo e in particolar modo degli Stati insulari e rafforzare le competenze degli organi preposti a tale compito in seno alle Nazioni Unite per attivare a un più alto livello la cooperazione internazionale necessaria.<sup>246</sup> Anche tale piano d'azione però, essendo composto da semplici raccomandazioni, ripone tutta la sua efficacia potenziale nella volontà degli Stati che ne vogliano seguire le linee guida tracciate sin nel dettaglio.

Tramite la risoluzione 57/253 dell'Assemblea Generale, le Nazioni Unite avvallano e appoggiano le iniziative scaturite dai lavori del Summit di Johannesburg, Dichiarazione Politica e Piano d'azione in primis.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> A/CONF.199/20, Report of the United Nations: World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 26 August-4 September 2002, p. 2.

<sup>245</sup> A/CONF.199/20, p. 5.

<sup>246</sup> A/CONF.199/20, pp. 8-72.

<sup>247</sup> A/RES/57/253. World Summit on Sustainable Development, 78th plenary meeting, 20 December 2002.

Similmente a quanto detto in merito al summit di Johannesburg si può affermare per la conferenza denominata Rio+20.

Durante i due giorni di summit (20-22 Giugno 2012), gli Stati rappresentati alla conferenza stendono un documento unico, al contempo dichiarativo e programmatico, denominato 'The Future We Want'.

Anche in tale documento vengono riaffermati gli intenti, gli obiettivi e i principi che hanno guidato l'azione ambientale delle Nazioni Unite fino al 2012: si ricordano ivi quindi le Dichiarazioni di Stoccolma (1972) e di Rio (1992), si rimanda ai progressi e ai fini contenuti all'interno della Dichiarazione Politica di Johannesburg e infine si afferma l'importanza del raggiungimento dei Millennium Development Goals entro il termine fissato nel 2015.<sup>248</sup>

Tra i nuovi obiettivi promossi all'interno del documento 'The Future We Want', approvato dall'Assemblea Generale il 27 luglio 2012 tramite la risoluzione 66/288, abbiamo:<sup>249</sup>

- a) Aumentare la frequenza, la coerenza e l'implementazione delle conferenze internazionali dedicate alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.
- b) Incoraggiare la partecipazione a tali progetti delle rappresentanze dei maggiori gruppi economici, sociali e istituzionali mondiali, oltreché i governi e le Nazioni Unite nel loro complesso.
- c) Promuovere lo sviluppo e la diffusione del modello denominato di Green Economy al fine di eradicare la povertà e contemporaneamente difendere il patrimonio naturale globale.
- d) Rafforzare il quadro di riferimento istituzionale dedito alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile attraverso:
  1. Il rafforzamento del legame esistente tra la dimensione economica, sociale e ambientale in tema di sviluppo sostenibile;
  2. Il rafforzamento degli organi internazionali che si occupano di tale tematica tramite il conferimento di nuovi poteri;

---

<sup>248</sup> A/CONF.216/16, Report of the United Nations: Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro 20–22 June 2012, pp. 3-4.

<sup>249</sup> A/RES/66/288. The future we want, 123rd plenary meeting, 27 July 2012.

3. Il rafforzamento della costituzione di fondi finanziari internazionali appositamente dedicati al tema in questione;
  4. Il rafforzamento della condivisione di compiti e responsabilità a livello regionale, nazionale e locale.
- e) Implementare delle misure operative maggiormente efficaci a livello inter-settoriale, tra le quali necessariamente devono rientrare:
1. L'eradicazione della povertà;
  2. La sicurezza alimentare e la sostenibilità agricola;
  3. La fornitura di acqua e di servizi sanitari;
  4. Lo sviluppo e la diffusione dell'energia elettrica;
  5. Sostenibilità del Turismo, dell'Urbanizzazione e dei Trasporti;
  6. Tutela della salute;<sup>250</sup>

Il documento prosegue poi esprimendo le preoccupazioni della comunità internazionale causate dai temi citati più volte nel corso di questo elaborato: deforestazione, desertificazione, produzione di scorie nucleari, chimiche o in ogni modo tossiche e nocive, distruzione della biodiversità, degradazione del suolo e via discorrendo.<sup>251</sup>

Ad ognuna di queste tematiche si accompagna poi una serie di consigli e raccomandazioni, più o meno dettagliate a seconda dell'argomento, in merito a come poter migliorare l'azione degli Stati e delle Nazioni Unite nell'ambito di riferimento.

Concludendo quindi con tale disamina delle quattro più importanti conferenze sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile si può affermare che, nonostante un sentimento condiviso di preoccupazione rispetto alla drammaticità del problema espresso specialmente tramite alcune risoluzioni dell'AG, la comunità internazionale non si sia ancora potuta rivelare in grado di fronteggiare efficacemente la questione tramite misure che vadano oltre la semplice enunciazione di principi, la costituzione di un gran numero di raccomandazioni non vincolanti e la stesura di trattati internazionali multilaterali rivelatisi col tempo non sufficientemente adeguati.

---

<sup>250</sup> A/CONF.216/16 e A/RES/66/288.

<sup>251</sup> A/CONF.216/16 e A/RES/66/288.

Nonostante ciò si vuole insistere nel non sottovalutare la continua e pressante forza mediatica che tali conferenze suscitano, sia a livello nazionale che internazionale, in modo tale da promuovere l'impegno di sempre più numerose organizzazioni internazionali, non governative e rappresentanze della società civile in difesa dell'ambiente.

Inoltre, in termini giuridici, come già affermato, la riproposizione sul tavolo internazionale di principi, che ripetuti nel tempo assumono connotati sempre più distinti ed elaborati nonché godono dell'appoggio, perlomeno formale, di una moltitudine sempre più numerosa di Paesi, spinge il mondo verso la formazione potenziale di una *international environmental law*.

L'unica speranza, visti i dati non particolarmente confortanti dell'Intergovernmental Panel on Climate Change, è che si arrivi presto alla formazione o di norme consuetudinarie ambientali o di un sistema integrato di trattati multilaterali che siano in grado di rispondere efficacemente e in un breve lasso di tempo alla sfida posta dai cambiamenti climatici.

Implementare le misure previste e accordate nell'Agenda 21 del 1992 sarebbe già un grande passo ed è per queste ragioni che la parte finale del presente capitolo è dedicata ad analizzarle maggiormente nel dettaglio.

### 2.3 - L'Agenda 21: il piano d'azione dell'Earth Summit per l'ambiente

Perché parlare più nel dettaglio, nel 2014, proprio dell'Agenda 21, un documento oramai risalente a 22 anni fa? Le motivazioni che spingono l'autore di tale elaborato a fare questa scelta sono simili a quelle di altri autori che ne hanno parlato in precedenza:

- I. L'Agenda 21 rappresenta un programma d'azione monumentale, composto da centinaia di pagine scritte da decine di esperti di ogni settore (politico, economico, ambientale) in modo tale da rendere fruibile un approccio integrato e dettagliato a tutti i Paesi che avessero voluto e volessero tuttora impegnarsi nella protezione dell'ambiente e nello sviluppo sostenibile.
- II. Strettamente collegato al primo fattore, bisogna considerare che l'Agenda 21 è un caposaldo della discussione accademica in merito alla comunità internazionale, all'ONU e alla tutela ambientale, citata nelle più importanti riviste nazionali e internazionali ininterrottamente dal 1992.<sup>252</sup>
- III. Data la lentezza dei progressi nell'implementazione di tale piano d'azione, nonché data la presenza ancora oggi di molti dei problemi discussi al summit di Rio del '92, l'Agenda 21 è ampiamente dotata di una vitale capacità di rendersi fruibile in varie sue parti dal governo statale che ne voglia fare uso anche nel 2014.

Approvata dai Paesi parte della Conferenza di Rio, l'Agenda 21 è perlappunto un piano d'azione, riguardante la tematica delle salvaguardia della natura, divisa in quattro sezioni principali: 1. dimensione sociale ed economica; 2. conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo; 3. rafforzamento del ruolo dei maggiori gruppi di interesse; 4. metodi di implementazione dell'Agenda.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> LUCCHINI LAURENT, *Le contenu et la portée de l'Agenda 21*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999, p. 69.

<sup>253</sup> For section I (Social and economic dimensions), see A/CONF.151/26 (Vol. I); For section II (Conservation and management of resources for development), see A/CONF.151/26 (Vol. II); For section III (Strengthening the role of major groups) and section IV (Means of implementation), see A/CONF.151/26 (Vol. III).

Le funzioni dell'Agenda 21 furono chiare sin dalla sua stesura, ossia dimostrare come le politiche di tutela ambientale possano, non solo in via etica e di principio ma anche in via pratico/tecnico/operativa, coesistere con il complesso apparato delle politiche economiche rivolte alla promozione dello sviluppo.<sup>254</sup> Detto con altre parole, quelle di Lucchini:

Il faut bien convenir toutefois – par delà les affirmations générales – que dans le détail de son programme, l'élément environnement prévaut notablement, sans pour autant que les impératifs du développement soient jamais négligés. En d'autres termes, c'est sur un toile de fond globale visant à la protection de l'environnement que s'inscrivent les préoccupations liées au développement. Quoi qu'il en soit, environnement et développement sont appelés à fonctionner en synergie pour favoriser le développement durable.<sup>255</sup>

Per portare avanti tale battaglia in merito alla tutela ambientale, l'Agenda 21 si avvale di un totale di circa 2.500 azioni potenzialmente adottabili, espresse tramite raccomandazioni e punti programmatici consigliati, rivolte a una platea inedita di attori: nel proprio preambolo si citano infatti non solo i governi statali ma anche i cittadini, le collettività, le imprese, le organizzazioni e tutte le possibili istituzioni, nazionali o internazionali, che potrebbero essere potenzialmente coinvolte.<sup>256</sup>

Tramite tali azioni l'Agenda propone degli interventi in ambiti operativi molto vasti e assi differenti fra loro, tra i quali:

- La lotta alla povertà (Capitolo 3).
- Una campagna per modificare gli stili di produzione e consumo (Capitolo 4).
- La protezione della salute umana (Capitolo 6).
- L'integrazione delle politiche pubbliche in tema di ambiente e di sviluppo a livello globale (Capitolo 8).
- La protezione dell'atmosfera (Capitolo 9).

<sup>254</sup> LUCCHINI LAURENT, *op. cit.*, p. 70.

<sup>255</sup> LUCCHINI LAURENT, *op. cit.*, p. 70.

<sup>256</sup> LUCCHINI LAURENT, *op. cit.*, p. 71; AGENDA 21, Preambolo, Capitolo 1.

- La lotta alla deforestazione, alla desertificazione e alla siccità (Capitoli 11 e 12).
- La promozione dell'agricoltura sostenibile e dello sviluppo rurale (Capitolo 14).
- La conservazione della biodiversità, terrestre e acquatica (Capitolo 15).
- La protezione degli ambienti marini (Capitolo 17).
- La campagna per l'approvvigionamento idrico nonché la tutela delle riserve d'acqua e la loro gestione (Capitolo 18).
- Il controllo, la gestione e lo smaltimento sostenibile dei rifiuti tossici, chimici e radioattivi (Capitoli da 19 a 22).<sup>257</sup>

Tutti questi obiettivi inoltre dovevano coesistere ed essere implementati tramite la partecipazione di lavoratori, sindacati, organizzazioni non governative e imprese al fine di raggiungere la loro piena realizzazione; la promozione di tali azioni e il loro sviluppo doveva infine incrementare e incentivare le campagne per la partecipazione e l'eguaglianza femminile, la tutela dell'infanzia, il rafforzamento del ruolo delle popolazioni indigene e la collaborazione attiva e integrata tra autorità locali, nazionali, regionali e globali.<sup>258</sup>

Elencate quindi le motivazioni e i fini contenuti all'interno dell'Agenda 21, come si vede facilmente condivisibili su larga scala da parte della comunità internazionale, bisogna comprendere allora quali sono state le ragioni che ne hanno impedito una efficace e completa realizzazione.

Tali ragioni sono ravvisabili principalmente all'interno di due categorie: quella giuridica e quella economica.

In primo luogo, difatti, anche il piano d'azione approvato a Rio de Janeiro nel 1992 e successivamente avallato dall'Assemblea Generale, non può che essere ritenuto un insieme di condivisibili e solenni, ma pur sempre semplici, raccomandazioni. In quanto tali, come già visto, esse non esercitano alcun effetto di tipo obbligatorio o vincolante, nei confronti di quegli stessi Stati che pure le hanno elaborate e sottoscritte.

<sup>257</sup> LUCCHINI LAURENT, *op. cit.*, p. 72; AGENDA 21, Capitoli 3-22.

<sup>258</sup> AGENDA 21, Capitoli 23-32.



Anche l'Agenda 21 quindi, riponeva e ripone ancora oggi tutta la sua efficacia nella libera e indipendente volontà degli Stati nel volerla rendere operativa tramite la firma e la ratifica di appositi trattati internazionali ambientali, dotati di norme apposite.<sup>259</sup>

Il secondo problema, di carattere economico e finanziario, risiede nell'inadeguatezza dei fondi resi disponibili da parte degli Stati al fine del raggiungimento degli obiettivi di carattere più tecnico che le istituzioni e le agenzie legate al mondo NU avrebbero altrimenti potuto portare avanti.

Innanzitutto, le stime ufficiali della Banca Mondiale e dell'ECOSOC, hanno calcolato in circa 600 miliardi di Dollari USA l'ammontare di denaro necessario, all'anno, per implementare a pieno le azioni dell'Agenda 21 negli Stati in via di sviluppo; l'ammontare di denaro previsto annualmente per l'implementazione dell'Agenda era fissato in 200 miliardi di Dollari USA, 1/3 di quanto necessariamente richiesto; il totale di dollari realmente investiti nei programmi propri dell'Agenda 21 è invece vicino allo zero.<sup>260</sup>

Non essendo prevista alcuna obbligatorietà statale nel versamento dei fondi prestabiliti a Rio nel '92, l'Agenda 21 rimane oggi priva di qualsiasi fondamento economico e finanziario sul quale porre le proprie basi d'azione in tema ambientale.<sup>261</sup>

Concludendo quindi con questa breve disamina dell'Agenda 21 si può affermare che anche questo atto, come le Dichiarazioni di principi, non può rivelarsi come uno strumento giuridicamente vincolante ai fini della difesa ambientale in campo internazionale ma può meglio essere ritenuto come un dettagliato, complesso e integrato atto di *soft law*, al quale i Paesi e le organizzazioni internazionali possono in ogni momento fare riferimento per la creazione di programmi o trattati che riguardino le stesse tematiche.

Esso rappresenta ancora oggi il tentativo programmatico più articolato del suo genere, capace di affrontare nel suo complesso le varie sfaccettature del fenomeno in questione. Espressione della volontà di un gran numero di Stati, nonché beneficiario dell'appoggio delle Nazioni Unite, tale piano d'azione ha il merito principale di aver condotto sul piano pragmatico la discussione relativa al legame tra tutela ambientale e sviluppo economico.

---

<sup>259</sup> LUCCHINI LAURENT, *op. cit.*, p. 75.

<sup>260</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 626.

<sup>261</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 626.

### 3 - Lo United Nations Environment Programme tra passato, presente e futuro.

Lo United Nations Environment Programme, ovvero il Programma Ambientale delle Nazioni Unite, fu creato nel 1972, in seguito alla Conferenza di Stoccolma, al fine di coordinare il programma d'azione approvato allora (vd. p. 87) in merito alla gestione e alla salvaguardia dell'ambiente in seno alle Nazioni Unite e alla Comunità Internazionale.<sup>262</sup>

Nato in seguito alla risoluzione 2997 (XXVII) dell'Assemblea Generale del 15 Dicembre 1972,<sup>263</sup> l'UNEP si rivelò il frutto di un esperimento unico nel suo genere: non derivante da un apposito trattato internazionale, il Programma Ambientale mancava difatti, e manca tuttora, di alcuni elementi che lo possano qualificare pienamente come un'organizzazione internazionale.<sup>264</sup> L'UNEP è invece a tutti gli effetti un organo sussidiario delle Nazioni Unite, perciò non può sottoscrivere trattati internazionali ma può solo promuoverne l'istituzione attraverso *memorandum* e generici atti di *soft law*, essendo il suo compito principale coordinare l'attività degli Stati e delle Agenzie Specializzate delle NU al fine di proteggere la natura e l'ambiente.<sup>265</sup>

Il mandato previsto sin dalla Conferenza sull'Ambiente Umano per questo Programma era generico e comprendeva un vario numero di attività, ma sempre rivolto alla definizione di un ruolo maggiormente da promotore e controllore e non, come alcuni potevano ritenere, da attore all'interno del mondo nascente della salvaguardia ambientale.

Infatti, la *mission* dell'UNEP, elaborata a Stoccolma nel 1972, era e rimane ancora oggi «to provide leadership and encourage partnership in caring for the environment by inspiring, informing, and enabling nations and peoples to improve their quality of life without compromising that of future generations».<sup>266</sup>

<sup>262</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 615.

<sup>263</sup> A/RES/2997 (XXVII). Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation, 2112th plenary meeting, 15 December 1972.

<sup>264</sup> PUSHKAREVA ELVIRA, *United Nations Environment Programme (UNEP)*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, A.2.

<sup>265</sup> PUSHKAREVA ELVIRA, *op. cit.*, A.2.

<sup>266</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP*, in: CHAMBERS W. BRADNEE, GRENN JESSICA F. (edited by), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, New York, 2005, p. 67.

Ovvero l'obiettivo per cui il Programma fu creato e successivamente finanziato era ed è tuttora fungere da leader catalizzatore delle politiche pubbliche in favore dell'ambiente in modo tale da informare, ispirare e permettere ai popoli e alle nazioni della Terra di migliorare la propria qualità della vita senza per questo danneggiare o inficiare quella della future generazioni.

Indipendentemente dalla volontà di alcuni singoli che, nel 1972 e in seguito, avrebbero desiderato un ruolo differente per tale Programma, è indubbio che l'UNEP fu creato con specifiche modalità adatte allo svolgimento di queste determinate funzioni, e gli studiosi confermano in pieno tale progetto.

UNEP was designed as a catalyst - promoting, encouraging and guiding government action - rather than an implementer or enforcer. It would ensure that governments gave emerging environmental problems of wide international significance appropriate and adequate consideration by identifying environmental hazards, promulgating solutions, and providing a framework for the creation of national and multilateral agreements and institutions. UNEP can plead for and initiate action, mobilize support for a particular approach, and even issue demands. Ultimately, however, it must look to states for execution.<sup>267</sup>

This mission statement [si intende qui la *mission* citata pocanzi] reveals that UNEP's role is a catalytic one, in the sense of leveraging and enabling others to act in the protection of the environment. In other words, UNEP is not an implementing agency – and has never had the capacity to be one – unlike UN bodies such as the United Nations Development Programme (UNDP) and the Food and Agriculture Organization (FAO). Rather, UNEP seeks to achieve improvement through the actions of nations and peoples. Achieving this requires at least three elements: strategic partnership with governmental and non-governmental actors involved in policy-setting and implementation, the credibility to provide leadership and set the agenda, and the resources to motivate its partners to carry out implementing actions.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 295.

<sup>268</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *op. cit.*, p. 67.

Nonostante molti studiosi ritengano che questa *mission* fu disegnata e assegnata appositamente all'UNEP per essere privato di qualsivoglia rilevanza all'interno della grande 'famiglia' delle agenzie e dei programmi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, una attenta analisi potrebbe mostrare che ben altre furono le motivazioni che spinsero in tal senso.<sup>269</sup>

Si rammenti difatti che la protezione dell'ambiente, nelle sue varie sfaccettature, rientrava già nei compiti di alcune delle principali Agenzie Specializzate delle NU; a Stoccolma si sentì l'esigenza di coordinare e rafforzare lo sforzo in tale direzione attraverso la creazione di un istituto che svolgesse le funzioni di direttore e coordinatore delle politiche nazionali e internazionali, da informatore e divulgatore scientifico, perno insomma dell'intero mondo concernente la salvaguardia della natura.

L'UNEP fu creato dunque con l'intenzione di fungere da «ancora istituzionale dell'ambiente globale»,<sup>270</sup> o meglio ancora «to serve as the world's ecological conscience, to provide impartial monitoring and assessment, to be a global source of information on the environment, to “speed up international action on urgent environmental problems” and to “stimulate further international agreements of a regulatory character”».<sup>271</sup>

A tale scopo, proprio con la risoluzione 2997 (XXVII) l'Assemblea Generale decise di stabilire il Governing Council del Programma Ambientale delle Nazioni Unite, composto da 58 membri eletti dall'AG per un periodo di tre anni e ripartiti geograficamente secondo i seguenti criteri:

- a) Sedici seggi per gli Stati Africani;
- b) Tredici seggi per gli Stati Asiatici;
- c) Sei seggi per gli Stati dell'Europa Orientale;
- d) Dieci seggi per gli Stati dell'America Latina;
- e) Tredici seggi per gli Stati dell'Europa Occidentale e gli altri Stati.<sup>272</sup>

<sup>269</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 352.

<sup>270</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 339.

<sup>271</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 339. Ivanova si riferisce qui, a sua volta, nel virgolettato contenuto nella citazione, al testo contenuto nell'atto: US Congress. (1973). Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations and Movements. Participation by the United States in the United Nations Environment Programme. 93rd Congress. First Session. (April 5 and 10, 1973).

<sup>272</sup> A/RES/2997 (XXVII).

Le funzioni e le responsabilità assegnate a tale Consiglio, e in quanto organo principale quindi assegnate all'UNEP, sono varie e differenti ma tra le principali e più rilevanti si possono annoverare:

- Promuovere la cooperazione internazionale nel campo della tutela ambientale e raccomandare politiche rivolte in tal senso;
- Fornire le linee guida politiche generali ai fini della protezione e del coordinamento dei programmi ambientali all'interno del sistema integrato delle Nazioni Unite;
- Mantenere sotto controllo periodico la situazione ambientale globale in modo tale da assicurare che i problemi ambientali emergenti di ampio spettro internazionale possano ricevere l'adeguata attenzione e considerazione da parte dei governi statali;
- Promuovere il contributo derivante dalle comunità scientifiche e professionali nell'acquisizione, nel completamento e nello scambio delle conoscenze ambientali;
- Assistere gli Stati e le Agenzie ONU nel raccogliere informazioni, formulare e implementare politiche che siano rivolte alla salvaguardia della natura e dell'ambiente;
- Mantenere sotto controllo periodico l'impatto che le politiche ambientali nazionali e internazionali potrebbero avere sugli Stati in via di sviluppo, assicurandosi che tali progetti siano compatibili con i programmi di sviluppo di questi Paesi.<sup>273</sup>

Come ben si può notare, le competenze di carattere tecnico e operativo si rivelano limitate alla funzione di acquisire informazioni per soggetti terzi e provvedere all'utilizzo delle proprie competenze specifiche per dettare linee guida generiche alle quali Agenzie Specializzate e Stati dovrebbero, ma si ricordi che non sono obbligati a farlo, attenersi.

È sempre a questo meccanismo, oramai diventato familiare nella trattazione di questo elaborato, relativo all'uso di atti al confine tra il politico e il giuridico, sicuramente di carattere non vincolante od obbligatorio, al quale bisogna riferirsi in merito all'operato dell'UNEP. Anche in questo caso si

---

<sup>273</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *op. cit.*, p.p. 67-68; PUSHKAREVA ELVIRA, *op. cit.*, B.5; A/RES/2997 (XXVII).

noti però che ciò non ha impedito al Programma Ambientale di utilizzare tutte le proprie competenze per influenzare enormemente il panorama mondiale della tutela ambientale, ottenendo successi persino superiori rispetto ad istituti ONU dotati di ben altre risorse.

Tralasciando momentaneamente la discussione relativa all'operato dell'UNEP nel dettaglio, che verrà trattato in seguito, è ora importante completare la definizione del quadro generale di riferimento. Difatti l'UNEP è composto principalmente da altri due organi, opera attraverso sei divisioni designate per aree tematiche ed è finanziato tramite un fondo basato sulle contribuzioni volontarie degli Stati membri.

Innanzitutto, sempre la ris. 2997 (XXVII), prevedeva la costituzione di un piccolo segretariato all'interno delle Nazioni Unite, con a capo il Direttore Esecutivo dell'UNEP eletto dall'Assemblea Generale su nomina del Segretario Generale delle NU per un mandato di quattro anni.<sup>274</sup>

Il segretariato, con sede a Nairobi, in Kenya, ha il compito di assicurare l'effettiva applicazione ai più alti livelli possibili del programma di gestione ambientale approvato a Stoccolma e affidato al Programma Ambientale: si noti qui che, mentre all'inizio del proprio operato il Direttore Esecutivo e il Consiglio Governativo concentrarono tutta l'attenzione dell'UNEP sulle attività destinate alla lotta all'inquinamento, col passare degli anni le competenze di tali organi si sono ampliate e attraversano ora tutti i campi concernenti la salvaguardia dell'ambiente.<sup>275</sup>

Dunque, i compiti del segretariato, unico organo finanziato proprio assieme al Consiglio Governativo da un modesto budget a carico direttamente delle NU, sono principalmente:

- Coordinare i programmi ambientali all'interno del sistema delle Nazioni Unite, mantenere la loro implementazione sotto controllo periodico e verificarne la loro efficacia ed effettività;
- Riferire ai più alti organi delle Nazioni Unite (ad es. AG, ECOSOC, ecc.) in merito alla formulazione e realizzazione dei programmi ambientali implementati o da implementare;

---

<sup>274</sup> A/RES/2997 (XXVII).

<sup>275</sup> TARASOFSKY RICHARD G., op. cit., p. 69.

- Assicurare l'effettiva cooperazione e contribuire al lavoro in merito della comunità scientifica e delle comunità tecniche e professionali di ogni parte del mondo;
- Provvedere, o richiedere a seconda dei casi, alla promozione della cooperazione internazionale in campo ambientale.<sup>276</sup>

L'altro organo menzionato prima in merito al funzionamento dell'UNEP non era previsto dalla risoluzione dell'AG più volte citata in questo capitolo ma riveste comunque un importante ruolo all'interno del Programma. Si tratta del Comitato dei Rappresentanti Permanenti, un organo sussidiario del Consiglio Governativo, formato dai rappresentanti di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e delle Agenzie Specializzate accreditati presso l'UNEP stesso. Incontrandosi quattro volte l'anno tale organo suddivide il proprio carico di lavoro tra organi sussidiari, commissioni e gruppi di lavoro che svolgono diverse funzioni tra le quali: controllare il budget annuale e la destinazione dei fondi volontari; verificare l'operato del segretario; effettuare report sulla trasparenza e l'efficacia dei lavori del Consiglio Governativo; stimolare l'attività in specifici settori dell'ambiente umano tramite apposite raccomandazioni presentate al Consiglio stesso.<sup>277</sup>

Infine, divise per aree tematiche, si possono riscontrare le divisioni dell'UNEP, addette a specifici settori secondo peculiari competenze tecniche dei propri componenti; tali divisioni sono sei e rispondono tutte del proprio operato direttamente al direttore esecutivo:

- 1) La Divisione per la Cooperazione Regionale si occupa della gestione dell'operato dei vari uffici regionali. Fu creata in quanto spesso i problemi ambientali hanno origini regionali o sub-regionali, ed entro quei limiti geografici si è dimostrata storicamente più facile la ricerca e l'implementazione di soluzioni condivise tra Paesi che abbiano in comune tradizioni, pratiche e patrimoni culturali.
- 2) La Divisione per la Comunicazione e la Pubblica Informazione si occupa dell'elaborazione di tutto il lato comunicativo/informativo

<sup>276</sup> TARASOFSKY RICHARD G., op. cit., p. 69; A/RES/2997 (XXVII).

<sup>277</sup> TARASOFSKY RICHARD G., op. cit., p. 68.

del Programma. Essendo quest'ultimo, come detto, dotato di una forte connotazione coordinatrice, tale divisione si rivela fondamentale nella comunicazione con i partner istituzionali, i governi statali, i responsabili delle Nazioni Unite, le Organizzazioni non-governative nonché con le opinioni pubbliche di tutto il globo;

- 3) La Divisione per l'implementazione delle Politiche Ambientali è responsabile della gestione e del controllo delle varie attività nazionali e internazionali in merito alle misure relative alla protezione dell'ecosistema. Finanzia le attività di educazione concernenti il rispetto dell'ambiente. Coopera con l'UNDP nei programmi per la lotta alla povertà e al sottosviluppo.
- 4) La Divisione per il Controllo Preventivo ha come scopo quello di fornire i dati e le informazioni necessarie ai governi e alla comunità internazionale in merito ai potenziali pericoli per l'ambiente che le attività umane potrebbero causare, aiutando inoltre la formulazione di alternativi piani d'azione ecologicamente sostenibili.
- 5) La Divisione per l'Industria, la Tecnologia e l'Economia ha il compito di promuovere e incoraggiare politiche e strumenti di sviluppo che siano trasparenti, sicuri e compatibili con la salvaguardia della natura. Suggerisce metodi più efficienti di utilizzo delle risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili. Fornisce i dati tecnici relativi all'implementazione delle misure previste nei trattati ambientali internazionali. Cerca di influenzare il processo di *decision-making* dei Paesi industrializzati e di sostenere i programmi di *build-capacity* dei Paesi in via di sviluppo.
- 6) La Divisione per le Norme e le Convenzioni Ambientali promuove il progressivo sviluppo della *International Environmental Law*, supportando la comunità internazionale nella formulazione di una effettiva legislazione ambientale dotata di standard applicabili in modo obbligatorio e vincolante. Favorisce la creazione di sinergie e connessioni strutturali tra differenti agenti attivi nel settore della cooperazione allo sviluppo e della tutela della natura.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> PUSHKAREVA ELVIRA, *op. cit.*, B.8-B.13; per una verifica dei relativi compiti e delle attività intraprese nel corso della storia delle varie divisioni si consiglia la consultazione del sito stesso dell'UNEP, costantemente aggiornato e contenente tutta la documentazione relative ai singoli progetti di ogni divisione, portati a termine o ancora in corso.



Questa tabella, del Settembre 2013, nonché l'ultima disponibile nel sito al momento della stesura dell'elaborato, riassume l'organigramma complessivo delle divisioni dello United Nations Environment Programme.<sup>279</sup>

Division of Regional Corporation (DRC)	Division of Communications and Public Information (DCPI)	Division of Environmental Policy Implementation (DEPI)	Division of Early Warning and Assessment (DEWA)	Division of Technology Industry & Economics (DTIE)	Division of Environmental Law & Conventions (DELIC)
T. Nishimoto	N. Nuttall	E. Mrema (a.i.)	P. Gilruth	S. Lemmet	B. Kante
		Climate Change	M. van Voore*		
		Disasters & Conflicts:	H. Slotte*		
		Ecosystems Management:	A. Ogbuigwe*		
		Environmental Governance:	C. ten Have (a.i.)*		
		Harmful Substances & Hazardous Waste:	D. Piper*		
		Resource Efficiency & Sustainable Consumption and Production:	F. Demassieux*		

Figura 11: Divisioni del Programma Ambientale delle NU

Si può qui osservare facilmente come le competenze nei vari settori d'azione dell'UNEP siano poi ripartite tra tutte le divisioni, in quanto, come già spiegato, quando si parla di problemi ambientali si discute di tematiche che travalicano non solamente i confini nazionali o regionali, bensì attraversano pressoché tutte le sfere dell'agire umano: politica, giuridica, economica, sociale, culturale, morale e così via. La *mission* del Programma Ambientale si rivela oggi, difatti, molto più globale e cross-settoriale di quanto non si potesse immaginare al momento della sua costituzione nel 1972 a Stoccolma.

L'ultimo elemento da introdurre per concludere la presentazione generale dell'UNEP è una disamina, seppure generale, del modo in cui questo programma viene finanziato. Per finanziare i lavori dell'UNEP la risoluzione dell'AG 2997 (XXVII) prevedeva la costituzione di un Fondo Ambientale, al quale gli Stati avrebbero potuto destinare risorse in maniera

<sup>279</sup> Source: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=43>

completamente arbitraria e volontaria.<sup>280</sup> Tale tipo di decisione, nel contesto di conflitto di intenti che caratterizzò la presenza dei vari Stati all'interno della Conferenza di Stoccolma, si comprende facilmente se si riflette sul principio generale che regola tale tipo di contribuzione. Come Conforti ben spiega riferendosi a tale tipo di metodo, la decisione di utilizzare tale pratica «dipende dalla capacità che gli Stati donatori poi hanno di controllare sia l'efficacia e l'efficienza che l'orientamento politico *latu sensu* degli enti finanziati ed eventualmente di decidere in qualsiasi momento di ridurre o interrompere i contributi».<sup>281</sup>

Nel corso degli anni si è quindi così verificato un fenomeno assai allarmante: il budget a disposizione dell'UNEP è andato diminuendo costantemente mentre le responsabilità a suo carico sono andate crescendo rendendo lampante il fatto che le risorse finanziarie a disposizione del Programma sono oggi totalmente insufficienti al fine di fronteggiare la complessità e moltitudine dei problemi che gli si pongono dinanzi.<sup>282</sup>

È necessario appuntare ora una nota: bisogna distinguere l'Environment Fund, che è per l'appunto il fondo proprio del Programma Ambientale, dal Global Environmental Facility, un programma pilota guidato dalla Banca Mondiale che vede la partecipazione di numerosissimi partner (tra cui anche l'UNEP che riveste anche qui un importante ruolo) destinato a finanziare i programmi ambientali indipendenti di governi, istituzioni e ONG di ogni parte del mondo. Nonostante gli obiettivi della destinazione delle risorse di entrambi i fondi siano simili, questi rimangono ben distinti sia nella loro gestione che nel loro ammontare totale. Nato nel 1994, con la partecipazione di 183 Stati del Mondo, il GEF ha oggi una disponibilità finanziaria tale da renderlo il maggiore fondo pubblico d'investimenti ambientali del mondo.

Se si considera un grafico riportato da Ivanova, relativo all'ammontare dei vari fondi nel 2003, a 30 anni dalla fondazione dell'UNEP ma solo a 10 da quella del GEF, si può notare come sin da subito le attenzioni dei governi mondiali si siano spostate da un soggetto all'altro, indebolendo ancora di più le già scarse risorse del Programma Ambientale delle Nazioni Unite.<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> A/RES/2997 (XXVII).

<sup>281</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 424.

<sup>282</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 615.

<sup>283</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 351.

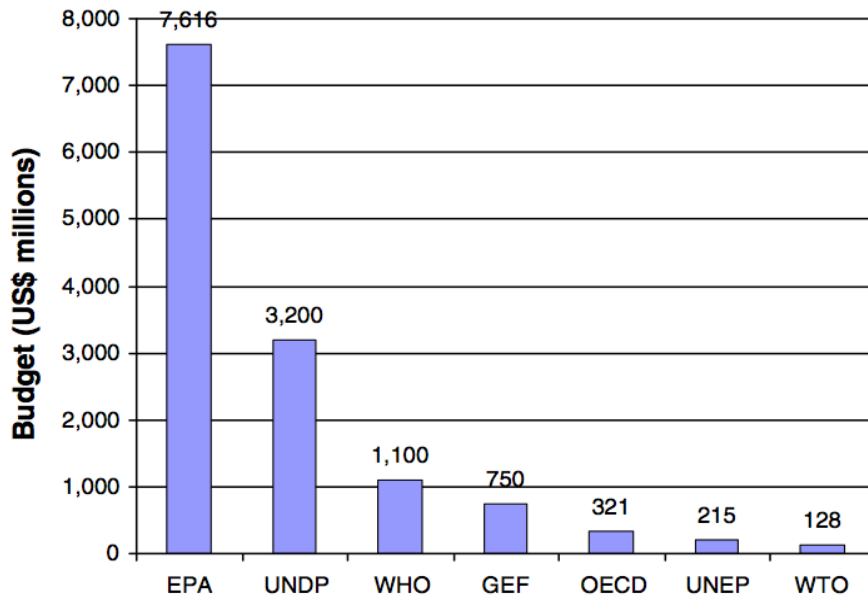


Figura 12: Comparazione dei budget annuali di differenti organizzazioni nel 2003

Oltretutto, sin dagli inizi il Fondo Ambientale dell'UNEP fu creato secondo dei parametri più prettamente simbolici che pratici: le risorse di partenza del fondo ammontavano in totale a circa 100 milioni di dollari USA da essere ripartiti nei primi 5 anni, un ammontare insufficiente rispetto agli scopi preposti al nascente programma se si considera che la sola US Environmental Protection Agency impiegava, negli stessi anni, cinque volte quella cifra annualmente solo per i costi amministrativi ordinari.<sup>284</sup>

Ad oggi, l'attività dell'UNEP, è quindi limitata non solamente dalle limitate competenze e dotazioni giuridico/politiche delle quali il Programma è stato dotato, ma anche dalla mancanza di un reale coinvolgimento degli Stati in tali tematiche che si riflette nella dispersione delle risorse in progetti e fondi differenti e appartenenti a diversi istituti, nazionali e internazionali.

Tratta direttamente dal sito dell'UNEP, che ogni anno stila un report conclusivo sulla propria attività, sui propri progetti e sulle modalità con le quali le risorse a disposizione vengono impiegate, si vuole ora presentare, per concludere tale presentazione generale, una serie di quattro immagini che ben mostrano l'evoluzione negli anni del Fondo Ambientale.

Tutte le infografiche che seguiranno mostreranno comunque la seguente tendenza: gli Stati Uniti, tra i primi Paesi a essere attivamente coinvolti nel progetto UNEP, perderanno interesse a partire dal 1994, anno di partenza

<sup>284</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 352.

del progetto GEF guidato dalla Banca Mondiale con sede a Washington; gli Stati Europei, nonché l'Unione Europea nel suo complesso, saranno sempre presenti tra i maggiori donatori a causa, si noti, principalmente delle dimensioni di partenza delle rispettive economie e del coinvolgimento nei programmi di sviluppo che da decenni caratterizza il Continente europeo; gli Stati in via di sviluppo si presentano infine come i donatori maggiormente attivi nel corso degli ultimi anni, con quote crescenti di risorse destinate a tali progetti, consci del fatto, probabilmente come già mostrato, che i problemi ambientali non potranno che danneggiare in primo luogo le loro economie e le loro popolazioni.

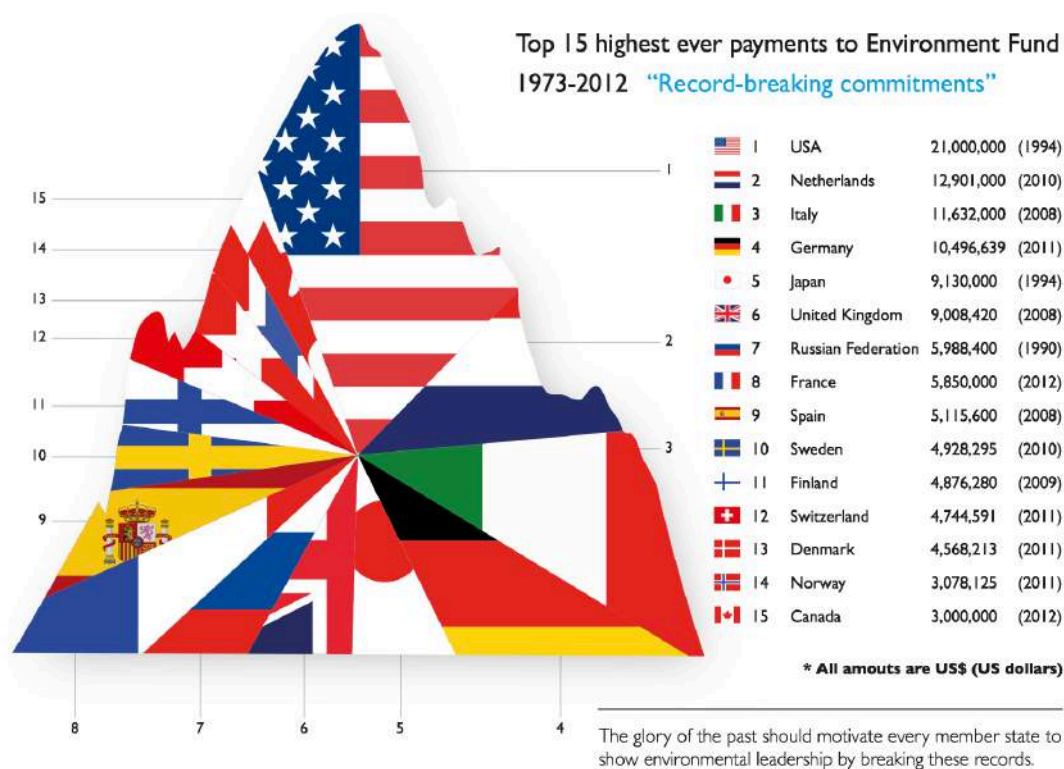
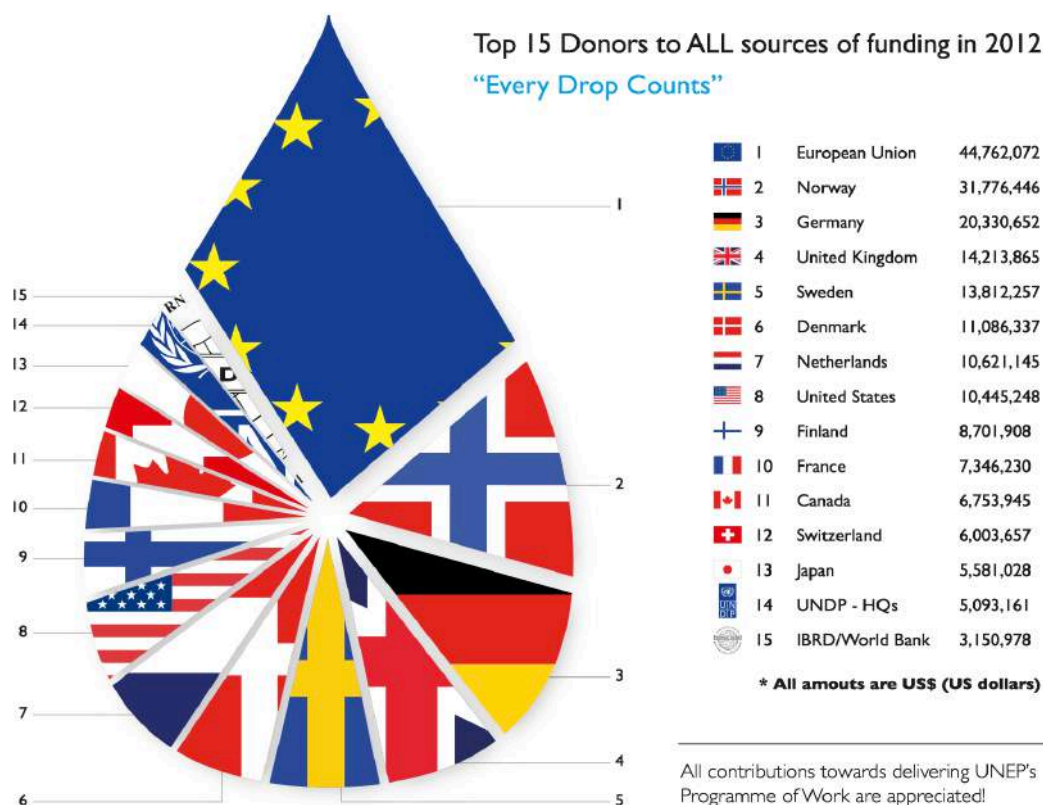


Figura 13: Top 15 Maggiori Donazioni al Fondo Ambientale dal 1973 al 2012

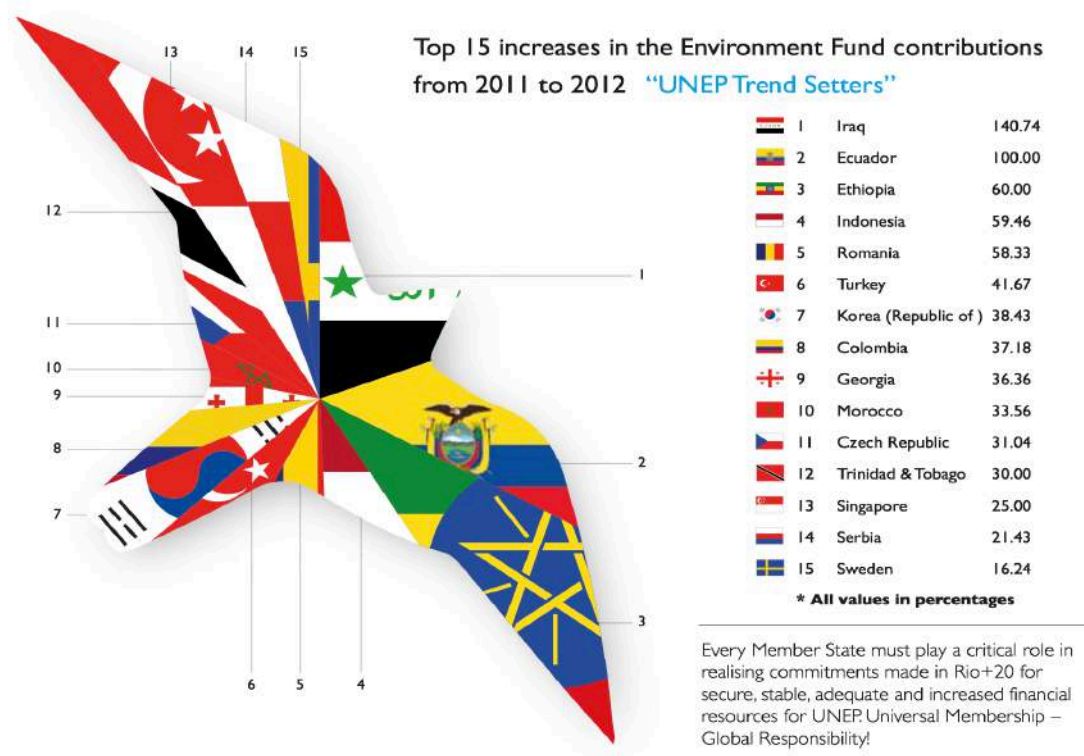
La prima figura rappresenta le maggiori donazioni effettuate a favore del solo Fondo Ambientale nel corso della sua esistenza (esclusi quindi i singoli progetti UNEP che possono richiedere contributi volontari a parte): si può notare come il picco, Statunitense, risalga per l'appunto al 1994, e come tutta la Top 15 appartenga ancora solamente a Paesi dell'Europa Occidentale con l'aggiunta di Federazione Russa, Canada e Giappone.

Se si cumulano invece le donazioni effettuate nel solo 2012 ma concernenti tutti i tipi di fondi pervenuti all'UNEP, e quindi non solamente l'ammontare delle risorse destinate al Fondo Ambientale, appare evidente come l'Unione Europea risulti, come istituzione, il primo donatore in assoluto, al quale andrebbero sommate, a favore del continente, le donazioni dei singoli componenti dell'Unione, segno di un interesse, come già detto, sempre presente per le tematiche di cooperazione e sviluppo.

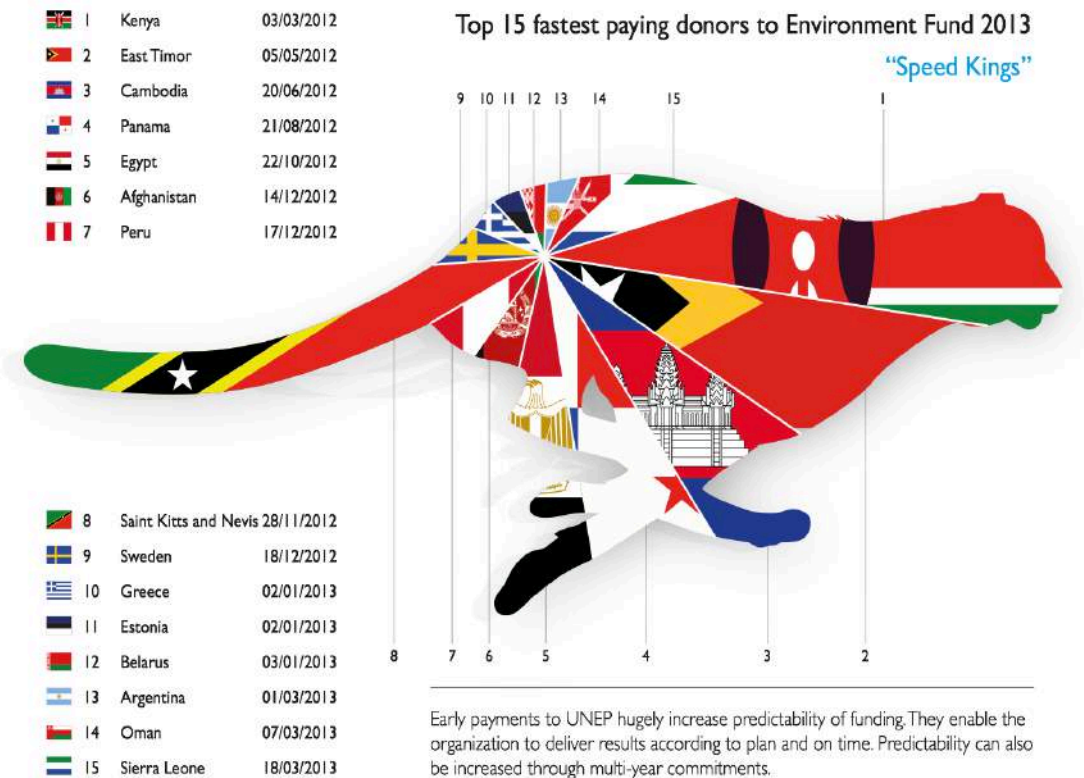


**Figura 14: Top 15 Maggiori Donazioni a tutte le fonti di finanziamento dell'UNEP nel 2012**

Per concludere la presentazione, nella prossima pagina verranno presentate le più recenti evoluzioni dell'andamento delle donazioni che vedono protagonisti i Paesi in via di sviluppo. I due dati presi qui in considerazione dall'ufficio statistico del Programma Ambientale riguardano l'aumento percentuale rispetto all'anno precedente (2011/2012) nell'ammontare delle donazioni al Fondo nonché la celerità con la quale le donazioni stesse sono state eseguite. In questo caso entrambe le infografiche presentano dei risultati totalmente differenti dalle precedenti, con la pressoché scomparsa dei Paesi sopracitati e la dimostrazione invece di un interesse crescente da parte dei Paesi in via di sviluppo rispetto agli scopi di tale progetto ONU.



**Figura 15: Top 15 incrementi percentuali nelle donazioni al Fondo Ambientale nel periodo 2011/2012**



**Figura 16: Top 15 donatori più rapidi rispetto al Fondo Ambientale del 2013**

### 3.1 - Le funzioni, i progetti e i traguardi dell'UNEP

Le funzioni dello United Nations Environment Programme, affidate dall'Assemblea Generale ai suoi organi principali tramite la già citata ris. 2997 (XXVII),<sup>285</sup> sono fondamentalmente raggruppabili in tre grandi categorie:

1. Acquisizione d'informazioni e valutazione delle conoscenze: ciò include il monitoraggio della qualità dell'ambiente, la classificazione dei dati disponibili e la preparazione di proiezioni future delle azioni presenti; la ricerca scientifica; lo scambio e la diffusione di informazioni e conoscenze con governi e altre organizzazioni internazionali.
2. Gestione della qualità ambientale: questa include la definizione di standard e obiettivi tramite un processo di consultazioni multilaterali; la promozione di accordi internazionali; lo sviluppo di politiche e *guidelines* adatte alla loro implementazione.
3. Azione di supporto internazionale: ciò che si definisce anche supporto allo sviluppo e al *capacity building*, e che includa assistenza tecnica, educazione, addestramento e diffusione della pubblica informazione in merito sempre alle tematiche ambientali.<sup>286</sup>

Per entrare maggiormente nel dettaglio occorre citare direttamente dal testo in questione, ovvero la risoluzione del 1972, le funzioni che l'Assemblea Generale ha esplicitamente deciso di affidare al Governing Council e al segretariato, con a capo il proprio Direttore Esecutivo.

Per quanto riguarda il primo, il Governing Council quindi, le funzioni sono:

- (a) To promote international co-operation in the field of the environment and to recommend, as appropriate, policies to this end;
- (b) To provide general policy guidance for the direction and co-ordination of environmental programmes within the United Nations system;
- (c) To receive and review the periodic reports of the Executive Director of the United Nations Environment Programme, referred to in section II, paragraph 2,

<sup>285</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 347.

<sup>286</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 346.

below, on the implementation of environmental programmes within the United Nations system;

(d) To keep under review the world environmental situation in order to ensure that emerging environmental problems of wide international significance receive appropriate and adequate consideration by Governments;

(e) To promote the contribution of the relevant international scientific and other professional communities to the acquisition, assessment and exchange of environmental knowledge and information and, as appropriate, to the technical aspects of the formulation and implementation of environmental programmes within the United Nations system;

(f) To maintain under continuing review the impact of national and international environmental policies and measures on developing countries, as well as the problem of additional costs that may be incurred by developing countries in the implementation of environmental programmes and projects, and to ensure that such programmes and projects shall be compatible with the development plans and priorities of those countries;

(g) To review and approve annually the programme of utilization of resources of the Environment Fund referred to in section 111 below;

3. *Decides* that the Governing Council shall report annually to the General Assembly through the Economic and Social Council, which will transmit to the Assembly such comments on the report as it may deem necessary, particularly with regard to questions of co-ordination and to the relationship of environmental policies and programmes within the United Nations system to overall economic and social policies and priorities.<sup>287</sup>

Per quanto riguarda il Direttore Esecutivo e il suo segretariato si hanno invece le funzioni seguenti:

(a) To provide substantive support to the Governing Council of the United Nations Environment Programme;

(b) To co-ordinate, under the guidance of the Governing Council, environmental programmes within the United Nations system, to keep their implementation under review and to assess their effectiveness; (c) To advise, as appropriate and under the guidance of the Governing Council, intergovernmental bodies of the United Nations system on the formulation and implementation of environmental programmes;

---

<sup>287</sup> A/RES/2997 (XXVII).



- (d) To secure the effective co-operation of, and contribution from, the relevant scientific and other professional communities in all parts of the world;
- (e) To provide, at the request of all parties concerned, advisory services for the promotion of inter national co-operation in the field of the environment;
- (f) To submit to the Governing Council, on his own initiative or upon request, proposals embodying medium-range and long-range planning for United Nations programmes in the field of the environment;
- (g) To bring to the attention of the Governing Council any matter which he deems to require consideration by it;
- (h) To administer, under the authority and policy guidance of the Governing Council, the Environment Fund referred to in section III below;
- (i) To report on environmental matters to the Governing Council;
- (j) To perform such other functions as may be entrusted to him by the Governing Council.<sup>288</sup>

Nei documenti di riferimento non è possibile però riscontrare quali siano i mezzi a disposizione dell'UNEP al fine di poter realmente esercitare le funzioni cui esso è preposto da tale risoluzione dell'Assemblea Generale.

Per poter comprendere allora le basi dell'azione del Programma Ambientale bisogna utilizzare la teoria dei “poteri impliciti” secondo la quale, in accordo con quanto affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia, un determinato organo di un'Organizzazione Internazionale debba essere necessariamente dotato di quei poteri che, anche se non espressamente previsti da una Carta o uno Statuto, gli risultino necessari per esercitare le proprie funzioni essenziali.<sup>289</sup>

Essendo un programma ordinato gerarchicamente al di sotto dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale, è a questi organi che si deve fare quindi riferimento per poter trovare quali siano stati gli strumenti messi a disposizione dell'UNEP per compiere il proprio mandato. Secondo questo ragionamento, che trova effettivo riscontro nelle reali azioni dell'UNEP, il Programma ha il potere di effettuare studi (*ex artt.* 13 e 62, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite), di affermare Principi e Dichiarazioni nonché effettuare raccomandazioni rivolte agli Stati o ad altri organi delle NU (*ex artt.* 10, 13 e 62 della Carta), e infine di proporre progetti di trattati ambientali (*ex art.*

---

<sup>288</sup> A/RES/2997 (XXVII).

<sup>289</sup> PUSHKAREVA ELVIRA, *op. cit.*, C.24.

62, par. 3 della Carta),<sup>290</sup> al fine di delineare un insieme di standard, scientificamente validi, che siano condivisibili dalla comunità politica internazionale interessata alla tutela della natura.

È logico comprendere che l'esercizio di tali poteri dipenda in realtà da una serie di fattori quali l'acquiescenza degli Stati, l'interpretazione data degli obiettivi preposti al Programma Ambientale, l'ambito di effettivo esercizio di tali poteri, il background storico d'azione nonché la necessità che questi strumenti si adattino ai cambiamenti incorsi nel tempo.<sup>291</sup>

Ad ogni modo i poteri dell'UNEP rimangono di carattere non obbligatorio e non vincolante, ovvero appartengono a quell'insieme di atti denominati di *soft-law* e già presentati in precedenza, la maggior parte dei quali consiste in questo caso nella costituzione di *guidelines* e dichiarazioni di principi che non assumono e non possono assumere le caratteristiche tipiche di un accordo internazionale nel senso classico del termine.<sup>292</sup> In altre parole, si può affermare che “the UNEP also has no authority to enforce an environment-related program, which makes it almost impossible for the UNEP to function as a unilateral entity with the authority to impose mandatory rules”.<sup>293</sup>

Un caso di studio, particolarmente interessante, concernente le modalità tipiche di azione dell'UNEP potrebbe essere considerato quello della preparazione e della stesura della *World Charter for Nature*.<sup>294</sup> Tale documento nacque dall'iniziativa del presidente dello Zaire (nome dell'attuale Repubblica Democratica del Congo) Mobutu Sese Seko, il quale richiese alla International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), sempre all'interno di un progetto dell'UNEP, di preparare ed elaborare un testo da sottoporre ai commenti degli Stati dell'AG delle NU.<sup>295</sup> Nel 1981, il Programma Ambientale decise di convocare un autonomo gruppo di esperti costituito *ad hoc* per la definizione dei principi che tale documento avrebbe dovuto contenere.<sup>296</sup>

<sup>290</sup> CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO, *op. cit.*, p. 360.

<sup>291</sup> PUSHKAREVA ELVIRA, *op. cit.*, C.24.

<sup>292</sup> SAND PETER H., *op. cit.*, p. 56.

<sup>293</sup> ALAM SHAWKAT, *op. cit.*, p. 616.

<sup>294</sup> A/RES/37/7. World Charter for Nature, 49<sup>th</sup> plenary meeting, 29 October 1982;

<sup>295</sup> WOOD HAROLD W. JUNIOR, *The United Nations World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment*, in: *Ecology Law Quarterly*, vol. 12, 1984-1985, p. 978.

<sup>296</sup> SAND PETER H., *op. cit.*, p. 58.

Quindi, pur non avendo l'autorità o la capacità di costituire un trattato ambientale internazionale, l'UNEP condusse i lavori sin dall'inizio e fin nel dettaglio, arrivando a far approvare dall'Assemblea Generale, come già detto, la *World Charter for Nature* con una apposita risoluzione, un atto che, seppur non vincolante, è dotato di una forte valenza politica, ben superiore forse rispetto a quella del Programma stesso. Nonostante anche in questo caso la Carta rimase solamente un documento di riferimento privo di qualsiasi obbligatorietà, il fatto che l'UNEP riuscì a focalizzare l'attenzione della comunità internazionale su tale problematica emersa dalle idee di alcuni Paesi allora sottosviluppati, divenne per un programma così giovane una notevole conquista in termini di pubblicità e di acquisizione di legittimità all'interno del sistema ONU. Il Programma Ambientale si dimostrava capace, nonostante un budget così limitato, di condurre autonomamente delle politiche ambientali che avessero una rilevanza, seppure ancora solo a livello di *moral suasion*, a livello mondiale.

Negli anni comunque successivi alla costituzione stessa del Programma Ambientale, l'Assemblea Generale ha cercato in vari modi di espandere il mandato dell'UNEP attraverso la concessione di altre funzioni estremamente importanti in merito alla tutela dell'ambiente: un esempio su tutti è contenuto nella risoluzione 3129 (XXVIII) del 13 Dicembre 1973, intitolata *Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more States*.<sup>297</sup> Come già detto il tema della sovranità sulle risorse naturali ha avuto una grande importanza all'interno dei lavori dell'AG dell'ONU sin dall'inizio degli anni '60 (vd. P. 31); nel 1973 l'Assemblea decise quindi di entrare maggiormente nel merito della questione attraverso la leva operativa e tecnica del nascente Programma Ambientale che venne incaricato, tramite il proprio Governing Council, di assicurare l'effettiva cooperazione tra Paesi che condividano determinate risorse naturali attraverso la creazione di standard che tengano in considerazione la conservazione armoniosa del patrimonio naturale e i rapporti di relazioni esistenti tra i Paesi in questione.<sup>298</sup> Sprovvisto però

---

<sup>297</sup> A/RES/3129 (XXVIII). Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more States, 2199th plenary meeting, 13 December 1973.

<sup>298</sup> A/RES/3129 (XXVIII). Il testo afferma esplicitamente: «The General Assembly [...] 1. *Considers* that is necessary to ensure effective co-operation between countries through the establishment of adequate international standards for the conservation and the harmonious exploitation of natural resources common to two or more States in the context of the

della dotazione dei mezzi necessari al fine di obbligare gli Stati coinvolti al rendere conto al Governing Council delle proprie azioni, il Programma Ambientale si è visto solo assegnare un'ulteriore responsabilità, come spesso è accaduto nel corso della sua storia, senza veder parallelamente aumentate le proprie risorse o i propri poteri.

Per ovviare quindi alla difficoltà insita nel non avere strumenti finanziari o giuridici idonei agli scopi preposti dal proprio mandato, e osservando la mancanza di volontà degli Stati nel voler procedere alla costituzione di accordi internazionali globali in merito alla difesa *tout-court* della natura, l'UNEP ha concentrato tutte le proprie risorse tecniche e scientifiche nella promozione e pubblicizzazione di accordi multilaterali internazionali settoriali e regionali.<sup>299</sup>

I settori di riferimento possono essere considerati principalmente: l'ambiente marino, le risorse naturali, la fauna e la flora selvatiche, l'atmosfera e lo strato di ozono, la diversità biologica, i prodotti e i rifiuti chimici e tossici, i cambiamenti climatici con tutto ciò che ne deriva e ne consegue.

Il più efficace nonché diffuso programma settoriale di protezione ambientale promosso dall'UNEP è senza dubbio il Regional Seas Programme: il programma per la protezione dei mari che vede oggi il coinvolgimento di più di 140 Stati e territori costieri.<sup>300</sup>

Il programma, elaborato in collaborazione con alcune Agenzie Specializzate delle Nazioni Unite quali FAO, IMO e WHO, ebbe inizio con l'adozione a Barcellona, in Spagna, nel 1976 della *Convenzione per la Protezione del Mar Mediterraneo contro l'Inquinamento*, avente lo scopo di creare dei

---

normal relations existing between them; 2. *Considers further* that co-operation between countries sharing such natural resources and interested in their exploitation must be developed on the basis of a system of information and prior consultation within the framework of the normal relations existing between them; 3. *Requests* the Governing Council of the United Nations Environment Programme, in keeping with its function of promoting international co-operation according to the mandate conferred upon it by the General Assembly, to take duly into account the preceding paragraphs and to report on measures adopted to their implementation; 4. *Urges* Member States, within the framework of their mutual relations, to take fully into account the provisions of the present resolution.

<sup>299</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *United Nations Environment Programme and the progressive development of international environmental law*, in: VOYNET DOMINIQUE, LEPAGE CORINNE, KISS ALEXANDRE CHARLES and MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT FRANÇAIS (edited by), *L'application renforcée du droit international de l'environnement: harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends = Towards Strengthening Application of International Environmental Law: International Procedures of Control, Enforcement and Conflict Settlement : Harmonization and Advancement*, Frison-Roche edizioni, Parigi, 1999, p. 140.

<sup>300</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 140.

limiti vincolanti per gli Stati parte rispetto ad un ampio e multi-comprendivo spettro di forme di inquinamento marino.<sup>301</sup>

Firmata inizialmente da 16 Stati, la Convenzione è oggi ratificata dall'Unione Europea e dai 23 Paesi che controllano pressoché l'intero territorio costiero del Mar Mediterraneo.<sup>302</sup> Assieme al *Protocollo per la Prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo dovuto ad operazioni di scarico di rifiuti provenienti da Navi e Aeroplani* e il *Protocollo concernente la Cooperazione nella lotta all'inquinamento del Mar Mediterraneo derivante dal petrolio o altre sostanze pericolose in caso di emergenza* approvati nel 1978, l'UNEP è riuscito a creare un *framework* di convenzioni regionali che oggi tutelano, quasi interamente, il Mar Mediterraneo grazie a norme vincolanti per gli Stati membri della Convenzione.<sup>303</sup>

Basandosi sullo stesso modello il Programma Ambientale ha poi promosso e collaborato alla creazione di altri accordi regionali, riguardanti la stessa tematica, che oggi coinvolgono numerose altre regioni di tutto il mondo (vd. P. 52), mantenendo in ognuna di esse un ruolo di controllore tecnico e coordinatore operativo indipendente.<sup>304</sup>

Per ciò che concerne il settore delle risorse naturali, sin dal 1985 l'UNEP ha collaborato alla creazione e stesura di accordi bilaterali e convenzioni multilaterali riguardanti, soprattutto, la condivisione tra Stati confinanti di risorse acquifere nel continente africano.<sup>305</sup> Autorizzato in tal senso dalla già citata ris. 3129 (XXVIII) del 1973, il Programma Ambientale si adopera ancora oggi nella promozione di Principi di condotta che siano seguiti dagli Stati nella stesura e firma di tali trattati internazionali ambientali.

Un'altra importante conquista dell'UNEP, ottenuta peraltro a pochi anni dalla propria costituzione, è stata la promozione di due importanti convenzioni in merito alla protezione della fauna e della flora mondiali: la prima, del 1973, denominata *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* riguardava misure contro il

<sup>301</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 300.

<sup>302</sup> Si tratta dei seguenti Paesi: Albania, Algeria, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Libano, Libia, Malta, Monaco, Marocco, Serbia & Montenegro, Slovenia, Spagna, Siria, Tunisia e Turchia.

<sup>303</sup> SAND PETER H., *op. cit.*, p. 53.

<sup>304</sup> SAND PETER H., *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>305</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 141.

commercio internazionale di specie protette o a rischio di estinzione;<sup>306</sup> la seconda, sei anni dopo, denominata *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, obbligava gli Stati parte a dotarsi di una serie di misure tecnico-operative da applicare al fine di proteggere determinate specie dal rischio di estinzione.<sup>307</sup>

In merito alla protezione dello strato di ozono e alla tutela dello spazio atmosferico l'UNEP si è prodigato, grazie alla cooperazione con l'Organizzazione Meteorologica Mondiale, per convogliare gli Stati verso la creazione di una Convenzione apposita, firmata a Vienna nel 1985 ma sponsorizzata dal Programma Ambientale sin dal 1977, alla quale si è poi aggiunto il Protocollo di Montreal del 1987, sempre sotto la sovrintendenza del segretariato UNEP.<sup>308</sup> L'Ufficio Federale per l'Ambiente della Confederazione Svizzera riassume eccellentemente lo scopo e il funzionamento della Convenzione e del Protocollo: «obiettivo della Convenzione è la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi dovuti all'impoverimento dello strato di ozono. La Convenzione promuove la ricerca, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati e l'attività legislativa nazionale, senza tuttavia prescrivere provvedimenti concreti»; mentre «obiettivo del Protocollo è la salvaguardia dello strato di ozono mediante la riduzione e la successiva completa eliminazione a livello mondiale delle emissioni di sostanze che impoveriscono lo strato di ozono. Esso include un calendario di scadenze per la riduzione di dette sostanze e fissa i termini per il blocco della loro produzione e commercializzazione. A tal fine, i Paesi in via di sviluppo possono beneficiare di una scadenza più lunga (circa dieci anni in più) rispetto ai Paesi industrializzati. Un fondo multilaterale per l'ozono garantisce ai Paesi in via di sviluppo gli aiuti finanziari e tecnici necessari per l'attuazione del Protocollo».<sup>309</sup>

Circa 150, tra Stati e Organizzazioni Internazionali, fanno oggi parte di entrambi gli accordi, vincolati, grazie anche al lavoro del Programma Ambientale, a norme assai dettagliate e stringenti.<sup>310</sup>

<sup>306</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 141.

<sup>307</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 141; SAND PETER H., *op. cit.*, p. 52.

<sup>308</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 141; SAND PETER H., *op. cit.*, p. 55.

<sup>309</sup> Source: <http://www.bafu.admin.ch/chemikalien/01405/01409/index.html?lang=it>.

<sup>310</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 142.

La *Convention on Biological Diversity*, fortemente voluta dal Consiglio Governativo dell'UNEP, deriva da due raccomandazioni del Consiglio stesso che hanno incoraggiato e sponsorizzato il processo di negoziazione che ha condotto più di 130 Stati ad aderire a tale progetto.<sup>311</sup> Anche in questo caso, come in tutti i precedenti, il Programma Ambientale ha fornito non solo le competenze tecniche per la formulazione del testo degli accordi, ma ha anche messo a disposizione i propri uffici, funzionari e divisioni al fine di creare dei veri e propri segretariati addetti al monitoraggio del rispetto da parte degli Stati delle singole convenzioni.

Per quel che riguarda la produzione di sostanze tossiche e lo smaltimento di rifiuti chimici e/o nucleari, il Programma si è prodigato lungo il corso della sua esistenza soprattutto nella creazione di liste di sostanze altamente dannose e nocive che gli Stati avrebbero dovuto vietare o a livello di legislazione nazionale o tramite accordi internazionali, nonché si è impegnato nel fornire continuamente le competenze scientifiche necessarie al fine di ridurre il pericolo per l'uomo e l'ambiente derivante dallo smaltimento incauto di determinate sostanze.<sup>312</sup> Più che di veri e propri trattati multilaterali però qui si discute specialmente di dichiarazioni di principi e di elaborazioni di *guidelines* alle quali gli Stati hanno preferito, in via generale, non vincolarsi attraverso i metodi tradizionali.<sup>313</sup>

Infine, l'attività dell'UNEP in merito ai cambiamenti climatici non si è sviluppata lungo la direttrice della promozione delle convenzioni (il Programma Ambientale non detiene alcun ruolo principale all'interno dell'UNFCCC presentato in precedenza) bensì ha operato lungo l'asse tecnico-scientifico tramite l'istituzione, come già detto nell'introduzione, dell'Intergovernmental Panel on Climate Change, «the leading international body for the assessment of climate change».<sup>314</sup>

Concludendo poi con la disamina delle più importanti attività intraprese dal Programma Ambientale delle Nazioni Unite in merito alla tutela della natura è necessario citare e presentare in breve il progetto Earthwatch: un programma creato per identificare, misurare e valutare i problemi ambientali

<sup>311</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 142.

<sup>312</sup> TIMOSHENKO ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 142.

<sup>313</sup> SAND PETER H., *op. cit.*, p. 59.

<sup>314</sup> Source: <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>.

internazionali, facilitare l'operato degli istituti di ricerca attraverso lo scambio di informazioni e conoscenze, nonché avvisare la comunità internazionale in merito sia alle potenziali crisi imminenti sia ai pericoli di più lungo termine.<sup>315</sup> Il sistema Earthwatch è composto da un insieme di strumenti differenti, tra i quali è importante ricordare:

The Global Environmental Monitoring System (GEMS) encourages and coordinates the collection of data on an array of environmental topics, including the transportation of dangerous pollutants and toxic chemicals, the condition of the ozone layer, the quality of air, water and health, food contamination, and changes to the climate and renewable natural resources. The International Referral System for Sources of Environmental Information (Infoterra) disseminates data from thousands of sources worldwide. The International Register of Potentially Toxic Chemicals (IRPTC) in Geneva includes over 300 chemicals, and the World Environment Report evaluates data on specialized subjects, such as the ozone layer and desertification.<sup>316</sup>

Il sistema Earthwatch comprende dal 2002 anche gli obiettivi contenuti nel testo dell'Agenda 21 e si presenta oggi come il polo d'attrazione per tutte quelle istituzioni scientifiche e tecniche che vogliono collaborare attivamente con la promozione internazionale della tutela della natura.

Quindi, ricapitolando quanto detto finora, lo United Nations Environment Programme, costituito dall'Assemblea Generale secondo le indicazioni di Stoccolma con un gran numero di responsabilità ma ben pochi strumenti giuridici e finanziari, ha dimostrato durante gli anni la propria capacità di ottimizzare le risorse messe a propria disposizione per effettuare un'opera di informazione, promozione e difesa dell'ambiente di dimensioni globali.

L'UNEP ha concentrato i propri sforzi in maniera settoriale, adoperandosi per alla costituzione e all'implementazione di trattati sia regionali che mondiali, e ha rispettato i parametri fissati nel proprio mandato in merito alla funzione coordinatrice e sponsorizzatrice delle attività di cui altri soggetti, come Stati e Agenzie Specializzate, sono invece direttamente responsabili.

---

<sup>315</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 297.

<sup>316</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 297.



Nonostante ciò, o forse proprio soprattutto per questi motivi, durante il corso dell'esistenza dell'UNEP sono anche venuti alla luce tutti i difetti e le criticità che hanno contraddistinto e contraddistinguono tuttora tale programma; problemi e criticità frutto, come già detto, non dell'operato, peraltro estremamente efficiente, dell'istituzione, ma delle modalità con cui questa fu inizialmente fondata e successivamente sostenuta dagli Stati.

Si permetta quindi all'autore di terminare questa parte del presente capitolo tramite le eccellenti osservazioni di Ivanova, elaborate anche grazie al pensiero di numerosi autori strutturalmente critici del Programma Ambientale, nelle quali si afferma assai chiaramente che:

With a significant body of international environmental law developed over the last thirty years and environmental ministries established in almost every country, some analysts contend that UNEP needs to move into a more operational, or implementing role (Amin 2005; Topfer 2005). Others, however, argue that its comparative advantage lies in the normative field (El-Ashry 2004; Speth 2005; Speth and Haas 2006) and that operational activities should be performed by the sectorally focused specialized agencies. However, despite the international efforts since the 1970s, horizontal and trans-sectoral linkages among the specialized agencies are still lacking, environmental activities still amount to little more than rhetoric and competition for additional resources, and we are still "fighting fire with a thermometer" (Rowland 1973, p. 33). The new patterns of organization that the founders of the system envisioned, "based on a multitude of centres of information and of energy and power, linked together within a system in which they can interact with each other" (Strong 1973, p. 703) have yet to be created.<sup>317</sup>

---

<sup>317</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 347.

### 3.2 - Critiche e proposte per una riforma del Programma Ambientale

Lo United Nations Environment Programme, come ogni altra istituzione nazionale o internazionale, non è rimasta esente da critiche nel corso della sua storia e numerose sono state le proposte, avanzate più dalla comunità accademica che dai governi statali a dire il vero, evidenziate negli anni per giungere ad una riforma integrale del Programma stesso.

Innanzitutto, se è vero, come è stato anche sostenuto in questo elaborato, che l'UNEP ha compiuto il proprio mandato in maniera assai scrupolosa superando gli ostacoli che gli si ponevano dinnanzi sin dalla propria costituzione, è vero anche che l'organo scientifico creato proprio dal Programma Ambientale, ossia l'IPCC, continua a presentare rapporti sempre più allarmanti sul presente e sul futuro degli equilibri climatici del pianeta.

Il Programma Ambientale ha infatti sì superato le aspettative di molti commentatori e detrattori del suo operato, ma mentre è facilmente classificabile il numero di iniziative intraprese per la difesa dell'ambiente dal 1972 ad oggi, con altrettanta facilità non si possono certamente effettuare dei resoconti dettagliati su quanto e su come tali attività abbiano realmente influenzato positivamente le condizioni del sistema ecologico globale.<sup>318</sup>

Tralasciando nella trattazione di questo elaborato le critiche rivolte al Programma Ambientale delle NU dal carattere più estemporaneo e politico, come ad esempio quelle relative alla collocazione della sede principale a Nairobi e non a Ginevra, si tratterà invece di discutere quali siano i nodi fondamentali che impediscono una piena realizzazione di un programma integrato ed efficace per l'ambiente all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.<sup>319</sup> Per analizzare al meglio quali siano stati gli aspetti più critici relativi all'operato dell'UNEP bisogna senza dubbio considerare quattro punti di snodo fondamentali per capire le opinioni contrastanti che attorno ad essi si sono concentrate.

<sup>318</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 306.

<sup>319</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, pp. 358-359. Se interessati a tale tipo di dibattito, Ivanova ricostruisce nel proprio lavoro nel dettaglio le modalità con cui è stato definito l'assetto generale dello United Nations Environment Programme, analizzando i fatti tramite una serie di spiegazioni storiche tratte dalla documentazione di riferimento dell'epoca.

I quattro punti critici qui considerati sono relativi al fatto che:

- Il ruolo dell'UNEP è cambiato in seguito alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e sullo Sviluppo del 1992, così come si sono espansi gli scopi e l'ambito d'azione successivamente all'adozione dell'Agenda 21;
- Parte dell'opinione pubblica, alcuni Stati e numerose ONG richiedono la presenza a livello globale di una più forte e autorevole istituzione ambientale internazionalmente riconosciuta che possa affrontare efficacemente e tempestivamente le sfide del nuovo millennio;
- L'incoerenza delle politiche pubbliche nazionali e internazionali, elaborate quindi sia dai Governi sia dalle Agenzie Specializzate, non è compensata a sufficienza dall'opera coordinatrice e promotrice che l'UNEP ha portato avanti negli anni;
- Il budget messo a disposizione del Programma Ambientale è insufficiente per compiere il proprio mandato, è in continua diminuzione e varia di anno in anno impedendo una progettazione efficiente relativa all'utilizzo dei fondi.<sup>320</sup>

In primo luogo, l'aumento delle competenze non è un fatto nuovo, come già si è visto, nella storia dell'UNEP; il dato però che preoccupa numerosi commentatori concerne la mole di raccomandazioni e progetti previsti dall'Agenda 21, la quale comporta necessariamente, in mancanza di una adeguata compensazione sul lato delle risorse disponibili e dei poteri all'UNEP delegabili, un sicuro spreco di fondi che, agendo su una moltitudine di canali differenti, non potranno affrontarne efficacemente nel dettaglio nemmeno uno, perlomeno senza un adeguato ausilio da parte degli Stati.<sup>321</sup> Il problema fondamentale delle Nazioni Unite in tema ambientale, relativo alla dispersione di energie e risorse, viene così aggravato, colpendo l'unica istituzione che per mandato ha lo scopo di riorganizzare e coordinare il lavoro complessivo del sistema ONU per la protezione della natura.

---

<sup>320</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *op. cit.*, p. 70.

<sup>321</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *op. cit.*, p. 72.

In merito al secondo punto, relativo in particolar modo all'approccio con cui l'UNEP collabora alla promozione di trattati internazionali e alla formazione di una *International Environmental Law*, strumenti che attivamente contribuirebbero alla risoluzione di numerosi problemi ambientali, si possono evidenziare numerose difficoltà dovute proprio alla scarsa autorevolezza in materia di cui il Programma Ambientale è stato dotato sin dall'inizio.

Infatti è necessario evidenziare che lo United Nations Environment Programme è sprovvisto di un mandato formale che lo incarichi di sviluppare norme di diritto internazionale dell'ambiente,<sup>322</sup> bensì è stato dotato del più generico compito di promuovere la coordinazione degli Stati al fine di sviluppare trattati multilaterali ambientali, cosa che, comunque, come si è visto, ha fatto costantemente durante tutta la propria esistenza. Anche nella stesura delle norme contenute in tali trattati, alla quale l'UNEP ha attivamente collaborato, che potrebbero divenire le potenziali basi condivise globalmente per la costituzione di prassi internazionali in tema ambientale, il più grande ostacolo incontrato però dal Programma Ambientale si è rivelato, logicamente, il concetto di Sovranità.<sup>323</sup>

Una reale azione dell'UNEP in favore di una regolazione delle attività umane che vada in favore dell'ambiente, cosa che al momento risulta impossibile o perlomeno alle condizioni attuali, dovrebbe infatti necessariamente utilizzare dei metodi e degli strumenti di carattere vincolante e sopra-nazionale, coerentemente rispetto al fatto che anche i problemi ambientali che in tal modo si cercherebbe di risolvere non rispettano certamente gli attuali limiti territoriali o la sovranità degli Stati.

Un potenziale cambiamento di tale situazione potrebbe provenire non solo, come proposto da alcuni, da una modifica dell'UNEP in Organizzazione Internazionale bensì da un'evoluzione del concetto stesso di sovranità e *domestic jurisdiction*, che apporterebbe in favore del Programma Ambientale nuovi strumenti per compiere efficacemente il proprio ruolo di coordinatore internazionale:

---

<sup>322</sup> HEAD JOHN W., *op. cit.*, p. 283.

<sup>323</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 315.

This function of the international coordinating body will no doubt conflict with the concept of State sovereignty. While States presently need not tolerate intervention in matters within their domestic jurisdiction, the definition of domestic jurisdiction has changed with the evolution of international relations. Issues concerning the human environment may enter more and more into the realm of international relations in the years ahead, especially under a broad definition of "human environment" which encompasses socio-economic as well as ecological concerns. New concepts of sovereignty must evolve to accommodate international environmental management, focusing not on the surrender of national sovereignty, but rather emphasizing its collective exercise for the common good.<sup>324</sup>

In assenza però di un tale cambiamento di atteggiamento da parte della comunità internazionale, che in genere si rifiuta di concedere tali poteri ad un'istituzione di questo tipo, l'UNEP risulterà ostacolata continuamente nel proprio mandato e la società civile e la comunità accademica continueranno a richiedere la formazione di una vera e propria Organizzazione Internazionale Ambientale che, essendo costruita *ex novo* su basi differenti, possa forse uscire da questa situazione di stallo permanente.

Per quel che riguarda le criticità connesse al terzo punto è necessario considerare che, teoricamente, un'istituzione internazionale di coordinamento ambientale dovrebbe essere dotata dei poteri necessari per accedere ai vari database degli Stati e delle altre Organizzazioni Internazionali in modo tale da raccogliere, organizzare e redistribuire i dati in maniera centralizzata e ordinata.<sup>325</sup> Dovrebbe comunicare costantemente con i centri di *policy making* dei singoli attori al fine di fornire i pareri tecnici necessari e indispensabili per il completamento di opere rispettose dell'ambiente, nonché dovrebbe convogliare le attenzioni degli Stati nei confronti di quei problemi ritenuti a livello internazionale maggiormente degni di nota, promuovendo inoltre la distribuzione e diffusione delle conoscenze tecnologiche in possesso dei Paesi più industrializzati.<sup>326</sup> In realtà invece, «compared to the assessment functions of a model

<sup>324</sup> HEAD JOHN W., *op. cit.*, p. 284.

<sup>325</sup> HEAD JOHN W., *The Challenge of International Environmental Management: a Critique of the UNEP*, in: *Virginia Journal of International Law*, vol. 18, 1978, p. 279.

<sup>326</sup> HEAD JOHN W., *op. cit.*, p. 279.

environmental management body, UNEP's accomplishments are disappointing»,<sup>327</sup> poiché anche in questo caso gli Stati non sono vincolati praticamente in alcun modo all'obbligo di scambiare informazioni, di sottoporre i propri piani di sviluppo al giudizio delle commissioni tecniche dell'UNEP o di diffondere l'uso di tecnologie avanzate con altri Paesi meno sviluppati, facendo sì che l'incoerenza delle politiche intraprese sia la norma e non l'eccezione in questo ambito dell'agire umano.

Inoltre, questi ultimi, ossia gli Stati in via di sviluppo, non sono esenti dal condizionare pesantemente e in maniera negativa l'operato coordinatore e informatore dell'UNEP, in quanto spesso risultano assai restii nel voler collaborare con il Programma secondo le modalità che questo si è preposto di utilizzare nel campo dello sviluppo sostenibile.

Less-developed countries complain that despite all of UNEP's encouragement of a broad perspective encompassing political, economic and social factors, it confines its own investigations to narrow scientific and technical assessments, at the expense of support measures. They believe they should receive more financial compensation for the cost of implementing environmental protection technology and policies.<sup>328</sup>

Per quanto possa apparire a prima vista ideologico un certo modo di ragionare della letteratura accademica esistente sul tema, appare in sostanza indubbio che le debolezze dell'UNEP nel proprio rapporto con determinati soggetti internazionali e certe tematiche provengano direttamente da una determinata formulazione della già presentata dichiarazione di Stoccolma: se questa, infatti, ha connesso positivamente il tema della protezione ambientale con quello della tutela dei diritti umani, d'altro canto ha anche legato le azioni del Programma Ambientale ad una serie di vincoli che si rivelano controproducenti e contraddittori nel lungo termine.<sup>329</sup>

UNEP's gravest weaknesses stem from the Stockholm Declaration, a document flawed throughout by ideological inadequacy and lack of true vision. The Declaration is obsessed with the rights and betterment of man. The plants and

<sup>327</sup> HEAD JOHN W., *op. cit.*, p. 280.

<sup>328</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 307.

<sup>329</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 310.

animals with which man shares the planet, and the air, water and soil on which they too depend, gain consideration only insofar as they are of help or hindrance to man's needs. [...] The Declaration demands an emphasis on man that is obstructive and short-sighted. Appealing to man's greed and his sense of self-preservation, as well as the higher ideals of helping the poor and the sick, may be a pragmatic way to prompt short-term national political action and cooperation. Nonetheless, it obscures the fact that only fundamental changes in attitude and lifestyle can guarantee the future of the planet. Disruptive as it might be to man's standard of living and indeed his civilization, only the acceptance that he shares the earth with and has profound and one-sided effects upon countless other manifestations of nature will ultimately ensure his survival as a rational species.<sup>330</sup>

In ogni caso non sono solamente i Paesi in via di sviluppo ad utilizzare ogni possibile motivazione per non collaborare con l'UNEP oltre il necessario e lo strettamente dovuto, bensì tale negligenza è comune alla comunità internazionale *tout-court* comprese, spesso, le Agenzie Specializzate dello stesso sistema ONU, restie nel voler ripartire competenze specifiche o condividere informazioni essenziali con il Programma Ambientale.

In ogni caso, tutto quanto detto finora rimane strettamente collegato al quarto e ultimo punto, ovvero il problema finanziario che affligge l'UNEP sin dalla propria costituzione.

È altamente probabile difatti che «an unconditional guaranteed portion of the U.N. general budget, or a commitment from U.N. members to increase and continue voluntary contributions, would permit expanded UNEP activities and greater independence».<sup>331</sup>

In merito all'importanza del problema economico, lo stesso Direttore Esecutivo del Programma Ambientale ha più volte messo in evidenza i limiti specifici che colpiscono la base finanziaria sulla quale si poggia tutta l'azione dell'UNEP, elencandone da ultimo principalmente quattro:

- Le risorse derivanti dal budget ordinario delle NU sono diminuite costantemente nel corso degli anni fino a raggiungere oggi un livello estremamente basso;

<sup>330</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, pp. 310-311.

<sup>331</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 316.

- I contributi al Fondo Ambientale vengono versati su base esclusivamente volontaria;
- Un numero limitato di Paesi contribuisce effettivamente al Fondo Ambientale;
- Il numero dei Paesi donatori è in diminuzione continua.<sup>332</sup>

Il risultato finale, come già detto, «is that the funding is both inadequate and unpredictable. Both of these factors significantly impede effective programming».<sup>333</sup>

Correggere tali criticità permetterebbe all'UNEP di ovviare ai problemi espressi in precedenza in varie maniere: più fondi permetterebbero la costituzione di una rete d'informazioni globale gestita direttamente dall'UNEP, instradata, grazie all'uso di risorse proprie, verso una maggiore autonomia rispetto alle volontà conservatrici dei governi statali; più fondi permetterebbero all'UNEP di intervenire direttamente in maniera operativa nelle questioni che riguardano i conflitti d'interesse tra crescita e sostenibilità nei Paesi in via di sviluppo, correggendo i fallimenti di mercato connessi a tali problemi tramite l'uso di risorse proprie; più fondi potrebbero essere investiti nella cooperazione con imprese e pubbliche amministrazioni per la definizione di standard e pratiche sempre più ecocompatibili e sostenibili nel tempo; infine l'effetto cumulato di tali iniziative si potrebbe trasformare in una sorta di segnale da inviare alla comunità mondiale relativo al fatto che è in corso un cambiamento del sistema di crescita e sviluppo nonché del rapporto umano con l'ambiente: risulterebbe evidente che le Nazioni Unite vogliono essere i protagonisti di tale rinnovamento strutturale tramite il proprio Programma Ambientale.<sup>334</sup>

Questo fattore dovrebbe spingere sempre più le opinioni pubbliche, gli elettorati e i rappresentanti della società civile, quindi di riflesso gli Stati, verso un allineamento nei confronti di certe consuetudini che, consolidandosi nel tempo, darebbero luce a un'effettiva *International Environmental Law*.

---

<sup>332</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *op. cit.*, p. 83.

<sup>333</sup> TARASOFSKY RICHARD G., *op. cit.*, p. 83.

<sup>334</sup> GRAY MARK ALLAN, *op. cit.*, p. 316.



Se si somma a quanto esposto finora il problema che, comunque, in assenza di una reale e indiscussa autorità riconosciuta universalmente dalla Comunità Internazionale, la maggior parte degli sforzi dell'UNEP si sono dovuti concentrare per ragioni pratiche a livello regionale, sub-regionale, o su tematiche, se così si possono definire, di secondo piano, allora si comprende come agli occhi dei critici i progressi fatti da tale Programma possano essere definiti di ben poco conto se confrontati con la situazione climatica emergenziale alla quale il mondo parrebbe andare incontro nei decenni a venire (vd. I.I).

Nonostante, quindi, pressoché tutto il sistema delle Nazioni Unite e della comunità internazionale sia ben cosciente di tali problematiche, il fatto che si discuta da almeno 25 anni di tali riforme senza però realizzarne o implementarne nemmeno una ha alimentato le ragioni di quella parte dell'opinione pubblica e accademica che, scettica in merito ad imminenti cambiamenti di percorso, pressa mediaticamente affinché si sviluppi una vera e propria Organizzazione Internazionale dell'Ambiente in seno alle NU, che possa essere dotata sin dalla propria costituzione dei mezzi politici, economici e giuridici che permettano una maggiore e più efficace tutela della natura.

È con alcuni spunti tratti da questo filone di pensiero che si vuole concludere la terza parte del presente capitolo, nella quale verranno esposte alcune delle proposte più condivise dalla comunità accademica e dalle ONG legate all'ambiente e alla tutela della natura in particolar modo.

### 3.3 - I progetti per la formazione di un'Organizzazione Mondiale dell'Ambiente

All'interno di un sistema così complesso come quello della gestione internazionale dell'ambiente si può notare oggi come nessuna istituzione, organizzazione o governo, e come già detto nemmeno l'UNEP, possieda l'autorità, le competenze, le risorse o la volontà politica essenziale per coordinare e implementare a livello globale le politiche necessarie al fine di tutelare in maniera efficace ed efficiente il patrimonio naturale globale.<sup>335</sup>

Più volte nel corso della storia, persino precedentemente al 1972, l'opinione pubblica, l'accademia e differenti governi statali hanno proposto di collaborare a livello internazionale per sviluppare un progetto che conducesse alla costituzione di una vera e propria Organizzazione Mondiale dell'Ambiente, anche in seno alle stesse Nazioni Unite, attraverso la creazione di una Agenzia Specializzata battezzata da molti idealmente United Nations Environment Organization.<sup>336</sup>

Alla Conferenza di Stoccolma, più volte citata in questo elaborato, in realtà si discusse anche in merito alla possibile creazione di un'Organizzazione Internazionale, da costituire all'interno del sistema delle NU, dotata di ampie risorse, competenze e responsabilità, capace di operare in regime di piena autonomia. L'opposizione però della maggior parte degli Stati, sia industrializzati, con Stati Uniti in testa, sia sottosviluppati, impedì tale progetto e condizionò fortemente le caratteristiche che avrebbero connotato il futuro Programma Ambientale delle Nazioni Unite.<sup>337</sup>

The decisions to create a central organization for the environment with the status of Programme rather than Specialized Agency, without universal membership in its governance structure reliant solely on voluntary funding, and geographically remote from the agencies it was supposed to infuse with an environmental ethic, significantly constrained its ability to perform the full range of its functions.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> VIJGE MARJANNEKE J., *The Promise of New Institutionalism: Explaining the Absence of a World or UN Environment Organisation*, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 13, 2013, p. 154.

<sup>336</sup> VIJGE MARJANNEKE J., *op. cit.*, p. 155.

<sup>337</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 339.

<sup>338</sup> IVANOVA MARIA, *op. cit.*, p. 359.

Recentemente, a causa dei dati allarmanti riguardanti le condizioni disastrose in cui versa il pianeta, che sempre più vengono diffusi e mostrati all'opinione pubblica tramite i mass media, vi sono stati numerosi richiami in merito al tema della formazione di una World Environment Organization. Questa potrebbe essere creata tramite il rafforzamento proprio del Programma Ambientale delle NU, del WTO e dei vari organi che i numerosi trattati internazionali ambientali hanno via via creato con il passare degli anni,<sup>339</sup> oppure potrebbe essere costituita *ex novo*, acquisendo le competenze esercitate ora da numerose Organizzazioni Internazionali, razionalizzandole attraverso una centralizzazione sistematica ideata appositamente allo scopo di tutelare la natura e l'ambiente in maniera unitaria. Quest'ultima modalità non costituirebbe di per sé una novità, nel sistema delle Nazioni Unite specialmente, in quanto similmente è già accaduto per la FAO e per l'ICAO che sostituirono rispettivamente l'Istituto Internazionale d'Agricoltura e la Commissione Internazionale di Navigazione Aerea nello svolgimento delle proprie funzioni e nell'utilizzo delle apposite conoscenze.<sup>340</sup>

Indipendentemente rispetto ai modi con i quali questa nuova Organizzazione Internazionale dell'Ambiente potrebbe essere formata, vi sono delle problematiche essenziali alle quali essa sarebbe prontamente costretta a porre rimedio per non rivelarsi l'ennesimo esperimento fallimentare in tale ambito d'azione. Tra queste ve n'è senza dubbio una di assoluta preminenza: la necessità di razionalizzare in maniera vincolante le politiche nazionali e internazionali, attraverso la costituzione di meccanismi sanzionatori che penalizzino i produttori di esternalità negative.<sup>341</sup>

Sin dalla fine degli anni '60, difatti, la transnazionalità intrinsecamente presente nei problemi legati al mondo della tutela ambientale veniva messa ben in evidenza da George Kennan in un articolo presentato sulla rivista *Foreign Affairs* e intitolato *To Prevent a World Wasteland*:

It is at the national level that the main burden of legislation and administrative effort will admittedly have to be borne, if certain kinds of pollution and destruction are to be halted. But it is also clear that the national perspective is

---

<sup>339</sup> WHALLEY JOHN, ZISSIMOS BEN, *What Could a World Environmental Organization Do?*, in: *Global Environmental Politics*, vol. 1, 2001, p. 29.

<sup>340</sup> DRAETTA UGO, *op. cit.*, p. 39.

<sup>341</sup> WHALLEY JOHN, ZISSIMOS BEN, *op. cit.*, p. 30.

not the only one from which this problem needs to be approached. Polluted air does not hang forever over the country in which the pollution occurs. The contamination of coastal waters does not long remain solely the problem of the nation in whose waters it has its origin. Wildlife - fish, fowl and animal - is no respecter of national boundaries, either in its movements or in the sources from which it draws its being. Indeed, the entire ecology of the planet is not arranged in national compartments; and whoever interferes seriously with it anywhere is doing something that is almost invariably of serious concern to the international community at large.<sup>342</sup>

In seguito, anche grazie a numerosi studi scientifici, la comunità internazionale fu messa davanti all'evidenza dei fatti: il problema ambientale esisteva, aveva caratteristiche transnazionali e andava affrontato con urgenza. Le decisioni prese solamente due anni dopo la stesura di tale articolo, a Stoccolma, non furono come mostrato completamente all'altezza del problema, tanto che questo è andato persino aggravandosi con il passare del tempo, tanto da assumere oggi connotati emergenziali.

Nonostante ciò, gli Stati continuano a trattare e discutere di trattati internazionali ambientali focalizzandosi o sugli interessi di un piccolo numero di Stati, non influenzando quindi in alcun modo l'ecosistema globale che necessiterebbe invece di azioni su scala mondiale, o sulla ricerca di quell'accordo, seppur a livello universale, che possa essere definito come il minimo comun divisore, ossia semplicemente la certificazione pattizia dello *status quo* a livello internazionale.<sup>343</sup>

Il problema delle esternalità negative rimane in questo modo marginalizzato ed escluso da gran parte dei trattati, nonostante, come già detto, numerose Dichiarazioni di Principi esplicitamente affermino la necessità di dover compensare in maniera adeguata i danni causati all'ambiente dalle attività dei singoli Stati (vd. P. 77).

Il mondo del diritto internazionale dell'ambiente è posto quindi dinnanzi all'evidente discrepanza esistente tra le intenzioni espresse in molti documenti, siano essi raccomandazioni o dichiarazioni, e le misure effettive, riconducibili a norme pattizie, realmente intraprese in tal senso.

---

<sup>342</sup> KENNAN GEORGE F., *To Prevent a World Wasteland*, in: *Foreign Affairs*, vol. 48, 1970, pp. 401- 402.

<sup>343</sup> WHALLEY JOHN, ZISSIMOS BEN, *op. cit.*, p. 30.

The efforts made thus far to tackle global environmental problems have been to put in place a set of internationally agreed principles, embodied in The Rio Declaration and Agenda 21 and the negotiation over the last two decades of around 150 largely issue specific environmental treaties. Most of these treaties are the outcome of scientific deliberations, identifying harmful substances and setting acceptable levels for emissions. Side payments (compensation) hardly exist in these treaties. As yet, there are no mechanisms accompanying these arrangements aimed directly at internalizing global externalities.<sup>344</sup>

Logica conseguenza di quanto detto è che se gli Stati non si dichiarano esplicitamente responsabili delle proprie azioni a danno dell'ambiente nemmeno a livello pattizio, si possa solo immaginare quanto questi siano pronti ad accettare effettivamente la compensazione dei propri danni a livello globale, all'interno di una comunità internazionale nella quale difatti nessuna prassi si è potuta e voluta sviluppare in questa direzione.

Le tematiche che tale ipotetica nuova Organizzazione Internazionale dovrebbe comunque affrontare nell'immediato sono però numerose e interconnesse tra loro; qui se ne riportano alcune delle principali, oltre quella pocanzi citata, tra le quali:

- Il modo in cui si raggiungono oggi gli accordi internazionali ambientali richiede un tempo di discussione ed elaborazione eccessivo, specialmente a causa del potere di veto che alcuni Stati detengono a ragione della loro importanza e autorità.
- Gli obiettivi fissati nell'agenda internazionale ambientale sono spesso percepiti, sia dagli Stati del Nord del mondo sia da quelli del Sud del mondo, come portatori di istanze contrarie ai propri rispettivi interessi.
- Un gran numero di accordi multilaterali per la protezione dell'ambiente sono destinati al fallimento a causa della loro mancata implementazione da parte dei governi statali e, sovente, anche delle varie Agenzie Specializzate.<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> WHALLEY JOHN, ZISSIMOS BEN, *op. cit.*, p. 30.

<sup>345</sup> NEWELL PETER, WHALLEY JOHN, *Towards a World Environment Organisation?*, in: *IDS Bulletin*, vol. 30, 1999, p. 17.

Alla presenza di questi e molti altri problemi legati al *framework* d'azione presente, e nell'impossibilità quasi manifesta che il sistema esistente possa correggersi da solo,<sup>346</sup> il mondo accademico e politico si è interrogato sull'ipotetico ruolo che una apposita nuova Organizzazione Internazionale potrebbe assumere all'interno della causa ambientale mondiale.

Si noti però che i benefici proposti secondo tale approccio sarebbero probabilmente visibili solo a condizione che questa nuova Organizzazione rispettasse alcune caratteristiche essenziali, se ne riportano qui cinque, delineate perlopiù dagli autori stessi che si occupano di tali tematiche.

1. In primo luogo si tratta di analizzare il rapporto che tale Organizzazione dovrebbe intraprendere con l'ONU e l'UNEP. È difatti difficilmente immaginabile come un'Organizzazione creata *ex-novo* a livello globale possa esistere e acquisire velocemente l'autorità e la legittimità necessarie al di fuori del sistema delle Nazioni Unite.<sup>347</sup> Al contrario si ritiene più plausibile la costituzione di una tale istituzione, similmente a quanto già fatto per altre Agenzie Specializzate ONU, attraverso l'incorporazione al suo interno del Programma Ambientale, compresi il personale, le tecnologie e le conoscenze formatesi dal 1972 ad oggi.<sup>348</sup> Allo stesso tempo la nuova Organizzazione dovrebbe ereditare le competenze in materia ambientale che altre Agenzie del sistema ONU rivendicano come esclusivamente proprie, al fine di centralizzare e riorganizzare l'intero apparato per la tutela della natura.

2. In secondo luogo si dovrebbe esaminare come tale Organizzazione Mondiale per l'Ambiente si potrebbe rapportare con il complesso sistema esistente di trattati internazionali ambientali. L'approccio comune di buona parte della letteratura suggerisce una riorganizzazione e potenzialmente una revisione dei numerosi accordi al fine di codificare un insieme di norme universalmente accettabili, che gli Stati possano sottoscrivere, privo di duplicazioni, antinomie e dispersioni tematiche controproducenti.<sup>349</sup>

---

<sup>346</sup> CHARNOVITZ STEVE, *A World Environment Organization*, in: CHAMBERS W. BRADNEE, GRENN JESSICA F. (edited by), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, New York, 2005, p. 104.

<sup>347</sup> CHARNOVITZ STEVE, *op. cit.*, p. 106.

<sup>348</sup> CHARNOVITZ STEVE, *op. cit.*, p. 105.

<sup>349</sup> CHARNOVITZ STEVE, *op. cit.*, p. 111.

In altre parole la nuova Organizzazione dovrebbe fungere non solo da catalizzatore di intenti, ma anche da coordinatore e gestore di una integrata *International Environmental Law*: per quanto riguarda i trattati esistenti si può sostenere che «a further set of activities for a WEO would be to bring existing cross-country environmental treaties under a single umbrella, with the aim of broadening and deepening existing commitments»;<sup>350</sup> mentre per quanto riguarda il futuro si può ipotizzare che «more innovative treaty arrangements might also allow for more progress to be made on the issue of side-payments. By creating multiple systems of obligations and cross-referencing commitments, cooperation between more parties might also be achieved and incentives to free-ride would be reduced by a growth in zones of agreement».<sup>351</sup>

3. Il terzo punto che una nuova Organizzazione Ambientale dovrebbe trattare sin dalla propria costituzione concerne le modalità di partecipazione ai propri organi fondamentali. Premettendo di mantenere una logica legata alla presenza di un Governing Council formato dagli Stati parte e di un segretariato legato all'AG e all'ECOSOC, in quanto si parla sempre di mantenersi all'interno del sistema ONU, si dovrebbe permettere di allargare la partecipazione all'interno dei vari organi sussidiari e decisionali ai rappresentanti della società civile, al mondo delle imprese e alle Organizzazioni non-governative con un'ipotesi persino di una partecipazione diretta, tramite elezioni, della cittadinanza mondiale.<sup>352</sup>

4. Il quarto punto da trattare riguarderebbe l'attribuzione di nuove competenze e funzioni, necessarie per eseguire al meglio il nuovo ruolo di leader della protezione ambientale globale. Tra le tante funzioni possibilmente attribuibili, una in particolare assume un'importanza differente all'interno di tale sistema: la funzione di Banca Ambientale.

Infatti, tale World Environment Organization (WEO) dovrebbe essere dotata di determinati strumenti finanziari, idonei a sviluppare tramite intermediazione i progetti ambientali ed eventualmente concedere prestiti, fornire compensazioni economiche e creare depositi *ad hoc*, sempre con il limite del legame che questi devono intrattenere con l'agenda ambientale.

<sup>350</sup> NEWELL PETER, WHALLEY JOHN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>351</sup> NEWELL PETER, WHALLEY JOHN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>352</sup> CHARNOVITZ STEVE, *op. cit.*, p. 109; NEWELL PETER, WHALLEY JOHN, *op. cit.*, p. 21.

In altre parole, ad esempio «a WEO could act as such a guarantor, receiving funds for deals agreed to and holding them in escrow pending verification of execution of the commitment. If the environmental target is deemed to have been met, funds would be released to the country or group making the commitment. If it is not, the funds would be returned to the country or group pledging the funds». <sup>353</sup> Oppure potrebbero essere stabiliti metodi di compensazione economica tra differenti interessi, in modo tale da creare un ideale connubio tra sviluppo, progresso e tutela del patrimonio naturale.

The WEO could also act as a clearing house bank which issues credits to countries for sacrifices (measured in GNP) made in not exploiting a particular resource valued by the international community. These credits can then be offset against obligations in another issue area, so there is overall equity in the sacrifices countries make. For example, countries with significant rain forest cover would have an incentive to reduce deforestation because they could then avoid having to accept cuts in their greenhouse gas emissions (up to the value of their credit). <sup>354</sup>

5. Ad ogni modo, affinché tali funzioni possano essere attribuite a questa ipotetica istituzione, vi è un ultimo punto da analizzare che riveste una importanza cruciale ai fini della riuscita dell'intero progetto. Si tratta del metodo di finanziamento di tale Organizzazione Internazionale, che dovrebbe essere totalmente differente rispetto a quanto fatto finora in merito al Programma Ambientale e a simili iniziative, a vantaggio invece di un modello basato su contribuzioni obbligatorie da parte degli Stati, sulla possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie a Paesi e imprese in caso di determinate violazioni e sulla capacità di richiedere una parte dei profitti che i vari agenti economici hanno ottenuto tramite azioni commerciali che si rivelassero compiute a danno dell'ambiente e della natura.

Nell'attesa che la Comunità Internazionale decida se e quale percorso intraprendere a livello istituzionale per assicurare una reale protezione del pianeta Terra, l'emergenza ambientale e climatica diviene sempre più grave e reale, palesando l'inefficienza complessiva del sistema tuttora esistente.

---

<sup>353</sup> WHALLEY JOHN, ZISSIMOS BEN, *op. cit.*, p. 31.

<sup>354</sup> NEWELL PETER, WHALLEY JOHN, *op. cit.*, p. 21.



## Conclusioni

Il presente elaborato ha lo scopo di esaminare come l'Organizzazione delle Nazioni Unite abbia deciso, nel corso della propria storia, di tutelare il patrimonio ambientale tramite l'adozione di Dichiarazioni di Principi e la costituzione di un apposito Programma Ambientale.

È attraverso la ricerca di tale scopo che l'autore ha cercato di rappresentare una panoramica complessiva dell'azione ambientale all'interno del sistema ONU, rapportandolo con le indicazioni e le suggestioni sul tema provenienti dagli ambiti del diritto, della politica, dell'economia e delle scienze naturali.

Risulta difficile effettuare una stima dettagliata e precisa del rapporto causa-effetto che lega l'azione ambientale delle Nazioni Unite con le condizioni reali nelle quali versa l'ambiente globale; altrettanto difficile risulta elencare tutte le modalità con le quali si è cercato nel sistema internazionale di porre rimedio a tale problema. In conseguenza di ciò, l'autore ha deliberatamente marginalizzato la trattazione, sin dal titolo della tesi, delle varie convenzioni internazionali sull'ambiente maggiormente conosciute dall'opinione pubblica. L'analisi di tali convenzioni avrebbe richiesto un lavoro *ad hoc* di altra specie e fattura. Nella speranza, invece, di aver delineato in maniera sufficientemente completa e dettagliata il mondo dei Principi e dei Programmi che ha costituito, ad avviso dell'autore, il perno centrale dell'azione ONU per l'ambiente, quest'ultimo si riserva la facoltà di concludere l'elaborato con una riflessione di Martin Luther King Jr, il quale, nella convinzione di rendere gli esseri umani più consapevoli delle immense possibilità individuali che il destino ha posto nelle proprie mani, di cui la tutela ambientale rappresenta oggi l'esempio eccellente, ha affermato:

Herein lies our responsibility. We are not responsible for the environment we are born in, neither are we responsible for our hereditary circumstances. But there is a third factor for which we are responsible namely: the personal response which we make to these circumstances.<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> Extract from the Sermon at Ebenezer Baptist Church, *Accepting Responsibility for Your Actions*, 26 July 1953.

## Bibliografia

**ALAM SHAWKAT**, *The United Nations' Approach to Trade, the Environment and Sustainable Development*, in: *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 12, 2006.

**ALFREDSSON GUDMUNDUR, OVSIUK ALEXANDER**, *Human Rights and the Environment*, in: *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, 1991.

**ALOISI DE LARDEREL JACQUELINE**, *Les Nations Unies et l'environnement*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999.

**ANDERSEN LYKKE** and **VERNER DORTE**, *Simulating the Effects of Climate Change on Poverty and Inequality*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010.

**ANDERSEN LYKKE, GEARY JOHN, PÖRTNER CLAUS** and **VERNER DORTE**, *Human Health and Climate Change*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010.

**BARNETT JON, ADGER W. NEIL**, *Climate change, human security and violent conflict*, in: *Political Geography*, vol. 26, 2007.

**BEKHECHI MOHAMMED**, *Difficultés dans la mise en oeuvre des conventions internationales relatives à l'environnement*, in: VOYNET DOMINIQUE, LEPAGE CORINNE, KISS ALEXANDRE CHARLES and MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT FRANÇAIS (edited by), *L'application renforcée du droit international de l'environnement: harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends = Towards Strengthening Application of International Environmental Law: International Procedures of Control, Enforcement and Conflict Settlement : Harmonization and Advancement*, Frison-Roche edizioni, Parigi, 1999.

**BOISSON DE CHAZOURNES LAURENCE**, *La mise en oeuvre du développement durable*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999.

**CHARNOVITZ STEVE**, *A World Environment Organization*, in: CHAMBERS W. BRADNEE, GRENN JESSICA F. (edited by), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, New York, 2005.

**CONCA KEN**, *Greening the UN: Environmental Organisation and the UN System*, in: *Third World Quarterly*, vol. 16, 1995.

**CONFORTI BENEDETTO, FOCARELLI CARLO**, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2012.

**COPPENS BERTRAND**, *Le rôle du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans la promotion d'un développement humain durable*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999.

**DRAETTA UGO**, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

**DUPUY PIERRE-MARIE**, *Le droit international de l'environnement et la souveraineté des États*, in: DUPUY RENÉ-JEAN (edited by), *L'Avenir du Droit International de l'Environnement = The Future of the International Law of the Environment*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.

**ELLIOT LORRAINE**, *Expanding the mandate of the United Nations Security Council*, in: CHAMBERS W. BRADNEE, GRENN JESSICA F. (edited by), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, New York, 2005.

**FJELDE HANNA, UEXKULL NINA VON**, *Climate triggers: Rainfall anomalies, vulnerability and communal conflict in Sub-Saharan Africa*, in: *Political Geography*, vol. 31, 2012.

**FROWEIN JOCHEN A.**, *United Nations (UN)*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

**GRAY MARK ALLAN**, *The UNEP: an Assessment*, in: *Environmental Law*, vol. 20, 1990.

**HEAD JOHN W.**, *The Challenge of International Environmental Management: a Critique of the UNEP*, in: *Virginia Journal of International Law*, vol. 18, 1978.

**IVANOVA MARIA**, *Designing the UNEP: a Story of Compromise and Confrontation*, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 7, 2007.

**KENNAN GEORGE F.**, *To Prevent a World Wasteland*, in: *Foreign Affairs*, vol. 48, 1970.

**KOVAR JEFFREY D.**, *Short Guide to the Rio Declaration, A United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, in: *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, 1993.

**LUCCHINI LAURENT**, *Le contenu et la portée de l'Agenda 21*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999.

**LANG WINFRIED**, *UN-Principles and International Environmental Law*, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999.

**MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE**, *Environnement et développement, les Nations Unies à la recherche d'un nouveau paradigme*, in: MALJEAN-DUBOIS SANDRINE, MEHDI ROSTANE (direction de), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, A. Pedone edizioni, Parigi, 1999.

**MARCHISIO SERGIO**, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2010.

**NEWELL PETER, WHALLEY JOHN**, *Towards a World Environment Organisation?*, in: *IDS Bulletin*, vol. 30, 1999.

**PETSONK CAROL ANNETTE**, *The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development on International Environmental Law*, in: *American University International Law Review*, vol. 5, 1990.

**PUSHKAREVA ELVIRA**, *United Nations Environment Programme (UNEP)*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

**RUBIN OLIVIER**, *Conflict and Climate Change*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate : Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010.

**SAND PETER H.**, *Environmental Law in the United Nations Environment Programme*, in: DUPUY RENÉ-JEAN (edited by), *L'Avenir du Droit International de l'Environnement = The Future of the International Law of the Environment*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.

**SANDS PHILIPPE**, *International Courts and the Application of the Concept of Sustainable Development*, in: *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999.

**SHELTON DINAH**, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*, in: *Stanford Journal of International Law*, vol. 28, 1991-1992.

**SIMMA BRUNO e AUTORI VARI**, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, SIMMA BRUNO (edito da), Oxford University Press, Oxford, 2002.

**STOCKER, T.F., D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX and P.M. MIDGLEY**, *IPCC, 2013: Summary for Policymakers*, in: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

**TARASOFSKY RICHARD G.**, *Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP*, in: CHAMBERS W. BRADNEE, GRENN JESSICA F. (edited by), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, New York, 2005.

**THEUTENBERG JOHNSON**, *The International Environmental Law – Some Basic Viewpoints*, in: DUPUY RENÉ-JEAN (edited by), *L'Avenir du Droit International de l'Environnement = The Future of the International Law of the Environment*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.

**TIKJØB SANNE, VERNER DORTE**, *Conclusion*, in: VERNER DORTE (edited by), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate : Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington DC, 2010.

**TIMOSHENKO ALEXANDRE**, *United Nations Environment Programme and the progressive development of international environmental law*, in: VOYNET DOMINIQUE, LEPAGE CORINNE, KISS ALEXANDRE CHARLES and MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT FRANÇAIS (edited by), *L'application renforcée du droit international de l'environnement: harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends = Towards Strengthening Application of International Environmental Law: International Procedures of Control, Enforcement and Conflict Settlement : Harmonization and Advancement*, Frison-Roche edizioni, Parigi, 1999.

**VIJGE MARJANNEKE J.**, *The Promise of New Institutionalism: Explaining the Absence of a World or UN Environment Organisation*, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 13, 2013.

**VILLANI UGO**, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cacucci editore, Bari, 2012.

**WHALLEY JOHN, ZISSIMOS BEN**, *What Could a World Environmental Organization Do?*, in: *Global Environmental Politics*, vol. 1, 2001.

**WOOD HAROLD W. JUNIOR**, *The United Nations World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment*, in: *Ecology Law Quarterly*, vol. 12, 1984-1985.

### Documenti

**A/RES/198 (III)**. Economic development of under-developed countries, 170th plenary meeting, 4 December 1948.

**A/RES/217 (III) A**. Universal Declaration of Human Rights, 183rd plenary meeting, 10 December 1948.

**A/RES/1515 (XV)**. Concerted action for economic development of economically less developed countries, 946th plenary meeting, 15 December 1960.

**A/RES/2398 (XXIII)**. Problems of the human environment, 1733rd plenary meeting, 3 December 1968.

**A/RES/2997 (XXVII)**. Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation, 2112th plenary meeting, 15 December 1972.

**A/RES/3129 (XXVIII)**. Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more States, 2199th plenary meeting, 13 December 1973.

**A/RES/37/7.** World Charter for Nature, 49<sup>th</sup> plenary meeting, 29 October 1982.

**A/RES/45/53.** Protection of global climate for present and future generations of mankind, 70<sup>th</sup> plenary meeting, 6 December 1988.

**A/RES/44/228.** United Nations Conference on Environment and Development, 85th plenary meeting, 22 December 1989.

**A/RES/47/190.** Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 93rd plenary meeting, 22 December 1992.

**A/RES/57/253.** World Summit on Sustainable Development, 78th plenary meeting, 20 December 2002.

**A/RES/66/288.** The future we want, 123rd plenary meeting, 27 July 2012.

**A/CONF.48/14/Rev.1,** Report of the United Nations: Conference on the Human Environment, Stockholm 5-16 June 1972.

**A/CONF.151/26 (Vol.I),** Report of the United Nations: Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 3-14 June 1992, [Annex I: Rio Declaration on Environment and Development].

**A/CONF.199/20,** Report of the United Nations: World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 26 August-4 September 2002.

**A/CONF.216/16,** Report of the United Nations: Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro 20–22 June 2012.

**AGENDA 21.** United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992.

**E/CN.4/Sub.2/1994/9.** Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment. Final report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, 46<sup>th</sup> session, 6 July 1994.

**S/PRST/2011/15,** Statement by the President of the Security Council in connection with the Council's consideration of impact of climate change under the item entitled "Maintenance of international peace and security", 6587th meeting of the Security Council, 20 July 2011.

**FCCC/INFORMAL/84,** United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, 9 May 1992.

**Sentenza n° SU-039/97,** Corte Costituzionale della Repubblica di Colombia, Santafe de Bogota, 3 Febbraio 1997.

## Sitografia

<http://www.un.org> (Organizzazione delle Nazioni Unite)

<http://sustainabledevelopment.un.org> (Piattaforma ONU sullo Sviluppo Sostenibile)

<http://www.unep.org> (Programma Ambientale delle Nazioni Unite)

<http://unfccc.int> (Convenzione Quadro delle NU sui Cambiamenti Climatici)

<http://www.ipcc.ch> (Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici)

<http://www.worldbank.org> (Gruppo Banca Mondiale)

<http://www.fao.org> (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura)

<http://www.who.int> (Organizzazione Mondiale della Sanità)

<http://www.bafu.ch> (Ufficio per l'Ambiente della Federazione Svizzera)