

## Verso un Patto mondiale per l'ambiente

L'Autore, che ha partecipato con la Fondazione ICEF a Parigi il 24 giugno 2017 alla presentazione del nuovo Patto Globale per l'Ambiente come diritto umano da parte del Governo francese – anche per una più decisa difesa del clima e dell'Accordo di Parigi – ne illustra il contenuto essenziale, sottolineandone il carattere giuridico innovativo. Nota con favore la ripresa in senso politico della filosofia dell'ambiente come diritto-dovere umano universale, come uno dei pilastri di una vera *Governance* Globale Ambientale. L'idea della *Governance* integrata fu lanciata per la prima volta in modo chiaro nella Conferenza ICEF del 1989 in Roma, patrocinata dalla Corte Suprema di Cassazione e dall'Accademia Nazionale dei Lincei. Questa idea, ripresa dal Governo francese, è sostenuta anche dal *Club* dei Giuristi francese ed inizia un cammino partendo da un nuovo Patto, rafforzativo del sistema dei diritti umani. L'Autore saluta con favore questa iniziativa ed auspica il sostegno del Governo italiano, anzi un impegno a favore di un sistema di *Governance* completa con Organi permanenti e specifici per l'ambiente in sede internazionale, per meglio affrontare la sfida di un radicale mutamento dell'economia oggi ancora dominata dalle energie di origine fossile dannose per gli equilibri fondamentali della natura, come suggerito dalla scienza.

### AMEDEO POSTIGLIONE

1. Premessa. - 2. L'effettività del diritto internazionale dell'ambiente. - 2.1. Il concetto di effettività. - 2.2. Le vie per rafforzare l'effettività. - 3. Il Patto Mondiale per l'Ambiente proposto dal Governo francese. - 3.1. Sulla scia dei Patti del 1966 sui diritti umani. - 3.2. Le caratteristiche principali dell'evento. - 3.3. Il contenuto del Patto. - 3.4. Il valore giuridico del Patto. - 4. L'evoluzione politica della filosofia del diritto-dovere umano all'ambiente. - 4.1. Le varie fasi. - 4.2. Il ruolo della società civile. - 4.3. Il ruolo della giurisprudenza internazionale. - 4.4. Il ruolo dei giudici nazionali. - 4.5. Il ruolo della scienza. - 4.6. Il ruolo di IUCN. - 4.7. Il Centro internazionale di diritto comparato di Limoges. - 4.8. La Fondazione ICEF ed il ruolo dell'Italia. - 5. Il Rapporto 2015 del *Club* dei Giuristi francese. - 6. Prospettive più favorevoli per la *Governance* Globale per l'Ambiente. - 7. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

Prendendo spunto da una recente, nuova ed importante iniziativa francese avente ad oggetto il Progetto di un Patto mondiale per l'ambiente – di cui si dirà in prosieguo – può essere utile qualche riflessione sulle vie più opportune per assicurare l'effettività del diritto internazionale dell'ambiente finora elaborato, in un quadro condiviso di più completa *governance mondiale dell'ambiente*.

Occorre, a nostro parere, partire da un dato di fatto: il sistema giuridico internazionale dell'ambiente, nonostante alcuni progressi, si è rivelato insufficiente ad arrestare la crisi ecologica del Pianeta – che anzi accelera – per due ragioni:

a) perché le norme emanate non hanno trovato adeguata applicazione (carezza di effettività);

b) perché le norme emanate hanno mitigato alcuni effetti della crisi senza toccare strutturalmente le cause economiche di essa (carezza di effettività più generale del sistema in sé).

Sembra allora saggio e realistico operare su entrambi questi aspetti, partendo dal presupposto che la base giuridica nuova e auspicata del diritto internazionale dell'ambiente deve acquistare una forza e condivisione sufficiente a modificare in modo radicale il sistema economico vigente, sia nella produzione, sia nei consumi. Il sistema economico, nonostante alcuni progressi, è stato incapace di rispondere alle sfide ambientali.

## 2. *L'effettività del diritto internazionale dell'ambiente*

### 2.1. *Il concetto di effettività*

Alla luce di quanto sopra osservato, occorre assumere un concetto più ampio di effettività del diritto internazionale dell'ambiente, riferito ad una lettura integrata del diritto, non solo delle norme esistenti da attuare in concreto, ma a anche di quelle necessarie per assicurare assoluta preminenza al valore giuridico dell'ambiente rispetto alle esigenze economiche dell'attuale modello di produzione e consumo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il controllo della attuazione delle Convenzioni internazionali, con meccanismi interni relativi a ciascuna di esse, è stato esaminato dalla dottrina da anni con

Se la nozione giuridica di ambiente è assunta con riferimento alla necessità di preservare gli equilibri fondamentali dell'ecosistema vivente terrestre (il valore unitario della vita di geosfera, atmosfera, idrosfera e biosfera), sembra logico trarne le conseguenze: la protezione dell'ambiente nell'ordinamento internazionale deve formare oggetto di assoluta priorità<sup>2</sup>.

Gli equilibri fondamentali della natura devono essere conservati indipendentemente da qualsiasi altro requisito e devono essere tutelati in sé con l'obbligo di evitare il rischio di un danno irreversibile.

In dottrina ci si è domandati se si sia formata una norma consuetudinaria che imponga la tutela dell'ambiente in modo assoluto<sup>3</sup>. La Corte internazionale di Giustizia ha già riconosciuto valore giuridico di principi consuetudinari del diritto internazionale a vari principi come la prevenzione e la collaborazione tra Stati. Essa ha dato al valore stesso dell'ambiente uno statuto giuridico universale e temporale molto concreto ed aperto, legato al concetto di vita: *“L'ambiente non è una astrazione, ma lo spazio dove vivono gli esseri umani, da cui dipende la loro qualità di vita e la salute, comprese le generazioni future”*<sup>4</sup>.

## 2.2. Le vie per rafforzare l'effettività

particolare attenzione: P.H. SAND, *The Effectiveness of International Environmental Agreements: a Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Grotius publications, 1992; C. IMPERIALI, *L'effectivité du droit international de l'environnement*, Université d'Aix - Marseille III, Economica, Paris, 1998. Sul ruolo dei giudici nel favorire la effettività nei vari ordinamenti v. *The Role of the Judiciary in the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, a cura di A. POSTIGLIONE, Bruylant, Bruxelles, 2008.

<sup>2</sup> Per una nozione unitaria di ambiente vedi il concetto di “sistema climatico” come definito dalla Convenzione quadro delle N.U. sui cambiamenti climatici di Rio de Janeiro del 1992, art.1, punto 3. Sempre in modo ampio ed integrato si muove la Convenzione sulla diversità biologica del 1992 con il concetto di “ecosistema”, art.2.

<sup>3</sup> Già nel 1989, T. SCOVAZZI poneva la questione, osservando: *“Sembra innegabile che la tutela dell'ambiente in assoluto appare oggi sempre meno un affare interno e sempre più un affare internazionale”*, in *Considerazioni sulle norme di diritto internazionale in materia di ambiente*, dal volume *Per un Tribunale internazionale dell'ambiente* a cura di A. POSTIGLIONE, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>4</sup> Vedi il parere consultivo C.I.J. RECUEIL, *Liceità della minaccia o dell'impiego delle armi nucleari*, 1996, p. 226, 29, parere ancora molto attuale con riferimento alle minacce del regime della Corea del Nord.

Il diritto ambientale, che è di recente formazione, ha incontrato ed incontra sempre lo stesso ostacolo: non solo un modello economico che rivendica per principio la libertà di produrre e consumare in modo illimitato, ma soprattutto un ruolo “ambivalente” degli Stati nazionali chiamati da una parte ad emanare le norme e dall'altra ad assecondare di fatto l'interesse economico.

Questa situazione non vale solo a livello nazionale, ma ancor più a livello internazionale dove non esistono (perché non voluti) organi stabili e specifici di governo reale dell'ambiente comune, ma significativamente solo enti autoreferenziali dell'economia, finanza e commercio internazionale che operano al di fuori di ogni controllo di protezione dell'ambiente ed anche formalmente all'esterno del modello delle Nazioni Unite.

Non sorprende che si sia sviluppata una rete di società multinazionali che operano su scala globale senza un reale controllo ambientale, con la protezione politica diretta od indiretta dei governi, soprattutto di quelli più forti.

In questo contesto gli Stati, tuttavia, sotto la spinta delle comuni preoccupazioni ambientali delle loro popolazioni, hanno operato al loro interno creando un proprio sistema giuridico a protezione dell'ambiente ed hanno accettato all'esterno una serie di obblighi attraverso accordi con altri Paesi.

Il sistema complessivo a carattere solo interstatale risulta però carente ed inefficace sia al vertice, per la carenza di organi sovranazionali amministrativi e giurisdizionali di protezione ambientale, sia alla base, perché il diritto umano all'ambiente, pur riconosciuto in linea di principio, è rimasto privo di adeguate garanzie.

Per rafforzare l'effettività del diritto internazionale (nel senso ampio sopra indicato) due sembrano le vie da praticare in modo integrato:

1. operare in sintonia con le persone e la società civile per rafforzare il quadro dei diritti-doveri umani collegati all'ambiente (come già si è fatto per gli altri diritti umani);

2. riconoscere che senza una nuova *governance* globale al vertice della Comunità internazionale appare illusorio contrastare il degrado ambientale del pianeta e vincere le sfide dell'energia, del clima, della biodiversità, dell'acqua, cioè dei beni comuni minacciati.

Il diritto ambientale ha necessità di un ruolo giuridico autonomo sia delle singole persone umane, sia della Comunità internazionale nel suo insieme, in aggiunta ai governi, cioè di modifiche strutturali.

L'iniziativa francese, di cui si dirà, intende valorizzare il diritto umano all'ambiente anche nella dimensione internazionale e costituisce comunque una via positiva di protezione dell'ambiente, mentre lascia per ora da parte l'impegno parallelo della creazione di una nuova *governance* globale ambientale, che a ben vedere, costituisce un modello necessario e concreto di garanzia integrativa proprio per un diritto umano nuovo per sua natura universale come quello all'ambiente di ogni persona. Il rinvio di questa problematica per evidenti ragioni politiche appare comprensibile ma non sembra giustificato<sup>5</sup>.

Un Patto mondiale per l'ambiente, che riconosca il diritto umano all'ambiente in uno strumento internazionale nuovo, costituisce comunque una grande novità positiva ed apre in prospettiva anche alle necessarie riforme della *governance* globale.

Occorre però anche un Patto mondiale per l'ambiente nei grandi settori ambientali, che stabilisca nuove regole per l'economia, la finanza ed il commercio internazionale. Ad esempio, se si è riconosciuto che le energie di origine fossile sono divenute "dannose" per la sostenibilità dell'ecosistema terrestre nei suoi equilibri fondamentali, occorre costringere i Paesi possessori di tali energie ad accettare una data certa comune di assoluta interdizione della estrazione di esse dal sottosuolo o dai mari. Il bando generalizzato di tali energie con quali strumenti giuridici può essere realizzato?

Se alla ricerca della verità ecologica sul clima, al di là delle rassicurazioni interessate, si scopre che l'Accordo di Parigi del 2015 non si occupa di questo problema enorme, economico e politico (la produzione delle energie fossili), ma distribuisce gli obblighi di risultato su tutti i paesi del mondo (considerando solo le emissioni, cioè gli effetti

<sup>5</sup> È ormai chiaro che le difficoltà politiche derivano dal legame politica-economia e sono reali. Proprio per superare queste difficoltà occorre evidenziare la verità ecologica senza strumentalizzazioni e coinvolgere nuovi soggetti nelle responsabilità politiche e nelle scelte conseguenti. Uno sguardo di insieme sul tema della *governance* globale dell'ambiente evidenzia che negli ultimi trenta anni vi sono state iniziative promozionali di vari soggetti (N.U.; Governi; Parlamenti; società civile; mondo culturale e religioso) senza una base politica adeguata, con risultati modesti: evidentemente le proposte avevano un ruolo di rassicurazione senza toccare il nodo della riforma dell'economia.

e non la causa), ci si domanda se non sia necessario ed urgente un nuovo Patto sul clima destinato specificamente ai Paesi produttori, che chiarisca tempi e modi di cessazione della “estrazione” di tali energie dannose con relative responsabilità giuridiche.

Può la filosofia dei diritti e doveri umani (che si condivide) spingere in questa direzione? Può il pianeta attendere i tempi di maturazione della cultura dei diritti umani senza compromettere la sua sostenibilità?<sup>6</sup> Analoghi esempi possono essere recati se si considerano le carenze sostanziali di disciplina giuridica oltre che di effettività in altri grandi settori, collegati con il clima, come oceani, grandi fiumi, grandi foreste e biodiversità, acque e loro consumo nelle aree urbane popolate del mondo.

La questione del danno ambientale di rilevanza internazionale rimane egualmente un grave problema senza soluzione per mancanza di canali accessibili a livello mondiale e senza garanzie di effettività soprattutto nelle aree fuori della giurisdizione degli Stati.

### *3. Il Patto mondiale per l'ambiente proposto dal Governo francese*

#### *3.1. Sulla scia dei Patti del 1966 sui diritti umani*

Un importante evento si è tenuto a Parigi nella giornata del 24 giugno 2017, nella prestigiosa cornice del Grande Anfiteatro della Sorbona, caratterizzato dal lancio ufficiale del Progetto di Patto Mondiale per l'Ambiente.

L'idea di base è quella di “codificare” in un Patto o Trattato il diritto umano all'ambiente ed i principi finora elaborati, tipici del diritto internazionale dell'ambiente, in modo da facilitarne la conoscenza ed attuazione universale.

<sup>6</sup> Non si nega che esistono posizioni non unanimi sul mutamento climatico in atto e sulle sue cause, ma non sembra corretto paventare una crisi economica se si adempie agli obblighi dell'Accordo di Parigi, COP21, 2015. L'aumento di CO<sub>2</sub> in atmosfera è un dato riconosciuto e va contrastato. Secondo alcuni sarebbe necessario ridurre e poi bandire il petrolio, ma non il gas naturale, che potrebbe essere trasformato in grafite senza emissione di CO<sub>2</sub> (*shale gas* sulla terraferma e clatrati in fondo agli oceani da utilizzare con innovazioni tecnologiche nuove: così Carlo Rubbia, Premio Nobel per la Fisica, in una audizione al Senato il 26 novembre 2016).

Come è noto esistono già due Patti sottoscritti dai governi, adottati nel 1966 ed entrati in vigore nel 1976, relativi ai diritti umani di prima generazione (diritti civili e politici) e di seconda generazione (diritti umani economici, sociali e culturali).

Il Progetto francese riguarda una nuova categoria di diritti, tra cui l'ambiente, cosiddetti diritti di terza generazione. La finalità, chiaramente politica, è quella di favorire il consenso degli altri governi su un Patto comune da approvare al più presto: un evento è stato già tenuto a New York il 20 settembre 2017 per favorire l'avvio del processo delle adesioni presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>7</sup>.

Il Patto mondiale per l'Ambiente proposto dal Governo francese si muove certamente verso il rafforzamento del diritto internazionale dell'ambiente ed ha anche il merito indiretto di sollecitare ulteriori riforme sia sostanziali che strutturali che tocchino con nuove norme giuridiche vincolanti il vero nodo: l'economia. Basti pensare che l'ultima Conferenza ONU Rio+20, un ennesimo *flop*, si concludeva nel 2012, proponendo nel settore dell'economia, semplici raccomandazioni ("L'avvenire che vogliamo"). Ancora raccomandazioni, giuridicamente non vincolanti, sono quelle adottate dall'Assemblea delle N.U. il 25 settembre 2015 sugli "obiettivi dello sviluppo durevole".

Si ritiene in sostanza che l'ambiente non abbia bisogno di regole forti e che l'economia si convertirà da sola in senso ad esso favorevole.

### 3.2. *Le caratteristiche principali dell'evento*

Il Progetto ha avuto una fase preparatoria di studio ad opera del *Club dei Giuristi francese* nel cui ambito ha operato una Commissione Ambiente, diretta da Yann Aguila, presente all'evento<sup>8</sup>.

L'aspetto politico risulta dalla presentazione ufficiale di un testo, redatto in articoli, ad opera del Presidente della Repubblica francese

<sup>7</sup> Presso il *Columbia Center on Sustainable Investment*, presente Jeffrey Sachs, *Special Advisor to the UN Secretary General*, e Laurent Fabius, Presidente del Consiglio Costituzionale della Repubblica Francese.

<sup>8</sup> La fase preparatoria è stata caratterizzata dalla partecipazione di studiosi del diritto a livello europeo ed internazionale, tra cui il Prof. Tullio Scovazzi ed il giudice Amedeo Postiglione, Direttore dell'ICEF.

Emmanuel Macron e nel suo solenne impegno a mobilitare le Nazioni Unite e gli altri Governi nella sua adozione.

La questione climatica ha costituito lo sfondo e la cornice dell'evento sia per l'impegno profuso dalla Francia nella approvazione dell'Accordo di Parigi del dicembre 2015, sia per l'annuncio traumatico del Presidente americano Donald Trump dell'1 giugno 2017, di voler uscire dall'Accordo, già sottoscritto (nei tempi previsti), con le gravi conseguenze politiche derivanti.

Sono intervenute all'incontro di Parigi varie personalità, francesi ed internazionali, che si sono schierate a favore di un più incisivo impegno sul clima: Laurent Fabius, Presidente del Consiglio Costituzionale e già Presidente della Conferenza di Parigi sul Clima (COP 21); Ban Ki-moon, già Segretario Generale ONU dal 2007 al 2016; Anne Hidalgo, Sindaco di Parigi e Presidente del *Cities Climate Leadership Group*; Laurence Tabiana, Direttrice della Fondazione europea per il clima, già ambasciatrice francese nelle negoziazioni sul cambiamento climatico; Mary Robinson, Presidente della Fondazione per la Giustizia Climatica; Jean Jourel, climatologo, già vice presidente dell'IPCC; Arnold Schwarzeneger, già Governatore della California, noto per le sue prese di posizione sul clima; Jeffrey Sachs, *Columbia University*; Paul Polman, *World Business Council*.

Altre presenze significative sono state quelle del Ministro per l'Ambiente francese Nicolas Hulot e di quello tedesco Jochen Flasbarth; del Presidente internazionale di IUCN, Zhang Xinsheng, nonché di una rappresentanza di magistrati di Asia (Swatanter Kumar, Presidente del National Green Tribunal, India); Europa (Luc Lavrysen, Corte costituzionale, Belgio); America (Antonio Benjamin, Alta Corte del Brasile, Presidente della Commissione di diritto dell'ambiente di IUCN). Non si è trattato di una questione di immagine, ma di un serio impegno a proseguire nella difesa del clima quale bene comune dell'intera umanità.

A fronte delle difficoltà politiche reali di possibili ripensamenti ed inadempimenti e di un pericolo di "regressione" negli strumenti di tutela giuridica internazionale del clima, il Patto mondiale per l'Ambiente presentato a Parigi rappresenta il tentativo radicale di affidarsi non solo ai Governi ma alle persone ed alla società civile per un aiuto più efficace in nome del diritto umano fondamentale all'ambiente e dei principi del diritto internazionali già elaborati dalla Comunità internazionale.

La strada, a nostro parere, è quella giusta, perché come si è accennato in precedenza, la questione climatica globale pone in discussione la necessità urgente di modificare davvero l'intera economia mondiale e le difficoltà non derivano solo da Trump.

### 3.3. *Il contenuto del Patto*

Nel preambolo si richiama il dato di fatto dell'“aggravamento delle minacce che pesano sull'ambiente” ed il carattere “planetario” di esse: cambiamento climatico; perdita senza precedenti della biodiversità. Si sottolinea con forza l'urgenza e la necessità di adottare una “posizione comune” e dei “principi” ispiratori di questa azione comune. Gli articoli da 1 a 20 enunciano questi principi, a partire da quello fondamentale del “diritto ad un ambiente ecologicamente sano”. Opportunamente si chiarisce che questo diritto appartiene ad “ogni persona” e che trattasi nella sostanza del diritto di ciascuno di “vivere in un ambiente ecologicamente sano”, propizio alla salute, al benessere, alla dignità, alla cultura. Il contenuto del diritto è ampio e va oltre la salute personale nel senso di comprendere la salubrità dell'ambiente: è l'ambiente che deve essere ecologicamente sano onde consentire di “vivere” in esso ad ogni persona nella pienezza delle sue capacità fisiche e spirituali. Non si parla solo di salute ma anche di benessere, dignità, cultura: l'ambiente in senso oggettivo deve rimanere “propizio” alla vita<sup>9</sup>.

Il contenuto del nuovo diritto umano all'ambiente è ulteriormente precisato dalla filosofia dei doveri introdotta quale principio generale nell'art. 2: “*Ogni Stato o istituzione internazionale, ogni persona fisica o morale, pubblica o privata, ha il dovere di prendersi cura dell'ambiente.*”

<sup>9</sup> In Italia la problematica sul “Diritto all'ambiente” come ampio diritto umano procedimentale e sostanziale non limitato solo alla salute individuale o alla salubrità ambientale ristretta della persona ma all'ambiente come ecosistema complessivo terrestre, da proteggere in senso oggettivo, inizia ad interessare a partire dal 1982, con la mia pubblicazione avente lo stesso titolo, Jovene editore, Napoli. Questa idea ispirò una prima iniziativa istituzionale della Corte di Cassazione italiana il 23 aprile 1983 in Roma, in collaborazione con l'Istituto dell'Enciclopedia Italiana avente ad oggetto il tema: “Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale del cittadino ed interesse generale della collettività”, curata dal Gruppo di Lavoro “Ecologia e Territorio”. A questa prima iniziativa, seguirono numerose altre curate dallo stesso Gruppo di Lavoro di magistrati ed esperti, al quale si aggiunse un nuovo Gruppo di Lavoro per il Progetto comunitario ENLEX, in collaborazione con IUCN, avente ad oggetto il Progetto di una Banca Dati di leggi, dottrina e giurisprudenza sul tema dell'ambiente.

*A questo fine ciascuno contribuisce, al suo livello, alla conservazione, protezione e recupero della integrità dell'ecosistema della Terra".*

Come si vede, l'integrità dell'ecosistema vivente della Terra costituisce la finalità primaria della responsabilità di tutti: non solo gli Stati ma anche le istituzioni internazionali; non solo le persone fisiche ma anche le società economiche; non solo i soggetti privati ma anche quelli pubblici.

Il diritto umano all'ambiente è dunque strettamente legato all'obbligo giuridico di concorrere alla conservazione, protezione e recupero della integrità dell'ecosistema terrestre: trattasi di un diritto-dovere che non consente attività che possano compromettere l'ambiente ecologicamente sano che coincide con la stessa sostenibilità della vita.

La sostenibilità è riferita opportunamente alla "integrità dell'ecosistema della Terra". È anche da segnalare che Stati ed istituzioni internazionali non sono ricompresi nell'art.1 ove si parla del "diritto", ma solo nell'art. 2 che contempla "doveri" di servizio e responsabilità di proteggere. Riteniamo che l'art. 2 consenta di utilizzare una corretta interpretazione degli altri principi enunciati nel testo, nel senso che ogni principio coinvolge tutti i soggetti, sia privati che pubblici, sia le istituzioni sia le persone e gli Stati che hanno manifestato il consenso ad obbligarsi. Il diritto umano all'ambiente deve poter operare in relazione a tutti i principi enunciati nel testo senza una riserva di esclusiva degli Stati.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali *ex art. 9* è riferito ad ogni persona, senza bisogno di dimostrare un interesse diretto personale e le autorità pubbliche hanno solo l'obbligo di mettere a disposizione le informazioni stesse.

Analogamente il diritto procedimentale di partecipazione *ex art. 10* è riferito ad ogni persona e comprende in senso largo tutte le misure suscettibili di avere una incidenza significativa sull'ambiente: decisioni, piani, programmi e perfino strumenti normativi.

Meno felice appare invece la formulazione dell'art. 11 relativo all'accesso alla giustizia: perché il testo non attribuisce direttamente il diritto di accesso ad ogni persona come sarebbe stato logico e coerente ma affida in via mediata allo Stato il dovere di provvedere.

Il diritto di accesso alla giustizia secondo la migliore dottrina<sup>10</sup> costituisce invece un diritto umano fondamentale a valenza universale, con un contenuto non solo procedimentale ma sostanziale: se la persona umana è un soggetto di diritto internazionale in tema di ambiente, deve vedersi riconosciuto il diritto di accesso proprio nei casi in cui la giustizia internazionale è violata. Se poi il testo prevede solo obblighi a carico degli Stati e istituzioni internazionali (si veda art. 2), coerentemente deve prevedersi l'accesso alla giustizia anche a livello internazionale in caso di inadempimento di questi obblighi.

L'art.11 specifica opportunamente che il diritto di accesso deve essere "effettivo" e ad un "costo abbordabile", sia verso autorità amministrative che giudiziarie e che i ricorsi possono contestare le azioni od omissioni delle autorità pubbliche e delle persone private che contravvengono al diritto dell'ambiente: lasciare solo allo Stato la discrezione di provvedere al suo interno significa tradire la natura universale del diritto umano. Non solo gli Stati sono soggetti obbligati direttamente al rispetto dei principi cardini del diritto internazionale dell'ambiente, ma anche le persone private (es. multinazionali) che operano in ampi spazi di un mondo globalizzato: l'accesso alla giustizia delle persone anche in sede internazionale è assolutamente un punto irrinunciabile ed è legato alla obbligatorietà della giurisdizione internazionale.

Se l'informazione e la partecipazione devono operare anche a livello internazionale, non si comprenderebbe la ragione logica di una esclusione della garanzia dell'accesso alla giustizia anche davanti a giudici sovranazionali. Informazione e partecipazione sono aspetti procedurali funzionali ad un risultato sostanziale: prevenire o riparare danni all'ambiente (anche esterni allo spazio territoriale di competenza degli Stati); negare l'accesso alla giustizia nella dimensione internazionale significa una sostanziale rinuncia alla effettività del diritto internazionale dell'ambiente. Altro problema è quello di individuare prudenti filtri all'accesso alla giustizia internazionale, come è opportuno.

Nel momento in cui un diritto umano di terza generazione viene riconosciuto in un Patto internazionale, esso segue la stessa logica delle garanzie già in atto per gli altri diritti umani nei vari continenti: tecnicamente si può pensare a Protocolli aggiuntivi contemplando

<sup>10</sup> Si veda: F. FRANCONI, *Access to Justice as Human Right, Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford University Press, 2007.

appunto le garanzie giurisdizionali e relativa apertura dell'accesso alla giustizia in nome di un nuovo diritto umano riconosciuto giuridicamente.

Il principio di equità intergenerazionale ed il richiamo delle generazioni future *ex art. 4* sono ben espressi nel testo. Lo stesso dicasi del primo comma dell'art. 5 relativo al principio di prevenzione e del primo comma dell'art. 7 sul danno ambientale. Da segnalare positivamente l'assenza di un "diritto allo sviluppo" riferito alla persona: lo sviluppo durevole ed integrato rientra nelle politiche generali degli Stati come interesse pubblico, non come diritto fondamentale (si veda art. 3). Gli altri articoli del Testo ripropongono noti principi come:

- precauzione (art. 6);
- danno all'ambiente (art. 7);
- responsabilità comuni e differenziate (art. 20);
- "chi inquina paga" (art. 8);
- educazione e formazione (art. 12);
- ricerca ed innovazione (art. 13);
- ruolo degli attori non statali (art. 14);
- resilienza (art. 16);
- non regressione (art. 17);
- cooperazione (espressa bene in termini generali con riferimento al principio di solidarietà, ad un partenariato mondiale per "*ristabilire l'integrità dell'ecosistema della Terra e della comunità della vita*", art.18);
- conflitti armati (art.19).

Una particolare enfasi è attribuita al principio di effettività (art. 15) ed alla procedura di attuazione del Patto (art. 21).

#### 3.4. *Il valore giuridico del Patto*

Un Trattato o Patto vincola gli Stati della Comunità internazionale: le norme pattizie hanno una efficacia ben più elevata del *Soft Law* (Dichiarazioni come quelle uscite dalle Conferenze ONU del 1972 e del 1992; Dichiarazioni solenni come la Carta Mondiale della Natura adottata il 28 ottobre 1982).

Non tutti i principi del Patto si ritrovano nelle Convenzioni dei differenti settori ambientali. Rimane impregiudicato, anzi viene rafforzato il ruolo delle norme consuetudinarie ed il ruolo delle decisioni della giurisprudenza.

Il diritto umano all'ambiente solennemente enunciato alla Conferenza di Stoccolma del 1972 viene riproposto in uno strumento nuovo internazionale con maggiore forza giuridica e si aprono prospettive tipiche delle garanzie dei diritti umani: es. un Protocollo sul diritto umano all'acqua.

#### 4. *L'evoluzione politica della filosofia del diritto-dovere umano all'ambiente*

##### 4.1. *Le varie fasi*

L'idea di un Patto o Convenzione sul diritto umano all'ambiente è stata coltivata in più occasioni dalla società civile e dal mondo scientifico da molti anni senza uno sbocco istituzionale a livello di governi, come avviene oggi per merito della Francia.

Una prima fase - A partire dal 1960 una serie di studi e ricerche, promossi da vari organismi (Club di Roma; UNESCO; Consiglio d'Europa; Consiglio Europeo del Diritto all'Aambiente, diretto dal Prof. Alexandre Kiss; IUCN-*Environmental Law Centre* di Bonn diretto da W.E. Burhenne) aveva ad oggetto i problemi ambientali globali anche in relazione ad un possibile diritto umano all'ambiente. Si può citare ad esempio la Conferenza sulla biosfera tenuta a Parigi a cura dell'UNESCO nel settembre 1968.

Una seconda fase caratterizzata dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 - La Conferenza di Stoccolma mostra al massimo livello il ruolo propulsivo della Comunità internazionale, significativamente attraverso la valorizzazione dell'ambiente come diritto umano, partendo dunque dalle persone. Come racconta Pascale Kromarek dell'Istituto per una Politica Europea per l'Ambiente<sup>11</sup> dopo l'iniziativa delle Nazioni Unite inizia un processo concreto di sviluppo dell'idea di un diritto umano all'ambiente attraverso l'inserimento dell'ambiente nelle Costituzioni di molti Paesi nei vari continenti. A livello internazionale, la Carta Mondiale della Natura adottata il 28 ottobre 1982 dall'Assemblea

<sup>11</sup> *Le droit à l'environnement: historique et développement in Erich Schmit Verlag, Berlino, 1976 A-41-Beiträge zur Umweltgestaltung-Individualrecht oder Verpflichtung des States?*

Generale delle N.U., tiene viva la filosofia dell'ambiente come diritto umano in una cornice di valorizzazione della natura.

Una terza fase: Conferenze delle N.U. di Rio nel 1992, di Johannesburg nel 2002 e di Rio+20 nel 2012 - Lo "sviluppo" in questa fase tende a prendere il posto del "diritto umano all'ambiente" per l'influenza dei Paesi in via di sviluppo e delle idee terzomondiste.

Una quarta fase: ritorna l'enfasi sui diritti umani e l'ambiente - Dopo il sostanziale fallimento dell'ultima Conferenza ONU del 2012 e per l'aggravamento e l'accelerazione della crisi globale dell'ambiente, i Governi sembrano rassegnati a puntare sul ruolo delle persone per una difesa diretta dell'ambiente quale valore umano primario comune.

Si prende atto che il modello economico vigente danneggia la sostenibilità della stessa vita sulla Terra e di conseguenza debba essere stabilizzato il clima incidendo sulle energie di origine fossile, finora a base dello sviluppo. La riscoperta dei diritti umani non è stata una scelta ma costituisce una necessità anche politica.

#### *4.2. Il ruolo della società civile*

Al di là delle oscillazioni dei governi e delle Nazioni Unite e del tentativo di sintesi intorno al concetto di "sviluppo sostenibile", va sottolineato il ruolo positivo delle associazioni ecologiche internazionali (IUCN; *Greenpeace*; WWF; Amici della Terra) e nazionali nel sostenere con continuità la filosofia dell'ambiente come un diritto-dovere umano, essendo appunto l'uomo come tale il punto di riferimento necessario per superare la crisi ecologica.

Certamente a livello nazionale, vi sono stati progressi nella creazione di un sistema di norme specifiche per l'ambiente e nella creazione di organi di gestione (es. Ministeri dell'Ambiente).

L'ambiente in molti ordinamenti ha ricevuto un riconoscimento specifico nelle Costituzioni. In Europa, su base regionale, un analogo processo si è verificato con una certa effettività. Ha avuto un ruolo di anticipazione la giurisprudenza sia nazionale che della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Un ruolo positivo hanno svolto anche gli organi di garanzia dei diritti umani su base continentale (in Europa, con la Corte Europea dei Diritti Umani; in Africa ed in America).

#### 4.3. *Il ruolo della giurisprudenza internazionale*

Ha svolto un ruolo positivo ma limitato per carenza del presupposto fondamentale (l'accesso alla giustizia per soggetti diversi dagli Stati e la obbligatorietà della funzione giurisdizionale). Nonostante questi limiti, il diritto internazionale dell'ambiente ha potuto giovare del contributo di alcuni importanti principi elaborati dalle Corti esistenti<sup>12</sup>.

#### 4.4. *Il ruolo dei giudici nazionali*

Per superare l'ostacolo sopra indicato e comunque favorire l'evoluzione del diritto ambientale per via giurisprudenziale, l'UNEP – con due iniziative a Johannesburg nel 2002 ed a Nairobi nel 2003 – ha organizzato incontri di rappresentanti delle Corti Supreme nazionali sul tema dell'ambiente.

Lo scopo è stato quello di favorire lo scambio di esperienze ed incoraggiare dei *forum* su base continentale. Il tentativo – di per sé non risolutivo – ha avuto qualche successo in Europa perché in questo continente già opera un sistema giuridico sovraordinato ed organizzato ed è più facile lo scambio in nome di un parametro comune (il diritto comunitario appunto).

L'UNEP non ha ritenuto politicamente opportuno incoraggiare uno scambio con le istituzioni giudiziarie e arbitrali internazionali esistenti, onde favorire un vero *ius commune* internazionale sull'ambiente. Neppure per gli organi internazionali di garanzia continentali esistenti in tema di diritti umani è stato fatto un tentativo del genere.

#### 4.5. *Il ruolo della scienza*

L'organismo di controllo dell'andamento del mutamento climatico creato dalle N.U. (IPCC) è composto da autorevoli esperti e scienziati della geosfera, atmosfera, idrosfera e biosfera. Opera da oltre vent'anni e ha già pubblicato cinque rapporti sul tema, arrivando a constatazioni e valutazioni sempre più preoccupanti.

Si ritiene che le attività umane, soprattutto quelle legate alla produzione e consumo delle energie di origine fossile (carbone, petrolio e gas naturale), siano la causa del grave fenomeno che coinvolge la

<sup>12</sup> Si veda C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, II, Prassi, Cedam, 2012.

sostenibilità dell'ecosistema della terra. Anche l'esperienza sembra confermare queste valutazioni scientifiche. Per un principio di precauzione e prevenzione occorre intervenire sulle cause, cioè sull'intera economia e sui consumi di massa.

Solo una filosofia della responsabilità legata al diritto-dovere umano all'ambiente, consente di legare il problema collettivo alle scelte concrete da compiere.

È ragionevole dubitare della capacità politica dei governi, sicché la questione va posta ormai in termini di diritti umani da far valere anche contro gli Stati renitenti, come è stato nella tradizione storica dei diritti umani di prima e seconda generazione.

#### 4.6. *Il ruolo di IUCN*

Una speciale menzione merita IUCN, una grande e benemerita organizzazione che opera a livello mondiale e che a partire dal 1995 ha pubblicato ogni cinque anni un progetto di *Covenant* (o Trattato) su ambiente e sviluppo. L'ultimo *Draft* del 2015 contiene un preambolo e settantadue articoli<sup>13</sup>. Si tratta di un documento per un "Accordo" tra governi, avente ad oggetto un nuovo diritto internazionale dell'ambiente, ispirato ad una serie di aperture ma anche ad un certo realismo e continuità: una sintesi legale comprensiva di tutta la materia ossia la struttura di base per la conservazione dell'ambiente ed anche per assicurare uno sviluppo sostenibile (art. 1, parte prima). Come si vede, IUCN continua a legare ambiente e sviluppo: nel titolo; nell'obiettivo generale; nell'art. 11 relativo ai principi.

Trattasi di una scelta comprensibile fatta negli anni Novanta, che ora – secondo il nostro punto di vista – andrebbe riconsiderata, alla luce dell'aggravamento complessivo della situazione ambientale del pianeta, che esige di dare priorità alla sostenibilità dell'ecosistema vivente terrestre, soprattutto alla luce del mutamento climatico in atto che accelera la sua influenza, prendendo realisticamente atto che i sistemi giuridici finora elaborati si sono rivelati insufficienti a garantire la sostenibilità nei suoi vari aspetti. Lo sviluppo, per sua natura illimitato nella sua logica (nel momento della produzione e ancor più dei consumi), si è dimostrato in punto di fatto contrario all'ambiente. Esso

<sup>13</sup> IUCN *Environmental Policy and Law Paper no.31, Rev. 4.*

di per sé non può essere “sostenibile”, concetto tipico della natura: può divenirlo a condizioni molto precise.

Il diritto internazionale dell'ambiente deve avere per obiettivo quello di assicurare la sostenibilità della natura, perché solo realizzando questo obiettivo vi è spazio per il pur necessario sviluppo umano secondo equità e giustizia. Senza la sostenibilità ambientale nessuno sviluppo economico e sociale è concepibile. Esistono già nel sistema internazionale i diritti economici, sociali e culturali, da attuare concretamente come base per lo sviluppo.

Si può teorizzare un diritto allo sviluppo di terza generazione, ispirato alla solidarietà ma occorre precisarne con rigore i soggetti ed il contenuto, evitando sempre di metterlo sullo stesso piano dell'ambiente, quale valore e diritto-dovere assolutamente prioritario<sup>14</sup>.

Si auspica che IUCN voglia riesaminare la visione del cosiddetto “sviluppo sostenibile” tipica di una fase evolutiva del diritto internazionale dell'ambiente condizionata da ben precise ragioni economiche e politiche che hanno pesato negli ultimi trenta anni anche nelle Conferenze di Rio del 1992, di Johannesburg del 2002 e di Rio + 20 del 2012.

Il concetto di sviluppo sostenibile (dove “sviluppo” è il sostantivo e “sostenibile” solo un aggettivo qualificativo) presenta una intrinseca ambiguità: ciò che è sostenibile deve essere dettato dalla natura, non dall'economia. Lo sviluppo è a nostro parere un valore collegato ed interdipendente con l'ambiente, ma solo se logicamente e giuridicamente ad esso subordinato. Già esiste una economia della natura, come ben espressa negli artt.2 e 3 del Testo di IUCN (*Respect for All Life Forms e Common Concern of Humanity*): basta solo precisare chiaramente ed espressamente il principio di subordinazione dell'economia umana, dello sviluppo umano all'economia della natura. Il testo enuncia tra i principi fondamentali, oltre i due citati, i seguenti: equità e giustizia; prevenzione; precauzione; proporzionalità; resilienza; non regressione; diritto allo sviluppo; sradicamento della povertà; responsabilità comuni e differenziate.

Il diritto umano all'ambiente non è inserito nei principi fondamentali ma nell'art. 15, cioè nelle obbligazioni generali degli Stati, sicché il riconoscimento è indiretto e mediato dagli Stati stessi: anche su questo

<sup>14</sup> Si veda A. POSTIGLIONE, *Ambiente, Giustizia e Pace*, Aracne editrice, Roma, 2016, con prefazione del Cardinale Turkson.

punto sorgono perplessità, ove si confronti il *Covenant* IUCN con il Patto di Parigi. Bene perciò ha operato il Patto di Parigi nel non menzionare lo sviluppo come “diritto”, insistendo sull’ambiente come diritto-dovere umano fondamentale e facendone il perno del sistema. Non è possibile in questa sede esaminare in dettaglio l’ampio testo di IUCN che si sofferma sulla necessità di un approccio ecosistemico in relazione ai grandi settori e temi ambientali: ozono stratosferico; clima globale; aria; suolo; acqua; diversità biologica; patrimoni culturali e naturali e sulle conseguenti obbligazioni giuridiche. Si tratta di un testo ampiamente condivisibile, corredato da precise annotazioni che però non si spinge a configurare un modello più avanzato di *governance* globale dell’ambiente, come sembra oggi davvero proponibile, anche dal punto di vista politico ed economico. IUCN è sensibile al tema della “*Governance* Mondiale per l’Ambiente” e sarebbe opportuna una sua iniziativa al riguardo.

#### 4.7. *Il Centro internazionale di diritto comparato di Limoges*

Un altro contributo significativo più incentrato sui principi e sui “diritti umani all’ambiente” è venuto dal Centro Internazionale di Diritto Comparato dell’Ambiente di Limoges, diretto dal Prof. Michel Prieur. Esso ha il merito di esprimere in termini di diritti umani i principi noti del diritto internazionale dell’ambiente, come a segnalare lo spostamento del baricentro della protezione giuridica sulle persone, imponendo agli Stati solo obblighi di riconoscimento e garanzia. Anche il contributo di questo organismo utilizza il modello di un nuovo “Patto” internazionale che gli Stati devono sottoscrivere. Questo centro ha dimostrato sempre grande attenzione alla giustizia internazionale per l’ambiente.

#### 4.8. *La Fondazione ICEF ed il ruolo dell’Italia*

Si segnala da ultimo il contributo italiano<sup>15</sup> a favore dell’ambiente anche nella dimensione internazionale attraverso le iniziative

<sup>15</sup> Nell’accennare brevemente al ruolo promozionale italiano si deve ricordare il contributo scientifico della Rivista Giuridica dell’Ambiente diretta da Stefano Nespore, ed il contributo particolarmente significativo della Associazione dei Giuristi per l’Ambiente, creata dal Prof. Federico Spantigati ed ora diretta dal Prof. Giovanni Cordini, dell’Università di Pavia.

anticipatrici del nuovo Ministero dell'Ambiente (creato nel 1986 e promotore di una Conferenza internazionale presso l'Accademia Nazionale dei Lincei in Roma nello stesso anno su "Giustizia e Ambiente", dopo il noto evento di Cernobyl); e della Corte Suprema di Cassazione<sup>16</sup> che promosse una importante Conferenza mondiale il 21-24 aprile 1989 in Roma sul tema "Effettività del diritto internazionale dell'ambiente", alla presenza di scienziati ed autorevoli esperti dei vari continenti (si cita tra tutti il Prof. Edoardo Amaldi, premio Nobel per la fisica) e rappresentanti delle giurisdizioni internazionali (come il giudice Roberto Ago della Corte Internazionale di Giustizia).

Come risulta dalla raccomandazione finale, approvata da esperti e centri di ricerca di trentadue paesi di tutti i continenti, la filosofia di ispirazione era fondata su tre pilastri:

1. una Convenzione (cioè un Patto) universale sull'ambiente come diritto umano;
2. una agenzia internazionale dell'Ambiente presso l'ONU;
3. un organo giudiziario permanente e specifico per l'ambiente, una Corte con giurisdizione obbligatoria e sovranazionale per tutti gli aspetti penali, di responsabilità civile, di risoluzione dei conflitti tra Stati, accessibile anche alla società civile (persone ed ONG).

Questa idea, integrata per l'epoca in cui fu proposta, era fortemente innovativa ed anticipatrice ed indicava un percorso di lavoro da compiere insieme. Da allora, l'ICEF ha continuato l'attività di promozione del Progetto, partecipando alla Conferenza delle N.U. di Rio del 1992, organizzando numerosi incontri di livello internazionale e completando, grazie alla partecipazione e coinvolgimento di una vasta e qualificata rete di esperti nazionali ed internazionali, la stesura di un documento quadro completo ed articolato sul Progetto di una Corte internazionale per l'Ambiente<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Nel 1991, la Corte Suprema di Cassazione italiana costituì nel suo ambito una Segreteria Scientifica per la promozione di un "Tribunale internazionale per l'Ambiente" e ne affidò la direzione al giudice Amedeo Postiglione: struttura ufficiale che ha operato per vari anni con molte iniziative in Italia ed altri paesi con la credibilità e indipendenza di un organismo istituzionale. Da essa, come evoluzione naturale, nacque nel 1992 la Fondazione ICEF (*International Court of the Environment Foundation*), presieduta dal Prof. Giovanni Conso e diretta dal giudice Amedeo Postiglione. Per informazioni sulla storia ed il progetto ICEF: [www.icefcourtpress.org](http://www.icefcourtpress.org).

<sup>17</sup> Si veda A. POSTIGLIONE, *The Global Environmental Crisis: The Need for an International Court of the Environment*, ICEF International Report, 1996, 33-36.

Si tratta di un Progetto integrato di *governance*, non limitato solo alla giustizia, come riconosciuto da autorevole dottrina<sup>18</sup>.

La Fondazione ICEF, anche alla luce della esperienza realizzata in molti anni, vede con favore il Patto Mondiale per l' Ambiente proposto dalla Francia ed è pronta a sostenerlo, perché esso recepisce, in senso politico, quanto affermato fin dal 1989 nella citata Conferenza: "L'ambiente, come diritto fondamentale dell'uomo, è una realtà giuridica a livello internazionale perché una norma primaria, non scritta ma ormai diffusa nella coscienza generale, ne impone il riconoscimento ed il rispetto". Questa fondazione, partendo dalla constatazione che "la crisi ecologica registra una preoccupante accelerazione", proponeva e propone di stimolare i governi a dotare la Comunità internazionale di un adeguato sistema di *governance* con riforme finalizzate a meglio gestire un bene universale comune.

Occorre l'intervento politico, come è già avvenuto nel 1998 a Roma con la creazione della Corte Penale Internazionale, in una Conferenza di governi presieduta dal Prof. Giovanni Conso e patrocinata dal Ministero degli affari esteri: in quella stessa data la Fondazione ICEF proponeva di estendere la competenza penale anche ai crimini ecologici internazionali ed ora il tempo sembra maturo per questo progresso. Vari organismi e persino governi sono già orientati in questa direzione (uno studio sui diversi modelli di *governance* per l'ambiente sarebbe molto interessante).

##### 5. *Rapporto 2015 del Club dei Giuristi francese*

In questa sede merita di essere menzionato il contributo scientifico e propulsivo svolto dal *Club* dei Giuristi francese, creato nel 2007, nel cui ambito opera una Commissione Ambiente diretta dall'Avv. Yann Aguila<sup>19</sup>. Nel novembre 2015 è stato pubblicato un Rapporto avente ad oggetto: *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement. Devoirs des Etats, Droits des Individus*, che sostiene l'idea di un Patto

<sup>18</sup> D. HUNTER – J. SALZMAN – D. ZAELKE, *International Environmental Law and Policy, University Casebook Series*, New York Foundation Press, 1998, p. 502: "This represents one of the most complete and structured proposal to date for a new international environmental system of adjudication and compensation".

<sup>19</sup> Y. AGUILA, *L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2016, p. 563.

Mondiale per l'Ambiente. Questa associazione ha svolto un prezioso lavoro preparatorio per l'evento di Parigi del 24 giugno 2017 di cui si è parlato, raccogliendo il consenso di esperti di vari paesi, tra cui l'Italia. Riteniamo utile riassumere brevemente il contenuto del Rapporto. Si parte da alcune constatazioni di fatto:

- la crisi ambientale globale;
- la carenza di una vera *governance* globale ambientale per la persistenza di un modello solo interstatale del diritto e della società internazionale;
- la necessità di riconoscere l'uomo come nuovo soggetto del diritto internazionale per tutti i diritti umani compreso l'ambiente;
- l'urgenza di assicurare effettività al diritto internazionale dell'ambiente, valorizzando il ruolo delle persone e della società civile;
- la necessità di una giurisdizione obbligatoria per l'ambiente a livello mondiale nella forma più opportuna.

Il Rapporto è diviso in tre parti: garanzie procedurali; garanzie giurisdizionali; garanzie testuali.

- Garanzie procedurali

Si sottolinea la necessità di una presenza della società civile nella fase preventiva di elaborazione delle Convenzioni ambientali e nella fase successiva della loro concreta attuazione: in tal modo viene integrato il ruolo degli Stati in relazione alla costruzione ed effettività del diritto internazionale dell'ambiente;

- Garanzie giurisdizionali

Sono introdotti due meccanismi: la competenza obbligatoria della Corte internazionale di Giustizia; l'accesso alla giustizia internazionale a favore delle persone ed ONG: *“Dans une perspective plus ambitieuse, à terme, on pourrait lier ce sujet à la création d'une organisation internationale en matière d'environnement, souvent évoquée. La politique internationale de l'environnement reposerait ainsi sur un triptyque: Charte universelle ; Cour internationale ; Organisation mondiale de l'environnement. La question est donc d'actualité mais les formes d'une telle juridiction sont encore très ouvertes.”* Il Rapporto si esprime a favore di una giurisdizione internazionale specializzata per l'ambiente a carattere complementare rispetto alle giurisdizioni esistenti.

- Garanzie testuali

Il Rapporto si esprime a favore della approvazione urgente di un Patto Mondiale per l'Ambiente a carattere obbligatorio, pur essendo aperto ad una più completa *governance* sia amministrativa che giurisdizionale.

#### 6. *Prospettive più favorevoli per la Governance Globale per l'Ambiente*

Si può ragionevolmente ritenere che occorra procedere in modo graduale, deciso ed integrato per una vera *governance* globale del Pianeta, attivando tutte le vie possibili in una logica temporale appropriata: contributo della scienza indipendente; contributo della cultura; contributo delle religioni; contributo della Comunità internazionale quale nuovo soggetto giuridico distinto dagli Stati; contributo dei Governi; contributo della società civile; contributo delle persone, veri soggetti del diritto internazionale. L'obiettivo è cambiare la politica dei Governi, rendendoli responsabili giuridicamente dell'ambiente comune verso la comunità umana, davanti a nuove istituzioni internazionali. Qualcosa sta già cambiando se si guarda ad alcune delle iniziative prodotte negli ultimi anni a favore di una *governance* globale ambientale:

- 11 marzo 1989, Dichiarazione de L'Aia di ventiquattro governi patrocinata dal Presidente francese Mitterand a favore di una "Alta Autorità Internazionale per l'Ambiente";

- Dichiarazione dell'Unione Interparlamentare Mondiale a favore di un Tribunale internazionale dell'Ambiente e di un Consiglio di Sicurezza per l'Ambiente in ambito ONU (Conferenza di Washington, 29 aprile - 2 maggio 1990);

- Presa di posizione politica di H.D. Gensher, Ministro degli Esteri tedesco, nel 1991, all'Assemblea delle N.U. a favore di una *International Court of Justice* per i crimini internazionali contro l'ambiente;

- Presa di posizione del Parlamento europeo (Risoluzione) nel 1992 in vista della Conferenza ONU di Rio de Janeiro, su iniziativa del compianto Alex Langer e di vari gruppi, a favore di una "Corte internazionale per l'Ambiente".

- Conferenza ONU di Rio de Janeiro del 1992: prese di posizione a favore di un Tribunale internazionale per l'Ambiente da parte della *Japan Bar Association* e *IBA-International Bar Association*.

- 1993, Unione Europea: studio di fattibilità relativo al Progetto di una Corte internazionale dell'ambiente a cura dell'ufficio studi in Strasburgo.

- Persistenza e serietà di un filone sociale molto sensibile al tema della giustizia climatica: alla COP sul clima di Berlino nel 1996, tutte le ONG tedesche ed austriache rivendicarono un "*Internationales Klima Tribunal*" nella grande sala della *Haus der Kulteren in der Welt* in occasione di una importante Conferenza sostenuta da Eurosolar e dai Verdi tedeschi, in collaborazione anche con la Fondazione ICEF.

- 1996-1998: Campagna di sensibilizzazione diretta dei Governi e dei Capi di Stato ad opera della Fondazione ICEF per ottenere una iniziativa politica a favore della proposta "*Governance Globale Ambientale*" e singole prese di posizione positive di numerosi Capi di Stato o di Governo od altre personalità politiche: esiste un diffuso interesse politico, una consapevolezza sincera ma ancora senza un impegno diretto.

- 2002-2003: l'UNEP, con il sostegno della Banca Mondiale, realizza a Johannesburg e a Nairobi due eventi a favore di un ruolo più incisivo e qualificato delle Corti Supreme di tutti i Paesi per l'applicazione del diritto dell'ambiente e la sua effettività. Favorisce inoltre in Europa la nascita di un *forum* europeo dei Giudici per l'ambiente.

- Nuova proposizione della problematica il 20-21 maggio 2010 presso la sede del Ministero degli Esteri Italiano con la Conferenza internazionale aperta anche ai Governi ed all'UNEP sul tema "*Global Environmental Governance*" (vedi volume ISPRA con lo stesso titolo). Il Ministro Franco Frattini dichiarava: "l'ICEF propone prudentemente l'inizio di un percorso politico che possa avere come interlocutori alcuni Governi e Fori internazionali già esistenti: la proposta di creare un Gruppo di Studio sulla problematica è quindi ragionevole e interessante, perché devono essere valutate tutte le implicazioni per ottenere un risultato condiviso rispetto all'attuale modello."

- Presa di posizione del Parlamento europeo in vista di Rio+ 20 nel 2012 su iniziativa di Vittorio Prodi e suoi colleghi a favore di una Corte Internazionale dell'Ambiente, a dimostrazione di un persistente interesse politico per la *governance* anche in tema di giustizia internazionale.

- 2015: Papa Francesco con l'Enciclica "*Laudato si'*", invoca ripetutamente la creazione di una vera Autorità politica mondiale per l'economia e l'ambiente.

- 2015: Recenti prese di posizione di Capi di Stato del Sud America in vista della Conferenza di Parigi sul clima (es. Presidente dell'Equador) a favore della creazione un Tribunale internazionale per l'Ambiente.

- Creazione di Corti continentali per i diritti umani in Europa, Africa ed Americhe con possibilità in prospettiva di accesso diretto alla giustizia anche per il diritto umano all'ambiente di ogni persona: non solo la salute e l'integrità fisica personale delle generazioni presenti, ma anche di quelle future; non solo il diritto alla vita personale, ma anche il diritto alla vita dell'ecosistema vivente terrestre minacciato dallo sconvolgimento del "sistema" climatico, da stabilizzare.

## 7. Conclusioni

Quando la globalizzazione si è affermata, i poteri forti dell'economia mondiale, della finanza internazionale, del commercio internazionale ne hanno profittato. Per la carenza di regole adeguate e di un modello egualmente globale di *governance*, le crisi ambientali si sono aggravate.

Per equilibrare il sistema sembra saggio rafforzare il ruolo degli Stati nazionali nella difesa dell'ambiente, però con una duplice integrazione istituzionale e strutturale: il ruolo giuridico di veri soggetti di diritto internazionale alla base per ogni persona umana ed al vertice un ruolo sovraordinato della Comunità internazionale. Poiché l'economia nella attuale forma (dominata dalle energie fossili) è dannosa per l'ambiente, occorre prenderne atto e introdurre nel sistema globale la responsabilità diretta delle persone umane in nome di un diritto-dovere umano nuovo e allo stesso tempo responsabilizzare la Comunità internazionale come tale e non solo come somma degli Stati nazionali.

La Comunità internazionale deve esprimere un modello più forte delle Nazioni Unite, create dopo la seconda guerra mondiale, allorché l'ambiente non era emerso come valore giuridico nuovo.

Parlare di *governance* globale dell'ambiente (compresa la giustizia climatica) significa ora spingere il sistema istituzionale verso un nuovo equilibrio ed anticipare la protezione reale delle future generazioni. I

## VERSO UN PATTO MONDIALE PER L'AMBIENTE

governi hanno bisogno di rispetto, ma anche di richiami indipendenti alle loro responsabilità. Questo è possibile nella tradizione e nella logica forte dei diritti e doveri umani. Gli ostacoli politici sono legati ad una economia da cambiare radicalmente, sottoponendola come è logico alle leggi superiori dell'ambiente e della natura.

AMEDEO POSTIGLIONE

AMEDEO POSTIGLIONE

*Verso un Patto mondiale per l'ambiente*

VERSO UN PATTO MONDIALE PER L'AMBIENTE