

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Problemi e prospettive dell'idea di un Patto globale per l'ambiente

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1712508> since 2019-09-30T11:56:18Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Verso un Patto globale per l'ambiente: problemi e prospettive

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento generale del Patto globale per l'ambiente. – 3. Il report del Segretario generale: le lacune del diritto internazionale dell'ambiente. - 4. Le raccomandazioni dell'ad hoc *open-ended working group* per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. – 5. Prospettive future.

Parole-chiave: diritto internazionale dell'ambiente; Patto globale per l'ambiente; Nazioni Unite; diritti umani; attuazione; UNEP.

1. Il 10 maggio 2018 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione dal titolo *Towards a Global Pact for the Environment* (UN Doc. A/RES/72/277 del 10 maggio 2018, *'Enabling resolution'*). L'adozione di questa concisa ma significativa risoluzione arriva a seguito di una iniziativa promossa dalla Francia che, già nel settembre 2017, aveva presentato l'idea di Patto globale per l'ambiente (*Draft Global Pact for the Environment, Preliminary draft of the group of experts*, giugno 2017, disponibile su www.globalpactenvironment.org): il presidente della repubblica francese, Emmanuel Macron, nel contesto della settimana ministeriale della 72° sessione dell'Assemblea generale, aveva, infatti, illustrato tale progetto, in un evento collaterale denominato, appunto, *Summit on a Global Pact for the Environment*, alla presenza di numerosi capi di Stato e di governo, ma soprattutto del Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, e del Direttore esecutivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), Erik Solheim, i quali avevano manifestato il loro interesse e appoggio.

Tale progetto di Patto, come vedremo meglio successivamente, ha origine nell'iniziativa spontanea della società civile internazionale. In particolare, il progetto nasce dall'idea di una rete di giuristi di fama internazionale – professori, giudici, avvocati – provenienti da più di 40 paesi, guidati dalla *Commission environnement* del *think tank* giuridico francese *Club des juristes*, con il supporto dell'accademia di diritto dell'ambiente dell'Unione internazionale per la conservazione della natura (*International union for the conservation of nature* – IUCN) e della sua Commissione mondiale di diritto dell'ambiente. Questa rete si è poi formalizzata in un gruppo di lavoro – *Groupe international d'experts pour le Pacte* (GIEP) – presieduto da Laurent Fabius, presidente del *Conseil constitutionnel* francese e, precedentemente, presidente della nota COP21 di Parigi, che ha redatto il progetto di Patto e presentato per la prima volta l'opera in una solenne conferenza tenutasi il 24 giugno 2017 alla Sorbona. L'iniziativa relativa al Patto, nell'idea originale, dovrebbe portare alla conclusione di uno strumento vincolante di diritto internazionale in seno alle Nazioni Unite, che andrebbe a sintetizzare tutti i principi di diritto internazionale dell'ambiente delineati fin dalle Dichiarazioni di Stoccolma

(Assemblea generale, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, UN Doc. A/RES/2994 del 15 dicembre 1972) e di Rio (Assemblea generale, *Rio Declaration on Environment and Development*, UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) del 12 agosto 1992) al fine di meglio raggiungere gli obiettivi posti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Assemblea generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015).

Visto il grande sostegno e la visibilità dati al progetto, nonché la rilevanza della materia ambientale, non c'è da stupirsi di come l'Assemblea generale delle Nazioni Unite abbia adottato la risoluzione in merito a larga maggioranza: 143 sono state le voci a favore, 5 quelle contrarie – tra cui, di peso, figurano quelle di Stati Uniti e Russia – e 7 gli astenuti. Tale risoluzione, mettendo in rilievo la necessità odierna di affrontare, in maniera completa e coerente, le sfide derivanti dal degrado ambientale che caratterizza la nostra epoca, formula, in particolare, due previsioni importanti. Richiede, innanzitutto, al Segretario generale delle Nazioni Unite di compilare un report tecnico e basato su prove che identifichi ed esamini quali siano le eventuali lacune esistenti nel diritto internazionale dell'ambiente e nei trattati internazionali connessi all'ambiente, in modo da rafforzarne l'attuazione (UN Doc. A/RES/72/277, par. 1). Questo report – *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment* (Assemblea generale, *Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/73/419 del 20 novembre 2018) – presentato alla 73° sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e pubblicato nel dicembre 2018, sarà oggetto di analisi nel terzo punto di questo contributo. La risoluzione, inoltre, prevede la creazione, sotto l'egida dell'Assemblea generale, di un gruppo di lavoro ad hoc che valuti il report e discuta le possibili opzioni per affrontare tali lacune e che, se necessario, consideri la portata, i parametri e la fattibilità dell'adozione di un eventuale nuovo strumento internazionale (UN Doc. A/RES/72/277, par. 2). Dal gruppo di lavoro ad hoc, che si è già riunito in due sessioni a Nairobi, sono attese raccomandazioni per l'Assemblea generale entro la fine della primavera 2019, se opportuno, per la convocazione di una conferenza intergovernativa per l'adozione del Patto o di un altro strumento internazionale.

2. L'intento del Patto globale per l'ambiente è quello di adottare un trattato internazionale vincolante ed onnicomprensivo in tema ambientale, che ricomprenda tutti i principi di diritto internazionale dell'ambiente e metta ordine nella frammentata disciplina dei suoi vari ambiti settoriali – clima, biodiversità, desertificazione, *etc.* – per poter dare coerenza all'intero set di norme in materia (Club des juristes, *White Paper – Towards a Global Pact for the Environment* ('White Paper'), settembre 2017, p. 26, disponibile su www.leclubdesjuristes.com. Vedi anche, quale testo ispiratore, Club des juristes, *Renforcer l'efficacité du droit*

international de l'environnement – Devoirs des Etats, droits des individus, novembre 2015, disponibile su www.leclubdesjuristes.com). Si tratterebbe quindi di un *umbrella text*, ossia di un accordo onnicomprensivo costituito da disposizioni giuridicamente vincolanti di ampia portata: le convenzioni settoriali dovrebbero essere analizzate ed interpretate alla luce del Patto quale «general, cross-cutting, universal reference instrument constituting the cornerstone of international environmental law» (White Paper, cit., p. 16 ss.). In un audace slancio contenuto nella prefazione del White Paper, proprio Fabius ha sostenuto che il Patto globale dovrebbe dar luogo alla creazione di una terza generazione di diritti fondamentali, collegati alla protezione dell'ambiente, nel solco dei due Patti adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966 sui diritti civili e politici e su quelli economici, sociali e culturali (White Paper, cit., p. 4. Si veda anche J. Raith, “The ‘Global Pact for the Environment’ – A new instrument to protect the planet?”, in *Journal for European Environmental & Planning Law* 15/2018, p. 3 ss., p. 4).

Per quanto questa affermazione possa sembrare innovativa, va sottolineato che l'idea – o quanto meno l'ambizione – di codificare i principi di diritto internazionale dell'ambiente in uno strumento internazionale vincolante non è nuova, anzi è risalente nel tempo. Già nel report della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del 1987 *Our common future* – il Brundtland report – si leggono chiaramente due raccomandazioni per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite: la preparazione, in una prima fase, per evitare dubbi sul suo valore vincolante, di una dichiarazione universale e successivamente, sulla base di quest'ultima, l'adozione di una convenzione per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile (World Commission on Environment and Development, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, 10 marzo 1987, capitolo 12, sezione 5.2, par. 85–86, disponibile su www.sustainabledevelopment.un.org, ('Brundtland report')). Possiamo considerare la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo del 1992 il punto più vicino alla formulazione consensuale di una serie di principi per la governance ambientale globale, ma nulla si avvicina all'adozione di una convenzione vincolante (Y. Aguila e J.E. Viñuales, “A Global Pact for the Environment: Conceptual Foundations”, in *A Global Pact for the Environment – Legal Foundations*, Y. Aguila e J.E. Viñuales (eds.), Cambridge, 2019, p. 12 ss.). I tentativi portati avanti dall'Unione internazionale per la conservazione della natura, che ha sviluppato un *Draft International Covenant on Environment and Development* sulla base delle raccomandazioni del Brundtland report, non hanno, infatti, avuto successo, né nel corso della Conferenza di Rio del 1992, dove IUCN aveva cercato di introdurre discussioni sulla bozza di testo, né successivamente (si è ormai giunti ad una quinta, aggiornata, versione della bozza, sempre redatta da IUCN in collaborazione con l'*International Council of Environmental Law*: IUCN, *Draft International Covenant*

on Environment and Development, 5° ed., 2017, disponibile su www.sustainabledevelopment.un.org).

Contrariamente alla bozza di *covenant* disposta dalla IUCN, il progetto di Patto globale per l'ambiente è un testo piuttosto snello e conciso, di soli 26 articoli. Di grande importanza sono i primi due articoli che sanciscono il diritto ad un ambiente ecologicamente sano (art. 1) e il dovere, degli Stati ma anche di ogni persona fisica e giuridica, di prendersi cura dell'ambiente (art. 2). L'inclusione del diritto ad un ambiente salubre, ovvero di una concezione antropocentrica in un trattato che ha come obiettivo la protezione dell'ambiente, non deve sorprenderci. Si tratta di un diritto che ha ormai acquisito una consacrazione a livello internazionale: oltre ad essere già presente nel Brundtland report (par. 81-84), il tema di un diritto umano ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile è stata analizzato fin dal 2012 dal Consiglio dei diritti umani, attraverso i rapporti stesi da un esperto indipendente (si veda il rapporto preliminare del Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox, UN Doc. A/HRC/22/43 del 24 dicembre 2012). Sottolineando l'importanza del mandato, il Consiglio dei diritti umani ha deciso, nel 2015, di dar vita alla funzione di *Special Rapporteur on human rights and the environment*. Bisogna inoltre evidenziare come un centinaio di Stati abbiano già inserito il concetto di diritto umano ad un ambiente sano nelle loro costituzioni (si veda, in dettaglio, D.R. Boyd, "The Right to a Healthy and Sustainable Environment", in *A Global Pact for the Environment – Legal Foundations*, Y. Aguila e J.E. Viñuales (eds.), Cambridge, 2019, p. 30 ss.) e come i sistemi regionali di protezioni dei diritti dell'uomo lo abbiano fatto proprio (Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, 1981, art. 24; Protocollo di San Salvador Convenzione americana dei diritti umani, 1988, art. 11; Convenzione europea dei diritti umani, 1950, art. 8 come interpretato a partire da Corte europea dei diritti umani, *Lopez Ostra v. Spain*, ricorso n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994. Si veda inoltre P.M. Dupuy e J.E. Viñuales, *International Environmental Law*, 2° ed., Cambridge, 2018, p. 374 ss.). L'inserimento del diritto ad un ambiente sano in uno strumento internazionale di protezione ambientale risulta particolarmente interessante perché, vista l'ampia formulazione dell'articolo 1 del progetto di Patto, secondo il quale ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente ecologicamente sano adeguato alla sua salute, al suo benessere, alla sua dignità, alla sua cultura ed alla propria realizzazione, per la prima volta sembra essere accordato agli individui un diritto umano a vivere in un ambiente non degradato, senza che questo sia connesso a violazioni del diritto alla salute o alla proprietà (J. Raith, *op. cit.*, p. 8). Sebbene il progetto di Patto non fornisca un meccanismo giuridico per invocare direttamente l'inosservanza del diritto, tale strumento potrebbe comunque aumentare l'efficacia del diritto dell'uomo ad un ambiente salubre, rendendo tale diritto di applicazione universale, così da assumere una funzione di garanzia per tutti gli esseri

umani e per l'ambiente in cui vivono (Boyd, *op. cit.*, p. 36). Sia l'attuale che il precedente *Special rapporteur* per i diritti umani e l'ambiente, David R. Boyd e John H. Knox, hanno salutato con favore l'inclusione del diritto ad un ambiente sano nel testo del Patto in quanto l'assenza di un tale diritto dell'uomo universalmente riconosciuto costituisce un'importante lacuna nel panorama internazionale, che le Nazioni Unite, attraverso l'adozione di un accordo globale, potrebbero finalmente colmare (si veda "Global Perspectives on a Global Pact for the Environment", in *Columbia Center on Sustainable Investment*, 19 settembre 2018, disponibile su www.ccsi.columbia.edu; M. Young, "Global Pact for the Environment: Defragging international law?", in *EJIL:Talk!*, 29 agosto 2018, disponibile su www.ejiltalk.org).

Proseguendo nella lettura della bozza di Patto troviamo poi la codificazione dei già noti principi di diritto internazionale dell'ambiente, sviluppatasi in trattati, attraverso il diritto consuetudinario o negli strumenti di *soft law*. All'articolo 3 viene definito il principio di sviluppo sostenibile insieme a quello di integrazione, quale metodo per raggiungere un tale livello di sviluppo, mentre l'articolo seguente si concentra sull'equità intergenerazionale. L'articolo 5 si focalizza sul principio di prevenzione nelle sue diverse componenti: l'obbligo per ogni parte di prevenire qualunque degrado ambientale (*no harm*); il dovere di assicurare che un danno transfrontaliero non venga commesso (*transboundary harm*); il dovere – in determinati casi – di svolgere una valutazione di impatto ambientale (*environmental impact assessment* – EIA); ed infine, l'obbligazione per gli Stati di agire con *due diligence*. L'articolo 6 codifica, finalmente, il controverso principio di precauzione, che da approccio precauzionale, che non ha ancora raggiunto lo status di diritto internazionale consuetudinario, diventerebbe pertanto vincolante per ogni parte. L'articolo 7 dispone che tutte le misure necessarie dovranno essere prese per assicurare rimedio ai danni ambientali, mentre quello successivo statuisce che i costi relativi a casi di inquinamento o di degradazione ambientale devono essere sostenuti da chi li ha originati, fissando quindi il *polluter-pays principle*. Gli articoli 9, 10 e 11 si riferiscono ai principi di democrazia ambientale – partecipazione pubblica, accesso all'informazione e alla giustizia in materia ambientale – riprendendo le definizioni contenute nelle convenzioni regionali di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, del 25 giugno 1998) ed in quella più recente di Escazù, relativa all'America latina e ai Caraibi (Commissione economica per l'America latina e i Caraibi delle Nazioni Unite (ECLAC), *Regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean*, UN Doc. LC/CNP10.9/5 del 4 marzo 2018). Di grande interesse sono gli articoli 12, 13 e 14 i quali, rispettivamente, pongono previsioni sull'educazione ambientale, sulla

promozione di ricerca e innovazione e sul ruolo di attori non-statali e enti locali. L'articolo 15 prende in considerazione il problema della larga disapplicazione, o mal applicazione, dei trattati internazionali concernenti l'ambiente e, andando a ribadire un principio antico come quello di *pacta sunt servanda*, afferma che le parti hanno il dovere di adottare, a livello statale, leggi sull'ambiente che siano effettive e di assicurare la loro attuazione ed esecuzione. Molto rilevanti sono anche gli articoli 16 e 17 che vanno ad inserire nel Patto due nuovi principi connessi all'ambiente, il principio di resilienza – come capacità di adattamento e ripresa in seguito al degrado ambientale – e quello di non regressione, quest'ultimo – forse – ispirato dall'Accordo di Parigi che, con le sue *progressive nationally determined contributions*, è infatti irreversibile (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, *Adoption of the Paris Agreement*, UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 del 12 dicembre 2015, art. 4.3). L'articolo 18 del progetto di Patto consacra il principio di cooperazione, mentre quello seguente si occupa della protezione dell'ambiente in caso di conflitti armati. Il principio di *common but differentiated responsibilities* è confinato nell'articolo 20, intitolato “*Diversity of national situations*”, in quanto trattasi di un concetto molto politicizzato che, se declinato in molteplici aspetti, potrebbe mettere a rischio la protezione dell'ambiente in via generale. Gli ultimi 6 articoli, infine, contengono clausole finali, tra cui la creazione di un meccanismo di controllo della conformità delle parti ai dettami del Patto, di natura facilitativa (art. 21), sulla falsariga del *compliance committee* introdotto all'articolo 15 dell'Accordo di Parigi.

Come è facile immaginare, sono sorte molte discussioni sulla necessità di un Patto globale per l'ambiente, sulla sua legittimità e sui tentativi di dare coerenza e unità alla materia (si veda, ad esempio, S. Biniaz, *10 Questions to Ask About the Proposed 'Global Pact for the Environment'*, in *Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law*, agosto 2017, disponibile su www.columbiaclimatelaw.com; L.J. Kotzé e D. French, “A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for *Lex Anthropocenae*?”, in *International Environmental Agreements* 2018, p. 811 ss.; C.R. Payne, “A Global Pact for the Environment”, in *ASIL Insights*, 5 settembre 2018, disponibile su www.asil.org; “Global Perspectives on a Global Pact for the Environment”, cit.). Non è questa la sede per spingersi in valutazioni di questo tipo; nondimeno è necessario sottolineare che il progetto di Patto non ha, al momento, alcun valore legale vincolante – anche se può aiutare a ricostruire consuetudine – e che, fin dalla redazione del testo da parte del GIEP, era chiaro che l'adozione di uno strumento finale sarebbe dovuta passare attraverso la negoziazione di un nuovo documento da parte delle Nazioni Unite (P. Thieffry, “The Proposed Global Pact for the Environment and European Law”, in *European Energy and Environmental Law Review* 2018, p. 182 ss., p. 183). Allo stesso tempo, tuttavia, il progetto, sostenuto da oltre un centinaio di esperti di diritto ambientale che ritengono matura e realistica

l'azione, costituisce una sorta di *proof of concept* che dà credibilità e fiducia ai futuri negoziati (Y. Aguila e J.E. Viñuales, *op. cit.*, p. 23).

Ad ogni modo, come vedremo nella sezione successiva, né l'*Enabling resolution* né il report del Segretario generale delle Nazioni Unite si riferiscono, se non solamente nel titolo, al progetto di Patto globale per l'ambiente, il che ha affievolito il dibattito in corso (S. Biniaz, "The UNGA Resolution on a 'Global Pact for the Environment': A Chance to Put the Horse Before the Cart", in *Climate Law Blog*, Sabin Center for Climate Change Law, 16 agosto 2018, disponibile su www.blogs.law.columbia.edu).

3. Il report *Gaps in international environmental law and environment-related instrument: towards a global pact for the environment* ha un'importanza fondamentale in quanto, oltre a costituire una solida e completa analisi della materia, è il primo rapporto in assoluto di un Segretario generale delle Nazioni Unite avente ad oggetto il diritto internazionale dell'ambiente (World Commission on Environmental Law of the International Union for the Conservation of Nature (IUCN), International Council of Environmental Law (ICEL), International Group of Experts for the Pact (GIEP), *Note on the United Nations Secretary-General's Report, 'Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment'*, 10 dicembre 2018, disponibile su www.iucn.org). Scopo del rapporto era quello di evidenziare le lacune che caratterizzano il diritto internazionale dell'ambiente, anche nei trattati internazionali che hanno obiettivi diversi dalla protezione ambientale, in modo da poter identificare gli spazi in cui rafforzarne l'attuazione e servire da base per le discussioni dell'ad hoc *open-ended working group* di Nairobi.

Il report prende in considerazione cinque aree in cui le lacune del diritto internazionale dell'ambiente sono evidenti, andando a comporre un'analisi, non solo di questi *gaps*, ma anche di tutte le mancanze e inadeguatezze della materia: carenze concernenti i principi di diritto internazionale dell'ambiente, i regimi settoriali esistenti, gli strumenti internazionali in qualche modo legati alla protezione dell'ambiente, la governance ambientale globale e l'attuazione ed effettività delle norme. Le categorie di lacune evidenziate sono molteplici e di diversa portata. Innanzitutto, siccome gli strumenti giuridici per la protezione dell'ambiente si sono sviluppati senza una strategia globale e non hanno una struttura coerente, sono stati rilevati alcuni *blank spots*, ovvero delle aree in cui non esiste una regolamentazione giuridica vincolante a livello internazionale, come nel caso dell'uso sostenibile delle foreste, dell'inquinamento marino da plastica o della difesa del suolo (*Gaps in international environmental law*, cit., par. 41). Per quanto riguarda i principi di diritto internazionale dell'ambiente, vengono passati in rassegna gli stessi principi presenti del progetto di Patto, eccezion fatta per quello di resilienza e di equità intergenerazionale. Il report evidenzia come non essendoci un unico quadro

normativo che definisca ciò che può essere caratterizzato come regole e principi di applicazione generale, il loro status, così come l'ambito di applicazione e la portata, rimane incerto, foriero di interpretazioni diversificate e spesso incoerenti, che impattano negativamente sull'applicazione delle norme ambientali a livello statale. Per risolvere questo problema, il report dichiara esplicitamente che uno strumento internazionale, comprensivo e unitario, che possa chiarire il raggio d'azione di ogni principio è necessario, quasi a voler dare una prima raccomandazione – neanche troppo nascosta – al *working group (Gaps in international environmental law*, cit., par. 10). Tale codificazione dovrebbe risultare utile anche a colmare le lacune relative ai vari regimi ambientali settoriali, i quali costituiscono quasi dei compartimenti stagni, che non dialogano tra loro e che quindi mancano di uniformità, creando potenziali sovrapposizioni e contrasti (secondo la banca dati ECOLEX esistono oggi più di 500 accordi ambientali multilaterali: www.ecolex.org). Anche al fine di migliorare la governance ambientale, gli organismi intergovernativi creati dai diversi accordi internazionali in materia di ambiente dovrebbero cooperare maggiormente, auspicabilmente sotto l'egida di UNEP (*Gaps in international environmental law*, cit., par. 79-38). La stessa necessità di stabilire sinergie e armonia si ritrova nel rapporto tra ambiente e altri settori del diritto internazionale: sebbene il report del Segretario generale dovesse essere focalizzato anche sulla relazione tra diritto internazionale dell'ambiente e altri trattati internazionali che indirettamente toccano la materia, ad esempio commercio e investimenti, il documento non si concentra forse sufficientemente sul tema. Anche in questo caso, sicuramente, un insieme completo di principi potrebbe servire a riconciliare gli obiettivi economici e sociali con quelli ambientali (*Note on the United Nations Secretary-General's Report*, cit., p. 14). Tra tutte le sfide ambientali, la lacuna più grande resta comunque la mancanza di un'attuazione efficace di molti accordi multilaterali sull'ambiente (*Gaps in international environmental law*, cit., par. 86). Un'effettiva applicazione del diritto internazionale dovrebbe essere un elemento chiave per assicurare un'adeguata protezione dell'ambiente, ma i trattati in materia sono generalmente mal implementati a livello nazionale, spesso a causa di insufficienza di risorse finanziarie o di mancanza di capacità tecnica o, peggio ancora, di assenza di volontà politica. I possibili rimedi richiedono maggior coordinamento e cooperazione tra Stati e con UNEP, nonché la promozione di assistenza legale, di istruzione e di formazione in materia di diritto ambientale (*Note on the United Nations Secretary-General's Report*, cit., p. 18).

In sintesi, tutte le carenze analizzate – frammentarietà della legislazione ambientale, sia a livello dei principi che a livello di norme relative a regimi settoriali; disorganicità della governance ambientale globale; mancanza di una visione onnicomprensiva; insufficienze attuative – possono essere ricondotte ad una sola causa: una grave incertezza sulla portata e sull'interpretazione dei principi di diritto internazionale dell'ambiente.

4. È sulla base del contenuto del report del Segretario generale delle Nazioni Unite, per accordo generale non soggetto a negoziazioni (si veda *Co-Chairs' Summary of the First Substantive Session of the Ad Hoc Open Ended Working Group* del 29 gennaio 2019, disponibile su www.wedocs.unep.org), che l'ad hoc *open-ended working group* istituito dell'*Enabling resolution* dell'Assemblea generale ha iniziato le proprie discussioni. Le tre sessioni sostanziali del gruppo di lavoro sono aperte anche alla partecipazione, come osservatori, delle ONG che godono dello status di organismo consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e di quelle che sono state accreditate ai più importanti summit e conferenze sull'ambiente (*Enabling resolution*, UN Doc. A/RES/72/277, par. 4). Invero, come a voler sottolineare l'importanza accordata al loro ruolo dall'articolo 14 del progetto di Patto, sono gli attori non-statali che rappresentano un potente motore del dibattito.

Le discussioni del gruppo di lavoro sono state principalmente focalizzate sulle possibili opzioni per affrontare le evidenziate lacune del diritto internazionale dell'ambiente. Le prime preoccupazioni sollevate dalle delegazioni ineriscono alla garanzia che i propri lavori non vadano a minare quanto finora è stato sviluppato in tema di diritto internazionale dell'ambiente né ad indebolire i regimi settoriali esistenti, regolati da altri accordi internazionali (come d'altronde era già statuito al paragrafo 9 dell'*Enabling resolution*). Un dibattito si è poi generato sull'interpretazione del termine *gap* (il che era stato previsto da S. Biniaz "The UNGA Resolution on a 'Global Pact for the Environment'", cit.): la maggior parte delle delegazioni è concorde nell'adoperare un'ampia concezione di *gap*, che possa ricomprendere il concetto di lacuna, ma anche quello di carenza e di sfida, elaborazione che – giustamente – sembra quella usata anche dai relatori del report.

Venendo al confronto sui principi, le opzioni proposte per contrastare le difficoltà legate alla loro interpretazione, difficile attuazione e incoerenza comprendono varie ipotesi, tra cui lo svolgimento di ulteriori negoziati intergovernativi, la creazione di una Corte internazionale per l'ambiente e, soprattutto, la negoziazione di un nuovo strumento internazionale. Riguardo a quest'ultima ipotesi, le delegazioni hanno espresso diverse idee quanto alla natura e alla forma di tale strumento, che potrebbe quindi essere un trattato vincolante, come una dichiarazione politica di alto livello oppure un documento dell'Assemblea generale. In relazione alla mancanza di cooperazione e sinergia nella governance del diritto internazionale dell'ambiente, numerose delegazioni hanno sottolineato come il potenziamento del ruolo di UNEP potrebbe risolvere il problema, tanto più che tale valorizzazione era già prevista nella dichiarazione prodotta durante la conferenza di Rio+20 (Assemblea generale, *The future we want*, UN Doc. A/CONF.216/L.1 del 19 giugno 2012, par. 88). Per quanto riguarda, infine, l'insufficienza – o, secondo alcune delegazioni, la sfida – dell'implementazione del diritto internazionale dell'ambiente, le principali soluzioni prospettate sono il

rafforzamento di UNEP, quale organismo in grado di fornire misure concrete ed innovative atte ad assicurare, soprattutto dal punto di vista finanziario, il supporto necessario ai paesi in via di sviluppo, e la richiesta all'Assemblea generale di tracciare un elenco di buone pratiche e modelli rispettosi dell'ambiente nella partnership pubblico-privata (si veda *Co-Chairs' oral summary of discussion* del 26 marzo 2019, disponibile su www.wedocs.unep.org).

Alla vigilia dell'ultima *substantive session* del gruppo di lavoro, i due presidenti – Amal Mudallali, ambasciatrice e rappresentante del Libano alle Nazioni Unite, e Francisco Duarte Lopes, ambasciatore e rappresentante permanente del Portogallo – hanno delineato quali saranno gli elementi che probabilmente, in seguito all'ultima discussione del *working group*, saranno oggetto di raccomandazione per l'Assemblea generale (*Co-Chairs' non paper, Draft elements of recommendations to the seventy-third session of the General Assembly* del 25 aprile 2019, disponibile su www.wedocs.unep.org). Sulla base delle discussioni tenutesi nelle sessioni precedenti, le esortazioni dovrebbero, innanzitutto, puntare a dare piena attuazione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (si veda sul punto T. Parejo-Navajas, "The Proposed Global Pact for the Environment: A Framework for Consistent Realisation of the Sustainable Development Goals", in *Environmental Policy and Law* 2018, p. 256 ss.). Passando alle raccomandazioni sostanziali, invece, alcune tra le proposte dal gruppo di lavoro dovrebbero essere le seguenti: promozione di ulteriore attività di analisi sui principi di diritto internazionale dell'ambiente; appello agli organismi intergovernativi dei diversi accordi ambientali multilaterali a lavorare per rafforzare la cooperazione e il coordinamento; invito nei confronti di UNEP a sviluppare strategie, nel quadro delle Nazioni Unite, per supportare al meglio gli Stati membri nell'attuazione delle norme internazionali ambientali e nell'integrazione delle politiche ambientali in altri settori. Infine, cosa più importante per questo contributo, per quanto concerne la maniera di procedere alla chiusura dei lavori del gruppo ad hoc, il *working group* dovrebbe richiedere all'Assemblea generale la convocazione di una *high level conference* delle Nazioni Unite, preceduta dall'istituzione di un comitato di preparazione, per l'adozione di uno strumento internazionale – la cui natura non è ancora identificata – al fine di rafforzare l'applicazione del diritto internazionale dell'ambiente.

5. È indubbio, in base alle lacune evidenziate dal report del Segretario generale delle Nazioni Unite, che una miglior implementazione degli accordi internazionali in materia di ambiente è necessaria. Sembra anche ormai verosimile che una nuova conferenza internazionale in tema di consolidamento del diritto internazionale dell'ambiente sarà convocata nel prossimo futuro. Sulla natura dello strumento che verrà adottato alla fine di tale conferenza, invece, non vi sono certezze; tutte le opzioni sono ancora in gioco: una dichiarazione politica, una risoluzione dell'Assemblea generale, la firma di un trattato. Chiaro è che, alla luce dei lavori

portati avanti dal Gruppo di esperti sul Patto e dall'interesse dimostrato dalla comunità internazionale per l'iniziativa, la soluzione auspicabile sarebbe l'adozione di un accordo multilaterale vincolante, di un *Global Pact for the Environment* ridefinito e concertato da Stati e stakeholders. In attesa di conoscere quali saranno gli sviluppi, a partire dal grado di *engagement* che avrà il comitato di preparazione della conferenza, bisogna comunque sottolineare come l'*Enabling resolution* ed i lavori del gruppo di lavoro ad hoc sul progetto di Patto sulla base del *Secretary-General's report* abbiano avuto il merito di riaprire le discussioni in tema di diritto internazionale dell'ambiente in un alto forum quale quello delle Nazioni Unite: un primo passo che, seppur non sufficiente vista l'attuale emergenza ambientale e climatica, sarà sicuramente influente nelle future negoziazioni.

Sophie Domaine*

Towards a Global Pact for the Environment: problems and perspectives

This contribution aims at illustrating the current developments regarding the Global Pact for the Environment initiative, set forth, under French proposal, by the 2018 General Assembly resolution A/RES/72/277. An overview of the draft Pact is provided before starting analysing the content of the UN Secretary General report on "Gaps in international environmental law and environmental-related instrument: towards a global pact for the environment", which was requested by the mentioned resolution. On the basis of this report, an ad hoc open-ended working group, set up by the General Assembly, discussed possible options to address those gaps and it is expected to make recommendations in Spring 2019 on the convening of an intergovernmental conference to adopt an international instrument for a better protection of the environment.

Keywords: International Environment Law; Global Pact for the Environment; United Nations; human rights; implementation; UNEP.

* Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni presso l'Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, Lungo Dora Siena, 100 – 10124, Torino, sophie.domaine@unito.it