

A. Cosseddu - M. G. Rigatelli, Ambiente e Diritti. Tra responsabilità e partecipazione, Aracne Editrice, Canterano (RM) 2017, pp. 123-161

La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali

VINCENZO BUONOMO*

SOMMARIO: 1. Introduzione, 125 – 2. Una complessa e sistematica evoluzione, 131 – 3. Le questioni problematiche e i segni positivi del dibattito aperto, 137 – 4. Principi generalmente acquisiti? Il caso della “Dichiarazione di Rio”, 142 – 5. Un caso tipico: la responsabilità per danno ambientale, 151 – 6. Conclusioni: tra diritto dell'ambiente e diritto all'ambiente, 159.

1. Introduzione

«[L]’ambiente non è un’astrazione, ma lo spazio in cui vivono gli esseri umani e da cui dipende la qualità della loro vita e la loro salute, compresa quella delle generazioni future»¹. Così la Corte Internazionale di Giustizia sintetizza come per il diritto internazionale sia essenziale considerare, e quindi regolare, la stretta connessione tra la vita umana sulla terra e la tutela dei differenti ecosistemi che rendono possibili le condizioni di vita e concorrono a costituire l’ambiente naturale.

Siamo di fronte ad un approccio che spiega perché la tutela ambientale impegni l’ordinamento internazionale in termini di protezione, conservazione e valorizzazione, configurandolo quale specifico sistema di regole posto a garantire adeguatamente un interesse ormai consolidato nella prassi di relazione tra gli Stati e considerato comune all’umanità². Difatti nel processo di maturazione ed elaborazione

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Pontificia Università Lateranense (Roma-Italia).

1. *Parere consultivo sulla liceità dell’impiego di armi nucleari*, 8 luglio 1996, in *CIJ, Recueil 1996*, pp. 241-242.

2. Le riflessioni che seguono costituiscono una traccia minima sulla questione, limitando la loro funzione espositiva alla presentazione generale della normativa internazionale. Per maggiori approfondimenti in ampia prospettiva si vedano tra gli altri: DUPUY P.M., VIÑUALES J.E., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge

delle regole internazionali nella fase contemporanea, la tutela ambientale si è gradualmente collocata come uno dei settori essenziali per un'ordinata convivenza nella Comunità internazionale, e cioè come un punto di riferimento per la costruzione di un ordine internazionale realmente congeniale al pieno sviluppo della persona e dei popoli, come pure all'affermarsi del ruolo della società civile anche nei rapporti internazionali³. Si tratta, dunque, di una regolazione internazionale funzionale non solo allo Stato apparato, ma ad una relazionalità che coinvolge le comunità e le persone anche nelle loro forme di organizzazione. Questa specificità sostanziale del diritto internazionale dell'ambiente, e la conseguente sistematica delle sue norme, può essere fondata sulla maturazione di un principio di *soft-law* nei primi anni ottanta del secolo scorso, secondo il quale «l'umanità fa parte della natura e la vita dipende dal funzionamento ininterrotto dei sistemi naturali che sono fonte di energia e di prodotti alimentari»⁴. A questo si aggiunge che i problemi connessi all'ambiente non sono confinabili ai soli aspetti tecnici, ma si pongono come espressione di rapporti politici, economici e giuridici tra i membri della Comunità internazionale. Il dibattito apertosi riguarda in particolare la condotta degli Stati, divisa tra l'atteggiamento volto a trovare risposte alle questioni ambientali nel solo ambito del proprio ordinamento interno e, all'opposto, la tendenza a internazionalizzare ogni tipologia di tutela. Intorno a questa dualità, spesso conflittuale, ruota tutto il processo di accertamento di principi generali, di elaborazione di linee d'indirizzo (*soft-law*) e di normative particolari nel quadro dell'ordinamento internazionale.

Nella graduale maturazione che il diritto internazionale convenzio-

2015; SAND F., PEEL J., *Principles of International Environment Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2012³; HUNTER D., SALZMAN J., ZAELEKE D. (eds.), *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 2007³; KISS A., SHELTON D. (eds.), *Guide to International Environmental Law*, Nijhoff Pub., Tjhe Hague-London-Boston, 2007; ATAPATTU S.A., *Emerging Principles of International Environmental Law*, Transnational Pub., Ardsley, 2006; ARBOUR J.M., LAVALLÉE S. (dir.), *Droit international de l'environnement*, Bruylant, Cowansville-Bruxelles, 2006.

3. Sul ruolo della società civile cfr. GISFREDI P., *Ambiente e sviluppo. Analisi di una controversia irriducibile*, Franco Angeli, Milano, 2002; CHASEK P.S. (ed.), *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, UNU Press, Tokyo-New York, 2000, pp. 81-163.

4. *Carta Mondiale della Natura*, Preambolo (adottata con la Risoluzione 37/7 dell'Assemblea Generale del 28 ottobre 1982).

nale in materia ambientale — conservazione, tutela, recupero — ha conosciuto dal 1972 a seguito delle conclusioni della *Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano*, può essere individuato un duplice percorso di produzione normativa, che si è accentuato nel corso degli ultimi anni, la cui differenza — se si tralasciano gli aspetti formali e più generali — è data dalla finalità delle norme elaborate:

- a) il primo è rappresentato dalla tendenza a prevedere e predisporre una normativa quadro entro cui far convergere la volontà e la conseguente condotta degli Stati in materia. La normativa quadro punta a definire criteri oggettivi formulati sulla base di principi generalmente riconosciuti da tutti i soggetti dell'ordinamento internazionale o verso i quali si ritiene esista almeno una *opinio iuris*;
- b) il secondo è invece finalizzato alla definizione di “norme di condotta” per interventi settoriali, riferiti cioè a singoli aspetti compresi nel più vasto ambito della questione ambientale. Infatti le norme di condotta sono rivolte a quei particolari ambiti in cui direttamente sono posti in discussione gli interessi degli Stati: si tratta cioè di aspetti che hanno limitato la possibilità di un intervento esclusivo della legislazione interna dei singoli Paesi.

Il tipo di approccio settoriale, pur rispondendo ad effettive esigenze, presenta lo svantaggio di essere troppo frammentato e pertanto fonte di norme — e conseguenti comportamenti — che possono differire tra Paesi o tra gruppi di Paesi, piuttosto che prospettare degli standard comuni come è invece per le norme quadro.

Nel caso della tutela ambientale, inoltre, il principale problema dell'ordinamento internazionale risiede nel rapporto tra la sovranità degli Stati e l'ambiente naturale: la protezione internazionale dell'ambiente presuppone, infatti, una presa di coscienza del fatto che le scelte degli Stati e dei Popoli sono sempre più condizionate dal fattore dell'interdipendenza, che richiede, come risposta, delle misure di solidarietà da tradurre sul piano giuridico con norme uniformi o almeno di analoga portata. Una valutazione anche minima evidenzia che tale aspettativa sembra sfuggire alla condotta perseguita dagli Stati sul piano degli impegni — anche vincolanti — assunti nell'ordinamento internazionale

poiché il cammino verso questa presa di coscienza richiede un previo passaggio: la considerazione del concetto di sovranità non come sinonimo di dominio esclusivo, di potere assoluto dello Stato all'interno delle sue frontiere, perché questo sarebbe in diretta contrapposizione ad una tutela internazionale dell'ambiente. Infatti, al momento, solo la gravità del problema ha di fatto interpretato in senso limitativo il concetto di sovranità: di fronte al danno ecologico le frontiere non costituiscono più una protezione⁵, mentre la prevenzione del danno implica per lo Stato un comportamento attivo anche a vantaggio della tutela ambientale degli altri Stati.

In effetti, stando ai parametri propri del diritto internazionale — in generale, ma anche in materia ambientale — emerge una tipica nota caratteristica: la portata e gli effetti delle norme sono da riferire esclusivamente all'atteggiamento dei soggetti dell'ordinamento stesso, per poi confrontarsi con la prassi internazionale. In sostanza gli Stati tendono a porsi come esclusivi "interpreti" delle regole che dovrebbero ordinarne la condotta. Una prospettiva questa che le contemporanee tendenze del diritto internazionale tentano di superare, opponendo l'esistenza di interessi generali propri dell'umanità, di fronte ai quali gli Stati, o il loro esclusivo intervento, restano subordinati. E la materia ambientale — ed è già stato così per altre, come quella dei diritti umani — offre notevoli spunti a questa prospettiva, anzi sempre più va a costituirne un fondamento. Infatti, accanto a norme di origine consuetudinaria e pattizia, l'ordinamento internazionale in materia ambientale ha definito principi generali che, sganciati da una stretta reciprocità, si pongono come inderogabili da parte della normativa ordinaria e allo stesso tempo sono la principale fonte di ispirazione e di limitazione di ogni altra normativa ad essi subordinata, in particolare quella codificata in accordi e convenzioni⁶.

Allo stesso tempo non può essere dimenticato che la particolare

5. Interessanti in proposito le riflessioni di KOHLI A., SØRENSEN G., SOWERS J., *States and Sovereignty: Introduction*, in CHASEK P.S. (ed.), *The Global Environment in the Twenty-First Century*, cit., pp. 15-21.

6. Ciò è ancor più vero in relazione al moltiplicarsi di convenzioni di cui simultaneamente uno Stato è parte. Quali norme sono prevalenti? Tale tendenza è stata definita come *Treaty Congestion*, cfr. BROWN WEISS E., *New Directions in International Environmental Law*, in UNITED NATIONS, *INTERNATIONAL LAW AS A LANGUAGE FOR INTERNATIONAL RELATIONS*, The Hague 1996, pp. 273 ss.

struttura della Comunità internazionale e soprattutto l'atteggiamento dei suoi soggetti, mostrano come sul piano generale è più arduo poter prospettare una regolamentazione giuridica della questione ambientale. A ciò tra l'altro concorre l'evidente diversificazione tra sistemi giuridici e tecniche normative configurati in modo spesso differente nei singoli Stati, difficoltà almeno parzialmente superata con la normativa internazionale espressa a livello di singole aree geopolitiche, specie attraverso l'attività di forme di Organizzazione internazionale che in esse operano. Indicativa in questo senso appare l'area dell'Unione Europea, che con una costante evoluzione nell'interesse e nella regolamentazione per il settore ambientale costituisce oggi un interessante punto di riferimento per la legislazione e la condotta di 27 Stati, soprattutto con la recezione di alcuni principi cardine della normativa internazionale in materia ambientale: l'inserimento in ogni politica della componente ambientale, la prevenzione, l'eliminazione alla fonte del danno ambientale, il risarcimento per il danno determinato (*polluter-pays*)⁷.

7. Bastano qui dei rapidi accenni, essendo la materia oggetto di ottime trattazioni specifiche: tra gli altri JANS J.H., *European Environmental Law*, Europeam Law Pub., Groningen, 2008³; DAVIES P.G.G., *European Union Environmental Law: an Introduction to Key Selected Issues*, Aldershot, Ashgate, 2004; KRAMER L., *European Environmental Law*, Aldershot, Ashgate, 2003; MALJEAN-DUBOIS S., *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, *La Documentation française*, Paris, 2000; THIEFFRY P., *Droit européen de l'environnement*, Dalloz, Paris, 1998; DE LA ROCHÈRE D.J., *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en oeuvre et perspectives*, *La Documentation française*, Paris, 1998. Va tenuto presente che nella normativa dell'Unione cosiddetta primaria — espressa cioè dai Trattati istitutivi e da altri atti di pari portata — manca un diretto riferimento al tema della tutela ambientale. La prospettiva di realizzazione del mercato unico, già in evidenza al momento della istituzione delle Comunità, ha fatto ritenere possibile un intervento della attività comunitaria in materia di ambiente solo in quanto concorrente al raggiungimento della finalità primaria: il ricorso ai poteri impliciti previsti dall'allora articolo 235 del Trattato CEE (oggi art. 352 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, adottato a Lisbona nel 2007) è stata la base giuridica che ha introdotto l'interesse dei problemi legati all'ambiente. Un diretto riferimento è stato invece introdotto in alcuni articoli dell'*Atto Unico Europeo* — in particolare gli articoli 100 A, e 130 R, S, T — riconoscendo la necessità di combinare gli obiettivi del mercato unico con un livello elevato di protezione dell'ambiente e inoltre l'opportunità di perseguire gli obiettivi in materia ambientale come una delle finalità essenziali dell'integrazione comunitaria. In tal senso va letta la disposizione dell'articolo 100 A, par. 3 in cui si affermava che « La Commissione, nelle sue proposte previste al paragrafo 1 in materia di sanità, di sicurezza, di protezione dell'ambiente e di protezione dei consumatori, assume come riferimento un elevato livello di protezione ». Nell'Atto Unico quindi la tutela giuridica dell'ambiente diviene un presupposto sia delle politiche comunitarie che di quelle adottate dai singoli Stati-Membri.

Con i *Trattati di Maastricht* nel 1992, e poi successivamente con la revisione di Amsterdam (1997) e di Nizza (2000) e da ultimo di Lisbona (2007) la normativa primaria dell'Unione affronta direttamente la questione ambiente. In particolare il *Trattato sull'Unione Europea*, ha inserito tra gli obiettivi dell'Unione quello della sostenibilità: si parla infatti di "principio dello sviluppo sostenibile" e di "protezione dell'ambiente" nel *Preambolo* e nell'art. 3 dove si prevede « un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente ». È poi il *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* a stabilire che le « esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile », (art. 11), insieme ad una specifica attività per « contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile » (art. 21.2.f). Disposizioni specifiche riguardo alla politica ambientale dell'Unione sono poi contenute nel Titolo XX del medesimo *Trattato* (artt. 191–193). Quanto alle politiche e normative in materia ambientale e più ampiamente di controllo sull'impatto ecologico dell'integrazione comunitaria l'attenzione del diritto comunitario risale all'inizio degli anni settanta e in particolare all'adozione nel Vertice di Parigi del 1972 di una specifica linea di politica ambientale a livello comunitario, con la instaurazione di uno specifico *Programma sull'ambiente*: la connessione con quanto maturato nella Conferenza di Stoccolma è evidente. A partire dal 1973 sono stati approvati Programmi con cadenza periodica il cui approccio è significativo, poiché tiene come costante riferimento l'evoluzione delle indicazioni e della normativa internazionale in materia ambientale, considerando così la questione ambientale nelle diverse prospettive (prevenzione di inquinamento e danni, sostenibilità, commercio, mutamento dei consumi. . .). L'ordinamento comunitario ha adottato tutta una serie di disposizioni normative — in particolare nella forma di direttive comunitarie — per definire parametri comuni nell'area comunitaria e per sviluppare all'interno dei singoli Stati membri efficaci politiche ambientali. Gli interventi riguardano norme sulla qualità dell'aria; sulla qualità dei prodotti; sull'inquinamento causato dall'attività industriale; e da ultimo, sui gas rientranti nel gruppo dei clorofluorocarburi, legati direttamente al problema dell'ozono. È interessante notare che le diverse direttive — che per la loro natura giuridica necessitano di una ulteriore attività normativa da parte degli Stati quanto agli effetti negli ordinamenti interni — oltre a provvedere alla regolamentazione della fattispecie concreta, gradualmente allargano la loro portata nel definire dispositivi di controllo sul piano amministrativo: sistemi di notifica sia a livello nazionale che comunitario da attivare in caso di incidenti ecologici: limitazioni della fabbricazione, uso e commercializzazione di prodotti e sostanze inquinanti. Su questa linea l'esempio è dato dalla famosa *direttiva Seveso* emanata nel 1982 dopo l'incidente verificatosi negli impianti chimici di Seveso nel 1976, che accanto al non indifferente valore sostanziale, rappresenta negli aspetti formali un importante momento di evoluzione dello stesso ordinamento comunitario. Segna, infatti, il passaggio del diritto comunitario in materia ambientale dalla sola emanazione di norme a contenuto programmatico o comunque richiedenti l'intervento sostanziale del diritto interno degli Stati, alla previsione di meccanismi specifici di controllo che stabiliscono standard comuni a tutti i Paesi della Comunità lasciando una competenza residuale agli ordinamenti interni chiamati alla sola attuazione in via amministrativa degli obblighi comunitari. Nella prospettiva dell'ordinamento comunitario, inoltre, il riferimento all'incidenza del problema ecologico compare anche nell'attività di cooperazione allo sviluppo attuata in sede comunitaria soprattutto attraverso le Convenzioni di Lomé con i Paesi emergenti dell'Africa, dei Caraibi e dell'area del Pacifico. In particolare la IV Convenzione di Lomé,

2. Una complessa e sistematica evoluzione

Il diritto internazionale tende a salvaguardare quello che è ormai indicato come “patrimonio ambientale”, una sintesi tra la coscienza ecologica effettivamente maturata nella società civile ed espressa dall’opinione pubblica, dal mondo della scienza, e l’applicazione delle norme giuridiche che, con una progressiva erosione della competenza statale, in via sempre più esclusiva sono orientate alla tutela dei diversi ecosistemi. Un approccio iniziato a partire dagli anni settanta del secolo scorso di fronte alla necessità di tutelare l’ambiente o almeno di ridurre al minimo i rischi derivanti dalle scelte economiche, produttive o di sfruttamento delle risorse, ad iniziare dalle fonti di energia. Inoltre, non va trascurato il ruolo assunto dalle risorse naturali in chiave visibilmente strategica — come nel caso delle fonti energetiche — e quindi come possibile motivi di conflitti, anche di natura militare, direttamente in grado di minacciare la sicurezza e la pace⁸.

Sono stati poi anche i mutamenti di strategie e principi regolatori intervenuti nei rapporti tra le aree sviluppate e il sud del mondo nei quali è affiorato il problema ecologico a concorrere nel definire norme internazionali. Inizialmente, infatti, la cooperazione verso i Paesi in via di sviluppo faceva cenno al tema ambientale ma inquadrandolo piuttosto in una prospettiva interessata all’assistenza ed all’aiuto, magari legata a situazioni di emergenza in cui prevaleva solo un approccio di carattere umanitario di fronte a disastri o a sfavorevoli condizioni ambientali: siccità, desertificazione, erosione, inondazioni e altre situazioni di allarme. Solo fenomeni impostisi più di recente nella loro gravità, come ad esempio la scoperta del buco dell’ozono, l’inquina-

adottata nel 1989, dedicava speciale considerazione all’ambiente (Titolo I) ed alcuni articoli definivano l’approccio da seguire nel considerare la tutela ambientale come componente delle politiche di cooperazione allo sviluppo (cfr. artt. 4, 6, 14). Analoghe disposizioni sono contenute nella Convenzione di Cotonou adottata nel 2000 che regola, al momento, l’attività di cooperazione allo sviluppo dell’Unione (cfr. tra gli altri BOTHE M., *Environment, Development, Resources*, in *Recueil des Cours*, vol. 318 (2005), pp. 397–398); BRÜNE S., *L’Union Européenne et les Pays en développement: quel modèle de coopération après Lomé ?*, in HELLY D., PETITEVILLE, F. (dir.), *L’Union Européenne, acteur international* Paris 2004, pp. 183–194.

8. Aspetto quest’ultimo che pur privato delle connotazioni geopolitica del sistema delle superpotenze, è visibile anche oggi nella forma di rapporti economico-commerciali tra detentori e utilizzatori di risorse. Interessanti su questo aspetto i dati e le considerazioni contenute in SACHS W., SANTARIUS T. (eds.), *Fair Future: Resource Conflicts, Security and Global Justice*, Fernwood Publishing, Black Point, 2007.

mento transfrontaliero, i cambiamenti climatici, hanno portato alla realtà il legame tra la tutela dell'ambiente e l'attività di cooperazione, collocando tra l'altro sullo stesso piano Paesi ricchi e poveri almeno quanto agli effetti dei danni procurati all'ambiente.

Guardando le norme internazionali in materia ambientale nel loro complesso — e quindi prescindendo da una loro determinazione in ragione della tipologia di produzione e del livello di obbligatorietà⁹ — emerge come si sia ormai delineato un ambito dell'ordinamento con una sua autonomia e una delineata autosufficienza che, pur mantenendo la necessaria permeabilità rispetto ad altri sistemi normativi, lo fa rientrare tra i *self-contained regimes* o lo individua come *lex specialis* in ragione dell'attitudine a regolare ogni aspetto della sua applicabilità¹⁰.

Nel valutare l'effetto concreto della normativa internazionale, il suo recepimento e la sua applicazione da parte degli Stati, si nota immediatamente il limite rappresentato dalla particolare natura dell'ordinamento internazionale: le sue fonti, la sua osservanza o la sua capacità coercitiva sono chiamati ad un diuturno confronto con la volontà degli Stati che si manifesta nel perseguimento di singoli interessi¹¹ e cioè in termini di "disponibilità" e di "sensibilità". E una siffatta prospettiva, in modo sempre più concreto, si è posta — e continua a porsi¹² — per la questione ambientale, fino a quando di fronte al rapido deteriorarsi degli ecosistemi con effetti generalizzati è affiorata la graduale tendenza ad individuare dei principi fondamentali intorno ai quali elaborare indirizzi politici e normative di dettaglio posti a tutela dell'ambiente. Si tratta di principi ormai ritenuti esistenti ed operanti che poco spazio lasciano all'esclusiva volontà degli Stati, co-

9. Il riferimento è a principi, consuetudini, convenzioni, dichiarazioni, giurisprudenza, come pure ad altre fonti normative (direttive, guidelines) rientranti nel cosiddetto *soft-law*.

10. Cfr. NOORTMANN M., *Enforcing International Law. From Self-Help to Self-Contained Regimes*, Ashgate, Hampshire, 2005, p. 141; *International Law Commission, Study on the Function and Scope of the Lex Specialis Rule and the Question of "Self-Contained Regimes"* (by M. KOSKENNIEMI), Doc. ILC(LVI)/SG/FIL/CRD.1/Add.1, 2004).

11. Anche se espressi attraverso forme di integrazione tra Stati dove spesso l'armonizzazione delle normative nazionali si pone in evidente giustapposizione con il diritto internazionale dell'ambiente. Si veda appresso il quadro offerto dalla normativa comunitaria europea.

12. Come altrimenti valutare l'atteggiamento degli Stati a non volersi sottoporre a limitazioni delle attività al loro interno — esempio sono le emissioni di gas ad effetto serra — che sono considerate lesive della tutela ambientale?

me conferma l'atteggiamento manifestatosi gradualmente in dottrina e poi nella prassi internazionale, volto a considerare la responsabilità per l'eventuale danno ambientale arrecato dal comportamento di uno Stato ed a regolamentarne le conseguenze¹³.

Molto resta naturalmente da costruire, e lo testimonia la quotidiana attenzione che la Comunità internazionale e le sue Istituzioni pongono al problema della tutela ambientale, come pure una prassi internazionale che si caratterizza nel ritenere tale tutela di esclusiva competenza dell'ordinamento internazionale. Una scelta che evidenzia l'orientamento a tradurre quel processo definito di globalizzazione che caratterizza l'attuale fase delle relazioni internazionali¹⁴ sul piano dell'ordinamento giuridico internazionale, con un approccio che vuole la regolamentazione di un problema che è mondiale esclusivamente sul piano mondiale. E che la questione ambientale sia una realtà globalizzata, nelle cause e negli effetti, resta un dato incontestabile¹⁵.

Sul versante strettamente legato alle regole — riferito cioè all'ela-

13. Bastano alcuni rapidi accenni al dibattito sulla responsabilità internazionale degli Stati aperto nella *Commissione di Diritto Internazionale* dell'ONU, anche quanto alla responsabilità per atti non interdetti o previsti dal diritto internazionale (cfr. *International Law Commission, Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities*, in *Report of the International Law Commission, 58th session*, Doc. A/61/10, New York, 2006, pp. 101–182). È comunque possibile ritenere che il principio generale su cui si fonda tale prospettiva può essere certamente desunto da quanto affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 9 aprile 1949 nella controversia tra Regno Unito e Albania relativa allo Stretto di Corfù, secondo cui «nessuno Stato può utilizzare il proprio territorio per compire atti contrari ai diritti di altri Stati» (CJ, *Recueil* 1949, p. 22). Una tendenza che la stessa Corte ha confermato nel 1996 sostenendo esplicitamente che «fa certamente parte del *corpus* di regole del diritto internazionale dell'ambiente l'obbligazione generale che hanno gli Stati di vigilare perché le attività esercitate nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo, rispettino l'ambiente negli altri Stati» (*Parere consultivo sulla liceità dell'impiego di armi nucleari*, in CJ, *Recueil* 1996, p. 242). Sulla questione si veda anche KUOKKANEN T., *International Law and the Environment: Variation on a Theme*, cit., pp. 62 ss. e pp. 402 ss.

14. Sul tema della globalizzazione in relazione all'ambiente si rinvia a: LEICHENKO R., O'BRIEN K. (eds.), *Environmental Change and Globalization: Double Exposures*, Oxford University Press, Oxford, 2008; DOMOTO A., *International Environmental Governance and its Impact on Social and Human Development*, in VAN GINKEL H., BARRET B., COURT J. (eds.), *Human Development and the Environment*, Tokyo–New York, 2002, pp. 284–301.

15. Per un inquadramento della questione NAJAM A., RUNNALLS D., HALLE M. (eds.), *Environment and Globalization. Five Propositions*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2007; cfr. inoltre con accenti critici quanto alla questione ambiente dalla prospettiva economica STIGLITZ J., *Globalization and Its Discontents*, Northon, New York, 2002.

borazione di convenzioni, al rilevamento di norme consuetudinarie, fino ai principi generali — è ormai chiara la tendenza interpretativa a ritenere alcuni principi-base relativi all'ambiente e sua tutela come generalmente accettati:

- a) il principio della “sovrani ta permanente sulle risorse naturali” che rientra nella pi  ampia funzione di sovranita che lo Stato esercita rispetto al suo territorio e che si esprime attraverso la liberta di realizzare — o di permettere che siano realizzate — determinate attivita, come ad esempio l'uso dei terreni e delle acque, lo sfruttamento delle risorse naturali;
- b) il principio del “non uso del territorio” di uno Stato “per arrecare danno” ad altri, che costituisce un limite all'azione dello Stato, limitando un'assoluta concezione della sovranita e non solo in ragione dell'interesse degli altri Stati, ma anche di un pi  generale obbligo di tutela dei diversi ecosistemi al suo interno;
- c) il principio di “prevenzione” (o “azione preventiva”), che comporta per gli Stati o per quanti operando al suo interno possono compromettere gli equilibri ambientali, l'obbligo di agire con responsabilita e supportare i costi per evitare ogni effetto lesivo a tali equilibri;
- d) il principio di “precauzione” (anche nella forma di “approccio di precauzione”), che si concretizza in una serie di obbligazioni di fronte a rischi gravi, anche irreversibili, per l'ambiente o, in assenza di dati scientifici e tecnici certi che possono richiedere una previa autorizzazione, una valutazione previa dell'impatto di comportamenti ed azioni o la trasparenza nell'informazione;
- e) il principio della “responsabilita comune ma differenziata”, che interpreta la comune responsabilita verso l'ambiente che gli Stati sono chiamati ad attuare in ragione della diversa loro differente condizione in termini di sviluppo e di situazione socio-economica;
- f) il principio del “risarcimento per danno ambientale” (*polluter-pays*), secondo il quale chi compromette con la sua attivita l'ambiente   obbligato a ripristinare la situazione precedente alla lesione compiuta e al connesso indennizzo;
- g) il principio della “cooperazione” come pi  ampio obbligo che   strettamente collegato al concetto di sviluppo sostenibile

che impone di contemperare le necessità dello sviluppo con la protezione ambientale¹⁶.

Questi principi sono posti a fondamento degli istituti del diritto internazionale dell'ambiente, anzi la propensione — pur restando *de jure condendo* — è di considerarli come determinanti obblighi in assoluto (*erga omnes*)¹⁷, alcuni dei quali tendono a configurarsi come inderogabili, se non da norme di pari grado, collocandosi così nella categoria dello *jus cogens* internazionale¹⁸.

Volendo procedere oltre i dibattiti dottrinali, o anche la prassi non ancora generalmente seguita, è evidente che la questione ambientale ha mutato alcuni presupposti tradizionali dell'ordinamento internazionale, ad iniziare dalla concezione secondo cui di fronte ad una norma il comportamento di un soggetto di detto ordinamento risponde al principio della reciprocità ed all'esistenza di obblighi bilaterali o corrispettivi assunti dagli altri soggetti. Nella materia ambientale può rilevarsi, infatti, l'operatività della categoria dell'interesse collettivo, che si riversa nelle motivazioni e negli effetti della normativa internazionale, sia pattizia sia consuetudinaria, interesse che chiaramente trascende la condotta e l'atteggiamento del singolo Paese. Un tale interesse si concretizza partendo dall'idea che l'ambiente — e i suoi diversi ecosistemi — va considerato come “patrimonio comune”, nei confronti del quale la competenza interna deve necessariamente correlarsi ad una condotta globale.

Un concetto, quello di patrimonio comune, maturato nell'ambito dell'ordinamento internazionale in ragione della tutela di beni colletti-

16. Per un'ampia trattazione dei menzionati principi si rinvia alla trattazione di DE SADELEER N., *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002; ATAPATTU S.A., *Emerging Principles of International Environmental Law*, cit., in particolare dalle pp. 203 e ss.

17. Su tale categoria degli obblighi *erga omnes* applicata alla questione ambientale si veda TAMS C.J., *Enforcing Obligation Erga Omnes in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 120; SANDS P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003², pp. 188 e ss.; PICONE P., *Obblighi reciproci ed obblighi erga omnes nel campo della protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in STARACE A. (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano 1983.

18. Sulla necessaria attenzione a non ritenere inderogabili (*jus cogens*) ogni tipo di obbligo che può sorgere nell'ambito dei rapporti internazionali si veda la posizione critica di CRAWFORD J., *Multilateral Rights and Obligations in International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 319 (2006), pp. 408 e ss.

vi o ritenuti dell'umanità in quanto tale¹⁹. Si tratta di un orientamento che alla luce della pratica internazionale non costituisce un mero indirizzo o addirittura un'utopia di fronte alle singole sovranità statali che percepiscono il loro potere sui rispettivi territori con una proiezione di tipo patrimoniale²⁰. Può invece rappresentare un modo per leggere, dal punto di vista giuridico-politico, l'esistenza di beni — quelli ambientali — che necessitano di una tutela o almeno una garanzia di tutela comune, in quanto pure se presenti o dislocati su territori soggetti alla sovranità statale costituiscono un patrimonio per tutti: risorse naturali, marine, diversità biologiche sono alcuni degli esempi possibili²¹. Ecco perché il diritto internazionale contemporaneo — nonostante oggettive difficoltà — ha favorito un cambiamento nel comportamento degli Stati, passato dall'atteggiamento del "non fare qualcosa" all'obbligo di "fare qualcosa" in relazione all'ambiente, ma tenendo conto dell'obiettivo di tutelarlo, diversamente da quanto in precedenza perseguito²². Tutto, dunque, in ragione di un interesse superiore che si configura come un interesse collettivo in relazione ad una parte, l'ambiente, del patrimonio comune dell'umanità²³.

19. Sull'origine e i successivi sviluppi di questo concetto si veda BASLAR K., *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, The Hague 1999; KISS A., *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, in *Recueil des Cours*, vol. 175 (1982), pp. 99–256. Per l'ambito della codificazione internazionale del diritto del mare, si veda *United Nations, The Law of the Sea: Concept of Common Heritage of Mankind*, New York 1987.

20. Cfr. KAHN PH., *Les patrimoines communes de l'humanité: quelques réflexions*, in PRIEUR M., LAMBRECHTS C. (dir.), *Les hommes et l'environnement*, cit., pp. 306–314.

21. Cfr. in tal senso anche RAO P.S., *Environment as a Common Heritage of Mankind: a Policy Perspective*, in *United Nations, International Law on the Eve of Twenty-First Century. Views from the International Law Commission*, New York, 1997, pp. 201–216.

22. Esemplificativa era l'espressione contenuta nell'*Accordo Gatt* del 1947 dove si leggeva l'obiettivo degli Stati parte al "completo utilizzo delle risorse mondiali" (Preambolo), modificata dagli *Accordi di Marrakesh* (1995) che istituiscono l'Organizzazione Mondiale del Commercio, succedanea del GATT, in cui si parla di "utilizzo ottimale delle risorse mondiali" e di una compatibilità di tale uso allo sviluppo sostenibile. Per un'ampia trattazione della relazione tra l'attività della WTO e l'ambiente si vedano i diversi saggi contenuti in MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

23. Tale argomentazione potrebbe essere letta come categoria astratta o metagiuridica, mentre può essere proposta come esemplificazione di un esplicitarsi di quella autocoscienza progressiva della Comunità internazionale — e quindi dei diversi popoli che la compongono — che emerge in relazione ad ambiti e situazioni al suo interno e conseguentemente quanto ai connessi principi per regolamentarle. Sul concetto di patrimonio comune dell'umanità esiste poi un'ampia elaborazione dottrinale e normativa, ormai con-

3. Le questioni problematiche e i segni positivi del dibattito aperto

Quali sono i criteri che segnano il dibattito internazionale in merito ai molteplici problemi dell'ambiente e quali principi indirizzano le azioni tra i diversi "attori" per affrontarli nell'aspetto delle politiche ed in quello della regolamentazione internazionale?

Il contesto che esprime l'attuale maturazione della normativa internazionale e in cui si muovono anche le Istituzioni intergovernative indica alcune priorità:

- a) gli effetti del rapporto tra degrado ambientale e povertà;
- b) le conseguenze sull'ambiente della mancata crescita economica di vaste aree del pianeta;
- c) la pressione demografica in relazione alla disponibilità di risorse;
- d) i riflessi sull'ambiente dei mutati bisogni e dei consumi che si avvertivano nelle aree sviluppate;
- e) l'ambiente di lavoro e la salute delle popolazioni che vivono nelle aree rurali o emarginate;
- f) gli ostacoli alla tutela ambientale derivanti dell'indebitamento esterno di gran parte dei Paesi in via di sviluppo.

A questi indicatori della situazione reale vennero affiancati altri elementi per consentire un'analisi e una discussione tra gli esperti dei diversi Paesi, iniziando con il surriscaldamento del pianeta (il cosiddetto "effetto serra"), le sue cause — e cioè i mutamenti climatici, il buco dell'ozono, le emissioni di gas — e i suoi effetti, come la desertificazione. Ampio risalto venne poi dato alle questioni legate alla produzione ed al conseguente smaltimento dei rifiuti tossici, fino alla tutela delle risorse cosiddette non rinnovabili come quelle estrattive o quelle idriche, anche se in quel contesto ancora non si delineava

solidatasi, anche in presenza di interessi e di prassi a volte difformi che si registrano nelle relazioni internazionali. Si veda sull'argomento RIPHAGEN W., *The International Concern for the Environment as Expressed in the Concepts of the « Common Heritage of Mankind » and of « Shared Natural Resources »*, in BOTHE M. (ed.), *Trends in Environmental Policy and Law*, IUCN, Gland, 1980, pp. 343 ss. Cfr. anche KISS A., *Droit international de l'environnement*, Paris, 2000, pp. 19 ss., quanto alla relazione tra la protezione ambientale e il concetto di patrimonio comune dell'umanità.

l'emergenza acqua nella sua attuale gravità e negli effetti sugli equilibri ambientali, sulle condizioni di vita di intere popolazioni e sulla effettiva disponibilità di tale risorsa²⁴.

Oggi, si comprende bene che il nodo principale, sin dalla Conferenza di Rio nel 1992 — poi prolungatosi anche nella fase di applicazione delle sue conclusioni — è certamente di natura economico-finanziaria, come ben evidenziano alcune considerazioni:

- a) è chiaro che affrontare la questione ambientale significa disporre dei necessari strumenti politici e legislativi interni ai singoli Stati così da consentire all'attività economica una riconversione produttiva in funzione ecologica (la questione si pone, ad esempio, in relazione agli impianti di lavorazione industriale, alle emissioni inquinanti o all'uso di prodotti chimici in agricoltura). Questo obiettivo, però, presuppone un trasferimento di tecnologia eco-compatibile come pure la necessaria attuazione di politiche e strumenti per fissare i prezzi di materie prime, di semilavorati e anche di prodotti finiti, tenendo conto dei costi dal punto di vista dell'impatto o dell'eventuale danno ambientale;
- b) va ribadita la necessità di un impegno finanziario dei Paesi maggiormente sviluppati in funzione dei Paesi poveri, partendo dalla convinzione che non si possono strappare al degrado ambientale intere aree senza adeguate forme di cooperazione che consentano a quei Paesi di ridurre e gradualmente eliminare il proprio sottosviluppo;
- c) novità effettiva per i processi di elaborazione degli indirizzi di politica internazionale è il coordinamento delle istanze delle Organizzazioni della società civile: ambientalisti, movimenti ecologisti, confessioni religiose, compresi gli ultimi discendenti di quei popoli indigeni la cui situazione è considerata come esempio di una ristretta immagine del concetto di ambiente e di un'erronea gestione delle risorse naturali²⁵;

24. Sulla tematica dell'acqua si rinvia alla sistematica trattazione di BROWN WEISS E., *The Evolution of International Water Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 331 (2007), pp. 163-404.

25. Quanto alla descrizione delle posizioni degli attori non-statali nel contesto di Rio e suoi seguiti si veda FISHER J., *The Road from Rio. Sustainable Development and Nongovernmental Movement in the Third World*, Westport, 1993. Sul ruolo e la più generale responsabilità degli attori non statali si rinvia a HUNTER D., SALZMAN J., ZAEELKE D., *International Environmental*

- d) il percorso si lega al presupposto del cosiddetto “sviluppo sostenibile”²⁶ ripetutamente utilizzato nel linguaggio della cooperazione internazionale, ma spesso con una completa insensibilità che arriva fino a relegare l'ambiente ad un semplice “interesse” della persona, piuttosto che a ritenerlo un diritto fondamentale e pertanto inerente alla dignità della persona;
- e) il diritto internazionale in sostanza rispecchia il grado di coscienza e di sensibilità del mondo di fronte al degrado dell'ecosistema, indicando ad un tempo presupposti e modalità di *governance* della questione ambientale;
- f) se non si può certamente attendere la soluzione dei tanti problemi che gravano sull'ambiente, almeno è emersa una prima assunzione di responsabilità da parte di tutti gli Stati, non più limitata a generali considerazioni circa la gravità del problema, quanto piuttosto allargata a considerare la necessità di normative specifiche almeno verso tre direzioni fondamentali:
 - i) i cambiamenti climatici, con l'obiettivo — mediante regole — di limitare l'emissione, da parte dei cicli produttivi e della più generale attività umana, di anidride carbonica e di gas ad effetto serra, ritenuti responsabili del surriscaldamento globale;
 - ii) la protezione delle foreste, definite come “polmone verde del pianeta”, per arginare lo sfruttamento irrazionale delle loro risorse o combattere fenomeni di disboscamento causati dall'azione antropica;
 - iii) la tutela delle specie viventi, minacciate di rapida estin-

Law and Policy, cit., pp. 255–270.

26. Il concetto di sviluppo sostenibile (*sustainable development*), è invalso nel linguaggio internazionale a partire dal 1987 con il *Rapporto Brundtland* che lo definì come « uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri » (*Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, Il futuro di noi tutti*, trad. it., Milano 1988, p. 71). Da allora è stato ripreso da atti e documenti delle diverse istituzioni del Sistema delle Nazioni Unite, per essere poi tradotto in specifici indirizzi politici e normativi dalla UNCED e in strumenti successivi, fino alla recente *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 2015 (Risoluzione 70/1, Doc. A/Res/70/1, 21 October 2015). Il contenuto e la portata effettiva del concetto nel contesto ambientale è delineata in SCHRIJVER N., *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Nijhoff Pub., Leiden–Boston, 2008.

zione, attraverso regole volte a stabilire strumenti di cooperazione per la conservazione della diversità biologica ritenuta un patrimonio comune, almeno quanto alle “preoccupazioni” per il suo assottigliarsi. Le diversità biologiche, già configurate quali risorse esclusive degli Stati — nell’uso e nella manipolazione — sono state individuate come un patrimonio localizzato in larga parte nei Paesi in via di sviluppo, carenti però degli strumenti tecnici ed economici in grado di assicurarne una gestione continuativa: di qui l’indicazione a considerare la loro conservazione come uno degli obiettivi della cooperazione internazionale.

Si tratta di aspetti che sul piano direttamente normativo portano a considerare l’ambiente come spazio comune della famiglia umana, pertanto da garantire e tutelare sul piano internazionale con norme comuni a tutti, piuttosto che con provvedimenti ristretti al piano interno dei singoli Stati. Non va però tralasciato il fatto che è apparso contraddittorio l’atteggiamento assunto dagli Stati nei confronti delle “cose da fare”: sensazione maturata anche in presenza di una sostanziale produzione di atti conclusivi che, a diverso livello e con differente natura giuridica²⁷, costituiscono altrettante norme internazionali che ricadono sulla condotta degli Stati²⁸ o almeno di tale condotta diventano strumento di limite e di controllo pur in assenza di meccanismi specifici, ma in ragione di obblighi per gli Stati posti dal diritto internazionale generale.

L’approccio sistematico seguito si struttura in quattro ambiti fondamentali:

27. I testi degli atti adottati dalla UNCED e loro aggiornamenti sono presentati in BUONOMO V., *Codice per le discipline internazionalistiche*, Vol. 5, PUL, Roma 2010.

28. Per un’analisi degli atti normativi adottati dalla UNCED anche in relazione al negoziato previo si veda MARCHISIO S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXV (1992), alle pp. 581–621. Più descrittivo dei lavori di Rio, ma con interessanti accenni agli effetti giuridici degli atti prodotti SAND P., *International Environmental Law after Rio*, in *European Journal of International Law*, 4 (1993), alle pp. 377–389, poi ampliati dallo stesso A. in *Principles of International Environmental Law*, vol. I, *Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester 1995; e inoltre BADIALI G., *La tutela internazionale dell’ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1995. Una iniziale lettura circa le implicazioni sul piano economico e della cooperazione dei diversi atti è contenuta in PINESCHI L., SINISCALCO D., TREVES T. (eds.), *The Environment after Rio: International Law and Economics*, Nijhoff, Dordrecht, 1994.

- a) le dimensioni socio-economiche del degrado ecologico, con particolare riferimento all'impatto delle attività umane e loro compatibilità ambientale;
- b) la necessità di conservazione dei differenti ecosistemi e una gestione razionale delle risorse per garantire lo sviluppo anzitutto del Sud del mondo;
- c) il rafforzamento del ruolo dei gruppi principali, identificati in nove partner dell'azione condotta principalmente a livello governativo: poteri o enti locali, giovani, donne, popoli indigeni, coltivatori, settore dell'industria, mondo degli affari, sindacati, comunità scientifica;
- d) gli strumenti di attuazione, ad iniziare dall'impiego di risorse rese disponibili nell'ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo o di altre forme di cooperazione strutturata.

Come fattore di ordine generale — i cui effetti sono percepibili anche oggi in termini di progetti di cooperazione — non va poi dimenticato che i Governi dei Paesi in via di sviluppo, hanno iniziato a rivendicare il riconoscimento del crimine ambientale, commesso con la colonizzazione, lo sfruttamento, l'industrializzazione, l'inquinamento. Cosa certamente poco gradita ai Paesi industrializzati, specie quelli la cui attività di cooperazione resta legata o addirittura espressa da politiche neocoloniali e di controllo dei mercati, ancora in atto verso il Sud del mondo. Allo stesso tempo però i Paesi emergenti hanno eccessivamente irrigidito l'atteggiamento di considerare di loro esclusivo dominio beni come le foreste o le diversità biologiche, favorendo in questo modo proprio la posizione dei Paesi sviluppati decisi a chiudersi nelle proprie frontiere pur di evitare forme di interferenza esterne, ad iniziare da quelle provenienti dalla azione politica e normativa promossa a livello internazionale.

Esemplificativo di questo contrasto è il *corpus* normativo in materia di cambiamenti climatici — dalla *Convenzione quadro* adottata a Rio nel 1992, al *Protocollo di Kyoto* del 1997 fino all'*Accordo di Parigi* del 2015 — la cui attuazione continua a registrare una sostenuta contrapposizione proprio in relazione alle misure da intraprendere²⁹. L'interno *corpus*

29. La Convenzione è stata negoziata nell'ambito di un *Comitato intergovernativo per una convenzione quadro sui mutamenti climatici*, istituito nel 1991 dall'Assemblea Generale dell'O-

recepisce ed esprime il principio della responsabilità differenziata degli Stati, traducendolo in due criteri ad un tempo interpretativi e pratici: la gradualità nell'accettazione dei vincoli posti dalla Convenzione e la proporzionalità quanto all'impegno che ogni singolo contraente deve realizzare³⁰.

4. Principi generalmente acquisiti? Il caso della “Dichiarazione di Rio”

Il *corpus* normativo internazionale vigente trova radice nei 27 principi della *Dichiarazione di Rio*³¹. Si tratta di principi certo densi di significato, ma che oltre a non prevedere impegni onerosi o di immediata attuazione, accentuano la tendenza a considerare la tutela ambientale come responsabilità di ogni singolo Paese, da programmare ed affrontare al suo interno: «[...] gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo»³² e per questo «adotteranno misure legislative efficaci in materia ambientale»³³. Uniche varianti a questa prospettiva sono date:

- a) dal «dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale»³⁴;

NU con la Risoluzione 45/212. Il lavoro teneva conto degli studi e dell'attività intrapresa dal *Panel* intergovernativo sui mutamenti climatici, istituito congiuntamente dal *Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente* (UNEP) e dall'*Organizzazione Meteorologica Mondiale* nel 1988.

30. Si veda in particolare la premessa dell'art. 4 della *Convenzione quadro*: «Tenendo conto delle loro responsabilità comuni, ma differenziate e delle loro specifiche priorità nazionali e regionali di sviluppo, dei loro obiettivi e delle diverse circostanze, tutte le Parti...» e i due Allegati alla Convenzione che contengono un elenco degli Stati ripartiti secondo il differente livello di responsabilità nell'attuare le disposizioni convenzionali. Analogamente l'art. 2 dell'*Accordo di Parigi* del 2015.

31. La *Dichiarazione* è stata fatta propria dall'Assemblea Generale dell'ONU nel corso della sua 47^a sessione con la Risoluzione 47/191.

32. *Dichiarazione di Rio*, Principio 2.

33. *Ivi*, Principio II.

34. *Ivi*, Principio 2.

- b) dall'azione volta « a promuovere “l'internazionalizzazione” dei costi per la tutela ambientale »³⁵;
- c) dagli obblighi di notifica in caso di « catastrofe naturale o ogni altra situazione di emergenza che sia suscettibile di produrre effetti nocivi improvvisi sull'ambiente » o di « attività che possono avere effetti transfrontalieri seriamente negativi sull'ambiente »³⁶.

Ad ispirare la *Dichiarazione* concorrono alcuni principi-base del diritto internazionale dell'ambiente che costituiscono una sorta di *favor iuris* per i Paesi del Sud mondo, come ad esempio:

- a) quello secondo cui « gli Stati hanno responsabilità comuni, ma differenziate »³⁷, emerso in ragione della diversa situazione che i singoli Stati hanno in relazione alla tutela ambientale: situazione economica, fonti inquinanti, sfruttamento delle risorse, capacità di adattamento delle norme internazionali al diritto interno³⁸; oppure
- b) quello della non discriminazione in materia commerciale: « Le misure di politica commerciale a fini ecologici non dovranno costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata [...] si dovrà evitare ogni azione unilaterale diretta a risolvere i grandi problemi ambientali al di fuori della giurisdizione del paese importatore »³⁹. Un ambito che tocca direttamente le questioni del commercio internazionale e le forme di regolamentazione espresse in ambito multilaterale⁴⁰.

35. *Ivi*, Principio 18.

36. *Ivi*, Principio 19. Una concezione questa dettata soprattutto dai fatti: gli effetti di un incidente nucleare come quello di Chernobyl che non avevano “rispettato” le frontiere degli Stati.

37. *Dichiarazione di Rio*, Principio 9.

38. Su questo tema cfr. FRENCH D., *Developing States and International Environmental Law. The Importance of Differentiated Responsibilities*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 49 (2000), pp. 35–60.

39. *Ibid.*, Principio 12.

40. Cfr. NI K.J., *Contemporary Prospects for the Application of Principle 12 of the Rio Declaration*, in *Georgetown International Environmental Law*, 14 (2001), p. 1–33. Per una critica all'attuale regolamentazione cfr. MARTIN C., *The Relationship between Trade and Environment Regimes: What Needs to Change?*, in SAMPSON G.P. (ed.), *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*, UNU Press, Tokyo–New York, 2001, pp. 137–154.

Di fatto la portata di questo atto è incentrata su alcuni problemi di carattere generale legati alla tutela degli ecosistemi: i processi di sviluppo, i modi di consumo insostenibili, la partecipazione, anche di categorie vulnerabili (donne, popoli indigeni), la sensibilizzazione e la formazione. Conseguentemente la *Dichiarazione* opera un richiamo agli strumenti offerti dalla cooperazione internazionale da finalizzare all'eliminazione delle cause del danno ambientale, iniziando dalle forme estreme di povertà. Quindi è riferita alle misure da adottare nell'ordinamento internazionale e in quello interno dei singoli Stati, specie quelle riguardanti il profilo normativo, la valutazione d'impatto ambientale⁴¹, la priorità da accordare alle azioni dei Paesi in via di sviluppo.

Nonostante i limiti — anche successivamente imposti — con la *Dichiarazione di Rio* l'ordinamento internazionale è giunto a rilevare l'esistenza di regole comuni — i cosiddetti standard internazionali — sulla cui base far correre l'atteggiamento politico e legislativo dei singoli Stati in materia ambientale:

- a) l'approccio (o principio) di precauzione che sottomette gli Stati⁴² — e quanti operano al loro interno — ad adottare in via preventiva misure adeguate per prevenire il degrado ambientale « anche in assenza di certezza scientifica assoluta »⁴³;
- b) la responsabilità individuale per danno ambientale (*polluter pays*) che riconosce l'inquinatore come obbligato a “sostenere il costo

41. La valutazione d'impatto ambientale (VIA), introdotta dal *National Environmental Policy Act* (1969) negli USA ed oggi parte delle legislazioni di molti Paesi e dello stesso ordinamento internazionale, è data da alcuni principi fondamentali volti da un lato a valutare gli effetti sull'ambiente di ogni tipo d'attività umana, dall'altro a prevenire danni o comunque effetti negativi derivanti da tali attività. Il processo di standardizzazione della VIA ha creato una vera e propria procedura in cui possono individuarsi alcune fasi: lo *screening* (valutazione iniziale) con il quale sono identificate quelle componenti di un'attività o progetto che possono comportare effetti negativi sull'ecosistema; lo *scoping* (valutazione di compatibilità), che consiste in un'analisi più approfondita anche sulle diverse componenti di una attività o progetto; infine il *full assessment* (valutazione completa) che è poi l'effettiva VIA, volta a definire la possibilità e i costi ambientali legati alla realizzazione di un'attività o progetto.

42. Cfr. TROUWBORST A., *Precautionary Rights and Duties of States*, Nijhoff Pub., Leiden-Boston, 2006

43. *Dichiarazione di Rio*, Principio 15.

- del disinquinamento”⁴⁴;
- c) la relazione sicurezza–ambiente nella convinzione che « la pace, lo sviluppo e la protezione dell’ambiente sono interdipendenti ed indivisibili »⁴⁵;
 - d) il necessario sviluppo progressivo del diritto internazionale dell’ambiente, sia quanto alla « protezione dell’ambiente in caso di conflitto armato »⁴⁶, sia quanto allo “sviluppo sostenibile”⁴⁷.

Nel profilo strettamente operativo ed istituzionale, si è dato vita a specifiche strutture operanti nell’ambito del Sistema delle Nazioni Unite. In primo luogo la *Commissione sullo Sviluppo Sostenibile*⁴⁸, pensata con tre diversi livelli di responsabilità:

- a) controllare i progressi realizzati nell’attuazione delle conclusioni e della normativa adottata dalla UNCED, sia a livello internazionale sia regionale che interno ai singoli Stati;
- b) elaborare linee di politica e di indirizzo per le azioni previste come seguito della UNCED in vista dello sviluppo sostenibile;
- c) promuovere il dialogo e strutturare un partenariato tra i diversi soggetti chiamati a concorrere nell’attuazione dell’*Agenda 21*, ad iniziare dai Paesi che hanno maggiori responsabilità⁴⁹.

44. *Ivi*, Principio 16.

45. *Ivi*, Principio 25.

46. *Ivi*, Principio 24.

47. *Ivi*, Principio 27.

48. Prevista dal capitolo 38 dell’*Agenda 21*, la Commissione è stata istituita con la Risoluzione 1993/207 dell’Ecosoc, in adempimento a quanto previsto dalla Risoluzione 47/191 (paragrafi 3–5) adottata dall’Assemblea Generale il 17 dicembre 1991. Formata dai rappresentanti di 53 Stati eletti a rotazione secondo il criterio dell’equa ripartizione geografica, la Commissione ha il compito principale di controllare l’attuazione dei programmi dell’*Agenda 21* e di dare impulso alla azione degli Stati in questo senso: in questa linea si colloca la richiesta di rapporti annuali formulata agli Stati partecipanti alla UNCED per poterne controllare la condotta nei differenti settori concorrenti alla definizione della protezione ambientale. Nel corso della sua prima sessione, svoltasi dal 14 al 25 giugno 1993, la Commissione ha stabilito un metodo di lavoro per caratterizzare le proprie riunioni annuali, fino al 1997 anno in cui si è tenuta la sessione speciale dell’Assemblea Generale con il compito di tracciare un primo bilancio di attività. Anche dopo quell’appuntamento, l’attività della Commissione ha continuato ad indirizzarsi verso una serie di ambiti tematici che corrispondono ai programmi dell’*Agenda 21*.

49. Cfr. CHASEK P.S., *The UN Commission on Sustainable Development: the First Five Years*, in *Id.*, *The Global Environment in the Twenty–First Century*, cit., pp. 378–398.

Operano poi, per ciascuna delle Convenzioni adottate a Rio o come suoi seguiti, la rispettiva Conferenza delle Parti, il Segretariato ed alcuni organi sussidiari resisi necessari nel quadro delle Convenzioni medesime, nonché il conferimento di più ampi poteri ad organi già esistenti.

Il percorso tracciato per una tutela internazionale dell'ambiente regolamentata e politicamente indirizzata, manifesta dunque una sua incidenza nel quotidiano svolgersi delle relazioni internazionali, ad iniziare dal ruolo delle Istituzioni intergovernative e poi per un evidente ritorno nelle azioni all'interno degli Stati. Ma questi risultati per essere effettivamente compresi vanno inseriti nel più ampio percorso che il diritto internazionale dell'ambiente ha seguito nel suo sviluppo progressivo e nella ricerca di una sistematica.

Appare importante, infatti, nel valutare lo stadio raggiunto dalla normativa internazionale quanto alla tutela ambientale, risalire al momento in cui la Comunità internazionale ha mostrato il primo diretto interesse al problema, dopo che per anni la competenza esclusiva è restata confinata all'interno degli ordinamenti statali, prevedendosi soltanto normative internazionali specifiche per limitati oggetti, ovvero con un'automatica ricaduta sulla regolamentazione interna quanto ai loro effetti concreti.

Risale a poco più di un trentennio, però, l'idea maturata in sede ONU di convocare una specifica assise internazionale incaricata di studiare una strategia per la tutela dell'ambiente e quindi per una controllata gestione delle risorse naturali e, nel contempo, delle attività industriali⁵⁰. A promuoverla erano anzitutto i Paesi maggiormente "inquinati" e cioè quelli che risentivano di evidenti effetti dovuti all'uso indiscriminato delle proprie risorse naturali e dell'ambiente in genere e che avevano causato un evidente danno. Tale iniziativa, in realtà, si collocava nel più ampio coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo sulla scena internazionale e in particolare nel ruolo assunto dalle Organizzazioni internazionali:

50. Il punto di partenza della riflessione sul problema ambientale può essere indicato nella Risoluzione 22/2398 adottata dall'Assemblea Generale nel 1968 con cui si chiedeva al Segretario Generale dell'ONU di individuare i dati relativi alle condizioni ambientali nelle diverse regioni del mondo, prospettando le necessarie misure di intervento. Tale lavoro di raccolta veniva pubblicato il 26 maggio 1969 in un rapporto del Segretario Generale dal titolo *Man and His Environment*.

- a) quelle intergovernative, che mostravano una più marcata presa di coscienza del loro ruolo nell'elaborazione di tutta la politica internazionale e in particolare quella relativa alla cooperazione;
- b) quelle non governative, che iniziavano a considerare le tematiche relative alla tutela ambientale come uno degli obiettivi primari della loro azione⁵¹.

Quanto alle conseguenze più strettamente di ordine normativo, le conclusioni della Conferenza di Stoccolma prospettavano un duplice approccio per la successiva elaborazione di norme internazionali favorendo:

- a) la predisposizione di specifici accordi internazionali, fatti precedere o seguire da dichiarazioni di principio all'interno di Organizzazioni internazionali;
- b) l'emanazione di norme interne in grado di tenere conto della specifica situazione di ogni singolo Paese⁵².

Acquistava poi importante valenza anche il riferimento a concetti come quello del danno ambientale, specificamente riferito in quel contesto a singole persone o ad attività statali "vittime di un inquinamento" e solo indirettamente al danno commesso nei confronti del patrimonio ambientale considerato nel suo complesso⁵³.

Il moltiplicarsi delle norme convenzionali in materia ambientale, con un graduale definirsi di alcune linee-guida si caratterizza per alcuni fattori .

In primo luogo si intravede il passaggio da un'esclusiva attenzione per singoli settori alla definizione di norme che investono in termini globali la dimensione del problema ambientale — e quindi la tutela dei differenti ecosistemi — in rapporto alle diverse attività degli Stati, sia al loro interno che nella vita di relazione nella Comunità internazionale. La prospettiva apertasi ha portato a definire degli standard

51. Cfr. DAN TARLOCK A., *The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of International Environmental Law*, in *Chicago-Kent Law Review*, 68 (1992), pp. 61-76.

52. Cfr. *ivi*, Principio 23.

53. Cfr. *ivi*, Principio 22: « Gli Stati devono cooperare nell'ulteriore sviluppo del diritto internazionale in merito alla responsabilità e agli indennizzi per le vittime dell'inquinamento o per altri danni all'ambiente causati da attività all'interno della giurisdizione o del controllo di tali Stati nei confronti di aree all'esterno della loro giurisdizione ».

internazionali piuttosto che procedere ad una regolamentazione in dettaglio delle diverse fattispecie, prevedendo poi di rendere operativi gli standard in via regolamentare e/o amministrativa nel quadro degli ordinamenti interni degli Stati.

Una seconda caratteristica che accompagna l'evolversi della normativa convenzionale è quella della regionalizzazione che vede la conclusione di accordi internazionali le cui norme sono pensate ed elaborate in riferimento ad un'efficacia in aree ristrette che presentino problemi analoghi e possibilità di soluzioni omogenee. Il vantaggio è una migliore applicabilità delle norme stesse e soprattutto una piena effettività — in rapporto alle particolarità proprie di ogni area geopolitica — di quei criteri derivanti dalla standardizzazione internazionale in tema di tutela ambientale.

Un terzo elemento ad assumere rilevanza è l'istituzione dell'UNEP, quale organismo dell'ONU incaricato di promuovere una più efficace cooperazione internazionale in materia ambientale, anche attraverso una regolamentazione giuridica del fenomeno. Gli indirizzi della politica dell'UNEP, soprattutto quelli emersi nel 1975 dalla Terza Sessione del suo organo direttivo, il Consiglio dei Governatori, oltre ad orientarne l'attività, indicavano alcuni obiettivi di fondo verso cui far convergere la regolamentazione giuridica internazionale sulla questione ambientale: salute umana, ecosistema, mari e oceani, gestione e conservazione delle risorse naturali, energia e fonti di energia⁵⁴. L'UNEP inoltre inizia ad individuare le convenzioni internazionali concluse in materia ambientale⁵⁵ che sono frutto di negoziati multilaterali e che vanno a costituire nell'ordinamento internazionale un *corpus* normativo, certamente non organico, né ancora sistematico, ma che acquista una vasta rilevanza per il fatto di essere orientato a definire la simultanea condotta di più Stati e quindi a prevedere una generale applicazione di standard uniformi a tutto vantaggio dell'obiettivo della tutela dell'ecosistema.

Naturalmente, in parallelo, non manca l'individuazione della produzione di norme pattizie di tipo bilaterale volte ad ordinare la condotta

54. Particolarmente interessante nell'attività dell'UNEP è la pubblicazione dell'annuale *Report on the State of World Environment*.

55. Istituendo l'apposito *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*.

ed a regolare gli eventuali conflitti di interesse insorgenti tra due Paesi quanto alla tutela ambientale⁵⁶. Il momento successivo di questa evoluzione è dato dagli atti convenzionali adottati dalla UNCED nel 1992, e in particolare dalla *Convenzione quadro sui cambiamenti climatici* e dalla *Convenzione sulle diversità biologiche*, i cui sviluppi nella recezione ed attuazione da parte degli Stati, aprono nuove possibilità per una regolamentazione in ambiti particolarmente delicati dell'intera questione ambientale⁵⁷.

Al momento possono individuarsi oltre 500 convenzioni bilaterali e multilaterali, frutto della volontà degli Stati, anche se con differente grado di efficacia quanto al numero degli Stati che ne sono parte⁵⁸. Un insieme non irrilevante che giustifica il tentativo di una prima classificazione per quelli di natura multilaterale, utilizzando gli ordinari criteri della sistematica giuridica: fonte di produzione, aspetti formali, oggetto, ambito spaziale e soggettivo di efficacia, effetti giuridici.

Quanto agli effetti giuridici, per le convenzioni resta fermo il formale grado di obbligatorietà, proprio dei trattati internazionali, che ricade sui soggetti che ne sono parte⁵⁹. Alcune delle convenzioni poi, prevedono la costituzione di appositi organi — in genere con competenze di natura amministrativa — incaricati di sorvegliarne l'applicazione. Nel caso di convenzioni emanate da Organizzazioni intergovernative è invece la stessa Organizzazione ad esercitare un controllo periodico sul grado di attuazione: tali sono ad esempio le Convenzioni dell'ILO

56. Proprio quest'ultimo tipo di normativa mostra un evidente sviluppo negli ultimi anni, soprattutto con accordi tra Stati limitrofi e confinanti, ovvero che hanno in comune la gestione e la conservazione di corsi d'acqua, di laghi, di catene montuose. Ma gradualmente il contenuto di tali accordi tende ad includere anche altri ambiti della problematica ambientale, come dimostra ad esempio la *Convenzione sulla qualità dell'aria* conclusa nel 1991 tra Canada e Stati Uniti.

57. In particolare, quanto al problema dell'atmosfera ed alla sua ricaduta sui mutamenti climatici, un passo in avanti ha significato nell'aprile 1995 la convocazione a Berlino dell'apposita Conferenza dell'ONU sul clima. Rispetto all'obiettivo di impegnare gli Stati a stabilizzare l'emissione di gas ai livelli dal 1990 — quindi a ridurre l'aumento vertiginoso raggiunto negli anni successivi — la Conferenza è riuscita a porre le basi per il Protocollo di Kyoto indicando come priorità misure volte non solo a stabilizzare, ma a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra.

58. Il riferimento è dato dal sito ECOLEX, istituito congiuntamente dall'UNEP, dalla FAO e dall'IUCN nel 2001 (www.ecolex.org).

59. Circa i problemi e i limiti di implementazione e di effettività delle convenzioni in materia ambientale si veda CHAMBERS B.W., *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, UNU Press, Tokyo–New York, 2008.

che contengono un dispositivo di controllo attivato annualmente da parte della Conferenza della Organizzazione.

È possibile ripartire le norme convenzionali multilaterali esistenti in tre categorie quanto agli effetti giuridici prodotti nei confronti degli Stati che ne sono parte:

- a) norme che creano un obbligo di condotta⁶⁰;
- b) norme che creano un divieto⁶¹;
- c) norme programmatiche⁶².

Naturalmente va considerato che molto spesso, nonostante l'accettazione formale, la condotta degli Stati non sembra recepire i dettati previsti dalle norme convenzionali, preferendo comportamenti non solo lesivi delle norme stesse quanto soprattutto della situazione ambientale: ciò non può portare a considerare come inefficace il lento, ma progressivo cammino dell'ordinamento internazionale verso un pieno rispetto dell'ecosistema e sua tutela.

60. Ad esempio la *Convenzione sulla protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti* del 1960, la *Convenzione sulla responsabilità di terzi nel settore dell'energia nucleare* del 1960, la *Convenzione sulla responsabilità civile per danno nucleare* del 1963, la *Convenzione sulla responsabilità civile per danno da inquinamento petrolifero* del 1969, la *Convenzione sull'intervento in alto mare in caso di inquinamento petrolifero* del 1969, la *Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento da parte di navi* del 1973, la *Convenzione sulla sicurezza e sanità del posto di lavoro e dell'ambiente di lavoro* del 1981, la *Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare* del 1979, la *Convenzione sulla segnalazione immediata di incidente nucleare* del 1986.

61. Ad esempio il *Trattato sulla messa al bando di test nucleari nell'atmosfera, nello spazio extra-atmosferico e subacqueo* del 1963, l'*Accordo europeo sulla restrizione dell'uso di certi detergenti nel lavaggio e nella pulizia di alcuni prodotti* del 1968, il *Trattato sulla proibizione dell'impiego di armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondale marino, oceanico e nel loro sottosuolo* del 1971, la *Convenzione sulla proibizione dell'uso a fini militari o altri usi ostili delle tecniche di modifica dell'ambiente* del 1976, la *Convenzione sulla proibizione della pesca con reti a strascico nel Sud Pacifico* del 1989.

62. Ad esempio l'*Accordo per un Programma internazionale di energia* del 1974, la *Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera tra comunità territoriali o autorità* del 1980, la *Convenzione sulla futura cooperazione multilaterale nella pesca nell'Atlantico del nord-est* del 1980, il *Protocollo sulla cooperazione nella lotta all'inquinamento marino in caso di emergenza nell'Africa orientale* del 1985, l'*Accordo tra i Paesi dell'ASEAN sulla conservazione della natura e delle risorse naturali* del 1985, la *Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico del nord-est* del 1992, o l'insieme degli atti normativi che nel 1992 hanno concluso la *Conferenza sulla protezione del Mar Nero dall'inquinamento*.

5. Un caso tipico: la responsabilità per danno ambientale

La normativa internazionale relativa alla tutela ambientale presenta una prioritaria considerazione della responsabilità per danno ambientale. Anzi, come si è visto, si può senz'altro sostenere che proprio intorno al concetto di danno converge l'iniziale attenzione dell'ordinamento internazionale, che prosegue con l'elaborazione di un primo nucleo di norme per prevenire l'inquinamento.

La questione del danno e conseguente responsabilità è in funzione sia di una soluzione degli effetti derivanti da un comportamento attivo o omissivo che pregiudichi l'ambiente, sia di prevenire eventuali danni. Ma soprattutto si è gradualmente configurata come il modo per tenere in diretta considerazione quanti — persone fisiche e non — dal danno ambientale sono direttamente colpiti e penalizzati, sia nell'aspetto patrimoniale, e cioè di gestione di beni e risorse, sia direttamente nelle condizioni di vita.

La *Dichiarazione di Stoccolma* richiamava gli Stati ad un impegno progressivo, in vista di un « ulteriore sviluppo del diritto internazionale quanto alla responsabilità e al risarcimento per le vittime dell'inquinamento e altri danni all'ambiente »⁶³. Ma il problema reale si pone nel rapporto tra Stati, ovvero nel definire la responsabilità oggettiva quando il danno ambientale provocato determina effetti in altri Stati: quello che viene tecnicamente definito come inquinamento transfrontaliero. In questo senso la *Dichiarazione* al Principio 21, riferendosi ai principi di diritto internazionale generale ed alla Carta delle Nazioni Unite, sostiene il “diritto sovrano” degli Stati quanto all'utilizzazione delle risorse naturali sulla base delle rispettive politiche ambientali. Ma a tale diritto viene affiancata una limitazione, espressa attraverso un obbligo *erga omnes* che ricade sugli Stati, che hanno « la responsabilità di assicurare che le attività esercitate all'interno della loro giurisdizione e sotto il loro controllo, non causino danno all'ambiente di altri Stati, o in regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale ». Una previsione, quest'ultima, ripresa anche dalla *Carta dei Diritti e Doveri Economici degli Stati*, che all'art. 30 si riferisce alla « responsabilità di tutti gli Stati di garantire che le attività rientranti nella loro giurisdizione o sotto il loro controllo non provochino danni

63. Principio 22.

alle condizioni ambientali di altri Stati o di zone non sottoposte ad alcuna giurisdizione internazionale ».

La *Dichiarazione di Rio*, avendo sempre come destinatari gli Stati, pone la questione della responsabilità per danno ambientale in una duplice prospettiva:

- a) quella relativa ai danni provocati all'interno di uno Stato e quindi afferente agli ordinamenti interni che « svilupperanno il diritto nazionale in materia di responsabilità per i danni causati dall'inquinamento e altri danni all'ambiente e per l'indennizzo delle vittime »⁶⁴;
- b) quella riguardante lo sviluppo del « diritto internazionale in materia di responsabilità e di indennizzo per gli effetti nocivi del danno ambientale causato da attività svolte nell'ambito della loro giurisdizione »⁶⁵.

Parimenti la medesima *Dichiarazione* prospetta in materia di responsabilità per danno ambientale l'obiettivo della "internazionalizzazione" dei costi, assumendo come presupposto che « è in principio l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento »⁶⁶. Nella configurazione attuale dell'ordinamento internazionale, pertanto, appare chiaramente che uno dei concetti-chiave intorno a cui ruota lo specifico capitolo del diritto internazionale dell'ambiente è quello della responsabilità dei soggetti: in primo luogo gli Stati, ma sempre più affiancati da altri attori non-statali, ad iniziare dalle industrie e dalle persone che operano al loro interno. I principi ormai strutturatisi, invece, possono sintetizzarsi in quello del "chi inquina paga" (*polluter-pays*), quello dell'obbligo di vigilanza e di precauzione, quello della previsione dei rischi e quello della preminenza dell'interesse collettivo rispetto a singoli Paesi (o di operatori al loro interno: industrie, persone).

Da questi principi di ordine generale è forse possibile ricavare alcuni criteri ispiratori di norme di condotta, che sembrerebbero peraltro configurabili come altrettanti obblighi che "si impongono agli

64. Principio 13.

65. *Ibid.*

66. Principio 16.

Stati”⁶⁷:

- a) la valutazione previa delle conseguenze di un'attività che potrà avere effetti sull'ambiente diventa essenziale perché proiettata in una dimensione internazionale (o almeno transfrontaliera). Questo aspetto, inizialmente fatto rientrare nel più generale “principio di precauzione”, si è successivamente specificato nell'obbligo di valutazione del rischio (basato su dati ed evidenze scientifici) e nel conseguente obbligo di gestione del rischio (legato alla funzione di appositi meccanismi e strategie istituiti a seguito dell'identificazione di rischi fatto nelle procedure di valutazione)⁶⁸;
- b) i contatti con gli Stati limitrofi e confinanti che possono avere relazioni con l'attività che si intraprende, al fine di prevenire i danni, attivando canali di informazione, fino alle comunicazioni con carattere di urgenza;
- c) la possibilità, anche per i diretti danneggiati, di accedere alle informazioni ed alle procedure amministrative e giudiziarie nello Stato in cui il danno è stato originato;
- d) l'obbligo di evitare un *double standard* nella regolamentazione giuridica del danno da parte di uno Stato, procedendo con maggiore disattenzione verso le aree di confine.

In questa linea è interessante segnalare l'attività normativa dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) che diviene esemplificativa pur interessando direttamente solo i suoi Stati membri, trattandosi dell'Organizzazione che raggruppa tutti i Paesi altamente industrializzati e con attività a forte rischio ambientale. Nel 1975 una Raccomandazione stabilisce che lo Stato inquinante oltre ad essere ritenuto responsabile per un danno commesso è tenuto al pagamento di indennizzi per il danno all'ambiente transfrontaliero. Un principio ripreso nella successiva *Raccomandazione sulla applicazione del principio polluter-pays in caso di inquinamento accidentale*, adottata

67. PRIEUR M., *La protection de l'environnement*, in *Annuaire français de droit international*, 165 (1991), p. 1093.

68. Questi differenti obblighi sono specificati in particolare nel *Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici, relativo alla convenzione sulla diversità biologica del 2000*, articoli 15 e 16.

dal Consiglio dell'OCSE il 7 luglio 1989 con cui vengono adottati dei principi guida necessari a classificare l'inquinamento accidentale e ad applicare il principio *polluter-pays*. Il riferimento è anzitutto alle installazioni industriali e tecniche pericolose che dovrebbero essere segnalate dai singoli Stati: su questo aspetto il Consiglio dell'OCSE era intervenuto nel 1988 con una decisione obbligatoria riguardante le persone direttamente esposte ai rischi creati da installazioni pericolose, riconoscendo che « il pubblico suscettibile di essere colpito ha il diritto di essere informato ». Un atto a cui si affianca la *Dichiarazione conclusiva* della Conferenza dell'OCSE sugli incidenti dovuti a sostanze pericolose del 1988 e la Decisione del Consiglio dell'Organizzazione sugli scambi d'informazione riguardanti gli incidenti che possano provocare dei danni transfrontalieri. Questa attività dell'OCSE risulta particolarmente importante perché allarga da una parte l'applicazione del principio “chi inquina paga”, e dall'altro perché afferma il “diritto all'informazione” sulle installazioni pericolose, diritto afferente agli interessi delle popolazioni, con una portata più ampia — quanto alle installazioni da segnalare — di quella contenuta in altri disposizioni internazionali, come ad esempio la *Direttiva Seveso* che opera per l'ambito del diritto dell'Unione europea.

Nel più ampio contesto internazionale la questione della responsabilità dell'inquinatore è stato oggetto di attenzione nel processo di codificazione del diritto internazionale avviato nell'ambito della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, che nel *Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati*⁶⁹, all'articolo 19.4 dispone che « la salvaguardia e la conservazione dell'ambiente » rappresenta un interesse fondamentale della Comunità internazionale e pertanto la violazione degli obblighi essenziali per la salvaguardia e la conservazione di tale interesse si configura come “crimine internazionale”⁷⁰. Questa previsione aveva consentito alla medesima

69. Cfr. *Annuaire de la Commission de Droit International 1976*, vol. II (*deuxième partie*), doc. A/31/10. Il riferimento è stato mantenuto fino al Progetto del 1996 mentre nel progetto del 2001 tale articolo è stato eliminato in ragione del dibattito sviluppatosi nella Commissione che ha fatto emergere una impossibilità a considerare “crimini” (con le conseguenti accuse) determinati comportamenti degli Stati.

70. Si veda sul tema: GEHRING T., JACHTENFUCHS M., *Liability for Transboundary Environmental Damage. Towards a General Liability Regime?*, in *European Journal of International Law*, 4 (1993), pp. 92-106 e bibliografia ivi citata.

Commissione di Diritto Internazionale, nell'elaborare un progetto di *Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità*⁷¹ di inserire il tema della protezione ambientale che, costituendo un interesse fondamentale dell'umanità in caso di danno, comportava l'inserimento della responsabilità dei suoi autori, non solo nei confronti degli ordinamenti interni, ma di quello internazionale. In tal senso l'articolo 26 del progetto di Codice, relativo ai "Danni deliberati e gravi all'ambiente", prevedeva che « Ogni persona che causa deliberatamente o ordina che siano causati danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale, una volta riconosciuto colpevole di tale atto, sarà condannato a. . . ». È interessante notare — proprio per cogliere le linee di tendenza dell'ordinamento internazionale quanto alla tutela ambientale — che questo progetto di articolo, è inserito nei suoi contenuti nello *Statuto della Corte Penale Internazionale* e considerato nella categoria dei "crimini di guerra" sui quali la Corte può esercitare la propria competenza⁷². Se si esaminano gli elementi che contiene, l'applicazione sembra subordinata al fatto che il danno debba esser fatto all'ambiente naturale e cioè a quanto circonda la specie umana come pure la sua preservazione: rientrano quindi il territorio, i mari, atmosfera, la fauna, la flora, le diversità biologiche. Inoltre deve trattarsi di danni "estesi, durevoli e gravi" e allo stesso tempo causati "deliberatamente": ciò sembrerebbe escludere danni compiuti per negligenza, ma anche quelli causati da una violazione intenzionale di limiti o regolamenti all'uso di tecniche e sostanze pericolose purché si provi la mancata intenzionalità specifica di causare un danno ambientale⁷³.

L'evoluzione più recente del problema del danno ambientale ha fatto registrare un graduale allargamento alla considerazione della

71. NATIONS UNIES – COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, Doc. A/CN.4/L.464/Add.4, 15 juillet 1991.

72. *Statuto della Corte Penale Internazionale*, art. 8.2.b.iv).

73. Va notato che la portata di questo articolo amplia — e per molti aspetti supera — quella dell'articolo 55.1 del *Primo Protocollo* alle Convenzioni di Ginevra del 1949 di diritto internazionale umanitario, che limitava la responsabilità per danno ambientale solo nel caso di conflitti armati. Un aspetto quest'ultimo che lo stesso progetto di *Codice* riprendeva all'articolo 22, annoverando tra i crimini di guerra di eccezionale gravità « l'utilizzazione di metodi o mezzi di guerra che sono noti per causare, o da cui ci si può attendere che causeranno, dei danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale ». Un previsione che incrimina non solo l'uso intenzionale di metodi e mezzi volti a causare un danno ambientale, ma anche quelli da cui è possibile che un tale danno possa derivare.

responsabilità in sede civile che può toccare uno Stato, suoi organi o persone negli oggetti considerati dalla normativa internazionale, come nel caso della *Convenzione sulla responsabilità civile per danno risultante da attività pericolose per l'ambiente*, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1993.

Nella più vasta problematica del danno ambientale va senz'altro iscritta la tematica dei movimenti transfrontalieri di rifiuti tossici e pericolosi. Una questione che richiama direttamente ad una visione del danno ambientale inserita nel contesto dei rapporti nord-sud. Infatti mentre è evidente che i rifiuti sono prodotti essenzialmente nei Paesi sviluppati, il loro smaltimento coinvolge direttamente i Paesi del sud del mondo. In questa prospettiva sul piano giuridico si affermano alcuni elementi sostanziali volti a determinare: il tipo di trasporto, se giudicato o meno pericoloso; il controllo e la prevenzione di incidenti; l'insufficienza eventuale della tecnologia adoperata; il tipo di informazione necessaria. Un orientamento recente lo si ritrova anche nell'*Agenda 21*, che fa riferimento al traffico illecito di rifiuti pericolosi ed alla loro prevenzione, soprattutto quando tale traffico viene effettuato in violazione delle legislazione nazionali e degli strumenti internazionali pertinenti⁷⁴. Ma certamente in questa lenta se pur costante evoluzione, va inserita la normativa della *Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, del 1998: il primo atto normativo multilaterale ad imporre alle parti contraenti degli obblighi riguardo ai propri residenti quanto alla possibilità di essere informati, alla responsabilità partecipata nei processi decisionali e agli effetti di azioni giudiziarie poste in essere in relazione a danni connessi o subiti.

Sempre in materia di danni derivanti da movimenti transfrontalieri — stavolta con particolare attenzione alla tutela della biodiversità — va altresì menzionato il *Protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur in materia di responsabilità e risarcimenti al Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza*, adottato nel 2010 in occasione della Conferenza delle Parti aderenti alla *Convenzione sulle Biodiversità* congiuntamente al *Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa e giusta condivisione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione*.

Il problema della definizione di una responsabilità civile per danni

74. Cfr. i capitoli 19 e 20 dell'*Agenda 21*.

derivanti dal movimento transfrontaliero di organismi viventi modificati si era già posto all'attenzione degli Stati in occasione della Conferenza di Cartagena del 2000 ove, però, alla proposta di taluni Paesi di avviare dei negoziati a fini normativi, si era registrata l'accesa opposizione di coloro che avevano un diretto interesse economico alla produzione ed esportazione di organismi viventi modificati⁷⁵.

Nell'impossibilità di giungere ad un immediato compromesso sulla questione, l'art. 27 del Protocollo di Cartagena aveva previsto che la Conferenza delle Parti avviasse un processo volto a elaborare regole e procedure internazionali appropriate in materia di responsabilità e di risarcimento per i danni, ampliando l'istituto della responsabilità civile anche in questo settore.

Sono stati necessari quasi dieci anni di negoziati e riunioni annuali perché nel 2010 venisse finalmente approvato il *Protocollo di Nagoya-Kuala Lumpur* sulla responsabilità civile in caso di danni cagionati in ragione dei movimenti transfrontalieri di organismi viventi e perché venisse predisposto un meccanismo di controlli e sanzioni che operasse a livello sostanziale e procedurale.

L'ambito di operatività del Protocollo è limitato ai soli danni derivanti da organismi viventi modificati che abbiano la loro origine in un movimento transfrontaliero, intendendosi per organismi viventi modificati quelli diretti all'alimentazione umana o animale o alla loro lavorazione, diretti ad un uso confinato o destinati all'introduzione intenzionale nell'ambiente, oltre che all'introduzione illegale e accidentale⁷⁶; previsione, quest'ultima, che rende le norme del Protocollo certamente più efficaci, in quanto applicabili al danno cagionato alla biodiversità da qualsivoglia movimento transfrontaliero, prescindendosi dal profilo soggettivo di responsabilità dell'operatore.

La grande novità introdotta con il Protocollo sta proprio nel regime di responsabilità civile che grava sugli operatori che cagionino un danno e nell'obbligazione gravante sugli Stati di adottare tutte le misure di risposta ritenute necessarie a « prevenire, ridurre al minimo, contenere, limitare o altrimenti evitare i danni e ripristinare la

75. Cfr. CHING L.L., LIN L.L., *The Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress: Process, provisions and key issues for developing countries on Biosafety Briefing*, 2011, www.twinside.org.sg (10.10.2015).

76. Cfr. artt. 3.1. e 3.3 del Protocollo.

diversità biologica »⁷⁷ che sia andata lesa o perduta con il movimento transfrontaliero cagione del danno.

Quanto al regime giuridico di responsabilità civile degli operatori, va detto che questo argomento ha rappresentato il vero nodo normativo su cui si sono dovuti confrontare i vari attori internazionali, e sul quale ha forse prevalso una soluzione compromissoria, contenuta in una sorta di clausola di salvaguardia, che ha riconosciuto agli Stati — in caso di danno ricadente nelle fattispecie descritte dal Protocollo — la possibilità di continuare ad applicare la normativa interna in materia di responsabilità civile, ove esistente, o di elaborare una normativa ad hoc in materia o ancora di adottare una soluzione “combinata” dei due sistemi⁷⁸.

Quanto alla diversa ipotesi di danni cagionati a cose e persone dal movimento transfrontaliero di organismi viventi modificati, invece, il problema si è posto in termini del tutto diversi, essendo, in tal caso, il danno cagionato dal movimento transfrontaliero inerente alla persona (e ponendosi il problema della risarcibilità del danno fisico, ad esempio) o alle cose (come il danno alla proprietà o il danno economico).

Il Protocollo, nulla disponendo in merito a questa particolare questione, ha introdotto un vero e proprio obbligo per gli Stati di richiamarsi alla normativa interna in materia di responsabilità civile, ove detta normativa fosse già esistente o, in assenza di riferimenti normativi, di elaborare una normativa *ad hoc*; si è lasciato agli Stati anche il potere di adottare una soluzione “combinata” dei due sistemi⁷⁹, imponendo loro in ogni caso un vero e proprio obbligo di intervento legislativo.

L’analisi complessiva della normativa elaborata attraverso il Protocollo addizionale — non ancora entrato in vigore alla data attuale, non essendo stato raggiunto il limite delle 40 adesioni stabilito dall’accordo — consente di riconoscere a tale atto il merito di aver introdotto, a livello internazionale, un *minimum standard* in materia di responsabilità civile.

Tuttavia esso rappresenta solo il primo passo nello sviluppo di una

77. Cfr. art. 2 par. 2(d) del *Protocollo di Nagoya–Kuala Lumpur*.

78. *Ivi*, art. 12.

79. Cfr. CHING L.L., LIN L.L., *The Nagoya–Kuala Lumpur Supplementary*, cit., p. 5.

normativa realmente esaustiva, che dovrà vedere il coinvolgimento degli Stati sia nell'elaborazione di normative nazionali, sia nella partecipazione alla periodica Conferenza delle Parti che sarà chiamata all'implementazione del documento⁸⁰, una volta entrato in vigore.

6. Conclusioni: tra diritto dell'ambiente e diritto all'ambiente

Restando nella prospettiva di cogliere la graduale evoluzione dell'ordinamento internazionale quanto ai problemi legati alla tutela dell'ecosistema, appare interessante analizzare la relazione tra ambiente e diritti umani. Come cioè si passi da un diritto dell'ambiente ad un diritto all'ambiente, facendo riferimento alla normativa e azione internazionale a tutela della persona umana, suoi diritti e libertà, che si apre ad una particolare connessione con la tutela ambientale⁸¹.

Nella *Dichiarazione di Stoccolma* il Principio 1 indica che i diritti fondamentali della persona vanno riconosciuti ed attuati « in un ambiente la cui qualità permetta un'esistenza di dignità e benessere », in cui resta fondamentale la responsabilità di ogni singola persona « di proteggere e tutelare l'ambiente per le generazioni presenti e future ».

Va tenuto presente che nella normativa generale sui diritti umani elaborata in sede ONU manca una diretta previsione del diritto all'ambiente, anche se è possibile cogliere l'esistenza di un tale diritto almeno indirettamente. Basta fare, infatti, riferimento all'art. 3 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* — ripreso dall'art. 6 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* — che afferma il “diritto alla vita” per ogni persona. Chiaramente a dare concretezza ad un tale

80. *Ivi*, p. 6.

81. La tematica viene qui affrontata in modo sintetico. Per maggiori approfondimenti si rinvia a BOYLE A., *Human Rights and Environment: Where Next*, in *European Journal of International Law*, 23 (2012), pp. 613–642; ANTON D., SHELTON, D., *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; PICCOLOTTI R., TAILLANT J.D. (eds.), *Linking Human Rights and the Environment*, University of Arizona Press, Tucson, 2003; BOTHE M., *Les droits de l'Homme et le droit de l'environnement: procédures de mise en oeuvre*, in PRIEUR M., LAMBRECHTS C. (dir.), *Les hommes et l'environnement*, cit., pp. 111–118; BUONOMO V., *I diritti umani nelle relazioni internazionali*, Lateran University Press, Roma, 1997, Capitolo 8: *Diritti Umani e protezione ambientale*, pp. 187–203; BOYLE A.E., ANDERSON M. (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford University Press, Oxford, 1996; KSENTINI F.Z., *Human Rights, Environment and Development*, in UNEP, *UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, Nairobi 1995, pp. 97–113.

diritto concorrono aspetti come la salute, le condizioni di vita, l'ambiente di lavoro: come pertanto negare che vi concorre un ambiente naturale sano e protetto? Una tale interpretazione estensiva potrebbe certamente in via analogica proporsi per la previsione dell'art. 25 della *Dichiarazione Universale*, lì dove afferma il diritto di ciascuno a livelli di vita adeguati per la salute e il benessere proprio e della propria famiglia: previsione che per altro ispira l'intero *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*.

Sulla definizione di un diritto umano all'ambiente la *Dichiarazione di Rio*, sin dalla sua elaborazione iniziale, è stata considerata come una sintesi del modo in cui la Comunità internazionale ha maturato criteri per una efficace tutela. Rispetto ai contenuti della Dichiarazione di Stoccolma, quella di Rio parte dall'affermazione che gli esseri umani « hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura », quale conseguenza dell'essere « al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile »⁸². Stando al profilo formale, certo la *Dichiarazione* non accenna direttamente al diritto umano all'ambiente, che è fatto rientrare sostanzialmente nel più vasto diritto allo sviluppo la cui piena realizzazione deve « essere realizzata in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future »⁸³. Però è possibile ricavare in quel testo alcune specificazioni direttamente riferite alla condotta degli Stati che danno concretezza all'accertamento di un diritto umano all'ambiente, pur senza una formale enunciazione del medesimo diritto: tali sono, ad esempio, il diritto di ogni persona — come singolo e come popolo — alla qualità della vita⁸⁴; alle risorse endogene⁸⁵; alla partecipazione nel trattare le questioni ambientali⁸⁶; alle azioni giudiziarie e amministrative in caso di danno ambientale⁸⁷. Di fatto, anche considerando la prospettiva aperta dalle conclusioni dell'UNCED, va constatato che accanto all'indiretta individuazione di una protezione del diritto all'ambiente nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, si coglie l'affermarsi di previsioni che legano ulteriormente tale diritto

82. *Dichiarazione di Rio*, Principio 1.

83. *Ivi*, Principio 3.

84. *Ivi*, Principio 8.

85. *Ivi*, Principio 9.

86. *Ivi.*, Principio 10.

87. *Ibid.*

al più generale diritto allo sviluppo, come pure l'emergere di normative che lo tutelano direttamente, ampliando la stessa tutela dei diritti fondamentali nel quadro dell'ordinamento internazionale, sia a livello universale che regionale. In questa prospettiva si collocano anche le conclusioni della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, realizzata nel 1993 a Vienna, che nella *Dichiarazione finale* stabilisce il principio secondo il quale « il diritto allo sviluppo dovrà realizzarsi in modo da soddisfare equamente i bisogni relativi allo sviluppo ed all'ambiente delle generazioni presenti e future »⁸⁸.

Nonostante l'assenza di una previsione normativa specifica in relazione ad un diritto all'ambiente, va però evidenziato come nel quadro delle Nazioni Unite non sia mancata la tendenza a contestualizzare la tutela ambientale tra i diritti umani, sebbene con esiti non immediatamente percepiti sotto il profilo dei risultati. Già nel 1992 l'allora « Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze » aveva intrapreso uno studio circa i rapporti tra diritti umani e tutela ambientale, meglio conosciuto con il nome di *Rapporto Ksentini*, dal nome della relatrice speciale incaricata dell'attività di ricerca in sede ONU⁸⁹.

Quel Rapporto presentato nel 1993, non si limitava a dichiarazioni di principio sulla necessità di elaborare una nozione di diritto umano all'ambiente, ma individuava specificamente gli strumenti ritenuti necessari per la realizzazione di tale obiettivo, traducendo il tutto in un progetto di *Dichiarazione di principi su diritti umani e ambiente*. Tra questi spiccavano i contenuti della *Convenzione di Aarhus* e quelli già emersi nelle interpretazioni dei menzionati articoli della *Dichiarazione Universale* e dei *Patti*, in diversi ordinamenti interni o in pronunce giurisprudenziali anche ad opera delle Corti regionali competenti in materia di diritti umani.

È stato successivamente il *Consiglio dei Diritti Umani* dell'ONU, operativo dal 2006, ad occuparsi dell'argomento, ponendo la questione in relazione al tema dei cambiamenti climatici. Nel 2011, l'*Alto Commissario ONU per i Diritti Umani* nel redigere per il Consiglio uno studio

88. *Dichiarazione di Vienna*, n. 11.

89. Cfr. *United Nations-Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Human Rights and the Environment*, by MRS. FATMA Z. KSENTINI, DOC. E/CN.4/Sub.2/1994/9.

sui rapporti ambiente–diritti umani ha proceduto nel rilevare quanto già emerso e in qualche modo consolidatosi nella forma di *opinio juris* in materia. Un lavoro che pur riconoscendo la difficoltà di definire un nuovo diritto, ne prospettava la formalizzazione attraverso il percorso della giustiziabilità e cioè della tutela giudiziaria.

Un atteggiamento che attingeva ispirazione dal lavoro di organi come la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che di fronte al silenzio della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU) ha proceduto a identificare e tutelare il diritto all’ambiente attraverso le previsioni di altri diritti contenuti nella CEDU, come ad esempio il diritto alla vita (art. 2)⁹⁰ o il diritto alla tutela della vita privata e familiare (art. 8)⁹¹, individuando le situazioni di degrado ambientale non autonomamente, ma rispetto agli effetti che producono sulla vita delle persone, di famiglie, di comunità. Una tendenza che è destinata ad allargarsi anche in relazione al più generale contesto del più ampio principio/ diritto di non discriminazione (art. 14) quando questo è determinato da mancate informazioni o da limitazioni a ricorsi giudiziari.

Direttamente invece il diritto all’ambiente trova posto in altri atti normativi per la tutela sovranazionale dei diritti umani. Lo testimonia l’art. 24 della *Carta Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli* la cui redazione definitiva risale al 1981, e che proclama: « Tutti i popoli hanno il diritto ad un ambiente generalmente soddisfacente, favorevole al loro sviluppo ». È in questo caso evidente l’allargamento della sfera soggettiva di applicabilità di un diritto fondamentale all’ambiente: dalla persona ai popoli. A tutela di questo diritto è intervenuta la Commissione Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli con alcune “comunicazioni”, ovvero decisioni rivolte agli Stati⁹².

Analogamente il *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Interamericana dei Diritti dell’Uomo* del 1969, adottato nel 1988 a S. Salvador, all’art. 11 prevede il diritto di ogni persona « a vivere in un ambiente salubre », con il corrispondente obbligo degli Stati « di promuovere la protezione, conservazione e il miglioramento dell’ambiente ». Si assiste così ad

90. Il riferimento, ad esempio, può essere fatto alla sentenza nel caso “Oneyryildiz c. Turchia”, emessa dalla Corte di Strasburgo il 30 novembre 2004.

91. Una delle prime pronunce della Corte è del 9 dicembre 1994 nel caso “López Astra c. Spagna”.

92. La Comunicazione 155/96 *Social and Economic Rights Action Center c. Nigeria* del 1996.

una considerazione del diritto all'ambiente come diritto fondamentale a cui corrisponde l'obbligo di un comportamento degli Stati non solo omissivo, bensì attivo. Un indicatore seguito in sede giurisprudenziale dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani in diverse sentenze⁹³.

Anche il profilo dei diritti umani, evidenzia come la questione ambientale sia legata alle nuove sfide poste sul cammino della famiglia umana ed alla necessità di una *governance* in grado di regolare e gestire i nuovi traguardi che i singoli Paesi quotidianamente raggiungono, anche nello specifico della protezione ambientale⁹⁴. Questa, sommando insieme ad evidenti successi la domanda garanzie giuridiche sempre più appropriate a vantaggio dei differenti ecosistemi e delle condizioni di vita sul pianeta, non può infatti dimenticare i diritti di chi dell'ambiente è parte, quale soggetto agente e beneficiario. E questo non può più essere considerato solo tra i possibili interessi della persona, anzi è ormai legato non solo ad una generica questione ambientale, ma anche alle sue specificazioni⁹⁵.

Nel 1997 il Giudice Juez Weeramantry nella sua *Separate Opinion* alla sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, del 25 settembre, sul caso *Gabcikovo/Nagymaros*, affermava:

The protection of the environment is likewise a vital part of contemporary Human Rights doctrine, for it is a *sine qua non* for numerous Human Rights, such as the right to health and the right to life itself. It is scarcely necessary to elaborate on this, as damage to the environment can impair and undermine all the Human Rights spoken of in the Universal Declaration and other Human Rights instruments.⁹⁶

In quel momento tale posizione poteva essere letta come un auspicio. Oggi, la “coscienza ecologica” presente nelle nostre convinzioni, nelle nostre culture e nel nostro agire, riversata nello sviluppo sin qui raggiunto dall'ordinamento internazionale, si pongono come obbligo a definire forme giuridicamente vincolanti di un diritto fondamentale

93. Ad iniziare dal Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, del 31 agosto 2001.

94. BOTHE M., *Environment, Development, Resources*, cit. pp. 351 ss.

95. Così può leggersi l'interesse del Consiglio dei Diritti Umani alla relazione tra diritti umani e cambiamenti climatici, cfr. *United Nations–Human Rights Council, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, Doc. A/HRC/10/61, 15 January 2009.

96. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Reports 1997*, p. III, n.78.

all'ambiente. E questo per rispondere ad un'esigenza espressa dalla dignità della persona e dalla sua relazionalità che dalla dimensione familiare, locale, statale si allarga all'intera Comunità mondiale.