

**“Good Governance”: ambiente e sviluppo sostenibile**

*Nota sul quadro istituzionale internazionale*

Gianfranco Tamburelli

(5 gennaio 2006)

1. La (good) *governance* dei problemi ambientali è affidata nella comunità e nel diritto internazionale ad una molteplicità di organi e organismi di varia natura giuridica che operano nel contesto delle Nazioni Unite, di altre organizzazioni internazionali, di sistemi pattizi a carattere universale e regionale. Non esiste, quindi, un’istituzione internazionale preposta (*assenza di mission*)<sup>1</sup>.

Nell’esaminare la situazione attuale occorre tener presente che, in base al principio dello sviluppo sostenibile, caratterizzante la cooperazione e l’azione nel settore dall’inizio degli anni ’90 (Conferenza di Rio de Janeiro – UNCED, ‘92), la tutela dell’ambiente costituisce “parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo” (Principio 4 della Dichiarazione di Rio). Il principio dello sviluppo sostenibile è stato successivamente ampliato (19° Sessione speciale dell’Assemblea generale – UNGASS, ’97) per comprendervi lo sviluppo sociale.

Ciò rende estremamente complessa l’analisi dei processi decisionali a fronte di peraltro evidenti limiti di effettività ed efficacia.

Sembra inoltre opportuno osservare che negli ultimi anni (dalla Dichiarazione del Millennio<sup>2</sup>) l’evoluzione del *diritto internazionale dello sviluppo sostenibile* sembra giunta ad uno stadio critico (stasi .. involuzione ?) e gli Atti del Vertice di Johannesburg (WSSD, 2002) non hanno apportato innovazioni significative con riguardo all’*institutional framework for sustainable development*<sup>3</sup>.

Il Piano di attuazione concordato a Johannesburg si limita infatti (Capitolo X) a chiedere alla comunità internazionale (a) di integrare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile nelle politiche - nei programmi di lavoro - nelle operational guidelines di fondi, programmi e agenzie delle N.U., e nei

---

<sup>1</sup> V. nota introduttiva P.C. PADOAN.

<sup>2</sup> La Dichiarazione del Millennio pone tra i valori fondamentali essenziali del 21° Secolo il “rispetto per la natura” e afferma il fine di: “liberare l’umanità intera, e soprattutto i nostri figli e i nostri nipoti, dalla minaccia di vivere su un pianeta irrimediabilmente depauperato dalle attività umane, e le cui risorse non saranno più sufficienti per soddisfare i loro bisogni”.

<sup>3</sup> Da ricordare, in proposito, i capitoli dell’Agenda 21 dedicati agli strumenti di attuazione (33-40), in particolare quelli sul rafforzamento istituzionale (capitolo 38) e sui meccanismi e strumenti giuridici internazionali (capitolo 39).

mandati della GEF<sup>4</sup> e delle altre istituzioni finanziarie e commerciali internazionali; (b) di rafforzare la cooperazione<sup>5</sup> all'interno e tra sistema delle N.U., istituzioni finanziarie internazionali, GEF e WTO.

Qualche elemento di novità è forse da riconoscere alle c.d. Iniziative di Partnership, che coinvolgono governi, organizzazioni internazionali intergovernative e non governative, realtà imprenditoriali e società civile. Esse possono costituire un primo passo verso la realizzazione del fine dichiarato a Rio di stabilire *a new and equitable partnership through the creation of new levels of cooperation among States, key sectors of societies and people* (3° al. Preambolo della Dichiarazione).

2. Ciò premesso, nell'ambito delle Nazioni Unite vengono in rilievo funzioni e attività svolte dall'Assemblea generale e dalla Commissione per il diritto internazionale, dal Consiglio economico e sociale e dal Segretario Generale, dalla Corte internazionale di giustizia e, più specificamente, dall'UNEP (*U.N. Environment Programme*) e dalla CSD (*Commission on Sustainable Development*).

L'Assemblea generale convoca conferenze internazionali, promuove la conclusione di accordi, adotta risoluzioni e dichiarazioni che possono orientare la formazione e lo sviluppo delle normative nazionali di settore<sup>6</sup>. Con la Risoluzione n. 2997 del 15.12.1972 ha creato l'UNEP.

La Commissione per il diritto internazionale, che assiste l'Assemblea generale nello svolgimento del compito di promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione<sup>7</sup>, ha contribuito alla definizione di principi e norme concernenti protezione e gestione delle risorse naturali<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> La Global Environmental Facility è stata creata nel 1991. E' amministrata congiuntamente dalla Banca mondiale, dall'UNEP e dall'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo). Nel '94 è stata riformata allo scopo di assicurare una più ampia partecipazione e una rappresentanza equilibrata dei Paesi in via di sviluppo.

<sup>5</sup> "... utilizing the UN Chief Executives Board for Coordination, the UN Development Group, the Environment Management Group and other inter-agency coordinating bodies".

<sup>6</sup> Si pensi solo alla Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano (1972) e alla menzionata Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo.

<sup>7</sup> Art. 13, par. 1, a, dello Statuto ONU.

<sup>8</sup> Vedi i lavori in materia di responsabilità internazionale degli Stati, di crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità, di responsabilità internazionale per danni derivanti da attività lecite (*liability*), di regolamentazione degli usi dei corsi d'acqua internazionali diversi dalla navigazione, di risorse naturali condivise e acque sotterranee confinate.

Il Consiglio economico e sociale ha un ruolo centrale nella promozione dell'attuazione dei programmi per lo sviluppo sostenibile, in particolare dell'Agenda 21<sup>9</sup>, anche per le sue funzioni di coordinamento tra sistema delle N.U. e agenzie specializzate<sup>10</sup>.

Il Segretario Generale ha funzioni che gli consentono di promuovere la cooperazione tra le varie agenzie, il coordinamento delle loro attività per lo sviluppo sostenibile, lo scambio di informazioni.

La Corte internazionale di Giustizia ha avuto modo di esaminare solo pochi casi con rilevanti aspetti ambientali<sup>11</sup>. Nel 1993 la Corte ha comunque deciso di creare, ai sensi dell'art. 26.1 del proprio Statuto<sup>12</sup>, una Sezione speciale composta da sette giudici per trattare le controversie ambientali.

E' da aggiungere che anche le cinque Commissioni economiche regionali (Africa, Europa, America Latina e Caraibi, Asia e Pacifico, Asia occidentale) sono attive in campo ambientale e hanno promosso l'adozione di accordi importanti (ad esempio, nel contesto della Commissione economica per L'Europa è stata adottata la Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza – c.d. piogge acide – e relativi protocolli).

3. L'UNEP, organo sussidiario dell'Assemblea generale, ha il compito di coordinare le attività con finalità ambientali degli organismi internazionali e di promuovere l'azione degli Stati. Il Programma, che ha sei uffici regionali (Europa, Africa, Nord America, Asia e Pacifico, America Latina e Caraibi, Asia occidentale) ha promosso l'adozione di numerosi accordi internazionali (es. Convenzione di Vienna del 1985 e Protocollo di Montreal del 1987 sulle sostanze che impoveriscono l'ozonofera; trattati sui mari regionali) e svolge funzioni di Segretariato di diversi di tali accordi.

La CSD è invece organo ausiliario del Consiglio economico e sociale. Ha il compito di monitorare le attività connesse all'integrazione delle finalità ambientali e di sviluppo e promuovere la realizzazione dei programmi e degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile. A tal fine

---

<sup>9</sup> L'Agenda 21 è il monumentale programma d'azione concordato a Rio dall'UNCED. Come è noto, l'UNGASS ha poi adottato un *Programma per l'ulteriore attuazione dell'Agenda 21*, mentre il WSSD ha adottato – sempre in linea di continuità con l'Agenda 21 – il menzionato *Piano di attuazione*.

<sup>10</sup> In base all'art. 64 della Carta, il Consiglio economico e sociale può chiedere alle agenzie specializzate di presentare rapporti sui loro piani e programmi concernenti l'attuazione dell'Agenda 21.

<sup>11</sup> Il primo caso è stato quello relativo agli *Esperimenti nucleari* (Australia c. Francia e Nuova Zelanda c. Francia, 1973); da ricordare poi il Parere dell'8.7.1996 sulla *Liceità dell'uso di armi nucleari da parte di uno Stato nel corso di un conflitto armato* e, soprattutto, la sentenza del 25.9.1997 relativa al caso *Gabcikovo – Nagymaros* tra Ungheria e Slovacchia.

<sup>12</sup> *The Court may from time to time form one or two chambers, composed of three or more judges as the Court may determine, for dealing with particular cases ...*

esamina le informazioni fornite dai governi, inclusi i rapporti periodici sull'attuazione all'Agenda 21. Nel 2003 la Commissione ha adottato un nuovo programma pluriennale di lavoro fino al 2017; nel 2005 ha ribadito il suo mandato all'interno del sistema delle N.U. e le sue funzioni di monitoraggio, controllo e valutazione delle modalità di perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile a livello regionale e nazionale.

Pur nei limiti di questa breve e non esaustiva panoramica degli organismi / programmi internazionali cui sono assegnate funzioni rilevanti, sono da ricordare - oltre al G8, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale per il commercio –<sup>13</sup> l'UNESCO<sup>14</sup>, la FAO (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura), il Programma "Habitat", l'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e, soprattutto, l'UNDP (si pensi ai programmi di capacity-building per lo sviluppo sostenibile) e la GEF.

La GEF è il più importante strumento finanziario esistente per la cooperazione allo sviluppo sostenibile e ha il compito di assistere i Paesi in via di sviluppo in sei settori: cambiamento climatico, ozonofera, acque internazionali, degrado dei suoli, diversità biologica e inquinanti organici persistenti (POPs).

Infine, è da sottolineare che i MEAs (*Multilateral Environmental Agreements*) generalmente istituiscono un segretariato<sup>15</sup> e una conferenza / riunione delle parti (conference / meeting), a volte assistiti da organi sussidiari. Essi creano quindi delle "organizzazioni" settoriali, che in alcuni casi si avvalgono di organi e procedure cui è affidato il controllo sull'attuazione degli obblighi convenzionali e la soluzione di eventuali controversie<sup>16</sup>, nonché di meccanismi finanziari specifici da attivare a sostegno delle politiche ambientali nazionali<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Dell'estensione delle attività della Banca Mondiale al settore della protezione dell'ambiente fa menzione G. BARTOLI, mentre M. D'ALBERTI rileva come l'Accordo istitutivo del WTO richiami il principio dello sviluppo sostenibile e F. FAVINO sottolinea come anche il G8 si occupi di tematiche ambientali.

<sup>14</sup> L'Organizzazione delle NU per l'educazione, la scienza e la cultura ha promosso l'adozione della *Convezione sul patrimonio ambientale e culturale mondiale* e la definizione di una Lista dei Beni del patrimonio naturale mondiale; mentre il programma *Man and Biosphere* (MAB) ha condotto alla creazione di numerose riserve della biosfera, alcune delle quali transfrontaliere.

<sup>15</sup> Il Segretariato, come notato, è spesso istituito presso l'UNEP. Si vedano le pertinenti disposizioni delle Convenzioni sulla diversità biologica, sul commercio internazionale di specie di fauna e flora selvaggia minacciate d'estinzione, sull'ozono, sulle specie migratrici di animali selvaggi, sul controllo dei movimenti transfrontalieri e lo smaltimento di rifiuti pericolosi; sugli inquinanti organici persistenti (POPs), sui cambiamenti climatici, sulla lotta alla desertificazione, etc.

<sup>16</sup> Vedi artt. 13 e 14 della Convenzione sui cambiamenti climatici, art. 27 della Convenzione sulla biodiversità.

<sup>17</sup> Vedi, tra gli altri, l'art. 11 della Convenzione sui cambiamenti climatici e l'art. 21 della Convenzione sulla biodiversità.

5. Svolta questa prima “ricognizione dell’esistente”, è da osservare che qualsiasi sforzo teso alla revisione dell’assetto “istituzionale” descritto dovrà tener conto della netta affermazione nel diritto internazionale del principio dello sviluppo sostenibile e dello stretto nesso (*inscindibile*, secondo l’opinione prevalente) tra tutela dell’ambiente, crescita economica e sviluppo sociale.

Al momento, sia le proposte relative alla creazione di una nuova Organizzazione /Autorità internazionale per l’ambiente, sia quelle concernenti l’istituzione di un Tribunale internazionale *ad hoc* non trovano grande consenso (l’opposizione viene e da Paesi in via di sviluppo e da Paesi sviluppati).

Così, a Johannesburg non è stata accolta la proposta della Francia ha proposto relativa alla creazione di una nuova Organizzazione mondiale per l’ambiente, capace, tra l’altro, più dell’UNEP, di confrontarsi con il WTO<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> E’ da segnalare al riguardo anche la Dichiarazione di Limoges II, relativa al diritto ambientale internazionale e nazionale, che, adottata nel novembre 2001 da giuristi dell’ambiente di diversa nazionalità, raccomanda l’istituzione di un’Alta Autorità ONU per il settore ambientale, ispirata al modello degli Alti Commissariati, dotata di poteri decisionali e finanziamenti adeguati. Secondo la Dichiarazione, all’interno di tale Alta Autorità ONU dovrebbe essere assicurata una tripla rappresentanza - governi, settori economici ed industriali, ONG - al fine di coinvolgere tutti i soggetti interessati alla soluzione dei problemi ambientali.