

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

L'ATTIVITÀ DELL'UNEP NEL PERIODO 2018-2022

1. *Premessa.* – La presente rassegna ha per oggetto l'attività condotta dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Programme* – UNEP) tra il 2018 e il 2022. Come nelle precedenti rassegne¹, si esamineranno i principali atti adottati dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Assembly* – UNEA), cioè dall'organo di vertice dell'UNEP, ove sono rappresentati tutti i 193 Stati membri dell'ONU.

Nel periodo considerato si sono tenute a Nairobi due sessioni ordinarie e una speciale. La quarta sessione ordinaria dell'UNEA si è svolta dall'11 al 15 marzo 2019 (UNEA-4), mentre la quinta si è eccezionalmente articolata in due fasi a causa della pandemia da Covid-19, che ha impedito che la sessione prevista per il 2021 potesse svolgersi in presenza². Così, la prima parte della quinta sessione ordinaria si è tenuta *online*, dal 22 al 23 febbraio 2021 (UNEA-5.1): essa è stata circoscritta alla mera trattazione di alcune questioni finanziarie e procedurali, mentre la discussione delle questioni sostanziali veniva posticipata alla seconda fase, che ha poi avuto luogo, *online* e in presenza, dal 28 febbraio al 2 marzo 2022 (UNEA-5.2). La sessione speciale, infine, si è tenuta il 3 e 4 marzo 2022, sempre in forma mista, ed è stata dedicata alla celebrazione dei cinquant'anni trascorsi dall'istituzione dell'UNEP (UNEP@50).

Come già la terza sessione, enfaticamente intitolata «Towards a Pollution-Free Planet»³, anche la quarta e quinta sessione sono state monotematiche: esse hanno riguardato, rispettivamente, la ricerca di soluzioni innovative per far fronte alle sfide ambientali e sviluppare modelli sostenibili di produzione e consumo («Innovative Solutions for Environmental Challenges and Sustainable Consumption and Production») e il perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile attraverso il potenziamento delle misure ambientali («Strengthening Actions for Nature to Achieve the Sustainable Development Goals»). La sessione speciale è stata invece intitolata al rafforzamento del ruolo dell'UNEP ai fini della realizzazione della dimensione ambientale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile («Strengthening UNEP for

¹ M. GERVAZI, *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel biennio 2013-2014*, in questa *Rivista*, 2015, 465 ss.; ID. *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel biennio 2015-2016*, *ivi*, 2017, 121 ss.; E. FASOLI, *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel 2017*, *ivi*, 2018, 723 ss.

² Infatti, l'UNEA si riunisce con cadenza biennale. Ancorché la prima e la seconda sessione si siano tenute rispettivamente nel 2014 e 2016, in occasione della seconda sessione l'UNEA ha stabilito che le sessioni ordinarie si sarebbero svolte, dalla terza in poi, negli anni dispari: risoluzione n. 2/22, par. 1.

³ Per un'analisi dei principali atti adottati dall'UNEA in quella sessione v. E. FASOLI, *op. cit.*

the Implementation of the Environmental Dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development»).

Appare comunque evidente come, nonostante il carattere monotematico, le tre sessioni non siano state dedicate a specifiche questioni ambientali: piuttosto, esse alludono, in generale, all'intero pilastro ambientale del concetto di sviluppo sostenibile⁴. Perciò, si ha l'impressione che i nomi delle sessioni siano quasi pleonastici: i riferimenti alle «sfide ambientali», al «rafforzamento delle misure ambientali» e all'«attuazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile» non sembrano indirizzare *veramente* l'azione del Programma delle Nazioni Unite che, per suo stesso mandato, si occupa appunto della protezione dell'ambiente.

Inoltre, l'approccio dell'UNEA pare confermare la più ampia tendenza verso l'assorbimento della tutela dell'ambiente nel concetto di sviluppo sostenibile⁵. In altri termini, solo *prima facie* l'UNEA sembra valorizzare la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile e, quindi, ricordarne l'importanza accanto alla dimensione economica e a quella sociale: in realtà, nella declinazione dei temi delle ultime sessioni dell'UNEA si rinviene un'ulteriore manifestazione del fallimento di emancipare, finanche in seno all'UNEP, la protezione dell'ambiente dal concetto di sviluppo sostenibile. Così, già il titolo della quinta sessione ordinaria suggerisce che le azioni a favore della natura debbano rafforzarsi non per la loro rilevanza in sé, ma per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. In maniera analoga, la sessione speciale promuove il potenziamento del ruolo dell'UNEP non per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, ma per la realizzazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile. Anche la ricerca di soluzioni innovative per far fronte alle sfide ambientali, evocata nel titolo della quarta sessione ordinaria, a un più attento sguardo rimanda al concetto di sviluppo sostenibile, posto che, entro il suo paradigma, proprio la tecnica dovrebbe consentire la tutela dell'ambiente e al contempo evitare che ciò incida sulla crescita economica⁶. Come si vedrà nel prosieguo, la tendenza in discorso appare aver influenzato anche il contenuto delle risoluzioni e delle dichiarazioni adottate dall'UNEA nelle sessioni in esame.

2. *Le principali questioni affrontate: in particolare, la gestione ecologica dei rifiuti e delle sostanze chimiche pericolose.* – Nella quarta e quinta sessione, diverse sono state le questioni trattate dall'UNEA. Esse spaziano dallo spreco di cibo a temi

⁴ Com'è noto, il concetto di sviluppo sostenibile si articola in tre «dimensioni»: economica, sociale e ambientale. Tale articolazione è stata consacrata nella Dichiarazione politica adottata all'esito del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, svoltosi a Johannesburg nel 2002, e si è poi consolidata nel documento finale intitolato «The Future We Want», adottato in occasione della Conferenza sullo sviluppo sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012 (Rio+20): v., rispettivamente, *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, in *Report of the World Summit on Sustainable Development*, 2002, UN Doc. A/CONF.199/20, e l'allegato alla risoluzione n. 1 contenuta nel *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, 2012, UN Doc. A/CONF.216/16. La nozione di sviluppo sostenibile resta comunque evanescente e multiforme: v. N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des cours*, vol. 329, 2007, 366-374. Per una panoramica delle diverse definizioni di sviluppo sostenibile proposte in dottrina v. M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, 36-41.

⁵ Su tale tendenza v., in senso critico, I. INGRAVALLO, *La dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile: osservazioni critiche*, in D. CATERINO, I. INGRAVALLO (a cura di), *L'impresa sostenibile: alla prova del dialogo tra i saperi*, Lecce, 2020, e M. GERVAZI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law: An Alternative Reconstruction*, Napoli/Baden-Baden, 2021, 375-387.

⁶ Per alcune riflessioni al riguardo v. M. GERVAZI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., 387-393.

legati alla sostenibilità, con riferimento, tra l'altro, alla mobilità, alle infrastrutture e alla gestione dei laghi e della barriera corallina, dalle innovazioni in materia di biodiversità e degrado dei suoli al nesso tra ambiente e povertà e tra ambiente, sviluppo sostenibile e benessere degli animali, dall'eguaglianza di genere nella *governance* ambientale al rispetto del principio di equa distribuzione geografica nella composizione del Segretariato dell'UNEP.

Atteso che, come accennato, tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite sono oramai rappresentati in seno all'organo di vertice dell'UNEP, una ricognizione delle questioni da questo discusse può essere utile per comprendere quali siano i problemi ambientali che gli Stati ritengono di maggiore attualità e gravità e come essi intendano affrontarli. Da uno sguardo d'insieme, emerge che nel periodo considerato l'UNEA ha rivolto particolare attenzione a due questioni: la gestione dei rifiuti e delle sostanze chimiche pericolose e l'inquinamento causato dalla plastica.

Secondo l'impostazione seguita nel documento «The Future We Want», adottato all'esito della Conferenza «Rio+20»⁷, e nell'Agenda 2030⁸, e confermando la già citata tendenza verso la diluizione della tutela dell'ambiente nel concetto di sviluppo sostenibile, l'UNEA, pur qualificando incidentalmente il problema della gestione dei rifiuti solidi come una questione ambientale⁹, ha posto l'accento sull'importanza del tema per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile¹⁰, segnatamente per la sostenibilità dei modelli di produzione e consumo¹¹. Solo in aggiunta essa ha riconosciuto i benefici puramente «ambientali» derivanti da una politica di saggia gestione dei rifiuti, menzionando la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e la protezione dell'ambiente marino. A ciò si aggiunga che l'UNEA ha accostato tali ulteriori benefici al miglioramento della salute umana e alla riduzione dello spreco di cibo¹², in una prospettiva che difficilmente potrebbe definirsi «eco-centrica». Lo stesso è a dirsi per la gestione delle sostanze chimiche pericolose, inquadrata come funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, in riferimento ai quali il cambiamento climatico e la biodiversità sono richiamati insieme alla salute umana e alla sostenibilità della produzione e del consumo¹³, di nuovo in un'ottica che trascende la protezione dell'ambiente in sé.

L'UNEA ha invitato gli Stati membri a promuovere approcci integrati alla gestione dei rifiuti solidi, conformemente a modelli sostenibili di produzione e consumo, come quello dell'economia circolare, e a metodi innovativi che consentano, tra l'altro, l'eliminazione delle sostanze pericolose dai rifiuti e la predisposizione di questi ultimi per il riutilizzo e il riciclo¹⁴. Gli Stati membri sono stati altresì incoraggiati a intervenire all'origine del problema dei rifiuti, riducendo la quantità degli imballaggi, disincentivando l'obsolescenza programmata dei prodotti, migliorandone la sicurezza, la riutilizzabilità, la riciclabilità e l'efficienza, impiegando materiali facili da riciclare e preferendo le materie prime secondarie a quelle primarie¹⁵. Con riguardo alle conseguenze di una cattiva gestione dei rifiuti, poi, l'UNEA ha racco-

⁷ V. *supra*, nota 4.

⁸ Assemblea generale, risoluzione n. 70/1 del 25 settembre 2015.

⁹ Risoluzione n. 4/7, 8° cpv. del preambolo.

¹⁰ Ivi, 4° cpv. del preambolo.

¹¹ Ivi, 6° cpv. del preambolo.

¹² Ivi, 7° cpv. del preambolo.

¹³ Risoluzioni n. 4/8, 2° cpv. del preambolo, e n. 5/7, 2° cpv. del preambolo.

¹⁴ Risoluzione n. 4/7, par. 1, lett. a).

¹⁵ Ivi, par. 1, lett. b). V. anche la risoluzione n. 4/8, par. 4.

mandato agli Stati di fissare degli *standard* per minimizzare la contaminazione del cibo da parte delle tossine derivanti dalla plastica¹⁶, di migliorare le attività di monitoraggio per evitare la dispersione di rifiuti nell'ambiente marino¹⁷, di ridurre le microplastiche¹⁸, di rafforzare la normativa che proibisce di incendiare la plastica all'aperto, soprattutto allo scopo di prevenire l'inquinamento dell'aria e le sue ripercussioni sulla salute umana¹⁹, e di promuovere il riutilizzo della plastica, anche attraverso il miglioramento delle infrastrutture destinate alla raccolta, al trasporto e al riciclo dei rifiuti²⁰.

Per quanto specificamente riguarda le sostanze chimiche pericolose, l'UNEA ha evidenziato l'importanza di minimizzarne e, laddove possibile, evitarne l'uso, nonché di gestirne l'impiego secondo modelli sostenibili di produzione e consumo, durante tutto il ciclo di vita dei prodotti che contengono tali sostanze²¹. Essa ha altresì rimarcato l'importanza del coordinamento tra il Segretariato della Convenzione di Minamata sul mercurio²² e il Segretariato congiunto delle Convenzioni di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti²³, di Rotterdam sul commercio internazionale di prodotti chimici pericolosi²⁴ e di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti²⁵, in conformità di quanto stabilito dalle rispettive Conferenze delle Parti²⁶.

Infine, gli Stati e tutti gli attori coinvolti sono stati invitati a ridurre o eliminare certi rischi che i rifiuti e le sostanze chimiche pericolose pongono per la salute umana e l'ambiente²⁷, sulla base di un rapporto predisposto dal Direttore esecutivo dell'UNEP²⁸ su richiesta dell'UNEA²⁹. È stato altresì raccomandato di ridurre l'impatto negativo di pesticidi e fertilizzanti³⁰.

3. Segue: *l'inquinamento causato dalla plastica*. – Nella quarta sessione ordinaria l'UNEA si è specialmente concentrata sulla questione dell'inquinamento marino provocato da plastica e microplastiche. L'UNEA si è detta preoccupata per gli

¹⁶ Risoluzione n. 4/7, par. 1, lett. l).

¹⁷ Ivi, par. 1, lett. m).

¹⁸ Ivi, par. 1, lett. n).

¹⁹ Ivi, par. 1, lett. o).

²⁰ Ivi, par. 1, lett. p).

²¹ Risoluzione n. 4/8, par. 3.

²² Convenzione di Minamata sul mercurio, adottata a Kumamoto il 10 ottobre 2013 ed entrata in vigore il 16 agosto 2017, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3202, www.treaties.un.org. La Convenzione conta 139 Parti, inclusa l'Unione europea.

²³ Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, adottata il 22 marzo 1989 ed entrata in vigore il 5 maggio 1992, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1673, 57 ss. Le Parti della Convenzione sono 190, tra cui l'Unione europea.

²⁴ Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, adottata il 10 settembre 1998 ed entrata in vigore il 24 febbraio 2004, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2244, 337 ss. Il numero delle Parti della Convenzione ammonta a 165, inclusa l'Unione europea.

²⁵ Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, adottata il 22 maggio 2001 ed entrata in vigore il 17 maggio 2004, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2256, 119 ss. Sono 186 le Parti della Convenzione, compresa l'Unione europea.

²⁶ Risoluzione n. 4/8, paragrafi 10 e 11.

²⁷ Risoluzione n. 5/7, par. 18.

²⁸ UNEP, *An Assessment Report on Issues of Concern: Chemicals and Waste Issues Posing Risks to Human Health and the Environment*, 2020, reperibile online.

²⁹ Risoluzione n. 4/8, par. 14, lettere e) e f).

³⁰ Risoluzione n. 5/7, par. 20.

elevati livelli raggiunti da questa forma di inquinamento e per la rapida crescita del fenomeno: essa ha riconosciuto che si tratta di un grave problema che è ormai diffuso su scala mondiale e ha un impatto negativo sulla biodiversità marina, sugli ecosistemi, sul benessere degli animali, sulla società, sui mezzi di sostentamento, sulla pesca, sul trasporto marittimo, sui servizi ricreativi, sul turismo e sull'economia³¹. L'UNEA ha altresì notato che tracce di microplastiche si rinvenivano nella catena alimentare; di qui, la preoccupazione per le ripercussioni che esse potrebbero avere sulla salute umana e, più in generale, sulla sicurezza alimentare³². Secondo quanto raccomandato dall'UNEA, gli Stati dovrebbero affrontare il problema privilegiando un approccio fondato sul ciclo di vita completo della plastica e sull'uso razionale delle risorse, basandosi sulle iniziative e sugli strumenti già esistenti, nonché sui dati scientifici disponibili, avvalendosi della cooperazione internazionale e coinvolgendo tutti gli attori interessati³³. L'UNEA ha inoltre richiesto al Direttore esecutivo di rafforzare la conoscenza scientifica e tecnologica in materia³⁴ e di elaborare delle linee-guida sulla produzione e sull'uso della plastica rivolte ai consumatori, alle imprese e ai governi³⁵.

In aggiunta al tema dell'impatto della plastica sull'ambiente marino, l'UNEA si è anche occupata della questione dell'inquinamento provocato dalle plastiche monouso. In proposito essa ha espresso la propria preoccupazione, constatando che la gestione dei rifiuti, in particolare di quelli in plastica, non è efficace in tutti gli Stati³⁶ e come solo il 9% di nove miliardi di tonnellate di plastica sia stato riciclato, mentre la maggior parte dei rifiuti finisce in discarica o si disperde nell'ambiente³⁷. In considerazione delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali dell'inquinamento causato dalla plastica³⁸, l'UNEA ha incoraggiato gli Stati ad adottare e attuare misure regionali o nazionali per porre rimedio all'incidenza delle plastiche monouso sull'ambiente³⁹, nonché a promuovere l'identificazione e lo sviluppo di alternative ecologiche alla plastica⁴⁰. A tal fine l'UNEA ha invitato gli Stati a collaborare con le imprese e il settore privato⁴¹. È stato altresì raccomandato di promuovere una migliore gestione dei rifiuti, che contribuisca a ridurre la dispersione della plastica nell'ambiente⁴². Al Direttore esecutivo dell'UNEP è stato quindi affidato un ruolo di supporto sul piano politico e tecnico⁴³.

La centralità del problema dell'inquinamento provocato dalla plastica, che ha caratterizzato l'attività dell'UNEA sin dalla sua istituzione⁴⁴, ha trovato un'importante conferma nella quinta sessione ordinaria. In tale occasione, infatti, l'UNEA ha finalmente avviato un processo che dovrebbe condurre all'adozione di

³¹ Risoluzione n. 4/6, 1° cpv. del preambolo.

³² Ivi, 2° cpv. del preambolo.

³³ Ivi, par. 1.

³⁴ Ivi, par. 2.

³⁵ Ivi, par. 5.

³⁶ Risoluzione n. 4/9, 1° cpv. del preambolo.

³⁷ Ivi, 2° cpv. del preambolo.

³⁸ Ivi, 4° cpv. del preambolo.

³⁹ Ivi, par. 1.

⁴⁰ Ivi, par. 2.

⁴¹ Ivi, par. 4.

⁴² Ivi, par. 3.

⁴³ Ivi, par. 8.

⁴⁴ V. le risoluzioni n. 1/6, n. 2/11 e n. 3/7.

uno strumento giuridicamente vincolante in materia, come sarà illustrato nel seguente paragrafo.

4. *Il contributo allo sviluppo del diritto internazionale: l'avvio di un processo negoziale volto all'adozione di uno strumento vincolante sull'inquinamento provocato dalla plastica.* – Atteso che l'UNEP è privo del potere di adottare atti vincolanti, di peculiare rilievo è il ruolo che esso svolge nel promuovere la stipulazione di nuovi trattati in materia di tutela dell'ambiente e nell'incoraggiare la partecipazione degli Stati a quelli già esistenti. In questa prospettiva si segnala la risoluzione intitolata «End Plastic Pollution: Towards an International Legally Binding Instrument»⁴⁵, emanata dall'UNEA nella quinta sessione ordinaria. Con tale risoluzione l'UNEA ha richiesto al Direttore esecutivo dell'UNEP di convocare un comitato intergovernativo con il compito di predisporre uno «strumento vincolante» riguardante l'inquinamento causato dalla plastica, specie nell'ambiente marino⁴⁶. I lavori del Comitato, che dovrebbero terminare entro la fine del 2024, sono cominciati nella seconda metà del 2022:⁴⁷ la prima sessione si è svolta in Uruguay, dal 28 novembre al 2 dicembre 2022⁴⁸.

Sebbene nella risoluzione non si parli espressamente della predisposizione di un trattato, a questo allude, in definitiva, l'espressione «international legally binding instrument». Così suggerisce il riferimento allo svolgimento di un negoziato e risulta, da ultimo, dai lavori condotti dal Comitato nella sua prima sessione, specialmente dalle dichiarazioni rilasciate dagli Stati partecipanti o per loro conto⁴⁹. Del resto, sarebbe stato difficile immaginare quale organizzazione internazionale potesse mai adottare, sul piano universale, un atto vincolante concernente l'inquinamento causato dalla plastica, atteso che, com'è noto, non esiste una «organizzazione mondiale dell'ambiente» e che le organizzazioni internazionali che si occupano di materie potenzialmente rilevanti per la tutela dell'ambiente hanno una competenza circoscritta *ratione materiae* e raramente dispongono del potere di adottare atti vincolanti⁵⁰.

Nella risoluzione *de qua* l'UNEA ha indicato i tratti fondamentali del futuro accordo, richiamando i principi della Dichiarazione di Rio del 1992 su ambiente e sviluppo⁵¹ e, soprattutto, precisando il tipo di disposizioni che esso dovrà contenere⁵². Ne emergono due caratteristiche, sulle quali conviene soffermarsi.

⁴⁵ Risoluzione n. 5/14.

⁴⁶ Per un recente inquadramento del tema v. J. SCHÄLI, *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law: Facts, Policy and Legal Implications*, Leiden/Boston, 2022.

⁴⁷ Risoluzione n. 5/14, par. 1. Dal 30 maggio al 1° giugno 2022 si era riunito a Dakar un gruppo di lavoro *ad hoc* per organizzare l'attività del Comitato intergovernativo di negoziazione. Secondo il calendario proposto, il Comitato dovrà nuovamente riunirsi ad aprile e a novembre 2023 e a maggio e dicembre 2024.

⁴⁸ I documenti prodotti in occasione della sessione sono disponibili nel sito dell'UNEP: www.unep.org.

⁴⁹ *Ibidem.* V., per esempio, la dichiarazione dell'Unione europea, che ha definito i lavori del Comitato «an opportunity to create a new and modern multilateral agreement» e ha iteratamente menzionato un accordo, sebbene «the exact form for the future instrument is yet to be decided». V. anche le dichiarazioni rese dall'Alleanza dei piccoli Stati insulari, dal Gruppo africano, dal Gruppo degli Stati dell'America latina e caraibici, nonché da singoli Stati tra cui, per citarne alcuni, l'Argentina, l'Australia, il Canada, l'Egitto, l'Islanda, il Messico, la Norvegia, il Pakistan, il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Svizzera.

⁵⁰ Sul punto v. M. GERVAZI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., 234-236.

⁵¹ *Rio Declaration on Environment and Development*, in *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, 1993, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1).

⁵² Risoluzione n. 5/14, par. 3.

In primo luogo, nonostante l'insistenza sulla natura giuridicamente vincolante dello strumento da negoziare, l'UNEA ha rimarcato come il futuro trattato possa prevedere non solo obblighi, ma anche impegni non vincolanti⁵³. In altri termini, pur all'interno di uno strumento di *hard law*, potrebbero includersi delle disposizioni di *soft law*. Perciò, il Comitato intergovernativo dovrà considerare, oltre a soluzioni obbligatorie, anche approcci volontari ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'accordo. In secondo luogo, l'UNEA ha posto l'accento sulla flessibilità che lo strumento dovrà avere: in sede di negoziato, il Comitato intergovernativo dovrà tenere conto delle differenti circostanze e capacità nazionali⁵⁴, sicché talune disposizioni potrebbero lasciare alle Parti un certo margine di discrezionalità nell'attuazione degli impegni assunti⁵⁵. Detto margine di discrezionalità potrebbe essere particolarmente ampio, posto che nella risoluzione si afferma che ciascuno Stato è nella posizione migliore per comprendere le proprie circostanze nazionali⁵⁶. Sembra inoltre che l'attuazione degli impegni da parte dei Paesi in via di sviluppo possa essere subordinata al supporto fornito dai Paesi sviluppati: l'UNEA ha evidenziato come, allo scopo di rispettare gli obblighi stabiliti nel futuro accordo, i Paesi in via di sviluppo, nonché gli Stati con un'economia in transizione, necessiteranno di rafforzare le proprie capacità e, soprattutto, di ricevere assistenza tecnica e finanziaria⁵⁷, secondo le modalità di cooperazione che, anche per quanto riguarda il trasferimento di tecnologie, saranno definite nel trattato⁵⁸. Nella medesima prospettiva dovrebbe collocarsi l'invito rivolto al Comitato intergovernativo di prendere in considerazione l'opportunità che si crei un meccanismo finanziario, ad esempio un fondo multilaterale, per l'attuazione dell'accordo⁵⁹.

Le due caratteristiche enucleate stimolano un confronto tra il futuro trattato sull'inquinamento causato dalla plastica e l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, che presenta dei tratti simili a quelli delineati per il primo⁶⁰. Com'è noto, infatti, le Parti dell'Accordo di Parigi hanno perlopiù assunto, sul piano sostanziale, impegni volontari: le disposizioni vincolanti sono relegate alle questioni procedurali, tanto che in dottrina si era finanche posto il problema di indagare la natura dell'Accordo per verificare se esso costituisse effettivamente un trattato⁶¹. Inoltre,

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ivi*, par. 4, lett. c).

⁵⁶ *Ivi*, 14° cpv. del preambolo.

⁵⁷ *Ivi*, par. 2.

⁵⁸ *Ivi*, par. 3, lett. n).

⁵⁹ *Ivi*, par. 4, lett. b).

⁶⁰ Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3156, www.treaties.un.org. Quanto ai caratteri dell'Accordo di Parigi che qui interessano, sia consentito rinviare a M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2016, spec. 24-30. Più in generale sull'Accordo di Parigi, v. anche C. BAKER, *The Paris Agreement on Climate Change: Balancing «Legal Force» and «Geographical Scope»*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, 299 ss.; D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, 288 ss.; A. SAVARESI, *The Paris Agreement: A New Beginning?*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2016, p. 16 ss.; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 719 ss.; B. MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge, 2018, 46-49.

⁶¹ V. in particolare D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2016, 142 ss.

l'Accordo di Parigi segue un approccio «che muove dal basso» (c.d. «bottom-up»): si lascia alle Parti un notevole margine di discrezionalità⁶², declinato secondo le loro specifiche esigenze e capacità nazionali⁶³, in conformità del c.d. «principio delle responsabilità comuni ma differenziate»⁶⁴. Sia sufficiente pensare, in proposito, al principale impegno previsto dall'Accordo di Parigi: in virtù dell'art. 4, par. 2, sono le Parti stesse che determinano i propri contributi nazionali di mitigazione del cambiamento climatico («nationally determined contributions»)⁶⁵.

Se dunque l'orientamento indicato dall'UNEA appare analogo a quello che informa l'Accordo di Parigi, ci si può interrogare sull'adeguatezza di quel modello convenzionale, una volta applicato alla questione dell'inquinamento causato dalla plastica. Tale dubbio scaturisce segnatamente da due considerazioni.

In primo luogo, è tutt'altro che certo che il problema dell'inquinamento provocato dalla plastica esiga, alla stregua del cambiamento climatico, una soluzione improntata a un elevato livello di flessibilità. Difatti, l'innalzamento delle temperature rappresenta un fenomeno globale, il cui contrasto richiede, per essere efficace, lo sforzo congiunto di tutti gli Stati, o perlomeno di tutti gli Stati che maggiormente contribuiscono al cambiamento climatico. La giustificazione per la scelta di un approccio *bottom-up* nell'Accordo di Parigi, in antitesi a quello *top-down* su cui il precedente Protocollo di Kyoto si fondava, è stata individuata proprio nell'importanza di ottenere la più significativa partecipazione possibile all'Accordo, a fronte dell'insuccesso avuto, sotto questo profilo, dal Protocollo di Kyoto⁶⁶. Diversamente,

⁶² V., in una più ampia prospettiva, H. VAN ASSELT, *International Climate Change Law in a Bottom-up World*, in *QIL, Zoom-in*, 2016, n. 26, 5 ss.

⁶³ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, dell'Accordo di Parigi, «This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances».

⁶⁴ Secondo tale principio, consacrato nel principio 7 della citata Dichiarazione di Rio del 1992, benché uno sforzo collettivo sia necessario per la protezione dell'ambiente, gli oneri più gravosi dovrebbero ricadere sugli Stati maggiormente responsabili del degrado ambientale – e quindi, *in primis*, sui Paesi sviluppati. V. in generale L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e responsabilità comuni ma differenziate nei rapporti tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo*, in N. BOSCHIERO, R. LUZZATO (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico*, Napoli, 2008, 87 ss.; P. CULLET, *Principle 7: Common but Differentiated Responsibilities*, in J.E. VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, 2015, 229 ss.; L. RAJAMANI, *Common but Differentiated Responsibilities*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law: Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, vol. VI, Cheltenham/Northampton, 2018, 291 ss.

⁶⁵ Proprio in ragione della loro centralità nell'architettura dell'Accordo di Parigi, molto si è discusso in dottrina sugli obblighi inerenti ai contributi nazionali di mitigazione: v., in particolare, S.T. ZAMAN, *Exploring the Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2015, 98 ss.; C. VOIGT, *The Paris Agreement: What Is the Standard of Conduct for Parties?*, in *QIL, Zoom-in*, 2016, n. 26, 17 ss.; B. MAYER, *International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, 251 ss. V. anche M. GERVASI, *On the United States' Decision to Withdraw from and Cease Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, in *Chinese Journal of International Law*, 2019, 795-798.

⁶⁶ Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, 162 ss. Sebbene il numero delle Parti del Protocollo di Kyoto ammonti oggi a 192, il dato che interessa circa la partecipazione al Protocollo non è quantitativo, ma qualitativo: gli Stati Uniti, cioè uno dei Paesi che maggiormente contribuisce, con le proprie emissioni di gas a effetto serra, al surriscaldamento globale, non hanno mai ratificato il Protocollo. Inoltre, i Paesi con economie emergenti, inclusi quelli responsabili dell'emissione di grandi quantità di CO₂, come la Cina e l'India, pur essendo parti del Protocollo, non erano vincolati dagli obblighi di mitigazione ivi previsti, essendo questi riservati

il contributo di ciascuno Stato alla soluzione del problema dell'inquinamento causato dalla plastica non risulterebbe *di per sé* vanificato dal disimpegno degli altri Stati, nonostante il definitivo superamento del problema a livello globale richieda evidentemente la cooperazione di tutti i Paesi, o comunque della maggior parte di essi. A ciò si aggiunga che la questione climatica appare più delicata rispetto al problema dell'inquinamento provocato dalla plastica, giacché le cause del cambiamento climatico sono molteplici e radicate nell'attuale modello di crescita economica e, per di più, in attività per esso fondamentali: basti pensare alle ripercussioni climatiche dell'uso delle energie fossili. Nel campo del cambiamento climatico, dunque, la flessibilità consentirebbe di tenere conto delle esigenze di sviluppo dei Paesi non industrializzati – quantunque si possa discutere della *necessità* di ricorrere a un approccio *bottom-up* a tal fine. Al confronto, per quanto anch'essa critica, la questione dell'inquinamento causato dalla plastica appare meno sensibile.

In secondo luogo, ammesso che il cambiamento climatico e l'inquinamento provocato dalla plastica siano questioni assimilabili e perciò richiedano delle soluzioni analoghe, il modello dell'Accordo di Parigi fondato su flessibilità e discrezionalità non si è al momento dimostrato più efficace di altri, nonostante l'obiettivo di conseguire un'ampissima partecipazione sia stato certamente raggiunto⁶⁷. Infatti, l'evidenza scientifica mostra che le emissioni di gas a effetto serra continuano a crescere⁶⁸. Insomma, alla luce dell'esperienza dell'Accordo di Parigi, quantomeno se si considerano i risultati finora conseguiti, l'orientamento indicato dall'UNEA per il futuro trattato sull'inquinamento provocato dalla plastica suscita perplessità pure sotto il profilo dell'efficacia.

5. *Le dichiarazioni ministeriali adottate nella quarta e quinta sessione.* – Riunita in composizione ministeriale, l'UNEA ha adottato, nel periodo in esame, due Dichiarazioni, l'una all'esito della quarta e l'altra all'esito della quinta sessione ordinaria. Ciascuno dei due atti è intitolato al tema cui era dedicata la rispettiva sessione: la Dichiarazione del 2019 riguarda dunque la ricerca di soluzioni innovative per affrontare le sfide ambientali e creare modelli sostenibili di produzione e consu-

ai Paesi sviluppati (v. in particolare l'art. 3 del Protocollo). È d'uopo comunque precisare che nel testo è stata richiamata la costruzione comunemente accolta del confronto tra Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi: per una critica v. J. DEPLEDGE, *The «Top-Down» Kyoto Protocol? Exploring Caricature and Misrepresentation in Literature on Global Climate Change Governance*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2022, 673 ss.

⁶⁷ Nel momento in cui si scrive, sono 194 le Parti dell'Accordo di Parigi, inclusi i Paesi da cui provengono le maggiori quantità di emissioni di gas a effetto serra, segnatamente Cina e Stati Uniti.

⁶⁸ Nello specifico, secondo il più recente rapporto del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico («Intergovernmental Panel on Climate Change» – IPCC), le emissioni nette di gas a effetto serra hanno continuato a crescere tra il 2010 e il 2019, così come le emissioni nette di CO² cumulate dal 1850; nel decennio 2010-2019, dunque, la media annuale di emissioni di gas serra è stata più alta rispetto a quella di qualsiasi periodo precedente. Inoltre, dal 2010 le emissioni nette di gas a effetto serra di origine antropica sono aumentate, a livello globale, in tutti i principali settori. Infine, la riduzione di CO² rilasciata da combustibili fossili e processi industriali è stata inferiore rispetto all'aumento delle emissioni causato dalla crescita dei livelli di attività nei settori dell'industria, dell'approvvigionamento energetico, dei trasporti, dell'agricoltura e dell'edilizia. V. IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report*, paragrafi B.1 e B.2, www.ipcc.ch.

mo (di qui in poi, Dichiarazione ministeriale UNEA-4)⁶⁹, mentre la Dichiarazione del 2022 concerne il rafforzamento delle misure ambientali in vista della realizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile (di qui in poi, Dichiarazione ministeriale UNEA-5)⁷⁰.

Giova anzitutto segnalare che in entrambe le Dichiarazioni si esprime profonda preoccupazione per il peggioramento della crisi ambientale. Alla luce dei rapporti scientifici esistenti, si constata come il pianeta sia sempre più inquinato e colpito dalle ripercussioni del cambiamento climatico, come la biodiversità si stia rapidamente riducendo e il degrado ambientale diffondendo⁷¹. Si fa poi riferimento alla notevole pressione cui la natura è sottoposta a causa delle attività umane, ponendosi quindi l'accento sulla necessità di arrestare il declino della biodiversità e la frammentazione degli *habitat*: si evidenzia come la gravità di tali fenomeni non abbia precedenti nella storia dell'umanità, trovandosi le loro cause, dirette o indirette, nel modo in cui l'uso della terra e dei mari è cambiato, nello sfruttamento degli organismi, nell'insostenibilità dei modelli di produzione e consumo, nel cambiamento climatico, nell'invasione di specie aliene rispetto agli ecosistemi e nell'inquinamento degli oceani, delle acque, dell'aria e del suolo⁷². Si menziona inoltre, sempre con profonda preoccupazione, l'impatto negativo della desertificazione, della siccità e del deterioramento delle terre⁷³. Infine, si riconosce che la cattiva gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti rimane ancora una minaccia per la salute umana e l'ambiente: ciò sarebbe ulteriormente aggravato dalla crisi economica e dalla pandemia da Covid-19, specie in ragione del conseguente incremento dell'uso di plastiche monouso e disinfettanti chimici⁷⁴.

A fronte del peggioramento dello stato dell'ambiente, nella Dichiarazione ministeriale UNEA-4 si elencano diciannove azioni da intraprendere. Si tratta, comunque, di misure che, quand'anche fossero attuate, non avrebbero un effetto immediato sulla tutela dell'ambiente, essendo perlopiù volte alla ricerca di soluzioni tecniche, conformemente al tema della quarta sessione ordinaria. Dette azioni, nello specifico, guardano al miglioramento delle strategie nazionali di gestione delle risorse⁷⁵; alla promozione di modelli sostenibili di produzione e consumo, come l'economia circolare⁷⁶; a incoraggiare l'innovazione e lo scambio di conoscenze nella gestione delle sostanze chimiche pericolose e dei rifiuti⁷⁷; alla promozione di sistemi alimentari sostenibili⁷⁸; allo sviluppo di dati che siano comparabili a livello internazionale, con riguardo alla biodiversità, alla deforestazione, all'inquinamento marino, alle sostanze chimiche, ai rifiuti e alla qualità dell'aria, dell'acqua e dei suoli⁷⁹; a migliorare le

⁶⁹ UNEA, *Ministerial declaration of the United Nations Environment Assembly at its fourth session: Innovative solutions for environmental challenges and sustainable consumption and production*, UN Doc. UNEP/EA.4/HLS.1 del 27 marzo 2019.

⁷⁰ UNEA, *Ministerial declaration of the United Nations Environment Assembly at its fifth session: Strengthening actions for nature to achieve the Sustainable Development Goals*, UN Doc. UNEP/EA.5/HLS.1 del 7 marzo 2022.

⁷¹ Dichiarazione ministeriale UNEA-4, cit., par. 3.

⁷² Dichiarazione ministeriale UNEA-5, cit., par. 6.

⁷³ Ivi, par. 7.

⁷⁴ Ivi, par. 8.

⁷⁵ Dichiarazione ministeriale UNEA-4, cit., par. 5, lett. a).

⁷⁶ Ivi, par. 5, lett. b).

⁷⁷ Ivi, par. 5, lett. c).

⁷⁸ Ivi, par. 5, lett. d).

⁷⁹ Ivi, par. 5, lett. i).

tecniche e le strategie di monitoraggio dell'ambiente⁸⁰; alla cooperazione tra il settore pubblico e quello privato nella ricerca di soluzioni innovative per far fronte ai problemi ambientali⁸¹.

Di carattere differente, per la capacità di avere un riscontro più immediato, sono le azioni annunciate per riparare e preservare gli ecosistemi e per la gestione sostenibile dei paesaggi, al fine di contrastare la perdita di biodiversità, il degrado delle terre, la siccità, l'inquinamento dei suoli e la loro erosione, la desertificazione e le tempeste di sabbia e polvere⁸²; per riparare e proteggere gli ecosistemi marini e le coste⁸³; per affrontare il problema dei danni causati dall'uso della plastica agli ecosistemi, sia riducendo sensibilmente la produzione e l'impiego delle plastiche monouso entro il 2030 sia collaborando con il settore privato per trovare delle alternative che siano accessibili e rispettose della natura⁸⁴.

Prevalentemente generico, invece, è il tenore delle azioni enunciate nella Dichiarazione ministeriale UNEA-5. Questa mira principalmente a promuovere una ripresa inclusiva e sostenibile dalla pandemia da Covid-19 e dalla crisi economica, nonché una transizione verde e giusta, allo scopo di rivitalizzare l'economia e di mettere fine alla povertà, anche tenendo conto, in tutte le politiche e strategie, dei problemi legati alla biodiversità, al cambiamento climatico e all'inquinamento⁸⁵; a sostenere la conservazione delle risorse naturali e la sostenibilità del loro uso e della loro gestione, con lo sviluppo di modelli sostenibili di produzione e consumo⁸⁶; a promuovere e rafforzare approcci eco-sistemici e soluzioni incentrate sulla natura, in particolare riducendo la deforestazione e il degrado delle foreste, nonché proteggendo, conservando, gestendo in maniera sostenibile e recuperando le terre deteriorate, i suoli e gli ecosistemi⁸⁷; a salvaguardare la vita sott'acqua e a rendere gli oceani nuovamente puliti, salubri, resilienti e produttivi, capaci di fornire cibo e mezzi di sostentamento e di assorbire le emissioni di gas serra, rafforzando gli sforzi per proteggere, conservare e gestire in modo sostenibile non solo gli oceani stessi, ma anche i mari, i laghi, i fiumi e gli ecosistemi costieri, nonché agendo per prevenire l'inquinamento (soprattutto l'eutrofizzazione e l'inquinamento causato dalla plastica), l'innalzamento del livello del mare, il riscaldamento e l'acidificazione degli oceani⁸⁸.

6. *La Dichiarazione politica adottata per celebrare l'UNEP in occasione dei cinquant'anni dalla sua istituzione.* – Come anticipato, ricorrendo nel 2022 i cinquant'anni dall'istituzione dell'UNEP, si è tenuta a marzo una sessione speciale di celebrazione. In occasione della sessione l'UNEA ha adottato una dichiarazione politica⁸⁹: l'atto merita particolare attenzione, poiché costituisce l'esito di un processo

⁸⁰ Ivi, par. 5, lett. h).

⁸¹ Ivi, par. 5, lett. r).

⁸² Ivi, par. 5, lett. e).

⁸³ Ivi, par. 5, lett. g).

⁸⁴ Ivi, par. 5, lett. l).

⁸⁵ Dichiarazione ministeriale UNEA-5, cit., par. 14.

⁸⁶ Ivi, par. 16.

⁸⁷ Ivi, par. 17.

⁸⁸ Ivi, par. 20.

⁸⁹ UNEA, *Political declaration of the special session of the United Nations Environment Assembly to commemorate the fiftieth anniversary of the establishment of the United Nations Environment Programme*, UN Doc. UNEP/EA.SS.1/4 dell'8 marzo 2022.

che travalica i confini della sessione speciale, avendo origine in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Nello specifico, il 10 maggio 2018 l'Assemblea generale aveva adottato la risoluzione n. 72/277, intitolata «Towards a Global Pact for the Environment». Il riferimento è al Patto globale per l'ambiente, un documento redatto da esponenti della società civile, esattamente dal francese *Club des juristes*, e presentato nel giugno 2017⁹⁰. Sul piano internazionale, esso era stato promosso dalla Francia nel settembre di quello stesso anno, in un evento collaterale alla 72° sessione dell'Assemblea generale. Gli ideatori del Patto globale per l'ambiente lo avevano concepito come un progetto di trattato che codificasse i principi del diritto internazionale dell'ambiente, essendo questi sanciti solamente in atti privi di effetti vincolanti, segnatamente nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano⁹¹ e nella già citata Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992⁹². Con la risoluzione in parola l'Assemblea generale aveva avviato un *iter* volto ad accertare, alla luce di un rapporto sulle lacune del diritto internazionale dell'ambiente che il Segretario generale dell'ONU era chiamato a stilare⁹³ e delle raccomandazioni che avrebbe poi formulato un gruppo di lavoro *ad hoc* creato con quella medesima risoluzione⁹⁴, come affrontare i punti di debolezza emersi, eventualmente tramite la convocazione di una conferenza intergovernativa e l'adozione di uno strumento internazionale⁹⁵.

Considerate tali premesse, la Dichiarazione politica celebrativa dei cinquant'anni dell'UNEP segna evidentemente il fallimento del progetto di un Patto globale per l'ambiente. Essendo una dichiarazione politica, infatti, sicuramente l'atto non costituisce un trattato, né comunque spiega effetti vincolanti: l'attributo «political» che qualifica la dichiarazione sembra voler escludere qualsivoglia dubbio al riguardo. Del resto, già il menzionato gruppo di lavoro aveva raccomandato l'adozione, appunto da parte dell'UNEA, di una mera dichiarazione politica. Con la risoluzione n. 73/333, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva avallato tale soluzione, ponendo essa stessa fine, per prima, all'iniziativa di un Patto globale per l'ambiente⁹⁶.

Costretta nei termini di un atto celebrativo, la Dichiarazione politica si discosta dall'idea del Patto globale per l'ambiente non solo nella forma, ma anche nella sostanza. Difatti, essa non enuncia i principi del diritto internazionale dell'ambiente.

⁹⁰ Le Club des juristes, *White Paper «Towards a Global Pact for the Environment»*, 2017, reperibile online. Il documento contiene il *Draft Global Pact for the Environment*, 44 ss.

⁹¹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, in *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, 1973, UN Doc. A/CONF/48/14/Rev.1.

⁹² V. *supra*, nota 51. Sul progetto di un Patto globale per l'ambiente v. Y. AGUILA, J.E. VIÑUALES, *A Global Pact for the Environment: Conceptual Foundations*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2019, 3 ss.; D. FRENCH, L. KOTZÉ, «Towards a Global Pact for the Environment»: *International Environmental Law's Factual, Technical and (Unmentionable) Normative Gaps*, *ivi*, 25 ss.; C. VOIGT, *How a «Global Pact for the Environment» Could Add Value to International Environmental Law*, *ivi*, 13 ss.; S. DOMAINE, *Problemi e prospettive dell'idea di un Patto globale per l'ambiente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 393 ss.; S. MALJEAN-DUBOIS, *Was the Global Pact for the Environment a Good Idea?*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2019, 283 ss.

⁹³ Segretario generale, *Gaps in International environmental law and environment-related instruments: Towards a global pact for the environment*, UN Doc. A/73/419 del 30 novembre 2018.

⁹⁴ *Report of the ad hoc open-ended working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277*, UN Doc. A/AC.289/6/Rev.2 del 13 giugno 2019.

⁹⁵ Per una ricostruzione dei lavori in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, v. M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, *cit.*, 1-5.

⁹⁶ Assemblea generale, risoluzione n. 73/333 del 30 agosto 2019, par. 1.

Certo, il valore aggiunto del Patto avrebbe dovuto risiedere nella consacrazione di tali principî in un trattato, talché il senso dell'iniziativa sarebbe egualmente venuto meno anche laddove la Dichiarazione politica avesse proclamato quei principî: come appena osservato, per la mancanza di effetti vincolanti, essa in ogni caso non si sarebbe formalmente distinta dalle precedenti Dichiarazioni di Stoccolma e di Rio de Janeiro. Nondimeno, occorre evidenziare come la bozza del Patto globale per l'ambiente predisposta dal *Club des juristes* prevedesse altresì nuovi principî e riformulasse quelli già consolidati, suggerendone pure una diversa sistematizzazione. Basti pensare, sotto il primo profilo, all'esplicito riconoscimento, nella bozza del Patto globale per l'ambiente, del diritto umano a un ambiente salubre⁹⁷, solamente adombrato nelle Dichiarazioni di Stoccolma⁹⁸ e di Rio de Janeiro⁹⁹, e, sotto il secondo profilo, alla connessione instaurata tra il principio di prevenzione e la valutazione d'impatto ambientale¹⁰⁰.

Tuttavia, la Dichiarazione politica non accoglie alcun nuovo orientamento riguardante i principî del diritto internazionale dell'ambiente. Piuttosto, i principî della Dichiarazione di Rio de Janeiro sono ivi semplicemente riaffermati *en bloc*¹⁰¹. Un altro, generico riferimento ai principî del diritto internazionale dell'ambiente si scorge laddove gli Stati sono invitati a tenerne conto nei loro ordinamenti nazionali¹⁰². Specificamente evocato appare solo il principio della democrazia ambientale: si

⁹⁷ Tale diritto è sancito nell'art. 1 del *Draft Global Pact for the Environment*. Sull'importanza della disposizione v. J.H. KNOX, *The Global Pact for the Environment: At the Crossroads of Human Rights and the Environment*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2019, 40 ss.

⁹⁸ Così si apre il principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma: «Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of quality that permits a life of dignity and well-being (...)» (corsivo aggiunto). Per un commento v. L.B. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, 451-455.

⁹⁹ Si legge nel principio 1 della Dichiarazione di Rio: «Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature». Per un commento v. F. FRANCONI, *Principle 1: Human Beings and the Environment*, in J. VIÑUALES (ed.), *op. cit.*, 93 ss.

¹⁰⁰ Il principio di prevenzione e la valutazione d'impatto ambientale sono enunciati da due diversi principî nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 (rispettivamente dal principio 2 e dal principio 17), mentre nel *Draft Global Pact for the Environment* essi sono sanciti nella medesima disposizione, cioè nell'art. 5, appunto genericamente intitolato alla prevenzione. In dottrina, in effetti, l'obbligo di valutazione d'impatto ambientale tende a essere considerato come un'articolazione del più ampio – e presunto – obbligo consuetudinario di prevenzione del danno ambientale: v. P-M DUPUY, J. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, II ed., 2018, 69. Per una diversa ricostruzione del loro rapporto, fondata sulla qualificazione della prevenzione del danno ambientale come l'oggetto di un principio generale del diritto internazionale, piuttosto che di una regola consuetudinaria, v. M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., 314-321. La valutazione d'impatto ambientale, imposta da un – quantomeno emergente – obbligo consuetudinario, darebbe allora attuazione, essendone informata, al principio di prevenzione, il quale, inteso come un principio generale del diritto internazionale, avrebbe appunto la funzione di indicare un orientamento da seguire, ispirato a un valore. Sulla possibilità di concepire così i principî generali del diritto internazionale v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. GERVASI, *ivi*, 162-175.

¹⁰¹ UNEA, *Political declaration*, cit., par. 1. La Dichiarazione di Rio de Janeiro è richiamata anche nel preambolo (4° cpv.), accanto agli altri atti finali adottati all'esito delle principali conferenze dedicate alla tutela dell'ambiente, prima, e allo sviluppo sostenibile, poi (specificamente, le già citate Dichiarazioni di Stoccolma del 1972, di Johannesburg del 2002 e di Rio de Janeiro del 2012, nonché l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile).

¹⁰² UNEA, *Political declaration*, cit., par. 18. Degno di nota è inoltre il riferimento, nel medesimo paragrafo, ai lavori della Commissione del diritto internazionale sui principî generali, il quale riferimento allude alla rilevanza di questi ultimi per i principî del diritto internazionale dell'ambiente. In effetti, la

ribadisce la rilevanza dell'accesso alle informazioni, della partecipazione pubblica ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia con riguardo alle questioni ambientali¹⁰³. Sul piano sostanziale, però, l'UNEA non si è spinta fino al punto di menzionare il diritto umano a un ambiente salubre: nel preambolo vi si allude soltanto¹⁰⁴, ove si afferma l'importanza di un ambiente pulito, salubre e sostenibile per il godimento dei diritti umani. Quantunque nello stesso punto si richiami la risoluzione del Consiglio dei diritti umani che espressamente sancisce il diritto a un ambiente salubre¹⁰⁵ e quantunque si ricordi che l'Assemblea generale dell'ONU era stata nel frattempo invitata a occuparsi della questione, la trascurabilità del passaggio è testimoniata dal fatto che, nella successiva risoluzione con cui l'Assemblea generale ha effettivamente enunciato il diritto umano a un ambiente salubre, manca qualsiasi riferimento alla Dichiarazione politica dell'UNEA¹⁰⁶.

Nel complesso, la Dichiarazione politica si sofferma, conformemente al suo scopo celebrativo, sul ruolo dell'UNEP¹⁰⁷ e dell'UNEA¹⁰⁸, avendo anche specifico riguardo alla loro influenza nella cornice dei trattati multilaterali ambientali¹⁰⁹. Par-

valorizzazione della categoria dei principi generali di diritto consente di superare l'impostazione che riduce la questione della qualificazione dei principi del diritto internazionale dell'ambiente all'alternativa tra disposizioni di *soft-law* e regole consuetudinarie: nel senso di un tale superamento, con riguardo al principio di prevenzione, v. D. BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge-London, 2010, 199-203, e M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., spec. 151-154.

È superfluo ricordare che la Commissione del diritto internazionale si occupa del tema dei principi generali dal 2018, quando esso è stato inserito nel suo programma di lavoro. Nello studio dei principi formati nel sistema giuridico internazionale, il Relatore speciale ha notato come nel campo del diritto internazionale dell'ambiente possano trovarsi esempi di principi generali emersi attraverso la loro incorporazione in trattati e altri strumenti internazionali («widely recognized in treaties and other international instruments»), come, in particolare, il principio «chi inquina paga»: v. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ, *Second report on general principles of law*, UN Doc. A/CN.4/741 del 9 aprile 2020, paragrafi 135-137. In precedenza, trattando della «ripartizione delle perdite in caso di danno transfrontaliero derivante da attività pericolose», la Commissione del diritto internazionale aveva scelto di non esprimersi circa lo stato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale generale: *Draft Principles on the Allocation of Loss in the case of Transboundary Harm, with commentaries*, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-Eighth Session*, 2006, UN Doc. A/61/10, 61, par. 13. Siffatto atteggiamento di prudenza aveva attirato delle critiche in dottrina: v. F.M. PALOMBINO, *I principi elaborati dalla Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità per danni transfrontalieri derivanti dall'esercizio di attività pericolose*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, 665-667. Più di recente, sempre in seno alla Commissione del diritto internazionale, la controversa categoria dei principi generali formati all'interno del sistema giuridico internazionale è stata ricondotta, nella sua interezza, ai principi *strutturali* del diritto internazionale («intrinsic to the international legal system»), cosicché sembra esser stata abbandonata la sottocategoria dei principi generali «ampiamente riconosciuti in trattati e altri strumenti internazionali». Si precisa comunque, nella conclusione n. 7 del testo consolidato di progetto adottato provvisoriamente dal Comitato di redazione (UN Doc. A/CN.4/L.971 del 21 luglio 2022), che resta impregiudicata la questione circa l'esistenza di specie di principi generali propri del diritto internazionale oltre da quella dei principi strutturali. Per una sintesi del dibattito che ha condotto a tal esito, v. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ, *Third report on general principles of law*, UN Doc. A/CN.4/753 del 18 aprile 2022, paragrafi 18-33.

¹⁰³ UNEA, *Political declaration*, cit., par. 14.

¹⁰⁴ Ivi, 3° cpv. del preambolo.

¹⁰⁵ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, adottata l'8 ottobre 2021. Per un suo inquadramento v. M. LIMON, *United Nations Recognition of the Universal Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: An Eyewitness Account*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2022, 155 ss.

¹⁰⁶ Assemblea generale, risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022.

¹⁰⁷ UNEA, *Political declaration*, cit., par. 5.

¹⁰⁸ Ivi, par. 6.

¹⁰⁹ Ivi, par. 7.

ticolare attenzione è poi dedicata alla questione del finanziamento dell'UNEP, sebbene in definitiva si affermi solamente che gli Stati *dovrebbero* («should») contribuire economicamente al Programma¹¹⁰, mentre l'Assemblea generale è stata invitata a considerare il livello di finanziamento necessario per supportarlo¹¹¹.

Atteso il preminente intento commemorativo della Dichiarazione politica, non stupisce che, nonostante il processo avviato con la risoluzione n. 72/277 dell'Assemblea generale fosse incentrato sul superamento dei punti di debolezza del diritto internazionale dell'ambiente, l'atto in esame si limiti invece a raccomandare un indeterminato miglioramento dell'attuazione degli obblighi in materia da parte degli Stati. Del resto, in una più ampia prospettiva, la Dichiarazione politica conferma la già citata tendenza verso l'assorbimento della tutela dell'ambiente nel concetto di sviluppo sostenibile¹¹². La protezione dell'ambiente sembra solamente strumentale alla crescita economica: il degrado ambientale è definito come un ostacolo al perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile e la protezione e la gestione delle risorse naturali si menzionano in quanto indispensabili per lo sviluppo economico e sociale¹¹³. Rispetto a questioni ambientali quali la perdita di biodiversità, il cambiamento climatico, la desertificazione, il degrado dei suoli, l'inquinamento e la cattiva gestione dei rifiuti e delle sostanze chimiche pericolose, l'UNEA si è meramente dichiarata conscia («conscious») delle iniziative volte a promuovere la cooperazione internazionale e l'adozione di nuove misure¹¹⁴.

MARIO GERVAZI

¹¹⁰ Ivi, par. 11.

¹¹¹ Ivi, par. 10.

¹¹² V. *supra*, par. 1.

¹¹³ UNEA, *Political declaration*, cit., rispettivamente 5° e 6° cpv. del preambolo.

¹¹⁴ Ivi, 7° cpv. del preambolo.

