

DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE E RUOLO DEI "NON-STATE ACTORS": ALCUNI RECENTI SVILUPPI*

FRANCESCO MUNARI
LORENZO SCHIANO DI PEPE

SOMMARIO: 1. Nascita ed evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente. – 2. Le criticità attuali. – 3. La cooperazione "istituzionalizzata" tra gli Stati in materia ambientale e l'assenza di una "organizzazione internazionale dell'ambiente". – 4. L'individuo e le imprese nel diritto internazionale dell'ambiente: diritti, obblighi ed opportunità alla luce di alcuni recenti sviluppi ... – 5. ... e delle possibili prospettive future. – 6. Organizzazioni "non governative" e diritto internazionale dell'ambiente *de iure condito* e *de iure condendo*.

1. La nascita del diritto internazionale dell'ambiente, da intendersi quale branca del diritto internazionale composta da regole (peraltro assai eterogenee) specificamente dedicate alla protezione dell'ambiente naturale ed alla conservazione delle sue risorse, è in genere individuata – seppure solo per convenzione – nel 1972, anno di svolgimento, a Stoccolma, della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano¹. A partire da tale data, ed in particolare dall'adozione della relativa Dichiarazione di Principi², l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente è stata come noto assai intensa, sia sotto il profilo della quantità che sotto quello della qualità della disciplina di riferimento. Un momento di svolta è stato in particolare segnato dalla Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo del 1992, in se-

* Ferma l'unitarietà del contributo e la condivisione di tutte le sue parti da ambedue gli autori, ai soli fini della valutazione dei titoli si precisa che i §§ 2, 3 e 5 sono da attribuire a Francesco Munari e che i §§ 1, 4 e 6 sono da attribuire a Lorenzo Schiano di Pepe.

¹ Per un approccio generale alla materia si vedano, tra gli altri ed anche per opportuni ulteriori riferimenti bibliografici e documentali, ANNIBALE, *La tutela ambientale in campo internazionale*, Padova, 1996; BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1995 (rist. 1998); BIRNIE, BOYLE, *International Law & the Environment*², Oxford, 2002; BROWN WEISS, SZASZ, MAGRAW, *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998; CORDINI, FOIS, MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2005; MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, 406 ss.; SANDS, *Principles of International Environmental Law*², Cambridge, 2003.

² *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, in *ILM*, 1972, 1416.

guito alla quale (ed alla Dichiarazione di Principi³ da essa scaturita) l'attenzione è stata soprattutto rivolta alla risoluzione di problemi di portata "globale", nell'ottica del contemperamento tra esigenze di tutela ambientale ed aspirazioni di sviluppo economico.

In un periodo di tempo relativamente limitato – poco più di trent'anni – la Comunità internazionale ha pertanto sperimentato la progressiva formazione ed entrata in vigore di un imponente *corpus* di norme in materia ambientale, spesso sotto forma di regimi giuridici estremamente articolati e complessi. Così, ad esempio, "grandi trattati" a portata tendenzialmente universale hanno disciplinato fenomeni quali la rarefazione dello strato di ozono, i cambiamenti climatici, il degrado dell'ambiente marino, la desertificazione e la perdita di biodiversità. Tra i risultati più perspicui recentemente conseguiti si segnalano, ad esempio, importanti interventi in materia di fissazione di obblighi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra⁴, responsabilità civile e risarcimento dei danni provocati dal movimento transfrontaliero e dallo smaltimento di rifiuti pericolosi⁵, biosicurezza⁶, responsabilità civile e risarcimento dei danni causati da idrocarburi trasportati su navi come carburante⁷, responsabilità civile e risarcimento dei danni causati dagli effetti transfrontalieri di incidenti industriali in acque transfrontaliere⁸, controllo e gestione dell'acqua di zavorra e dei sedimenti di navi⁹.

Sempre sul piano del diritto internazionale, non va peraltro sottovalutato l'apporto di quegli accordi a portata "regionale" o "locale", conclusi tra due o più Stati ed intesi a disciplinare la gestione di una particolare risorsa "condivisa" (mare, fiume, lago, catena montuosa o altro) conferendo ad essa una protezione maggiore di quanto sarebbe previsto da altre regole di diritto internazionale eventualmente appli-

³ *Rio Declaration on Environment and Development*, in *ILM*, 1992, 876.

⁴ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 11 dicembre 1997.

⁵ *Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, 10 dicembre 1999.

⁶ *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity*, 29 gennaio 2000.

⁷ *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage*, 23 marzo 2001.

⁸ *Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*, 21 maggio 2003.

⁹ *International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments*, 13 febbraio 2004.

cabili o, comunque, "particolare" a motivo delle specifiche caratteristiche del bene in oggetto¹⁰.

Anche per l'elevata tecnicità del "problema ambiente" (nonché, correlativamente, delle sue possibili soluzioni), il contributo del diritto internazionale consuetudinario è stato invece alquanto ridotto. Secondo una posizione ampiamente condivisa, infatti, paiono essersi formate solo due consuetudini internazionali nel settore in esame: la norma che impone agli Stati un obbligo di cooperazione in materia ambientale e quella che vieta loro di impiegare (o permettere l'impiego) del territorio posto sotto la propria giurisdizione o il proprio controllo in modo tale da arrecare pregiudizio al territorio di un altro Stato o ad aree poste al di là dei limiti spaziali della giurisdizione nazionale¹¹, essendo invece tuttora discusso il divieto degli Stati di arrecare danni ambientali all'interno del proprio territorio, benché sia quantomeno sostenibile che tale divieto sussista laddove i beni ambientali di cui trattasi, quantunque "interni" ad uno Stato, possano considerarsi di interesse internazionale (ad esempio perché "unici").

2. Una prima criticità del diritto internazionale dell'ambiente è tradizionalmente consistita nella tendenziale assenza di adeguati meccanismi istituzionali per la verifica dell'effettivo rispetto ("*compliance*") di quanto stabilito dai regimi giuridici convenzionali, assenza peraltro non raramente collegata all'esistenza di "norme-obiettivo" che lasciano agli Stati significativi spazi di attuazione, rendendo quindi anche meno agevole la verifica dell'adempimento degli Stati stessi agli obblighi convenzionali. Negli ultimi tempi, tuttavia, questo aspetto tende a subire un apprezzabile ridimensionamento grazie all'inserimento, all'interno dei trattati ambientali, di norme aventi una struttura più articolata rispetto al semplice schema "*command and control*": tra esse, la progressiva affermazione di strumenti premiali, sanzionatori o procedurali (ad esempio, il "*reporting*" periodico), volti ad imporre agli Stati vincoli più stringenti quantomeno dal punto di vista procedurale, e ad incentivare nel contempo l'adempimento spontaneo agli obblighi internazionalmente assunti in campo ambientale¹².

¹⁰ Si veda l'esempio del programma "Regional Seas" dell'*United Nations Environment Programme* (UNEP), sulla cui attività anche *infra*, § 3.

¹¹ Per alcune ulteriori riflessioni sia consentito il rinvio a MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, cit., 414 ss.

¹² In tema, particolarmente significativi appaiono gli studi raccolti in BROWN WEISS, JACOBSON (edited by), *Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, 2000. Più in generale, ed anche al di là del "comparto"

I problemi attuali del diritto internazionale dell'ambiente paiono però porsi, per così dire, "a monte" di tali considerazioni. Ed infatti, in contrapposizione agli importanti risultati conseguiti in esito alle Conferenze di Stoccolma e di Rio, negli ultimi anni si è riscontrata una significativa pausa di riflessione sotto il profilo dell'adozione di nuove normative internazionali, nonché dell'attuazione di almeno alcune delle grandi convenzioni-quadro che, per molti versi, paiono tuttora ferme alle mere dichiarazioni di principio o, al massimo, ad una fase di prima attuazione che lascia intravedere tempi molto lunghi per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale effettivamente perseguiti dalle convenzioni stesse.

È a questo proposito significativo che in occasione dell'ultimo importante "evento" diplomatico in materia ambientale svoltosi sotto gli auspici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il *summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 26 agosto – 4 settembre 2002), non sia stata prefigurata l'adozione di nuovi strumenti giuridici di tipo vincolante né si siano elaborati nuovi spazi di intervento per il diritto internazionale¹³. Al contrario, nei documenti conclusivi della Conferenza in oggetto¹⁴, i (pochi) riferimenti al ruolo del diritto internazionale quale strumento per il perseguimento di politiche ambientali sembrano intesi più ad incentivare il rispetto delle regole esistenti che non a promuoverne di nuove. Ancora, e da ultimo, un esame del recente dibattito in seno all'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed in particolare dell'Agenda della 60^a sessione¹⁵ e delle risoluzioni dalla stessa adottate¹⁶, conferma come la questione ambientale tenda ad essere messa, al meglio, in secondo piano, non trovando spazio fra le attuali priorità della Comunità internazionale.

La prospettiva di tale ridotta "produttività" suscita attenzione, se

ambientale si vedano inoltre SHELTON (edited by), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000 nonché, con particolare riferimento al ruolo delle organizzazioni non governative (su cui *infra*, § 6), TREVES E ALTRI (edited by), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005.

¹³ In dottrina, tra gli altri, FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 385; PALLEMAERTS, *International Law and Sustainable Development: Any Progress in Johannesburg?*, in *RECIEL*, 2003, 1; STEINER, *NGO Reflections on the World Summit: Rio + 10 or Rio – 10?*, *ivi*, 2003, 33.

¹⁴ *Johannesburg Declaration on Sustainable Development; Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Il testo di entrambi i documenti è disponibile al sito www.johannesburgsummit.org, visitato da ultimo il 7 luglio 2006.

¹⁵ Doc. A/60/251, *Agenda of the sixtieth session of the General Assembly*.

¹⁶ Cfr. in particolare UN doc. A/Res/60/1, *2005 World Summit Outcome*, punti 48-56.

non in alcuni casi vera e propria preoccupazione, per l'apparente contrasto con la percezione di continuo e progressivo degrado dell'ecosistema che ampi settori della comunità scientifica internazionale e degli organi di informazione seguitano a convogliare sotto i profili, per limitarsi ad alcuni esempi, della perdita di biodiversità¹⁷, del cambiamento climatico¹⁸ e dell'inquinamento atmosferico¹⁹.

Ma non solo. A "segnare il passo", oltre all'attività di regolamentazione, sono infatti in molti casi le procedure di ratifica di trattati internazionali già adottati. Ciò comporta una dilatazione dei tempi necessari per la loro entrata in vigore, atteso che abitualmente, ed anche per il carattere "globale" degli obiettivi da essi perseguiti, tali trattati richiedono, quale condizione per la propria entrata in vigore, il deposito di un numero di strumenti di ratifica significativamente elevato. Uno degli esempi più eclatanti concerne senza dubbio il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore il 16 febbraio 2005 – e dunque ad otto anni di distanza dalla sua adozione – in seguito al deposito del 55° strumento di ratifica, da parte della Federazione russa, ed al verificarsi della condizione aggiuntiva che richiedeva la partecipazione di un numero di Paesi industrializzati corrispondenti ad almeno il 55% delle emissioni di gas ad effetto serra registrate nel 1990²⁰. Anche a prescindere dagli effetti della persistente auto-esclusione di alcuni Stati (Stati Uniti d'America, Australia), tale ritardata entrata in vigore non è stata priva di conseguenze negative, se si considera che il Protocollo stabilisce obblighi cui ottemperare nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2012 e che il raggiungimento degli obiettivi previsti richiede la tempestiva adozione di interventi a carattere strutturale di politica energetica, industriale e dei trasporti.

Esempi forse meno celebri, ma altrettanto significativi, concernono poi la Convenzione di Lugano del 21 giugno 1993 sulla responsabilità civile per i danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente²¹, la Convenzione di Londra sulla responsabilità civile ed il risarcimento dei danni causati in connessione con il trasporto via mare

¹⁷ *Plan of Implementation*, cit., punti 44 e 45.

¹⁸ *Ibid.*, cit., punto 38.

¹⁹ *Ibid.*, cit., punto 39.

²⁰ *Kyoto Protocol*, cit., art. 25. Sull'entrata in vigore del Protocollo cfr. SCOVAZZI, *L'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto*, in *Riv. giur. ambiente*, 2005, 177.

²¹ Essa, a tredici anni dalla sua adozione, non ha ancora attratto alcuno strumento di ratifica, sui tre richiesti per l'entrata in vigore (si veda il suo art. 32).

di sostanze nocive e pericolose del 3 maggio 1996²² ed il già menzionato Protocollo di Basilea sulla responsabilità civile ed il risarcimento dei danni provocati dal movimento transfrontaliero e dallo smaltimento di rifiuti pericolosi²³. Tempi lunghi sono infine stati necessari anche per il Protocollo di Londra sull'inquinamento da immersione di rifiuti in mare: lo strumento di cui si tratta, adottato il 7 novembre 1996, è infatti entrato in vigore il 24 marzo 2006, a seguito del deposito del 26° strumento di ratifica, così come previsto dal suo art. 25. Non mancano, evidentemente, casi più "virtuosi" (si pensi, ad esempio, al Protocollo di Cartagena/Montreal del 2000 sulla biosicurezza, in vigore già dal 2003 ed oggi vincolante per 132 Stati) ma la tendenza che emerge dagli esempi sopra riportati è indubbiamente consolidata ed in quanto tale degna di nota e di riflessione.

Va da sé che una valutazione dello stato del diritto internazionale dell'ambiente non può essere condotta senza tenere nel dovuto conto le peculiarità del momento attuale del sistema delle relazioni internazionali. A questo proposito, è evidente che alcune tra le ragioni della perdita di dinamismo che interessa la nostra materia sono in realtà estrinseche ad essa, dovendo essere ricercate, ad esempio, nella maggiore rilevanza che la tutela della sicurezza – ed in particolare la lotta al terrorismo internazionale – ha assunto proprio nel periodo in esame, sviando così in parte, ma tangibilmente, attenzione e risorse prima dedicate alla risoluzione di problemi di carattere ambientale. Nello stesso senso, la crisi economica che da qualche anno appare caratterizzare gli ordinamenti più ricchi ed evoluti – e la loro perdita di competitività rispetto ad economie emergenti, quali la Cina o l'India, tuttora assai meno sensibili ai temi ambientali – da un lato distrae risorse ed attenzioni all'ecologia; dall'altro, e spesso ingiustificatamente, individua la tutela ambientale come un "costo" che, nell'attuale congiuntura, le economie occidentali non possono permettersi di pagare, pena un ulteriore aggravamento nel confronto dei rispettivi "vantaggi competitivi" nell'economia globale.

In questa prospettiva, è alquanto improbabile che, nel breve-medio periodo, si possa nuovamente invertire la tendenza nel senso di una accelerazione della protezione ambientale a livello internazionale, sia dal punto di vista dell'adozione di nuove norme, sia da quello (in-

²² Si registra, a dieci anni dall'adozione, il deposito di otto strumenti di ratifica sui dodici richiesti dal suo art. 46, par. 1, lett. a).

²³ Costano, in questo caso, sette strumenti di ratifica in altrettanti anni (ai fini dell'entrata in vigore il suo art. 29 ne richiede 20).

vero forse anche più urgente) di una efficace, rapida e compiuta attuazione di quelle in vigore o destinate a diventarlo a breve.

Si impone, così, la necessità di individuare altri percorsi o soluzioni, se non alternativi, quantomeno paralleli. Al proposito, e innanzitutto, è necessario valorizzare nella massima misura possibile il dato normativo e organizzativo esistente, per aumentarne l'efficacia sul piano internazionale. Inoltre, una prospettiva particolarmente fruttuosa per un'analisi critica, ancorché necessariamente sintetica e nei limiti concessi dal presente contributo, delle prospettive di futuro sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente pare poter essere quella che ha quale punto di riferimento, anziché specifici "settori" di intervento, il ruolo e l'influenza – al riguardo – degli "attori" diversi dagli Stati, tradizionali depositari della soggettività giuridica internazionale.

Come è noto, infatti, se si esclude la tutela internazionale dei diritti umani, quello in esame rappresenta il settore del diritto internazionale nel quale la partecipazione, in varie forme e modalità, dei c.d. "attori non statali", o "*non-State actors*", è stata maggiormente intensa ed incisiva. Ciò non è scollegato, peraltro, dalla circostanza per cui, a differenza di altri settori internazionalmente regolamentati e, soprattutto, in linea di discontinuità con una visione tradizionale del diritto internazionale, il diritto internazionale dell'ambiente tende a proteggere valori ed interessi che si caratterizzano per la loro riconducibilità non già agli Stati o agli esseri umani in quanto cittadini di un particolare Stato, ma alla *comunità umana* o, quantomeno, alla *Comunità internazionale* collettivamente considerata. Ed infatti, come è ormai pacificamente ritenuto, l'esistenza di un livello internazionale di tutela dell'ambiente deve essere motivato non solo e non tanto con il desiderio degli Stati di proteggere interessi propri nei rapporti con altri Stati ma con il fatto che l'internazionalità che è intrinseca nei problemi trattati richiede risposte e soluzioni di portata anch'essa internazionale.

Dei "soggetti" e degli "attori" di cui si tratta (organizzazioni internazionali governative, individui, imprese ed organizzazioni internazionali non governative), peraltro, non si tenterà di ricostruire il preciso *status* giuridico nell'ordinamento internazionale contemporaneo²⁴. Ci si limiterà, invece, ad analizzarne il ruolo alla luce dei più recenti

²⁴ In tema, e con questa terminologia, si vedano le riflessioni di CARBONE, *I soggetti e gli attori nella Comunità internazionale*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, cit, 3 ss. e, in particolare, 16 ss. Per altre posizioni cfr., ad esempio, DAILLIER, PELLET, *Droit international public*⁷, Paris, 2002, 573 ss.; SHAW, *International Law*⁵, Cambridge, 2003, 218 ss.; TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, 113 ss.

sviluppi della materia nella prospettiva dell'auspicabile superamento delle criticità che, come si è visto, attualmente affliggono il diritto internazionale dell'ambiente.

3. Quanto osservato circa la reale titolarità dell'interesse alla preservazione dell'ambiente, induce a soffermarsi sulla posizione ricoperta dagli enti esponenziali delle istanze cui si è appena fatto riferimento.

Se si ha riguardo alla *Comunità internazionale* quale centro d'imputazione dei valori e degli interessi di cui al precedente paragrafo, è indubbio che, in contesti quale quello in esame, lo strumento più adeguato per il perseguimento di obiettivi, da un lato, comuni ad una pluralità di Stati (e, anzi, tendenzialmente universali) e, dall'altro lato, non attuali ma articolati in una serie di iniziative oggettivamente e temporalmente distinte, sia rappresentato dalle organizzazioni intergovernative. Costituisce inoltre un dato incontestabile della prassi la circostanza per cui nelle sfere politiche, tecniche o economiche in cui la cooperazione internazionale si rivela essere necessariamente permanente o comunque particolarmente intensa, la stessa può essere al meglio "istituzionalizzata" tramite la creazione di un'apposita organizzazione internazionale cui i suoi "fondatori" affidano uno specifico mandato (secondo il *format* che, ad esempio, caratterizza le agenzie specializzate appartenenti alla "famiglia" dell'Organizzazione delle Nazioni Unite)²⁵.

Per le ragioni sulle quali ci si è brevemente soffermati poc'anzi²⁶ e per altre che non si possono analizzare in questa sede, la protezione dell'ambiente configura senza dubbio un ambito di interazione tra gli Stati tale da richiedere forme continue, stabili e strutturate di collaborazione. Nel campo del diritto internazionale dell'ambiente, la via dell'"istituzionalizzazione" è stata peraltro percorsa in termini del tutto peculiari. Da parte degli Stati non si è infatti proceduto all'istituzione di una "organizzazione internazionale dell'ambiente", essendosi al contrario affidati "incarichi" in campo ambientale, secondo una rigida ripartizione settoriale per materia, ad organizzazioni internazionali già esistenti o, comunque, istituite per il perseguimento di o-

²⁵ Sul punto, ci si permette di rinviare alle riflessioni già sviluppate da questi stessi autori – seppure con riferimento ad altro e diverso settore – in MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Sovranità e trasporti: organizzazioni internazionali e fonti normative indirette*, *Dir. Mar.*, 2002, 107.

²⁶ *Supra*, § 1.

biettivi in comparti diversi rispetto alla tutela dell'ambiente, ancorché occasionalmente intersecantisi con essa.

Conseguentemente, la funzione di *forum* permanente per il dibattito in materia di politica internazionale dell'ambiente risulta oggi distribuita tra diverse organizzazioni "di settore", quali la *World Trade Organization*, l'*International Maritime Organization*, la *International Civil Aviation Organization*, la *Food and Agriculture Organization*, la *World Meteorological Organization* e altre. A queste agenzie "universali" si aggiungono poi una serie di realtà di respiro regionale, che includono, ad esempio, il Consiglio d'Europa, sotto i cui auspici è stata adottata la Convenzione di Lugano del 1993, cui si è accennato poco innanzi²⁷.

Nel panorama delle relazioni internazionali vi è, invero, un organismo con competenza tendenzialmente "universale" in materia ambientale. Si tratta, com'è noto, del Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (*United Nations Environment Programme*, UNEP), sotto i cui auspici sono state negoziate ed adottate alcune delle convenzioni internazionali a portata "globale" cui si è fatto prima riferimento²⁸. Lo *status* ridotto di cui esso pare godere ("programma" anziché "organizzazione internazionale"), peraltro, ne indebolisce decisamente le potenzialità, anche quale possibile "concorrente" delle organizzazioni internazionali specializzate.

Si assiste pertanto ad una sorta di "parcellizzazione" della diplomazia ambientale e, di conseguenza, dell'apparato istituzionale di riferimento per il diritto internazionale dell'ambiente. La conseguenza è che, ad esempio, l'adozione di misure in materia di commercio internazionale che incidono sulla salvaguardia ambientale risulta essere di competenza della WTO come del resto, parallelamente, il meccanismo di risoluzione delle controversie stabilito in capo a tale ultima Organizzazione tende ad assurgere quale "giudice internazionale" competente per dirimere le controversie che attengono alle misure di protezione ambientale potenzialmente pregiudizievoli per il libero commercio e, dunque, in violazione delle obbligazioni assunte dai Paesi membri della WTO.

Su un altro fronte, la questione dei (peraltro relevantissimi) riflessi che i trasporti hanno sul mantenimento dell'equilibrio dell'ecosistema mondiale risulta invece affidata, sul piano internazionale, alla IMO o

²⁷ *Supra*, § 2. Sulla Comunità e sull'Unione Europea, per la specificità che le contraddistingue nel panorama dei soggetti di diritto internazionale, in questa sede non ci si intrattiene.

²⁸ *Supra*, § 1.

alla ICAO a seconda del mezzo di trasporto, marittimo o aereo, che viene in rilievo. La IMO, in particolare, soprattutto dopo il verificarsi del disastroso incidente della petroliera *Torrey Canyon* nel 1967 si è gradualmente ma decisamente accreditata quale organizzazione internazionale “di riferimento” sotto il profilo della tutela dell’ambiente marino dall’inquinamento da navi, alle cui diverse forme e manifestazioni sono oramai dedicati svariati strumenti di diritto internazionale pattizio adottati sotto i suoi auspici.

Quanto alla ICAO, la sua posizione è ben rappresentata dalla risoluzione²⁹ con la quale si è chiarito, tra l’altro, che l’azione di tale Organizzazione si estende a questioni quali l’impatto ambientale dell’aviazione civile sull’atmosfera, le restrizioni all’inquinamento acustico nelle aree aeroportuali e gli strumenti di mercato relativi alle emissioni dei motori di aerei. In particolare, risulta con evidenza dalla Appendice A della risoluzione appena citata, che il mandato della ICAO è rivolto ad «*achieve a balance between the benefit accruing to the world community through civil aviation and the harm caused to the environment in certain areas through the progressive advancement of civil aviation*”: è, questo, un tratto comune all’intervento in campo ambientale di organizzazioni internazionali con altre competenze secondo il ben noto approccio “...*and the environment*”. D’altronde, l’esigenza di bilanciare contrapposti interessi si riscontra anche nel tenore del passaggio della risoluzione che precisa, sotto questo specifico profilo, che l’ICAO «*will strive to: a) limit or reduce the number of people affected by significant aircraft noise; b) limit or reduce the impact of aviation emissions on local air quality; and c) limit or reduce the impact of aviation greenhouse gas emissions on the global climate*”.

Nel limitato spazio a disposizione non è possibile circostanziare le aree di intervento di altre organizzazioni internazionali specializzate. Ci si limiterà pertanto a ricordare che aspetti della tutela ambientale risultano rientrare nel mandato della FAO (risorse ittiche, foreste) e della WMO (mutamenti climatici), rinviando poco oltre, in questo stesso paragrafo, per alcune ulteriori osservazioni in quanto alle modalità della loro azione.

La medesima impostazione cui si è appena accennato si riscontra anche dal punto di vista dell’“amministrazione” dei trattati internazionali in materia ambientale. È in particolare rilevabile come i regimi

²⁹ Risoluzione A.35.5, *Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection*.

giuridici internazionali di cui si tratta non siano amministrati da un unico segretariato o struttura burocratica, bensì dall'organizzazione internazionale di riferimento o, in mancanza, da un segretariato *ad hoc*. Il lavoro svolto da tali apparati, nonostante la frammentazione istituzionale, appare comunque meritevole di apprezzamento, soprattutto per quanto concerne il monitoraggio continuo delle *performance* degli Stati contraenti.

È indubbio che lo *status quo* che si è sinteticamente delineato è tale da suscitare alcune riflessioni, soprattutto per quanto concerne l'efficienza dell'assetto istituzionale internazionale nella sua attuale configurazione. Potrebbe in particolare sostenersi che la specializzazione (o parcellizzazione) della cooperazione internazionale istituzionalizzata in materia di tutela ambientale sia tale da pregiudicare il corretto sviluppo di tale settore del diritto internazionale: mancando un *forum* permanente nel quale gli Stati possano periodicamente affrontare i temi ambientali e decidere strategie comuni, si determinerebbero ricadute sull'elaborazione di adeguate soluzioni giuridiche internazionali. Ancora, sarebbe configurabile il concreto rischio di una mancanza di coordinamento tra le normative ambientali "di settore" concepite dalle diverse organizzazioni internazionali competenti (si pensi, per limitarsi ad un unico esempio, allo stretto collegamento esistente tra disciplina internazionale dei trasporti ed emissione di gas ad "effetto serra"). Infine, l'inserimento delle questioni ambientali nelle agende (spesso già fitte) di istituzioni che hanno mandati più ampi o trasversali comporterebbe, nel peggiore dei casi, la costante subordinazione dei temi ambientali rispetto alle altre *policies* da tali organizzazioni perseguite.

Le riflessioni appena accennate potrebbero pertanto indurre a ritenere preferibile il superamento della attuale situazione di frammentazione in favore di un accentramento delle competenze ambientali in un'unica organizzazione internazionale *ad hoc*, in grado di assommare le funzioni in oggi svolte da altri³⁰. Ciò potrebbe anche de-

³⁰ Per un'interessante presa di posizione in questo senso si veda *Rio de Janeiro, 10 anni dopo. Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Dieci anni dopo Rio: prepararsi al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002*, doc. (COM(2001) 53 – C5-0342/2001 – 2001/2142(COS)), in *GUUE*, C180 E/507 del 31 luglio 2003. Un esame articolato delle implicazioni connesse all'istituzione di una tale organizzazione internazionale è inoltre recentemente stato condotto da MEYER-OHLENDORF, *Would a United Nations Environment Organization Help to Achieve the Millennium Development Goals?*, in *RECIEL*, 2006, 23, ove è espressa un'opinione in linea di massima favorevole a detta iniziativa.

terminare un valore aggiunto, dato dal maggiore coordinamento dell'agenda ambientale internazionale. Su un diverso piano, ancorché strettamente collegato, si è peraltro talvolta invocata l'istituzione di un organo giurisdizionale internazionale competente in materia ambientale, a fronte della proliferazione di tribunali istituiti a livello internazionale davanti ai quali sono state in passato portate controversie regolate (anche) dal diritto internazionale dell'ambiente, quali la Corte Internazionale di Giustizia (caso *Gabčíkovo Nagymaros*, 1997³¹), l'Organo per la Risoluzione delle Controversie della WTO (casi *Gamberetti/Tartarughe I e II*, rispettivamente 1998³² e 2001³³) e il Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare (caso *Mox plant*, 2001)³⁴.

Tale impostazione, però, pur condivisibile in linea teorica, non pare realisticamente attuabile, tanto meno nel contesto di "crisi" (o per lo meno di forte rallentamento) dell'attivismo internazionale in materia ambientale di cui si è detto al precedente § 1.

Ma anche a prescindere da tale considerazione, l'eventuale creazione di un nuovo soggetto internazionale "generalmente competente" in materia ambientale suscita perplessità numerose e difficilmente eludibili: *da un lato*, per gli oggettivi rischi insiti in un passaggio di consegne simultaneo e generalizzato sia da parte delle organizzazioni in oggi settorialmente competenti per specifiche questioni ambientali, sia da parte dei segretariati delle convenzioni internazionali esistenti in materia ambientale. *Dall'altro lato*, perché, per converso, la sovrapposizione di una nuova organizzazione a quelle attualmente in essere limitatamente alle materie non riconducibili alla competenza di alcuna di esse, con tutta probabilità peggiorerebbe – anziché migliorare – la situazione attuale in termini di coordinamento e cooperazione internazionali.

Va poi rilevato che, all'interno delle organizzazioni di cui si tratta, si è spesso provveduto ad individuare uno o più comitati o programmi specificamente deputati al coordinamento delle diverse iniziative avviate da parte di ciascuna di esse sotto il profilo della loro compatibilità ambientale. In ambito IMO, ad esempio, si rinviene il *Marine Environment Protection Committee*, così come all'interno della ICAO opera il *Committee on Aviation Environmental Protection*. La

³¹ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza del 25 settembre 1997, *Ungheria c. Slovacchia*, in *ILM*, 1998, 168.

³² Organo di appello, rapporto del 12 ottobre 1998, in *ILM*, 1999, 118.

³³ Organo di appello, rapporto del 22 ottobre 2001, in *ILM*, 2001, 149.

³⁴ Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare, ordinanza del 3 dicembre 2001, *Irlanda c. Regno Unito*, in *Dir. Mar.*, 2003, 1242.

soluzione di cui si tratta, invero, ricorre anche per ciò che concerne altre e diverse realtà, quali la WTO (*Trade and Environment Committee*), la FAO (*Committee on Fisheries, Committee on Forests*) e la WMO (*Atmospheric Research and Environment Programme*).

Pare allora che l'attribuzione di una maggiore incisività all'azione delle organizzazioni intergovernative, anziché attraverso una vera e propria "rivoluzione" dell'attuale assetto istituzionale volta al superamento di una ritenuta eccessiva frammentazione, possa essere perseguita proprio a mezzo dell'enfaticizzazione delle specializzazioni in oggi presenti nell'ambito di ciascuna delle organizzazioni internazionali sopra menzionate. Gli organismi di cui si tratta, infatti, forse non ancora al massimo del loro potenziale, esprimono comunque già la rilevanza attribuita al problema all'interno dei rispettivi *fora* internazionali dei quali rappresentano il fulcro per ciò che concerne il bilanciamento tra la tutela dell'ecosistema ed il perseguimento di altri valori economici, politici o sociali.

La soluzione basata sulla valorizzazione delle specifiche competenze in seno alle organizzazioni internazionali "di settore", da perseguire come visto anche tramite appositi meccanismi di tipo istituzionale, potrebbe poi essere ulteriormente perfezionata sotto il profilo di un maggiore coordinamento tra i vari comitati e programmi ambientali, secondo una tendenza che pare del resto già avviata. In coerenza con quanto appena osservato, infatti, esempi di cooperazione interistituzionale si riscontrano tra la FAO e le Conferenze delle Parti contraenti delle Convenzioni delle Nazioni Unite sulla biodiversità, da un lato, e sul cambiamento climatico, dall'altro lato, la quale ultima intrattiene peraltro rapporti anche con la WMO.

Particolarmente indicativo, in tale prospettiva, si presenta l'esempio del *Committee on Aviation Environmental Protection*. Esso è stato costituito nell'ambito della ICAO nel 1983 (in luogo degli allora esistenti *Committee on Aircraft Noise* e *Committee on Aircraft Engine Emissions*) con funzioni di assistenza nei confronti del Consiglio della stessa ICAO relativamente all'elaborazione di politiche e all'adozione di *standard* in materia di inquinamento acustico e di emissioni da aeroplani. La sua composizione vede la partecipazione di membri a pieno titolo e di osservatori, tra i quali ultimi si segnala la Conferenza delle Parti contraenti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Si tratta, in realtà, di un rapporto biunivoco, in quanto l'Organizzazione competente in materia di aviazione civile informa a sua volta periodicamente la Conferenza del-

le Parti contraenti della Convenzione sul cambiamento climatico delle iniziative intraprese in ambito ICAO rilevanti ai fini del lavoro di detta Conferenza e dell'applicazione della relativa normativa internazionale.

4. Come già osservato, non è certo questa la sede per ripercorrere gli argomenti favorevoli e contrari al riconoscimento della personalità internazionale dell'individuo, piena o quantomeno limitata a determinati casi e situazioni³⁵. Piuttosto, interessa rilevare che l'attribuzione di una posizione di rilievo all'individuo e alle imprese nel diritto internazionale dell'ambiente sembra poter essere in effetti svincolata, anche allo stato attuale di sviluppo della materia, dalla loro qualificazione in termini di soggettività internazionale.

Un vero e proprio diritto soggettivo ad un soddisfacente livello di tutela ambientale non è notoriamente configurabile a livello universale, ma – al più – in ambiti geografici limitati e giuridicamente “sostanziosi” quali, ad esempio, quelli caratteristici dell'Unione e della Comunità Europea (si veda l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) o, in certa misura, del Consiglio d'Europa (si v. l'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali in materia di “diritto alla vita”), laddove la particolare incisività del dettato normativo si combina con la possibilità per il singolo di adire in via diretta, a determinate condizioni, organi giurisdizionali internazionali quali, rispettivamente, la Corte di Giustizia CE e la Corte europea dei diritti umani, e soprattutto di potersi giovare di una normativa interna che, negli ordinamenti considerati, traduce queste posizioni di principio in regole precettive ed efficaci.

Ma anche al di là di tali esempi, e tornando al piano “universale” di intervento normativo, vanno in particolare enfatizzate le potenzialità degli individui e delle imprese quali protagonisti del diritto internazionale dell'ambiente in relazione agli oramai numerosi trattati internazionali in materia di responsabilità civile e risarcimento dei danni in senso lato “ambientali”. Si tratta infatti, come è noto, di regimi giuridici uniformi in cui, a prescindere dalla qualificazione di individui ed imprese come “soggetti” di diritto internazionale, gli stessi vengono investiti di uno specifico ruolo nella prospettiva della preservazione dell'ambiente naturale. Ed invero, quando una disciplina del

³⁵ In tema si veda CARBONE, *I soggetti e gli attori*, cit., 26 ss. Cfr. inoltre DAILLIER, PELLET, *Droit international public*, cit., 643 ss.; SHAW, *International Law*, cit., 232 ss.; TREVES, *Diritto internazionale*, cit., 189 ss.

tipo di cui si tratta diviene parte dell'ordinamento giuridico interno di uno Stato per il tramite degli usuali meccanismi di adattamento, al privato che risulti essere vittima di un danno "coperto" dalle disposizioni della relativa normativa pattizia (sotto il profilo dell'ambito di applicazione *ratione personarum* e *ratione materiae*, della nozione di "danno risarcibile" accolta nelle disposizioni volta a volta rilevanti e così via) è conferito un diritto al risarcimento nei confronti del soggetto individuato quale responsabile dalla stessa disciplina internazionale, eventualmente azionabile in giudizio davanti ad un tribunale nazionale³⁶.

Le normative in oggetto sono accomunate da alcune caratteristiche ricorrenti. Esse, innanzitutto, fanno generalmente proprio il principio della "canalizzazione" della responsabilità nei confronti di coloro i quali risultano essere "in controllo" della sostanza o dell'attività iniqui-

³⁶ Non è possibile in questa sede ripercorrere l'esperienza dei regimi internazionali di diritto uniforme in materia di responsabilità civile e risarcimento del danno. Basterà ricordare, in proposito, che essi risultano essere stati adottati nel comparto marittimo (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, 29 novembre 1969, successivamente modificata dal Protocollo del 27 novembre 1992; *International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea* del 3 maggio 1996; *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage* del 3 maggio 2001), con riferimento ad altri tipi di trasporti (*Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels* del 10 ottobre 1989), in materia di energia nucleare (*Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* del 29 luglio 1960 e *Convention Supplementary to the Paris Convention of 29 July 1960 on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* del 31 gennaio 1963, come da modifiche di cui ai Protocolli del 28 gennaio 1964, del 16 novembre 1982 e del 12 febbraio 2004), in materia di movimento transfrontaliero e smaltimento di rifiuti pericolosi (*Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal* del 10 dicembre 1999) e di utilizzo di corsi d'acqua transfrontalieri (*Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*, 21 maggio 2003). Con particolare riferimento al comparto marittimo si vedano GAUCI, *Oil Pollution at Sea. Civil Liability and Compensation for Damage*, Chichester, 1997; IVALDI, *Inquinamento marino e regole internazionali di responsabilità*, Padova, 1996; TSIMPLIS, *The Bunker Pollution Convention 2001: completing and harmonizing the liability regime for oil pollution from ships?*, in *LMCLQ*, 2005, 83; WU, *Pollution from the Carriage of Oil by Sea: Liability and Compensation*, The Hague, 1996 nonché, da ultimo, CARBONE, *Strumenti internazionalistici e privatistici-internazionali relativi al risarcimento dei danni provocati da idrocarburi all'ambiente marino*, in corso di pubblicazione in *RDIPP*, 2006. Per ricostruzioni e riflessioni relative ad altri regimi si faccia riferimento, ad esempio, a FODELLA, *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004, 319 ss.; HINTEREGGER, KISSICH, *The Paris Convention 2004 – a new nuclear liability system for Europe*, in *EL*, 2004, 116; DASCALOPOULOU-LIVADA, *The Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters*, *ivi*, 2003, 131.

nante (ad esempio il proprietario della nave) e ciò allo scopo, *in primo luogo*, di agevolare le vittime dei danni da inquinamento individuando un'unica "controparte" cui fare riferimento per le proprie istanze risarcitorie e, *in secondo luogo*, di "responsabilizzare" – in senso lato ed anche con evidenti scopi preventivi – chi più di altri è nella posizione di potere adottare misure volte a ridurre il rischio di incidenti ambientali. Di regola, inoltre, salvi i casi in cui il comportamento del responsabile si rivela essere intenzionale, il criterio di imputazione è oggettivo e non è pertanto richiesto al danneggiato di dimostrare in giudizio il dolo o la colpa del danneggiante. In favore di quest'ultimo, a fronte di un novero in genere assai ristretto di cause di esclusione della responsabilità, è prevista una clausola di limitazione ad un ammontare predeterminato ancorché in certi casi variabile perché dipendente, ad esempio, dal tonnellaggio della nave coinvolta. Variabile, infine, è la nozione di "danno risarcibile" accolta ed alcune incertezze sussistono, ad esempio, circa l'indennizzabilità di danni "all'ambiente" non suscettibili di valutazione economica o rimediabili con spese "irragionevoli"³⁷.

Nell'ambito di taluni dei regimi giuridici sopra ricordati è stata inoltre prevista l'istituzione di un fondo di indennizzo, vale a dire di un'organizzazione internazionale incaricata di sostituirsi o affiancarsi, a determinate condizioni, al responsabile ai sensi della normativa uniforme, fondo che opera nei casi in cui risulta superato il limite massimo di responsabilità di quest'ultimo, quando lo stesso non è in grado di far fronte, in tutto o in parte, ai costi di risarcimento o, infine, quando lo stesso può avvalersi di una causa di esclusione della responsabilità. Ad esempio, nei casi delle Convenzioni di Londra del 1969 e del 1996 (in materia di inquinamento marino, rispettivamente, da idrocarburi e da sostanze nocive e pericolose), il fondo in questione è essenzialmente formato, seppure con caratteristiche e modalità diverse, dai contributi delle imprese che, all'interno dei Paesi contraenti della relativa convenzione internazionale, ricevono sostanze inquinanti "coperte" dal regime.

Alla luce delle pur brevi considerazioni che precedono, non può essere sottovalutato, allo stato attuale di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, il ruolo ricoperto da individui ed imprese. Infatti, nei casi in cui vengono effettivamente azionati, i meccanismi di responsabilità civile e risarcimento dei danni di cui si discute contribui-

³⁷ Cfr. ancora IVALDI, *Inquinamento marino*, cit., *passim*.

scono ad eliminare le esternalità che si determinano in conseguenza di qualsiasi evento inquinante e a rispettare così il principio "chi inquina paga". Inoltre, è la loro stessa esistenza ad incentivare chi esercita attività inquinanti ad evitare o, comunque, a ridurre il rischio di incidenti ambientali. In questo senso, il possibile ricorso ad organi giurisdizionali interni da parte dei soggetti danneggiati stimola gli operatori a prendere tutte le misure preventive del caso.

Individui ed imprese, a ben vedere, risultano pertanto doppiamente qualificati dal punto di vista del diritto internazionale dell'ambiente: da un lato, infatti, essi possono essere riconosciuti titolari di un diritto al risarcimento del danno subito; dall'altro lato, invece, su di essi (ed in particolare sulle imprese impegnate in attività ad elevato "rischio ambientale") può incombere il simmetrico obbligo di indennizzo, sia direttamente nei confronti del danneggiato sia, come visto, per via della partecipazione ad uno dei fondi di indennizzo istituiti a livello internazionale. Il coinvolgimento delle imprese secondo le modalità appena descritte comporta, indubbiamente, una serie di ricadute positive. Ad esempio, i regimi in discussione prevedono in linea di massima, come si è visto, una responsabilità oggettiva ma limitata nel suo ammontare e, dunque, anche più facilmente "budgetable" e assicurabile, in senso tendenzialmente migliorativo e comunque più efficiente rispetto a quanto potrebbe essere previsto dagli ordinamenti nazionali.

L'effetto che può essere conseguito grazie al tipo di soluzione sin qui descritto è senz'altro degno di nota. Così, pur venendo in rilievo in questi casi regimi giuridici di diritto internazionale "pubblico" in ragione dello strumento nei quali essi sono contenuti (un trattato internazionale), i meccanismi impiegati, ferma restando la necessità di procedere all'"adattamento" nelle forme previste, sono quelli tipici del diritto "privato" e non si discostano da quelli noti agli ordinamenti giuridici interni. Quanto appena osservato è particolarmente significativo perché la regolamentazione internazionale arriva ad incidere – seppure non direttamente – sulle posizioni giuridiche soggettive dei privati, individui ed imprese, e cioè sugli esponenti di quella *comunità umana* che, in ultima analisi, risulta essere titolare e responsabile per il corretto mantenimento dell'equilibrio dell'ecosistema³⁸.

Non tutti i regimi giuridici citati, peraltro, risultano attualmente in

³⁸ *Supra*, § 2.

vigore³⁹. Si può anzi certamente dire che solo una minoranza di essi ha sinora attratto un numero sufficiente di strumenti di ratifica. Non può essere questa l'occasione per un'approfondita disamina delle motivazioni alla base di tali difficoltà, da collegare – oltre che alla lentezza in certa misura “intrinseca” alle diplomazie nazionali – anche alle innegabili complessità delle implicazioni assicurative e, più in generale, economiche delle discipline in discussione. Tuttavia, l'incidenza di una politica normativa internazionale basata *anche* sull'introduzione e l'adozione di appositi meccanismi di responsabilità civile e risarcimento induce, soprattutto in chiave prospettica, a sottolineare il ruolo decisivo che tali regimi giuridici possono giocare nel futuro sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente e, conseguentemente, a stigmatizzare il rallentamento delle procedure di ratifica dei relativi trattati internazionali.

5. Il possibile coinvolgimento di individui ed imprese nel diritto internazionale dell'ambiente non si esaurisce peraltro nell'impiego di meccanismi “classici” quali sono quelli della responsabilità civile e del risarcimento dei danni subiti. Esistono infatti ulteriori strumenti di partecipazione che si segnalano per il loro carattere innovativo e per la crescente importanza che potrebbero assumere in una prospettiva futura. Nonostante una casistica ricca e diversificata, i limiti oggettivi del presente contributo inducono a soffermarsi su due esempi soltanto, da ritenersi particolarmente significativi nella fase di *applicazione* del diritto internazionale dell'ambiente. Non si tratterà invece, per converso, della possibilità riconosciuta ad individui ed imprese (o alle associazioni rappresentative degli interessi della società civile e di quelli imprenditoriali) di partecipare alla *formazione* del diritto internazionale dell'ambiente⁴⁰.

Il primo dei profili qui in esame concerne il tema relativo alla valutazione d'impatto ambientale (v.i.a.). Essa, è noto, costituisce un aspetto centrale del diritto ambientale comunitario e nazionale, in quanto permette una presa in considerazione anticipata degli effetti di determinate opere umane sull'ecosistema, e costituisce quindi un importante veicolo di partecipazione al processo di “*decision-making*” ambientale da parte delle comunità interessate. Ciò, tra l'altro, in coerenza con quanto già osservato circa la titolarità sostanziale del bene am-

³⁹ Al riguardo si rinvia a quanto osservato *supra*, § 2, in merito alle criticità attuali del diritto internazionale dell'ambiente.

⁴⁰ Sul punto, pertanto, si rinvia ai brevi cenni contenuti *infra*, nel § 6.

biente ed in un'ottica di sussidiarietà non solo "verticale" ma anche, per così dire, "orizzontale" tra i vari soggetti coinvolti. La v.i.a., inoltre, rappresenta una concreta applicazione dei principi di prevenzione e precauzione in quanto, da un lato, tende ad evitare il verificarsi di eventuali pregiudizi ambientali (piuttosto che ripararli una volta concretizzati) e, dall'altro lato, impedisce che si proceda alla realizzazione di interventi con effetti sull'ambiente solo per l'assenza di evidenze scientifiche tali da denunciarne la pericolosità.

L'istituto della v.i.a. non si è tuttavia finora affermato come principio valido in generale anche sul piano del diritto internazionale⁴¹: ciò, peraltro, non stupisce ed è, a ben vedere, comprensibile in quanto, a tacer d'altro, la struttura tipica della Comunità internazionale pare attualmente incompatibile con l'elevata procedimentalizzazione che l'utilizzo della v.i.a. comporta. Tanto più che, com'è noto, l'applicazione delle norme sulla v.i.a. richiede l'esistenza di un chiaro rapporto tra individui interessati e istituzioni competenti, la partecipazione di più istituzioni a vari livelli e con diverso grado di potere, il coinvolgimento, se del caso, di istanze giurisdizionali; insomma, un sistema di "check and balances" allo stato attuale impraticabili sul piano internazionale.

Ciò non toglie, tuttavia, che i presupposti e le finalità della v.i.a. ben possano essere presi a riferimento anche nel contesto del diritto internazionale dell'ambiente, in particolare nei casi in cui il loro utilizzo si inserisce all'interno di specifici regimi di cooperazione internazionale e quale sorta di "politica di salvaguardia": è il caso, ad esempio, di quel settore del diritto internazionale dello sviluppo che informa la Banca Mondiale (o, per meglio dire, l'intera "famiglia" della Banca Mondiale) da un punto di vista istituzionale ed operativo. Così, nel documento intitolato "Safeguard Policies" si rinviene la previsione secondo la quale «[t]he Bank requires environmental assessment (EA) of projects proposed for Bank financing to help ensure that they are environmentally sound and sustainable, and thus to improve decision making»⁴².

Allo scopo di assicurare l'adempimento di questa e di altre "politiche di salvaguardia", opera dal 1993 l'*Inspection Panel*, istituzione

⁴¹ Ma si veda l'esempio della *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* del 25 febbraio 2001, elaborata in seno all'*United Nations Commission for Europe* – UNECE e su cui SCHRAGE, *The Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-Boundary Context*, in *EL*, 2004, 151.

⁴² «Operational Policy» n. 4.01 in materia di «*Environmental Assessment*».

indipendente dalla Banca Mondiale la cui funzione essenziale consiste nel riscontrare e rispondere alle richieste di soggetti che lamentino di essere stati negativamente pregiudicati dalla realizzazione di un progetto finanziato dalla Banca. Come è stato del resto espressamente riconosciuto, quella in oggetto configura un'istanza di carattere "pionieristico" nel panorama internazionale: «*It was an unprecedented act in the history of international financial institutions*»⁴³.

Il *Panel* può ricevere richieste di intervento da parte di qualsiasi collettività direttamente coinvolta da un progetto finanziato dalla Banca mondiale e, dunque, da gruppi di due o più individui (raccolti o meno in forma associativa) o da un loro rappresentante che assumano l'avvenuta violazione di una o più delle "*Operational Policies and Procedures*" di cui la Banca si è dotata (e la mancata presa in considerazione di dette contestazioni da parte dello *staff* preposto alla realizzazione del progetto), tale da determinare un pregiudizio di carattere sostanziale. La procedura dinanzi al *Panel*, che prevede la partecipazione anche del *Management* della Banca, esita in una valutazione preliminare, sottoposta ai suoi *Executive Directors*, e quindi, eventualmente, in una vera e propria "*investigation*", destinata a concludersi con un rapporto nel quale, da parte del *Panel*, verrà dato conto della avvenuta violazione o meno delle politiche in considerazione. Il rapporto, una volta completato, è trasmesso al *Management* perché questo adotti le necessarie raccomandazioni nei confronti degli *Executive Directors*.

Pur trattandosi di un organo c.d. "*fact finding*", a carattere cioè non giurisdizionale e le cui decisioni sono prive di effetti in senso stretto vincolanti, l'esperienza dell'*Inspection Panel* è senza dubbio ampiamente positiva, non solo per il numero di richieste di intervento ricevute (a tutt'oggi 39, di cui già tre nel corso del 2006) ma anche per il conferimento di un (ancorché solo settoriale) "diritto di parola" alle comunità direttamente a contatto con le risorse naturali interessate dalla realizzazione di progetti dalle rilevanti conseguenze. Ancora, la trasparenza che caratterizza la procedura in discussione (i cui esiti sono pubblici e facilmente reperibili anche elettronicamente⁴⁴) costituisce un raro, ma auspicabilmente replicabile, esempio di "*accountability*" (anche, ma non solo) ambientale.

Un secondo fronte sul quale i "privati" divengono protagonisti in sede di applicazione delle regole internazionali in materia di tutela

⁴³ *Annual Report*, 2003-2004, 13.

⁴⁴ Presso il sito www.inspectionpanel.org, visitato da ultimo il 7 luglio 2006.

dell'ambiente, del tutto diverso da quello che precede ma parimenti rappresentativo, concerne poi il possibile coinvolgimento delle imprese nel regime relativo alla limitazione delle emissioni di gas ad effetto serra di cui al Protocollo di Kyoto del 1997. In realtà, anche in assenza di una disciplina specifica, gli effetti sulle imprese della normativa di cui trattasi sarebbero comunque imprescindibili, ove si consideri che dai dati diffusi dal Ministero dell'ambiente italiano si evince che le emissioni riconducibili ai settori "energia", "industria" ed "agricoltura" costituiscono circa il 62% del totale delle emissioni di gas ad effetto serra al 1990 (anno-base per il calcolo della riduzione in termini di emissioni imposta dal Protocollo di Kyoto)⁴⁵.

Come noto, il rischio corso dalle imprese, soprattutto nei comparti appena indicati, è quello di vedersi imporre restrizioni tali da determinare la necessità di sospensioni o, nei casi più gravi, di blocco degli ordinari processi produttivi. Esse, però, parallelamente a quanto accade per gli Stati contraenti, hanno altresì l'opportunità di inserirsi nell'applicazione di particolari "meccanismi di flessibilità" che permettono di ottemperare agli obblighi internazionalmente stabiliti in materia di emissioni massime raggiungibili con uno sforzo economico minore o, addirittura, con un vantaggio in termini di crediti di emissioni e, in certi casi, finanziario⁴⁶.

Si veda innanzitutto la c.d. "Joint Implementation"⁴⁷, istituito grazie al quale un'impresa può partecipare alla realizzazione di un progetto volto a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra (tramite, ad esempio, la "conversione" di un impianto industriale esistente con l'introduzione di strumenti e procedure maggiormente ecocompatibili) in uno Stato diverso da quello al quale sarà poi "accreditato" il risultato conseguito in termini di riduzione di emissioni. Entrambi gli Stati coinvolti, in ogni caso, devono essere tra quelli inseriti nell'Annesso I,

⁴⁵ Dati diffusi dal Ministero dell'ambiente e disponibili sul sito www.minambiente.it, visitato da ultimo il 7 luglio 2006. Il settore "civile" conterebbe invece per il 13% delle emissioni totali.

⁴⁶ In generale, su tali strumenti, JACOMETTI, *Rivalutazione degli strumenti proprietari a tutela dell'ambiente: tradable pollution rights e emissions trading*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 275; ID., *La direttiva Linking; il collegamento tra il sistema comunitario di scambio di quote di emissioni e i meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto*, *ivi*, 2005, 43; RUBAGOTTI, *Meccanismi flessibili per la lotta ai cambiamenti climatici: al via lo schema europeo di scambio di diritti di emissione*, *ivi*, 2005, 199.

⁴⁷ *Kyoto Protocol*, cit., art. 6. Si veda in particolare la possibilità, riconosciuta al par. 2, che uno Stato ha di «authorize legal entities to participate, under its responsibility, in actions leading to the generation, transfer or acquisition under this Article of emission reduction units».

vale a dire gravati di vincoli di emissione e, pertanto, l'obiettivo che tale strumento permette di conseguire consiste, sinteticamente, a parità di emissioni abbattute, nella possibilità di ridurre il costo incorso per avere proceduto a tale abbattimento là dove l'operazione è meno costosa. Poiché è indifferente la localizzazione della riduzione di emissioni in uno piuttosto che nell'altro tra gli Stati ai quali sono stati imposti vincoli internazionali, le imprese potranno essere incentivate a ricercare riduzioni al "minor costo". Ed infatti, qualora a valle di un progetto di "Joint Implementation" vengano "risparmiate" emissioni (ne vengano cioè prodotte meno di quanto sarebbe accaduto in assenza del progetto), sarà possibile acquisire un "credito", sempre in termini di emissioni, che potrà a sua volta essere ceduto o mantenuto. L'opportunità riconosciuta alle imprese comporta invero diversi vantaggi. Non solo, infatti, viene ridotto il costo dell'abbattimento delle emissioni nocive, ma si può altresì trarre beneficio da una migliore immagine sul mercato per avere partecipato alla realizzazione di progetti "ecocompatibili" in Paesi diversi dal proprio.

Il c.d. "*Clean Development Mechanism*"⁴⁸ costituisce un altro dei meccanismi di flessibilità individuati dal Protocollo di Kyoto. Esso, in particolare, consente alle imprese di Stati industrializzati di realizzare progetti di riduzione di emissioni di gas ad "effetto serra" in Paesi in Via di Sviluppo che non hanno, a termini del Protocollo, vincoli di emissione. Ai vantaggi di cui al punto precedente si aggiunge quello consistente nell'integrazione nell'economia di Paesi in Via di Sviluppo di tecnologie "pulite", favorendone così da subito lo sviluppo sostenibile. L'impresa che venga coinvolta in tale tipologia di progetti, d'altronde, potrà trarre vantaggio dai costi marginali di abbattimento assai più bassi che un intervento in un Paese non industrializzato necessariamente comporta. Anche in questo caso, peraltro, i crediti eventualmente acquisiti possono essere immessi sul mercato e ceduti, con ulteriore beneficio economico per l'impresa.

Se si considera che in sede di Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile non è stato neppure possibile delineare un'ipotesi di regime di "*corporate responsibility and liability*" di tipo ambientale, come pure era stato proposto, non si può non concludere che il coinvolgimento delle imprese e, più in generale, dei "privati" nel diritto inter-

⁴⁸ *Kyoto Protocol*, cit., art. 12. Si veda in particolare quanto previsto al par. 9: «*Participation under the clean development mechanism ... may involve private and/or public entities*».

nazionale dell'ambiente debba necessariamente passare attraverso soluzioni innovative quali quelle delineate nel presente paragrafo⁴⁹.

6. Nonostante una più ampia e variegata partecipazione di individui ed imprese alla *governance* ambientale mondiale costituisca per i molti motivi già detti ed altri facilmente desumibili un obiettivo grandemente auspicabile, la strada per raggiungerlo si presenta irta di difficoltà. Pur non mancando, come si è visto, esempi particolarmente "progrediti", questi si caratterizzano per la loro marcata settorialità, essendo probabilmente poco praticabile ipotizzare soluzioni e principi generali o comunque trasversali. Resta pertanto quantomai opportuno valutare termini e condizioni di coinvolgimento delle diverse forme di associazionismo che sono in genere ricomprese nella assai vaga nozione di "organizzazione non governativa" (o.n.g.)⁵⁰.

Al riguardo, un dato emerso dalla Conferenza di Johannesburg del 2002 è costituito dalla conferma di un certo *favor* verso forme di partecipazione più articolate ed evolute della società civile alla elaborazione e alla messa in pratica di soluzioni internazionalmente concordate, anche di tipo normativo, alle "grandi questioni" di politica ambientale⁵¹. Si tratta di una linea evolutiva già in essere da tempo, considerata l'ampia e consolidata partecipazione, seppure quali meri osservatori, di o.n.g. ambientaliste nei diversi *fora*, istituzionalizzati o meno, con competenze in materia di ambiente. A titolo di esempio, e limitandosi ad una agenzia specializzata "di settore" quale è l'IMO, risultano dotate di "*consultative status*", tra le altre, associazioni quali *Friends of the Earth International*, *Greenpeace*, *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* e *World Wide Fund for Nature*. La partecipazione di tali o.n.g. ai lavori dell'IMO, così come del resto di altre organizzazioni internazionali intergovernative, determina un'incidenza (peraltro molto variabile) sulla determinazione delle agende di ciascuna di esse e sulle soluzioni internazionalmente concordate rispetto a specifici problemi e questioni⁵².

⁴⁹ In tema, tra gli altri, CORDONIER-SEGGER, *Sustainability and Corporate Accountability Regimes: Implementing the Johannesburg Summit Agenda*, in *RECIEL*, 2003, 295.

⁵⁰ Per una recente ed approfondita analisi LINDBLOM, *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge, 2005.

⁵¹ Così, ad esempio, FODELLA, *Il vertice di Johannesburg*, cit., con riferimento all'ultimo capitolo del *Plan of Implementation*, cit.

⁵² Cfr. ARTS, *The Impact of Environmental NGOs on International Conventions*, in ARTS, NOORTMANN, REINALDA (edited by), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot, 2001, 195 e, più in generale, BRETON-LE GOFF, *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, 2001.

A parte l'impatto sulla c.d. "legislazione internazionale", è poi noto anche il ruolo attribuito alle o.n.g. sotto il profilo della loro partecipazione a meccanismi internazionali di risoluzione delle controversie tra Stati quale è quello previsto in ambito WTO, atteso che esse, a determinate condizioni, hanno diritto di inserirsi nel procedimento come soggetti qualificati depositando osservazioni scritte, sotto forma di un "*amicus curiae brief*"⁵³. Ciò comporta la possibilità per le o.n.g. di aderire alle tesi di una piuttosto che dell'altra parte in causa e di influenzare, con le proprie argomentazioni, l'esito stesso della controversia. In quanto poi alla fase della applicazione del diritto internazionale dell'ambiente, le o.n.g. hanno enfatizzato la propria posizione in seguito alla progressiva introduzione di quegli elementi di trasparenza e di pubblicità, cui poco prima si faceva riferimento⁵⁴, quanto alla *performance* degli Stati parti di trattati ambientali. Attesa la facile reperibilità di tali dati, infatti, sono spesso le o.n.g., tramite gli strumenti loro propri (campagne di stampa, manifestazioni anche simboliche, etc.), a sottolineare il comportamento non irreprensibile di certi Stati i quali, anche per evitare il verificarsi di situazioni politicamente insidiose sul piano quantomeno della loro immagine internazionale, tenderanno ove possibile ad adempiere ai propri obblighi.

Le difficoltà incontrate nell'affermazione delle posizioni di individui e di imprese singolarmente considerati, da un lato, e la crescente rilevanza della cooperazione internazionale istituzionalizzata in campo ambientale, dall'altro lato, fa intravedere proprio nelle o.n.g. la possibilità di un importante momento di raccordo e di sintesi delle istanze in gioco ai fini di una più compiuta valorizzazione degli interessi della *comunità umana* o, quantomeno, della *Comunità internazionale* collettivamente considerate, tanto più necessarie in una fase storica caratterizzata purtroppo da un criticabile ritorno delle varie agende nazionali su posizioni espressamente o implicitamente unilaterali.

Peraltro, pur godendo in oggi le o.n.g. di una posizione qualificata su tutti i fronti di operatività del diritto internazionale dell'ambiente (legislazione, applicazione, soluzione delle controversie), la mera eventualità del loro rafforzamento sul piano internazionale solleva due interrogativi cruciali che in questa sede ci si limita soltanto ad enun-

⁵³ Si vedano al riguardo le riflessioni di MACKENZIE, *The Amicus Curiae in International Courts: Towards Common Procedural Approaches?*, in TREVES E ALTRI (edited by), *Civil Society*, cit., 295.

⁵⁴ *Supra*, § 2.

ciare ma sui quali si auspica, in futuro, di assistere ad un articolato dibattito⁵⁵.

Ragionando quindi in termini di considerazioni di *policy* ancor prima che di diritto, e soprattutto in una prospettiva temporale ad ampio raggio, è in primo luogo da chiedersi se, *de iure condendo*, sia possibile individuare i requisiti minimi indispensabili per attribuire a una o.n.g. quelle prerogative idonee a permetterle di partecipare, quale "attore", ai processi di formazione, applicazione e controllo delle norme di cui trattasi.

Il che porta all'ulteriore interrogativo concernente l'eventuale introduzione – nello spirito ed ai fini di cui si è detto – di una qualche forma di "discriminazione positiva" tra o.n.g., volta a conferire un più elevato *status* solo a quelle che rispondano a determinati requisiti in termini di indipendenza da interessi economici, carattere "pubblico" dei valori perseguiti e tendenziale universalità della presenza. Va da sé che in una tale prospettiva si dovrebbero individuare, oltre a precisi criteri sulla base di quanto appena osservato, anche soggetti e modalità per procedere ad un continuo "monitoraggio" del panorama delle o.n.g. su scala mondiale, aspetto quest'ultimo che forse più di ogni altro rende, purtroppo, poco realizzabile uno scenario altrimenti sostenibile.

Connesso a tale aspetto vi è poi un altro profilo, volto a verificare se, alle o.n.g. ambientaliste (ovvero a quelle attive nel settore dei diritti umani), e ferma pregiudizialmente una loro identificazione su basi più precise rispetto all'indistinto panorama delle o.n.g., debba essere per qualche motivo riconosciuto uno *status* differente, e privilegiato, rispetto a quello conferito alle o.n.g. rappresentative di interessi economici di settore (c.d. "business NGOs"). Ciò parrebbe peraltro dubbio, nella misura in cui determinasse situazioni discriminatorie tra forme associative in funzione degli scopi perseguiti, anche perché la trasversalità della materia ambientale richiede obiettivamente la valutazione, volta a volta, anche dei settori interessati dalla protezione dell'ambiente.

Si tratta, è ovvio, di temi che in questa sede possono essere semplicemente proposti, ma la cui trattazione e risoluzione appare senz'altro decisiva non soltanto per il progresso del diritto internazionale dell'ambiente, ma anche per la più proficua interazione, nella società globale, tra "vecchi" e "nuovi" partecipanti alle grandi scelte di rilievo internazionale.

⁵⁵ Importanti contributi, peraltro, già si rinvergono in TREVES E ALTRI (edited by), *Civil Society*, cit., 147 ss.