

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

Quarterly Journal of Environmental Law

NUMERO 1 – 2018

MASSIMO MONTEDURO, SERGIO CANDELA, ALICE DE NUCCIO,
EUGENIA GATTO, ANTONIO MICELLO, RICCARDO SCORZA

*Testo e contesto del progetto di «Global Pact for the Environment»
proposto dal Club des Juristes*



G. Giappichelli editore

ISSN 2239-964X

**PRELIMINARY DRAFT
GLOBAL PACT FOR THE ENVIRONMENT***

Preamble

The Parties to the present Pact,

Acknowledging the growing threats to the environment and the need to act in an ambitious and concerted manner at the global level to better ensure its protection,

Reaffirming the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, adopted in Stockholm on 16 June 1972, the World Charter for Nature adopted on 28 October 1982 and the Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, adopted in Rio on 14 June 1992, Recalling their commitment to the Sustainable Development Goals adopted by the General Assembly of the United Nations on 25 September 2015,

Considering in particular the urgency to tackle climate change and recalling the objectives set by the United Nations Framework Convention on Climate Change adopted in New York on 9 May 1992 and the Paris Agreement of 12 December 2015,

Observing that the planet is facing an unprecedented loss of its biodiversity requiring urgent action,

Reaffirming the need to ensure, while using natural resources, that ecosystems are resilient and continue to provide essential services, thereby preserving the diversity of life on Earth, and contribute to human well-being and the eradication of poverty,

Acknowledging that the global nature of threats to the Earth's community of life requires that all States cooperate as closely as possible and participate in an international, effective and appropriate action according to their common but

* Si premette che il testo del Progetto di *Global Pact for the Environment (Draft GPE)* proposto dal *Club des Juristes* (su quest'ultimo v. *infra*, note 13 e ss.) di seguito riprodotto ed accompagnato da un commento a firma di più autori, è aggiornato – così come gli indirizzi URL citati nelle note a piè di pagina – alla data di elaborazione dell'articolo (maggio 2018). Il testo, in lingua inglese, è consultabile al link <https://perma.cc/L4PM-PTV2>, ed è altresì consultabile ai link <http://www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2017/05/Project-Global-Pact-for-the-Environment.pdf> e <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf>

differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of their different national circumstances,

Determined to promote a sustainable development that allows each generation to satisfy its needs without compromising the capability of future generation to meet theirs, while respecting the balance and integrity of the Earth's ecosystem,

Emphasizing the vital role of women in sustainable development matters and the need to promote gender equality and the empowerment of women,

Conscious of the need to respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights and knowledge of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situation, under their jurisdiction,

Welcoming the vital role of non State actors, including civil society, economic actors, cities, regions and other subnational authorities in the protection of the environment,

Stressing the fundamental importance of science and education for sustainable development, Mindful of conducting actions guided by intragenerational and intergenerational equity,

Affirming the need to adopt a common position and principles that will inspire and guide the efforts of all to protect and preserve the environment,

Have agreed as follows:

Article 1

Right to an ecologically sound environment

Every person has the right to live in an ecologically sound environment adequate for their health, well-being, dignity, culture and fulfilment.

Article 2

Duty to take care of the environment

Every State or international institution, every person, natural or legal, public or private, has the duty to take care of the environment. To this end, everyone contributes at their own levels to the conservation, protection and restoration of the integrity of the Earth's ecosystem.

Article 3

Integration and sustainable development

Parties shall integrate the requirements of environmental protection into the planning and implementation of their policies and national and international activities, especially in order to promote the fight against climate change, the protection of oceans and the maintenance of biodiversity.

They shall pursue sustainable development. To this end, they shall ensure the promotion of public support policies, patterns of production and consumption both sustainable and respectful of the environment.

Article 4

Intergenerational Equity

Intergenerational equity shall guide decisions that may have an impact on the environment.

Present generations shall ensure that their decisions and actions do not compromise the ability of future generations to meet their own needs.

Article 5

Prevention

The necessary measures shall be taken to prevent environmental harm.

The Parties have the duty to ensure that activities under their jurisdiction or control do not cause damage to the environments of other Parties or in areas beyond the limits of their national jurisdiction.

They shall take the necessary measures to ensure that an environmental impact assessment is conducted prior to any decision made to authorise or engage in a project, an activity, a plan, or a program that is likely to have a significant adverse impact on the environment.

In particular, States shall keep under surveillance the effect of an above-mentioned project, activity, plan, or program which they authorise or engage in, in view of their obligation of due diligence.

Article 6

Precaution

Where there is a risk of serious or irreversible damage, lack of scientific certainty shall not be used as a reason for postponing the adoption of effective and proportionate measures to prevent environmental degradation.

Article 7

Environmental Damages

The necessary measures shall be taken to ensure an adequate remediation of environmental damages.

Parties shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Parties shall promptly cooperate to help concerned States.

Article 8

Polluter-Pays

Parties shall ensure that prevention, mitigation and remediation costs for pollution, and other environmental disruptions and degradation are, to the greatest possible extent, borne by their originator.

Article 9

Access to information

Every person, without being required to state an interest, has a right of access to environmental information held by public authorities.

Public authorities shall, within the framework of their national legislations, collect and make available to the public relevant environmental information.

Article 10

Public participation

Every person has the right to participate, at an appropriate stage and while options are still open, to the preparation of decisions, measures, plans, programmes, activities, policies and normative instruments of public authorities that may have a significant effect on the environment.

Article 11

Access to environmental justice

Parties shall ensure the right of effective and affordable access to administrative and judicial procedures, including redress and remedies, to challenge acts or omissions of public authorities or private persons which contravene environmental law, taking into consideration the provisions of the present Pact.

Article 12

Education and training

The Parties shall ensure that environmental education, to the greatest possible extent, is taught to members of the younger generation as well as to adults, in order to inspire in everyone a responsible conduct in protecting and improving the environment.

The Parties shall ensure the protection of freedom of expression and information in environmental matters. They support the dissemination by mass media of information of an educational nature on ecosystems and on the need to protect and preserve the environment.

Article 13

Research and innovation

The Parties shall promote, to the best of their ability, the improvement of scientific knowledge of ecosystems and the impact of human activities. They shall cooperate through exchanges of scientific and technological knowledge and by enhancing the development, adaptation, dissemination and transfer of technologies respectful of the environment, including innovative technologies.

Article 14

Role of non-State actors and subnational entities

The Parties shall take the necessary measures to encourage the implementation of this Pact by non-State actors and subnational entities, including civil society, economic actors, cities and regions taking into account their vital role in the protection of the environment.

Article 15

Effectiveness of environmental norms

The Parties have the duty to adopt effective environmental laws, and to ensure their effective and fair implementation and enforcement.

Article 16

Resilience

The Parties shall take necessary measures to maintain and restore the diversity and capacity of ecosystems and human communities to withstand environmental disruptions and degradation and to recover and adapt.

Article 17

Non-regression

The Parties and their sub-national entities refrain from allowing activities or adopting norms that have the effect of reducing the global level of environmental protection guaranteed by current law.

Article 18

Cooperation

In order to conserve, protect and restore the integrity of the Earth's ecosystem and community of life, Parties shall cooperate in good faith and in a spirit of global partnership for the implementation of the provisions of the present Pact.

Article 19

Armed conflicts

States shall take pursuant to their obligations under international law all feasible measures to protect the environment in relation to armed conflicts.

Article 20

Diversity of national situations

The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special attention.

Account shall be taken, where appropriate, of the Parties' common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.

Article 21

Monitoring of the implementation of the Pact

A compliance mechanism to facilitate implementation of, and to promote compliance with, the provisions of the present Pact is hereby established.

This mechanism consists of a Committee of independent experts and focuses on facilitation. It operates in a transparent, non-adversarial and non-punitive manner. The committee shall pay particular attention to the respective national circumstances and capabilities of the Parties.

One year after the entry into force of the present Pact, the Depositary shall convene a meeting of the Parties which will establish the modalities and procedures by which the Committee shall exercise its functions.

Two years after the Committee takes office, and at a frequency to be determined by the meeting of the Parties, not exceeding four years, each Party shall report to the Committee on its progress in implementing the provisions of the Pact.

Article 22

Secretariat

The Secretariat of the present Pact shall be provided by the Secretary-General of the United Nations [or the Executive Director of the United Nations Environment Program].

The Secretary-General [or the Executive Director of the United Nations Environment Program] convenes in as much as necessary meeting of Parties.

Article 23

Signature, ratification, acceptance, approval, accession

The present Pact shall be open for signature and subject to ratification, acceptance or approval by States and international organizations. It shall be open for signature at the United Nations Headquarters in New York from XXX to XXX and shall be open for accession from the day following the date on which it shall cease to be open for signature. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Depositary.

Article 24

Coming into force

The present Pact shall enter into force three months after the date of deposit with the Secretary-General of the United Nations of the XX instrument of ratification, approval, acceptance or accession.

For each State and international organization ratifying, approving, accepting or acceding to the present Pact after the deposit of the XX instrument of ratification or accession, the Pact shall enter into force three months after the date of deposit by that State of its instrument of ratification or accession.

Article 25

Denunciation

On the expiry of a period of three years from the date of entry into force of this Treaty in respect of a Party, that Party may at any time denounce it by written notification to the Depositary. Such denunciation shall take effect on the expiry of a period of one year from the date of receipt by the Depositary of such notification, or on such later date as may be specified in such notification.

Article 26

Depositary

The original of this Treaty, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

MASSIMO MONTEDURO, SERGIO CANDELA, ALICE DE NUCCIO,
EUGENIA GATTO, ANTONIO MICELLO, RICCARDO SCORZA**

*Testo e contesto del progetto di «Global Pact for the Environment»
proposto dal Club des Juristes*

SOMMARIO: 1. *Considerazioni introduttive.* – 2. *Le premesse scientifiche sottese all'elaborazione del Draft Global Pact for the Environment (Draft GPE).* – 3. *Struttura del Draft GPE e comparazione con precedenti iniziative finalisticamente orientate al medesimo scopo.* – 4. *Gli impatti di un'eventuale adozione del GPE rispetto al diritto internazionale dell'ambiente e all'ordinamento italiano: riflessioni de iure condendo.* – 4.1. *Il diritto soggettivo ad un ambiente ecologicamente sano e il dovere di tutela dell'ambiente.* – 4.2. *I principi enunciati.* – 4.3. *I doveri di azione in capo agli Stati, alle entità sub-statali e ai singoli soggetti coinvolti.* – 5. *Il nascente dibattito dottrinale circa la redazione e l'eventuale adozione del GPE.*

1. *Considerazioni introduttive*

Il Progetto di «*Global Pact for the Environment*» è il frutto di un'iniziativa dottrinale e della società civile promossa in Francia dal *Club des Juristes*; il Progetto ha coinvolto una rete internazionale (*International Group of Experts for the Pact - IGEP*) composta da centinaia di studiosi, provenienti da decine di Paesi, coordinati dall'*Environment Commission of the Club des Juristes* (presieduta da Yann Aguila).

Il Progetto, nell'enunciazione dei promotori, si pone i seguenti obiettivi, chiari e al contempo ambiziosi: quanto ai principi fondamentali del diritto dell'ambiente già inclusi in dichiarazioni politiche universali, trasfondere organicamente i medesimi in un trattato giuridicamente vincolante in modo da rafforzarne l'applicabilità dinanzi ai tribunali nazionali; quanto alle principali disposizioni di convenzioni giuridicamente vincolanti ma non di carattere universale, rendere tali disposizioni universali; infine, codificare alcuni nuovi principi generali del diritto dell'ambiente, quali ad esempio i principi di non

** Il commento è frutto di una riflessione sviluppata congiuntamente dagli Autori, con il coordinamento di Sergio Candela. Con riferimento agli apporti individuali, Massimo Monteduro ha redatto il § 1; Sergio Candela i §§ 3 e 4.2; Alice De Nuccio il § 2; Eugenia Gatto il § 4.3; Antonio Micello il § 5; Riccardo Scorza il § 4.1.

regressione e di resilienza, sinora non enunciati in forma esplicita o cogente da dichiarazioni o convenzioni internazionali ma ormai necessari, secondo i promotori, al fine di fronteggiare giuridicamente le nuove sfide poste dal drammatico contesto attuale di crisi ecologica.

Il 24 giugno 2017, il Progetto di Patto è stato presentato a Parigi nell'ambito di un evento internazionale organizzato all'Università della Sorbona; il 19 settembre 2017, il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron ha presentato il progetto del Patto nella 72^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Anche l'Unione europea ha promosso l'avanzamento dell'iniziativa con una «Raccomandazione di Decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati su un Patto globale per l'ambiente» del 19 marzo 2018 (COM(2018) 138).

In sede ONU, infine, in data 10 maggio 2018 è stata adottata la Risoluzione dell'Assemblea Generale intitolata «*Towards a Global Pact for the Environment*» (*Resolution A/RES/72/277*). Tale Risoluzione ha aperto le negoziazioni in vista della possibilità di elaborare e adottare un Patto finalisticamente orientato ai medesimi scopi perseguiti dal Progetto di *Global Pact for the Environment* del *Club des Juristes*, prefigurando la redazione di un apposito *Report* da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite (volto ad identificare e valutare possibili lacune nel diritto internazionale dell'ambiente al fine di rafforzarne l'attuazione) e la creazione di un gruppo di lavoro, aperto a tutti gli Stati membri, incaricato di esaminare il precitato *Report* e di discutere la necessità di trasfondere il Progetto nella forma del trattato internazionale.

Allo stato non è possibile prevedere se, pur a fronte della forte iniziativa assunta in sede ONU, il testo del Progetto possa riuscire a tradursi nel primo Patto mondiale per l'ambiente e rivoluzionare così l'esistente assetto normativo. Le resistenze di molti Paesi, che già emergono informalmente nelle prime reazioni al testo, destano alcune perplessità ed è lecito nutrire scetticismo sugli esiti finali del dibattito.

Tuttavia, non vi è dubbio che si tratti di una proposta destinata a restare, a prescindere dal suo risultato finale, un punto di riferimento per la dottrina giusambientale anche nel futuro.

Per questo si è ritenuto opportuno fornirne una più dettagliata analisi, operata nelle pagine che seguono da un gruppo di giovani studiosi, in termini non solo esegetici ma anche critici e, ove possibile, ricostruttivi.

2. *Le premesse scientifiche sottese all'elaborazione del Draft Global Pact for the Environment (Draft GPE)*

Il Progetto di Patto Mondiale per l'Ambiente (*Draft Global Pact for the Environment*, d'ora in poi anche *Draft GPE*), avente ad oggetto i principi di diritto ambientale finora elaborati, costituisce una risposta nuova e potenzialmente efficace alla complessità della questione ambientale. L'evoluzione ultima del controverso rapporto tra uomo e natura si manifesta, paradossalmente, come "atrofia funzionale" e impoverimento degli ecosistemi, ma sottende la combinazione di problemi la cui soluzione può scaturire soltanto da un approccio che si prospetti altrettanto sincretico.

Pertanto, prima di approfondire gli aspetti prettamente contenutistici e strutturali del *Draft GPE*, è opportuno dare conto di alcune recenti acquisizioni fornite dalle scienze della vita e della terra, al fine di comprendere il *background* per così dire pre-giuridico del Progetto di Patto; quest'ultimo, infatti, rivela specifiche divergenze dalle precedenti proposte in materia, costituendo al contempo il risultato di contributi provenienti da diversi soggetti.

Invero, i dati registrati dalle scienze naturali mostrano uno stato di crisi ecologica mai registrato prima in ordine alla peculiare condizione del pianeta, risultante dalla sinergia di più fenomeni che minano le basi della vita sulla Terra e sono causalmente connessi all'opera dell'uomo.

Il Primo Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia, presentato a Roma nel Forum P.A. il 23 maggio 2017 e redatto dal Comitato per il Capitale Naturale¹, richiamando il primo Rapporto internazionale sullo stato di salute degli ecosistemi della Terra², rileva che i dati in esso contenuti «mostrano come, negli ultimi 50 anni, gli esseri umani abbiano cambiato profondamente e rapidamente in peggio gli ecosistemi e come questa trasformazione dello stato

¹ Il Comitato per il Capitale Naturale è stato istituito con d.p.c.m. del 18 aprile 2016 presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art. 67 della l. 28 dicembre 2015, n. 221, intitolata «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali».

² MEA - *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington D.C., 2005, pubblicato in cinque volumi e prodotto finale di un lavoro durato più di cinque anni ad opera di prestigiosi studiosi di scienze naturali e di scienze sociali.

del nostro pianeta stia contribuendo alla grave perdita che stiamo subendo nel nostro benessere e nel nostro sviluppo economico»³.

Quasi due terzi degli ecosistemi mondiali sono in stato di declino e si teme ragionevolmente una potenziale riduzione pari al 40% delle risorse idriche entro il 2030, a meno che le condotte umane non mutino sistematicamente a favore di un dispendio più oculato delle risorse. Il cambiamento climatico, peraltro, rischia di aggravare una serie di criticità, quali l'aumento delle emissioni globali di GES, il degrado del suolo, la deforestazione e la perdita di biodiversità, cui si aggiungono correlati e considerevoli costi in termini puramente economici. Si pensi che solo nel 2011 sono stati registrati danni economici globali pari a 300 miliardi di Euro per effetto delle catastrofi dovute ai cambiamenti climatici⁴.

Il *WWF Living Planet Report* del 2018, richiamando il rapporto di valutazione sul degrado e il ripristino dei suoli pubblicato dall'*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)*, sottolinea che solo un quarto delle terre emerse sul Pianeta non sono coinvolte dalle attività dell'uomo in termini di impatto.

Peraltro, il *Living Planet Index – LPI*, l'indicatore che misura lo stato della biodiversità globale e la salute del pianeta, mostra un crollo della biodiversità di oltre il 50% nel periodo compreso tra il 1970 e il 2014.

In merito alla cosiddetta Impronta Ecologica, ossia un criterio di misurazione del consumo di risorse naturali, il summenzionato *Report* evidenzia un incremento del 190% negli ultimi 50 anni⁵.

³ COMITATO PER IL CAPITALE NATURALE, *Primo Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*, Roma, 2017, rapporto reperibile al seguente link <http://www.minambiente.it/pagina/primo-rapporto-sullo-stato-del-capitale-naturale-italia>, consultato in data 1 maggio 2018, p. 11.

⁴ I dati esposti nel testo sono tratti dal Settimo Programma di Azione per l'Ambiente (PAA) dell'Unione Europea, approvato con Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, punto 8. Già nel 2011, la Comunicazione della Commissione europea COM(2011) 244 definitivo del 3 maggio 2011, intitolata «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020», richiamando i dati della FAO, rilevava che il 60% degli ecosistemi mondiali sono degradati o utilizzati secondo modalità non sostenibili, il 75% degli stock ittici sono troppo sfruttati o assai depauperati e dal 1990 si assiste alla perdita del 75% della diversità genetica delle colture agricole a livello mondiale; circa 13 milioni di ettari di foresta tropicale sono abbattuti ogni anno e il 20% delle barriere coralline tropicali è già scomparso, mentre il 95% di quelle restanti rischia di scomparire o di essere gravemente minacciato entro il 2050.

⁵ WWF, *Living Planet Report – Sintesi*, Gland, Switzerland, WWF, 2018. Se si considera la scala nazionale, i dati forniti dal sito <http://www.footprintnetwork.org/> sono drammatici: l'impronta ecologica in Italia supera di 3,4 volte (4,3 ettari globali pro capite) la biocapacità (0,9 ettari

Sulla scorta dei dati forniti congiuntamente considerati, è identificabile una situazione di *ecological overshoot* la quale, protraendosi nel tempo, aggrava i rischi di collasso ecologico degli ecosistemi. Le scienze ecologiche collegano questo peculiare fenomeno all'esistenza di punti critici (*thresholds* o *tipping points*) superati i quali, un ecosistema perde la propria resilienza, divenendo incapace di assorbire i disturbi esterni e di conservare frattanto le funzionalità che lo identificano⁶.

La teoria dei *Planetary Boundaries*⁷, individuando soglie di tipo quantitativo legate a nove macro-processi che regolano il funzionamento dei cicli vitali dei sistemi ecologici, dimostra l'esistenza di connessioni tra le recessioni dei livelli di resilienza su scala locale e gli equilibri dell'intero pianeta.

In particolare, a destare preoccupazione è il superamento di quattro dei nove limiti planetari (cambiamento climatico, perdita della biodiversità, ciclo dell'azoto⁸ e consumo di suolo⁹), unitamente al pericolo di oltrepassare gli altri.

Inoltre, la discussa teoria dell'*Anthropocene* pone l'anno 1945 come inizio di una nuova era geologica, nella quale l'uomo, al contrario della precedente era dell'Olocene, rappresenta ormai il principale fattore di cambiamento delle dinamiche afferenti ai cicli ecosistemici del Pianeta¹⁰.

globali pro capite). Ciò significa che sarebbero necessari più di quattro Italie per far fronte alle esigenze della popolazione italiana. Per una ricognizione delle condizioni ambientali del Paese, al sito <http://www.isprambiente.gov.it/it/events/presentazione-annuario-dei-dati-ambientali> è consultabile l'Annuario dei Dati Ambientali, sistema informativo con un *core set* di 306 indicatori statistici per un totale di 150000 dati aggiornati, redatto dall'ISPRA in collaborazione con le Agenzie per la protezione dell'ambiente regionali e delle province autonome nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA).

⁶ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, p. 13: «il precedente ecosistema collassa [...] nel senso che si trasforma in un ecosistema “nuovo”, alieno e irriducibile al precedente, che non produrrà più, a beneficio delle collettività umane che vi appartengano, i medesimi servizi ecosistemici che invece assicurava a tali collettività anteriormente al collasso di stato».

⁷ J. ROCKSTRÖM ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, Vol. 461, 2009, p. 472; è interessante che la teoria dei *Planetary Boundaries* sia stata recepita espressamente dal Settimo Programma di Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea, citato *supra* in nota 4. In tal senso, il titolo di tale Programma «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» è emblematico.

⁸ ID, *op. ult. cit.*, p. 473.

⁹ W. STEFFEN ET AL., *Sustainability. Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, Vol. 347, Issue 6223, 2015, p. 736 ss.

¹⁰ Sull'argomento, v. O. GAFFNEY – W. STEFFEN, *The Anthropocene Equation*, in *The Anthropocene Review*, Vol. 4, Issue 1, 2017, p. 53; J. R. MCNEILL – P. ENGELKE, *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene Since 1945*, Cambridge, Harvard

Nonostante la drammaticità della situazione, il diritto internazionale dell'ambiente non è stato in grado di trovare soluzioni efficaci, sia per carenza di effettività delle singole norme che per la «carenza di effettività più generale del sistema in sé»¹¹.

In questo quadro, la stipulazione di un Patto Mondiale per l'Ambiente potrebbe contribuire al rafforzamento del complesso dei diritti-doveri relativi all'ambiente, veicolandone conoscenza ed attuazione attraverso gli individui e la società civile.

In realtà, diverse iniziative a favore dell'idea di un Patto sul diritto umano all'ambiente si succedono sin dal 1960: la Conferenza sulla biosfera curata dall'UNESCO e tenutasi a Parigi nel settembre 1968, la Carta Mondiale della Natura adottata il 28 ottobre 1982 dall'Assemblea Generale dell'ONU, le Conferenze di Rio nel 1992, di Johannesburg nel 2002 e di Rio+20 nel 2012 rappresentano alcuni degli esempi che, tuttavia, sono rimasti privi di organica traduzione in forma di trattato internazionale da parte degli Stati.

Sulla scorta di queste premesse, è interessante rilevare che il Progetto di Patto Mondiale per l'Ambiente ha un'ispirazione di matrice non politica, ma dottrinale e civica. Il motore dell'iniziativa, infatti, è rappresentato dal *Club des Juristes*¹² che, nel novembre del 2015, ha pubblicato un rapporto intitolato *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement. Devoirs des États, Droits des Individus*: all'interno di tale documento, l'associazione mette in luce la necessità di un «*texte universel à valeur obligatoire regroupant l'ensemble des principes fondateurs*»¹³, che rappresenti la pietra angolare del sistema normativo del diritto internazionale dell'ambiente.

Peraltro, diversi e significativi contributi hanno accompagnato o preceduto l'idea del Patto: da un lato, il progetto redatto dalla *International*

University Press, Massachusetts, 2016; F. BIERMANN ET AL., *Down to Earth: Contextualizing the Anthropocene*, in *Global Environmental Change*, Vol. 39, 2016, p. 341; S. L. LEWIS – M. A. MASLIN, *Defining the Anthropocene*, in *Nature*, Vol. 519, Issue 7542, 2015, p. 171.

¹¹ A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto Mondiale per l'Ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2017, p. 408.

¹² Il *Club des Juristes*, nato nel 2007, è un *think tank* indipendente di dibattito e di proposta. Esso riunisce professori universitari, magistrati, avvocati, notai e rappresentanti d'impresa, i quali portano avanti congiuntamente una riflessione prospettica sulle questioni giuridiche più rilevanti.

¹³ LE CLUB DES JURISTES, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement – Devoirs des États, droits des individus*, 23 novembre 2015, documento reperibile al seguente link <http://www.leclubdesjuristes.com/rapport-renforcer-lefficacite-du-droit-international-de-l'environnement-devoirs-des-etats-droits-des-individus/>, consultato in data 1 aprile 2018, p. 98.

Union for Conservation of Nature (IUCN)¹⁴; dall'altro, la proposta di *International Covenant on the Right of Human Beings to the Environment* depositata presso il Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU (A/HRC/34/NGO/60) in data 11 febbraio 2017 dal *Centre International de Droit Comparé de l'Environnement* (CIDCE), il quale in precedenza aveva presentato anche un'altra proposta avente ad oggetto uno statuto internazionale dei rifugiati ambientali¹⁵.

È opportuno segnalare altresì il progetto, patrocinato dall'Accademia Nazionale dei Lincei e dalla Corte di Cassazione italiana e sostenuto dalla Fondazione ICEF (*International Court of the Environment Foundation*), di una Convenzione universale sull'ambiente come diritto umano, all'interno della Dichiarazione finale della Conferenza internazionale di Roma del 21-24 aprile 1989 sul tema della *Effettività del diritto internazionale dell'ambiente*¹⁶.

3. Struttura del Draft GPE e comparazione con precedenti iniziative finalisticamente orientate al medesimo scopo

Il *Draft GPE* si articola in un preambolo e in ventisei articoli.

Il preambolo riveste un ruolo di rilievo, rappresentando le ambizioni di fondo del Progetto ed esprimendone al contempo le finalità.

¹⁴ INTERNATIONAL COUNCIL OF ENVIRONMENTAL LAW (ICEL) – IUCN COMMISSION ON ENVIRONMENTAL LAW (CEL), *Draft International Covenant on Environment and Development: implementing sustainability* (Monographic Series: IUCN Environmental Policy and Law Paper, no. 031, rev. 4), Gland, 2015, reperibile al link <https://portals.iucn.org/library/node/46647>, consultato in data 2 aprile 2018. Il testo del Patto, lanciato originariamente dalla IUCN al Congresso ONU sul diritto internazionale pubblico di New York del 13-17 marzo 1995, è stato rivisto in varie edizioni e mira espressamente a fornire «a comprehensive legal framework with the aim of achieving environmental conservation, an indispensable foundation for sustainable development».

¹⁵ Il testo della proposta di *International Covenant on the Right of Human Beings to the Environment* presentata dal CIDCE è reperibile al link https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-of-the-International-Covenant-on-the-Human-Right-to-the-Environment_15.II_2017_EN.pdf (per il corrispondente *Written Statement* depositato presso le Nazioni Unite, v. il link <https://cidce.org/wp-content/uploads/2017/01/G1703329.pdf>). Sempre del CIDCE è il *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*, redatto nel maggio del 2013 e reperibile al link <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-Convention-on-the-International-Status-on-environmentally-displaced-persons-third-version.pdf>.

¹⁶ A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto*, cit., p. 426.

Esso ha la funzione di collocare il testo nel contesto (fattuale e normativo), riaffermando gli obiettivi essenziali di protezione dell'equilibrio ecologico del Pianeta e di ricerca costante di uno spirito solidaristico tra i popoli, in una prospettiva sempre immanente di equità intergenerazionale e intragenerazionale. La connessione tra gli aspetti emergenti di criticità ambientale, congiuntamente alla necessità di affrontare gli stessi ad un livello globale, la promozione della parità di genere, la protezione dei diritti dell'uomo, la salvaguardia dei diritti e dei retaggi culturali delle popolazioni autoctone, l'imprescindibile apporto delle scienze ecologiche e naturali, nonché il fondamentale ruolo svolto dai soggetti statali, pubblici e privati, connotano l'approccio del *Draft GPE*¹⁷.

Nel preambolo si evidenziano inoltre i riferimenti normativi principali cui si ispira il Progetto¹⁸.

L'aspirazione universalistica del *GPE* si riflette nella scelta di adottare un testo generale, vincolante e al contempo flessibile, che completi e sedimenti l'edificio giuridico del diritto dell'ambiente a tutti i livelli, superando la frammentazione e le aporie normative in tale ambito¹⁹.

Lo stile prescelto è quello tipico delle disposizioni di portata generale caratterizzate da una formulazione tanto concisa quanto indeterminata, aperta all'opera interpretativa e specificativa dei legislatori, dei giudici e degli apparati statali e sovrastatali.

I pilastri del *Draft GPE* sono rappresentati dai primi due articoli, che riconoscono il diritto a un ambiente ecologicamente sano e consacrano il dovere di salvaguardia dell'ambiente: essi esigono una lettura congiunta e un'interpretazione sistematica, dal momento che l'uomo può esercitare e reclamare un proprio diritto a vivere in un ambiente salubre solo assumendo su di sé una corrispondente responsabilità tesa alla protezione del proprio spazio vitale²⁰.

¹⁷ *Draft Global Pact for the Environment – Preamble*.

¹⁸ *Ibidem*. I principali riferimenti normativi sono la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, la Dichiarazione di Rio del 1992, la Carta Mondiale della Natura del 1982, il documento riguardante gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 2015, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico del 1992 e l'Accordo di Parigi del 2015.

¹⁹ LE CLUB DES JURISTES, *Livre Blanc – Vers un Pacte Mondial pour l'Environnement*, pp. 7-10.

²⁰ *Id.*, *ibidem*.

Procedendo nel dettaglio, il *Draft GPE* elenca una serie di principi, concernenti obblighi di carattere generale, diritti procedurali e canoni di conformazione dell'attività pubblica; se alcuni di essi sono già ampiamente acquisiti nell'esperienza giuridica ambientale a più livelli, altri sono invece decisamente più innovativi, come ad esempio il principio di non regressione e il principio di resilienza.

Nello specifico, l'art. 3 è intitolato «Integrazione e sviluppo sostenibile», l'art. 4 «Equità intergenerazionale», gli artt. 5-11 concernono rispettivamente il principio di prevenzione, il principio di precauzione, il concetto di danno ambientale e i rimedi da adottare, il principio «chi inquina paga», il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale, il diritto di partecipazione pubblica e il diritto di accesso alla *environmental justice*.

Gli artt. 12-15 ribadiscono la necessità di promuovere l'educazione ambientale (con rilevanti implicazioni in ordine al rapporto con la libertà di espressione, di informazione e di insegnamento quando vengano in gioco problematiche ambientali), l'importante ruolo svolto dalla ricerca e dall'innovazione, dai soggetti privati e dalle entità subnazionali, nonché l'esigenza e il dovere di effettività delle norme in ambito ambientale.

Gli artt. 16 e 17, riguardanti i principi di resilienza e di non regressione, rappresentano sicuramente le previsioni di maggiore impatto, considerata la recente elaborazione di tali principi al confine del dialogo tra scienze ecologiche e scienze giuridiche.

Gli articoli 18-21 sono dedicati ai profili di cooperazione tra stati, alle misure di protezione ambientale nei confronti dei conflitti armati, al tema delle responsabilità comuni ma differenziate in ragione delle diverse condizioni sociali, economiche e ambientali dei singoli stati, nonché ai meccanismi di monitoraggio riguardanti l'implementazione e il rispetto del Patto.

Infine, gli artt. 22-26 ricalcano le tipiche clausole finali proprie degli accordi internazionali, nel prevedere le procedure di ratifica e di ritiro dal Patto, nonché le modalità di deposito formale del testo stesso.

Un'analisi più dettagliata riguardante i singoli articoli del *Draft GPE* sarà svolta *infra*, nei paragrafi che seguono.

In questa sede sembra opportuno un sintetico confronto, limitato ai profili dell'ispirazione complessiva e della partizione strutturale interna, tra l'impostazione del *GPE* e quella di atti, dichiarazioni e trattati finalisticamente

orientati alle medesime finalità, al fine di individuare i caratteri di analogia, continuità o divergenza tra i secondi e il primo.

Innanzitutto, l'aspirazione universalistica del *Draft GPE* non rappresenta una novità nel diritto internazionale dell'ambiente; il Progetto in discorso, infatti, si pone nel solco già tracciato da iniziative istituzionali²¹ e dottrinali²² volte al riconoscimento e all'affermazione di principi di ordine generale nell'ambito dell'*International Environmental Law*, in una prospettiva anche *de iure condendo*.

Un confronto circa la strutturazione dei testi può essere utile sviluppato con riferimento alla Dichiarazione di Rio del 1992, alla Carta della Terra, alla *World Declaration on Environmental Rule of Law* (elaborata su iniziativa *Union International pour la Conservation de la Nature – UICN*)²³, nonché al *Draft International Covenant on the Right of Human Beings to the Environment* elaborato dal CIDCE.

Per quanto riguarda la Dichiarazione di Rio del 1992, un primo aspetto di diversità con il *Draft GPE* si coglie già nella matrice ideativa: mentre la Dichiarazione di Rio sviluppava un'iniziativa elaborata in una cornice di tipo istituzionale e politico, ossia nel contesto della Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo, il *Draft GPE* rappresenta piuttosto la risultante di un lavoro di studio, approfondimento e analisi "trainato" dal formante dottrinale.

Entrambi i Testi si articolano secondo una scansione che prevede un Preambolo e una serie di principi nel caso della Dichiarazione di Rio, e un'elencazione per articoli per quanto concerne il *Draft GPE*.

La Dichiarazione di Rio presenta una strutturazione numerica per Principi fin dall'intitolazione, mentre il Progetto di *GPE* è modulato in articoli in cui non compare, almeno espressamente, il termine «principio»²⁴.

Tale scelta potrebbe essere giustificata dalla volontà di adottare un testo, il *GPE*, indeterminato a livello definitorio ma flessibile e aperto ad

²¹ LE CLUB DES JURISTES, *Livre Blanc*, cit., pp. 22-24.

²² *Id.*, op. ult. cit., pp. 24-26.

²³ Tale Dichiarazione è stata adottata a Rio De Janeiro nell'aprile del 2016 nel contesto del *First World Congress on Environmental Law* organizzato, tra gli altri, da *IUCN World Commission on Environmental Law*, UNEP, l'Organizzazione degli Stati Americani, l'Associazione Internazionale dei Giudici.

²⁴ A tal proposito, occorre evidenziare come il termine «principi» compaia soltanto nella parte finale del Preambolo del *Draft of GPE* ove si afferma la necessità «to adopt a common position and principles that will inspire and guide the efforts of all to protect and preserve the environment».

interpretazioni ritagliate sulla realtà da regolare. Nondimeno, occorre chiarire come all'interno del *Draft GPE* ricorra il riferimento a «diritti» e «doveri», sia nell'intitolazione degli artt. 1 e 2, sia all'interno di alcune disposizioni (artt. 1, 2, 5, 9, 10, 11 e 15).

Un altro elemento di diversità tra Dichiarazione di Rio e *Draft GPE* concerne la presenza, in quest'ultimo, delle clausole finali tipiche di un atto internazionale di natura vincolante²⁵.

Venendo invece al raffronto del *Draft GPE* con la Carta della Terra²⁶, entrambi presentano un preambolo (anche se, in realtà, all'interno della Carta della Terra, esso costituisce una delle cinque sezioni di cui si compone l'ampia premessa al Testo vero e proprio²⁷); tuttavia, a differenza del *Draft GPE*, l'impalcatura unitaria della Carta della Terra è intitolata «I Principi» ed è sorretta da quattro pilastri²⁸, al cui interno si annoverano sedici principi e sessantuno articoli (o sub-principi); tra questi, non compaiono disposizioni finali riguardanti l'applicazione e l'implementazione della stessa.

Un ulteriore aspetto di diversità rispetto al *Draft GPE* è costituito dalla presenza di una sezione nella parte finale della Carta della Terra intitolata «Un Nuovo Inizio», che funge da strumento di raccordo dell'intero Testo.

Per quanto concerne il confronto tra il Progetto di *GPE* e l'iniziativa dello *IUCN* tesa all'adozione di una *World Declaration on the Environmental Law* (2016), entrambi i testi rappresentano principalmente l'approdo di elaborazioni di matrice dottrinale e giurisprudenziale nel contesto politico e sociale proprio del diritto internazionale dell'ambiente.

In ordine ai tratti di eterogeneità, è d'uopo evidenziare come la *World Declaration on the Environmental Rule of Law* sia costruita intorno a quattro

²⁵ La Dichiarazione di Rio non contempla norme inerenti il rispetto e l'applicazione (con meccanismi di monitoraggio) della stessa, mentre il *Draft GPE* dedica una serie di articoli (artt. da 21 a 26) alla previsione di strumenti di monitoraggio circa il rispetto del Patto, alle clausole e procedure di ratifica e di abbandono del Patto, nonché alle modalità di deposito formale del Testo.

²⁶ Iniziativa di matrice politica avviata nel contesto istituzionale delle Nazioni Unite, la Carta della Terra fu sviluppata e completata da una Commissione indipendente.

²⁷ Le cinque sezioni in cui si articola la Premessa della Carta della Terra sono: i) Preambolo, ii) La Terra, la nostra casa, iii) La situazione globale, iv) Le sfide che ci attendono, v) La responsabilità universale.

²⁸ I quattro pilastri su cui è edificata la Carta della Terra sono: i) Rispetto e attenzione per la comunità della vita, ii) Integrità ecologica, iii) Giustizia economica e sociale, iv) Democrazia, non violenza e pace.

pilastr²⁹. In particolare, il secondo pilastro, intitolato «*General and Emerging Substantive Principles for Promoting and Achieving Environmental Justice through the Environmental Rule of Law*», è ulteriormente ripartito in tredici Principi. Il terzo pilastro, dedicato ai meccanismi procedurali e sostanziali di invero della *Environmental Rule of Law*, mostra alcune analogie in rapporto agli articoli finali del *Draft GPE* (articoli da ventuno a ventisei), sebbene permanga una diversità di fondo circa l'articolazione formale tra i due Testi.

Anche il raffronto tra il *Draft GPE* e la proposta di *International Covenant on the Right of Human Beings to the Environment* (nel prosieguo indicato come *Covenant*) elaborata dal CIDCE consente di enucleare degli aspetti strutturali di affinità e di diversità³⁰.

Sia il *Covenant CIDCE* che il *Draft GPE* sono costruiti intorno ad un preambolo³¹.

In termini di articolazione, l'architettura molto dettagliata del *Covenant*, articolata in quattro parti³² e suddivisa in trentasei articoli, questi ultimi ulteriormente composti da vari commi, non trova un riscontro formale nella più scarna e semplice scansione in articoli che connota il *Draft GPE*.

Tuttavia, sebbene impostati strutturalmente in maniera differente, i due Testi presentano notevoli omologie contenutistiche. Infatti, il *Covenant* dedica la prima parte al riconoscimento di una serie di diritti e di doveri concernenti l'ambiente, la seconda parte alla cooperazione internazionale, la terza ai meccanismi di adozione e applicazione del Patto e la quarta alle disposizioni finali. Analogamente, il *Draft GPE* proclama nei primi diciassette articoli i diritti e i doveri nella sfera ambientale, nonché i principi di natura sostanziale e

²⁹ *World Declaration on the Environment Rule of Law*, Rio De Janeiro 26-29 aprile 2016. Tali pilastri sono: i) *Foundations of the Environmental Rule of Law*, ii) *General and Emerging Substantive Principles for Promoting and Achieving Environmental Justice through the Environmental Rule of Law*, iii) *Means of Implementation of the Environmental Rule of Law*, iv) *Appeal to the World Community*.

³⁰ Entrambi i documenti condividono il ruolo decisivo del formante dottrinale quale motore propulsivo delle rispettive iniziative, in un solco tracciato muovendo dal Patto Internazionale sui diritti civili e politici e dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966.

³¹ Tuttavia, all'interno del *Covenant*, il preambolo (ripartito in quattordici punti) è preceduto da una sezione intitolata «*Exposition of Motives*», a sua volta suddivisa in diciotto punti.

³² Tali Parti sono le seguenti: i) *First part: The Right to the Environment and the Rights and Duties that Pertain to Its Realization*, ii) *Second Part: International Cooperation*, iii) *Part Three: Monitoring the Enforcement of the Covenant*, iv) *Fourth Part: Final Provisions*.

procedurale che devono conformare l'azione pubblica in ambito ambientale; dedica gli artt. 18-20 al tema della cooperazione internazionale; disciplina all'art. 21 gli strumenti di implementazione del *GPE*; riserva infine agli articoli 22-26 la predisposizione di una serie di clausole finali tipiche di un Patto di tale natura.

Nei paragrafi che seguono, le singole disposizioni del *Draft GPE* saranno analizzate seguendo la scansione, propria del progetto di Patto, che muove dai profili riguardanti il riconoscimento di un diritto a vivere in un ambiente ecologicamente sano e di un dovere di tutela delle risorse ambientali, perviene all'elencazione dei principi fondamentali del diritto internazionale dell'ambiente e si conclude con la previsione di obblighi di azione a carico degli Stati e con le norme finali.

4. Gli impatti di un'eventuale adozione del GPE rispetto al diritto internazionale dell'ambiente e all'ordinamento italiano: riflessioni de iure condendo.

4.1. Il diritto soggettivo ad un ambiente ecologicamente sano e il dovere di tutela dell'ambiente

L'analisi contenutistica degli articoli più rilevanti del Progetto di Patto riguarderà, innanzitutto, le prime due disposizioni del *Draft GPE*, veri e propri "pilastri" dell'impianto strutturale del Patto che innervano di sé tutti i principi riguardanti il diritto internazionale dell'ambiente e fondano l'imperatività delle garanzie di carattere procedurale e giuspubblicistico oggetto di disciplina negli articoli successivi del Patto.

Per quanto concerne l'articolo 1 del *Draft GPE*, si deve anzitutto sottolineare come, coerentemente al richiamo operato nell'ambito del Preambolo del Patto alla Dichiarazione di Stoccolma ed a quella di Rio, vi siano notevoli similarità testuali tra la disposizione in esame, che garantisce il diritto universale ad un ambiente «adeguato» alla salute, al benessere, alla dignità, alla cultura e al sostentamento di ciascuno, e talune norme incluse in precedenti convenzioni³³, le quali avevano, in misura diversa, ma con terminologia affine,

³³ Il Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma, ad esempio, stabilisce: «*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations*».

fatto riferimento a prerogative analoghe³⁴, senza mai giungere, tuttavia, ad affermare esplicitamente l'esistenza e la coerenza di un diritto soggettivo universale avente ad oggetto l'ambiente, inteso nella sua globalità³⁵.

Viceversa, il *Draft GPE* non solo si fa pioniere del riconoscimento di un diritto così atteggiato, ma, a testimonianza dell'importanza e della pregnanza che gli attribuisce, ne fa oggetto di enunciazione all'interno del suo primo articolo, quasi come se volesse ergere tale disposizione a vera e propria *Grundnorm* del Patto. Questa scelta strutturale va ricondotta causalmente alla volontà di porre rimedio a quella che da più parti è stata storicamente identificata come la principale lacuna del diritto internazionale dell'ambiente, ossia l'assenza di una norma internazionale generale avente come contenuto proprio il riconoscimento di un diritto umano ed universale all'ambiente.

La centralità attribuita a quest'ultimo nell'ambito del *Draft GPE* costituisce il primo tentativo pattizio di superare questo *gap* del diritto internazionale dell'ambiente e palesa, altresì, la circostanza che, nell'impalcatura giuridica del Patto, gli autori abbiano adottato, in luogo di un *issue by issue approach* tipico della precedente attività convenzionale in materia ambientale, un *rights-based approach*³⁶ che manifesta la sempre più tangibile connessione intercorrente tra la tutela dell'ambiente e quella dei diritti umani³⁷, quali esigenze «inseparabili ed interdipendenti»³⁸. In quest'ottica, il Progetto di

³⁴ Si pensi all'*African Charter on Human and Peoples Rights*, laddove, all'articolo 21, viene enunciato il diritto di tutti i cittadini africani alla disposizione delle risorse naturali.

³⁵ Ciò è avvenuto anche perché, a seguito delle Dichiarazioni di Stoccolma e di Rio, nello scenario internazionale si è assistito al proliferare di trattati in materia ambientale aventi carattere per lo più tecnico e settoriale, preordinati alla soluzione di specifiche questioni e non caratterizzati da un approccio di tipo organico ai diritti fondamentali dell'uomo in relazione al suo ambiente.

³⁶ C. RODRIGUEZ-GARAVITO, *A Human Right to A Healthy Environment? Moral, Legal, and Empirical Considerations*, in J. H. KNOX – R. PEJAN (eds.), *The Human Right To A Healthy Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 155-159.

³⁷ La concezione dell'ambiente quale presupposto vitale per la tutela dell'uomo in quanto tale costituisce, invero, un'acquisizione dottrinale molto più risalente rispetto alla stesura del progetto del *GPE*: già nel corso dei lavori preparatori della Dichiarazione di Stoccolma, nel 1972, era stato sostenuto che le adeguate condizioni di vita e la qualità dell'ambiente costituissero a tutti gli effetti dei veri e propri diritti umani.

³⁸ Così si è espresso il Professor John H. Knox, relatore speciale dell'*UN Human Right Council* dell'ONU in materia di diritti umani e ambiente, il 14 settembre 2017, nell'ambito del Sixth Meeting of the Parties to the Aarhus Convention. In quella sede, Knox ha anche sostenuto che «*all human beings depend on the environment in which we live. A healthy environment is integral to the full enjoyment of a wide range of human rights, including the rights to life, housing, health, food, water and sanitation*». L'intervento integrale è reperibile all'URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Statements_and_Comments/HLS_4_Thematic_OHCHR_SR_Knox_statement.pdf.

GPE è stato considerato idoneo a gettare le basi di una «terza codificazione generale dei diritti umani»³⁹.

A tal proposito, va altresì evidenziato come la già menzionata proposta di *International Covenant on the Human Right to the Environment*⁴⁰ elaborata dal *CIDCE*, dopo aver ricondotto, nel Preambolo, il diritto umano all'ambiente all'alveo dei diritti economici, sociali e culturali sanciti nella Dichiarazione del 1966, all'art. 1, con una formulazione molto simile a quella dell'art. 1 del *GPE*, prevede: «*Everyone, including future generations, has the right to live in an ecologically balanced environment capable of assuring his or her health, security, and wellbeing*».

Comparando la sopra citata previsione con l'art. 1 del *GPE*, si può notare come, a fronte della scelta di quest'ultimo di ricondurre genericamente il diritto all'ambiente a «*every person*», viceversa, nell'ambito del *Covenant CIDCE* si preferisca adottare un approccio «intergenerazionale», includendo esplicitamente come soggetti attivi titolari del diritto all'ambiente «ecologicamente bilanciato» anche le future generazioni («*everyone, including future generations*»).

A tal proposito, un interrogativo potrebbe porsi in merito alla possibilità che l'espressione generica «*every person*» adottata nel *Draft GPE* possa suggerirne una lettura estensiva che ricomprenda, alla stregua di quanto fatto nella proposta di *Covenant* del *CIDCE*, anche i soggetti nascituri, che tanto quanto i vivi – se non più di loro, alla luce degli scenari di recessione ecologica che incombono – necessitano di una tutela rafforzata dell'ambiente in cui si troveranno a vivere.

Come si può evincere anche dalle riflessioni appena esposte, il cosiddetto *rights-based approach* adoperato all'interno del Progetto di *GPE* ha avuto ripercussioni sul piano della redazione dell'articolo oggetto di analisi; la formulazione che ne è risultata opera un riferimento a concetti quali l'adeguatezza o il benessere, oggetto di differenti letture, risultando vaga, dai contorni labili, suscettibile di diverse interpretazioni.

Questo tipo di lessico richiama, per l'appunto, la terminologia astratta tipica delle disposizioni contenute nelle convenzioni aventi ad oggetto i diritti umani, caratterizzata da formule spesso ellittiche⁴¹.

³⁹ M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The draft Global Pact for the Environment*, ClientEarth Prawnicy dla Ziemi Foundation, Warsaw, 2018, p. 15.

⁴⁰ V. *supra* § 3.

⁴¹ Più in generale, la polivalenza delle espressioni contenute nelle diverse disposizioni del progetto di *GPE* riflette la tendenziale incertezza connessa alle problematiche tipiche del diritto

Il Progetto di *GPE*, adottando una terminologia quanto più possibile “neutra”, mira così verosimilmente a scongiurare potenziali conflitti “ideologici” nella successiva attività di codificazione definitiva dei principi, e, per altro verso, a garantire una certa flessibilità ermeneutica nella determinazione del contenuto concreto delle norme, al fine di renderle più facilmente adattabili all'evoluzione socio-culturale successiva⁴².

Volgendo l'attenzione, in ultima analisi, ai profili finalistico-teleologici della disposizione in esame, va sottolineato come la previsione di cui all'art. 1 del progetto di *GPE* sia volta a promuovere un ambiente *ecologically sound* per il benessere non della natura come soggetto giuridico o metagiuridico, ma dell'essere umano ai fini della sua realizzazione.

La formulazione dell'articolo, pertanto, risponde ad una visione antropocentrica che sembra andare in controtendenza rispetto ad alcuni indirizzi giurisprudenziali e legislativi recenti, manifestatisi soprattutto nelle costituzioni “ecocentriche” sud-americane della Bolivia, dell'Ecuador, o della Colombia, laddove la protezione dell'integrità ecologica ha imposto una visione della natura come soggetto di diritti da salvaguardare mediatamente attraverso norme a tutela dell'ambiente⁴³.

Proprio in riferimento agli ipotetici scenari successivi a un'eventuale approvazione definitiva del *GPE*, ci si deve chiedere quali effetti si ripercuoterebbero sull'ordinamento italiano laddove effettivamente, in coerenza con le intenzioni dichiarate dai promotori, il progetto di *GPE* dovesse tradursi in un trattato di *hard law* vincolante ogni singolo Stato firmatario, e, come tale, dovesse imporre all'Italia, in quanto parte del futuro trattato, di integrare il proprio ordinamento giuridico attraverso il riconoscimento esplicito di un diritto soggettivo all'ambiente.

dell'ambiente, ed all'approccio multidisciplinare e trasversale che è richiesto al fine della ricerca delle relative soluzioni.

⁴² Y. AGUILA – J. E. VINUALES, *A Global Pact for the Environment: Conceptual Foundations*, C-EENRG Working Paper 2018-1, in cui gli Autori affermano: «*It would be unfair to say that the draft project assumes that 'one size fits all'. This important consideration was specifically taken into account by the expert network and the drafting committee, which did their utmost to ensure that the text is sufficiently general to be capable of providing normative guidance*».

⁴³ Tale scelta “conservativa”, non diversamente da quanto osservato sul piano della terminologia, è verosimilmente imputabile al tentativo di evitare, nella formulazione degli articoli, scelte troppo connotate ideologicamente che potessero risultare poco compatibili con l'impianto giuridico di alcuni ordinamenti, in questo caso di *civil law*, nei riguardi dei quali le norme del *GPE* sono dirette.

Nel nostro ordinamento, soltanto nel 2001 il termine «ambiente» è stato introdotto espressamente nel testo costituzionale⁴⁴, con la riforma della parte II del titolo V. Peraltro, non vi ha fatto ingresso, come avrebbe dovuto, nella parte relativa ai principi costituzionali, né in quella relativa ai diritti del cittadino, bensì all'interno dell'art. 117 comma 2 lettera s), in riferimento ai criteri di riparto della potestà legislativa, come materia oggetto di competenza esclusiva dello Stato⁴⁵.

Tuttavia, già a partire dagli anni successivi alla Dichiarazione di Stoccolma, sulla spinta del dibattito comunitario ed internazionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale, partendo dal principio di solidarietà – fondante il dovere di assumere la responsabilità rispetto ai problemi che investono l'intera collettività – aveva riconosciuto l'ambiente come un interesse fondamentale e un valore costituzionalmente garantito e protetto.

Sulla base dell'interpretazione di alcune norme della Costituzione, il giudice delle leggi, infatti, ha nel tempo individuato alcune situazioni soggettive riferibili alla tutela dell'ambiente negli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione. In particolare, attraverso il ricorso al principio personalistico (art. 2 Cost.), “valvola” costituzionale idonea ad introdurre nell'ordinamento costituzionale nuovi diritti, in combinato disposto con l'art. 32 Cost., la giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, ha ricavato l'esistenza di un «diritto all'ambiente salubre»⁴⁶. Si tratta di un diritto soggettivo dai contorni non totalmente sovrapponibili a quelli che connotano il diverso diritto all'ambiente riconosciuto dall'art. 1 del GPE, il quale non garantisce soltanto la salubrità dell'ambiente, ossia la sua idoneità a garantire la salute (*health*) dei cittadini, ma arriva a riconoscere il diritto universale a un «*ecologically sound environment adequate for their health, well-being, dignity, culture and fulfilment*»⁴⁷, indicando criteri minimi di adeguatezza dell'ambiente ulteriori rispetto alla salute, quali il benessere (*well-being*), la dignità (*dignity*), la cultura (*culture*) e, in prospettiva integrale, la realizzazione (*fulfilment*) di ciascun essere umano.

⁴⁴ Nel corso della 14° legislatura (Atti Camera n. 43/07), era stata approvata, solo alla Camera in prima lettura, una modifica dell'art. 9 della Costituzione in cui si prevedeva l'inserimento al terzo comma della seguente formulazione: «tutela l'ambiente e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali».

⁴⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 163. Sul punto la dottrina più attenta ha, tuttavia, evidenziato come quelle oggetto di elencazione nell'art. 117 della Costituzione rappresentino “materie-non materie”, identificative di un obiettivo di tutela da realizzare, più che di una mera tematica da trattare.

⁴⁶ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 6 ottobre 1979, n. 5172; Id., Sezioni Unite, 17 gennaio 1991, n. 400; Corte Costituzionale, 21 luglio 1995, n. 345; Id., 9 maggio 2013, n. 85.

⁴⁷ *Draft GPE*, art. 1.

L'affermazione di una rilevanza costituzionale dell'ambiente nel nostro ordinamento è stata resa possibile, finora, attraverso la configurazione interpretativa dell'ambiente stesso come «valore primario»⁴⁸ da parte della Consulta. Al netto dei progressi operati in via ermeneutica dalla giurisprudenza con il riconoscimento indiretto di un diritto all'ambiente salubre, allo stato attuale, «uno *status* costituzionale autosufficiente – che non dipenda cioè, per la sua stessa possibilità di assumere rilevanza giuridica, dalla necessaria applicazione di altri principi – non può dirsi esistente»⁴⁹, mancando un'esplicita ed autonoma disposizione di principio all'interno della Carta costituzionale. Proprio per questo, un futuro recepimento delle disposizioni del *GPE* così come progettate, ed in particolare dell'art. 1, costituirebbe un'opportunità che il nostro ordinamento potrebbe cogliere per promuovere il bene giuridico ambiente ad oggetto di un diritto inviolabile, garantendone una tutela diretta.

È vero che autorevole dottrina nega l'utilità attuale dell'inserimento espresso di un *diritto* all'ambiente in Costituzione, valorizzando, piuttosto, l'esigenza pregiudiziale di individuare in concreto la portata dei *principi* per l'azione a tutela dell'ambiente, attraverso una «legge organica» ricognitiva dei principi costituzionali ambientali, così come emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dall'ordinamento comunitario⁵⁰. Tuttavia, si deve

⁴⁸ Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641: «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assume a valore primario ed assoluto».

⁴⁹ A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in NICO A. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci Editore, Bari, 2016, pp. 535-558.

⁵⁰ Cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 3/2017, p. 30: «non occorre definire l'ambiente nell'ambito di una normativa costituzionale: occorre definire i principi secondo i quali formare e giungere alle decisioni che toccano gli interessi ambientali. In tal senso si può suggerire di porre nuovamente mano a quella legge di principi in materia ambientale che già era stata impostata – a suo tempo – dal Governo Ciampi (ministro dell'ambiente Spini) e che dovrebbe costituire la premessa logica e l'obiettivo strategico di quella che ancora oggi è una necessaria opera di razionalizzazione della legislazione ambientale. Una legge organica di principi, infatti: darebbe la possibilità di effettuare per la prima volta una ricognizione, attraverso una chiara interpretazione e formulazione normativa, dei principi costituzionali in materia di ambiente, così come emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dall'ordinamento comunitario; renderebbe possibile individuare i principi trasversali ai vari settori della disciplina ambientale (VIA; responsabilità e danni ambientali; sistema sanzionatorio; strumenti di programmazione e pianificazione; strumenti economici); fornire criteri di riparto di competenze e di forme di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali a integrazione e specificazione di quanto già stabilito nel Titolo V della Costituzione. Con la legge di principi sarebbe così possibile

sottolineare che il *GPE*, ove approvato sul piano internazionale, non solo potrebbe costituire il primo passo verso un'esplicita costituzionalizzazione del diritto all'ambiente all'interno dell'ordinamento italiano, ma assumerebbe anche il ruolo di quella «legge organica di principi» (oltretutto con un posizionamento di rango superiore alle leggi ordinarie nella gerarchia delle fonti) auspicata da parte della dottrina.

Esaminato l'art. 1 del *GPE*, occorre ora volgere lo sguardo al *dovere* generalizzato di tutela dell'ambiente imposto dal successivo art. 2, considerato dalla dottrina il naturale corollario del diritto soggettivo all'ambiente, nell'ambito di un'architettura volta ad assicurare il bilanciamento, già a livello delle basi giuridiche dell'accordo, tra diritti e doveri di solidarietà ecologica.

Nel riconoscere il dovere di chiunque di conservare, proteggere e ristorare l'ambiente, anche l'art. 2 del *GPE*, al pari del precedente art. 1, si pone in linea di continuità con le risalenti convenzioni internazionali in materia, nella misura in cui richiama gli stessi doveri che, nel medesimo ordine di enunciazione, venivano enunciati dalla prima parte del principio 7 della Dichiarazione di Rio agli Stati aderenti⁵¹, ed ancor prima nel Preambolo della Dichiarazione di Stoccolma⁵².

orientare l'azione di razionalizzazione della normativa esistente secondo un quadro di riferimento organicamente definito, fissando in modo stabile i punti di riferimento intorno ai quali costruire anche la normativa successiva e concentrando la disciplina degli istituti a carattere trasversale (con l'alleggerimento dell'opera di "testunificazione" dei vari settori della disciplina ambientale). In realtà, si potrebbe obiettare la scarsa efficacia dell'adozione di una legge di principi con atto fonte ordinario (essendo impossibile rendere i principi vincolanti rispetto all'azione di razionalizzazione dell'esistente ed alla produzione legislativa successiva). A questa obiezione si potrebbe rispondere che, oggi, nel testo costituzionale è presente una norma che riconosce esplicitamente il valore costituzionale della tutela dell'ambiente ed è quindi giustificata, come primo livello di attuazione di tale valore, l'approvazione di una legge generale di principi che definisca l'organizzazione e le modalità di tutela. Si potrebbe, sotto questo profilo, attribuire ad una simile legge il valore più forte che deve essere riconosciuto alle leggi necessarie per l'attuazione dei valori costituzionali ed eurounitari.

⁵¹ V. la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, principio 7, in cui si stabilisce: «*States shall co-operate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem*».

⁵² V. la Dichiarazione di Stoccolma, Preambolo, in cui si afferma: «*To achieve this environmental goal will demand the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts. Individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future*».

Il dovere di tutela dell'ambiente, del resto, non costituisce una novità nel nostro ordinamento: un autorevole orientamento dottrinale⁵³ ascrive infatti l'ambiente, come referente oggettivo di situazioni giuridiche, prima ancora che al novero dei diritti fondamentali dell'uomo, ai doveri inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione.

In particolare, nel contesto costituzionale italiano, il dovere di tutelare e di proteggere l'ambiente come «dovere pubblico globale»⁵⁴ è intimamente connesso alla solidarietà economica e sociale, per il tramite del principio dello sviluppo sostenibile, che impone il perseguimento di uno sviluppo economico che non comprometta irragionevolmente le risorse ambientali, ma che anzi ne freni ogni sfruttamento indiscriminato⁵⁵; lo stesso dovere è, altresì, relazionato alla solidarietà politica «per la dimensione transnazionale delle problematiche ambientali, che dovrebbe costringere l'Italia a sostenere a livello internazionale politiche di promozione della tutela ambientale, da recepire poi nel diritto nazionale»⁵⁶.

Il dovere di tutela dell'ambiente, peraltro, costituisce un dovere giuridico che si atteggia in modo del tutto peculiare sul piano della valenza spazio-temporale, atteso che esso risponde ad una logica “intergenerazionale” – la medesima richiamata con riferimento al diritto soggettivo all'ambiente nell'ambito del *Covenant* proposto dal CIDCE – avulsa da quel “presentismo” che ha sempre dominato lo scenario giuridico: il dovere di tutela dell'ambiente, infatti, nell'ambito dell'ordinamento italiano così come in quello internazionale,

⁵³ F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215 ss.; Id., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. DE CAROLIS – E. FERRARI – A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 119 ss. Ma v. già T. MARTINES, *Diritti e doveri ambientali*, in Id., *Opere*, Tomo IV, *Libertà e altri temi*, Milano, Giuffrè, 2000, 189 e ss., già in *Panorami*, n. 6/1994.

⁵⁴ G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del Giudice delle Leggi?*, in *Amministrazione in Cammino*, 10 ottobre 2006, che richiama A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

⁵⁵ Cfr. la formulazione dell'art. 3-*quater* del d.lgs. 152/2006, intitolato proprio al principio dello sviluppo sostenibile, il cui comma 3 recita: «data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro».

⁵⁶ G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale»*, cit., 2.

impone ai destinatari di «assumere la responsabilità per le generazioni future e la condizione della natura sulla terra»⁵⁷.

Ferme queste considerazioni, il profilo problematico concerne, trattandosi di una norma che impone un dovere generalizzato, la determinazione del suo ambito di applicazione, ossia del novero dei soggetti che ne risultano vincolati.

Nella recente dichiarazione di Roma 2018 si riafferma, ad esempio, che «i diritti-doveri umani verso l'ambiente sono delle persone, della società civile, della comunità umana»⁵⁸. Una simile lettura estensiva della platea di soggetti intestati del dovere di tutela dell'ambiente è quella, in effetti, più coerente con il tenore testuale dell'art. 2 GPE («*Every State or international institution, every person, natural or legal, public or private, has the duty to take care of the environment*»), onde la previsione di cui al medesimo art. 2 appare suscettibile di applicazione generalizzata ai soggetti di diritto internazionale, statali e non statali, ed alle singole persone fisiche e giuridiche riconosciute all'interno degli Stati, indipendentemente dal loro statuto pubblicistico o privatistico.

Proprio in questa inusuale estensione dell'applicazione diretta del dovere di tutela dell'ambiente anche in capo ai soggetti di diritto privato individuali e collettivi, così come *a fortiori* alle *transnational corporations*, risiede dunque un profilo di innovatività della previsione⁵⁹.

Estendendo la portata del dovere di *take care* direttamente ai soggetti individuali, il Progetto di GPE riconosce l'importanza rivestita dalla circostanza che la tutela dell'ambiente possa penetrare anche nel tessuto civilistico degli Stati, ad esempio all'interno delle c.d. *best practices* contrattuali, ma, ancora più

⁵⁷ Il notissimo passaggio («Non siamo forse chiamati, ora, a un tipo completamente nuovo di dovere, a qualcosa che prima in verità non esisteva – ad assumere la responsabilità per le generazioni future e la condizione della natura della terra?») è di H. JONAS, *Sull'orlo dell'abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo ed natura* [1993], Torino, Einaudi, 2000, 7 ed è ripreso da G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale»*, cit., 2; v. altresì R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁵⁸ La *Dichiarazione di Roma 2018* è stata resa all'esito della Conferenza internazionale «Governance ambientale e città sostenibili», svoltasi a Roma il 20-21 aprile 2018 e promossa dalla Fondazione ICEF in collaborazione con il Comune di Roma Capitale, il cui testo è reperibile al link <http://www.greenreport.it/news/diritto-e-normativa/governance-ambientale-citta-sostenibili-la-dichiarazione-roma/>.

⁵⁹ L. J. KOTZÉ – D. FRENCH, *A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for Lex Anthropocenae?*, in *International Environmental Agreements*, n. 18/2018, pp. 811-838.

in generale, orientando il comportamento sociale degli individui in maniera cogente al rispetto dell'ambiente.

In assenza di precisazioni nel *GPE* in ordine alla portata semantica del termine «*duty*», la considerazione dell'esistenza di un "dovere generale" di tutela dell'ambiente, e non già di un "obbligo" - benché nella nostra lingua il termine «*duty*» sia traducibile in entrambi i modi⁶⁰ - sembra ostare al riconoscimento di un "rapporto sinallagmatico" tra le posizioni soggettive introdotte dai primi due articoli del *Draft GPE*, nonostante la loro collocazione contigua e la loro centralità nell'impianto strutturale del Patto.

Sembrerebbe trattarsi, cioè, di situazioni soggettive che il Patto riconosce in un'ottica di bilanciamento più che di reciprocità.

4.2. *I principi consacrati*

Dopo aver approfondito la natura e la portata dei primi due articoli, verranno ora analizzate le successive previsioni (artt. 3-11, 16 e 17) concernenti i principi enunciati nel *Draft GPE*. Sebbene quest'ultimo non usi apertamente il lemma «principio», e preferisca invece fare riferimento diretto a «integrazione», «sviluppo sostenibile», «equità», «non regressione», etc., è tuttavia difficilmente discutibile che si tratti, appunto, di principi generali⁶¹.

L'art. 3 - «Integrazione e Sviluppo sostenibile» - e l'art. 4 - «Equità intergenerazionale» - richiedono una trattazione congiunta, dal momento che entrambi presentano elementi di prossimità e di convergenza.

L'art. 3 opera una saldatura tra il principio dello sviluppo sostenibile e quello di integrazione; nello specifico, esprime la necessità di integrare le esigenze di tutela ambientale all'interno delle azioni di pianificazione e implementazione delle politiche su diversa scala, in particolare quelle di natura economica *lato sensu* intese.

L'art. 4 proclama il concetto-principio di equità intergenerazionale, e quindi, in senso più ampio, la necessità di incardinare processi decisionali che tengano conto di istanze di equità sociale per le future generazioni.

⁶⁰ Sul tuttora irrisolto dibattito avente ad oggetto le relazioni tra i concetti di «dovere» e di «obbligo», a partire dalla nota posizione di Santi Romano nel senso della loro distinzione, v. da ultimo, anche per i riferimenti bibliografici, E. ORLANDI, *Le situazioni giuridiche soggettive attive e passive*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. 154 ss.

⁶¹ Sui diversi modi di intendere sia il concetto di principio giuridico, sia la distinzione tra principi e disposizioni/regole, v. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2009, pp. 131 ss.

Tali previsioni, ad un primo sguardo, non introducono novità nel diritto dell'ambiente internazionale, comunitario e comparato⁶².

Tuttavia, ad un secondo sguardo, ciò che appare interessante è la scelta del *GPE* di "scomporre" in due articoli distinti e separati i "poli" rappresentati da *integrazione/sviluppo sostenibile*, da un lato, ed *equità intergenerazionale*, dall'altro.

Si tratta di una tecnica redazionale non consueta, dato che, normalmente, il principio di integrazione viene codificato come principio autonomo ed in qualche modo "esterno" – seppur ovviamente connesso – al principio dello sviluppo sostenibile, mentre, all'opposto, l'equità intergenerazionale in relazione alle generazioni future assurge a componente "interna" dello sviluppo sostenibile.

Il *GPE* intende forse prefigurare una riconfigurazione giuridica del principio dello sviluppo sostenibile?

Non è agevole rispondere a tale domanda. Il concetto di equità intergenerazionale, nel *GPE*, potrebbe posizionarsi interpretativamente in un orizzonte diverso, se non affrancarsi del tutto, dal principio dello sviluppo sostenibile; allo stesso modo, quest'ultimo sembrerebbe "rifluire" nel principio di integrazione, ed in particolare nella necessità di inserzione e rilevanza della protezione ambientale all'interno delle dinamiche decisorie in ogni ambito e settore, con particolare riguardo alle decisioni impattanti sulla sfera economica.

Tale riflessione sollecita un ulteriore interrogativo, avente ad oggetto le possibili ricadute della "disgiunzione" tra gli articoli 3 e 4 del *Draft GPE* nell'ordinamento italiano, ovviamente nell'ipotesi in cui il *GPE* venisse approvato in forma di trattato.

In particolare, tale questione (che in questa sede può essere solo prospettata e lasciata aperta) coinvolgerebbe, dal punto di vista del diritto positivo, l'art. 3-*quater* del d.lgs. 152/2006 e, dal punto di vista dogmatico, l'interpretazione del concetto di sostenibilità ambientale nella nuova era dell'Antropocene⁶³, sviluppata innovativamente da una parte della dottrina

⁶² LE CLUB DES JURISTES, *Livre Blanc*, cit., pp. 40-41; M.M. KENIG-WITKOWSKA, *The draft Global*, cit., pp. 17-18. Entrambi i contributi operano una breve ricognizione degli Atti, Documenti e Dichiarazioni che hanno espressamente riconosciuto tali concetti e principi.

⁶³ J. ROCKSTRÖM – M. KLUM, *Grande mondo, piccolo pianeta. La prosperità entro i limiti planetari*. Edizione italiana a cura di Gianfranco Bologna, Milano, Edizioni Ambiente, 2015; J. D SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, in *Lancet*, n.

proprio sulla base della peculiare formulazione testuale dello stesso art. 3-*quater*⁶⁴.

Un secondo blocco di disposizioni del *Draft GPE*, ossia gli articoli 5-8, è costruito intorno al concetto di “danno ambientale”, strettamente connesso a quello di “rischio” del verificarsi dello stesso, nella duplice direzione concernente le pratiche di prevenzione/precauzione e quelle di riparazione/ristorazione.

I principi ivi consacrati, ossia quelli di precauzione, di prevenzione e «chi inquina paga», sono di natura procedurale e riguardano primariamente profili propri dell'azione pubblica di programmazione, pianificazione, autorizzazione, controllo.

Con riferimento al principio di precauzione e al principio «chi inquina paga», il testo del *GPE* non sembra introdurre alcuna novità rispetto alle definizioni consolidate nel contesto del diritto dell'ambiente a più livelli⁶⁵.

Qualche rilievo merita invece il principio di prevenzione di cui all'art. 5 del *GPE*, ove si impone un dovere degli Stati di controllare le attività intraprese nei rispettivi territori nella prospettiva di evitare il verificarsi di danni ambientali anche oltre i confini nazionali; in tal senso, la seconda parte dell'art. 7 del *Draft GPE* integrerebbe un dovere informativo e procedurale “complementare” connesso proprio al principio di prevenzione di cui all'art. 5.

Il carattere transfrontaliero del principio di prevenzione non è certo tema nuovo per il diritto internazionale dell'ambiente⁶⁶. Tuttavia, il dato letterale della disposizione del *GPE* in oggetto sembrerebbe aprire, almeno in potenza, un fronte di responsabilità più esteso a carico dei singoli Stati, i quali appaiono gravati da un dovere di vigilanza “rafforzato” anche in termini di diligenza nella valutazione tecnico/scientifica (*«States shall keep under*

379/2012, pp. 2206-2211; D.GRIGGS ET AL., *Policy: Sustainable Development Goals for People and Planet*, in *Nature*, n. 495/2013, pp. 305-307.

⁶⁴ Il riferimento è a M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2014, pp. 16-21 (<http://www.giustamm.it/>); M. MONTEDURO – TOMMASI S., *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi* (Atti del 9° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, spec. pp. 194-202.

⁶⁵ LE CLUB DES JURISTES, *Livre Blanc*, cit., pp. 41-42; M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The draft Global*, cit., pp. 18-21.

⁶⁶ Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, 1992, Principi 2, 18, 19.

surveillance the effect of an above-mentioned project, activity, plan, or program which they authorise or engage in, in view of their obligation of due diligence») circa gli impatti transfrontalieri, ove causalmente ricollegabili all'adozione di progetti, piani e programmi d'azione. A tal proposito, l'art. 5 del *Draft GPE* induce a riflettere sul rapporto tra prevenzione (sul piano giuridico) e interconnessione/connettività tra sistemi ecologici (sul piano scientifico)⁶⁷ nonché, più in generale, sui limiti della sovranità degli Stati in relazione alle risorse naturali e alla tutela dell'equilibrio ecologico del Pianeta⁶⁸.

Per quanto riguarda l'art. 7 del *Draft GPE*, nella prima parte esso sancisce un dovere generale relativo all'adozione delle misure necessarie a porre rimedio a situazioni di danno ambientale: afferendo al tema più generale relativo alla responsabilità da danno ambientale, esso rivela una stretta relazione con l'art. 2⁶⁹.

Gli artt. 9 e 10 sanciscono invece il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale e il diritto di partecipazione, già nella fase preparatoria, ai procedimenti amministrativi e normativi volti alla adozione di «*decisions, measures, plans, programmes, activities, policies and normative instruments*» in materia ambientale: tali previsioni non sembrano introdurre alcun profilo di novità nel contesto del diritto dell'ambiente⁷⁰.

Quanto all'art. 11, relativo all'accesso alla «giustizia ambientale», esso ribadisce il dovere degli Stati di assicurare a ogni persona il diritto ad un

⁶⁷ J. ROCKSTRÖM – M. KLUM, *Grande mondo*, cit., *passim*.

⁶⁸ S. DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁶⁹ M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The draft Global*, cit., p. 21.

⁷⁰ LE CLUB DES JURISTES, *Livre Blanc*, cit., p. 42; M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The draft Global*, cit., pp. 18-21. Ciò a maggior ragione ove si consideri la clausola di salvaguardia contenuta nella seconda parte dell'art. 9 del *Draft GPE* («*Public authorities shall, within the framework of their national legislations, collect and make available to the public relevant environmental information*»); infatti, a fronte del dovere per le pubbliche autorità di rendere disponibili le informazioni rilevanti in materia ambientale, la clausola in parola circoscrive tale dovere all'interno della cornice regolativa nazionale adottata in materia da ogni singolo Stato. Al riguardo, all'interno dell'ordinamento italiano è centrale il d.lgs. 195/2005, introdotto in recepimento della direttiva 2003/4/CE e richiamato espressamente dall'articolo 3-*sexies* del d. lgs. 152/2006. Inoltre, lo stesso d.lgs. 152/2006 richiama a più riprese il diritto di accesso alle informazioni e il diritto di partecipazione pubblica; forme di accesso e di partecipazione pubblica sono previste all'interno dei processi decisionali tesi all'adozione di piani e programmi, come ad esempio in tema di Valutazione di Impatto Ambientale. In tale contesto gioca un ruolo importante anche la legislazione regionale: solo a titolo di esempio, si pensi alla L.R. Puglia 13 luglio 2017, n. 28 intitolata appunto «Legge sulla partecipazione».

«effettivo» ed «economico» accesso tanto ai procedimenti in sede amministrativa quanto ai processi in sede giurisdizionale che riguardino le decisioni in materia ambientale: il *GPE* ha cura di specificare che tale garanzia vale non soltanto a fronte di «atti» espressi, ma anche di «omissioni» che violino norme o principi del diritto ambientale, ed a prescindere dal fatto che le commissioni o le omissioni siano imputabili ad «autorità pubbliche» o a «privati».

Sul punto, il *GPE* consolida e generalizza acquisizioni derivanti soprattutto dalla ben nota Convenzione di Aarhus del 1998, la cui ispirazione, però, non è di agevole composizione con le tradizioni giuridiche di molti ordinamenti soprattutto riguardo al delicato profilo della legittimazione ad agire innanzi agli organi giurisdizionali, in sede processuale, su questioni ambientali. A livello europeo, basti pensare ai limiti del Regolamento (CE) n. 1367/2006, che pure consente a organizzazioni non governative di avviare azioni giudiziarie dinanzi ai tribunali europei nei confronti delle decisioni delle istituzioni e degli organi dell'UE, ed alla correlata giurisprudenza della Corte di Giustizia; più di recente, si veda la Comunicazione della Commissione UE sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (2017/C 275/01)⁷¹. Il tema della legittimazione a ricorrere in materia ambientale, come è noto, è estremamente sensibile anche nell'ordinamento italiano, a fronte del vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale sviluppatosi sull'argomento⁷². Sul punto, il *GPE* non sembra in grado di apportare, di per sé, un *quid pluris* di avanzamento di tutela rispetto alla Convenzione di Aarhus.

Di ben più radicale impatto e ambiziosa portata sono, invece, gli artt. 16 e 17 del *Draft GPE*, che enunciano rispettivamente i principi di «resilienza» e di «non regressione».

⁷¹ In dottrina, cfr. M. ONIDA, *Accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: un percorso ancora incompiuto?*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, pp. 441 ss.; L. SALVI, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nel quadro del bilanciamento tra effettività della tutela giurisdizionale nell'Unione e autonomia procedurale degli Stati membri*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, pp. 262 ss. Di recente, il punto in N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova, Cedam, 2016.

⁷² Dati i limiti del presente lavoro, per gli opportuni riferimenti alla casistica giurisprudenziale si rinvia alla recente ricognizione di M. ROVERSI MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, Cacucci, 2018, spec. pp. 29 ss.; quanto al dibattito in dottrina, sempre di recente cfr. M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 807 ss.; F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 413 ss.

Su entrambi è necessario soffermarsi.

Occorre premettere che, nel solco e al confine del dialogo transdisciplinare tra scienze giuridiche e scienze ecologiche⁷³, la dottrina ha percorso la codificazione dei principi di resilienza e non regressione ascrivendoli al novero dei cd. «principi ecogiuridici»⁷⁴, i quali rappresenterebbero «la frontiera più avanzata, e per questo ancora in embrione, del processo di fertilizzazione reciproca tra studi giuridici e studi ecologici»⁷⁵.

In particolare, il principio di non regressione ambientale, così come ricostruito quasi “maieuticamente” dall’orientamento dottrinale facente capo a Michel Prieur⁷⁶, vieterebbe non solo ai legislatori nazionali, ma anche alle

⁷³ F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Parigi, La Découverte, 1995; F. CAPRA – U. MATTEI, *The ecology of law: toward a legal system in tune with nature and community*, Oakland, Berrett-Koehler Publishers, 2015; A.C. FLOURNOY – D. M. DRIESEN, *Beyond Environmental Law: Policy Proposals for a Better Environmental Future*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; G. CHAPRON ET AL., *Bolster legal boundaries to stay within planetary boundaries*, in *Nature Ecology & Evolution*, n.1/2017, pp. 1-4; S. GUTWIRTH – I. STENGERS, *Le droit à l'épreuve de la résurgence des commons*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 42/2016, pp. 306-343; M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza»*, cit.; F.M. PLATJOUW, *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law*, London-New York, Routledge, 2016; G. GARVER, *The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics*, in *Sustainability*, Vol. 5, Issue 1, 2013, p. 316; A. PHILIPPOPOULOS-MIHAILOPOULOS (ed.), *Law and Ecology: New Environmental Foundations*, London - New York, Routledge, 2011; M. BOUTELET – J. C. FRITZ (cur.), *L'ordre public écologique. Towards an Ecological Public Order*, Bruxelles, Bruylant, 2005; L. J. KOTZÉ (ed.), *Environmental Law and Governance for the Anthropocene*, Oxford, Hart, 2017; K. BOSSELMANN, *The Rule of Law in the Anthropocene*, in P. MARTIN ET AL. (eds.), *The Search for Environmental Justice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, p. 44; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., spec. pp. 32-37.

⁷⁴ M. MONTEDURO – S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici*, cit., pp. 184 ss; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., spec. pp. 32-49.

⁷⁵ Id., op. ult. cit., p. 36.

⁷⁶ L'opera di riferimento è quella collettanea curata a livello internazionale da M. PRIEUR – G. SOZZO (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, ed ivi, tra gli altri, i contributi di M. PRIEUR, *Le nouveau principe de «non régression» en droit de l'environnement*, pp. 5-46; G. SOZZO, *El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el progreso como perdurabilidad para las generaciones futuras*, pp. 65-89; N. HERVE-FOURNEREAU, *Le principe de non régression environnementale en droit de l'Union européenne: entre idéalité et réalité normative?*, pp. 197-220; J. MAKOWIAK, *La concrétisation du principe de non régression en droit comparé en Europe*, pp. 259-284; I. HACHEZ, *Le principe de non-régression en droit de l'environnement: une irréversibilité relative?*, pp. 501-521. Si vedano, inoltre: I. HACHEZ, *Le principe de stand-still dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2009; M. PRIEUR, *Le nouveau principe de non régression en droit de l'environnement*, in A. POSTIGLIONE (ed.), *Global Environmental Governance: The Need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment*, Bruxelles, Bruylant, 2009; M. PRIEUR, *Le principe de non régression au cœur*

pubbliche amministrazioni, di diminuire, in maniera diretta o indiretta, la soglia giuridica di protezione e tutela dei sistemi ecologici già garantita e consolidatasi nel tempo in un determinato ordinamento giuridico.

Al riguardo, in una prospettiva comparata, può dirsi ormai compiuta l'opera di positivizzazione del principio di non regressione all'interno di alcuni ordinamenti grazie anche agli apporti provenienti dai formanti legislativo e giurisprudenziale⁷⁷.

du droit de l'homme à l'environnement, in C. COUNIL – C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012; M. PRIEUR, *Non-régression in environmental law*, in *S.A.P.I.E.N.S.*, vol. 5, issue 2, 2012; M. PEÑA CHACON, *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*, I edizione, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013; M. FRANCH I SAGUER, *Le principe de non-régression dans la jurisprudence récente du Tribunal Suprême espagnol: commentaire des décisions du 22 février 2012 (STS 3774/2009) et du 29 mars 2012 (STS 2000/2012)*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 39/2014, issue 2; L. M. COLLINS – D. R. BOYD, *Non-Regression and the Charter Right to a Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law and Practice*, 2016, vol. 29, pp. 285 ss; I. HACHEZ – D. MISONNE, *Simplifier le droit européen de l'environnement: un processus libéré de toute exigence de non-régression?*, in I. DOUSSAN (éd.), *Les futurs du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2016; A. M. AMAYA ARIAS, *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Madrid, Iustel, 2016; M. MONTEDURO, *Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione*, in F. PUBUSA – D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Napoli, ESI, 2017, pp. 149 ss.; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., spec. pp. 37-44.

⁷⁷ Il principio di non regressione è stato riconosciuto nelle esperienze giuridiche di numerosi Paesi latino-americani; in Europa, non possono non menzionarsi le esperienze della Spagna (in particolare il confronto tra *Tribunal Supremo* – STS 6592/2011, STS 2000/2012, STS 5538/2012 – e *Tribunal Constitucional* – STS 1724/2015 – sulla configurazione e sui limiti del principio di non regressione) e del Belgio (si tratta del principio definito dello *stand-still*, che risente degli influssi derivanti dal formante dottrinale e giurisprudenziale: si vedano, in tal senso, *Cour d'Arbitrage*, *arrêt* n. 135/2006 e *arrêt* n. 137/2006; *Cour Constitutionnelle*, *arrêt* n. 8/2011 e *arrêt* n. 107/2014, riguardanti in particolare l'interpretazione dell'articolo 23 della Costituzione belga). Il tema ha suscitato particolare attenzione soprattutto in Francia, dove il principio di non regressione è stato, infatti, oggetto di una formalizzazione normativa (nel 2016): la Loi n° 2016/1087 dell'8 agosto 2016 intitolata «*Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*» ha espressamente introdotto il principio di non regressione nell'articolo L 110-1 del Code de l'Environnement francese, a conclusione di un contrastato dibattito politico e parlamentare, con questa formulazione: «9° - *Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment*». Tale novella legislativa ha ricevuto il vaglio positivo della Corte costituzionale francese (*Décision del Conseil Constitutionnel* n° 2016-737 DC del 4 agosto 2016); di notevole importanza è l'*Arrêt del Conseil d'État* n°404391 dell'8 dicembre 2017, che, per la prima volta, ha dato applicazione concreta e ferma al principio. Da ultimo, sempre in Francia, è stata posta all'attenzione del dibattito politico la proposta tesa

Gli indici di giuridicizzazione del principio di non regressione sono rilevanti anche a livello internazionale⁷⁸ e comunitario⁷⁹; il dibattito in corso risente del fermento derivante da varie iniziative sia istituzionali che dottrinali⁸⁰.

Alla luce di tale contesto, l'enunciazione del principio di non regressione all'interno del *Draft GPE* opera nel senso di generalizzare, da un lato, e di sedimentare, dall'altro, i tratti essenziali del principio, attraverso una definitiva consacrazione dello stesso nel diritto positivo dell'ambiente, a livello internazionale ma con riflessi conseguenti, "a cascata", sul piano del diritto UE nonché del diritto italiano, in forza della primazia degli «obblighi internazionali» sulla legislazione statale e regionale ex art. 117, comma 1, Cost.

Da questo punto di vista l'approvazione del *GPE*, ove avvenisse in forma di trattato, avrebbe un impatto radicale se non rivoluzionario per l'Italia, ove si consideri che nel nostro ordinamento – a differenza di Paesi pure vicini geograficamente e giuridicamente come la Francia – è assente, ad oggi, qualsiasi riferimento al principio di non regressione sul piano normativo; anche la giurisprudenza e la stragrande maggioranza della dottrina lo ignorano⁸¹.

Una proposta di legge (AC n. 3126 del 2015 - XVII Legislatura) aveva in verità prospettato la formalizzazione giuridica del principio di non regressione attraverso l'introduzione di un apposito comma 2-*bis* nell'art. 3 e la modifica dello stesso art. 3, comma 3, del d.lgs. 152/2006; decaduta la citata proposta di legge, nel tempo non si sono più registrate novità di rilievo.

Alla luce di quanto sopra, la penetrazione tramite il *GPE* del principio di non regressione all'interno dell'ordinamento italiano rivelerebbe tratti di novità e di portata tali da incidere, anche in maniera problematica, sull'assetto

all'introduzione del principio all'interno della *Charte de l'Environnement*, quest'ultima avente, come è noto, rango costituzionale.

⁷⁸ *Adoption of the Paris Agreement*, UNFCCC, Parigi, 2015, in particolare il Preambolo, l'articolo 3, l'articolo 4, punto 3, l'articolo 4, punto 11. V. altresì la "Rio+20 Declaration on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability" (adottata al termine del *World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability* organizzato dall'UNEP), in cui si stabilisce che le leggi e le politiche ambientali dovranno essere interpretate ed applicate alla luce del principio di non regressione.

⁷⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011, paragrafo 97.

⁸⁰ *World Declaration on Environmental Rule of Law*, adottata dallo IUCN nel contesto del *First World Congress on Environmental Law* del 26-29 febbraio 2016, Principi 12-13; *Draft International Covenant on the Right of Human Beings to the Environment CIDCE*, 2017, Prima parte, art. 2.

⁸¹ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., pp. 37-44; M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza»*, cit., pp. 22-23; M. MONTEDURO – S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici*, cit., pp. 184-186.

legislativo vigente se non, addirittura, al livello dell'interpretazione costituzionale⁸².

Un discorso per molti versi analogo riguarda il principio di resilienza, anch'esso per la prima volta codificato dal GPE. Una definizione giuridica del principio di resilienza è infatti possibile solo in un contesto di dialogo transdisciplinare tra scienze giuridiche e scienze ecologiche, essendo la resilienza un concetto proprio di queste ultime⁸³.

La dottrina che già prima del *GPE* aveva caldeggiato, rispetto allo stesso diritto amministrativo italiano, un processo di giuridificazione della nozione ecologica di resilienza⁸⁴, ritiene che ciò implicherebbe un vincolo per le pubbliche amministrazioni a «definire non solo «i livelli massimi permessi di degradazione e di esaurimento» degli ecosistemi affidati alla loro gestione

⁸² I nodi problematici potrebbero in astratto riguardare: a) il difficile rapporto tra la rigidità della non-regressione e il criterio cronologico *lex posterior derogat priori* nella composizione delle antinomie normative; b) il rapporto con gli altri principi del diritto dell'ambiente già consolidati, ad esempio quelli dello sviluppo sostenibile e di precauzione; c) il rapporto con altri «principi eco-giuridici» di più recente teorizzazione, incluso il principio di resilienza; d) il campo di applicazione e concreta operatività del principio di non-regressione in ambito legislativo, pretorio e amministrativo, ad esempio rispetto ai *révirements* giurisprudenziali o all'autotutela amministrativa; e) i limiti di «giustiziabilità» del principio e il ruolo del giudice; f) l'obiettivazione di indici quantitativi e/o qualitativi atti a misurare quando possa dirsi effettivamente sussistente una regressione ambientale con riferimento ad un determinato atto giuridico (nel confronto con il precedente).

⁸³ Cfr. gli atti del Simposio internazionale «*Law for Social-Ecological Resilience Conference*» svoltosi il 17-19 novembre 2010 a Stoccolma, pubblicati nel 2013 sulla rivista *Ecology and Society* (*Law and Social-Ecological Resilience, Part I: Contributions from Resilience 2011*, Issue 2; *Law and Social-Ecological Resilience, Part II, Contributions from Law for Social-Ecological Resilience Symposium Stockholm, Sweden, 2010*, Issue 3). V. comunque N. A. ROBINSON, *The Resilience Principle*, in *IUCN Academy of Environmental Law eJournal*, n. 5/2014, p. 19; A. S. GARMESTANI – C. R. ALLEN (eds.), *Social-Ecological Resilience and Law*, New York, Columbia University Press, 2014; T. L. HUMBY, *Law and Resilience: Mapping the Literature*, in *Seattle Journal of Environmental Law*, Vol. 4, Issue 1, 2014, p. 85; L. H. MONTEIRO DE LIMA, *The Principle of Resilience*, in *Pace Environmental Law Review*, Vol. 30, Issue 2, 2013, p. 695; S. GARMESTANI – C. R. ALLEN – M. H. BENSON, *Can Law Foster Social-Ecological Resilience?* in *Ecology and Society*, Vol. 18, Issue 2, 2013, p. 37; C. ARNOLD – L. GUNDERSON, *Adaptive Law and Resilience*, in *Environmental Law Reporter News and Analysis*, Vol. 43/2013, p. 10426; R. A. BARNES, *The Capacity of Property Rights to Accommodate Social-Ecological Resilience*, in *Ecology and Society*, Vol. 18, Issue 1, 2013, p. 6; D. ARMITAGE, *Resilience and Administrative Law*, in *Ecology and Society*, Vol. 18, Issue 2, 2013, p. 11; J. EBBESSON – E. HEY, *Introduction: Where in Law Is Social-Ecological Resilience?*, in *Ecology and Society*, Vol. 18, Issue 3, 2013, p. 25; J. B. RUHL, *General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems -With Applications to Climate Change Adaptation*, in *North Carolina Law Review*, Vol. 89, Issue 5, 2011, p. 1373.

⁸⁴ M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza»*, cit., pp. 23-24 e nota 48.

adattiva, ma soprattutto ad “identificare i *tipping points* per ogni ecosistema” quali “soglie critiche di resilienza” attraverso un “*ecosystem resilience assessment*”, che le amministrazioni dovranno operare in occasione dell’assunzione di ogni decisione, avvalendosi del ricorso alle conoscenze scientifiche e, dunque, esercitando discrezionalità di natura tecnica più che amministrativa⁸⁵.

I principi di resilienza e di non regressione, sempre secondo la medesima dottrina, sarebbero non solo connessi ma anche complementari⁸⁶.

In ambito internazionale, europeo e comparato, a prescindere dal progetto di *GPE*, il principio di resilienza inizia comunque a manifestarsi⁸⁷, mentre invece nell’ordinamento italiano è assente qualsiasi riferimento al principio di resilienza sia sul piano normativo che su quello giurisprudenziale; a livello dottrinale, il dibattito è ancora incipiente⁸⁸.

Pertanto, qualora venisse codificato dal *GPE*, a monte, il principio di resilienza farebbe irruzione, a valle, anche all’interno dell’ordinamento italiano con una carica trasformativa analoga a quella del principio di non regressione.

⁸⁵ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 46, che cita sul punto A.C. FLOURNOY, *The Case for the National Environmental Legacy Act*, in A.C. FLOURNOY – D.M. DRIESEN, *Beyond Environmental Law: Policy Proposals for a Better Environmental Future*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Sempre secondo M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 45, «il principio giuridico di resilienza, se riferito in maniera rigorosa alla resilienza ecologica, imporrebbe agli attori pubblici e privati, nel porre in essere condotte puntuali o reiterate che incidano sugli ecosistemi: (1) in termini prognostici e diagnostici, di valutare prima, durante e dopo la condotta quale sia il grado di resilienza degli ecosistemi incisi, ossia il livello e il tempo della loro capacità di adattamento e di assorbimento dei disturbi, che varia nello spazio da ecosistema ad ecosistema anche in forza delle interconnessioni tra essi, e nel tempo con riferimento al medesimo ecosistema; (2) in termini negativi, di evitare condotte che si avvicinino eccessivamente alle soglie critiche di resilienza degli ecosistemi considerati nelle loro concrete condizioni di spazio e di tempo; (3) in termini positivi, di migliorare ed elevare, se possibile, il grado di resilienza degli ecosistemi incisi, a partire da quelli la cui bassa resilienza sia stata concausata da pregresse condotte umane ecologicamente lesive; (4) in termini procedurali, di rendere flessibili e adattivi i procedimenti deliberativi e amministrativi, in maniera tale da consentire un adattamento dinamico delle attività istruttorie, partecipative e decisorie all’evoluzione della resilienza degli ecosistemi coinvolti dai procedimenti stessi».

⁸⁶ Id., *op. ult. cit.*, pp. 68-69.

⁸⁷ *Adoption of the Paris Agreement*, UNFCCC, cit., art. 2, punto 1, art. 7, punti 1 e 9, art. 8; *World Declaration on Environmental Rule of Law*, adottata dallo IUCN nel contesto del *First World Congress on Environmental Law* del 26-29 febbraio 2016, Principio 4.

⁸⁸ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007; M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza»*, cit., pp. 23-25; M. MONTEDURO – S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici*, cit., pp. 186-188; C. CASONATO, *Diritto e scienze della vita: complessità, tentazioni, resilienza*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2015, pp. 277 ss.; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., pp. 44-49.

Si aggiunga che il principio di resilienza imporrebbe, una volta introdotto nel sistema giuridico, una riconfigurazione di alcuni istituti-chiave di diritto positivo consolidatisi nel diritto europeo e nazionale, con particolare riferimento ai procedimenti di valutazione ambientale⁸⁹.

4.3. *I doveri di azione in capo agli Stati, alle entità sub-nazionali ed ai singoli soggetti coinvolti*

⁸⁹ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., pp. 44-49. Come nota l'Autore, «si potrebbe essere indotti a pensare che la portata giuridica del principio di resilienza, quand'anche tale principio emergesse definitivamente sul piano giuridico, sarebbe poco rilevante perché le medesime esigenze sarebbero già presidiate da istituti di diritto positivo [...] con particolare riguardo ai procedimenti amministrativi di valutazione ambientale (VIA, VAS, AIA). In realtà, tuttavia, non è così, ove si consideri che le valutazioni ambientali tipizzate hanno un ambito di applicazione limitato in termini di ampiezza, profondità e sindacabilità, giacché: esse si applicano solo a fronte di «impatti» descritti in termini di «effetti significativi» non già sulla resilienza (concetto del tutto assente nel d.lgs. 152/2006) degli ecosistemi intesi come tutto organico, bensì su singole componenti quali popolazione, salute umana, biodiversità, territorio, suolo, acqua, aria, clima, beni materiali patrimonio culturale, paesaggio, o sull'interazione tra le componenti sopra elencate (arg. ex art. 5, comma 1, lett. c) del d.lgs. 152/2006); qualora si tratti di «piccoli» effetti ritenuti scarsamente significativi, in ogni caso, le valutazioni ambientali tipizzate non opereranno [...] l'ambito di applicazione della VIA, così come dell'AIA, è ulteriormente circoscritto dall'elencazione tipologica dei «progetti» contenuta negli allegati alla Parte II del d.lgs. 152/2006, oltretutto con poteri di esenzione ad alto tasso di discrezionalità attribuiti (per la VIA) al Ministro competente [...] quanto alla VAS, essa è esclusa per i piani e programmi che non definiscano un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti (art. 6, commi 2 e 3-bis, del d.lgs. 152/2006), e non è necessaria, salvi casi eccezionali, quando si tratti di piani e programmi «che determinano l'uso di piccole aree a livello locale» o comportino «modifiche minori dei piani e dei programmi» [...] la giurisprudenza amministrativa ha fornito un'interpretazione *lato sensu* «politica», anziché «tecnica», della natura delle valutazioni ambientali tipizzate [...] Del tutto differente sarebbe la prospettiva se emergesse e si consolidasse nell'ordinamento, come nuovo principio (eco)giuridico, il principio di resilienza. In tal caso, il paradigma si ribalterebbe, giacché: il principio opererebbe trasversalmente e pervasivamente (quale norma senza fattispecie o a fattispecie aperta), al di fuori di perimetri ristretti, presidiando l'adozione di ogni scelta amministrativa che incida su ecosistemi ascrivibili alla sfera di competenza territoriale o funzionale dell'amministrazione decidente; il principio opererebbe assumendo come baricentro la misurazione del grado e la valutazione dello stato della resilienza dell'ecosistema inciso, prendendo in considerazione quest'ultimo come tutto organico, senza limitarsi ad alcune componenti o interrelazioni, e considerando anche la storia e la traiettoria temporale dei disturbi; inoltre, in caso di resilienza prossima alle soglie critiche, il principio darebbe rilievo anche all'incisione su aree piccole o a impatti perturbativi di intensità minore, e senza possibilità di deroghe aprioristiche; il *resilience ecosystem assessment* darebbe luogo a un giudizio di tipo eminentemente se non esclusivamente tecnico/scientifico, come tale insuscettibile di essere trasfigurato in atto di indirizzo politico-amministrativo o comunque espressivo di alta discrezionalità amministrativa, con il conseguente mutamento dei margini di sindacato del G.A. in sede di vaglio dell'attendibilità del giudizio tecnico».

L'analisi del *Draft GPE* si completa passando brevemente in rassegna le disposizioni che impongono una serie di doveri di azione ai singoli Stati, alle istituzioni, ai diversi attori della società civile nonché agli individui singolarmente considerati.

Un primo gruppo riguarda gli articoli da 12 a 15.

Gli articoli 12 – «*Education and training*» – e 13 – «*Research and innovation*» – statuiscono l'obbligo per le Parti di garantire, per quanto di propria competenza, un'educazione volta ad accrescere un senso comune e generale di responsabilità per la protezione dell'ambiente e l'obbligo per i singoli Stati di promuovere la conoscenza scientifica degli ecosistemi e degli impatti che le attività umane producono su di essi.

Quest'ultimo obbligo appare temperato dalla previsione per cui gli Stati dovrebbero agire «*to the best of their ability*». La comunanza dell'obiettivo di protezione e salvaguardia dell'ambiente impone la necessità che le Parti cooperino attraverso lo scambio di conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Tali principi, come altri statuiti negli articoli seguenti, non rappresentano concetti nuovi nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente⁹⁰.

Inoltre, dalla genericità della terminologia utilizzata, emerge chiaramente (i) per quanto riguarda l'art. 12, la volontà di non imporre standard educativi o modelli informativi, bensì un obbligo da ritagliare e conformare sulle realtà e capacità delle singole Parti⁹¹ e (ii) per quanto riguarda l'art. 13, la volontà di prendere in considerazione solo i benefici delle innovazioni scientifiche e tecnologiche, ma senza prevedere l'adozione di effettive contromisure rispetto alle conseguenze negative per l'ambiente che potrebbero scaturire da alcune di tali innovazioni⁹².

Nella stessa direzione, l'art. 14 stabilisce l'obbligo per i singoli Stati di assumere ogni misura necessaria per incoraggiare l'applicazione del *GPE* da parte dei diversi attori costituenti la società civile e degli enti e soggetti

⁹⁰ M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The Draft Global*, cit., 2018, pp. 28 e ss; L. J. KOTZÉ-D. FRENCH, *A critique*, cit., p. 815. Infatti, quanto previsto dall'articolo 12 del *Draft of GPE* è già sancito all'art. 12 dell'Accordo di Parigi ma anche nel Principio 19 della Dichiarazione di Stoccolma. Lo scopo di tale obbligo è quello di creare un senso comune di responsabilità intergenerazionale per l'ambiente.

⁹¹ Id., *ibidem*.

⁹² L. J. KOTZÉ-D. FRENCH, *A critique*, cit., p. 815.

subnazionali necessariamente coinvolti nel comune obiettivo di tutela e protezione ambientale⁹³.

Tra gli obblighi di azione, l'articolo 15 del *Draft GPE* impone alle Parti l'adozione di «*effective environmental laws*», unitamente alla garanzia di una loro chiara attuazione.

Al riguardo, occorre sottolineare come si sia sviluppato un dibattito dottrinale in ordine al significato da attribuire al termine «*effective*», dal momento che il dettato letterale dell'art. 15 non precisa la portata di tale termine; esemplificando, le proposte in tal senso hanno riguardato il rinvio a standard minimi di tutela dell'ambiente stabiliti dalle scienze ecologiche o, ancora, il riferimento alla teoria dei *Planetary Boundaries*⁹⁴.

Un secondo gruppo di disposizioni sugli obblighi di azione in capo agli Stati è costituito dagli artt. 18-21.

Nello specifico, l'articolo 18 impone agli Stati di cooperare per la protezione dell'ambiente in uno spirito di «*global partnership*».

Il rispetto di siffatto obbligo, già conosciuto da tempo nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente⁹⁵, necessita di un'effettiva presa di coscienza dell'attuale situazione di grave crisi ecologica e, conseguentemente, di un'azione globale solidaristicamente tesa alla salvaguardia dell'ambiente.

D'altronde, tale spirito solidaristico sembrerebbe ispirare anche i successivi artt. 19 e 20.

In particolare, l'art. 19 impone agli Stati l'obbligo di adottare misure di protezione delle risorse ambientali anche al verificarsi di conflitti armati, in accordo con le norme di diritto internazionale che disciplinano tale materia. Quest'ultima precisazione rende l'ambito di applicazione di tale obbligo ristretto ai soli conflitti assoggettati alla disciplina del diritto internazionale, restando esclusi una serie di conflitti armati idonei in egual misura ad arrecare

⁹³ Tale previsione sembra confermare quanto statuito in numerosi atti, tra i quali la Dichiarazione di Johannesburg che richiama tale obbligo ai Principi 27 e 29.

⁹⁴ L. J. KOTZÉ-D. FRENCH, *A critique*, cit., p. 815; S. BINIAZ, *10 questions to ask about the proposed "Global Pact for the Environment"*, in www.columbiaclimatelaw.com, pubblicato nell'agosto 2017, reperibile al link <http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/08/Biniaz-2017-08-Global-Pact-for-the-Environment.pdf>, consultato il 16.03.2018, p. 5; J. RAITH, *The "Global Pact for the Environment" – A New Instrument to Protect the Planet?*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 3-23, 2018, pp. 16-18.

⁹⁵ L'art. 18 del *Draft of GPE* ricalca quanto già statuito dagli articoli 14 e 18 della Dichiarazione di Rio e dai Principi 7 e 27 della Dichiarazione di Stoccolma.

un danno all'ambiente, ma per i quali alcun obbligo è espressamente posto in capo agli Stati.

L'art. 20 reitera concetti consequenzialmente connessi e già noti nell'ambito del diritto dell'ambiente, ossia da un lato la necessità di prestare particolare attenzione alle esigenze delle realtà statali e sub-statali meno sviluppate, più deboli e più vulnerabili dal punto di vista ambientale e, dall'altro, l'opportunità di adottare un regime di responsabilità differenziate basato sul diverso livello di sviluppo dei singoli Paesi e di conseguenza, sul grado di inquinamento da essi prodotto e sulle misure che gli stessi Paesi sono capaci di attuare in ordine alla protezione dell'ambiente.

Per garantire l'applicazione e l'osservanza del Patto, l'art. 21 prevede un apposito meccanismo di *compliance* fondato non sulla previsione di sanzioni, bensì sulla prevenzione delle ipotesi di non conformità e sulla previsione di strumenti atti a «facilitare» l'attuazione del GPE⁹⁶, rimesso a un Comitato di esperti indipendenti che dovrà operare secondo standard non punitivi e di trasparenza: l'impostazione di quest'ultimo ricorda quella del Comitato per i diritti umani istituito nel 1966 dal Patto internazionale per i diritti civili e politici.

Le modalità con cui il Comitato eserciterebbe le proprie funzioni non sono definite nell'attuale Progetto di GPE; infatti, è previsto che le Parti, dopo un anno dall'entrata in vigore del Patto, dovrebbero decidere le modalità di azione del Comitato.

Intorno a tale meccanismo di *compliance* si è sviluppato un acceso dibattito che ha posto in questione la sua efficacia.

Una parte della dottrina⁹⁷, infatti, sostiene che il GPE dovrebbe prevedere un meccanismo di controllo di tipo giudiziale basato su un sistema di sanzioni, per scongiurare le violazioni degli obblighi da parte degli Stati⁹⁸.

⁹⁶ V. M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The Draft Global*, cit., p. 27 e ss.

⁹⁷ A. POSTIGLIONE, *A more efficient international law on the environment and setting up an international court for the environment within the united nations*, in *Environmental Law*, vol. 20 n. 2, 1990, pp. 321-328; ID., *Verso un Patto*, cit., p. 429. L'autore ritiene necessario «cambiare la politica dei Governi, rendendoli responsabili giuridicamente dell'ambiente comune verso la comunità umana, davanti a nuove istituzioni internazionali».

⁹⁸ In tal senso si veda T. P. NAVAJAS-N. LOBEL, *Framing the Global Pact for the Environment: Why it's Needed, What it Does, and How It Does It*, in *Fordham Environmental Law Review*, vol. 30, n. 1, 2018, pp. 50-53.

Viceversa, un altro filone dottrinale ritiene che la formulazione aperta dei principi, implicante un controllo inerente la loro attuazione dal punto di vista giuridico, politico, economico e sociale⁹⁹, mal si adatti a una *compliance* giurisdizionale¹⁰⁰.

Sebbene il *Club des Juristes* ritenga necessaria la creazione di istituzioni *ad hoc* per l'applicazione dei principi posti a tutela dell'ambiente, il *Draft GPE* non prevede ciò.

In assenza di specifiche previsioni dovrebbe essere l'*UNEP* a coordinare tali azioni di controllo. Una parte della dottrina ritiene, perciò, che si dovrebbe rafforzare la struttura organizzativa dell'*UNEP*; un altro filone dottrinale sostiene, invece, la necessità di istituire *ex novo* un'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata *ad hoc*.

L'assenza di meccanismi sanzionatori potrebbe far ritenere il *GPE* uno strumento avente soltanto un forte valore simbolico (di "accorpamento" dei principi fondamentali in materia ambientale), non idoneo ad ottenere validi risultati in ordine all'accrescimento della protezione degli ecosistemi.

In senso contrario, tuttavia, una parte della dottrina afferma che il *GPE*, se approvato, potrà influire su una riforma della *governance* globale delle politiche ambientali, ormai sempre più urgente in considerazione degli accelerati ed accentuati fenomeni di degrado ecosistemico¹⁰¹.

5. Il nascente dibattito dottrinale circa la redazione e l'eventuale adozione del *GPE*.

Terminata l'analisi delle singole disposizioni del *Draft GPE*, l'ultima parte del presente contributo esporrà una ricognizione del dibattito dottrinale che è nato e si sta sviluppando intorno alla proposta di Patto.

In particolare, tale dibattito affonda le proprie radici in un generale clima di sfiducia verso l'attività dell'*UNEP*, dovuto all'insoddisfazione per i

⁹⁹ LE CLUB DES JURISTES, *Livre Blanc*, cit., p. 36.

¹⁰⁰ ID., *op. ult. cit.*, p. 43: «The choice of a non-judicial and facilitating mechanism based on a reporting system seems appropriate for the challenges and the audience of a universal and general environmental text. This solution offers the necessary flexibility, adaptability and accompaniment for the effective implementation of this type of obligation in an agreement of such scope».

¹⁰¹ A. POSTIGLIONE, *Verso un Patto*, cit., p. 429: «si può ragionevolmente ritenere che occorra procedere in modo graduale, deciso ed integrato per una vera *governance* globale del Pianeta».

risultati raggiunti nello sviluppo di un “effettivo”¹⁰² diritto internazionale dell’ambiente¹⁰³.

Tale sentimento di insoddisfazione, amplificato dai continui *report* scientifici comprovanti lo stato di crescente degrado ambientale¹⁰⁴, è stato da

¹⁰² Per il concetto di effettività del diritto dell’ambiente, v. M. PRIEUR, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Québec, Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), 2018, pp. 11-12, reperibile al link https://www.ifdd.francophonie.org/media/docs/publications/733_indicateur-juridique_web.pdf. Secondo Prieur, «[...] la recherche de l'efficacité implique le recours aux sciences exactes pour mesurer scientifiquement le degré de pollution ou le niveau de perte de biodiversité. Au contraire, la mesure de l'effectivité nécessite une analyse juridique et sociojuridique fine des multiples facteurs qui contribuent à l'application d'une règle de droit».

¹⁰³ Cfr. A. POSTIGLIONE, *A more efficient international law on the environment and setting up an international court for the environment within the united nations*, in *Environmental Law*, vol. 20, n. 2/1990, pp. 321-328W, in cui l’Autore, già nel 1990, esortava le Nazioni Unite a dotarsi di una Corte internazionale per l’ambiente, considerata un organo in grado di garantire un livello adeguato ed effettivo di tutela ambientale che, altrimenti, sarebbe stato difficilmente raggiungibile. Nello stesso senso, cfr. W. SACHS, *Environment and Human Rights*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2003, reperibile al seguente link: <https://www.uibk.ac.at/peacestudies/downloads/peacelibrary/environment.pdf>; D.C. ESTY, *Stepping Up to the Global Environmental Challenge*, in *Faculty Scholarship Series*, 1996, pp. 103-113; D. VICTOR - K. RAUSTIALA - E. B. SKOLNIKOFF, *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, MIT Press, Cambridge, 1998; S. GLAZEBROOK, *Human Rights and the Environment*, in *Victoria University Wellington Law Review*, n. 40/2009, pp. 293-350; Y.Y. TUNYTSYA - I.P. SOLOVIY, *The world environmental constitution as an instrument of international environmental governance*, in *Interdisciplinary Environmental Review*, vol. 10, nn. 1-2/2008, pp. 85-94; F. BIERMANN, *Reforming Global Environmental Governance: from UNEP towards a World Environment Organization*, in L. SWART - E. PERRY (eds.), *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, New York, 2007, pp. 103-123; F. BIERMANN - S. BAUER, *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Routledge, London, 2005; P. NEWELL, *New Environmental Architectures and the Search for Effectiveness*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 1 n. 1/2001, pp. 35-44; H. VOLGER, *The UN Environment Program, Influential but Lacking Power*, in www.passblue.com, pubblicato il 5 febbraio 2015, consultabile al link <https://www.passblue.com/2015/02/05/the-un-environment-program-influential-but-lacking-power/>; L. MAERTENS-R. PARIZET, «On ne fait pas de politique!» *Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE*, in *Critique internationale*, n. 3/2017, pp. 41-60. Recentemente si è espresso anche J. H. KNOX, *It is time for the United Nations to recognise the human right to a healthy environment*, in www.universal-rights.org, pubblicato il 29.06.2018, reperibile al link <https://www.universal-rights.org/by-invitation/it-is-time-for-the-united-nations-to-recognise-the-human-right-to-a-healthy-environment/>.

¹⁰⁴ V. *supra*, § 2.

ultimo manifestato nell'aprile del 2018 a Roma, ove si è tenuta la conferenza internazionale dal titolo «*Governance ambientale e città sostenibili*»¹⁰⁵.

D'altronde lo stesso *Club des Juristes*, nell'introdurre la proposta di *Global Pact for the Environment*, riconosce come solo negli ultimi anni siano cresciuti la consapevolezza e il bisogno di fornire una stringente effettività alle misure proprie del diritto internazionale dell'ambiente. A tal proposito, non è un caso che il *Club* abbia proposto proprio la forma pattizia.

Un terreno di scontro dottrinale è rappresentato dalla natura giuridica che il Patto possiede e che potrebbe possedere in futuro.

Infatti, di fronte all'interrogativo su come il *Draft GPE* potrà contribuire ad una maggiore *effettività* delle misure proprie del diritto internazionale dell'ambiente, la dottrina si divide tra chi ritiene che il *Global Pact* sia un atto di *soft law* potenzialmente in grado di assumere i connotati di *hard law* e chi, invece, esclude categoricamente tale possibilità, qualificando il *GPE* come un mero studio accademico¹⁰⁶.

Le prime critiche vengono mosse proprio alla struttura pattizia, che renderebbe incerta se non velleitaria la proposta, in quanto sottoporrebbe il Patto a un'ineludibile attività di negoziazione da parte di una pluralità di Stati caratterizzati da differenti culture giuridiche e sensibilità in campo ambientale¹⁰⁷.

La stessa dottrina sottolinea la contraddizione insita nel *GPE* sotto un ulteriore punto di vista, evidenziando l'impossibilità di racchiudere la totalità dei principi del diritto internazionale dell'ambiente in un unico documento. Infatti, anche qualora un simile sforzo dovesse dare esito positivo, sarebbe comunque impossibile descrivere compiutamente la realtà pluralistica dell'ambiente attraverso un solo Patto. Tale posizione dottrinale postula che

¹⁰⁵ V. *supra*, nota 63. L'iniziativa, promossa da Roma Capitale e dalla fondazione ICEF, si è conclusa con la redazione della già citata «Dichiarazione di Roma 2018», un documento che mette in luce, ancora una volta, la carenza di effettività delle misure adottate a livello internazionale per la tutela dell'ambiente. Al riguardo, occorre sottolineare come tale Dichiarazione sia stata accolta positivamente, oltre che dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, dalla Corte costituzionale, dalla Corte di cassazione, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, dal Ministero dell'ambiente, del tutela del territorio e del mare, dalla Corte penale internazionale nonché da università, centri di Ricerca e associazioni di protezione dell'ambiente.

¹⁰⁶ Cfr. L. J. KOTZÉ-D. FRENCH, *A critique*, cit., p. 815 e T.P. NAVAJAS - N. LOBEL, *Framing the Global*, cit., pp. 57-58.

¹⁰⁷ T. P. NAVAJAS - N. LOBEL, *Framing the Global*, cit., p. 817.

l'ambiente non rappresenti un bene giuridico unitario e che, pertanto, un approccio giuridico e internazionale alla sfida della tutela dell'ambiente esiga di differenziare principi e disposizioni da riferire specificamente ai singoli elementi e matrici costituenti gli ecosistemi¹⁰⁸.

Per altra parte della dottrina, invece, il *GPE* sarebbe il catalizzatore in grado di spronare gli Stati a riconoscere i cd. «*environmental rights*»¹⁰⁹ e di costringere le nazioni già impegnate in questo senso ad incrementare le misure di protezione ambientale. A tal proposito, sono state individuate numerose ragioni per supportare il *GPE* e, tra queste, è inclusa la capacità del Patto di favorire l'espansione dei principi anche in aree del mondo poco attente alla tutela dell'ambiente.

Altri esponenti della dottrina favorevole alla negoziazione hanno evidenziato la capacità del *Draft GPE* di svincolarsi da un approccio settoriale allo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente. Infatti, abbandonare la frammentarietà, connaturata ad una protezione dell'ambiente affidata a singoli trattati internazionali, significa comprendere che il fine dello stesso diritto internazionale dell'ambiente è proteggere «[...] *not directly the environment, but the human life developed in it and within the world it forms part of* [...] *The Global Pact relates to a concept of the environment as a global common that concerns to all humankind*»¹¹⁰.

Anche la dottrina che sostiene una teoria sostanzialmente monista del diritto dell'ambiente si è espressa favorevolmente nei confronti del *GPE*. La convinzione è che il Patto possa contribuire al rafforzamento dell'effettività delle disposizioni settoriali, sia nella prospettiva olistica dell'Agenda 2030, sia in quella della molteplicità delle normative nazionali e degli accordi internazionali.

Si ritiene, inoltre, che il *GPE* possa attribuire maggiore effettività, unità e coerenza ai principi di diritto dell'ambiente emersi a livello locale e sovranazionale. Pur manifestando perplessità circa la vaghezza nella

¹⁰⁸ ID., *Ibidem*.

¹⁰⁹ M. BURGER - T. PAREJO - L. SACHS, *Global perspectives on a global pact for the environment*, in www.blogs.law.columbia.edu, 2018, reperibile al link <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2018/09/20/global-perspectives-on-a-global-pact-for-the-environment/>. Cfr. anche P. THIEFFRY, *The Proposed Global Pact for the Environment and European Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 7, n. 5/2018, pp. 182-187.

¹¹⁰ M. BURGER - T. PAREJO - L. SACHS, *Global perspectives*, cit.

formulazione dei suddetti principi, si afferma infatti che «[...] *the adoption of a GPE is essential*»¹¹¹.

Di parere completamente opposto è chi, anzitutto, evidenzia la facilità con la quale si può incappare nell'errore di ritenere il *GPE* uno strumento in grado di ottenere risultati laddove la comunità internazionale ha, sinora, fallito¹¹².

Secondo questa opinione, la forma pattizia sarebbe valida solo su un piano simbolico, al fine di evidenziare lo scopo di riunire in un solo documento i principi di diritto ambientale. In quest'ottica vanno intese anche le dichiarazioni di John Knox, espresse pochi mesi dopo la pubblicazione del *GPE*. Il primo *Special rapporteur* delle Nazioni Unite per i diritti umani e l'ambiente ha affermato che, ai fini della consacrazione a livello internazionale di un effettivo diritto all'ambiente salubre, una risoluzione adottata dall'Assemblea Generale sarebbe una via più veloce e più agevole rispetto al Patto.

Altra dottrina evidenzia, oltre all'assenza di misure sanzionatorie, un ulteriore indice che porterebbe a formulare una prognosi infausta circa il Patto: «*The coexistence of the draft Pact with existing international agreements may however affect these existing agreements*»¹¹³.

Il *Club des Juristes*, infatti, si è posto l'obiettivo di redigere un Patto in grado di fungere, altresì, da regola generale per l'interpretazione delle disposizioni particolari contenute nei trattati internazionali in tema ambientale.

Tuttavia, da ciò deriverebbero due conseguenze che potrebbero disincentivare gli Stati dall'approvare il Patto e dal trasformarne i contenuti in *hard law*.

Da un punto di vista politico, gli accordi multilaterali per la tutela dell'ambiente rappresentano il risultato di lunghe trattative per il bilanciamento di particolari interessi statali. L'interpretazione di tali pregressi accordi alla luce del Patto potrebbe interferire con lo speciale assetto di volta in volta individuato, a tal punto da poter riaprire controversie che in realtà erano già state risolte.

¹¹¹ ID., *Ibidem*.

¹¹² G. BISHOP, *The Global Pact*, cit.

¹¹³ J. RAITH, *The "Global Pact for the Environment" – A New Instrument to Protect the Planet?*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 3-23, 2018, pp. 19.

Inoltre tale circostanza comporterebbe, da un punto di vista strettamente normativo, un alto tasso di difficoltà in sede di negoziazione ed approvazione del Patto da parte dei singoli Stati. In particolare, i singoli ordinamenti nazionali, costretti a maneggiare principi potenzialmente estranei (almeno in parte) alla propria cultura giuridica e poco chiari nella formulazione, potrebbero essere disincentivati a sedersi al tavolo delle trattative.

Il quadro sarebbe ulteriormente aggravato dalle recenti correnti sovraniste manifestatesi in Paesi come Stati Uniti, Australia, Canada e Regno Unito. A tal proposito, si è affermato in dottrina che le nazioni che già adottano (oppure sposteranno) dette politiche «[...] *won't sign onto a global agreement, and if they do they won't follow it, without strong domestic political support*»¹¹⁴.

Ed ancora, il Patto tradirebbe le proprie premesse dal momento che esso non includerebbe principi del diritto internazionale dell'ambiente pure esistenti, mentre quelli da esso "codificati" sarebbero privi di «[...] *fully present normative understandings*»¹¹⁵. Tra i principi che il *Draft GFE* omette di considerare, in effetti, ne figurano alcuni oggetto di grande attenzione da parte della dottrina internazionale, come ad esempio il principio *in dubio pro natura* o quello di giustizia ed equità intra-generazionale ed intra-specie.

Altri autori, infine, segnalano come i meccanismi di monitoraggio, implementazione, *compliance* e risoluzione delle controversie siano troppo deboli.

Le suesposte considerazioni conducono la dottrina ad affermare che «[...] *the Pact creates a false sense of security – that it would be retrogressive to entrench an inadequate document which fails to reflect the imperative of new law, which we term Lex Anthropocena*»¹¹⁶.

In definitiva, ad una parte della dottrina fiduciosa nell'attività di negoziazione relativa al *GPE* per la formulazione di *environmental binding legal instruments*¹¹⁷, se ne contrappone un'altra che, mettendo in luce le lacune del Patto e l'attuale situazione politica globale, ritiene che i principi individuati (pur presentandosi come vincolanti) siano del tutto scollegati dai «*real-world*

¹¹⁴ M. BURGER - T. PAREJO - L. SACHS, *Global perspectives*, cit.

¹¹⁵ L. J. KOTZÉ-D. FRENCH, *A critique*, cit., p. 834.

¹¹⁶ ID., *op. ult. cit.*, pp. 834-835.

¹¹⁷ Cfr. B. MCGARRY, *The Global Pact for the Environment: Freshwater and Economic Law Synergies*, in *Journal of International Economic Law*, vol. 21, n. 4/2018, pp. 1-23. Secondo McGarry, il *GPE* contiene principi sufficientemente chiari sulle cui basi possono essere costruiti atti di *hard law*, ad esempio nel settore della gestione delle acque fra Paesi confinanti.

environmental problems»¹¹⁸ ed inidonei alla creazione di un *effettivo* diritto internazionale dell'ambiente.

A fronte dei pochi contributi sinora apparsi sul tema, appare opportuno ed anzi necessario sensibilizzare la comunità globale dei giuristi a partecipare attivamente al dibattito sul *GPE*, mentre gelidi venti di pessimismo spirano con sempre maggiore forza man mano che si avvicina la fase di discussione e di negoziazione in sede politica.

¹¹⁸ M. BURGER - T. PAREJO - L. SACHS, *Global perspectives*, cit. Cfr. C. R. PAYNE, *A Global Pact for the Environment*, in *American Society of International Law Insight*, Vol. 22, n. 12/2018, consultabile al link <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/12/global-pact-environment>; M. M. KENIG-WITKOWSKA, *The Draft Global*, cit., pp. 28 e ss.

ABSTRACT

Massimo Monteduro, Sergio Candela, Alice De Nuccio, Eugenia Gatto, Antonio Micello, Riccardo Scorza - *Testo e contesto del progetto di «Global Pact for the Environment» proposto dal Club des Juristes*

Il Progetto di «Global Pact for the Environment» è il frutto di un'iniziativa promossa dal think tank francese *Le Club des Juristes*, con lo scopo di sistematizzare i principi del diritto internazionale dell'ambiente in un unico testo legalmente vincolante.

Sia l'ONU che la UE hanno sostenuto questa iniziativa, che tuttavia appare ancora lontana dal traguardo finale.

In primo luogo, l'articolo esamina le premesse scientifiche sottese all'elaborazione del Draft Global Pact for the Environment (Draft GPE) ed analizza la struttura di quest'ultimo, comparandolo con precedenti iniziative finalisticamente orientate al medesimo scopo

In secondo luogo, vengono valutati gli impatti di un'eventuale adozione del GPE rispetto al diritto internazionale dell'ambiente e all'ordinamento italiano.

Speciale attenzione viene riservata ad alcune questioni-chiave poste dal testo del Draft GPE: il diritto a un ambiente ecologicamente sano e il dovere di proteggere il medesimo; i principi giuridici enunciati nel testo, con particolare riferimento a principi nuovi come la non regressione e la resilienza; i doveri di azione in capo agli Stati, alle entità sub-statali e ai soggetti privati coinvolti.

PAROLE-CHIAVE: *Patto globale per l'ambiente; principi; ambiente ecologicamente sano; non regressione; resilienza.*

Massimo Monteduro, Sergio Candela, Alice De Nuccio, Eugenia Gatto, Antonio Micello, Riccardo Scorza - *The Draft Global Pact for the Environment (GPE) proposed by the Club des Juristes: text and context*

The Global Pact for the Environment (GPE) is a draft treaty proposed

in 2017 by a French think tank, *Le Club des Juristes*, which aims at combining the legal principles of international environmental law into one single legally binding text.

Both the United Nations and the European Union supported this initiative, which has not yet reached a final outcome.

Firstly, the article focuses on the scientific assumptions underlying the Draft Global Pact for the Environment (Draft GPE) and examines its structure through comparison with previous initiatives oriented to the same aim.

Then the authors assess the impacts of a possible adoption of the GPE with regard both to international environmental law and the Italian legal system.

Special attention is given to some key issues arising from the text of Draft GPE: the right to an ecologically sound environment and the duty to protect it; the legal principles set out, with particular reference to new principles like non-regression and resilience; the duties for the States, sub-state entities and individuals involved.

KEYWORDS: *Global Pact for the Environment; legal principles; ecologically sound environment; non-regression; resilience.*