Roma, 03.I.2012

RIO+20: istituzione di un'Agenzia Internazionale per l'Ambiente e di una Corte Internazionale dell'Ambiente

Dal 1992, epoca della Conferenza ONU di Rio de Janeiro su "Ambiente e Sviluppo", sono state avanzate proposte di riforma in tema di ambiente, da parte del Parlamento Europeo e di una specifica Fondazione, nata in Italia con il patrocinio della Corte Suprema di Cassazione per gli aspetti scientifici (ICEF - *International Court of the Environment Foundation*).

- Le proposte sono **due:**

  - ***la creazione di un organismo esecutivo per la tutela dell'Ambiente a livello Internazionale.***
  -

    Questo progetto ha acquisito già una valenza politica in vista di "*Rio+20*" perché i Governi sono orientati, effettivamente, a trasformare l'UNEP in ONUE (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Ambiente);

  - ***la creazione di un organo giudiziario ossia di una Corte Internazionale dell'Ambiente***.

    Questo progetto di Giustizia Internazionale per l'Ambiente è stato recepito nel recente documento politico del Parlamento Europeo in vista di "Rio+20" (Mozione per una Risoluzione del 12 Settembre 2011, punto 101).

****

Su entrambe queste proposte la Fondazione ICEF ha avuto un ruolo di anticipazione ed ha svolto con continuità e convinzione un'opera di promozione scientifica da oltre 30 anni a livello mondiale (www.icef-court.org).
Una recente iniziativa si è tenuta in Roma, presso il Ministero degli Affari Esteri, il 20-21 Maggio 2010, proprio sul tema della "*Global Environmental Governance*", (Atti pubblicati da ISPRA nel 2011).
La Risoluzione Finale di questa Conferenza è pubblicata nel sito sopra indicato e recepisce formalmente la Proposta del Santo Padre Benedetto XVI formulata nel paragrafo 67 dell'Enciclica "*Caritas in Veritate*", pubblicata in Roma il 29 Giugno 2009, a favore di un'Autorità pubblica a competenza universale (per l'economia, l'ambiente ed altri problemi globali).

1- Perché promuovere la creazione di un organismo esecutivo per la tutela dell'ambiente a livello internazionale (*)

A) Occorre premettere che:

- nel 1972 fu creato l'UNEP (non un Ente ma un Programma delle N.U. per l'Ambiente) a seguito della Conferenza ONU di Stoccolma sull'"ambiente umano";

- nel 1987 fu istituita la Commissione Brundtland che affrontò il tema dello "sviluppo sostenibile" e propose un Alto Commissario delle N.U. per l'ambiente;

- nel 1989 il Presidente Mitterrand proponeva una Alta Autorità per l'Ambiente in occasione di un incontro di Governi, "*Declaration de la Haye*", 11 Marzo 1989;

- nel 1989 'ICEF in Roma proponeva una Agenzia per l'ambiente presso le N.U., quale ente specifico di tipo esecutivo (Conferenza presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, 21-24 Aprile 1989);

- nel 1992 alla Conferenza di Rio De Janeiro delle N.U. fu creata una semplice "Commissione per lo sviluppo sostenibile" senza adeguati poteri;

- nel 2003 iniziava, finalmente, un percorso politico concreto di alcuni Governi (Francia, Germania e Inghilterra) per la creazione di un organismo esecutivo con poteri più adeguati (ONUE Project).
Questo percorso si è allargato poi a livello internazionale, fino ai giorni nostri, ed è pervenuto ad alcuni punti comuni in vista di "Rio+20".

B) I punti comuni del Progetto ONUE:

Partendo dalla constatazione della eccessiva disarticolazione dell'attuale modello, si punta sulla trasformazione di un Programma, in un vero Ente, che possa –sempre nel quadro delle N.U. - favorire la programmazione, la gestione ed il controllo della politica ambientale globale in relazione all'aggravarsi della crisi ecologica.

Si tratta di una prima tappa di semplificazione e razionalizzazione, che tuttavia rischia di lasciare ancora senza soluzione il legame economia-ambiente.
Gli enti economici, finanziari e monetari che oggi operano a livello internazionale, nonostante qualche tentativo positivo, rimangono esterni alla proposta modifica UNEP-ONUE.

*****

Tuttavia un progresso sarà realizzato se nel progetto finale a Rio+20 verranno accolti almeno alcuni punti

- *funzione* generale di coordinamento con enti ed organizzazioni interni ed esterni alle N.U. che si occupano di problematiche comunque connesse al tema ambiente: es. salute con la WHO; cibo e agricoltura con la FAO; clima con IPCC e WMO; cultura con UNESCO; foreste con IPF; mare con IMO; sviluppo sostenibile socio-economico con ECOSOC, CSD, UNDP, WTO, OECD, IMF. GEF, The World Bank Group; ecc.

- *funzione* di rafforzamento ed integrazione del diritto internazionale dell'ambiente: oggi le Convenzioni hanno propri organi interni per la loro applicazione e di conseguenza vi è un non-coordinamento che contrasta con la unitarietà dei problemi globali dell'ambiente;

- *funzione* di sviluppo della procedura di "non compliance" nel senso di una estensione del principio di responsabilità degli Stati, onde assicurare l'effettività delle obbligazioni da loro assunte;

- *funzione* di promozione di nuove Convenzioni internazionali (es. in materia di protezione del suolo, di valutazione generalizzata della procedura di impatto ambientale, di protezione dall'inquinamento dei mari di origine terrestre, di paesaggio, di accesso alla giustizia, di tutela delle popolazioni indigene, di creazione di aree marine protette fuori della

giurisdizione degli Stati, di green economy legata alla conversione energetica, ecc.). Una convenzione più adeguata si pone anche per la biodiversità terrestre e marina: sono molteplici i grandi ecosistemi forestali minacciati, tra cui ad es. Amazzonia, Patagonia, Foreste Indonesiane, Bacino del Congo, Foreste Boreali Canadesi, Foreste della Lapponia, vastissime Foreste della Russia, ecc.

- *funzione* di controllo della effettività del diritto internazionale dell'ambiente, attraverso la responsabilizzazione del nuovo ente internazionale, della verifica continua e sistematica dell'osservanza degli obblighi assunti dagli Stati nei confronti della Comunità Internazionale;

- *funzione* di ispezione e monitoraggio per la prevenzione di incidenti e disastri anche con l'ausilio di una special task-force e dei moderni strumenti di controllo dallo spazio;

- *funzione* di programmazione, soprattutto per favorire la reale attuazione dell'Agenda 21 a livello locale;

- *funzione* di assistenza ai Paesi in via di sviluppo soprattutto in materia di utilizzo delle migliori tecnologie;

- *funzione* di collaborazione più intensa con la società civile, onde evitare la marginalizzazione delle ONG ed allontanare la tentazione del fondamentalismo e della violenza;

- *funzione* di collaborazione con il mondo scientifico a livello internazionale per assicurare la indipendenza e la ricerca effettiva della verità ecologica;

- *funzione* di promozione di un'amichevole risoluzione dei conflitti tra Stati, specialmente nella prima fase;

- *funzione* di accesso alla Corte Internazionale de L'Aja, al Tribunale Internazionale del Diritto del Mare, in attesa della istituzione di una Corte Internazionale dell'Ambiente;

- *funzione* di razionalizzazione delle risorse finanziarie, direzione di un fondo internazionale per l'ambiente;

- *funzione* di controllo dello stato dell'ambiente del pianeta sulla base di precisi indicatori e standard e dei risultati conseguiti dagli Stati in relazione alle loro obbligazioni erga omnes: solo in tal modo si può seguire l'evoluzione delle gravi emergenze ambientali, es. per il grave mutamento climatico in atto, per la biodiversità, per la crisi dell'acqua, per la deforestazione ecc.

(*)
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php3?id_article=44375
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Etudes_iddri_juridique_EN.pdf
www.icef-court.org (vedi anche elenco pubblicazioni)

2- Perché promuovere la creazione di un parallelo Tribunale Internazionale per l'Ambiente.

A) **Occorre premettere che:**

- per un esame della evoluzione storica dell'idea di una Corte Internazionale dell'Ambiente, può essere utile consultare il sito Internet www.icef-court.org ed in particolare la sezione ICEF publications. Per un approfondimento possono essere esaminati:

a) Il Rapporto ICEF 1996, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato. Roma 1996;
b) The Global Environmental Crisis: The Need for an International Court of the Environment, International Report 1996, Giunti Gruppo Editoriale Firenze, 1996, ISBN 88-09-20932-X, in lingua inglese;
c) The Global Demand for an International Court of the Environment, International Report 2000, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, ISBN 88-8114-807-2, che riporta anche le risposte di sostegno alla Fondazione ICEF di molteplici governi nazionali dei vari continenti e di organizzazioni internazionali. Alcune sono già presenti sul sito istituzionale della Fondazione, altre lo saranno a breve;
d) Global Environmental Governance, Bruylant 2010, 1000 Bruxelles, Rue de la Régence, 67, Belgique, ISBN 978-2-8027-2911-2 ;
e) Global Environmental Governance, ISPRA Roma, contenente gli atti di una Conferenza Internazionale presso il Ministero degli Affari Esteri, tenutasi in data 20-21 Maggio 2010 e che contiene contributi di giudici nazionali di molti Paesi, e contributi delle Corti Internazionali esistenti.

- sul piano istituzionale, si segnala che la Corte Suprema di Cassazione, attraverso un gruppo di lavoro ad hoc, "Ecologia e Territorio", creato nel 1978, legava a livello nazionale il settore informativo alla promozione più generale del Diritto Ambientale, e realizzava, questa volta a livello internazionale, sotto la spinta emotiva del grave disastro ambientale di Chernobyl, in data 09-10 Maggio 1986, presso l'Accademia Nazionale dei Lincei a Roma, un Forum Internazionale su Giustizia e Ambiente, con la partecipazione di molti Paesi e la presenza di autorevoli personalità (Presidente della Corte Suprema di Cassazione, del Ministro dell'Ambiente appena creato On. Valerio Zanone, del Presidente dell'Accademia dei Lincei e Premio Nobel Edoardo Amaldi, del Prof. Romano Prodi, allora Presidente dell'IRI, che aveva sponsorizzato l'iniziativa);

- sul piano istituzionale, la stessa Corte Suprema di Cassazione realizzava nel 1989, ancora presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, la prima Conferenza Internazionale sul tema della effettività del Diritto Internazionale dell'Ambiente, ipotizzando un organo ad hoc di giurisdizione sovranazionale nella relazione introduttiva a cura del Giudice Amedeo Postiglione. Successivamente realizzava, nel 1991 una seconda Conferenza Internazionale, tenutasi in Palazzo Vecchio in Firenze, per approfondire specificamente le caratteristiche e le funzioni di una Corte Internazionale dell'Ambiente, in collaborazione con Comune, Provincia, Regione, e con la partecipazione del Commissario Ambiente Unione Europea, nonché di personalità eminenti italiane e straniere;

- nel 1991, il 24 settembre, la Corte di Cassazione disponeva, con decreto del Presidente Antonio Brancaccio, la istituzione di una Segreteria Scientifica per la promozione di un Tribunale Internazionale dell'Ambiente presso l'Onu, affidata al Giudice Amedeo Postiglione.

Il Parlamento Europeo, proprio con riferimento agli eventi realizzati dalla Corte di Cassazione in Roma e Firenze, deliberava una Risoluzione a favore della creazione di un Tribunale Internazionale dell'Ambiente presso l'Onu, da presentare a Rio de Janeiro nel giugno 1992, si iniziativa di Alex Langer e di molti suoi colleghi europei.
Questo progetto di Giustizia Internazionale per l'Ambiente veniva reiterato dal Parlamento Europeo nel recente documento politico in vista di "Rio+20" (Mozione per una Risoluzione del 12 Settembre 2011, punto 101).

B) I punti principali del Progetto di Corte Internazionale dell'Ambiente si possono così riassumere:

- *Una vera giurisdizione sovranazionale;.*
Nel rispetto del principio di sussidiarietà, il nuovo organo sarà chiamato ad applicare il diritto internazionale dell'ambiente per assicurarne la effettività, attraverso la continuità di indirizzo giurisprudenziale nei singoli casi.

- *Unitarietà;*
L'ambiente dovrà essere considerato dalla nuova istituzione per quello che è, cioè un ecosistema terrestre unitario e integrato, sicché la giurisdizione non può avere un carattere settoriale (es. Tribunale del Mare; Tribunale del Clima; Tribunale della Biodiversità, ecc.). Questo aspetto è decisivo ove si consideri ad esempio che il clima è la interazione profonda tra biosfera, idrosfera e geosfera.

- *Principio di Responsabilità per Danno Ambientale;*
Trattasi di un principio primario già esistente a livello consuetudinario e convenzionale, che richiede di essere applicato da una vera giurisdizione sovranazionale, cosa che ora non avviene per le resistenze eccessive degli Stati: il danno ambientale nelle immense aree fuori giurisdizione, ed anche in sede nazionale, rimane sostanzialmente non coperto, come dimostrano innumerevoli casi di disastri nel mare e sulla terraferma.

- *Accesso sociale alla giustizia;*
La nuova giurisdizione sovranazionale dovrebbe valorizzare l'ambiente come diritto umano (con il suo contenuto dinamico di informazione, partecipazione e accesso per le persone e ONG anche nella dimensione internazionale, sia pure con opportuna gradualità e filtri).

- *Carattere specializzato e non speciale del nuovo Organo;*
Occorre garantire la unitarietà del sistema giuridico internazionale e non contrastare con il ruolo riconosciuto della Corte di Giustizia de L'Aja: una corte specializzata, come dimostrano esperienze nazionali in vari continenti, non contrasta affatto con le competenze generali in materia di giurisdizione, ma ha una funzione integrativa e rafforzativa e di valorizzazione di competenze tecniche interdisciplinari.

- *Equilibrio e Gradualità;*
La filosofia ispiratrice del Progetto prevede un duplice equilibrio: uno bilanciato con l'organo amministrativo sovranazionale (ONUE); l'altro, riferito ai tempi di realizzazione, che richiedono l'avvio reale di un percorso politico dei governi interessati e il tempo necessario per realizzare un consenso comune su un testo condiviso. Nel frattempo, rimangono le istituzioni esistenti (Corte Permanente di Arbitrato de L'Aja; Corte Internazionale di Giustizia de L'Aja; Tribunale Internazionale del Diritto del Mare). Occorre chiarire che la Corte Internazionale dell'Ambiente non sarà un organo solo interstatuale, ma un organo obbligatorio (sia pure soft in una prima fase) che opererà a nome della comunità internazionale. Va sottolineato che gli stessi Stati si sono orientati a creare nel 1997 un Tribunale specializzato, cioè il Tribunale Internazionale del Diritto del Mare, che opera ad Amburgo, ma solo per un grande settore ambientale e non per gli altri

settori, come il clima, ugualmente fondamentali, e questo pur esistendo già una Corte Internazionale di Giustizia a L'Aja, con competenza generale.

- *Utilizzo anche della funzione consultiva e arbitrale:*
Queste funzioni sono molto utili, integrative e rafforzative del ruolo di una vera giurisdizione.

- *Principio di integrazione e collaborazione con le Corti Nazionali;*
Analogamente a quanto già avviene in sede di Unione Europea in relazione alla Corte di Giustizia di Lussemburgo, sarebbe utile prevedere un meccanismo di richiesta di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali in relazione alla corretta e uniforme interpretazione di principi e concetti nuovi del Diritto Internazionale dell'Ambiente.

- *Rappresentatività:*
La Comunità Internazionale come tale deve porsi il problema di creare ex novo un organismo veramente rappresentativo, e che sia garanzia forte di giustizia, onde assicurare la sostenibilità stessa della vita sulla Terra.

- *Ispirazione etica;*
Si è dell'opinione che una forte ispirazione etica possa dare oggi un contributo decisivo a favore della effettiva creazione di questa Istituzione. Molti principi a connotazione etica sono già presenti nel sistema internazionale (global commons; patrimonio comune dell'umanità; interesse generale della comunità internazionale; obbligazioni erga omnes; principio di precauzione; rispetto della vita delle generazioni future; protezione prioritaria della sostenibilità della vita, ecc.). Ora si chiede che questi principi, che sono riassunti nel termine "sviluppo sostenibile" e nell'esigenza di una riconversione energetica globale verso una green economy, con un legame ecologia e ambiente, possano trovare attuazione anche per via giudiziaria, con la necessaria gradualità. Ciò è possibile solo con una nuova riforma del sistema economico, finanziario e monetario internazionale, con nuove regole che recepiscano al loro interno strutturalmente il valore ambiente.

- *Conclusione*
Il Progetto sopraindicato nelle linee essenziali si ispira al principio di mondialità caro anche alla dottrina sociale della Chiesa cattolica; valorizza il ruolo anche giuridico della persona umana e della comunità umana; rende credibile e visibile i valori sublimi della pace e della giustizia. Si tratta di un Progetto attuale ed urgente, che costituisce per i Governi non solo una necessità, ma una opportunità politica per un mondo più equo e giusto, nell'interesse delle generazioni future.

A cura di ***Amedeo Postiglione***
Presidente Aggiunto Onorario della Corte Suprema di Cassazione
Vice-Presidente del Forum europeo Giudici per l'ambiente (EUFJE)
Direttore ICEF (International Court of the Environment)

Fondazione ICEF
Via Cardinal Pacca, 19 – 00165 Roma
Tel: 06 66 30 546, 06 66 30 686 – Fax: 06 66 30 546 ; Tel. Cell. 333 25 88 132
E-mail: icef@icef-court.org; Website: www.icef-court.org