



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Il diritto umano ad un ambiente sano: riflessioni sulle ricadute in termini di contenzioso climatico della risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale dell'ONU

Marianna Bianca Galantucci

Dottoranda in “Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo”, Università di Bari Aldo Moro

1. Introduzione – Lo scorso 28 luglio 2022, mentre l'emisfero settentrionale registrava una delle peggiori ondate di calore della storia dell'umanità, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (AG) ha approvato, con 161 voti favorevoli, 8 astenuti e nessun voto contrario¹, una risoluzione sul diritto umano ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. La portata storica di questa decisione è data dal riconoscimento, per la prima volta a livello di AG, dell'esistenza di un diritto umano direttamente collegato allo stato di salute del nostro ecosistema. Un riconoscimento ufficiale di tal fatta può aprire la strada a future politiche, nazionali e internazionali, che da un lato affermino sempre più indissolubilmente la relazione tra diritti umani ed ecosistema, e dall'altro offrano un meccanismo legale di *enforcement* per il diritto ambientale internazionale². L'auspicio dei suoi promotori è che questa dichiarazione, sebbene non produca un vincolo giuridico per gli Stati, possa nondimeno agire da catalizzatore per future e più ambiziose politiche di tutela e promozione, in maniera analoga a quanto successo, ad esempio, nel caso della dichiarazione dell'AG sul diritto umano all'acqua³, a seguito della quale diversi Paesi hanno incluso tale diritto nei loro testi costituzionali e promosso politiche per tutelare il diritto di accesso all'acqua dei propri cittadini⁴. Vale la pena ricordare, inoltre, che nella giurisprudenza sul diritto ambientale, le fonti più citate dai giudici nazionali sono principalmente costituite da documenti non vincolanti, come la Dichiarazione di Rio⁵.

Il presente commento intende presentare molto brevemente i caratteri principali della risoluzione dell'AG, sottolineandone, da un lato, gli elementi di novità, e dall'altro, eventuali punti critici e questioni lasciate aperte.

2. La risoluzione 76/300 – Con questa risoluzione, a lungo attesa, l'organo collegiale delle Nazioni Unite ha riconosciuto il diritto ad un ambiente sano come diritto

¹ I Paesi astenuti sono: Bielorussia, Cambogia, Cina, Etiopia, Iran, Kirghizistan, Russia e Siria.

² La risoluzione, secondo le parole di uno dei suoi promotori, il Relatore speciale su ambiente e diritti umani David Boyd, «will spark constitutional changes and stronger environmental laws, with positive implications for air quality, safe and sufficient water, healthy soil, sustainably produced food, green energy, climate change, biodiversity and the regulation of toxic substances» (<https://www.ohchr.org/en/taxonomy/term/1281?page=3>).

³ UNGA, *The human right to water and sanitation*, UN Doc. A/64/L.63/Rev.1, 26 luglio 2010.

⁴ Per ulteriori approfondimenti in merito v. UNHRC, *Right to a healthy environment: good practices - Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/43/53, 19 dicembre 2019.

⁵ Dal discorso di David Boyd in occasione della conferenza *online The Right to a Healthy Environment: old hat or new hope?*, organizzata da SIL Interest Group on International Human Rights Law in *partnership* con l'Institute for the International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) di Bochum, il 13 settembre 2022.

umano fondamentale, facendo seguito alla risoluzione del Consiglio dei diritti umani (CDU, di cui si parlerà più avanti). La risoluzione è stata originariamente promossa da cinque Paesi membri (Costa Rica, Maldive, Marocco, Slovenia e Svizzera, già promotori della risoluzione del CDU), incontrando il favore del Segretario generale Antonio Guterrez, il quale in una successiva dichiarazione ha sottolineato come il benessere della popolazione mondiale e la sopravvivenza delle future generazioni dipendano dallo stato di salute del pianeta e che questa risoluzione aiuterà gli Stati ad agire conformemente ai propri obblighi di tutela dell'ambiente e dei diritti umani fondamentali⁶.

Il testo della risoluzione individua nel cambiamento climatico e nel degrado ambientale le minacce più serie e urgenti (*serious and pressing*) per il godimento dei diritti umani fondamentali, sottolineando l'urgenza di intraprendere misure positive di contrasto dei loro effetti negativi. Essa menziona inoltre in più punti la necessità di tenere in conto i diritti delle future generazioni. Il riconoscimento di un diritto ad un ambiente sano implica a sua volta due dimensioni, sottolineate esplicitamente nel documento: da un lato, il riconoscimento che la protezione dell'ambiente è fondamentale per il pieno godimento di tutti i diritti umani fondamentali, dall'altro, che un pieno esercizio di determinati diritti umani (quali ad esempio il diritto ad essere informati, alla partecipazione nelle decisioni riguardanti l'ambiente e a poter richiedere un rimedio effettivo – diritti codificati nella Convenzione Aarhus)⁷ – è fondamentale per la protezione dell'ambiente.

3. Il diritto ad un ambiente sano: antecedenti – La risoluzione 76/300 segue direttamente la decisione 48/13, adottata l'8 ottobre 2021 dal Consiglio dei diritti umani, dallo stesso titolo, anch'essa con una significativa maggioranza dei votanti (43 favorevoli e 4 astenuti)⁸. La risoluzione del CDU riconosceva ufficialmente il collegamento tra tutela dei diritti umani fondamentali e protezione dell'ambiente, affermando l'esistenza di un diritto umano a un ambiente sano, e fu salutata da buona parte dei suoi commentatori come il primo passo per colmare un vuoto normativo esistente nel diritto internazionale⁹.

Questa risoluzione, a sua volta, era frutto di una campagna durata un anno, promossa dalla società civile e da organizzazioni di 75 Paesi diversi¹⁰. Tutto ciò faceva seguito alla pubblicazione nel 2019 del *report* di David Boyd, nel quale si chiedeva

⁶ UN news, *UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right*, 28 luglio 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>.

⁷ *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1988. La Convenzione è stata ratificata da 47 Stati euro-asiatici, tra cui l'Italia., nonché dall'Unione europea

⁸ UNHRC, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13, 8 ottobre 2021.

⁹ Si v., a riguardo: A. Savaresi, *The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?*, in *EJIL:Talk!*, 12 ottobre 2012; V. Lichet, M.A. Tigre, *Historic Breakthrough for Environmental Justice: The UNHRC Recognizes the Right to a Healthy Environment as a Human Right*, in *OpinioJuris*, 20 ottobre 2021; Y. Aguila, *The Right to a Healthy Environment*, in *IUCN news*, 29 ottobre 2021.

¹⁰ Per una lista completa dei firmatari dell'iniziativa denominata *#HealthyEnvironmentForAll* si v. <https://healthyenvironmentisright.org>.

esplicitamente alle Nazioni Unite di procedere con il riconoscimento formale del diritto umano ad un ambiente sano¹¹.

Le due discipline del diritto internazionale, l'una relativa alla tutela dei diritti umani, l'altra alla tutela dell'ambiente, si sono originariamente sviluppate in maniera parallela e separata. Le interconnessioni tra questi due sistemi di norme si sono intensificate nel tempo, portando ad un avvicinamento e ad un riconoscimento bidirezionale, sia della componente ambientale dei diritti umani da un lato, sia dell'esigenza di includere considerazioni relative alla protezione dei diritti umani nella formulazione di politiche internazionali di tutela dell'ambiente.

Attualmente, circa 120 Stati sono parte di almeno un accordo vincolante che riconosce il diritto ad un ambiente sano, come sottolineato nel *report* del 2019 redatto dal Relatore speciale in tema di buone pratiche in relazione a questo nuovo diritto emergente¹². Ricordiamo, oltre alla già citata Convenzione Aarhus, la Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli¹³, di cui fanno parte 54 Stati africani, la Carta araba per i diritti umani¹⁴, di cui fanno parte 16 Stati arabi, e il Protocollo di San Salvador¹⁵, cui hanno aderito 16 Stati latino-americani. Inoltre, le Costituzioni di 110 Stati riconoscono il diritto ad un ambiente sano, e altri 101 lo hanno incluso nella normativa nazionale, costituendo oltre l'80% degli Stati dell'ONU¹⁶.

3. Gli elementi di novità della risoluzione – Come rilevato, nell'ambito del diritto ambientale internazionale non esiste un sistema per condannare l'inadempimento degli Stati in relazione agli obblighi climatici assunti. Per tale ragione, ricorsi legati a violazioni dei diritti umani a causa del deterioramento delle condizioni ambientali sono sempre più utilizzati per cercare rimedi altrimenti non disponibili in altri ambiti del diritto internazionale. Fatti salvi i sopracitati accordi regionali, attualmente a livello internazionale nessun trattato a tutela dei diritti umani comprende il diritto ad un ambiente sano. Nel corso degli anni, questo diritto è stato derivato da altri diritti umani internazionalmente garantiti, quali ad esempio il diritto alla vita, quelli allo standard di salute più alto possibile o ad un'abitazione adeguata, per citare i più utilizzati allo scopo. Alcuni organi di controllo dei trattati internazionali a tutela dei diritti umani e organi giudiziari regionali, come la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte interamericana dei diritti umani, si sono pronunciati nel tempo a favore di una lettura che metta in risalto la componente ambientale dei diritti umani protetti¹⁷. Tuttavia, le soglie di gravità previste

¹¹ UNHRC, *Right to a healthy environment: good practices - Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/43/53, 19 dicembre 2019.

¹² UNHRC, *Right to a healthy environment: good practices*, cit.

¹³ OAU, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, Banjul, 27 giugno 1981, <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>.

¹⁴ League of Arab States, *Arab Charter on Human Rights*, 15 settembre 1994.

¹⁵ OAS, *Protocolo Adicional a la Convencion Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Economicos, Sociales Y Culturales*, San Salvador, 17 novembre 1988 <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

¹⁶ UNHRC, *Right to a healthy environment: good practices*, cit.

¹⁷ Come ad esempio il caso *Portillo Cáceres* (Human Rights Committee, *Portillo Cáceres v. Paraguay*, Communication n. 2751/2016), il caso *Cordella* (European Court of Human Rights, *Cordella et*

per riconoscere una violazione di tali diritti a causa di problematiche ambientali sono rimaste un argomento controverso, essendo per i più eccessivamente alte, così come il requisito, a lungo dibattuto nel caso della decisione UNHRC sul caso *Teitiota*¹⁸, dell'immediatezza del pericolo di violazione¹⁹. Per contro, la risoluzione dell'Assemblea generale individua chiaramente il degrado ambientale e il cambiamento climatico quali «most pressing and serious threat» per il godimento dei diritti umani fondamentali. Uno dei vantaggi immediatamente derivanti da un riconoscimento formale del diritto ad un ambiente sano potrebbe essere proprio di consentire il superamento di queste due *impasse*, da parte degli organi impegnati a decidere su controversie riguardanti diritti individuali e problematiche ambientali²⁰.

Un importante elemento di novità è dato dal fatto che questa decisione rende gli Stati direttamente responsabili della promozione di tale diritto, riconoscendo inoltre una forma di responsabilità corporativa (con un riferimento ai *Guiding Principles on Business and Human Rights*²¹ nel corpo del testo). Inoltre, la risoluzione riconosce tale diritto non solo in relazione ai diritti umani delle presenti generazioni, ma fa più volte riferimento alla posizione e agli interessi delle generazioni future (e dunque alla necessità di effettuare un bilanciamento?).

4. Profili critici della risoluzione – Le dichiarazioni dell'Assemblea generale, com'è noto, sono «raccomandazioni particolarmente solenni»²²: sebbene prodotte dall'organo collegiale che raccoglie tutti i Membri delle Nazioni Unite, il loro contenuto non ha carattere vincolante ma piuttosto esortativo, non producono diritto e non impegnano gli Stati sul piano giuridico, ma soltanto politico.

I commentatori più scettici nei riguardi della risoluzione ONU ne sottolineano il carattere inevitabilmente antropocentrico, che porta a dare valore alla natura solo nella misura in cui questa fornisce servizi per l'uomo. Petersmann, ad esempio, sottolinea come un approccio alla tutela dell'ambiente basato sui diritti umani possa portare ad una protezione più debole, proprio in quanto incentrata soltanto sulla relazione uomo-natura, eurocentrica e colonialista, e auspica un ripensamento del rapporto umano – non umano, in una prospettiva che metta la natura al centro, come soggetto portatore di diritti a

al. v. Italy, n. 54414/13 e n. 54264/15), o il caso *Lhaka Honhat* (Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina*, N. 400 (6 febbraio 2020)). Per un approfondimento sul tema della giustizia ambientale basata sui diritti umani, si legga, tra gli altri: M. Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, pp. 506-537.

¹⁸ Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, Communication No. 2728/2016.

¹⁹ Per approfondimenti in merito al caso *Teitiota* si v., *ex multis*: S. Behrman, A. Kent, *The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework*, e V. Rive, *Is an Enhanced Non-Refoulement Regime under the ICCPR the Answer to Climate Change-Related Human Mobility Challenges in the Pacific? Reflections on Teitiota v New Zealand in the Human Rights Committee*, entrambi in *QIL, Zoom-in*, 2020, pp. 25-39; G. Reeh, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in *EJIL: Talk!*, 2020.

²⁰ P. de Vilchez Moraguez, A. Savaresi, *The Right to a Healthy Environment and Climate Litigation: A Mutually Supportive Relation?*, in *SSRN Electronic Journal*, 2021; V. Lichet, M.A. Tigre, *Historic Breakthrough*, cit.; Y. Aguila, *The Right to a Healthy Environment*, cit.

²¹ UNHRC, *Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/RES/17/4, 6 luglio 2011.

²² A. Marchesi, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2021, p. 7.

prescindere dal suo valore economico o socio-culturale²³. O ancora, come cambierebbe la prospettiva invece se si considerasse la natura come un bene pubblico globale, come suggerito da Spijkers²⁴? Lo stesso riferimento ad un “ambiente sostenibile”, sottolinea Spijkers, appare nebuloso nel suo significato. Anche a parere dell’autrice, sarebbe stato forse preferibile parlare unicamente di diritto delle generazioni future e necessità di effettuare un bilanciamento tra il diritto di queste ultime e necessità delle generazioni presenti.

Una ulteriore criticità è rappresentata dalla mancanza, nel corpo del testo, di una definizione di tale diritto, mancanza peraltro ereditata dalla risoluzione del CDU. Tale criticità è stata sottolineata anche dalla Cina nel motivare la propria astensione²⁵. La genericità delle norme pattizie è una delle caratteristiche del sistema di tutela internazionale dei diritti umani: al fine di mantenere il sistema flessibile e dinamico, molto spesso gli Stati preferiscono conservare un margine di libertà, di fatto lasciando a coloro che dovranno poi darne applicazione pratica la responsabilità sulla decisione in merito al contenuto. Tuttavia questa vaghezza, oltre a minare la forza esortativa della risoluzione in questione, potrebbe produrre, com’è facile immaginare, prassi e decisioni discordanti. Il commento della Cina sottolinea inoltre come non sia sufficientemente chiaro, nel testo della risoluzione, in che modo questo nuovo diritto si relazioni con gli altri diritti umani riconosciuti.

Infine, Kodiveri fa una riflessione critica sulla questione dell’equità: è importante chiedersi chi siano i beneficiari di tale diritto e, allo stesso tempo, chi ne rimanga eventualmente escluso²⁶. Ricordando Indira Gandhi, Kodiveri sottolinea come i diritti ambientali, per poter essere funzionali ed efficaci, dovrebbero includere politiche sociali di contrasto alla povertà. Il rischio, altrimenti, è quello di tornare ad una prospettiva, apparentemente superata, di tutela ambientale basata sull’idea di un conservazionismo ortodosso²⁷.

5. Questioni aperte – Per quanto non legalmente vincolante, una risoluzione dell’Assemblea generale può contribuire a dare impulso a cambiamenti nelle Costituzioni e legislazioni dei Paesi membri, può orientare le politiche nazionali ed internazionali, e può essere un valido supporto interpretativo nel dirimere le controversie, in corso e future. Per tale ragione, nel presente commento si condivide il quasi unanime saluto positivo dei suoi commentatori. Nondimeno, rimane da capire quale sarà il passo di tale cambiamento (se sarà sufficiente a raggiungere il suo scopo), e se la volontà politica espressa dall’AG

²³ Intervento nel corso della conferenza *online The Right to a Healthy Environment*, cit.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Si v. in proposito: *GA/12437 Seventy-sixth session – Meeting coverage General Assembly*, 28 luglio 2022, <https://press.un.org/en/2022/ga12437.doc.htm>.

²⁶ Intervento nel corso della conferenza *online The Right to a Healthy Environment*, cit.

²⁷ Nello specifico, si fa riferimento alle pratiche che vanno a recidere il rapporto di interazione uomo-natura in nome di un concetto particolarmente rigido di “wilderness”, promuovendo prassi deleterie quali sfratti e allontanamenti illegali delle popolazioni locali. Si v. a titolo di esempio in proposito la riflessione critica dell’ong *Survival International*: <https://www.survival.it/conservazione>.

sarà supportata da un impegno pratico nella scrittura, ad esempio, di un documento vincolante.

Come già affermato, il riconoscimento di questo diritto può fornire una base solida per le questioni aperte di giustizia ambientale e orientare in tal senso le prossime decisioni in tema di contenzioso climatico. Questa nuova base legale è tanto più importante se si pensa che a livello globale stiamo assistendo in questi anni ad una crescita esponenziale di casi di contenzioso climatico basati su violazioni di diritti umani fondamentali, soprattutto a seguito della decisione sul caso *Urgenda*²⁸ (il cui equivalente a livello italiano – il caso soprannominato *Giudizio universale* dai suoi promotori – ancora in corso di decisione²⁹, potrebbe beneficiare grandemente del contenuto della risoluzione 76/300).

Per concludere, infine, si vorrebbe introdurre un accenno alla questione della portata extra-territoriale dei diritti umani, poiché le violazioni extra-territoriali di diritti umani internazionalmente tutelati costituiscono la nuova frontiera evolutiva del contenzioso ambientale basato sui diritti umani (si leggano, in proposito, le riflessioni sul caso *Sacchi*)³⁰. Tale prospettiva, si auspica, potrebbe agire da ulteriore amplificatore: combinata con il riconoscimento di un diritto umano ad un ambiente sano e pulito, potrebbe al contempo sostenere i futuri casi di giustizia ambientale, promuovere un maggiore accesso alla giustizia, aiutare a colmare i vuoti esistenti nel diritto ambientale, rafforzare le politiche di contrasto al cambiamento climatico e fornire accesso ai rimedi in caso di violazioni di diritti umani derivanti da problematiche ambientali.

Settembre 2022

²⁸ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 2015, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands>.

²⁹ Per approfondimenti in merito si v. R. Luporini, *The 'Last Judgment': Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *QIL, Zoom-in*, 2021, pp. 27-49.

³⁰ Committee on the Rights of the Child, *Communications Nos. 105/2019 (Brazil), 106/2019 (France), 107/2019 (Germany), Sacchi v. Argentina, Petitioners' Reply to the Admissibility Objections of Brazil, France, and Germany*, 4 maggio 2020. V. in proposito le riflessioni di: M.A. Tigre, V. Lichet, *The CRC Decision in Sacchi v. Argentina*, in *ASIL Insights*, 13 dicembre 2021; C. Bakker, *'Baptism of Fire?' The First Climate Case before the UN Committee on the Rights of the Child*, in *QIL, Zoom-in*, 2021, pp. 5-25.