

Prof. Amedeo Postiglione,
Vice Presidente Forum UE Giudici per l'ambiente,
Presidente Onorario aggiunto Corte suprema di Cassazione.

Giustizia internazionale e governance per pace, sviluppo e ambiente

1. La categoria dei diritti umani si è dilatata verso alcuni nuovi diritti come pace, sviluppo e ambiente, che presentano una duplice dimensione: individuale e collettiva.

2. La dimensione individuale significa che pace, sviluppo e ambiente sono diritti umani fondamentali che spettano ad ogni individuo il quale, di conseguenza, è legittimato ad agire davanti alle Corti continentali già esistenti in Europa, America, Africa ed Asia, così come avviene per i diritti di prima generazione (civili e politici) e per quelli di seconda generazione (economici, sociali e culturali).

3. I nuovi diritti (pace, sviluppo e ambiente) hanno soprattutto una dimensione collettiva perché corrispondono a **beni giuridici comuni** che oggi sono privi di adeguata tutela a livello internazionale.

4. Esistono norme di diritto internazionale che riguardano questi tre valori emergenti ma queste norme sono prive di **effettività**, perché mancano organi di garanzia e gestione autorevoli sovranazionali che si impongano agli Stati, obbligandoli concretamente all'osservanza.

5. Vi è, dunque, una **divaricazione** tra aspirazioni ideali e concretezza giuridica, tra dichiarazioni di intenti pur autorevoli e prassi, che non può essere superata senza un profondo mutamento ulteriore del diritto internazionale e del modello esistente delle N.U. .

Pace, sviluppo e ambiente sono proprio i valori umani che oggi premono per l'ulteriore umanizzazione del diritto internazionale ed un rafforzamento del ruolo di **due nuovi soggetti del diritto internazionale**: la persona umana e la Comunità internazionale come tale.

6. Uno **sguardo storico** all'evoluzione della giustizia internazionale e governance consente di constatare quanto segue:

a) la Comunità internazionale ha ritenuto necessario dotarsi di **un sistema binario di organi permanenti per la risoluzione dei conflitti** secondo regole giuridiche: un organo permanente di arbitrato ed un organo permanente di giustizia internazionale.

Questa scelta si è verificata già a partire dalla fine della prima guerra mondiale ed è stata riproposta dopo la fine della seconda guerra mondiale nel 1945.

Oggi esiste una **Corte internazionale di giustizia** presso l'Aia e nella stessa città esiste una **Corte permanente di arbitrato**.

Si tratta di due organi che hanno realizzato alcune limitate riforme procedurali e nel complesso hanno svolto **un ruolo positivo** nella lenta evoluzione del diritto internazionale, decidendo su singoli casi nei rapporti fra Stati.

La Corte internazionale di giustizia ha un **accesso limitato ai soli Stati**: l'accesso non è consentito alle Organizzazioni internazionali ed, a maggior ragione alla Società civile (persone ed ONG).

Non esiste un accesso adeguato alla giustizia per i nuovi valori come pace sviluppo e ambiente.

In un mondo ormai molto diverso dal 1945 e globalizzato, a distanza di oltre mezzo secolo, la giustizia internazionale per poter assicurare un'adeguata protezione ai nuovi valori richiederebbe una **riforma radicale**: la stessa Corte internazionale di Giustizia opera sostanzialmente ancora come un tribunale "arbitrale" essendo condizionata dal consenso degli Stati interessati a risolvere (o a non risolvere) il caso concreto.

b) **Parallelamente gli Stati**, dovendo rispondere in qualche modo alle nuove sfide, **hanno ritenuto utile moltiplicare gli organi giudiziari internazionali** in alcune aree geografiche o per grandi settori.

- Nel **settore** (ma la parola è impropria) **dei diritti umani, gli Stati si sono orientati verso la creazione di organi giudiziari ad hoc su base continentale**, come già si è detto, con l'innovazione dell'accesso anche delle persone.

L'esperienza però ha dimostrato che i valori umani non possono essere difesi soltanto invocando il modello dei **diritti individuali**: ad esempio la salute può essere dilatata per via giurisprudenziale alla salubrità ambientale che incide sulla persona, ma non può ricomprendere l'ambiente esterno complessivo.

L'ambiente, quale bene giuridico oggettivo comune, esige che gli Stati non solo garantiscano i diritti umani dell'individuo, ma osservino essi stessi tutte le norme internazionali esistenti.

Su questo versante il sistema internazionale, per ragioni economiche e politiche, è del tutto carente.

La creazione di un modello di protezione dei diritti umani, per altro ancora in itinere, **è certamente stato un importante progresso**, ma occorre riconoscere che la natura dei nuovi diritti umani (pace, sviluppo e ambiente) spinge nel senso di modificare **la governance internazionale complessiva in senso oggettivo**.

- **Un altro settore che registra organi giudiziari ad hoc, è quello relativo ad oceani, mari e fondali marini**: il Tribunale del diritto del mare opera ad Amburgo dal 1996 sulla base della Convenzione quadro di Montego Bay del 1982.

Questa istituzione costituisce un'opportunità ulteriore di scelta per gli Stati onde risolvere conflitti relativi all'uso delle risorse comuni marine.

È significativo che gli Stati, pur esistendo già una Corte internazionale di giustizia con competenza generale, si siano orientati in questo settore, non nel senso di rafforzare l'istituzione esistente, ma per la creazione di un organo giudiziario internazionale nuovo.

- **Un altro settore riguarda alcuni crimini commessi da individui**, che la coscienza umana esige siano sempre e comunque puniti da un **Tribunale penale internazionale** creato con lo Statuto di Roma del 1998.

Nello Statuto sono tipizzate alcune gravi violazioni di competenza del Tribunale che il Procuratore può perseguire.

Il Tribunale penale internazionale ha, dunque, una **competenza limitata ai casi estremi di gravissime violazioni dei diritti umani** e la sentenza è obbligatoria: va osservata anche con il sostegno del Consiglio di Sicurezza delle N.U. .

La via penalistica può essere utilizzata anche per i nuovi valori come pace, sviluppo ed ambiente?

La risposta è positiva ed anche possibile: basta modificare a maggioranza dei due terzi lo Statuto senza necessità di un nuovo Trattato, introducendo **nuove ipotesi di crimini penali internazionali** (es. in tema di ambiente).

Questo non è stato fatto, ma è possibile giuridicamente.

Tuttavia va osservato che la via penalistica, come verificato nella lunga esperienza dall'ICEF (ente che si occupa della creazione di una Corte internazionale per l'ambiente da molti anni), a carattere complementare.

Si tratta di un'opzione che impressiona in via immediata l'uomo comune e può avere qualche utilità.

Essa tuttavia non può dare risultati complessivi decisivi, perché la protezione dell'ambiente globale non si realizza soltanto punendo **come è necessario** singole persone "cattive" su casi specifici, ma **obbligando gli Stati ad accettare una giurisdizione obbligatoria sovranazionale per tutte le violazioni del diritto internazionale in senso oggettivo**.

La bandiera della creazione di un Tribunale internazionale penale per l'ambiente rischia, se manca questa chiarezza, di fare il gioco di potenti interessi economici e politici ormai sovranazionali.

- **Vi è un altro settore decisivo che riguarda il vasto e complesso tema dell'economia, finanza e commercio internazionale.**

Purtroppo l'**interesse più forte** è prevalso fin dall'epoca della creazione delle Nazioni Unite: nuovi enti economici internazionali si sono collocati **all'esterno del quadro delle Nazioni Unite** ed oggi abbiamo la **Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, il WTO**.

A fronte di una crisi economica e finanziaria che ormai dura da molti anni, deve constatarsi purtroppo che la separazione della finanza, dell'economia e del commercio dal modello delle N.U. non ha giovato all'equilibrato sviluppo umano complessivo: oggi pace, sviluppo ed ambiente attendono **un nuovo modello economico** che non è stato favorito dai predetti enti internazionali.

Quale giustizia internazionale esiste in questi settori?

Coerentemente con la logica sopra descritta, **il WTO si è creato un proprio Tribunale internazionale interno**, autoreferenziale che oggettivamente non può tutelare interessi strutturalmente diversi come quelli relativi a pace, sviluppo e ambiente, se non in maniera marginale.

- Infine, va salutata **la positiva esperienza della Corte europea di giustizia** dei 28 Paesi membri che opera in Lussemburgo come vero giudice verso i Paesi membri, spesso condannati a sanzioni economiche in caso di inadempimento di Regolamenti e Direttive comunitarie.

7. Se questo quadro è in linea di massima esatto, si pone il problema di come realizzare una giustizia internazionale vera per i beni comuni universali ed insieme di come assicurare la gestione complessiva di questi beni.

Una via importante è quella della **riforma del modello delle N.U.** .

In prospettiva si può lavorare sui seguenti aspetti:

a) la trasformazione dell'attuale Consiglio di Sicurezza in un Consiglio di Sicurezza dei beni comuni.

Si tratta di una riforma difficile dal punto di vista politico che comprende:

- l'allargamento dei componenti;
- la riduzione del peso del diritto di veto;
- l'ampliamento della competenza obbligatoria;
- l'introduzione di un concetto più ampio di sicurezza.

La **sostenibilità della vita** a causa del mutamento climatico indotto dalle attività umane è già un problema di sicurezza umana perché impatta direttamente le generazioni future.

La riduzione e maldistribuzione di un bene fondamentale alla vita, quale l'acqua, pone un problema di sicurezza globale ed impone una sorta di solidarietà necessaria nella gestione ed utilizzazione.

L'**energia** quale bene comune a seguito del graduale esaurimento delle risorse energetiche di origine fossile, come petrolio, gas e carbone, richiede un modello di condivisione e gestione che superi l'attuale situazione di arbitrio ed onnipotenza di pochi Paesi fortunati, sicché la responsabilità ultima del controllo del settore dovrebbe essere affidata al nuovo Consiglio di Sicurezza.

Si tratta naturalmente solo di alcuni esempi.

b) la trasformazione dell'Assemblea Generale delle N.U., da forum importante internazionale, in organo con più precise competenze in tema di pace, sviluppo ed ambiente: **una sorta di Parlamento universale** che pur nel rispetto del **principio di sussidiarietà** e **sovranità nazionale**, possa esprimere un indirizzo politico efficace su questi temi.

Si tratta anche in questo caso di una riforma difficile che richiede il consenso della maggioranza degli Stati della Comunità internazionale.

c) l'incorporazione nelle Nazioni Unite, o comunque un diverso coordinamento, **di tutti gli enti economici, finanziari e del commercio internazionale esistenti**: si dice che l'economia ed il commercio internazionale devono essere sostenibili e rispettosi delle esigenze dei popoli e dei diritti umani, ma questo è possibile solo se al vertice esistano **poche regole fondamentali condivise obbligatorie ed un modello di gestione non disordinato.**

Anche questa riforma incontra difficoltà politiche che richiedano di essere valutate e gradualmente superate, perché il problema non è di creare una superburocrazia unitaria, ma di unificare la responsabilità delle scelte fondamentali.

L'interesse economico va rispettato nelle esigenze di libertà, ma deve assoggettarsi alle regole imposte oggi dalle esigenze della pace, di uno sviluppo equo per tutti e di una vera protezione ambientale.

La questione della tutela dell'acqua come diritto umano fondamentale e come bene comune universale va considerata in questo contesto complessivo e sostenuta adeguatamente.

d) la trasformazione dell'UNEP da programma ad Ente.

Questa trasformazione, proposta da vari Governi fra cui quelli europei, non si è realizzata alla Conferenza Rio + 20 delle N.U. del 2012.

Successivamente alla predetta Conferenza, il Consiglio dell'UNEP è stato allargato a tutti i Paesi in modo da ottenere una maggiore rappresentatività nelle decisioni e questo è un segnale positivo.

Anche per questa trasformazione, non facile, sono stati sollevati problemi politici in ordine ai poteri da conferire al nuovo Ente.

È aperta la discussione su come costruire questo nuovo Ente e quali competenze attribuire nella materia ambientale.

8. L'esperienza dell'ICEF.

L'ICEF (International Court of the Environment Foundation) è un ente senza finalità di lucro che opera da molti anni, come si è detto, e come meglio è documentato negli allegati alla presente relazione.

Va sottolineato che il Progetto di governance proposto ha avuto origine in Italia ed ha ricevuto un sostegno scientifico e morale importante in vari organismi come la Corte suprema di Cassazione, l'Accademia nazionale dei Lincei ed istituzioni significative scientifiche di vari Paesi.

L'esperienza dell'ICEF risale al 1989, quando fu realizzata la prima conferenza sul tema dell'effettività del diritto internazionale dell'ambiente presso l'Accademia nazionale dei Lincei.

Fu proposto un modello bilanciato a livello globale, consistente nella creazione di due entità sovranazionali: una di tipo amministrativo ed una di tipo giudiziario, (essendo oggettivamente distinte le funzioni).

Il modello proposto dall'ICEF, di tipo non burocratico o riduttivo, sollecitava e sollecita la Comunità internazionale a creare davvero due poli forti capaci di gestire i nuovi valori come l'ambiente e risolvere i conflitti con efficacia obbligatoria.

Questo Progetto non si è ancora realizzato.

Il ritardo non è dovuto a ragioni tecniche, ma a ragioni politiche di competenza degli Stati.

Gli Stati non sono favorevoli, almeno finora, a creare un modello di governance chiaro con al vertice due organi capaci di gestire ed applicare coattivamente il diritto internazionale nella materia ambientale.

L'ICEF rispetta i Governi ma insiste perché si realizzino dei progressi in questa materia fondamentale per conservare la sostenibilità della vita sulla Terra.

L'ICEF è convinta che l'**unitarietà del diritto internazionale** nella sua evoluzione debba essere garantita, anche in relazione ai nuovi diritti come quelli della pace, dello sviluppo e dell'ambiente.

Solo attraverso l'unitarietà del sistema di governance e giustizia, è possibile una garanzia reale forte di questi nuovi valori, a fronte dell'interesse egemone rappresentato dall'attuale economia e finanza internazionale.

Può essere utile ricordare che si è cercato di ascoltare tutte le voci a livello istituzionale, politico, sociale e culturale, senza pregiudizi ideologici e senza chiusure, con un atteggiamento di apertura e con un metodo aperto a realizzare il maggior consenso possibile.

Come risulta dalla documentazione allegata e dalle pubblicazioni relative ai molti eventi realizzati in Italia e nei vari continenti, il Progetto è rimasto un utile contributo a livello scientifico.

A titolo esemplificativo si ricorda che a Berlino (1995), in una Conferenza internazionale di tutte le ONG più rappresentative tedesche ed austriache si teneva la Conferenza governativa delle parti sul clima. Le ONG premevano per far valere i nuovi valori relativi all'ambiente e fu proposto un **Internationales Klima Tribunal**, cioè un tribunale per un grande settore dell'ambiente.

L'esigenza era comprensibile ma l'ICEF ritenne opportuno insistere per una Corte unitaria internazionale per l'ambiente.

Si riteneva e si ritiene che se l'ecosistema terrestre è unitario (atmosfera, biosfera, geosfera, idrosfera), sembra saggio assecondare questa unitarietà anche in termini di gestione e governance oltretutto in materia di giustizia internazionale.

Non si possono creare tante Corti quanti sono i settori in cui si divide l'ambiente.

Un altro esempio appare significativo e riguarda la creazione di Tribunali morali internazionali in tema di ambiente: nel 1995 a Venezia il Forum ICEF delle donne realizzò un importante seminario sul tema del danno ambientale di rilevanza internazionale concluso con una sentenza emblematica.

Qualche anno dopo a Bolzano, la Fondazione Alex Langer, organizzò insieme con l'ICEF un Tribunale morale di giudizio sulle Alpi e l'attraversamento del Brennero con relativi problemi ambientali: anche in questo caso si trattò di sperimentare l'idea di Tribunali morali per far crescere la cultura dell'ambiente.

Questa via può essere seguita anche per un **Tribunale mondiale per l'acqua**, da costituire subito senza attendere il consenso dei Governi, quale legittima provocazione di una difesa forte di questo valore, sia come diritto umano fondamentale, sia come bene giuridico universale.

Naturalmente una simile iniziativa non esclude il livello politico istituzionale che riguarda la Comunità internazionale ed i Governi come tali nelle loro **responsabilità di proteggere**.

9. Un'Autorità Politica Mondiale per l'economia e l'ambiente: Progetto di Papa Benedetto XVI.

Il Santo Padre Benedetto XVI nell'Enciclica *Caritas in Veritate* ha proposto la creazione di una vera Autorità Politica Mondiale per l'economia e l'ambiente.

Si tratta di una proposta che va condivisa e sostenuta perché proviene da una istituzione per sua natura universale.

L'ICEF, insieme con altre forze culturali e sociali, sta sostenendo con convinzione questo progetto e chiede la massima collaborazione per definirne meglio i contorni in senso giuridico e politico.

10. Un'Autorità Mondiale dell'acqua.

Questo Progetto merita di essere discusso e sostenuto.

Esso può costituire una prima tappa di sensibilizzazione sociale e politica, chiedendo ai Governi e alle Nazioni Unite una priorità di impegno in questo fondamentale settore.

Nel documento allegato si offre una breve panoramica sulla situazione della risorsa acqua sul Pianeta e la relativa protezione internazionale oggi esistente.

Per andare oltre si può pensare di approfondire alcuni punti:

- l'opportunità e il possibile contenuto di un Trattato internazionale sull'acqua quale bene comune universale (Trattato integrativo della protezione internazionale già esistente);
- l'opportunità di introdurre un Protocollo sull'acqua come diritto umano integrativo al Patto dei Diritti umani a contenuto economico, sociale e culturale;
- l'opportunità di dar vita ad **un'Autorità mondiale dell'acqua presso le N.U.** quale possibile organo di questa istituzione in aggiunta a quelle esistenti (questa opzione naturalmente richiede il necessario approfondimento e l'individuazione di un percorso praticabile).

La preoccupazione per l'acqua nel mondo è pienamente giustificata.

Esistono gravi motivi di allarme:

- l'aumento della temperatura media del Pianeta;
- l'aumento del livello degli oceani e mari;
- l'aumento dei conflitti tra Paesi interessati da grandi fiumi (circa 500 nel mondo);
- l'avanzamento della desertificazione in Africa e Sud Europa;
- l'occupazione umana di sempre nuovi spazi;
- l'aumento dell'irrigazione agricola;
- l'urbanesimo;
- la disomogenea distribuzione della risorsa acqua;
- l'aumento della domanda e la riduzione dell'offerta;
- la situazione delle acque sotterranee;
- **il pericolo di una mercificazione della risorsa e di una rete multinazionale speculativa** (se non interviene la Comunità internazionale con nuove regole e soluzioni proporzionate alla gravità del fenomeno).

L'ICEF, senza rinunciare ovviamente alle sue proposte avanzate finora a livello internazionale, è disponibile a collaborare.