

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

L'ATTIVITÀ DELL'UNEP NEL BIENNIO 2013-2014

1. *Premessa.* - La presente rassegna concerne l'attività svolta dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Programme* - UNEP) nel biennio 2013-2014. Tuttavia, risalendo al 2009 l'ultima rassegna sul tema apparsa in questa *Rivista*¹, la trattazione sarà preceduta da una succinta illustrazione dell'azione dell'UNEP tra il 2009 e il 2012.

La rassegna sarà incentrata sugli atti dell'organo di vertice dell'UNEP², ed articolata secondo le fondamentali aree tematiche di cui esso si è occupato nel lasso di tempo esaminato. Per fini di chiarezza, occorre sin d'ora segnalare il mutamento di denominazione di tale organo, che dal 2014 ha assunto il nome di Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEA), mentre precedentemente era chiamato Consiglio d'amministrazione³. Sarà quindi menzionato il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP con riferimento agli atti del 2013, mentre si citerà l'UNEA con riguardo agli atti del 2014.

È d'uopo altresì ricordare che gli atti dell'UNEP, ivi incluse le decisioni e le risoluzioni del suo organo apicale, sono privi di efficacia vincolante: il loro carattere *soft* contribuisce, almeno parzialmente, alla comprensione dei limiti dell'attività *de qua*. È solo *indirettamente* che l'UNEP contribuisce allo sviluppo della tutela internazionale dell'ambiente attraverso atti vincolanti, laddove la propria opera di promozione sfoci nell'adozione di convenzioni internazionali⁴. D'altronde, strutturalmente l'UNEP non costituisce che un *programma*, privo di autonomia rispetto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵: la modestia della riforma dell'UNEP, che, come si illustrerà, è stata realizzata proprio tra il 2013 ed il 2014, ha dunque disatteso le aspettative di coloro che auspicavano un più profondo rafforzamento del suo ruolo⁶.

2. *Sintesi dell'attività dell'UNEP tra il 2009 e il 2012.* - Tra il 2009 e il 2012 l'UNEP si è occupato di molteplici aspetti della tutela dell'ambiente. Il Consiglio

¹ GALLO, *L'attività dell'UNEP nel biennio 2007-2008*, in questa *Rivista*, 2009, 325-337.

² Gli atti dell'organo di vertice dell'UNEP sono consultabili *online* presso il sito internet www.unep.org.

³ La riforma nella denominazione dell'organo di vertice dell'UNEP verrà più puntualmente descritta *infra*, par. 3.

⁴ FODELLA, *I soggetti*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, 37 ss., 43.

⁵ ARBOUR, LAVALLÉE, TRUDEAU, *Droit international de l'environnement*, 2^a ed., Cowansville, 2012, 51.

⁶ Si veda *infra*, par. 3.

d'amministrazione si è dedicato a temi di carattere generale, nonché a più particolari questioni e a problemi strutturali e istituzionali.

In un'ampia prospettiva, il Consiglio d'amministrazione ha descritto il quadro complessivo dello *status* dell'ambiente⁷, impegnandosi nella promozione del diritto

dell'ambiente, tanto internazionale quanto interno⁸. Esso ha dunque adottato particolari strumenti internazionali di protezione dell'ambiente, quali la dichiarazione di Nusa Dua nel 2010⁹.

Affrontando specifici profili, il Consiglio d'amministrazione si è altresì focalizzato sulla protezione della biodiversità¹⁰, sulla gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti¹¹, sullo sviluppo sostenibile¹², sulla tutela degli oceani¹³, sul coordinamento delle risposte alle emergenze ambientali¹⁴. Oggetto d'attenzione è stata anche la situazione ambientale in determinate aree del mondo, quali la regione africana¹⁵, la Striscia di Gaza¹⁶ ed Haiti¹⁷.

Infine, il Consiglio d'amministrazione ha indirizzato la propria azione alle questioni di *governance* ambientale a livello internazionale¹⁸, enfatizzando il lavoro svolto dagli enti e dalle istituzioni rilevanti. Esattamente in detta prospettiva si collocano le preoccupazioni del Consiglio circa il coordinamento dell'azione dell'UNEP in seno alle Nazioni Unite¹⁹; gli sforzi del Direttore esecutivo in tale direzione sono stati conseguentemente valorizzati²⁰. Ai fini del funzionamento

⁷ Segnatamente, il Consiglio d'amministrazione ha adottato le decisioni 25/2 (UNEP/GC.25/17), 26/2 (UNEP/GC.26/19) e SS.XII/6 (UNEP/GCSS.XII/14).

⁸ Sulla promozione del diritto dell'ambiente si vedano le decisioni 25/11 (UNEP/GC.25/17) e SS.XI/5 (UNEP/GCSS.XI/11).

⁹ Il Consiglio ha adottato la Dichiarazione di Nusa Dua nel 2010, con decisione SS.XI/9 (UNEP/GCSS.XI/11).

¹⁰ Ai fini della protezione della biodiversità, il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP ha specialmente promosso lo strumento della piattaforma *science-policy* (decisione 25/10, UNEP/GC.25/17; decisione SS.XI/4, UNEP/GCSS.XI/11; decisione 26/4, UNEP/GC.26/19). In aggiunta, il Consiglio ha valorizzato la proclamazione del 2010 come anno internazionale della biodiversità (decisione 25/3, UNEP/GC.25/17) e promosso la cooperazione tra Paesi del sud nella salvaguardia della biodiversità (decisione 26/16, UNEP/GC.26/19).

¹¹ In tema di gestione di sostanze chimiche e rifiuti, sia sufficiente ricordare le decisioni del 2009 25/5 e 25/8, entrambe in UNEP/GC.25/17; la decisione 26/3 del 2011, in UNEP/GC.26/19; la decisione del 2012 SS.XII/5, in UNEP/GCSS.XII/14.

¹² In aggiunta al generale sforzo dell'UNEP per lo sviluppo sostenibile (SS.XII/7, UNEP/GCSS.XII/14), diverse sono le specifiche iniziative del Consiglio d'amministrazione in materia, tra cui si annoverano la cooperazione tra Paesi del sud per il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile (decisione 25/9, UNEP/GC.25/17) e il programma decennale su consumo e produzione sostenibili (decisione 26/5, UNEP/GC.26/19).

¹³ Specificamente, attiene alla tutela dell'ambiente oceanico la decisione SS.XI/7 (UNEP/GCSS.XI.11).

¹⁴ Decisione 26/15, UNEP/GC.26/19.

¹⁵ Decisione 25/16, UNEP/GC.25/17.

¹⁶ Decisione 25/12, UNEP/GC.25/17.

¹⁷ Decisione SS.XI/2, UNEP/GCSS.XI.11.

¹⁸ Sono esattamente intitolate alla *governance* ambientale le decisioni 25/4 (UNEP/GC.25/17), SS.XI/1 (UNEP/GCSS.XI.11), 26/1 (UNEP/GC.26/19) e SS.XII/3 (UNEP/GCSS.XII/14).

¹⁹ In proposito, si vedano le decisioni SS.XI.3 (UNEP/GCSS.XI.11), 26/11 (UNEP/GC.26/19) e ss.XII/2 (UNEP/GCSS.XII/14).

²⁰ In particolare, il Consiglio d'amministrazione ha espresso il proprio apprezzamento per i rilevanti rapporti del Direttore esecutivo nelle decisioni 25/7 (UNEP/GC.25/17) e 26/13 (UNEP/GC.26/19).

dell'UNEP, l'impegno del Consiglio d'amministrazione si è anche orientato verso la raccolta di fondi²¹.

3. *Le nuove regole di procedura ed il rafforzamento del ruolo dell'UNEP secondo quanto stabilito nella United Nations Conference on Sustainable Development.* - Il biennio 2013-2014 è stato caratterizzato da un profondo mutamento istituzionale dell'UNEP. *In primis et ante omnia*, conformemente con l'aspirazione espressa nel documento finale della *United Nations Conference on Sustainable Development* del 2012²², intitolato *The Future We Want*²³, nonché con quanto stabilito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁴, nel 2013 il Consiglio d'amministrazione si è per la prima volta riunito con *membership* universale, *i.e.* con la partecipazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Precedentemente, esso era composto da soli cinquantotto membri, eletti dall'Assemblea Generale secondo un'equa ripartizione geografica²⁵.

Coerentemente con il nuovo assetto, dal 2014 il Consiglio d'amministrazione ha assunto la denominazione di UNEA. In particolare, esso ha raccomandato all'Assemblea Generale il cambiamento di nome²⁶, proponendo un progetto di risoluzione²⁷, che questa ha adottato pressoché *verbatim*²⁸. È stato quindi confermato quanto già precisato nel progetto di risoluzione del Consiglio d'amministrazione: il mutamento di designazione non implica né implicherà alcun cambiamento del mandato o dei fini dell'UNEP, così come del ruolo e delle funzioni del relativo organo di vertice²⁹. Ci sembra che detta specificazione sia emblematica della reticenza degli Stati membri delle Nazioni Unite e dell'organo di vertice dell'UNEP rispetto ad una più profonda riforma.

Invero, in dottrina si è evidenziata l'insufficienza della sola estensione della *membership* dell'organo apicale dell'UNEP, alla luce delle esigenze di riforma prospettate durante i lavori preparatori della citata *Conference on Sustainable*

²¹ Mentre in varie decisioni su specifici aspetti della tutela internazionale dell'ambiente il Consiglio d'amministrazione ha esortato finanziamenti, afferiscono precipuamente ai fondi dell'UNEP, e più in generale al suo *budget*, le decisioni 25/13, 25/14 e 25/15 del 2009 (UNEP/GC.25/17) e la decisione 26/10 del 2011 (UNEP/GC.26/19).

²² La Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile è nota come Rio+20, in quanto tenutasi a Rio de Janeiro vent'anni dopo la *United Nations Conference on Environment and Development*, anch'essa svoltasi nella città brasiliana, appunto nel 1992.

²³ Par. 88, lett. a), del documento *The Future We Want*.

²⁴ Nel par. 4 della risoluzione n. 67/213 del 21 dicembre 2012, l'Assemblea Generale ha non solo, genericamente, deciso di rafforzare e rinnovare l'UNEP in conformità con il par. 88 del documento *The Future We Want* (lett. a), ma ha più precisamente stabilito la *membership* universale del Consiglio d'amministrazione (lett. b).

²⁵ Ai termini della risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2997(XXVII), sez. I, par. 1, del 15 dicembre 1972, essa eleggeva i cinquantotto membri del Consiglio di amministrazione dell'UNEP per un mandato di tre anni, attribuendo sedici poltrone agli Stati africani, tredici agli Stati asiatici, sei agli Stati dell'Europa dell'est, dieci agli Stati dell'America latina, e tredici all'Europa occidentale e ai restanti Stati.

²⁶ Decisione 27/2, par. 1 (UNEP/GC.27/17).

²⁷ Allegato alla decisione 27/2 (UNEP/GC.27/17), *Draft Resolution for adoption by the General Assembly. Change of the designation of the Governing Council of the United Nations Environment Programme*. Invero, nella risoluzione n. 67/213 del 21 dicembre 2012, par. 4, lett. b), l'Assemblea aveva richiesto al Consiglio d'amministrazione di elaborare una raccomandazione per una sua denominazione che rispecchiasse la sua nuova composizione universale.

²⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 67/251 del 13 marzo 2013.

²⁹ Allegato alla decisione 27/2 (UNEP/GC.27/17), cit., par. 1; risoluzione dell'Assemblea Generale n. 67/251, cit., par. 1.

Development del 2012³⁰. In particolare, nello *Zero Draft*, ossia nel documento predisposto dal Comitato preparatore della Conferenza³¹, erano state delineate due proposte di riforma alternative dell'UNEP, consistente l'una nella sua conversione in un Istituto specializzato delle Nazioni Unite, con *membership* universale e fondi più sostanziosi, l'altra solamente nell'estensione della partecipazione in senso universale e nella garanzia di finanziamenti ulteriori³². L'opzione della conversione dell'UNEP in un Istituto specializzato è stata dunque respinta, talché la riforma dell'UNEP non è consistita che nell'ampliamento della composizione del suo organo di vertice, e nel conseguente mutamento di denominazione.

Nondimeno, nel 2013 la modificata *membership* del Consiglio dell'UNEP ha imposto l'adozione di un nuovo regolamento di procedura³³, anche nel più ampio quadro dell'attuazione di quanto deciso in occasione della menzionata Conferenza sullo sviluppo sostenibile, allo scopo del rafforzamento dell'UNEP³⁴. D'altronde, già nel 2014 l'UNEA ha parzialmente emendato il regolamento di procedura adottato l'anno precedente³⁵.

Precisamente, si prevede che l'UNEA si riunisca in sessione ordinaria ogni due anni³⁶, ferma restando la possibilità di convocare sessioni straordinarie³⁷. Nel regolamento si consacra il ruolo cardinale del Direttore esecutivo, ivi confermandosi le funzioni assegnategli già nella risoluzione istitutiva dell'UNEP³⁸: ad esso è affidata ogni incombenza organizzativa necessaria per le riunioni dell'UNEA e dei

³⁰ In detta prospettiva, si segnalano, *ex multis*, PINESCHI, *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future We Want. Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 795 ss., 810; HORN, *Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development: Is This the Future We Want?*, in *Macquarie JICEL*, 2013, 18 ss., 35-37.

³¹ Il Comitato preparatore della Conferenza sullo sviluppo sostenibile era stato istituito dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 64/236 del 24 dicembre 2009, par. 23.

³² Significativamente, lo *Zero Draft* presenta due alternative di par. 51: il Comitato preparatore ha espresso la propria determinazione, nell'una, «to strengthen the capacity of UNEP to fulfil its mandate by establishing universal membership in its Governing Council and call for significantly increasing its financial base to deepen policy coordination and enhance means of implementation» (par. 51), nell'altra «to establish a UN specialized agency for the environment with universal membership of its Governing Council, based on UNEP, with a revised and strengthened mandate, supported by stable, adequate and predictable financial contributions and operating on an equal footing with other UN specialized agencies» (par. 51 alt.). Lo *Zero Draft* è consultabile presso il sito www.unccd2012.org.

³³ Decisione 27/1 (UNEP/GC.27/17). È appena il caso di ricordare come l'Assemblea Generale, stabilendo la *membership* universale del Consiglio d'amministrazione dell'UNEP, si sia riferita all'utilizzo temporaneo, ad opera del Consiglio medesimo, delle regole di procedura applicabili e anche delle regole e delle prassi dell'Assemblea, «pending the adoption of its new rules» (risoluzione n. 67/213 del 21 dicembre 2012, par. 4, lett. b).

³⁴ Decisione 27/2 (UNEP/GC.27/17).

³⁵ Risoluzione 1/2 (UNEP/EA.1/10). Nella sua versione definitiva, il regolamento di procedura si compone di settantadue disposizioni, ripartite in quattordici sezioni. Queste ultime sono rispettivamente dedicate alle sessioni dell'UNEA; all'ordine del giorno; alla rappresentanza ed alle credenziali; al *Bureau* dell'UNEA; al segretariato; allo svolgimento del dibattito; al meccanismo di voto; ai comitati, ai gruppi di lavoro ed agli organi sussidiari dell'UNEA; alle lingue di lavoro ed agli archivi; alle sedute pubbliche e private; alla partecipazione di Stati che non sono membri dell'UNEA; alla partecipazione degli Istituti specializzati, dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica, degli organi delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni intergovernative; alla partecipazione di osservatori delle organizzazioni internazionali non governative; agli emendamenti ed alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento di procedura.

³⁶ Art. 1 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

³⁷ Art. 5 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

³⁸ Art. 27 del Regolamento di procedura dell'UNEA. La disposizione richiama la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 2997(XXVII) del 15 dicembre 1972.

relativi organi sussidiari³⁹. Ciascuno dei membri dell'UNEA dispone di un voto⁴⁰, salvo che non sia diversamente stabilito, essa adotta le proprie decisioni a maggioranza dei membri presenti e votanti⁴¹. Ai fini del raggiungimento della prevista maggioranza, non rilevano invece le astensioni⁴².

Un aspetto che il regolamento di procedura corrobora particolarmente risiede nella trasparenza dei lavori dell'UNEA e nell'ampia partecipazione ad essi, aperta anche ad enti altri rispetto agli Stati membri. Di regola le sedute dell'UNEA, così come dei suoi organi sussidiari o dei suoi comitati e gruppi di lavoro, sono pubbliche; per quanto possibile, esse devono essere trasmesse in via elettronica⁴³. Inoltre, il regolamento prevede la possibilità per uno Stato membro dell'ONU, di un Istituto specializzato o dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (IAEA), di partecipare ai lavori dell'UNEA, ancorché esso non ne sia parte⁴⁴; tuttavia, la rilevanza pratica di detta previsione ci appare dubbia, attesa la *membership* universale dell'UNEA. Il regolamento disciplina la medesima possibilità di partecipazione anche con riguardo ai rappresentanti degli Istituti specializzati dell'ONU, dell'IAEA, dei competenti organi delle Nazioni Unite e di determinate organizzazioni internazionali⁴⁵, nonché rispetto agli osservatori designati da talune organizzazioni internazionali non governative⁴⁶. Tuttavia, solamente gli Stati non membri dell'UNEA, pur non disponendo del diritto di voto, godono della titolarità a partecipare *proprio motu* e ad avanzare proposte che, su richiesta di un membro dell'UNEA, possono poi essere sottoposte a votazione⁴⁷; è invece subordinata all'invito del Presidente dell'UNEA la partecipazione dei restanti soggetti menzionati, ai quali è concesso presentare solamente esposizioni scritte destinate alla circolazione interna, non già proposte di decisioni⁴⁸.

Nella prospettiva del potenziamento dell'UNEP, alla luce del documento *The Future We Want*⁴⁹ e di quanto precedentemente dichiarato dall'Assemblea Generale⁵⁰, il Consiglio d'amministrazione ha affidato al Comitato dei rappresentanti permanenti, cui è stato affiancato un sottocomitato⁵¹, varie nuove funzioni da svolgere tra le sessioni del futuro organo apicale dell'UNEP, tra cui si enumerano, *inter alia*, la partecipazione all'elaborazione dell'ordine del giorno e la predisposizione delle decisioni dell'organo di vertice dell'UNEP, così come il controllo sulla loro attuazione⁵². Il *Global Ministerial Environment Forum* è stato invece sciolto⁵³. Inoltre, il Consiglio ha stabilito che il *Bureau* del venturo organo di vertice del-

³⁹ Art. 29 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁰ Art. 48 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴¹ Art. 49, par. 1, del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴² Art. 49, par. 2, del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴³ Art. 67 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁴ Art. 68 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁵ Art. 69 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁶ Art. 70 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁷ Art. 68 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁸ Articoli 69 e 70 del Regolamento di procedura dell'UNEA.

⁴⁹ Decisione 27/2, 1° cpv.

⁵⁰ Decisione 27/2, 2° cpv.

⁵¹ Decisione 27/2, par. 11.

⁵² Decisione 27/2, par. 9.

⁵³ Decisione 27/2, par. 4. È appena il caso di ricordare che nella risoluzione 67/213 del 21 dicembre 2012, par. 4, lett. b), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva richiesto al Consiglio d'amministrazione di decidere sul futuro del *Global Ministerial Environment Forum*.

l'UNEP sarebbe stato composto da dieci membri, che ne riflettessero l'universalità, secondo un'equa distribuzione geografica⁵⁴. Occorre evidenziare l'insistenza del Consiglio d'amministrazione sull'attiva partecipazione dei rilevanti *stakeholders* e della società civile nell'ambito dei lavori sia del futuro ente apicale dell'UNEP⁵⁵, sia del Comitato dei rappresentanti permanenti⁵⁶. Il Consiglio ha peraltro espresso il proprio impegno per un rafforzamento delle funzioni dell'UNEP presso sia la sede centrale, a Nairobi⁵⁷, sia le diramazioni regionali, specie allo scopo di assistere gli Stati nella realizzazione dei programmi e delle politiche di tutela dell'ambiente sul piano domestico⁵⁸. Esattamente nell'ottica di un'azione decentralizzata, il Consiglio d'amministrazione ha evidenziato la rilevanza dei *forum* ministeriali sull'ambiente di livello regionale, rispetto ai quali l'UNEP svolge il ruolo di segretariato⁵⁹.

4. *Sostanze chimiche e gestione dei rifiuti.* - Nel biennio in discorso, l'UNEP ha affrontato il problema delle ripercussioni di sostanze chimiche e rifiuti sull'ambiente. Invero, nel documento finale della *United Nations Conference on Sustainable Development* del 2012 era stato annunciato l'obiettivo del raggiungimento di una saggia gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti pericolosi entro il 2020⁶⁰.

Il Consiglio d'amministrazione si è rivolto non solamente agli Stati, bensì più ampiamente a tutti gli *stakeholders* coinvolti, incoraggiando gli uni e gli altri all'effettiva promozione di alternative più salubri alle sostanze chimiche, nonché all'adozione di misure di prevenzione per gli incidenti industriali e l'accidentale rilascio od emissione di sostanze chimiche⁶¹. Più specificamente, il Consiglio ha invitato ogni *stakeholder* a supportare un'avveduta gestione di sostanze chimiche e rifiuti, anche nella più ampia ottica dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà⁶². Gli Stati, che ancora non ne fossero parti, sono stati invece invitati a ratificare i trattati multilaterali su sostanze chimiche e rifiuti, ed i Paesi già contraenti a darne piena esecuzione⁶³. Nel 2014 l'UNEA ha quindi rimarcato la rilevanza dell'osservanza degli esistenti impegni in materia, a livello interno, regionale ed internazionale⁶⁴.

L'UNEA si è altresì occupata di specifiche sostanze chimiche, quali il piombo, il cadmio⁶⁵ e il mercurio⁶⁶. In particolare, nel biennio 2013-2014 l'UNEP ha svolto

⁵⁴ Decisione 27/2, par. 6.

⁵⁵ Decisione 27/2, par. 7.

⁵⁶ Decisione 27/2, par. 10.

⁵⁷ Decisione 27/2, par. 13.

⁵⁸ Decisione 27/2, par. 14.

⁵⁹ Decisione 27/2, par. 15.

⁶⁰ Risoluzione 1/5, 1° cpv. del preambolo (UNEP/EA.1/10); decisione 27/12, 1° e 2° cpv. del preambolo, e sez. I, par. 1 (UNEP/GC.27/17). Del documento *The Future We Want* sono dedicati alla gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti i paragrafi 213-223 (A/CONF.216/L.1).

⁶¹ Decisione 27/12, sez. I, par. 5.

⁶² Decisione 27/12, sez. I, par. 2. Peraltro, nella sessione del 2014 l'Assemblea dell'UNEP ha esattamente rimarcato come la saggia gestione di sostanze chimiche e rifiuti costituisca «an essential and integral cross-cutting element of sustainable development» sia «of great relevance to the sustainable development agenda» (risoluzione 1/5, par. 13, UNEP/EA.1/10).

⁶³ Decisione 27/12, sez. I, par. 6.

⁶⁴ Risoluzione 1/5, par. 4.

⁶⁵ Decisione 27/12, sez. II.

⁶⁶ Decisione 27/12, sez. III.

un'intensa opera di promozione della *Minamata Convention on Mercury*, che proprio sotto i suoi auspici era stata negoziata⁶⁷. Il Consiglio d'amministrazione ha richiesto la convocazione di una conferenza dei plenipotenziari per l'apertura alla firma della Convenzione medesima⁶⁸, invitando gli Stati e le organizzazioni regionali d'integrazione economica alla sua ratifica⁶⁹.

Conclusa il 10 ottobre 2013⁷⁰, la *Minamata Convention* non è però ancora vigente, ad onta degli sforzi tesi alla sua entrata in vigore ed alla sua esecuzione, anche provvisoria: il Consiglio d'amministrazione ha invitato Stati ed organizzazioni regionali d'integrazione economica a predisporre quanto necessario per la ratifica e l'attuazione della Convenzione⁷¹, e ha altresì offerto l'istituzione di un segretariato provvisorio⁷². Inoltre, il Consiglio d'amministrazione ha esortato anche organizzazioni non governative ed esponenti del settore privato ad agevolare l'entrata in vigore e l'esecuzione della *Minamata Convention*, nonché alla predisposizione delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione dei provvedimenti provvisori⁷³. Con l'entrata in vigore della Convenzione si prospetterebbe uno dei casi in cui gli sforzi dell'UNEP contribuiscono, seppur indirettamente, alla promozione della salvaguardia internazionale dell'ambiente attraverso strumenti non già di *soft law*, bensì vincolanti⁷⁴.

5. *Qualità delle acque*. - Nel biennio in disamina, la qualità delle acque ha rappresentato oggetto di peculiare attenzione da parte dell'UNEP, che ha diretto i propri sforzi sia al perseguimento di nuovi obiettivi, sia al rafforzamento dell'attività già in essere.

Per quanto attiene alle recenti aspirazioni che l'UNEP si prefigge, nel 2013 il Consiglio d'amministrazione ha promosso l'elaborazione di linee guida sulla qualità delle acque internazionali rispetto agli ecosistemi, riscontrando delle lacune in materia⁷⁵. A tal fine, il Consiglio ha richiesto al Direttore esecutivo di redigere delle *guidelines*, d'un canto in considerazione delle informazioni già esistenti, dall'altro per un aggiornamento dei dati sulla gestione delle acque⁷⁶. Il Direttore dovrà collaborare con gli Stati, gli istituti scientifici, le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, nonché ogni rilevante *stakeholder*, specie dei Paesi sviluppati⁷⁷. Il Consiglio ha dunque invitato i menzionati soggetti ed individui ad un'attiva partecipazione ai

⁶⁷ Tra i contributi dottrinali sulla *Minamata Convention* segnaliamo SELIN, *Global Environmental Law and Treaty-Making on Hazardous Substances: The Minamata Convention and Mercury Abatement*, in *Global Environmental Politics*, 2014, 1 ss.; TEMPLETON, KOHLER, *Implementation and Compliance under the Minamata Convention on Mercury*, in *RECIEL*, 2014, 211 ss.; BUCCELLA, *Can the Minamata Convention on Mercury Solve Peru's Illegal Artisanal Gold Mining Problem?*, in *Yearbook IEL*, 2014, 166 ss.

⁶⁸ Decisione 27/12, sez. III, par. 2.

⁶⁹ Decisione 27/12, sez. III, par. 3.

⁷⁰ Risoluzione 1/5, par. 13.

⁷¹ Decisione 27/12, sez. III, par. 4.

⁷² Decisione 27/12, sez. III, paragrafi 5-8.

⁷³ Decisione 27/12, sez. III, par. 10.

⁷⁴ In proposito, si veda *supra*, testo corrispondente alla nota 4.

⁷⁵ Precisamente, il Consiglio d'amministrazione ha osservato come, a fronte della disponibilità di linee-guida internazionali circa la qualità dell'acqua potabile, il drenaggio in agricoltura, nonché il riutilizzo dell'acqua ed argomenti analoghi, ne mancassero appunto relativamente alla qualità delle acque internazionali (decisione 27/3, 7° cpv., UNEP/GC.27/17).

⁷⁶ Decisione 27/3, par. 1.

⁷⁷ *Ibidem*.

lavori⁷⁸, anche attraverso un loro supporto a livello sia tecnico che finanziario⁷⁹. Negli auspici dell'UNEP, le linee guida così delineate fungeranno da ausilio allo sviluppo di parametri e politiche negli ordinamenti giuridici interni; nondimeno, come specifica il Consiglio d'amministrazione, l'applicazione delle *guidelines* riposerà evidentemente sulla volontà degli Stati⁸⁰: si conferma così il carattere *soft* degli atti dell'UNEP, da cui principalmente deriverebbe la debolezza della relativa azione⁸¹. Il 20 settembre 2014 un progetto preliminare di *International Water Quality Guidelines for Ecosystems* è stato finalmente adottato dall'UNEP⁸².

Allo scopo di un consolidamento dei propri sforzi, nel 2014 l'UNEA si è specialmente concentrata sul Programma sull'acqua del *Global Environment Monitoring System (GEMS/Water Programme)*, il cui mandato è stato appunto riconfermato⁸³. In primo luogo, l'UNEA ha rimarcato l'idoneità dell'UNEP e del Programma sull'acqua del GEMS a supportare, attraverso dati ed informazioni rilevanti, il perseguimento degli obiettivi connessi alla qualità dell'acqua ed alla sua salvaguardia dall'inquinamento⁸⁴. In detta prospettiva, l'Assemblea ha evidenziato il ruolo del Programma sull'acqua del GEMS ai fini del *World Water Quality Assessment Report*, appunto per quanto attiene alla raccolta delle pertinenti informazioni⁸⁵.

In secondo luogo, rilevando la necessità di un miglioramento del funzionamento del Programma sull'acqua del GEMS, l'UNEA ha invitato alla collaborazione gli Stati membri, le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, la comunità scientifica internazionale e i rilevanti *partners e stakeholders*, anche sotto il profilo finanziario⁸⁶. Specialmente, l'Assemblea ha rivolto il proprio incoraggiamento agli Stati membri, esortati a contribuire allo sviluppo delle capacità del *Water Programme*, a migliorare i sistemi di monitoraggio delle acque e a realizzare lo scambio di tecnologie ad ausilio dei meccanismi di valutazione nazionali, regionali od internazionali⁸⁷. I *partners* del Programma sono stati precipuamente incoraggiati alla standardizzazione dei dati afferenti alla qualità dell'acqua, nell'ambito della loro raccolta, della loro analisi, della loro gestione e della loro circolazione⁸⁸.

Nella prospettiva del miglioramento del funzionamento del Programma sull'acqua del GEMS, l'UNEA ha conferito un ruolo centrale al Direttore esecutivo, cui essa ha richiesto di collaborare con gli Stati membri per l'individuazione di ulteriori obiettivi, nonché di accertarsi della disponibilità delle risorse necessarie per

⁷⁸ Decisione 27/3, par. 2.

⁷⁹ Decisione 27/3, par. 3.

⁸⁰ Decisione 27/3, par. 1.

⁸¹ Sul punto, si veda più in generale *supra*, testo corrispondente alla nota 4.

⁸² Le *International Water Quality Guidelines for Ecosystems (IWQGES)* sono consultabili presso il sito ufficiale dell'UNEP.

⁸³ Risoluzione 1/9, par. 10 (UNEP/EA.1/10). È appena il caso di ricordare che il Programma sull'acqua del *Global Environment Monitoring System* persegue una duplice aspirazione: d'un canto, il miglioramento delle capacità degli Stati partecipanti rispetto al monitoraggio ed alla valutazione della qualità delle acque, dall'altro l'accertamento dello stato attuale e delle tendenze della qualità delle acque a livello regionale e mondiale. Per un approfondimento sul *GEMS/Water Programme* si segnala il sito internet www.gemstat.org.

⁸⁴ Risoluzione 1/9, par. 2.

⁸⁵ Risoluzione 1/9, par. 3.

⁸⁶ Risoluzione 1/9, par. 4.

⁸⁷ Risoluzione 1/9, par. 9.

⁸⁸ Risoluzione 1/9, par. 8.

la realizzazione del *GEMS/Water Programme*⁸⁹. Una collaborazione non solo con gli Stati, bensì anche con gli Istituti specializzati delle Nazioni Unite e con altri rilevanti enti ed organizzazioni, è stata altresì domandata al Direttore esecutivo allo scopo sia di elaborare una permanente piattaforma di dati per il GEMS, sia di supportare *UNEP Live*⁹⁰ e le politiche di sviluppo sostenibile⁹¹. L'UNEA ha altresì richiesto al Direttore esecutivo di predisporre il progetto di un aggiornato Programma sull'acqua del GEMS, affinché esso possa essere proposto per l'adozione: la bozza dovrà indicare sia le relative spese, sia il coordinamento con la futura agenda dell'UNEP⁹².

6. *Sviluppo sostenibile*. - Nel biennio 2013-2014, l'UNEP ha conferito precipua pregnanza all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. In effetti, è appena il caso di ricordare che la già citata Conferenza di Rio de Janeiro del 2012 era appunto intitolata allo sviluppo sostenibile: è esattamente dal documento *The Future We Want* che prendono le mosse gli sforzi dell'UNEP in tema di sviluppo sostenibile, per quanto specialmente concerne sia il consumo e la produzione sostenibili, sia la *green economy*.

Il fondamento dell'impegno dell'UNEP rispetto a consumo e produzione sostenibili risiede nel relativo piano decennale previsto in *The Future We Want*: il *10-year framework of programmes on sustainable consumption and production*⁹³, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con l'approvazione del documento finale della Conferenza⁹⁴. Coerentemente col menzionato piano, il Consiglio d'amministrazione ha richiesto al Direttore esecutivo di predisporre quanto necessario perché l'UNEP funga da segretariato del *10-year framework*⁹⁵, al cui vertice si dovrebbe, conseguentemente, proprio il Direttore esecutivo dell'UNEP. Così, il Consiglio d'amministrazione ha autorizzato il Direttore all'esecuzione delle azioni disposte dal *10-member board* del piano decennale⁹⁶ e alla presentazione di rapporti biennali al Consiglio Economico e Sociale dell'ONU, quale organo *ad interim* del piano medesimo⁹⁷. Inoltre, ai fini dell'attuazione del programma decennale, il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP ha domandato al Direttore esecutivo di promuovere la cooperazione con gli Stati membri e con ogni rilevante

⁸⁹ Risoluzione 1/9, par. 5.

⁹⁰ Presso il sito internet uneplive.unep.org, lo strumento *UNEP-Live* consente di reperire informazioni sull'ambiente relativamente a singoli Stati, ad intere regioni ovvero al mondo tutto, permettendo altresì una ricerca per temi, segnatamente attraverso un'analisi integrata di qualità dell'aria, salute e cambiamento climatico; impatto delle emissioni e cambiamento climatico; obiettivi ambientali globali; diffusione dei progetti dell'UNEP. Sulla piattaforma *UNEP-Live* è anche possibile condurre una specifica ricerca sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

⁹¹ Risoluzione 1/9, par. 6.

⁹² Risoluzione 1/9, par. 7.

⁹³ Dedicato al *10-year framework of programmes on sustainable consumption and production* è segnatamente il par. 226 di *The Future We Want* (A/CONF.216/L.1), in cui opportunamente si richiama il documento ove il piano decennale veniva enunciato: l'allegato alla lettera del 18 giugno 2012 indirizzata dal Rappresentante permanente del Brasile presso le Nazioni Unite al Segretario generale della Conferenza delle Nazioni Unite su sviluppo sostenibile (A/CONF.216/5).

⁹⁴ Decisione 27/7, 3° cpv. (UNEP/GC.27/17). Trattasi della risoluzione dell'Assemblea Generale n. 66/288 del 27 luglio 2012.

⁹⁵ Decisione 27/7, par. 1.

⁹⁶ Decisione 27/7, par. 2. Il *10-member board* del Programma decennale su consumo e produzione sostenibili è stato stabilito dall'Assemblea Generale con risoluzione 67/203 del 21 dicembre 2012. Esso si compone di due membri per ciascuno dei cinque gruppi regionali delle Nazioni Unite.

⁹⁷ Decisione 27/7, par. 3.

organizzazione internazionale e *stakeholder*, nonché con gli Istituti specializzati delle Nazioni Unite, attraverso l'istituzione di un gruppo di coordinamento *ad hoc*⁹⁸. Specularmente, gli Stati, il settore privato e la società civile sono stati esortati dal Consiglio d'amministrazione ad un'attiva partecipazione, attraverso l'attuazione del *10-year framework of programmes* e la cooperazione con i relativi organi, *i.e.* il *10-member board* ed il segretariato⁹⁹. Il Consiglio d'amministrazione ha altresì incoraggiato Governi, agenzie di sviluppo e settore privato a contribuire al fondo fiduciario del piano decennale, istituito dall'UNEP¹⁰⁰.

Come dianzi anticipato, in aggiunta a consumo e produzione sostenibili, oggetto dell'attenzione dell'UNEP è stata altresì la *green economy*¹⁰¹, nell'alveo non solo dello sviluppo sostenibile, bensì anche dell'eradicazione della povertà¹⁰². Confermando quanto già enunciato in *The Future We Want*¹⁰³, il Consiglio d'amministrazione ha precipuamente evidenziato la varietà di approcci, visioni, modelli e strumenti per il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, conformemente con circostanze e priorità specifiche di ogni Stato¹⁰⁴. In detta prospettiva, il Consiglio d'amministrazione ha valutato positivamente l'impegno di certi Paesi nella promozione della *green economy*, appunto sulla base delle proprie particolarità¹⁰⁵, invitando inoltre il Direttore esecutivo dell'UNEP, anche in considerazione delle risorse disponibili, alla raccolta ed alla divulgazione delle informazioni afferenti ai diversi metodi di realizzazione della *green economy*, allo scopo di una loro condivisione tra gli Stati¹⁰⁶. Infine, più in generale, il Consiglio d'amministrazione ha esortato tutti gli Stati all'attuazione della *green economy*¹⁰⁷.

Si registra nel 2014 una valorizzazione ancora più intensa della varietà degli approcci allo sviluppo sostenibile e all'eradicazione della povertà: a tale diversità è intitolata una risoluzione dell'UNEA¹⁰⁸. Ivi, è stata richiesta al Direttore esecutivo l'organizzazione di un *workshop* sul tema¹⁰⁹, così come l'elaborazione di un rapporto sulla divergenza delle prospettive di sostenibilità ambientale, sulla scorta delle informazioni il cui reperimento era stato disposto il precedente anno¹¹⁰. Inoltre, l'Assemblea ha domandato al Direttore esecutivo di predisporre una guida sulla

⁹⁸ Decisione 27/7, par. 5.

⁹⁹ Decisione 27/7, paragrafi 4 e 6.

¹⁰⁰ Decisione 27/7, par. 7. L'istituzione del fondo fiduciario da parte dell'UNEP era già previsto dal *10-year framework of programmes*, come ricordato dal Consiglio d'amministrazione (ivi, 4° cpv.).

¹⁰¹ Per un più generale approfondimento sull'azione dell'UNEP in materia di *green economy* si rimanda alla pagina dell'UNEP ad essa specificamente dedicata: www.unep.org/greeneconomy.

¹⁰² Lo stesso Consiglio d'amministrazione ha osservato che nel 2011 l'UNEP aveva adottato un rapporto appunto dedicato alla *green economy*, ed intitolato *Towards a Green Economy – Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* (decisione 27/8, 3° cpv., UNEP/GC.27/17).

¹⁰³ Decisione 27/8, 2° cpv. L'intera sez. III di *The Future We Want* si occupa della *green economy*, nella precipua ottica dello sviluppo sostenibile e dell'eradicazione della povertà.

¹⁰⁴ Decisione 27/8, par. 2. In particolare, si legge nel par. 59 del documento *The Future We Want* che «each country can choose an appropriate approach in accordance with national sustainable development plans, strategies and priorities».

¹⁰⁵ Decisione 27/8, par. 1.

¹⁰⁶ Decisione 27/8, par. 3.

¹⁰⁷ Decisione 27/8, par. 4.

¹⁰⁸ Trattasi della risoluzione n. 1/10 (UNEP/EA.1/10), il cui titolo recita «[d]ifferent visions, approaches, models and tools to achieve environmental sustainability in the context of sustainable development and poverty eradication».

¹⁰⁹ Risoluzione 1/10, par. 2.

¹¹⁰ Risoluzione 1/10, par. 1.

differenza di visioni, metodi, modelli e strumenti relativi allo sviluppo sostenibile e all'eradicazione della povertà, provvedendone alla pubblicità¹¹¹; esso dovrà altresì tener conto della varietà *de qua* nelle rilevanti consultazioni¹¹² e nell'elaborazione della *post-2015 development agenda*¹¹³. Nondimeno, dalla risoluzione emerge che l'UNEA stessa è consapevole di come l'attuazione della *green economy*, ed in particolare dell'approccio *Living Well in balance and harmony with Mother Earth*, riposi in definitiva sulla volontà degli Stati¹¹⁴; si tratterebbe di un'ulteriore conferma di come il carattere non vincolante degli atti dell'UNEP ne infici l'azione.

7. *Tutela degli ecosistemi e della biodiversità.* - Nel biennio in esame, l'UNEP ha dedicato particolare attenzione alla salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità. A tal fine, esso ha sia promosso strumenti di portata generale, sia affrontato specifiche questioni.

Per quanto concerne lo sviluppo degli strumenti di protezione degli ecosistemi, nel 2013 il Consiglio d'amministrazione si è specialmente occupato dell'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, istituito l'anno precedente¹¹⁵. Il Consiglio ha richiesto al Direttore esecutivo di occuparsi del segretariato della Piattaforma, nonché della relativa organizzazione amministrativa ed istituzionale¹¹⁶, conformemente con quanto domandato dalla sessione plenaria dell'*Intergovernmental Platform*¹¹⁷. Attribuendo una peculiare rilevanza all'operatività del segretariato della Piattaforma, il Consiglio d'amministrazione ha richiesto al Direttore esecutivo di concludere un *host country agreement* con la Germania, affinché la sede del segretariato medesimo si stabilisse a Bonn¹¹⁸, e di adottare ogni misura necessaria per il suo funzionamento nel breve periodo¹¹⁹. Più ampiamente, il Consiglio d'amministrazione ha domandato al Direttore esecutivo di proporre suggerimenti per lo sviluppo del programma iniziale di lavoro della Piattaforma¹²⁰, e di proseguire la raccolta dei contributi finanziari a tale scopo, fino al momento dell'istituzione del relativo fondo fiduciario¹²¹. Ancora, il Direttore esecutivo dovrà stabilire una collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), con l'Organizzazione per l'ali-

¹¹¹ Risoluzione 1/10, par. 3.

¹¹² Risoluzione 1/10, par. 4.

¹¹³ Risoluzione 1/10, par. 5.

¹¹⁴ Risoluzione 1/10, par. 1. Segnatamente, l'UNEA ha esortato i «countries that wish to do so» alla realizzazione dell'ottica del *Living Well in balance and harmony with Mother Earth* (enfasi aggiunta).

¹¹⁵ L'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* è stata istituita il 21 aprile 2012. Tra le funzioni cardinali della Piattaforma è d'uopo ricordare il soddisfacimento delle richieste degli Stati, anche trasmesse attraverso gli organi di vertice dei rilevanti trattati multilaterali a tutela dell'ambiente; l'identificazione e la valorizzazione delle principali informazioni necessarie per i politici; la promozione degli sforzi volti all'accrescimento delle conoscenze, pur senza lo svolgimento di ricerche proprie; le valutazioni sulla cognizione in tema di biodiversità ed ecosistemi; l'individuazione degli strumenti e dei metodi d'attuazione; la ricerca di finanziamento per le esigenze prioritarie. Al vertice della Piattaforma è la seduta plenaria degli Stati membri della Piattaforma medesima. Per un approfondimento sull'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* si rinvia al sito internet www.ipbes.net.

¹¹⁶ Decisione 27/4, par. 4 (UNEP/GC.27/17).

¹¹⁷ Decisione 27/4, par. 2.

¹¹⁸ Decisione 27/4, par. 6, lett. a).

¹¹⁹ Decisione 27/4, par. 6, lett. b).

¹²⁰ Decisione 27/4, par. 8.

¹²¹ Decisione 27/4, par. 7.

mentazione e l'agricoltura (FAO) e con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), al fine di creare un collegamento istituzionale con la Piattaforma¹²². Rispetto all'attuazione dei descritti incarichi, il Direttore esecutivo dovrà elaborare un rapporto¹²³.

Nel 2014, l'UNEP ha altresì promosso un modello di adattamento alle ripercussioni del cambiamento climatico che tenga conto dell'ecosistema e della collettività: tutti gli Stati sono stati invitati a prevedere e migliorare tale approccio nelle loro politiche nazionali¹²⁴, considerando anche le pratiche e le conoscenze indigene e tradizionali¹²⁵. Inoltre, gli Stati che ne avessero la possibilità sono stati esortati a continuare a supportare lo sviluppo e l'attuazione dei programmi, dei progetti e delle politiche per la risposta agli effetti del cambiamento climatico¹²⁶. Coerentemente, l'UNEP ha richiesto al Direttore esecutivo di continuare a supportare i Paesi in via di sviluppo, su loro istanza, nell'adattamento alle conseguenze del cambiamento climatico¹²⁷, nonché di proseguire la collaborazione con l'UNDP ed altre rilevanti organizzazioni ed istituzioni, affinché l'ecosistema venga considerato nei programmi nazionali di adattamento al cambiamento climatico¹²⁸. Sui pertinenti progressi il Direttore esecutivo dovrà presentare un rapporto all'UNEP¹²⁹.

7.1. Segue: *in particolare, la salvaguardia dell'ecosistema dei mari e degli oceani*. - In aggiunta a temi di ampio respiro circa la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, l'attività dell'UNEP si è altresì diretta alla trattazione di peculiari problemi in materia. Segnatamente, sono state affrontate questioni legate all'ecosistema marino e oceanico ed al commercio illecito di piante ed animali selvatici.

Nel 2013, il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP ha esortato gli Stati all'attuazione dei propri impegni, assunti anche in occasione della Conferenza di Rio de Janeiro del 2012, ai fini sia della salvaguardia e del recupero degli ecosistemi nei mari e negli oceani, sia del mantenimento della relativa biodiversità. A tale scopo sono state suggerite l'adozione di un *ecosystem approach* e l'osservanza del principio precauzionale¹³⁰ nello svolgimento di attività aventi un impatto sull'ambiente marino, conformemente con le tre dimensioni in cui si articola il concetto di sviluppo sostenibile¹³¹: sviluppo economico, salvaguardia dell'ambiente e sviluppo sociale. Ad onta dell'ampio tenore della descritta esortazione, il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP ha specialmente rivolto la propria attenzione agli strumenti regionali a tutela dell'ambiente marino, da cui esso ha quindi preso le mosse nell'adozione delle raccomandazioni per gli Stati, così come nella determinazione

¹²² Decisione 27/4, par. 5.

¹²³ Decisione 27/4, par. 9.

¹²⁴ Risoluzione 1/8, par. 2 (UNEP/EA.1/10).

¹²⁵ Risoluzione 1/8, par. 3.

¹²⁶ Risoluzione 1/8, par. 6.

¹²⁷ Risoluzione 1/8, par. 1.

¹²⁸ Risoluzione 1/8, par. 5.

¹²⁹ Risoluzione 1/8, par. 7.

¹³⁰ Come noto, in virtù del principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, l'approccio precauzionale prevede che «[w]here there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation».

¹³¹ Decisione 27/6, par. 1 (UNEP/GC.27/17).

dei pertinenti obiettivi affidati al Direttore esecutivo. Nello specifico, il Consiglio d'amministrazione ha invitato proprio gli Stati parti di convenzioni regionali a protezione dell'ambiente marino, ovvero di rilevanti programmi di azione, ad assumere un ruolo attivo, mediante la promozione della partecipazione a tali strumenti, il rafforzamento della necessaria *capacity-building*, ed il coinvolgimento, a livello domestico, di ogni rilevante branca, nell'intento di sviluppare una presenza statale intersettoriale¹³². Inoltre, gli Stati parti di convenzioni regionali o programmi di azione sul mare sono stati esortati ad avvalersi di tali strumenti come base per l'attuazione sia degli accordi multilaterali sull'ambiente sia di altre iniziative di carattere universale¹³³. Il Consiglio d'amministrazione ha quindi richiesto al Direttore esecutivo di sviluppare l'azione dell'UNEP sugli oceani, proprio in considerazione delle convenzioni regionali e dei programmi d'azione sul mare¹³⁴, nonché di coordinare gli sforzi dei rispettivi organi decisionali, pur nel rispetto della loro autonomia¹³⁵.

S' inserisce nell'alveo della promozione della protezione degli ecosistemi marini e della relativa biodiversità l'attenzione che, nel 2014, l'UNEP ha dedicato al problema dell'inquinamento marino provocato da plastica e microplastiche¹³⁶. In particolare, l'UNEP ha espresso la propria consapevolezza circa la gravità dei rischi posti dalla gestione e dallo smaltimento della plastica¹³⁷, per quanto specialmente concerne l'ambiente marino¹³⁸, anche in considerazione dell'ampia varietà di fonti delle microplastiche¹³⁹. Alla luce del quadro descritto, nonché del principio di precauzione¹⁴⁰, l'UNEP ha non solamente espresso il proprio apprezzamento per le iniziative e gli strumenti già in essere¹⁴¹, ma anche constatato l'esigenza sia di un approfondimento delle conoscenze e della ricerca in merito all'origine delle microplastiche ed al loro impatto su biodiversità, ecosistema marino e salute umana¹⁴², sia di un'azione urgente avverso i rifiuti in plastica e le microplastiche¹⁴³.

¹³² Decisione 27/6, par. 2, lett. a), c) e d).

¹³³ Decisione 27/6, par. 2, lett. b).

¹³⁴ Decisione 27/6, par. 3.

¹³⁵ Decisione 27/6, par. 4.

¹³⁶ Le ripercussioni di plastica e microplastiche sull'ecosistema marino sono state evidenziate esattamente dall'UNEP, che ha osservato come le microplastiche contribuiscano al trasferimento nell'ambiente marino di inquinanti organici persistenti, di altre sostanze tossiche e bioaccumulabili o di ulteriori contaminanti, inerenti nella plastica (risoluzione 1/6, par. 6, UNEP/EA.1/10).

¹³⁷ Risoluzione 1/6, par. 2.

¹³⁸ Risoluzione 1/6, par. 4.

¹³⁹ Risoluzione 1/7, par. 7 (UNEP/EA.1/10). Segnatamente, l'UNEP ha menzionato «the breakdown of plastic debris in the oceans, industrial emissions and sewage and run-off from the use of products containing microplastics» (ivi).

¹⁴⁰ Risoluzione 1/6, par. 1.

¹⁴¹ Segnatamente, l'UNEP ha menzionato l'istituzione del *Global Partnership on Marine Litter*, nel 2012, e la convocazione del relativo *forum* l'anno successivo (risoluzione 1/6, par. 9), nonché l'iniziativa del *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection* di elaborare un rapporto sulle microplastiche (risoluzione 1/6, par. 12), ed ancora il lavoro intrapreso dall'*International Whaling Commission* sulla valutazione delle ripercussioni dei rifiuti marini sui cetacei e l'adozione, da parte della X Conferenza degli Stati parti alla *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* di una risoluzione relativa alle conseguenze dei rifiuti in mari sulle specie migratorie (risoluzione 1/6, par. 13).

¹⁴² Risoluzione 1/6, par. 5. Specificamente, l'UNEP ha rimarcato l'acquisita conoscenza circa la possibilità che le microplastiche vengano ingerite dalla fauna e dunque introdotte nella catena alimentare, provocando conseguenze negative.

¹⁴³ Risoluzione 1/6, par. 8.

La necessità di un accrescimento delle conoscenze sul problema dell'inquinamento marino, provocato da rifiuti in plastica e dalle microplastiche, ha indotto l'UNEA a richiederne uno studio al Direttore esecutivo, in collaborazione con rilevanti istituzioni e *stakeholders*¹⁴⁴. Ai fini dell'elaborazione del menzionato studio, l'UNEA ha invitato alla collaborazione con il Direttore esecutivo i segretariati della Convenzione di Stoccolma sui *Persistent Organic Pollutants*¹⁴⁵, della Convenzione di Basilea sul *Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*¹⁴⁶, della *Convention on Biological Diversity*¹⁴⁷, della *Convention on Migratory Species*¹⁴⁸, nonché degli altri trattati regionali sul mare, insieme con le organizzazioni coinvolte nel controllo dell'inquinamento e nella gestione di sostanze chimiche e rifiuti¹⁴⁹. Più in generale, l'UNEA ha esortato gli Stati, le organizzazioni intergovernative, la comunità scientifica, le ONG, il settore privato e gli altri *stakeholders* a condividere con il Direttore esecutivo le informazioni rilevanti¹⁵⁰. Nondimeno, la concreta realizzazione dello studio parrebbe condizionata alla disponibilità di risorse economiche, atteso l'ampio invito alla contribuzione finanziaria che l'Assemblea ha rivolto a tutti coloro che ne avessero la possibilità¹⁵¹.

Coerentemente con la rilevata esigenza di un'azione urgente, l'UNEA ha raccomandato agli Stati e ad altri rilevanti attori, internazionali e non, sia la collaborazione con gli strumenti già in essere¹⁵², sia la diretta adozione di misure avverso l'inquinamento marino provocato da rifiuti in plastica e microplastiche¹⁵³. Il

¹⁴⁴ Risoluzione 1/6, par. 8. Specificamente, l'UNEA ha domandato al Direttore esecutivo l'elaborazione di uno studio che, sulla base delle esistenti conoscenze e dei più aggiornati lavori, individuasse le fonti principali dei rifiuti in plastica e delle microplastiche, determinasse le misure, le tecniche e le pratiche per prevenire e ridurre l'accumulo di microplastiche in mare, raccomandasse le azioni più urgenti, specificasse le aree di ricerca da approfondire maggiormente e si concentrasse soprattutto sulle priorità rilevate dal *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection*.

¹⁴⁵ La *Convention on Persistent Organic Pollutants* venne adottata a Stoccolma il 22 maggio 2001 ed è entrata in vigore il 17 maggio 2004. Per approfondimenti sulla Convenzione, si rinvia al sito www.pops.int.

¹⁴⁶ La *Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal* venne adottata a Basilea il 22 marzo 1989 ed è entrata in vigore il 5 maggio 1992. Per ulteriori informazioni sulla Convenzione, si rimanda al sito www.basel.int.

¹⁴⁷ La *Convention on Biological Diversity* venne adottata il 5 giugno 1992 a Rio de Janeiro ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Alla Convenzione sulla diversità biologica è dedicato il sito www.cbd.int.

¹⁴⁸ La *Convention on Migratory Species* venne conclusa a Bonn il 23 giugno 1979 ed è in vigore dal 1° novembre 1983. Per ulteriori raggugli sulla Convenzione si veda il sito www.cms.int.

¹⁴⁹ Risoluzione 1/6, par. 15.

¹⁵⁰ Risoluzione 1/6, par. 18.

¹⁵¹ Risoluzione 1/6, par. 19. Letteralmente, l'UNEA ha indirizzato il proprio invito all'ausilio economico a «those in a position to do so».

¹⁵² In particolare, l'UNEA ha incoraggiato gli Stati, le organizzazioni internazionali, le ONG, l'industria e gli altri attori rilevanti a cooperare con il *Global Partnership on Marine Litter* nell'attuazione della relativa Strategia *Honolulu*, nonché ad agevolare lo scambio d'informazioni attraverso la rete *online* sui rifiuti in mare (risoluzione 1/6, par. 3).

¹⁵³ Nello specifico, l'UNEA ha invitato sia gli Stati sia il settore privato alla promozione di una più saggia gestione della plastica e delle microplastiche (risoluzione 1/6, par. 16). L'Assemblea si è invece rivolta ai soli Stati nell'esortazione all'adozione di un'azione completa avverso l'inquinamento marino provocato da plastica e microplastiche (risoluzione 1/6, par. 17), valorizzando piani di gestione dei rifiuti di plastica in mare, quali il programma regionale adottato dagli Stati contraenti la *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean* ovvero il pressoché omonimo piano in attesa di approvazione da parte della Commissione della *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic* (risoluzione 1/6, par. 10).

Direttore esecutivo è tenuto a prestare il proprio ausilio agli Stati che lo richiedano, ai fini dello sviluppo e dell'attuazione dei programmi d'azione, su scala regionale ovvero nazionale, per la riduzione dei rifiuti in mare¹⁵⁴.

7.2. Segue: *il contrasto al commercio illegale di piante ed animali selvatici*. - Ancora, nell'ambito della protezione degli ecosistemi e della biodiversità, nel 2014 l'UNEP ha rivolto particolare attenzione al traffico illegale di piante e animali selvatici: l'UNEA ha dichiarato la propria determinazione a prevenire, combattere ed eliminare il problema¹⁵⁵, anche alla luce delle sue ripercussioni negative sullo sviluppo sostenibile¹⁵⁶. Essa ha inoltre indirizzato i propri sforzi al mantenimento dell'attenzione internazionale sulla questione¹⁵⁷, invitando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad occuparsene¹⁵⁸, nonché impegnandosi ad aggiornarsi sul tema¹⁵⁹. Più specificamente, l'Assemblea ha esortato gli Stati e le organizzazioni regionali d'integrazione economica all'attuazione dei rispettivi impegni nel contrasto al traffico di piante ed animali selvatici, alla mobilitazione di risorse economiche, al rafforzamento del quadro giuridico, al supporto delle comunità maggiormente danneggiate ed alla promozione di politiche di tolleranza zero, nella cornice di una cooperazione a livello interno, regionale ed internazionale¹⁶⁰. Infine, l'UNEA ha richiesto al Direttore esecutivo di analizzare le ripercussioni negative del traffico illegale di piante ed animali selvatici sull'ambiente, di continuare e rafforzare le rilevanti attività dell'UNEP, d'intensificare la collaborazione tra l'UNEP, l'*International Consortium on Combating Wildlife Crime*¹⁶¹ ed il *Secretary-General's Rule of Law Coordination and Resource Group* delle Nazioni Unite¹⁶², di sostenere gli Stati nell'attuazione della pertinente normativa, e di adottare un ruolo attivo nell'amministrazione dell'*African Elephant Fund*¹⁶³, allo scopo della realizzazione dell'*African*

¹⁵⁴ Risoluzione 1/6, par. 11.

¹⁵⁵ Risoluzione 1/3, par. 1 (UNEP/EA.1/10).

¹⁵⁶ Risoluzione 1/3, par. 6.

¹⁵⁷ Risoluzione 1/3, par. 7.

¹⁵⁸ Risoluzione 1/3, par. 5.

¹⁵⁹ Risoluzione 1/3, par. 11.

¹⁶⁰ Risoluzione 1/3, par. 2.

¹⁶¹ L'*International Consortium on Combating Wildlife Crime* nasce dalla collaborazione tra cinque organizzazioni internazionali, segnatamente l'organo di vertice della *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, l'INTERPOL, lo *United Nations Office on Drugs and Crime*, la Banca Mondiale e la *World Customs Organization*. Scopo del Consorzio è assicurare una risposta certa e coordinata contro chi perpetra crimini avverso flora e fauna selvaggia. Per un approfondimento si rinvia al sito della *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*: www.cites.org.

¹⁶² Il *Rule of Law Coordination and Resource Group* venne creato dal Segretario delle Nazioni Unite nel dicembre 2006, con il rapporto *Uniting our strengths: Enhancing United Nations support for the rule of law* (A/61/636; S/2006/980). Come suggerisce la sua denominazione, il Gruppo si occupa del coordinamento complessivo e della coerenza del sistema delle Nazioni Unite in materia di *rule of law*. Raggiugli ulteriori sono disponibili presso il sito www.unrol.org.

¹⁶³ L'*African Elephant Fund* venne stabilito dalla quattordicesima Conferenza degli Stati parti alla *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, tenutasi a L'Aja tra il 3 ed il 15 giugno 2007, in particolare con decisione 14.79. Esso rappresenta il meccanismo di finanziamento dell'*African Elephant Action Plan*, il cui Comitato seleziona i progetti meritevoli di finanziamento sulla base di una griglia di parametri di valutazione. Per più dettagliate informazioni circa il programma ed il relativo fondo, si rimanda principalmente al sito africanelephantfund.org.

*Elephant Action Plan*¹⁶⁴. Sull'attuazione degli enumerati compiti, il Direttore esecutivo dovrà presentare un rapporto all'UNEA¹⁶⁵.

8. *Tutela dell'ambiente atmosferico*. - Nel biennio 2013-2014, gli sforzi dell'UNEP nella tutela dell'ambiente atmosferico si sono specialmente concentrati sulla promozione della qualità dell'aria e del proprio ruolo in relazione al *Climate Technology Centre and Network*. Conviene soffermarsi su entrambi gli aspetti.

Per quanto concerne la qualità dell'aria, l'UNEA si è rivolta agli Stati e al Direttore esecutivo dell'UNEP. D'un canto, l'UNEA ha incoraggiato gli Stati al miglioramento della qualità dell'aria¹⁶⁶, alla predisposizione di rilevanti programmi ed al rispetto dei parametri stabiliti a livello nazionale, alla luce delle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) sulla qualità dell'aria, oltre che di ogni altra pertinente informazione¹⁶⁷. Inoltre, gli Stati sono stati invitati ad aderire ai trattati internazionali contro l'inquinamento atmosferico, laddove essi ancora non vi partecipassero¹⁶⁸. Dall'altro, l'UNEA ha richiesto al Direttore esecutivo d'intraprendere attività di *capacity-building* sulla qualità dell'aria¹⁶⁹, di considerare le possibilità di cooperazione in seno alle Nazioni Unite rispetto all'azione di contrasto all'inquinamento aereo¹⁷⁰, di agevolare l'attuazione degli esistenti progetti internazionali, supportati dall'UNEP, quanto alla determinazione dei problemi d'inquinamento atmosferico¹⁷¹. Se del caso, il Direttore esecutivo dovrà procedere ad una valutazione complessiva della questione della qualità dell'aria entro il 2016¹⁷².

In aggiunta a quanto illustrato, il *trait d'union* delle raccomandazioni indirizzate agli Stati e al Direttore esecutivo risiede nell'attenzione dell'UNEA alla garanzia dell'accesso del pubblico alle informazioni afferenti alla qualità dell'aria; ciò che parrebbe denotare una precipua preoccupazione dell'UNEP con riferimento alla disponibilità per il pubblico di dati sull'ambiente¹⁷³. La concentrazione dell'Assemblea sulla trasparenza delle informazioni in materia ambientale sarebbe altresì corroborata dal fatto che la raccomandazione sul punto è l'unica, all'interno della risoluzione in discorso, estesa pure alle organizzazioni internazionali, di carattere sia regionale sia universale. In particolare, l'UNEA ha invitato Stati ed organizzazioni internazionali a rendere i dati sulla qualità dell'aria agevolmente accessibili e comprensibili per il pubblico¹⁷⁴. Più ampiamente, l'UNEA ha domandato al Direttore esecutivo di diffondere notizie circa la salute pubblica ed i

¹⁶⁴ Risoluzione 1/3, par. 10, lettere a)-e).

¹⁶⁵ Risoluzione 1/3, par. 10, lett. f).

¹⁶⁶ Risoluzione 1/7, par. 1.

¹⁶⁷ Risoluzione 1/7, par. 2. Al 1987 risale la prima pubblicazione delle linee guida dell'OMS sulla qualità dell'aria. Esse vennero aggiornate nel 1997 e, da ultimo, nel 2005, perché tenessero conto dell'avanzamento della ricerca e delle conoscenze in materia. L'edizione del 2005 del *WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogendioxide and sulfurdioxide* è reperibile presso il sito ufficiale dell'OMS: www.who.int.

¹⁶⁸ Risoluzione 1/7, par. 7.

¹⁶⁹ Risoluzione 1/7, par. 5, lett. a).

¹⁷⁰ Risoluzione 1/7, par. 5, lett. c).

¹⁷¹ Risoluzione 1/7, par. 5, lett. d).

¹⁷² Risoluzione 1/7, par. 5, lett. e).

¹⁷³ Sulla più generale attenzione dedicata dall'UNEP all'accesso del pubblico alle informazioni in materia d'ambiente, si veda *infra*, par. 9.

¹⁷⁴ Risoluzione 1/7, par. 3.

rischi ambientali dell'inquinamento atmosferico¹⁷⁵. Ancora, esattamente nella prospettiva della divulgazione di informazioni, l'UNEP ha invitato gli Stati a condividere con il Segretariato dell'UNEP e con gli altri Stati membri i risultati e le esperienze delle rispettive azioni per il miglioramento della qualità dell'aria, intraprese conformemente con le raccomandazioni dell'Assemblea medesima¹⁷⁶. Al Direttore esecutivo è stata dunque richiesta la redazione di un rapporto sulle informazioni fornite dagli Stati¹⁷⁷.

Per quanto riguarda il *Climate Technology Centre and Network*¹⁷⁸, nel 2013 il Consiglio d'amministrazione ha preso atto della decisione degli Stati parti della *Framework Convention on Climate Change*, in base alla quale l'UNEP era stato collocato al vertice delle istituzioni *partners* e designato come ospite del menzionato Centro per un iniziale periodo di cinque anni¹⁷⁹. Coerentemente, il Consiglio d'amministrazione ha autorizzato il Direttore esecutivo al compimento di quanto necessario per l'operatività del *Climate Technology Centre and Network*¹⁸⁰ e per la prima riunione del relativo consiglio consultivo¹⁸¹. Il Direttore esecutivo sarà altresì competente per la firma del rilevante protocollo d'intesa con il Segretario esecutivo della *Framework Convention on Climate Change*¹⁸².

9. *Il principio 10 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo: la partecipazione del pubblico ai processi decisionali ed il suo accesso alle informazioni ed alle istanze giudiziarie.* - Nel biennio *de quo*, l'UNEP ha dedicato particolare attenzione al principio 10 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, che in materia ambientale consacra il diritto di accesso alle informazioni, il diritto di partecipazione ai processi decisionali ed il diritto di accesso ai procedimenti giudiziari ed amministrativi¹⁸³. Di più, sembrerebbe che il principio abbia assunto una crescente importanza, venendo alla sua realizzazione intitolata una risoluzione del-

¹⁷⁵ Risoluzione 1/7, par. 5, lett. b).

¹⁷⁶ Risoluzione 1/7, par. 4.

¹⁷⁷ Risoluzione 1/7, par. 7.

¹⁷⁸ Il *Climate Technology Centre and Network* è stato istituito nel dicembre 2010 con decisione 1/CP.16 della Conferenza degli Stati parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (FCCC/CP/2010/7/Add.1). Il nome dell'ente si spiega alla luce della sua duplice articolazione: d'un canto un centro, sito nella *UN City* di Copenhagen, dall'altro una rete mondiale di organizzazioni: il centro coordina e dirige il *network*. Il *Climate Technology Centre and Network* si occupa di fornire assistenza tecnica agli Stati in via di sviluppo, che la richiedano, al fine del trasferimento delle tecnologie sul clima; inoltre, esso assicura l'accesso alle informazioni ed alle conoscenze rilevanti, sviluppando la collaborazione tra i portatori di interessi in tema di tecnologia e clima. Ulteriori dettagli circa il *Climate Technology Centre and Network* sono reperibili presso il sito www.ctc-n.org.

¹⁷⁹ Decisione 27/10, par. 1 (UNEP/GC.27/17).

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Decisione 27/10, par. 3.

¹⁸² Decisione 27/10, par. 2.

¹⁸³ Segnatamente, in virtù del principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo «[e]nvironmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided».

l'UNEA nel 2014, mentre l'anno precedente esso era stato solo richiamato in una pertinente decisione¹⁸⁴.

Nel 2013, il Consiglio d'amministrazione ha rimarcato la centralità dell'indipendenza del potere giudiziario ai fini della sostenibilità ambientale¹⁸⁵. In particolare, la giustizia implicherebbe la partecipazione del pubblico sia alle rilevanti informazioni, sia al processo decisionale ed ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, nonché la protezione dei gruppi più vulnerabili rispetto a danni ambientali gravi¹⁸⁶. Coerentemente, il Consiglio d'amministrazione ha evidenziato l'importanza di una configurazione della sostenibilità ambientale compatibile con i fini della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni, della responsabilità e di un uso efficiente delle risorse finanziarie pubbliche nella tutela dell'ambiente per le generazioni future¹⁸⁷; è stato inoltre riconosciuto il ruolo cardinale della *governance* per il rispetto delle norme a salvaguardia dell'ambiente¹⁸⁸. In detta prospettiva, il Consiglio ha espresso il proprio apprezzamento per il lavoro svolto dai più alti rappresentanti delle professioni giuridiche e forensi in occasione del *World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability*, tenutosi tra il 17 ed il 20 giugno 2012 a Rio de Janeiro¹⁸⁹, e più in generale per il lavoro e le iniziative già intrapresi da singoli Stati, organizzazioni internazionali ed ulteriori enti ai fini della promozione della *governance* ambientale a livello nazionale¹⁹⁰. Il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP ha quindi esortato gli Stati alla cooperazione nella formazione di una *governance* ambientale, anche allo scopo dello scambio delle pertinenti informazioni¹⁹¹. Il Direttore esecutivo dovrà quindi guidare il sistema delle Nazioni Unite e supportare gli Stati, su loro richiesta, nella realizzazione e nello sviluppo della *rule of law* in ambito ambientale, promuovere la qualità delle informazioni e lo scambio di dati in materia di *governance* ambientale, così come il continuo coinvolgimento di ogni rilevante attore¹⁹². Il Consiglio ha infine richiesto al Direttore esecutivo un rapporto sullo sviluppo della giustizia, della *governance* e del diritto per la sostenibilità ambientale¹⁹³.

Nel 2014, l'UNEA ha evidenziato l'importanza del principio 10 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, alla luce del documento *The Future We Want*, nonché dei pertinenti sistemi e meccanismi nazionali e regionali¹⁹⁴. Coerentemente, essa ha esortato gli Stati, oltre che al rafforzamento della *rule of law* in materia d'ambiente a livello nazionale, regionale ed internazionale, alla prosecuzione dei

¹⁸⁴ In particolare, è espressamente dedicata all'*Implementation of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development* la risoluzione 1/13 dell'UNEA (UNEP/EA.1/10). Invece, il principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo è solo richiamato nel preambolo della decisione 27/9, 3° cpv. (UNEP/GC.27/17), più genericamente intitolata *Advancing justice, governance and law for environmental sustainability*.

¹⁸⁵ Decisione 27/9, par. 2.

¹⁸⁶ Decisione 27/9, par. 4.

¹⁸⁷ Decisione 27/9, par. 3.

¹⁸⁸ Decisione 27/9, par. 5.

¹⁸⁹ Decisione 27/9, par. 1. Per ulteriori ragguagli circa il *World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability* si rinvia al sito ufficiale dell'UNEP, segnatamente alla pagina ivi dedicata all'*environmental rule of law*.

¹⁹⁰ Decisione 27/9, par. 8.

¹⁹¹ Decisione 27/9, par. 7.

¹⁹² Decisione 27/9, par. 6.

¹⁹³ Decisione 27/9, par. 9.

¹⁹⁴ Risoluzione 1/13, par. 3.

propri sforzi di cooperazione internazionale, allo scopo di contribuire alla realizzazione del citato principio 10 della Dichiarazione di Rio, tenendo conto dei rilevanti progressi, degli strumenti, delle esperienze e della prassi sviluppatasi sin dall'adozione della Dichiarazione di Rio¹⁹⁵. Inoltre, l'Assemblea ha rimarcato la Dichiarazione sull'applicazione del menzionato principio, adottata da numerosi Stati dell'America latina e dei Caraibi in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, nella prospettiva dell'adozione di uno strumento regionale sui diritti di partecipazione, di giustizia e di accesso alle informazioni nell'ambito della tutela dell'ambiente¹⁹⁶. L'UNEA ha quindi riscontrato i progressi realizzati in tale direzione, specie grazie al coordinamento della Commissione economica per l'America latina ed i Caraibi, in quanto segretariato tecnico¹⁹⁷. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Direttore esecutivo la promozione dell'accesso alle informazioni in materia ambientale nell'azione politica futura¹⁹⁸.

10. *Lo stato dell'ambiente*. - Nel 2013, il Consiglio d'amministrazione ha adottato una decisione specificamente dedicata allo studio complessivo della situazione ambientale. Ivi non mancano, tuttavia, riferimenti sia a particolari strumenti di analisi, sia a precise questioni ambientali da monitorare.

In un'ampia prospettiva, il Consiglio d'amministrazione ha richiesto al Direttore esecutivo di elaborare una serie di procedure, che assicurino la qualità e l'efficacia dell'insieme delle valutazioni ambientali che l'UNEP conduce, anche alla luce dei rilevanti commenti da parte degli Stati¹⁹⁹. Allo scopo dello sviluppo delle capacità di controllo della situazione ambientale, il Direttore esecutivo dovrà provvedere alla pubblicità delle prassi virtuose di monitoraggio per tutti gli *stakeholders*²⁰⁰.

¹⁹⁵ Risoluzione 1/13, par. 4.

¹⁹⁶ Risoluzione 1/13, par. 1. Segnatamente, la *Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development* è stata adottata da Cile, Costa Rica, Repubblica Dominicana, Ecuador, Giamaica, Messico, Panama, Paraguay, Perù e Uruguay. In particolare, con riferimento ad un possibile strumento regionale sui diritti di partecipazione, di giustizia e di accesso alle informazioni, nella Dichiarazione i menzionati Stati affermano la loro volontà «to launch a process to explore the feasibility of adopting a regional instrument, ranging from guidelines, workshops and best practices to a regional convention open to all countries in the region and with the meaningful participation of all concerned citizens». La Dichiarazione in parola è allegata alla nota verbale del 27 giugno 2012 indirizzata dalla Missione permanente del Cile presso l'ONU al Segretario generale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (A/CONF.216/13); essa è disponibile presso il sito ufficiale della Commissione Economica per l'America latina e i Caraibi: www.cepal.org.

¹⁹⁷ Risoluzione 1/13, par. 2. In particolare, nella citata *Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development*, gli Stati che l'hanno adottata indicano la CEPAL come segretariato tecnico, incaricato «to conduct a study of the situation, best practices and requirements concerning access to information, participation and justice regarding environmental issues in Latin America and the Caribbean». Circa il lavoro svolto dalla menzionata Commissione nella prospettiva di uno strumento regionale sui diritti di partecipazione, di giustizia e di accesso alle informazioni in materia ambientale, si rimanda al sito www.cepal.org. In questa sede sia sufficiente ricordare che, a seguito di una serie di incontri e gruppi di lavoro, svoltisi tra il 2012 ed il 2014, il 10 novembre 2014 è stata adottata la decisione di Santiago, in cui gli Stati autori della *Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development* istituiscono un comitato di negoziazione per la conclusione dei lavori sullo strumento regionale *de quo* entro dicembre 2016.

¹⁹⁸ Risoluzione 1/13, par. 5.

¹⁹⁹ Decisione 27/11, I, par. 1 (UNEP/GC.27/17).

²⁰⁰ Decisione 27/11, I, par. 2.

Rispetto a precisi strumenti di valutazione ambientale, il Consiglio d'amministrazione ha esortato gli Stati ad avvalersi dei risultati del quinto rapporto del *Global Environment Outlook*²⁰¹ nell'adozione delle rilevanti decisioni, pur conformemente alle rispettive priorità e circostanze nazionali²⁰². Il Consiglio d'amministrazione ha inoltre richiesto al Direttore esecutivo di rafforzare l'incidenza dei rapporti del *Global Environment Outlook*, attraverso sia il controllo del raggiungimento degli obiettivi concordati a livello internazionale, sia la divulgazione delle pertinenti informazioni presso le rilevanti sedi di discussione²⁰³. Quanto allo strumento *UNEP-Live*²⁰⁴, il Consiglio d'amministrazione ha domandato al Direttore esecutivo di attuarne la fase stabilita per il biennio 2014-2015, realizzando un'accessibile piattaforma in continuo aggiornamento per il controllo dell'ambiente, nonché per la condivisione dei dati²⁰⁵. Al Direttore esecutivo è stato altresì domandato di supportare i Paesi in via di sviluppo o con economie in transizione nella partecipazione alla piattaforma²⁰⁶; a tal fine, il Consiglio d'amministrazione ha anche esortato Stati e finanziatori a contribuire economicamente²⁰⁷. Più in generale, gli Stati membri, gli Istituti specializzati delle Nazioni Unite ed ogni *stakeholder* sono stati invitati a contribuire allo sviluppo di *UNEP-Live*, specie mediante lo scambio di informazioni²⁰⁸.

Più specificamente, il Consiglio d'amministrazione ha considerato la valutazione dello *status* dell'ambiente in relazione a particolari questioni. Con riferimento allo sviluppo sostenibile, esso ha richiesto al Direttore esecutivo l'avanzamento dell'interfaccia politica e scientifica²⁰⁹, nonché la promozione dell'accesso ad informazioni aggiornate e sicure relative al lavoro dell'UNEP nell'integrazione delle già citate tre dimensioni in cui si articola lo sviluppo sostenibile²¹⁰. Circa il cambiamento climatico, il Consiglio d'amministrazione ha domandato al Direttore esecutivo di proseguire nella cooperazione con l'*Intergovernmental Panel on Climate Change*²¹¹, indagandone ulteriori, possibili declinazioni²¹². Al Direttore è stato anche richiesto di sviluppare il Programma di ricerca *on Climate Change Vulnerability, Impacts and Adaptation*²¹³, alla cui partecipazione esso ha altresì esortato gli Stati membri, la

²⁰¹ Il quinto rapporto del *Global Environment Outlook* (GEO-5) è reperibile presso il sito ufficiale dell'UNEP. Nella presente sede, sia sufficiente evidenziare la complessità del documento: in circa cinquecento pagine, esso si compone di diciassette capitoli, articolati in tre parti, rispettivamente dedicate allo stato ed alle tendenze dell'ambiente nel mondo, alle opzioni politiche adottate regionalmente ed alle prospettive di un'azione globale.

²⁰² Decisione 27/11, II, par. 2.

²⁰³ Decisione 27/11, II, par. 2.

²⁰⁴ Per un chiarimento sullo strumento *UNEP-Live* si rinvia a *supra*, nota 90.

²⁰⁵ Decisione 27/11, IV, par. 1.

²⁰⁶ Decisione 27/11, IV, par. 2.

²⁰⁷ Decisione 27/11, IV, par. 4.

²⁰⁸ Decisione 27/11, IV, par. 3.

²⁰⁹ Decisione 27/11, III, par. 1.

²¹⁰ Decisione 27/11, III, par. 2. Sulla triplice declinazione dello sviluppo sostenibile, si veda *supra*, testo corrispondente alla nota 131.

²¹¹ Invero, è appena il caso di ricordare che nel 1988 l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* venne fondato per azione congiunta dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale esattamente con l'UNEP. Come noto, trattasi di un organo scientifico il cui mandato consiste nell'esame e nella valutazione della più recente produzione scientifica, tecnica e socio-economica rilevante per la comprensione del fenomeno del cambiamento climatico. Altri dettagli circa l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* sono disponibili presso il relativo sito internet: www.ipcc.ch.

²¹² Decisione 27/11, VII, par. 2.

²¹³ Decisione 27/11, V, par. 1. Il *Global Programme of Research on Climate Change Vulnerability, Impacts and Adaptation* (PROVIA) rappresenta un piano volto all'armonizzazione della ricerca in tema di

comunità scientifica internazionale ed i centri di eccellenza, allo scopo della divulgazione della conoscenza sulle ripercussioni del cambiamento climatico e sull'adattamento ad esso²¹⁴. Il Consiglio d'amministrazione ha invitato gli Stati ed ogni finanziatore a contribuire economicamente al Programma di ricerca *de quo*, nella prospettiva di una sua efficace fase operativa, anche a livello nazionale²¹⁵. Analogamente, il Consiglio d'amministrazione ha incoraggiato gli Stati membri, la comunità scientifica internazionale ed i centri di eccellenza alla partecipazione al Programma sull'acqua del *GEMS*²¹⁶, nell'ottica di un miglioramento della raccolta e della divulgazione delle informazioni sulla qualità dell'acqua²¹⁷; Stati e finanziatori sono stati invitati a supportare economicamente il Programma, sia per lo suo migliore coordinamento, sia per lo sviluppo del monitoraggio della qualità dell'acqua nei Paesi in via di sviluppo o con economie in transizione²¹⁸. Il Consiglio d'amministrazione ha quindi raccomandato al Direttore esecutivo, in collaborazione con gli Stati membri, l'individuazione di un nuovo Paese ospite, esprimendo la propria gratitudine al Canada, per il contributo fino ad allora garantito al Programma²¹⁹. Infine, circa la tutela della biodiversità, il Consiglio d'amministrazione ha ribadito la necessità che il Direttore esecutivo supporti il lavoro dell'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*²²⁰.

11. *L'azione dell'UNEP nell'ambito delle Nazioni Unite e rispetto agli accordi multilaterali sull'ambiente.* - Nel biennio 2013-2014, l'UNEP ha affrontato la questione del coordinamento della propria azione con il sistema delle Nazioni Unite. Rispetto al problema, un ruolo fondamentale è svolto dall'*Environment Management Group*, l'organo dell'ONU responsabile appunto del coordinamento in tema di ambiente ed insediamenti umani²²¹. Nel 2013, il Consiglio d'amministrazione ha supportato gli sforzi che il Gruppo ha indirizzato, in collaborazione con il *Chief Executives Board for Coordination* ed i suoi organi sussidiari²²², alla promozione

ripercussioni del cambiamento climatico e relativo adattamento. Per un approfondimento sul PROVIA si rinvia al sito ufficiale dell'UNEP.

²¹⁴ Decisione 27/11, V, par. 2.

²¹⁵ Decisione 27/11, V, par. 3.

²¹⁶ Circa la promozione del Programma sull'acqua del *Global Environment Monitoring System* si è già detto *supra*, nota 83, cui si rinvia altresì per più generali ragguagli sul Programma medesimo.

²¹⁷ Decisione 27/11, VI, par. 2.

²¹⁸ Decisione 27/11, VI, par. 3.

²¹⁹ Decisione 27/11, VI, par. 1.

²²⁰ Decisione 27/11, VIII, par. 2. Per taluni ragguagli sull'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, si veda *supra*, nota 115.

²²¹ Dinanzi alla proposta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, con risoluzione 53/242 del 28 luglio 1999 l'Assemblea Generale aveva supportato «the establishment of an environmental management group for the purpose of enhancing inter-agency coordination in the field of environment and human settlements» (par. 5), incaricando il Segretario Generale di predisporre quanto necessario per l'istituzione del Gruppo medesimo (ivi). L'*Environment Management Group* è costituito dagli Istituti specializzati, dai programmi e dagli organi delle Nazioni Unite, inclusi i segretariati delle convenzioni multilaterali a salvaguardia dell'ambiente. Nondimeno, è esattamente la partecipazione dell'UNEP che assume una precipua pregnanza, atteso che al vertice del Gruppo siede il Direttore esecutivo dell'UNEP e che il segretariato del Gruppo stesso, con sede a Ginevra, è fornito dall'UNEP. Per ulteriori approfondimenti sull'*Environment Management Group*, si rinvia al relativo sito internet www.unemg.org.

²²² Differentemente dall'*Environment Management Group*, specificamente deputato al coordinamento in tema di tutela dell'ambiente e di insediamenti umani, il *Chief Executives Board for Coordination* si occupa più ampiamente del coordinamento, *in ogni materia*, dei vertici esecutivi delle Nazioni Unite: l'estensione dell'ambito di attività del *Board* appare evidente solo che si consideri che tra i vertici

della tutela dell'ambiente²²³. Nel 2014, l'UNEA ha espresso il proprio apprezzamento per i menzionati sforzi²²⁴.

In particolare, nel 2013 il Consiglio d'amministrazione ha incoraggiato l'*Environment Management Group* a supportare specifici progetti, afferenti alla lotta alla desertificazione²²⁵, alla biodiversità²²⁶ ed alla sostenibilità ambientale²²⁷. Coerentemente, nel 2014 l'Assemblea ha ricordato l'impegno del *Management Group* in occasione dell'undicesima sessione della Conferenza degli Stati parti alla Convenzione *to Combat Desertification*²²⁸. Ancora, precipuamente alla luce del Piano strategico sulla biodiversità e degli obiettivi di *Aichi*²²⁹, l'UNEA ha enfatizzato la predisposizione dello strumento del *mapping knowledge-management tool* sulla biodiversità ad opera dell'*Environment Management Group*²³⁰, così come l'istituzione di una specifica articolazione del Gruppo dedicata alla gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti²³¹.

La necessità del proseguimento dell'impegno del *Management Group* è stata quindi confermata, soprattutto nell'ambito della sostenibilità ambientale²³². In quanto al vertice del Gruppo, il Direttore esecutivo dovrà sviluppare strategie ambientali, incoraggiarne l'impegno in seno alle Nazioni Unite²³³, ed elaborare un rapporto sul progresso dei lavori del Gruppo, destinato sia all'UNEP²³⁴ sia agli organi di governo dei membri del Gruppo medesimo²³⁵.

Al di fuori della cornice delle Nazioni Unite, nel 2014, l'UNEA si è focalizzata sul profilo del coordinamento tra l'azione dell'UNEP e la disciplina prevista dai trattati multilaterali per la tutela dell'ambiente. Segnatamente, l'UNEA ha espresso il proprio apprezzamento per la creazione di un *task team*, che ha avviato delle consultazioni appunto sull'efficacia del ruolo dell'UNEP nell'attuazione delle convenzioni

esecutivi si annovera altresì il Segretario Generale delle Nazioni Unite, che presiede il Collegio *de quo*. Per ogni pertinente dettaglio, si rimanda al sito internet www.unsceb.org.

²²³ Decisione 27/5, par. 1 (UNEP/GC.27/17).

²²⁴ Risoluzione 1/11, par. 3 (UNEP/EA.1/10).

²²⁵ Decisione 27/5, par. 4.

²²⁶ Decisione 27/5, par. 5.

²²⁷ Decisione 27/5, par. 6.

²²⁸ Risoluzione 1/11, par. 6.

²²⁹ Il Piano strategico per la biodiversità per il periodo 2011-2020 era stato adottato con decisione X/2 dalla decima Conferenza degli Stati parti alla Convenzione sulla diversità biologica, tenutasi dal 18 al 29 ottobre 2010 a Nagoya, nella prefettura giapponese di Aichi. Dal luogo dell'incontro scaturisce evidentemente la denominazione *Aichi Biodiversity Targets*, inclusi nel menzionato Piano strategico, segnatamente nella parte IV.

²³⁰ Risoluzione 1/11, par. 5. Il *Biodiversity Mapping Tool* è una piattaforma *online* che raccoglie informazioni afferenti alle attività ed alle iniziative volte alla realizzazione del Piano strategico per la biodiversità, compresi i citati *Aichi Targets*. Ulteriori ragguagli circa lo strumento di mappatura sono reperibili presso il sito internet dell'*Environment Management Group*. Il Piano strategico per la biodiversità è disponibile presso il sito della Convenzione sulla diversità biologica: www.cbd.int.

²³¹ Risoluzione 1/11, par. 7. Esattamente, l'*Environment Management Group* ha istituito l'*Issue Management Group* sulla gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti nel gennaio 2014. Trattasi del secondo *Issue Management Group* dell'*Environment Management Group*, che precedentemente ne aveva istituito uno sull'*Environmental Sustainability Management*. Per un approfondimento sul punto, si rinvia al sito ufficiale dell'*Environment Management Group*.

²³² Risoluzione 1/11, par. 8.

²³³ Decisione 27/5, par. 3; risoluzione 1/11, par. 1.

²³⁴ Decisione 27/5, par. 7; risoluzione 1/11, paragrafi 4 e 9.

²³⁵ Decisione 27/5, par. 8; risoluzione 1/11, par. 10.

multilaterali sulla protezione dell'ambiente²³⁶. Coerentemente, l'Assemblea ha richiesto al Direttore esecutivo di proseguire i propri sforzi in materia, e di presentare un rapporto, sia per il Comitato dei rappresentanti permanenti dell'UNEP²³⁷, sia per le conferenze degli Stati parti agli accordi multilaterali a salvaguardia dell'ambiente²³⁸.

MARIO GERVASI

²³⁶ Risoluzione 1/12, par. 1 (UNEP/EA.1/10). Significativamente, il *task team* è formato da rappresentanti sia dei segretariati degli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente sia dei rilevanti uffici dell'UNEP: la composizione è evidentemente funzionale rispetto al coordinamento dell'azione dell'UNEP rispetto alle convenzioni multilaterali a protezione dell'ambiente. Informazioni ulteriori circa la composizione del *task team* in discorso sono fornite dal rapporto appunto dedicato alla *Relationship between the United Nations Environment Programme and multilateral environmental agreements*, presentato dal Direttore esecutivo all'UNEA per la sua prima riunione (UNEP/EA.1/INF/8).

²³⁷ Risoluzione 1/12, par. 2.

²³⁸ Risoluzione 1/12, par. 3.

