



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE: LA GOVERNANCE MULTILIVELLO NELL'ERA POST PANDEMICA

L'arrivo del COVID-19 su scala mondiale ha sconvolto l'intera comunità internazionale. Quest'ultima ha dovuto affrontare una crisi sanitaria senza precedenti, concentrando gli sforzi di cooperazione internazionale in campo sanitario e nello sviluppo di nuovi vaccini in grado di far fronte alla continua diffusione del virus. Precedentemente all'evento pandemico, la Comunità di stati sembrava aver intrapreso un multilateralismo che teneva sempre più in conto la protezione dell'ambiente. Il lavoro intende analizzare i recenti cambiamenti della cooperazione internazionale nel diritto internazionale dell'ambiente e la possibile importanza del principio di solidarietà quale elemento costitutivo di tale ordinamento nella definizione di nuove politiche di sviluppo a seguito della pandemia.

di Francesco Gaudiosi

IUS/13 - DIRITTO INTERNAZIONALE

Estratto dal n. 3/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Mercoledì 24 Marzo 2021



Abstract ENG

The arrival of COVID-19 on a global scale has upset the entire international community. The latter had to face an unprecedented health crisis, focusing the international cooperation efforts in the health field and in the development of new vaccines capable of coping with the continuing spread of the virus. Before the pandemic event, the community of states seemed to embark on a multilateralism that was taking more and more account of environmental protection. The work intends to analyse the recent changes of the international cooperation in the field of international environmental law and the possible prominence of the principle of solidarity as a constitutive value of this normative system through the definition of new development policies after the pandemic.

Sommario: 1. Introduzione; 2. La protezione dell'ambiente nell'era pandemica; 3. Rendere la solidarietà plausibile nel diritto internazionale; 4. Diritto internazionale dell'ambiente e approcci solidaristici: un collegamento emergente tra società ed ecosistemi; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La questione della protezione dell'ambiente rappresenta un elemento di importanza centrale nell'attuale Comunità internazionale. Prima dell'arrivo dell'evento pandemico, c'erano stati numerosi sforzi che prefiguravano un effettivo cambio di passo da parte degli Stati per tenere finalmente conto dell'applicazione e del miglioramento, in misura più efficace, delle norme internazionali in materia di ambiente.

Mentre la diffusione globale del COVID-19 ha portato a una contrazione degli sforzi economici, così come della cooperazione internazionale attraverso lo svolgimento di nuovi negoziati internazionali sul tema ambientale (come la Conferenza delle parti o altri accordi ambientali multilaterali nei negoziati internazionali), allo stesso tempo ha visto sorprendentemente gli Stati aumentare il loro contributo nazionale in termini di riduzione delle emissioni globali per la maggior parte dei soggetti della Comunità internazionale. In questa prospettiva, il principio cardine del diritto ambientale internazionale in materia di responsabilità comuni ma differenziate, consacrato dal Protocollo di Kyoto del 1992, sembra aver espresso una logica di solidarietà all'interno della Comunità internazionale in cui ogni Stato ha compreso che l'evento pandemico è in stretta correlazione con l'ambiente.

La depredazione e l'uso eccessivo dell'ambiente naturale è certamente la causa della

pandemia, quindi il rafforzamento dell'ambiente e l'impegno degli Stati ad avviare un percorso di investimento verso la cosiddetta "green recovery" sembra rappresentare l'unica valida alternativa per vivere in una società più sana, più giusta e di conseguenza più solidale. La correlazione tra ambiente e solidarietà non è casuale, poiché la logica della solidarietà presuppone un'azione collettiva che se inizialmente considera l'azione dello Stato decisiva per assumere nuovi obblighi internazionali in materia ambientale, richiede anche una valorizzazione territoriale. L'impegno della società civile sembra quindi determinare un nuovo paradigma di sviluppo che, tenendo conto della protezione dell'ambiente, considera la solidarietà come uno strumento di cooperazione interstatale e inter-individuale che ne vede l'applicazione più concreta nel principio di sussidiarietà.

Attraverso la definizione di nuove forme di governance che poggiano le loro basi sulla solidarietà, e quindi sulla valorizzazione della prossimità territoriale che tenga conto del ruolo sussidiario degli individui, è possibile trovare una risposta efficace all'esecuzione delle norme internazionali adottate dagli Stati. Ciò dovrebbe avvenire con l'obiettivo più generale di ripensare i paradigmi di sviluppo che hanno portato alla diffusione del COVID-19, per immaginare una società post-pandemica che faccia dell'attributo di solidarietà l'elemento fondante su cui basare la cooperazione internazionale.

2. La protezione dell'ambiente nell'era pandemica

Il diritto ambientale internazionale può essere considerato un settore sui generis del diritto internazionale. Infatti, la sua fragile natura giuridica - connaturata alla proliferazione dei cosiddetti "framework treaties" che difficilmente consentono di descrivere con precisione giuridica l'adempimento alle norme internazionali nella prassi statale - insieme alla limitazione ad alcune aree di protezione ambientale particolarmente circoscritte, le conferisce la caratteristica di un segmento del diritto internazionale tanto specifico in alcuni settori quanto eccessivamente esteso in altri.

Inoltre, è indiscusso affermare che l'impegno multilaterale nel raggiungimento di nuove norme convenzionali in materia ambientale incontra notevoli ostacoli da parte degli Stati, questi ultimi riluttanti ad essere vincolati da nuove norme che mettono in discussione la sovranità dello Stato e che potrebbero minare la loro crescita economica nel breve periodo ^[1]. Le prime conseguenze della pandemia sono state il rinvio o il passaggio alla modalità virtuale di molte attività e incontri che erano stati programmati nel quadro normativo e istituzionale di varie organizzazioni internazionali.

In primo luogo, il quarto ciclo di negoziati in seno alle Nazioni Unite sulla definizione delle aree marine protette e sulla protezione della diversità biologica in alto mare (noto come BBNJ) è stato completamente rinviato al 2021, con alcune riunioni negoziali

principalmente informali tenute in modalità virtuale.

Nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992, ciò ha riguardato l'organizzazione della ventiseiesima Conferenza delle parti (COP26), che avrebbe dovuto svolgersi a Glasgow dal 9 al 20 novembre 2020, dopo essere stata rinviata novembre 2021. Inoltre, molte attività sono state svolte attraverso piattaforme online: ad esempio, il Placencia Ambition Forum, organizzato dall'Alleanza dei piccoli Stati insulari, si è tenuto dal 20 al 22 aprile al fine di aumentare il livello di ambizione per raggiungere gli obiettivi dell'accordo di Parigi. Il rinvio delle riunioni e delle attività più importanti in materia ambientale ha ovviamente destato grande preoccupazione a causa del timore di un possibile ulteriore rallentamento dei processi di attuazione degli impegni contenuti, inter alia, nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e nel Protocollo di Kyoto, nonché nell'attuazione dell'Accordo di Parigi.^[2]

Dal punto di vista della prassi statale per quanto riguarda gli obblighi contenuti nell'UNFCCC e nei suoi protocolli, è possibile considerare la proattività di diversi Stati della Comunità internazionale che, in virtù degli obblighi giuridici contenuti nel Protocollo di Kyoto, hanno annunciato il rafforzamento dei propri Nationally Determined Contributions (NDCs)^[3], subordinandoli all'azione collettiva di tutti gli Stati su scala globale. Il Ruanda è stato il primo Stato africano ad aggiornare i suoi NDC il 19 maggio 2020 rafforzando il proprio impegno a ridurre le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, avendo altresì accelerato i piani di adattamento, nonostante la diminuzione del sostegno tecnico e finanziario necessario ai paesi in via di sviluppo per raggiungere questi standard ambientali^[4].

Infatti, se l'impegno finanziario dei paesi industrializzati dovesse diminuire, come conseguenza della pandemia, il rischio principale è che ciò possa avere importanti conseguenze sulla possibilità per i paesi meno sviluppati di raggiungere gli impegni contenuti nell'UNFCCC.

Ciononostante, anche altri Stati (Norvegia, Singapore, Moldavia, Federazione Russa, Giappone, Nuova Zelanda e Cile) hanno comunicato (o aggiornato) i loro NDC. Resta tuttavia opportuno ritenere che, nonostante gli sforzi compiuti dagli Stati per aumentare uti singuli i contributi di mitigazione, questi siano ancora lontani dagli obiettivi contenuti nell'Accordo di Parigi^[5].

In sintesi, è evidente che la crisi dell'approccio globale e multilaterale nei vari settori, sia nella risposta alla pandemia che nell'attività di lotta ai cambiamenti climatici, fa parte del più ampio cambiamento nello scenario geopolitico internazionale degli ultimi anni, che ha

visto il progressivo rafforzamento della sovranità dello Stato a vari livelli, così come il rallentamento della globalizzazione economica (anche prima della pandemia si parlava di "slobalizzazione"^[6]), a favore di relazioni commerciali e di investimenti esteri che sono caratterizzate dal fatto che tendono ad essere regionali e non più globali^[7].

Inoltre, il legame tra la protezione dell'ambiente e la contrazione economica legata alla diffusione del COVID-19 non è casuale. Un recente studio^[8] dell'Università di Oxford, che comprende come coautori Nicholas Stern, Joseph Stiglitz e Dimitri Zenghelis, delinea i vantaggi economici derivanti dal c.d. green recovery. Il lavoro considera il ruolo cruciale della promozione degli investimenti nell'efficienza energetica e nelle forme di energia rinnovabile, considerate le politiche economiche più efficaci da attuare negli Stati colpiti dalla pandemia e per affrontare contemporaneamente il cambiamento climatico. Un forte appello per una green recovery è stato pronunciato anche dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres, durante la cinquantesima giornata della Giornata della Terra, lo scorso 22 aprile, focalizzando la sua attenzione sulla transizione verde, la crescita sostenibile, i sussidi alle energie rinnovabili e la cooperazione globale per la protezione dell'ambiente^[9].

A livello europeo, questi appelli si riflettono nell'allineamento delle recenti misure presentate dalla Commissione europea per rafforzare il bilancio dell'UE attraverso il nuovo Fondo per la ripresa (il cosiddetto Next Generation EU), con il Green New Deal annunciato lo scorso anno che si ricollega direttamente all'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

D'altro canto, la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2 aprile 2020 (RES 74/270), sul tema della solidarietà globale per combattere il COVID-19, pur non contenendo un riferimento specifico alla ripresa verde, auspica che il sistema delle Nazioni Unite, sotto la guida del suo Segretario Generale, gestisca con forza la crisi attraverso una «risposta globale basata sull'unità, la solidarietà e una rinnovata cooperazione multilaterale ^[trad.]», come riportato nel preambolo del documento. Inoltre, la clausola operativa n.8 considera l'"ottimismo" dell'Assemblea «that the unprecedented crisis caused by the COVID-19 pandemic can be mitigated and successfully reversed through leadership and sustained global cooperation and solidarity»^[10]. In queste circostanze, l'Assemblea generale, pur non tenendo conto direttamente dello sforzo delle economie nazionali verso forme di produzione innovative e più sostenibili dal punto di vista ambientale, sembra considerare la dimensione del multilateralismo come un elemento fondamentale della cooperazione internazionale nel periodo pandemico^[11], basandosi interamente sul concetto di solidarietà.

Questo concetto rappresenta un principio di recente sviluppo nel diritto internazionale,

prefigurando un approccio cooperativo e responsabile sia tra Stati che tra individui completamente innovativo in questo settore del diritto.

3. Rendere la solidarietà plausibile nel diritto internazionale

Il concetto di solidarietà sembra essere apparentemente distante dal diritto internazionale. Come è noto, tale ordinamento si fonda sul principio di reciprocità quale pilastro giuridico fondamentale su cui sono disciplinate le relazioni internazionali. Secondo questo principio, la reciprocità rappresenta un elemento normativo che costituisce la necessaria conseguenza delle relazioni individualistiche tra i membri uguali della comunità internazionale.

I rapporti tra entità sovrane e indipendenti danno luogo a rapporti giuridici tra stati in termini strettamente "contrattuali", configurando un evidente parallelismo tra i diritti e i doveri dei soggetti internazionali. In questa logica - chiaramente ascrivibile al *do ut des* - l'esistenza di un obbligo decadrebbe se la controparte non rispettasse lo stesso obbligo o un obbligo corrispondente. Pertanto, il principio di reciprocità sembra consacrare il carattere sinallagmatico delle relazioni internazionali alla base del diritto internazionale^[12], precludendo l'eventuale instaurazione di qualsiasi forma di relazione internazionale che non si basi su questo postulato. Tuttavia, ad un'analisi più attenta dell'ordinamento giuridico internazionale, è possibile individuare la nascita di un principio particolarmente innovativo dell'ordine internazionale, vale a dire il principio di solidarietà. La definizione stessa di questo principio solleva innumerevoli divergenze interpretative, poiché l'indeterminatezza nello scopo e nell'applicazione del principio di solidarietà solleva interrogativi sul carattere vincolante di questo principio nel diritto internazionale.

Se, da un lato, la solidarietà implica una definizione lato sensu che intende considerare un rapporto tra persone appartenenti a una comunità di interessi, che comporta l'obbligo morale di non danneggiare gli altri e di assisterli, dall'altro questo principio viene considerato senza specificare esattamente l'esistenza di una definizione unica nel diritto internazionale. Una prima interessante connotazione del principio di solidarietà nell'ordinamento normativo internazionale si trova in due risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite - 56/151 del 19 dicembre 2001 e 57/213 del 18 dicembre 2002 - entrambe intitolate "Promotion of a democratic and equitable international order". I due documenti affermano che la solidarietà è «a fundamental value, by virtue of which global challenges must be managed in a way that distributes costs and burdens fairly, in accordance with basic principles of equity and social justice and ensures that those who suffer or ^[who] benefit the least receive help from those who benefit the most»^[13]. Questa definizione - contenuta in una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite - quindi priva di efficacia vincolante - chiedeva l'istituzione di un nuovo ordine economico

internazionale (NOEI) che avrebbe dovuto prendere in considerazione un percorso collettivo di sviluppo economico volto a colmare il divario economico tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati. Il NOEI, nonostante abbia rappresentato un tentativo mai concretamente realizzato all'interno della Comunità internazionale^[14], considerava il principio di solidarietà come un nuovo elemento costitutivo dell'ordine internazionale.

Particolare attenzione dovrebbe essere prestata alla qualificazione della solidarietà come “valore fondamentale” dell'ordine internazionale, capace di indirizzare la cooperazione internazionale ad affrontare le sfide globali attraverso una condivisione delle risorse e dei benefici derivanti dalle azioni collettive che tengono necessariamente conto dei principi di equità e giustizia sociale. Macdonald sostiene che

«solidarity is foremost a principle of cooperation which identifies as the goal of joint and separate state action an outcome that benefits all states or at least does not gravely interfere with the interests of other states»^[15], e quindi considerando la solidarietà come «a principle of international law, ^[which] creates a context for meaningful cooperation that goes beyond the concept of a global welfare state; on the legal plane it reflects and reinforces the broader idea of a world community of interdependent states»^[16].

Inoltre, si potrebbe anche sostenere di poter considerare un riferimento implicito al principio di solidarietà nella stessa Carta delle Nazioni Unite, allorché l'articolo 55 prevede l'impegno dei membri, sia individualmente che congiuntamente con le Nazioni Unite, «^[to] promote higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; [...] solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and [...] universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion»^[17].

Così intesa, la solidarietà sembrerebbe implicare una forma di cooperazione tra Stati che vada ben oltre gli obblighi reciproci tra soggetti di detto ordinamento, in questo caso considerando l'elemento dell'assistenza reciproca come una prerogativa fondamentale del diritto internazionale. Le relazioni tra gli Stati non si esaurirebbero quindi con la valutazione dell'esecuzione o meno dell'obbligo nei confronti della controparte, ma determinerebbero un atteggiamento basato sul principio di buona fede volto a rafforzare le relazioni amichevoli tra gli Stati e a convalidare quell'atteggiamento di pace e di benessere collettivo che il diritto internazionale intende garantire. In questo senso, il principio di solidarietà nel diritto internazionale «is having an impact on the structure of the law», reflecting «the transformation of the international system from a network of bilateral commitments into a value-based global legal order»^[18].

In conclusione, è possibile affermare che, sebbene il principio di solidarietà non rappresenti un principio giuridico da cui derivano diritti e obblighi concreti, esso ha un campo di applicazione particolarmente ampio, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione di numerosi ambiti del diritto internazionale (dall'ambiente all'economia, dal diritto internazionale umanitario alla tutela dei diritti dell'uomo) in grado di determinare nuove norme di sviluppo progressivo che contengano in nuce il contenuto normativo del principio di solidarietà.

La plausibilità della solidarietà nel diritto internazionale non deriverebbe quindi esclusivamente dal rafforzamento di un paradigma costitutivo inerente alla cooperazione internazionale su cui già si fonda tale ordinamento^[19], che considera l'assistenza reciproca e le relazioni amichevoli come un elemento fisiologico di questo corpus normativo sin dalla nascita del diritto internazionale nel XVII secolo, ma potrebbe altresì essere considerato un valore morale che permea la totalità dell'ordine internazionale e che, pur essendo privo di norme giuridicamente vincolanti, indirizza il lavoro della Comunità internazionale verso la giustizia sociale, la pace e la cooperazione tra gli Stati.

Inoltre, il principio di solidarietà sta ampliando in modo significativo i suoi settori di applicazione in nuovi settori del diritto internazionale, ad esempio la cooperazione internazionale allo sviluppo, la protezione delle minoranze e il diritto a un ambiente sano per le generazioni future^[20] che implicano necessariamente un approccio solidaristico nel campo delle relazioni internazionali.

4. Diritto internazionale dell'ambiente e approcci solidaristici: un legame emergente tra società ed ecosistemi

Il legame tra diritto internazionale e ambiente non è scontato: infatti, questo ramo del diritto è nato ed è andato a svilupparsi con particolare attenzione alla tutela della sovranità dello Stato che potrebbe essere danneggiato da comportamenti dannosi derivanti dall'inquinamento transfrontaliero di un altro Stato^[21]. Pertanto, il diritto internazionale dell'ambiente è nato come un corpus "egoistico" di regole in cui ogni Stato ha cercato di preservare il proprio territorio dai danni ambientali causati da un altro soggetto della Comunità internazionale^[22].

Il passaggio ad un approccio "altruistico" - e di conseguenza basato su una volontà cooperativa di tutte le parti nel raggiungimento di nuovi obiettivi comuni di conservazione dell'ambiente, può essere rintracciato a partire dal Rapporto Brundtland "Our common future" (1987) che afferma:

«National and international law is being rapidly outdistanced by the accelerating pace and

expanding scale of impacts on the ecological basis of development. Governments now need to fill major gaps in existing national and international law related to the environment, to find ways to recognize and protect the rights of present and future generations to an environment adequate for their health and well-being, to prepare under UN auspices a universal Declaration on environmental protection and sustainable development and a subsequent Convention, and to strengthen procedures for avoiding or resolving disputes on environment and resource management issues»^[23].

In questo senso, la Commissione sembra tenere conto per la prima volta delle nuove sfide ambientali globali e della necessaria convergenza nelle nuove misure di cooperazione internazionale che colmano il divario normativo tra la legislazione ambientale nazionale e il diritto internazionale dell'ambiente.

Nell'appello per una rinnovata coesione verso il multilateralismo, la Commissione considerava il ruolo fondamentale dei meccanismi statali di interrelazione non più basato sul mantenimento della sovranità dello Stato e dei suoi interessi nazionali (ad esempio, le risorse naturali) in materia ambientale, ma di un processo di cooperazione che tenga conto del benessere delle generazioni future per un ambiente non meno sano di quello attuale. Il dovere di cooperazione sembra derivare anche da un obbligo morale - ancor prima che giuridico - nei confronti di individui delle generazioni attuali di preservare e proteggere l'ambiente naturale. Il concetto di equità intergenerazionale sembra quindi essere la pietra angolare di un principio di sviluppo progressivo nel diritto internazionale, vale a dire il principio dello sviluppo sostenibile^[24].

Questo concetto è poi rafforzato nella Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, affermando che le Parti «shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem»^[25]. Il principio 7 continua affermando il principio delle responsabilità comuni ma differenziate in questo campo, «where developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command».^[26] Se il concetto di sviluppo sostenibile tiene conto della convergenza tra economia e ambiente in una prospettiva chiaramente lontana dal classico approccio economico - quest'ultimo volto ad aumentare la crescita economica senza tenere conto della protezione dell'ambiente - ciò trova la sua giustificazione nella nascita di una nuova dimensione di cooperazione internazionale che valuta lo sforzo di ogni Stato nel raggiungimento di questo obiettivo.

In effetti, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate sembra fondarsi sulla proattività dell'azione specifica di ciascuno Stato per giungere ad un processo di sviluppo

con ripercussioni collettive sull'intera Comunità internazionale^[27] e di conseguenza sull'insieme degli ecosistemi naturali che popolano il pianeta Terra. Questa dimensione della cooperazione internazionale è quindi chiaramente ascrivibile ad una logica solidaristica, in cui l'azione dello Stato determina benefici collettivi non solo per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e la valorizzazione di un nuovo sistema economico più sostenibile, ma anche attraverso una dimensione solidaristica che sottolinea l'interesse con riguardo alle generazioni future.

Inoltre, Shelton afferma che l'equità intergenerazionale si basa sul riconoscimento di tre punti chiave: che la vita umana è emersa e dipende sulla base di risorse naturali della Terra, compresi i suoi processi ecologici, ed è quindi inseparabile dalle condizioni ambientali; che gli esseri umani hanno una capacità unica di alterare l'ambiente da cui dipende la vita; che nessuna generazione ha una pretesa superiore alle risorse della Terra perché gli esseri umani non le hanno create ma le hanno ereditate^[28].

Nella visione dell'autore, un approccio all'equità intergenerazionale è delineato attraverso una dimensione di solidarietà lato sensu, considerando come l'equità implichi un riferimento sia per quanto riguarda la crescita economica e il benessere collettivo delle generazioni future, che per l'attenzione al ruolo della cultura e della conoscenza, delle risorse naturali, della tutela della dignità umana e del diritto alla salute di ogni individuo. Ne consegue che, se la solidarietà è considerata un principio normativo del diritto internazionale dell'ambiente, ciò giustifica l'intero dibattito giuridico sulla coesistenza tra individuo, economia e ambiente.

Focalizzando l'attenzione sulla cooperazione internazionale contro i cambiamenti climatici, vale la pena considerare che, ai sensi dell'art. 6 dell'Accordo di Parigi, nel considerare il ruolo degli "approcci cooperativi", si afferma che ciascuna Parte «may choose, on a voluntary basis, to cooperate in the implementation of their NDCs»^[29]. Tale articolo intende coprire tutti i casi di cooperazione esistenti e altri che potrebbero emergere in futuro per quanto riguarda la cooperazione internazionale in materia di contrasto ai cambiamenti climatici. È importante ricordare che, ai sensi dell'accordo di Parigi, la cooperazione è supportata, riconosciuta e valorizzata, piuttosto che approvata, da un apposito organismo che monitora i sistemi di governance ambientale sul tema. Ciò rafforza la natura decentralizzata e di bottom-up nonché l'etica stessa connaturata all'accordo di Parigi^[30].

Pertanto, la procedura in questione si basa sulla volontà di ciascuna parte di attuare ed eseguire a livello nazionale l'impegno internazionale di mitigazione. Il rafforzamento delle misure di mitigazione in questo contesto presupporrebbe un attributo solidale di ciascuno Stato nella strategia di attuazione dei propri NDC, poiché l'applicazione di nuovi

strumenti volti a limitare l'emissione di sostanze inquinanti o nocive nell'atmosfera considera come evidente conseguenza la riduzione dei danni ambientali sia sul contesto transfrontaliero che su scala globale. Inoltre, come emerge dal documento di orientamento dell'UNFCCC sulla questione degli approcci cooperativi^[31], il meccanismo di governance prevede l'elaborazione di politiche ambientali nazionali presentate al Segretariato Generale dell'ONU al fine di attuare lo sforzo nazionale e approfondire gli impegni internazionalmente assunti in termini di contrasto ai cambiamenti climatici.

Pertanto, si potrebbe affermare che, in queste circostanze, la solidarietà sembrerebbe operare come un valore costitutivo morale del diritto ambientale internazionale. Gli "approcci cooperativi" sarebbero quindi paradigmatici nel rafforzare la presenza di un elemento morale nell'azione statale a tutela dell'ambiente, vale a dire in una dimensione solidaristica che permea l'ordinamento giuridico internazionale in materia ambientale^[32].

Insieme alla dimensione orizzontale, relativa alle relazioni interstatali, è tuttavia interessante considerare l'elemento verticale della solidarietà, tenendo conto del carattere di attuazione dal basso delle procedure dell'Accordo di Parigi. Come è noto, lo sviluppo di politiche bottom-up ritiene che qualsiasi decisione o concertazione politica debba provenire dal basso, dall'esperienza delle comunità locali o persino da un profondo cambiamento nella psicologia umana: pur non essendoci particolare interesse ai meccanismi politici formali attraverso cui ciò avviene, molta attenzione è dedicata alle esperienze concrete che dimostrano la possibilità di vivere o organizzarsi in modo innovativo, diverso o alternativo in un determinato contesto sociale.

Se commisurata all'attuazione stessa dell'Accordo di Parigi, è quindi possibile affermare che la corretta applicazione degli obiettivi ambientali sia una prerogativa statale, che tuttavia trova la sua dimensione applicativa più concreta nei contesti territoriali locali, urbani e rurali da cui si compone uno Stato. L'articolo 6 dell'Accordo di Parigi costituisce un elemento giuridico particolarmente rilevante in questo contesto, poiché il ruolo della partecipazione pubblica e dell'impegno civile è considerato pivotale nello sviluppo nazionale delle politiche ambientali^[33].

La partecipazione degli individui al processo decisionale per sviluppare politiche ambientali volte a fronteggiare il cambiamento climatico è ravvisabile anche negli stessi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, inclusi nell'Agenda 2030 con la Risoluzione 70/1 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. L'obiettivo 13 considera le misure collettive da adottare per combattere il cambiamento climatico: in tale contesto, l'obiettivo 13.1 afferma l'obiettivo di «strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries», facendo leva sullo sviluppo di politiche a tutela degli individui - evidentemente caratterizzate da una natura bottom-up volte ad

umentare la capacità dei piani di adattamento che, insieme ai piani di mitigazione, costituiscono i due pilastri fondamentali delle attività di lotta ai cambiamenti climatici.

L'obiettivo 13.2 esamina poi l'azione nazionale attraverso l'elaborazione di «integrate climate change measures into national policies, strategies and planning» together with target 13.3 which takes into account the strengthening of «education, awareness-raising and human and institutional capacity on climate change mitigation, adaptation, impact reduction and early warning»^[34].

Emerge chiaramente che la composizione orizzontale dell'azione statale nella sua dimensione internazionale non esaurisce l'elaborazione di sistemi di mutua assistenza e valori di solidarietà nel campo della protezione internazionale dell'ambiente. In tale contesto, l'attuazione a livello nazionale è il pilastro fondamentale su cui si basa la corretta resilienza del sistema di protezione ambientale o, come nel caso specifico, delle attività di lotta al cambiamento climatico, avvenendo sulla base delle circostanze e delle caratteristiche geografiche, naturali e ambientali di ciascuno Stato^[35].

Ne consegue che l'esecuzione di obblighi assunti a livello internazionale trova la sua efficacia più diretta proprio nella diversificazione delle politiche ambientali nazionali che considerano le specificità territoriali, la differenziazione di strategie di resilienza ad hoc sia per i centri urbani che per le aree rurali e la partecipazione attiva della popolazione al fine di cogliere le principali preoccupazioni e rischi in relazione all'ambiente naturale.

Ciò contribuisce a creare nuovi sistemi di governance multilivello, vale a dire politiche di sviluppo che partono dal ruolo della cooperazione e dell'assistenza reciproca degli Stati nella sua dimensione orizzontale, ma che poi approfondiscono la stratificazione nazionale attraverso nuove dinamiche partecipative bottom-up che favoriscono la governance ambientale grazie al coinvolgimento degli attori locali e della popolazione civile. Questi ultimi rappresentano infatti le componenti sociali più in grado di intercettare le caratteristiche ambientali del territorio, nonché le circostanze specifiche che lo costituiscono. Su queste basi, la governance multilivello affonda le sue radici proprio sul principio di sussidiarietà, vale a dire quel principio «which guides the allocation and exercise of public authority in systems of multi-level governance», thus expressing «a preference for the allocation and exercise of governmental functions at the lowest level of governance»^[36].

Per concludere, è possibile considerare l'innegabile legame emergente tra società ed ecosistemi nel campo del diritto ambientale internazionale, grazie all'applicazione di nuovi meccanismi di protezione dell'ambiente (come visto, nell'Accordo di Parigi del 2015) che valutano la necessaria partecipazione della società civile all'applicazione e alla

corretta esecuzione degli obblighi internazionali derivanti da trattati ambientali. La partecipazione attiva dell'individuo e l'impegno della società civile in un sistema di governance multilivello giustifica l'applicazione dei valori solidaristici all'interno del sistema giuridico internazionale, dimostrando così la presenza costante e l'incidenza della solidarietà in questo ambito del diritto internazionale.

5. Conclusioni

La solidarietà potrebbe essere considerata un elemento costitutivo del diritto internazionale. Pur se privo di qualsiasi vincolatività nell'ordinamento giuridico internazionale, è degno di nota riconoscere la sua presenza nel campo delle relazioni internazionali sia nella sua configurazione orizzontale che nella sua dimensione bottom-up. A riprova di ciò, i recenti eventi pandemici hanno configurato il concetto di solidarietà come corollario necessario da prendere in considerazione nella definizione di politiche volte a rafforzare i sistemi economici della Comunità internazionale, tenendo conto delle necessarie attività ambientali che gli Stati devono tenere in considerazione per ridisegnare i propri paradigmi di sviluppo collettivo.

Simile al principio dello sviluppo sostenibile, l'approccio solidaristico configura una logica divergente da un punto di vista sostanziale: la solidarietà possiede infatti una dimensione di cooperazione, assistenza reciproca e relazioni amichevoli con altri soggetti presenti nel sistema internazionale. Il valore della solidarietà rappresenta quindi un'importante pietra miliare su cui dovrebbe fondarsi la Comunità internazionale, soprattutto nel campo del diritto internazionale dell'ambiente. In questo settore del diritto, la solidarietà si esprime come un concetto rilevante non solo in termini di assistenza reciproca tra gli Stati, ma anche per quanto riguarda il rapporto tra lo Stato le sue diversificazioni territoriali nell'adempimento degli obblighi assunti a livello internazionale.

In effetti, questo sistema ha considerato, soprattutto a partire dal 2015, attraverso i Sustainable Development Goals e l'adozione dell'Accordo di Parigi nel contesto dell'UNFCCC, il ruolo decisivo della cooperazione internazionale che trova la risposta più efficace attraverso l'istituzione di un sistema di governance multilivello volto a rafforzare il processo decisionale a livello locale e a rendere più efficaci le politiche ambientali in un nuovo sistema di governance multilivello. D'altra parte, è innegabile considerare come l'evento pandemico stesso sia stato determinato da una depredazione di ambienti naturali particolarmente fragili, questi ultimi messi a stretto contatto con i centri urbani di sempre più frequente espansione dal punto di vista geografico, determinando il c.d. spill-over (o salto di specie) che ha rappresentato la causa scatenante dell'infezione umana causata da questo coronavirus all'interno dell'uomo^[37].

Il corso pandemico evidenzia la necessità di sviluppare nuovi sistemi di governance in materia ambientale, in grado di cogliere l'esattezza delle fragilità ambientali regionali e locali e di stabilire politiche aderenti con gli standard ambientali internazionali. In quanto sistema di public engagement per tutti i soggetti presenti sul territorio, esso richiede pertanto l'elaborazione di un principio di sussidiarietà che ravviva il quadro solidaristico dal basso verso l'alto esistente tra lo Stato e la sua popolazione: è infatti importante comprendere che la sussidiarietà rappresenta l'elemento costitutivo del valore solidale.

Questo legame inscindibile tra solidarietà e sussidiarietà è un principio proprio del pensiero giuridico cattolico che riconosce il valore fondante della solidarietà alla base delle relazioni sociali e lo considera anche un principio che, nel diritto internazionale, coesiste in simbiosi con i requisiti classici della sovranità statale. Come affermano Carrozza e Crema, «while state sovereignty was originally conceived as a political concept able to justify the egotistic claims of Hobbesian leviathans, it nevertheless also expresses a fundamental aspect of human social life: freedom. This aspect of sovereignty is not opposed to solidarity, but in fact is a condition for solidarity to be possible»^[38]. Secondo gli autori, il legame tra solidarietà e sovranità è rappresentato proprio dalla sussidiarietà^[39].

In conclusione, è possibile considerare la solidarietà come un valore che incide sempre più nel diritto internazionale, in particolare per quanto riguarda le norme internazionali in materia di ambiente. Ciò trova la sua corretta configurazione nella creazione di un sistema di governance multilivello che consente la partecipazione di tutti i soggetti al successo delle politiche ambientali e quindi al corretto rispetto degli standard internazionali in materia.

Inoltre, la governance multilivello nel diritto internazionale dell'ambiente sembra trovare la sua esecuzione più corretta e pratica proprio nel principio di sussidiarietà, quest'ultimo strettamente legato alla solidarietà internazionale e funzionale allo sviluppo progressivo del principio solidaristico all'interno dell'ordinamento internazionale.

Note e riferimenti bibliografici

[1] R. E. KIM, K. BOSSELMANN, *International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposive System of Multilateral Environmental Agreements*, in *Transnational Environmental Law*, 2013, vol. 2, 285-309.

[2] In effetti, va ricordato che la precedente COP25 di Madrid si è conclusa con un sostanziale rinvio di molte discussioni sugli aspetti più importanti, cioè nel campo degli “approcci cooperativi” dell’art. 6 dell’Accordo di Parigi

[3] I contributi nazionali di mitigazione (NDC) sono al centro dell'accordo di Parigi e del raggiungimento di questi obiettivi a lungo termine. Gli NDC incarnano gli sforzi compiuti da ciascun paese per ridurre le emissioni nazionali e adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici. L'accordo di Parigi impone a ciascuna parte di preparare, comunicare e mantenere contributi successivi determinati a livello nazionale (NDC) che intende conseguire (art. 4, par. 2).

[4] International Institute for Sustainable Development, *NDC Update: Rwanda is First LDC in 2020*, Andorra Si impegna per la neutralità del carbonio entro il 2050, 26 maggio 2020, disponibile online.

[5] Si veda il tracker di aggiornamento dell’obiettivo climatico at climateactiontracker.org.

[6] Cfr. N. SAVAL, *Globalisation: the rise and fall of an idea that swept the world*, in *The Guardian*, 2017, reperibile online.

[7] C. FREUND, E. ORNELAS, *Regional Trade Agreements*, in *Annual Review of Economics*, 2010, vol.2, 139-144.

[8] See C. HEPBURN, B. O'CALLAGHAN, N. STERN, J. STIGLITZ, D. ZENGHELIS, *Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, in *The Oxford Review of Economic Policy*, Working Paper No. 20-02, 2020, vol. 36, n.1, 1-48.

[9] «In questa Giornata Internazionale della Terra, tutti gli occhi sono puntati sulla pandemia di COVID-19, la più grande prova che il mondo abbia affrontato dalla Seconda guerra mondiale. Dobbiamo lavorare insieme per salvare vite umane, alleviare le sofferenze e ridurre le conseguenze economiche e sociali devastanti. L'impatto del coronavirus è sia immediato che terribile. Ma c'è un'altra, profonda emergenza: la crisi ambientale in corso nel pianeta. La perturbazione climatica si sta avvicinando a un punto di non ritorno. Dobbiamo agire con decisione per proteggere il nostro pianeta sia dal coronavirus che dalla minaccia esistenziale della perturbazione climatica. L'attuale crisi è un campanello d'allarme senza precedenti. Dobbiamo trasformare la ripresa in una reale opportunità di fare le cose per il futuro. Propongo pertanto sei azioni legate al clima per plasmare la ripresa e il lavoro che ci attende. Primo: poiché spendiamo enormi quantità di denaro per riprenderci dal coronavirus, dobbiamo offrire nuovi posti di lavoro e imprese attraverso una transizione pulita e verde. In secondo luogo, laddove il denaro dei contribuenti viene utilizzato per salvare le imprese, deve essere legato al raggiungimento di posti di lavoro verdi e a una crescita sostenibile. Terzo: la potenza di fuoco fiscale deve guidare il passaggio dall'economia grigia a un'economia verde e rendere le società e le persone più resilienti. Quarto: i fondi pubblici dovrebbero essere utilizzati per investire nel futuro, non nel passato, e confluire in settori e progetti sostenibili che aiutino l'ambiente e il clima. Le sovvenzioni ai combustibili fossili devono finire e gli inquinatori devono iniziare a pagare per il loro inquinamento. Quinto: i rischi e le opportunità climatiche devono essere integrati nel sistema finanziario, nonché in tutti gli aspetti dell'elaborazione delle politiche pubbliche e delle infrastrutture. Sesto: dobbiamo lavorare insieme come comunità internazionale. Questi sei principi costituiscono un'importante guida per recuperare meglio insieme. I gas a effetto serra, proprio come i virus, non rispettano i confini nazionali. In questa Giornata della Terra, vi prego di unirvi a me nel chiedere un futuro sano e resiliente sia per le persone che per il pianeta ^[trad.]», messaggio del Segretario Generale delle Nazioni Unite in occasione della Giornata Internazionale della Terra, 22 aprile 2020.

[10] A/RES/74/270, Clausola operativa n. 8.

[11] L'Assemblea Generale, pur avendo omissis un elemento costitutivo per la ripresa economica degli Stati a seguito della pandemia, sembra potersi giustificare soprattutto se si tiene conto dell'adozione del documento nell'aprile 2020, vale a dire solo un mese dopo la diffusione del COVID-19 su scala globale. La risoluzione sembra auspicare

una cooperazione internazionale attraverso una prospettiva generalista all'indomani della diffusione della pandemia.

[12] U. LEANZA, I. CARACCILOLO, *Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli individui, Parti Generali*, Giappichelli Ed., Torino, 2012, 68-70.

[13] United Nations General Assembly, Promotion of a democratic and equitable international order, A/RES/56/151 of 19 December 2001, op. clause n. 3, lett. f).

[14] E. ENGLE, The Failure of the Nation State and the New International Economic Order: Multiple Converging Crises Present Opportunity to Elaborate a New Jus Gentium, in *St. Thomas Law Review*, 2003, Vol. 16, 187 s.

[15] R. J. MACDONALD, Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law, in *Pace International Law*, 1996, vol. 8, no. 2, 1996, 259.

[16] *Ibidem*, 260.

[17] UN Charter, Chapter IX, Art. 55, lett. a)-c).

[18] R. WOLFRUM, Solidarity, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, D. SHELTON (edited by), 2013, 1 ff.

[19] See V. RANGEL, The Solidarity Principle, Francisco de Vitoria and the Protection of Indigenous People, in H.P. HESTERMEYER, D. KONIG, N. MATZ-LUCK, V. ROBEN, A. SEIBERT-FOHR, P.-T. STOLL AND S. VONEKY (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber amicorum Rüdiger Wolfrum*, Martinus Nijhoff, 2011, 131 f.; C. CAVALLAR, Vitoria, Grotius, Pufendorf, Wolff and Vattel. Accomplices of European Colonialism and Exploitation of True Cosmopolitans?, in *Journal of History of International Law*, 2008, vol.10, 181.

[20] K. GOROBETS, Solidarity as a Practical Reason: Grounding Authority of International Law, (submitted), 2020, 7.

[21] Cfr. *Fonderie di Trail (Stati Uniti c. Canada)*, Citation Arbitral Trib., 3 U.N. Rep. International Law Arb. Awards 1905 (1941).

[22] K. LIFTIN, Sovereignty in World Ecopolitics, in *Mershon International Studies Review*, 1997, vol. 41, Issue Supplement 2, 167-175.

[23] Cfr. Report of the World Commission on Environment and. Development: Our Common Future, pt.87.

[24] U. LEANZA, I. CARACCILOLO, *Il diritto internazionale diritto per gli Stati e diritto per gli individui, Parti speciali*, Giappichelli ed., Turin, 2020, p. 407. Sul punto, si veda anche P. SANDS, International Law in the Field of Sustainable Development, in *British Yearbook of International Law*, 2014, vol. 65, no. 1, 303-381.

[25] Rio Declaration on Environment and Development 1992, United Nations (UN), Principle 7.

[26] *Ivi*.

[27] A. WILLIAMS, Solidarity, Justice and Climate Change Law, in *Melbourne Journal of International Law*, 2009, vol. 10, no. 2., 503.

[28] D. SHELTON, Intergenerational Equity, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, eiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), vol. 213, Springer, Heidelberg, 2010, 143.

[29] United Nations, Paris Agreement, 2015, art.6. reperibile online al sito <https://unfccc.int>.

[30] A. MARCU, V.K. DUGGAL, Negotiations on Article 6 of the Paris Agreement – Road to Madrid, in ADB Sustainable Development Working Paper Series, 2019, no. 63, 1 ff.

[31] Cfr. UNFCCC, Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Guidance on cooperative approaches

referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement, in Draft Text on SBSTA 49 agenda item 11(a), Draft negotiating texts prepared for COP 24, Annex II, Governance, Katowice, 2018.

[32] In questo contesto, il valore costitutivo della solidarietà troverebbe conferma e applicazione vincolante nel principio di buona fede. Secondo questo principio, «bona fides is a broad and value-oriented concept. Due to its abstractness, it may inevitably contain the risk of an all too ambitious judicial activism. However, the predictability of a case's outcome might not be that much at risk if the decision-making body keeps in mind that bona fides is about legitimate expectations of the parties. Moreover, the mutual duties and obligations of international actors (States, international organizations, other subjects of public international law, to some extent even private actors such as non-governmental organizations) cannot be determined in a purely formalistic way. Treaties in particular are 'living instruments'. A dynamic and evolutive interpretation is indispensable for their effective implementation. Especially if and where little international law exists or rapidly changing economic conditions require flexibility, good faith assumes a gap-filling function. Good faith is a general and objective principle of international law. Given its consensual structures, the international community depends on persistently renewed consent in good faith. And so does its constitutional architecture», M. KOTZUR, Good Faith (Bona fide), in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, 10-11.

[33] Cfr. Public Participation under Action for Climate Empowerment, disponibile online al sito <https://unfccc.int>. Si veda anche Falker, che dice: «Developments at the subnational and regional level are key to understanding the gradual transformation that has occurred in international climate politics. While concern over climate change was on the rise throughout the 2000s, it was towards the end of the decade that critical momentum was built for a global agreement. Even in countries that had been laggards in the international negotiations, such as the United States, a groundswell of bottom-up initiatives had begun to change the political agenda. Around the world, local community groups have sprung up to advance voluntary carbon emission reductions; multinational corporations have increasingly invested in low-carbon business opportunities and adopted corporate social responsibility approaches with an explicit focus on climate change; institutional investors have begun to demand greater transparency on climate risks in business operations; and subnational authorities such as cities and municipal governing bodies have taken it upon themselves to create climate mitigation pledges and policies», R. FALKNER, The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, in International Affairs, 2016 vol. 92, Issue 5, 1111.

[34] Cfr. United Nations, Sustainable Development Goals, Goal 13.

[35] Su questo tema, è fondamentale considerare i contributi scientifici rappresentati, inter alia, da C. GIL, Geoscience Engagement in Global Development Frameworks, in Annals of Geophysics, 2017, vol.60, n. 7,1-10.

[36] I. FEICHTNER, Subsidiarity, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2007, 1 f.

[37] «I fattori ambientali svolgono un ruolo chiave nella trasmissione zoonotica dei virus patogeni emergenti, poiché l'umanità disturba costantemente gli ecosistemi della fauna selvatica di solito riducendo le foreste per costruire insediamenti umani o catturando animali selvatici per il cibo, il che priva i virus dei loro ospiti naturali e dà loro l'opportunità di infettare gli esseri umani. Nel dicembre 2019, un nuovo coronavirus è emerso dai pipistrelli ed è stato nominato SARS-CoV-2 dal Comitato Internazionale per la Tassonomia dei Virus, e la malattia che causa chiamata COVID-19 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Focolai di malattia come la SARS nel 2002-2003, il MERS nel 2012 e l'attuale pandemia di COVID-19 sono il risultato di tassi di mutazione più elevati dei coronavirus e della loro capacità unica di ricombinazione genetica, con conseguenti adattamenti che li rendono più adatti ad attraversare le barriere della specie e infettare altre specie^[trad.]», P. Gomes da Silva, J. Rodrigo Mesquita, M. Nascimento, V. Ferreira, 2021 Viral, host and environmental factors that favor anthroozoonotic coronavirus spillover: An opinioned review, focused on SARS-CoV, MERS-CoV and SARS-CoV-2, in Science of The Total Environment, 2021, vol.750, numero 1, p.1.

[38] P. CAROZZA, L. CREMA, On Solidarity in International Law, in Caritas in Veritate Foundation, 2014, p.19.

[39] A questo proposito, è interessante fare riferimento all'Enciclica Caritas in Veritate di Benedetto XVI che, ai paragrafi 57-67, afferma: «Hence the principle of subsidiarity is particularly well-suited to managing globalization and directing it towards authentic human development. In order not to produce a dangerous universal power of a tyrannical nature, the governance of globalization must be marked by subsidiarity, articulated into several layers and involving different levels that can work together^[...]. The principle of subsidiarity must remain closely linked to the principle of solidarity and vice versa, since the former without the latter gives way to social privatism, while the latter without the former gives way to paternalist social assistance that is demeaning to those in need».

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6760>

IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE: LA
GOVERNANCE MULTILIVELLO NELL'ERA POST PANDEMICA