



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 4/2021

1. LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E LA DIMENSIONE AMBIENTALE: NUOVI STRUMENTI PROGRAMMATICI NELLA PROSPETTIVA TEMPORALE 2030-2050

1. La Procedura speciale competente in materia di diritti umani ed ambiente: definizione ed esercizio del mandato

La complessità del tema ambientale e la correlazione dei molteplici aspetti che ne sono parte integrante nella prospettiva del diritto internazionale dei diritti umani è affidata, nel quadro della *Human Rights Machinery* di Ginevra, ad una apposita Procedura speciale.

Il mandato inerente i diritti umani e l'ambiente è stato configurato con apposita Risoluzione 19/10 del Consiglio dei Diritti Umani del 19 aprile 2012, in funzione della figura dell'Esperto indipendente sugli obblighi in materia di diritti umani in merito al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Tale mandato, di durata triennale, è stato prorogato sino al 2018, con Risoluzione 28/11 del 6 aprile 2015: è proprio in quell'anno che il Consiglio dei Diritti Umani ha istituito l'attuale Procedura speciale, con Risoluzione 37/8 del 22 marzo 2018, confermandone poi l'incarico per il triennio 2021-2024 con Risoluzione 46/7 del 23 marzo 2021.

Tra le principali competenze della Procedura speciale in esame vi sono: lo studio della portata materiale e formale degli obblighi di promozione e di protezione dei diritti umani in stretta correlazione con l'ambiente; l'identificazione delle criticità che mettono a rischio il pieno esercizio dei diritti umani e il godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile da parte degli individui e delle collettività; la raccolta e la condivisione di buone pratiche nazionali per dimostrare l'impatto positivo delle politiche ambientali a garanzia dei diritti umani. Il mandato richiede un'approfondita conoscenza tecnica della materia ambientale, in particolare sotto il profilo giuridico, come anche un approccio d'indagine pratico, affinché la Procedura speciale possa condurre un dialogo costruttivo con tutti gli interlocutori interessati: da un lato il sistema Nazioni Unite – e, in esso, le agenzie specializzate ed i programmi che si occupano maggiormente delle tematiche ambientali – e, dall'altro, gli attori statali e non, le cui attività di produzione normativa e/o programmatica non possono essere realizzate se non tenendo nella dovuta considerazione gli obblighi internazionali introdotti in un ampio numero di strumenti giuridici di portata vincolante e non dedicati alle tematiche ambientali.

Invero, nella stessa configurazione del mandato della Procedura speciale, il Consiglio dei Diritti Umani ha progressivamente puntualizzato quali elementi fossero basilari per affrontare le sfide volte a prevenire la violazione dei diritti umani nella dimensione

ambientale, richiamando le diverse fattispecie che potrebbero essere comprese in un ambiente non sicuro, non pulito, non sano e non sostenibile: il diritto alla vita, il diritto alla salute, il diritto al cibo, il diritto di accesso all'acqua e ai servizi sanitari di base. La mancata o limitata protezione di tali diritti si traduce nella mancata garanzia degli standard minimi propri della dignità dell'essere umano.

La necessità di circoscrivere i termini del mandato si è rivelata altrettanto fondamentale nell'ultimo decennio: il dibattito promosso al livello globale sui temi ambientali ha assunto una indiscussa importanza e ciò ha implicato una rinnovata riflessione sulla correlazione con la disciplina del diritto internazionale dei diritti umani. Atteso che, sul piano domestico, gli Stati abbiano già o siano in procinto di introdurre misure legislative e programmatiche più articolate ed incisive ai fini della protezione dell'ambiente, permangono tuttavia delle difficoltà concettuali nel correlare le tematiche ambientali alla protezione dei diritti umani.

Con l'obiettivo di agevolare la migliore conoscenza di tali argomenti, affinché questo passaggio possa essere tradotto in un reale e fattuale supporto tecnico della Procedura speciale in favore delle autorità statali, il Relatore ha adottato due importanti documenti: i c.d. *Framework Principles* (Doc. [A/HRC/37/59](#)), che definiscono gli obblighi principali degli Stati in linea con gli standard sanciti nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani per garantire un ambiente sicuro e sano, richiamando – tra gli altri – i principi della non discriminazione, di accesso all'informazione, di partecipazione ai processi decisionali, di accesso ai rimedi, di cooperazione; le “Buone pratiche inerenti il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile” (Doc. [A/HRC/43/53](#)), documento-guida per facilitare gli Stati nell'acquisire informazioni e nel recepire modelli (legislativi, programmatici, progettuali, di natura giurisprudenziale) utili allo scopo di assicurare la protezione dei diritti umani nella prospettiva ambientale.

In particolare, il presupposto per la compilazione dei c.d. *Framework Principles* è importante per comprendere l'approccio adottato dalla Procedura speciale in esame: «*The framework principles and commentary do not create new obligations. Rather, they reflect the application of existing human rights obligations in the environmental context*» e, in questa accezione, la *Human Rights Machinery* di Ginevra si propone di incentivare il processo di produzione normativa sul piano internazionale: «*As a result, the Special Rapporteur believes that States should accept the framework principles as a reflection of actual or emerging international human rights law*». Il Relatore speciale è ben consapevole, e lo dimostra la denominazione adoperata per tale documento, che il diritto internazionale dell'ambiente è stato disciplinato nel lungo termine e non senza criticità: nonostante la persistente lacuna normativa della fattispecie in parola (nella formulazione del diritto umano ad un ambiente sano), i riscontri legislativi – anche nell'alveo costituzionale – e giurisprudenziali hanno confermato la rilevanza assunta dal tema ben oltre un passaggio definitorio formale.

Pertanto, i sedici principi – ciascuno dei quali è introdotto ed esplicito attraverso un commento dedicato – possono considerarsi un punto di partenza per esaminare la relazione tra diritti umani ed ambiente in una rinnovata prospettiva e per incentivare la Comunità internazionale ad identificare gli standard comuni fondamentali per assicurare nel prossimo futuro la protezione dei diritti umani in un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile.

1. *Il nuovo quadro programmatico per la protezione della biodiversità: principali elementi materiali*

Muovendo da alcune considerazioni espresse dal Relatore speciale nel documento di raccolta delle Buone pratiche, sopra richiamato, ci si propone di esaminare con attenzione uno degli aspetti tematici più dibattuti nell'affrontare la correlazione tra diritti umani ed ambiente: la protezione della biodiversità.

In considerazione dell'introduzione di standard dedicati alla protezione della biodiversità in un ampio numero di strumenti giuridici internazionali di portata vincolante (tra gli altri: la Convenzione sulla Biodiversità, la Convenzione sul Commercio Internazionale di Specie di fauna e flora selvatica in pericolo, la Convenzione sulla Protezione del Patrimonio mondiale culturale e naturale, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e la Convenzione Internazionale sulla regolamentazione della caccia alla balena) e di obiettivi operativi (si vedano gli *Aichi Biodiversity Targets*, per la protezione del 17% degli ecosistemi terrestri e del 10% di quelli marini entro il 2020), nonché dell'inserimento della protezione della fauna e della flora selvatica nelle Costituzioni di numerosi Stati – completata dall'adozione di misure legislative mirate – il Segretariato della Convenzione sulla Biodiversità ha avviato un processo finalizzato alla compilazione di un nuovo quadro operativo per la protezione della biodiversità nel post-2020.

Su impulso della Conferenza delle Parti della Convenzione medesima (Decisione 14/34), è stato creato un Gruppo di lavoro a composizione aperta incaricato di redigere il predetto quadro operativo: il testo preliminare (Doc. CBD/WG2020/2/3) è stato sottoposto a revisione (Doc. CBD/POST2020/PREP/2/1) e corredato da ulteriori documenti (per l'introduzione di indicatori, per la definizione di concetti e termini nel formato del glossario, per fornire dettagli tecnici in merito ad ogni *goal* e *target*).

Il quadro operativo è stato concepito per un più ampio utilizzo, non strettamente correlato alla Convenzione bensì utile per la migliore attuazione anche di altri strumenti giuridici nel quadro del diritto internazionale dell'ambiente, e sarà formalmente adottato con decisione della Conferenza delle Parti della Convenzione sulla biodiversità.

Esso mira ad introdurre nuovi parametri operativi entro il duplice orizzonte temporale del 2030 e del 2050 affinché gli attori governativi, imprenditoriali, la società civile, le comunità e gli individui adottino nuove misure e pratiche funzionali per l'applicazione del dispositivo convenzionale in parola al livello locale, nazionale, regionale ed internazionale, in linea con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile introdotti nell'Agenda 2030.

Il quadro operativo è articolato in due sezioni principali e complementari.

Nella c.d. 'Visione 2050', sintetizzata nell'ideale fine di un «*world living in harmony with nature*», sono introdotti i *goals* di lungo termine per assicurare che la biodiversità sia «*valued, conserved, restored and wisely used, maintaining ecosystem services, sustaining a healthy planet and delivering benefits essential for all people*». Nella lettura dei *goals* sono rinvenibili molteplici considerazioni già espresse in passato dal Relatore speciale nella produzione reportistica periodica. Ad esempio, nel *goal B (Nature's contributions to people are valued, maintained or enhanced through conservation and sustainable use supporting the global development agenda for the benefit of all)*, la *Milestone B.1* poggia sulla considerazione seguente: «*Nature and its contributions to people are fully accounted and inform all relevant public and private decisions*», rinviando alle libertà di espressione ed informazione, di titolarità tanto individuale quanto collettiva. Altresì il *goal C (The benefits from the utilization of genetic resources are shared fairly and equitably, with a substantial increase in both monetary and non-monetary benefits shared, including for the conservation and sustainable use of biodiversity)* può essere letto alla luce dei diritti di seconda generazione, menzionando la necessaria condivisione dei benefici economici (e non) derivanti dall'utilizzo delle conoscenze tradizionali e nuove nel campo della biodiversità.

Nella seconda sezione del quadro operativo si descrivono i ventuno c.d. *Action targets*, da conseguire entro il 2030, assicurando una protezione globale pari a circa il 30% e un recupero del 20% delle specie in pericolo. Anche in questa sezione sono presenti delle riflessioni già espresse dal Relatore speciale, a partire dalla raccomandazione generale: «*To take urgent action across society to conserve and sustainably use biodiversity and ensure the fair and equitable sharing of benefits from the use of genetics resources, to put biodiversity on a path to recovery by 2030 for the benefit of planet and people*». In modo ancora più puntuale, nella sub-sezione 2 - *Meeting people's needs through sustainable use and benefit-sharing*, il *target* 9 consente di correlare i contenuti più scientifici e tecnici del quadro operativo alla necessità di proteggere i diritti umani di seconda generazione nella dimensione ambientale declinata attraverso la biodiversità: «*Ensure benefits, including nutrition, food security, medicines, and livelihoods for people especially for the most vulnerable through sustainable management of wild terrestrial, freshwater and marine species and protecting customary sustainable use by indigenous peoples and local communities*». In via complementare, nella sub-sezione 3 - *Tools and solutions for implementation and mainstreaming*, la lettura dei *targets* 16 e 21 in funzione della protezione della libertà di informazione e di partecipazione attiva e consapevole ai processi decisionali in materia ambientale conferma l'importanza di una lettura interrelata delle discipline del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale dell'ambiente: «*Target 16. Ensure that people are encouraged and enabled to make responsible choices and have access to relevant information and alternatives, taking into account cultural preferences, to reduce by at least half the waste and, where relevant the overconsumption, of food and other materials*»; «*Target 21. Ensure equitable and effective participation in decision-making related to biodiversity by indigenous peoples and local communities, and respect their rights over lands, territories and resources, as well as by women and girls, and youth*».

2. Il commento della Procedura Speciale nella più recente reportistica, verso la Conferenza di Kunming – Cina (11-24 ottobre 2021)

In un momento successivo alla presentazione del quadro operativo sopra descritto, seppure nella sua versione preliminare, il Relatore speciale ne ha approfondito in modo articolato i contenuti producendo un documento di analisi volto a rafforzare il ragionamento secondo il quale «*Leaving human rights on the periphery is simply not an option, because rights-based conservation is the most effective, efficient, and equitable path forward to safeguarding the planet*».

Partendo dai contenuti del rapporto annuale presentato all'Assemblea generale nell'ottobre 2020, il Relatore ha voluto offrire un suo contributo aggiornato in vista della Conferenza di Kunming, che si terrà il prossimo ottobre in Cina e nei cui lavori il UN *Post-2020 Global Biodiversity Framework* sarà finalizzato.

Innanzitutto, è essenziale, per la miglior attuazione del quadro operativo, superare la concezione originaria della “conservation as usual” per definire cosa s'intenda per conservazione, chi sia chiamato ad operare affinché il grado di protezione della biodiversità, e dell'ecosistema ambientale in generale, sia pienamente assicurato al massimo livello, quali strumenti e misure di protezione debbano essere concepiti ed attuati a questo fine. Il Relatore speciale ravvisa, in questo senso, una debolezza materiale del quadro operativo: il potenziale superamento di tale concezione è minato poiché il tema non è affrontato attraverso il c.d. *human-rights based approach*, ovvero non si tengono nella dovuta considerazione il ruolo ed il contributo dei popoli indigeni, delle comunità locali, degli agricoltori, delle donne e dei giovani impiegati nel settore agricolo, necessari per una nuova visione del concetto di

conservazione a tutela della biodiversità. Pertanto, afferma con forza che «*A more inclusive, just and sustainable approach to safeguarding and restoring biodiversity is an obligation, not an option*».

Lo *human-rights based approach* richiede una duplice azione. Dal punto di vista formale, è indispensabile l'inserimento esplicito delle fattispecie, diritti e libertà, di cui sono titolari gli individui e le comunità, per una correlazione diretta con il tema ambientale: tale passaggio, ad avviso del Relatore speciale, consente di ribadire che «*everyone, everywhere, has the right to live in a safe, clean, healthy and sustainable environment, a right which includes healthy ecosystems and biodiversity*». Dal punto di vista procedurale, si deve prevedere l'introduzione di *targets* strumentali per la misurazione dei risultati conseguiti il c.d. *human-rights based approach*.

Una seconda importante considerazione espressa dal Relatore speciale ha ad oggetto un altro concetto oramai superato, la c.d. "fortress conservation", ovvero l'adozione di pratiche esclusivamente mirate a proteggere la biodiversità – per ritornare alla «*pristine wilderness' free from human inhabitants*» - anche a costo di commettere violazioni dei diritti umani: esse hanno portato negli ultimi decenni a spostamenti forzati delle popolazioni indigene e dei proprietari delle terre in cui sono stati collocati parchi naturali ed aree protette. L'allontanamento viene letto nella complessa dimensione della criminalizzazione degli stili di vita di tali comunità e persone, della violazione del loro diritto alla vita, alla salute, al cibo, all'acqua, ad un adeguato standard di vita, del principio di non discriminazione e dei diritti culturali; ma può anche considerarsi quale compressione dell'esercizio delle conoscenze e delle capacità tecniche che soltanto queste comunità e persone hanno per assicurare la conservazione della biodiversità nelle loro terre, con un impatto ambientale positivo quantitativamente comprovato nel corso dei decenni pregressi in termini di incremento della produttività e benefici derivanti dalla crescita economica.

Una terza ed ultima osservazione generale del Relatore speciale poggia sulla fuorviante idea, tuttora difficile da sradicare, che i diritti umani siano autonomi e non correlabili alle tematiche ambientali: «*nature is not a commodity created for human exploitation, but an extraordinarily diverse community to which we all belong*».

In sintesi, il Relatore speciale formula le seguenti richieste di emendamento della versione preliminare del quadro operativo:

«(1) *Rights-based approaches are obligatory in all actions to conserve, restore, and share the benefits of biodiversity, including conservation financing;*

(2) *Indigenous Peoples, Afro-descendants, local communities, peasants, rural women, and rural youth are acknowledged as key rights holders and partners in protecting and restoring nature, whose human, land and tenure rights, knowledge, and conservation contributions must be recognized, respected, and supported; and*

(3) *Everyone's right to live in a safe, clean, healthy and sustainable environment is acknowledged, and is accompanied by measurable targets towards the recognition and implementation of this right*».

Per motivare tali richieste specifiche, il Relatore speciale ha poi formulato nel suo documento di analisi due categorie di raccomandazioni, la prima applicabile al quadro operativo in modo dettagliato e la seconda riferibile alle molteplici misure di protezione dell'ecosistema naturale nel suo complesso.

Per la prima si sottolinea la rilevanza del diritto di ogni singolo essere umano ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, strettamente correlato al tema della biodiversità e che necessita di appositi *targets* di misurazione in ordine al riconoscimento e all'esercizio di tale fattispecie; si evidenzia la necessità di introdurre e rafforzare il diritto di partecipazione di tutti i soggetti interessati – a titolo individuale e collettivo – nel contribuire per la protezione della biodiversità, garantendo al contempo la tutela dei loro diritti economici,

sociali e culturali, insieme al diritto di proprietà delle terre; si formulano contenuti e linguaggio più incisivi con particolare riferimento agli *Action targets* da conseguire entro il 2030 per una effettiva partecipazione dei predetti soggetti ai processi decisionali che li riguardano direttamente; si richiede di introdurre il c.d. *human-rights based approach* nella elaborazione ed attuazione dei documenti programmatici in materia di biodiversità (vedi i *National Biodiversity Strategies and Action Plans* - NBSAPs), richiamando i principi d'informazione e di partecipazione, rivolgendo particolare attenzione alle categorie vulnerabili ovvero donne e giovani generazioni, ed assicurando il funzionamento dei meccanismi di monitoraggio a fronte di possibili violazioni dei diritti umani; in ultimo si rivendica l'inserimento di un *Action target* relativo alla salvaguardia ed incolumità personale dei difensori dei diritti umani che agiscono nel quadro ambientale, per prevenire in modo efficace ogni forma di abuso – minaccia, intimidazione, violenza – nei loro confronti.

La seconda categoria di raccomandazioni include la necessità di consolidare il quadro normativo per la protezione dei diritti correlati alla proprietà delle terre in favore dei soggetti sopra richiamati affinché si agevolino processi di accreditamento di nuove aree e di assunzione di co-responsabilità per un uso appropriato e sostenibile delle risorse naturali ivi contenute a tutela della biodiversità. In tali condizioni, si ritiene indispensabile preservare i diritti di informazione e di partecipazione in favore dei titolari individuali e collettivi e affrontare situazioni critiche per porre rimedio alle violazioni dei diritti verificatesi in passato per provvedere alla restituzione delle terre o ad una adeguata compensazione legale e materiale. È altrettanto importante che le autorità governative sostengano i soggetti dal punto di vista finanziario per ogni tipo di intervento per la migliore tutela della biodiversità nelle aree interessate e per sostenere i costi di gestione delle attività informative, formative e procedurali (per quanto attiene i meccanismi di reclamo in sede giurisdizionale e paragiurisdizionale che vedono coinvolti i soggetti stessi in quanto vittime di violazioni dei diritti in parola). Anche in questa categoria di raccomandazioni, il Relatore speciale sottolinea la rilevanza della dimensione partecipativa, in particolare quando attiva ovvero riferita all'azione sul campo dei difensori dei diritti umani che operano a difesa dell'ecosistema ambientale. In ultimo, le raccomandazioni sono indirizzate agli attori imprenditoriali e alle associazioni che agiscono in favore della tutela dell'ambiente: nei riguardi dei primi è fondamentale promuovere processi di produzione legislativa in funzione della prevenzione (nella formula dell'obbligo di dovuta diligenza) e del perseguimento dei responsabili di violazioni dei diritti umani, lungo la catena di fornitura, che hanno causato ingenti danni sull'ecosistema ambientale e sulla biodiversità; nei confronti delle seconde si rivendica l'adozione di misure legislative che consentano loro di prevenire, identificare ed affrontare in modo efficace le violazioni dei diritti umani, soprattutto quando esse operano in modo attivo in progetti che mettono a rischio l'ecosistema ambientale.

Le considerazioni formulate dal Relatore speciale nel recente documento d'analisi dimostrano come l'oggetto del mandato, la correlazione tra diritti umani ed ambiente, non possa ancora dirsi, ad oggi, delineata in modo adeguato ed equilibrato: le rispettive discipline giuridiche di riferimento, anche in ragione di una lacuna propria della fattispecie primigenia (il diritto ad un ambiente sano), non hanno agevolato sul piano internazionale un soddisfacente utilizzo del c.d. *human rights based approach* nella compilazione di strumenti programmatici di protezione dell'ambiente e, nel caso in esame, di tutela della biodiversità.

Questa debolezza concettuale ed operativa è emersa anche nel contesto pandemico: il Relatore speciale nel 2020 ha messo in rilievo come la interrelazione minima tra situazione emergenziale di carattere sanitario e compressione dei diritti alla vita, alla salute, al cibo,

all'acqua, ad uno standard di vita adeguato, ad un ambiente sano e sostenibile abbiano accentuato l'impatto globale della pandemia. Gli effetti negativi di un simile processo, ben differente da altre pregresse e critiche situazioni sanitarie, sono chiaramente attribuibili a una «*perfect storm of human actions that damage ecosystems and biodiversity, such as deforestation, land clearing and conversion for agriculture, the wildlife trade, the expanding human population, settlements and infrastructure, intensified livestock production and climate change*». Per questo motivo, le raccomandazioni della Procedura speciale, in previsione della discussione che porterà all'adozione dello UN Post-2020 *Global Biodiversity Framework* a Kunming ad ottobre, sono quanto mai importanti e di estrema attualità per assicurare un impegno strategico comune nella materia ambientale rispettoso degli standard internazionali propri del diritto internazionale dei diritti umani.

CRISTIANA CARLETTI