

In: MARRAM (a cura di), *Il contributo  
del diritto internazionale e del diritto*<sup>1</sup>

Tullio Scovazzi

Europeo all'affermazione di una sensibilità  
ambientale,

## IL PRINCIPIO DI NON-REGRESSIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

Napoli,  
2017.

### 1. I grandi principi

La fase creativa del diritto internazionale dell'ambiente, che ha portato all'elaborazione dei grandi principi che dovrebbero regolare questa materia, si è svolta nel periodo intercorrente tra le prime due conferenze mondiali sull'ambiente convocate dalle Nazioni Unite: la Conferenza sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972) e la Conferenza su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 1992).

La dichiarazione adottata a Stoccolma ha posto le basi per il convincimento che la protezione dell'ambiente è una preoccupazione comune di tutti gli Stati. Sul piano concreto, le maggiori difficoltà vennero allora sia dal timore di alcuni paesi in via di sviluppo che le misure da adottare per la protezione dell'ambiente potessero pregiudicare la lotta contro la povertà, sia dalla scarsa disponibilità di vari paesi sviluppati ad aumentare il loro impegno finanziario in tema di assistenza ai paesi del Terzo Mondo<sup>1</sup>. Ma questo non impedì ai redattori della dichiarazione di Stoccolma di elaborare uno strumento di alto contenuto ideale, anche in vista di un auspicabile sviluppo progressivo del diritto internazionale. Vanno in proposito ricordate, tra i diversi esempi che si potrebbero fare<sup>2</sup>, le enunciazioni del divieto di inquinamento transfrontaliero (esteso anche agli spazi posti al di fuori della giurisdizione nazionale)<sup>3</sup>, del diritto dell'individuo di vivere in un ambiente di adeguata qualità<sup>4</sup>, degli obblighi verso le generazioni future<sup>5</sup>, della sostanza di quello che sarà poi considerato il principio dello sviluppo sostenibile<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. BLIX, *History of the Stockholm Declaration*, in NORDQUIST, MOORE & MAHMOUDI (eds.), *The Stockholm Declaration and the Law of the Marine Environment*, The Hague, 2003, p. 15. Tra l'altro, Blix rivela (p. 19) l'inaspettato dettaglio che nella dichiarazione di Stoccolma si celano due citazioni dai pensieri di Mao Zedong, e precisamente... (ma perché togliere all'attento lettore il piacere di trovare da solo i passi in questione?).

<sup>2</sup> Cfr. KISS, *The Destiny of the Principles of the Stockholm Declaration*, *ibidem*, p. 53.

<sup>3</sup> "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction" (principio 21).

<sup>4</sup> "Man has the right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment that permits a life of dignity and well-being (...)" (principio 1).

<sup>5</sup> "Man (...) bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations" (principio 1).

<sup>6</sup> "The capacity of the earth to produce vital renewable resources must be maintained and, wherever practicable, restored or improved" (principio 3). Cfr. anche i principi 4 e 5.



Vent'anni dopo<sup>7</sup>, la dichiarazione adottata a Rio enunciò i principi fondamentali<sup>8</sup> che tuttora contraddistinguono il diritto internazionale dell'ambiente<sup>9</sup>. Secondo la Dichiarazione di Rio, occorre conciliare le esigenze dello sviluppo economico con quelle della tutela dell'ambiente (principio dello sviluppo sostenibile), anche al fine di salvaguardare l'aspettativa delle generazioni future di ricevere un pianeta dotato di un capitale ecologico di qualità non inferiore a quella su cui possono contare le generazioni presenti (principio dell'equità intergenerazionale)<sup>10</sup>. Il tentativo di conciliare ambiente e sviluppo si realizza integrando le esigenze di protezione ambientale in tutti i processi di sviluppo (principio dell'integrazione)<sup>11</sup>. La Dichiarazione di Rio enuncia anche il principio (o approccio) precauzionale, che realizza una sorta di inversione dell'onere della prova: in caso di minaccia di un danno serio o irreversibile all'ambiente, l'assenza di certezze scientifiche non deve servire come motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci rispetto al loro costo e dirette a prevenire il degrado ambientale<sup>12</sup>. Riguardo ai rapporti tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo vale il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate: se tutti gli Stati devono contribuire a preservare l'ambiente, non tutti devono essere gravati dagli stessi oneri, dato che gli Stati sviluppati hanno maggiormente causato, con i loro modelli di consumo delle risorse naturali, l'attuale depauperamento del capitale ecologico del pianeta<sup>13</sup>.

Rispetto al significato e allo slancio propri dei principi enunciati a Rio, molto sbiaditi appaiono gli strumenti adottati nelle successive riunioni internazionali convocate dalle Nazioni Unite, come il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (Johannesburg, 2002) e la Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile, detta Rio + 20 (Rio de Janeiro, 2012). Queste riunioni non sono riuscite a mascherare la

<sup>7</sup> Meritevole di considerazione, in materia di principi di diritto internazionale dell'ambiente, è anche la Carta mondiale della natura, adottata nel 1982 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 37/7. Cfr. BURHENNE & IRWIN (eds.), *The World Charter for Nature*, Berlin, 1986.

<sup>8</sup> Cfr. SCOVAZZI, *Considerazioni sui principi di diritto internazionale relativi alla protezione dell'ambiente*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, p. 783; FODELLA, *I principi generali*, in FODELLA & PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 95.

<sup>9</sup> I lavori della Conferenza di Rio de Janeiro trovano la loro base nel rapporto "Il nostro comune futuro" (*Our Common Future*, detto anche "rapporto Brundtland", doc. delle Nazioni Unite A/42/427 del 4 agosto 1987), predisposto nel 1987 dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo. Il rapporto si sofferma, tra l'altro, su due circoli viziosi che occorre spezzare. Non solo è vero che uno sviluppo, che eccede i limiti delle risorse naturali, degrada l'ambiente; è anche vero che un ambiente degradato impedisce lo sviluppo. Non solo è vero che i conflitti, internazionali o interni, distruggono l'ambiente; è anche vero che un ambiente distrutto provoca conflitti.

<sup>10</sup> "The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generation" (principio 3).

<sup>11</sup> "In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it" (principio 4).

<sup>12</sup> "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where 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" (principio 15).

<sup>13</sup> "States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility 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" (principio 7).



difficoltà di attuare i principi di Rio, soprattutto il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, e la scarsa volontà di molti Stati di assumere impegni concreti in questa direzione<sup>14</sup>.

## 2. La non-regressione

Indicativa della fase che attraversa oggi il diritto dell'ambiente è la proposta di un nuovo principio, chiamato principio di non regressione<sup>15</sup>. Il principio non ha soltanto un evidente carattere difensivo, mirante a scongiurare i regressi, ma presenta anche un aspetto positivo, che dovrebbe portare a progressivi miglioramenti del livello di protezione ambientale, come avviene in materia di diritti umani<sup>16</sup>. Forse, più che di principio di non regressione, si dovrebbe parlare di principio di progressione<sup>17</sup>.

Non è questa la sede per svolgere analisi sul modo in cui il principio di non regressione sia stato ripreso nel diritto di alcuni Stati<sup>18</sup> o in alcune decisioni di giudici nazionali<sup>19</sup>. Sul piano internazionale, il principio ha trovato un primo esplicito enunciato in una risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011, relativa all'elaborazione di una posizione comune dell'Unione europea nella prospettiva della Conferenza Rio + 20:

“The European Parliament (...) calls for the recognition of the principle of non-regression in the context of environmental protection as well as fundamental rights” (par. 97).

Il principio di non regressione è stato così enunciato dai partecipanti alla terza riunione mondiale dei giuristi e delle associazioni di diritto dell'ambiente, tenuta a Limoges nel 2011 (raccomandazione n. 1):

<sup>14</sup> Basti menzionare la prolissità e la sovrabbondanza di aggettivi che spesso accompagnano gli enunciati del Piano di Attuazione del Vertice di Johannesburg (doc. delle Nazioni Unite A/CONF.199/20 del 4 settembre 2002).

<sup>15</sup> Michel Prieur è lo studioso che ha dedicato approfondite analisi a questo principio. Cfr. PRIEUR & SOZZO (sous la direction de), *Le principe de non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012.

<sup>16</sup> “Cette hypothèse d'un droit non régressif de l'environnement, et donc d'un droit qui serait nécessairement progressif, va s'appuyer sur ce qui constitue en droit de l'environnement un changement qualitatif majeur: la consécration de l'environnement comme un nouveau droit de l'homme. Devenu un droit fondamental, le droit à l'environnement va bénéficier des théories déjà existantes visant à rendre toujours plus effectifs les droits de l'homme, ce qui implique l'impossibilité de revenir en arrière en garantissant la non régression du droit reconnu comme fondamental et de ce fait irréversible”: così PRIEUR, *Le nouveau principe de “non régression” en droit de l'environnement*, in POSTIGLIONE (ed.), *International Conference on Global Environmental Governance*, Roma, 2011, p. 71.

<sup>17</sup> In senso contrario PRIEUR, *Le nouveau* cit., p. 73: “On pourrait préférer la formule positive: le principe de progrès, mais elle est trop vague et en réalité toute législation est supposée apporter des progrès à la société”.

<sup>18</sup> Si veda l'art. 11, par. 8, della Costituzione dell'Ecuador del 2008: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

<sup>19</sup> Si veda la sentenza del 23 febbraio 2012 del Tribunale Supremo spagnolo sul caso *Comunidades de Castilla y León c. Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (ASDEN)*: “Este principio [= el principio de no regresión] ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversible de la misma”.

“To prevent any weakening of environmental protection, States shall, in the common interest of humanity, recognize and adopt the principle of non-regression. To this end, States shall take the steps necessary to guarantee that no measure may diminish the existing level of environmental protection”.

Nel suo preambolo, la raccomandazione pone in evidenza varie ragioni sulle quali si basa il principio di non regressione: che i trattati sull’ambiente si fondano sull’obbiettivo di un continuo miglioramento dell’ambiente in armonia con il progresso sociale e la lotta alla povertà; che un livello di protezione ambientale elevato presuppone la diminuzione progressiva dell’inquinamento e l’incremento della preservazione della biodiversità; che il diritto e le politiche ambientali sono un riflesso del progresso sociale; che il diritto a un ambiente sano è ormai riconosciuto come un diritto umano; che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 1966) configura un progresso costante dei diritti protetti, cosa che è intesa come un divieto di regressione dei diritti fondamentali<sup>20</sup>; che un ambiente sano è indispensabile per pervenire allo sviluppo sostenibile; che tutti hanno una responsabilità collettiva di non pregiudicare i diritti delle generazioni future alla vita, alla salute e all’ambiente e di trasmettere loro un patrimonio ambientale nel migliore stato possibile; che vi sono varie minacce che pesano sulle politiche ambientali e che, in modo esplicito od occulto, possono portare a ridurre la protezione della biodiversità e ad aumentare i rischi di inquinamenti e disordini ecologici; che la non regressione può risultare da una disposizione esplicita nella costituzione o nelle leggi, come pure da una giurisprudenza dei tribunali fondata sul diritto umano all’ambiente, in modo da impedire ogni misura avente la conseguenza di una diminuzione della biodiversità o di un aumento del livello d’inquinamento.

Tuttavia, in “Il futuro che noi vogliamo”, il documento programmatico adottato dalla sopra richiamata Conferenza Rio + 20 del 2012<sup>21</sup>, il principio di non regressione è ripreso soltanto in un modo indiretto e parziale:

“We acknowledge that since 1992 there have been areas of insufficient progress and setbacks in the integration of the three dimensions of sustainable development, aggravated by multiple financial, economic, food and energy crises, which have threatened the ability of all countries, in particular developing countries, to achieve sustainable development. In this regard, it is critical that we do not backtrack from our commitment to the outcome of the Earth Summit. We also recognize that one of the current major challenges for all countries, particularly for developing countries, is the impact from the multiple crises affecting the world today” (par. 20).

<sup>20</sup> “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures” (art. 2, par. 1). Cfr. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties Obligations*, doc. E/1991/23 del 14 dicembre 1990, par. 9.

<sup>21</sup> Doc. A/RES/66/288 dell’11 settembre 2012.



Come si può constatare, gli Stati ritengono “critico” o “essenziale” (“*essentiel*”, nel testo ufficiale francese) non “rimettere in discussione” (“*ne pas revenir sur*”, nel testo ufficiale francese) gli impegni assunti alla fine della precedente Conferenza di Rio del 1992, cioè la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, per quanto riguarda i trattati veri e propri, oltre che la Dichiarazione di Rio, la Dichiarazione sulle foreste e l’Agenda 21, per quanto riguarda gli strumenti di natura politico-giuridica. Ma “Il futuro che noi vogliamo” si guarda bene dal precisare che questa è la conseguenza dell’applicazione di un più generale principio di non regressione, come pure vari Stati avevano, ma invano, richiesto<sup>22</sup>.

Recentemente, il principio di non regressione è stato ripreso nel progetto per un Patto internazionale sull’ambiente e lo sviluppo, quinta edizione (2015), elaborato dall’*International Union for Conservation of Nature* (IUCN) e dall’*International Council of Environmental Law* (ICEL)<sup>23</sup>:

“Substantive and procedural rules for environmental conservation shall be maintained without regression, and interpreted and applied in favour of ecological integrity, unless compelling reasons of public interest require otherwise. The necessity of any measures of regression shall be revisited and re-examined on a periodic basis in order to restore or enhance pre-existing levels of environmental conservation” (art. 10).

Nel commentario al progetto si fanno esempi di regressione che si verificherebbero sul piano sia del diritto internazionale, ad esempio se uno Stato denuncia un trattato sulla protezione dell’ambiente, sia del diritto interno, ad esempio se uno Stato adotta una legge che peggiora il livello di protezione ambientale. Si pone anche in evidenza come frustrare o abrogare le regole sulla protezione dell’ambiente significhi imporre alle future generazioni un ambiente più degradato<sup>24</sup>. Anche il commentario al progetto insiste sulle analogie tra diritti umani e diritto dell’ambiente, sottolineando che i principali strumenti sulla tutela dei diritti umani condividono l’assunto che un diritto umano, una volta riconosciuto, non può venire abrogato.

Il principio di non regressione è visto come implicito nel principio 7 della già richiamata Dichiarazione di Rio, che fa obbligo agli Stati di cooperare per conservare, proteggere e ristabilire la salute e l’integrità dell’ecosistema terrestre<sup>25</sup>, e nei trattati che ne riprendono il tenore. Utili sono soprattutto quei trattati che enunciano esplicitamente un obbligo di migliorare le normative nazionali che assicurano un alto livello di protezione ambientale, come avviene con l’art. 3

<sup>22</sup> Una proposta avanzata dal gruppo “G77 + Cina” aveva il seguente tenore: “We recognize the need to avoid backtracking on previously undertaken international commitments, in accordance with the principle of non-regression according to international law”. La proposta non fu accolta per l’opposizione di Stati Uniti, Canada, Giappone e Unione europea (come si vede, al momento di fare una scelta, l’Unione europea prese una posizione ben diversa da quella auspicata dal Parlamento europeo). Cfr. PRIEUR, *Vers la reconnaissance du principe de non régression à Rio + 20*, in *Revue Juridique de l’Environnement*, 2012, p. 615.

<sup>23</sup> IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 31 Rev. 4, *Draft International Covenant on Environment and Development*, 2015.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>25</sup> “States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem”.

dell'Accordo nord-americano di cooperazione ambientale, adottato nel 1993 da Canada, Messico e Stati Uniti:

“Recognizing the right of each Party to establish its own levels of domestic environmental protection and environmental development policies and priorities, and to adopt or modify accordingly its environmental laws and regulations, each Party shall ensure that its laws and regulations provide for high levels of environmental protection and shall strive to continue to improve those laws and regulations”.

Il commentario stesso precisa che il principio di non-regressione non va inteso in senso assoluto, ma ammette eccezioni, purché queste non vadano contro gli obiettivi fondamentali di politica ambientale. Ad esempio, una specie che ora non è più in pericolo può essere rimossa dalle apposite liste allegate a un trattato internazionale; il divieto di uso di una sostanza può essere abrogato, quando è dimostrato che essa non costituisce un pericolo per l'ambiente. L'importante è che il livello dell'inquinamento non peggiori o che la perdita della biodiversità non aumenti<sup>26</sup>.

### 3. L'Accordo di Parigi

Al di là di alcuni enunciati programmatici e della sua intrinseca ragionevolezza, non sembra che già esistano sufficienti dati della pratica per poter attribuire al principio di non regressione un carattere consuetudinario sul piano del diritto internazionale. Va però segnalato che il principio, inteso nella sua variante positiva di progressione, ha recentemente fatto un importante passo in avanti.

Nell'Accordo di Parigi, adottato l'11 dicembre 2015 dalla Conferenza delle parti alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico, il concetto di progressione è più volte ripreso, a partire dal preambolo, nel quale le parti dichiarano di riconoscere la necessità di una risposta progressiva al pericolo urgente posto da tale cambiamento<sup>27</sup>. L'Accordo non dà indicazioni quantitative sulle misure che dovranno essere prese dalle parti, ma si basa sul presupposto che le parti volontariamente assumano e rendano pubblici impegni in materia di emissioni, di adattamento e finanziari, che devono essere periodicamente aggiornati al rialzo.

In particolare, l'art. 3 obbliga le parti a intraprendere e comunicare “sforzi ambiziosi” al fine di conseguire gli obiettivi dell'Accordo. Tali sforzi devono costituire una “progressione nel tempo”:

“As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with a view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a

<sup>26</sup> Nello stesso senso PRIEUR, *Le nouveau* cit., p. 104: “Il convient donc, à titre exceptionnel, de ne tolérer des régressions que dans la mesure où elles ne contrarient pas la recherche d'un niveau élevé de protection de l'environnement et préservent l'essentiel des acquis environnementaux”.

<sup>27</sup> “Recognizing the need for an effective and progressive response to the urgent threat of climate change on the basis of the best available scientific knowledge”.



progression over time, while recognizing the need to support developing country Parties for the effective implementation of this Agreement”.

L’art. 4 prevede che, dopo aver raggiunto “il più presto possibile” il tetto di emissioni di gas a effetto serra, le parti riducano in seguito progressivamente tali emissioni tramite “contributi determinati a livello nazionale”:

“1. In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.

2. Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.

3. Each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances. (...)”.

In base all’art. 9, par. 3, la mobilitazione di fondi per far fronte al cambiamento climatico “dovrebbe rappresentare” (qui è usato il modo condizionale) “una progressione oltre gli sforzi precedenti”<sup>28</sup>. In base all’art. 13, par. 5, il regime di trasparenza delle misure prese che dovrà essere attuato ha lo scopo di chiarire il “progresso” compiuto da ciascuna parte nel fornire il contributo nazionale previsto dall’art. 4 e nel prendere misure di adattamento<sup>29</sup>. In base all’art. 14, la Conferenza delle parti dovrà periodicamente valutare il “progresso collettivo” verso la realizzazione dell’obiettivo dell’Accordo<sup>30</sup>.

Non è il caso di avanzare previsioni sullo schema prevalentemente volontario seguito dall’Accordo di Parigi e sulla sua futura efficacia. Basterà qui porre in evidenza che, in un simile

<sup>28</sup> “As part of a global effort, developed country Parties should continue to take the lead in mobilizing climate finance from a wide variety of sources, instruments and channels, noting the significant role of public funds, through a variety of actions, including supporting country-driven strategies, and taking into account the needs and priorities of developing country Parties. Such mobilization of climate finance should represent a progression beyond previous efforts”.

<sup>29</sup> “The purpose of the framework for transparency of action is to provide a clear understanding of climate change action in the light of the objective of the Convention as set out in its Article 2, including clarity and tracking of progress towards achieving Parties’ individual nationally determined contributions under Article 4, and Parties’ adaptation actions under Article 7, including good practices, priorities, needs and gaps, to inform the global stocktake under Article 14”.

<sup>30</sup> “The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall periodically take stock of the implementation of this Agreement to assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals (referred to as the “global stocktake”). It shall do so in a comprehensive and facilitative manner, considering mitigation, adaptation and the means of implementation and support, and in the light of equity and the best available science”.

contesto, gli obblighi di progressione sembrano un necessario bilanciamento all'ampia sfera di discrezionalità che l'Accordo lascia agli Stati parte.