RIVISTA QUADRIMESTRALE

DI

DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2011

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA

The international environmental governance. UNEP and the need for reform to Rio+20

G. Giappichelli editore

RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'AMBIENTE
ANNO 2011 / NUMERO 3

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA*

La *governance* ambientale internazionale. L'UNEP e la necessità di una riforma verso Rio+20

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* - 2. *L'UNEP: struttura e funzioni.* - 3. *Il sistema della* International Environmental Governance. - 4. *Valutazione dell'azione dell'UNEP.* - 5. *(segue) I fattori limitanti.* - 6. *Le proposte di riforma: verso la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile 'Rio+20'.*

"Society has the capacity to make a difference in the way the environment is used to underpin development and human well being"
GEO 4, UNEP, NAIROBI, KENYA

1. *Introduzione*

La comunità internazionale ha riconosciuto l'esigenza di fornire risposte adeguate ai problemi ecologici a partire dalla seconda metà del secolo XX, attraverso strumenti giuridici ed economici tendenti a ridurre le cause principali dell'inquinamento e a tutelare l'ambiente e le risorse naturali della Terra. La Carta delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945 non menziona, all'art. 1, la tutela dell'ambiente tra gli obiettivi dell'Organizzazione, né alcun istituto specializzato delle Nazioni Unite ha, allo stato attuale una competenza specifica in materia ambientale. Il diritto internazionale era ancora fortemente ancorato al principio della sovranità degli Stati sugli spazi territoriali e marittimi loro appartenenti e sulle risorse naturali in essi contenute ed era assente la preoccupazione per la tutela ambientale delle aree situate al di fuori delle giurisdizioni nazionali.

L'attenzione degli Stati si concentra in modo più convincente sui problemi ambientali internazionali solo quando inizia a consolidarsi l'interesse comune a mitigare il crescente degrado ambientale, la cui natura transfrontaliera viene percepita con maggiore precisione. Momento culminante di tale processo è la Conferenza sull'ambiente umano (UNCHE) convocata a Stoccolma dall'Assemblea Generale (AG) dell'ONU nel giugno 1972, che adotta la Dichiarazione di principi e il Piano mondiale di azione ambientale. Con essa, la Comunità internazionale afferma per la prima volta con chiarezza la gravità del

* Dottorando di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani presso l'Università Sapienza di Roma.

degrado ambientale e l'esigenza che gli Stati lo affrontino attraverso politiche e normative internazionali, regionali e nazionali tendenti a prevenire le cause principali d'inquinamento delle risorse naturali[1].

2. *L'UNEP: struttura e funzioni*

L'UNEP, *United Nations Environment Programme*, é un programma delle Nazioni Unite, istituito dall'AG con la risoluzione 2997 (XXVII) del 15 dicembre 1972 e organo sussidiario di questa, che ha il compito di coordinare le attività nel settore ambientale ed assistere gli Stati nell'attuazione delle politiche ambientali. In tale risoluzione l'AG stabilisce che le questioni ambientali di grande importanza devono essere affrontate e discusse nell'ambito del sistema ONU, sempre tenendo presente che i programmi di cooperazione ambientale devono svilupparsi nel rispetto dei diritti sovrani degli Stati ed in conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi del diritto internazionale. Per la prima volta viene affermata la necessità di sviluppare, all'interno del sistema delle Nazioni Unite, alcuni processi che possano effettivamente assistere i Paesi in via di sviluppo (PVS) nella conduzione di politiche ambientali e di programmi compatibili con i loro piani di sviluppo e partecipare in maniera adeguata alle iniziative di carattere internazionale relative all'ambiente[2].

L'UNEP, in quanto istituto centrale dell'ONU nel settore delle politiche ambientali, ha la funzione generale di tutelare l'ambiente. Il suo mandato, contenuto nella citata risoluzione, stabilisce per il Programma la capacità di promuovere la cooperazione internazionale nel settore ambientale, incorporare le questioni ambientali alle politiche generali, sociali ed economiche e fornire assistenza legislativa per la direzione ed il coordinamento dei programmi ambientali all'interno del sistema delle Nazioni Unite e controllarne l'attuazione. Inoltre viene incaricato di tenere sotto controllo la situazione ambientale globale, identificando le questioni che necessitano di cooperazione internazionale, promuovere il contributo della comunità scientifica internazionale, promuovere lo scambio di conoscenze scientifiche e informazioni che riguardano l'ambiente. Infine deve sviluppare e promuovere relazioni regionali e nazionali sulle condizioni ambientali e le loro prospettive, promuovere lo sviluppo di trattati internazionali ambientali e contribuire ad incrementare le capacità nazionali per affrontare questi problemi.

In occasione della 19ª sessione del Consiglio Direttivo, nel 1997, è stata

1 P. BIRNIE e A. BOYLE, *International Law and the Environment*, *Clarendon Press*, Oxford, 1993, p. 8.

2 UN, GA, A/2297/20 (XXVII), 15 *December* 1972.

approvata la Dichiarazione di Nairobi sulla ridefinizione ed il rafforzamento del ruolo e del mandato dell'UNEP, in cui si afferma l'impegno dei ministri degli esteri degli Stati membri a svolgere un ruolo più deciso nel perseguimento delle finalità e degli obiettivi del Programma e conferma il ruolo di autorità ambientale principale a livello mondiale, con il compito di fissare gli obiettivi e promuovere la coerente realizzazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema delle Nazioni Unite. La Dichiarazione richiama l'importanza del mandato dell'UNEP derivante dalla risoluzione 2997 (XXVII) e successivamente rielaborato dall'Agenda 21[3], sottolineando gli elementi principali del mandato quali il ruolo nel coordinamento delle attività ambientali nel sistema delle Nazioni Unite ed il suo *nuovo* ruolo di agenzia esecutiva del GEF[4].

Le funzioni dell'UNEP vengono svolte attraverso i vari organi creati dalla risoluzione 2997 (XXVII) che, a tal fine, ha previsto la creazione di un Consiglio Direttivo (GC), composto da cinquantotto membri, eletti dall'AG per un periodo di tre anni secondo il seguente criterio di ripartizione geografica: sedici membri per gli Stati africani, tredici membri per gli Stati asiatici, sei membri per gli Stati dell'Europa orientale, dieci membri per gli Stati dell'America Latina, tredici membri per gli Stati dell'Europa occidentale e gli altri Stati. Il GC è inoltre affiancato dal Forum globale dei Ministri dell'ambiente (GC/GMEF).

Le principali funzioni attribuite al GC riguardano la promozione della cooperazione internazionale per la tutela dell'ambiente e la raccomandazione, quando necessaria, per l'adozione di politiche al riguardo. Esso deve esaminare e approvare annualmente il programma di utilizzo delle risorse del Fondo per l'Ambiente ed ha il dovere di presentare una relazione annuale all'ECOSOC, che la presenterà all'AG insieme alle osservazioni che riterrà opportune, specialmente per quel che riguarda le questioni di coordinamento e la relazione tra le politiche e i programmi relativi all'ambiente all'interno del sistema delle Nazioni Unite e ai mezzi e le priorità generali in materia economica e sociale.

Il Direttore Esecutivo dell'UNEP, eletto dall'AG, su proposta del SG, per un periodo di quattro anni, affiancato dalla Segreteria, ha funzioni di rappresentanza, supervisione e coordinamento amministrativo.

L'AG, al fine di ottenere il più efficace coordinamento possibile tra i vari programmi per l'ambiente, ha la possibilità di creare un Comitato di

3 L'Agenda 21 è un vasto programma d'azione per tutta la comunità internazionale che non contiene obblighi giuridici. Si tratta di un testo di natura programmatica e operativa, che riflette il consenso globale realizzatosi tra gli Stati partecipanti alla Conferenza, ed un impegno politico *al più alto livello* sulla cooperazione internazionale in materia di ambiente e sviluppo. È formata da 40 Capitoli particolari, ognuno dedicato ad un insieme di programmi ed iniziative o alla trattazione di un problema intersettoriale. S. MARCHISIO e G. C. GARAGUSO, *Rio 1992: vertice per la terra: atti della Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo con saggi introduttivi e guida ragionata*, Franco Angeli, Milano, 1993, p. 259 ss.

4 Sul GEF *infra*. § 3.

Coordinamento per l'Ambiente, presieduto dal Direttore Esecutivo dell'UNEP, sotto l'egida e all'interno del Comitato Amministrativo di Coordinamento, il quale si riunisce periodicamente e informa annualmente il GC. La struttura dell'UNEP prevede inoltre una ripartizione funzionale in sette Divisioni[5]: la DEWA, per gli allarmi preventivi e le valutazioni sui rischi ambientali; la DEPI, per l'attuazione delle politiche ambientali; la DTIE, per il supporto ai governi nazionali sulle questioni tecniche delle politiche ambientali; la DRC, per il coordinamento tra gli enti regionali; la DCPI, per le attività di informazione ambientale; la DGEF, per il coordinamento con gli altri istituti del GEF; la DELC, che agisce nell'ambito del Programma di Montevideo[6].

Le spese ordinarie del Programma sono finanziate attraverso il *budget* ordinario dell'ONU, mentre i costi dei programmi operativi, le spese di appoggio ai progetti e i costi amministrativi per la gestione del Fondo per l'Ambiente vengono finanziati dal Fondo stesso, che è a contribuzione volontaria.

3. *Il sistema della International Environmental Governance*

La *governance* dei problemi ambientali è affidata, nella comunità e nel diritto internazionale, ad una molteplicità di organi di varia natura giuridica, a carattere universale e regionale. Non esiste, quindi, un'istituzione internazionale preposta. Per "*International* (o *Global*) *Environmental Governance*" intendiamo l'insieme delle organizzazioni, degli strumenti politici, dei meccanismi di finanziamento, delle regole e delle procedure che regolano la tutela globale dell'ambiente.

Nell'esaminare la situazione attuale occorre tener presente che, in base al principio dello sviluppo sostenibile, caratterizzante la cooperazione e l'azione nel settore dall'inizio degli anni '90 (UNCED, 3-14 Giugno 1992), la tutela ambientale costituisce "parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo"[7]. Dato che il principio dello sviluppo

5 L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ e C. ROMANO, *Protection Internationale de l'environment, Recueil d'instruments juridiques, Pedone*, Paris, 1998, p. 30 ss.

6 Nel 1981, l'UNEP ha sviluppato un piano strategico a lungo termine nel campo del diritto ambientale. È stato adottato dal GC nel 1982 (Montevideo I). Durante gli anni'80 e '90, il programma e il suo successore, il *Montevideo Programme* II (adottato nel 1993), hanno fornito la base per le azioni finalizzate allo sviluppo progressivo del diritto ambientale. Attualmente l'UNEP sta attuando il *Montevideo Programme* III, adottato nel febbraio 2001 (GC/21/23). A. KISS e J. P. BEURIER, *Droit international de l'environment*, 2 éd., Pedone, Paris, 2000, p. 71.

7 Principio 4 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo. L'uso delle risorse secondo modalità e a un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che preservino le capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future. Il principio dello sviluppo sostenibile non può essere considerato esclusivamente come un criterio etico, politico o economico; esso è entrato

sostenibile è stato successivamente ampliato, nella 19° Sessione speciale dell'AG del 1997, per comprendervi lo sviluppo sociale, l'analisi dei processi decisionali viene ad essere estremamente complessa, a fronte di evidenti limiti di effettività ed efficacia.

Sembra opportuno osservare che negli ultimi anni l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente, sembra essere giunta ad uno stadio critico, di stasi, o addirittura di involuzione. Ciò nonostante, il numero di attori all'interno del sistema di *governance* è aumentato a dismisura. Se pensiamo che oltre agli organismi internazionali anche i governi, le organizzazioni intergovernative e non governative, i gruppi ambientalisti, i gruppi privati e la società civile, individualmente e collettivamente, hanno anche un ruolo nella *governance* ambientale, si viene a creare un quadro molto caotico, senza tenere conto dei MEAs. Possiamo analizzare gli attori più influenti a livello internazionale.

L' *Environment Management Group* è stato istituito nel 1998 per rendere più efficace il ruolo di coordinamento dell'UNEP ed essere un *forum* per discutere di questioni nuove ed emergenti su temi ambientali. A tal fine, il Gruppo ha la capacità di stabilire delle *task-force* temporanee *ad hoc* o gruppi di lavoro in cui i rappresentanti degli organismi delle Nazioni Unite possono discutere i problemi e giungere ad una soluzione adeguata. La *partnership* EMG è composta da tutti gli istituti specializzati delle Nazioni Unite, i programmi e gli organi così come tutti i segretariati degli accordi ambientali multilaterali ed un certo numero di organizzazioni internazionali al di fuori del sistema ONU. Anche i rappresentanti della società civile e organizzazioni internazionali non governative possono partecipare su invito. L'UNEP funge da segreteria dell'EMG.

Anche se alcuni sostengono che l'EMG funzioni in modo adeguato[8], l'efficacia dell'EMG è stata spesso criticata. Le consultazioni con gli istituti specializzati e gli altri organismi dell'ONU e i MEAs nel 2005 hanno rivelato che vi sono stati solo progressi modesti in alcune aree del programma, e che l'EMG non è all'altezza delle dovute aspettative. Secondo la Dott.ssa Ivanova, "L'EMG è reso praticamente inefficace, anche se ha le capacità istituzionali e strutturali per servire come base per un centro di scambio"[9].

---

invece a pieno titolo nel diritto internazionale, in qualità di principio generale articolato in numerose norme concrete. S. MARCHISIO, F. RASPADORI e A. MANEGGIA, *Rio cinque anni dopo*, Franco Angeli, Milano, 1998, p. 58.

8 F. BIERMANN, *Reforming Global Environmental Governance: from UNEP towards a World Environment Organization,* in *Global Environmental Governance - Perspectives on the Current Debate, Center for UN Reform Education*, New York, 2007, p. 103 ss.

9 M. IVANOVA, *Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate, Working Paper* 05/01, *Yale University*, 24 May 2005, p. 30.

La Commissione per lo sviluppo sostenibile, è un organo sussidiario dell'AG, istituita con la risoluzione 47/191, il 29 gennaio 1993, al fine di monitorare l'attuazione dell'Agenda 2110. La Commissione ha il compito di monitorare le attività connesse all'integrazione delle finalità ambientali e di sviluppo e promuovere la realizzazione dei programmi e degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile. È composta di cinquantatré membri, eletti per tre anni dall'AG e, come l'UNEP, relaziona all'ECOSOC e all'Assemblea stessa.

La CSD è molto criticata e, da molti, considerata inefficace. È spesso visto come un "*talk-shop*"[11] e, anche se alcuni dicono sia un utile *forum* per le questioni ambientali e di sviluppo sostenibile, altri pensano che si limiti a "riciclare" le decisioni che sono già state prese in altre sedi[12]. Alcuni studiosi sostengono che la creazione della CSD ha minato l'autorità dell'UNEP e generato confusione sul ruolo dell'UNEP nel sistema della IEG[13].

Esistono attualmente oltre trecento trattati internazionali ambientali (MEAs). I principali accordi concentrano la loro attenzione su ambiti specifici quali la tutela della biodiversità, i cambiamenti climatici o l'inquinamento da sostanze chimiche. Questi accordi presentano diversi obiettivi, sedi e particolari legami amministrativi al sistema delle ONU e solo alcuni vengono amministrati dall'UNEP. La maggior parte dei MEAs sono strumenti giuridicamente vincolanti e costituiscono la fonte principale, dal punto di vista quantitativo, dei diritti e degli obblighi degli Stati in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile. Da un esame comparativo di queste convenzioni si possono dedurre alcuni caratteri comuni. Anzitutto, essi sono il risultato di pressioni esercitate dalla comunità scientifica mondiale sui governi perché vengano adottate misure precauzionali urgenti, dirette ad evitare l'accentuarsi di fenomeni di grave degrado ambientale.

I trattati si limitano spesso a porre obblighi di cooperazione tra gli Stati contraenti e non impongono condotte specifiche[14]. Stesso carattere non *self-*

10 UN, GA, A/RES/47/191, *Institutional Arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development*, 29 January 1993.

11 P.S. CHASEK, *US Policy in the UN Environmental Arena: Powerful Laggard or Constructive Leader?, International Environment Agreements: Politics, Law and Economics*, 7, 2007, p. 363 ss.

12 F. BIERMANN, *Reforming Global Environmental Governance: from UNEP towards a World Environment Organization,* in *Global Environmental Governance - Perspectives on the Current Debate*, cit., p. 103 ss.

13 S. CHARNOVITZ, *A World Environment Organization*, in *Columbia Journal of Environment Law*, 27, 2002, p. 323 ss.; B. H. DESAI, *UNEP: A Global Environmental Authority?*, in *Environmental Policy and Law*, 36/3-4, 2006, p. 137 ss.

14 Così la Convenzione europea di Madrid del maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera fra comunità territoriali e la Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza.

executing presentano alcuni accordi che contengono obblighi di risultato per gli Stati contraenti, ai quali è data quindi un ampia discrezionalità in ordine alle forme e ai mezzi per raggiungere gli obiettivi internazionalmente concordati. Tali obblighi richiedono necessariamente ulteriori attività degli Stati contraenti, consistenti vuoi nella conclusione di ulteriori accordi[15], vuoi nell'adozione di adeguate norme interne. In genere sono dotati di una segreteria, un ufficio, organi consultivi, un meccanismo di risoluzione delle controversie ed un meccanismo finanziario. Le Conferenze e le Riunioni tra le Parti sono gli organi decisionali per lo sviluppo e l'attuazione degli accordi e funzionano, come le istituzioni internazionali, in modi piuttosto autonomi e indipendenti.

Le convenzioni ambientali seguono lo schema di regimi giuridici ad incastro, composti da trattati quadro (*umbrella treaties*), integrati progressivamente da protocolli, annessi e altri atti derivati[16]. Se i protocolli, in quanto nuovi accordi diretti ad integrare la disciplina convenzionale, vengono conclusi in base alle comuni regole del diritto internazionale che presiedono alla formazione dei trattati, nel caso dell'adozione di annessi tecnici e altri atti derivati, sono frequenti i casi in cui gli accordi ambientali contemplano procedimenti di produzione giuridica subordinati all'accordo (fonti di terzo grado), che consentono una maggiore adattabilità dei sistemi normativi ambientali alle esigenze dettate dal progresso tecnico e dal mutare delle conoscenze. Il tradizionale principio della revisione tramite un nuovo accordo è quindi abbandonato in favore di revisioni periodiche attraverso procedure semplificate di emendamento, le quali consentono alla maggioranza delle Parti contraenti di imporre le nuove norme tecniche in deroga al principio consensuale della modifica dei trattati. Un caso tipico è quello degli adattamenti previsti dal Protocollo di Montreal del 1987 sull'ozonosfera, che sono adottati a maggioranza e diventano vincolanti per tutti gli Stati, che abbiano o meno votato in loro favore. Il recesso dal Protocollo è pertanto l'unica alternativa per gli Stati che ritengono inaccettabili le modifiche adottate.

Alcune caratteristiche peculiari presentano poi i trattati ambientali globali, di portata tendenzialmente universale, ai quali è affidato l'obiettivo di risolvere problemi ambientali di dimensioni ed effetti mondiali. In essi si riscontra una partecipazione relativamente ampia di Stati e, allo stesso tempo, un contenuto che riguarda materie di interesse generale per la comunità internazionale nel suo complesso. Essi, provvedendo alla gestione di risorse o alla prevenzione di rischi di comune interesse, favoriscono l'affermazione nel diritto internazionale consuetudinario di limiti alla libertà di sfruttamento delle risorse naturali di cui gli

15 Così, ad esempio, l'art. 2 della Convenzione di Roma del 6 Dicembre 1951 sulla protezione internazionale delle piante, che chiede la conclusione di accordi regionali.

16 A. FODELLA e L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 88.

Stati sono titolari[17].

Un'ulteriore caratteristica dei trattati ambientali globali, in quanto espressione del principio giuridico della responsabilità comune ma differenziata, è quella di modulare in forma asimmetrica le situazioni giuridiche soggettive degli Stati parti. Si va dall'ipotesi di bilanciamento dei diritti e degli obblighi delle Parti, come nel caso della Convenzione sul clima, o, ancora, alla modulazione dei tempi secondo calendari differenziati (*delayed compliance schedules*), come nel caso del sistema giuridico concernente l'ozono, per arrivare, infine, agli incentivi selettivi.

Il sistema dei MEA è stato spesso criticato per la sua incoerenza e ciò dipende in larga parte dal fatto che tali accordi creano organismi indipendenti, con la tendenza ad essere piuttosto ripiegati su se stessi e riluttanti a rinunciare a parte della loro autorità a favore di altre istituzioni o accordi[18]. Il problema più spesso preso in considerazione è la mancanza di coordinamento tra i vari accordi multilaterali, provocante la duplicazione delle funzioni e la frammentazione delle politiche, sia nel settore ambientale che in relazione ad altri settori internazionali (ad es. il commercio).

Il GEF è un'organizzazione finanziaria indipendente, che fornisce sovvenzioni ai PVS ed ai paesi con economie di transizione per i progetti relativi alla biodiversità, cambiamenti climatici, tutela delle acque internazionali, degrado del territorio, erosione dello strato di ozono e aumento degli inquinanti organici persistenti (POP)[19]. È oggi il principale finanziatore di progetti volti al miglioramento dell'ambiente globale e la sua partnership comprende dieci "*executive agencies*": l'UNDP, l'UNEP, la Banca mondiale (WB), la FAO, l'UNIDO, la Banca africana per lo sviluppo, la Banca asiatica per lo sviluppo, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la *Inter-American Development Bank* e l'IFAD. Il GEF, inoltre, funge da meccanismo finanziario per le seguenti convenzioni: la CBD; l'UNFCCC; Convenzione di Stoccolma sui POP; l'UNCCD. Inizialmente dipendente dalla WB, dall'UNDP e dall'UNEP (i tre fondatori), nel 1994, in seguito ad una decisione durante il Vertice di Rio, il GEF è stato ristrutturato e spostato fuori dal sistema della Banca Mondiale per diventare una istituzione separata rafforzando il coinvolgimento dei PVS nel processo decisionale e nella realizzazione dei progetti.

17 In tal senso: M. GESTRI, *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 138 ss.

18 S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente,* XI Convegno SIDI (Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 181 ss.

19 T. INOMATA, *Management review of environmental governance within the United Nations system, United Nations, Joint Inspection Unit*, JIU/REP/2008/3, Geneve, 2008.

Oltre agli organismi internazionali ambientali di cui sopra, ci sono un gran numero di altri organi non primariamente ambientali che si occupano di questioni ambientali. Alcuni di questi operano all'interno del sistema ONU, mentre altri sono situati al di fuori di esso.

Tra i primi, la CDI[20], che assiste l'AG nello svolgimento del compito di promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione, ha contribuito alla definizione di principi e norme concernenti protezione e gestione delle risorse naturali, per esempio i lavori in materia di responsabilità internazionale degli Stati per danni derivanti da attività lecite (*liability*), di regolamentazione degli usi dei corsi d'acqua internazionali diversi dalla navigazione, di risorse naturali condivise e acque sotterranee confinate.

L'ECOSOC, organo incaricato di promuovere la cooperazione in campo economico, sociale, culturale, educativo, sanitario, e nelle materie correlate[21], ha un ruolo centrale nella promozione dell'attuazione dei programmi per lo sviluppo sostenibile, in particolare dell'Agenda 21, anche per le sue funzioni di coordinamento, ex art. 46 della Carta dell'ONU, tra sistema delle Nazioni Unite ed istituti specializzati.

La CIG, organo giurisdizionale delle Nazioni Unite, che ha avuto modo di esaminare solo pochi casi con rilevanti aspetti ambientali[22]. Nel 1993 la Corte ha comunque deciso di creare, ai sensi dell'art. 26.1 del proprio Statuto, una Sezione speciale composta da sette giudici per trattare le controversie ambientali[23].

Vi sono anche altri programmi come l'UNDP ed istituti specializzati che, in vari modi, si occupano di ambiente, ad esempio la FAO, il WMO, la WB, il WTO, l'IAEA e l'IMO. In aggiunta a questi organismi internazionali, ve ne sono altri di tipo regionali che svolgono un ruolo importante nel sistema di *governance* ambientale, che promuovono norme ambientali e convenzioni, forniscono assistenza tecnica regionale attraverso servizi di consulenza e di *capacity building*. Per esempio, le cinque commissioni economiche regionali sono attive in campo ambientale e hanno promosso l'adozione di accordi importanti, infatti, nel contesto

20 Istituita con la risoluzione dell'AG n. 174 del 21 Novembre 1947.

21 È composto di 54 Stati membri eletti dall'AG per tre anni; il suo compito principale è quello di discutere, proporre, raccomandare, promuovere studi, coordinare l'azione degli istituti specializzati. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 155.

22 Il primo caso è stato quello relativo agli Esperimenti nucleari (Australia v. Francia. e Nuova Zelanda v. Francia, 1973); da ricordare poi il Parere 8.7.1996 sulla Liceità dell'uso di armi nucleari nel corso di un conflitto armato la Sentenza 25.9.1997 relativa al caso *Gabcikovo – Nagymaros* tra Ungheria e Slovacchia e la recente sentenza del 10 aprile 2010 sul caso delle Cartiere sul fiume Uruguay tra Argentina e Uruguay.

23 L'art. 26.1 dello Statuto della CIG prevede che "La Corte può costituire in qualsiasi momento una o più sezioni composte di almeno tre giudici secondo quanto essa decida, per trattare particolari categorie di controversie".

dell'UNECE è stata adottata la Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento transfrontaliero, le piogge acide, e relativi protocolli e la Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In alcuni casi gli approcci regionali per lo sviluppo e l'attuazione delle convenzioni sono considerate più efficaci rispetto a quelli internazionali, per esempio per quanto riguarda le questioni transfrontaliere.

Non possiamo dimenticare, inoltre, le azioni intraprese dall'UE in questo settore, a partire dall'Atto Unico Europeo sino ad oggi[24], operando in campo ambientale, in qualità di soggetto sopranazionale, sia nell'ambito delle organizzazioni internazionali, sia con influenza diretta sugli Stati membri[25].

4. *Valutazione dell'azione dell'UNEP*

L'analisi dell'azione del Programma deve partire dal presupposto che l'UNEP debba essere un ente capace di individuare i problemi emergenti e promuovere l'azione da parte dei governi, delle organizzazioni internazionali, delle ONG, e delle imprese nel settore ambientale.

L'UNEP ha in effetti svolto un ruolo fondamentale nell'affrontare diversi importanti problemi ambientali ed ha anche creato le premesse, attraverso i governi e la società civile, per il perseguimento degli obiettivi stabiliti[26]. Alcuni analisti sostengono che nei primi due decenni della sua attività, l'UNEP si sia creato un'ottima reputazione per condurre i suoi programmi in modo efficiente[27]. Altri, invece, sostengono che l'UNEP non abbia soddisfatto le aspettative che hanno accompagnato la sua creazione in seno alla Conferenza di Stoccolma.

Possiamo analizzare le attività dell'UNEP facendo riferimento alle funzioni fondamentali (*core functions*) individuate in occasione della Conferenza di Stoccolma: monitoraggio e valutazione, definizione di programmi e processi politici, capacità di sviluppo.

In materia di monitoraggio e valutazione, l'UNEP dovrebbe fornire

---

24 Il trattato di Lisbona afferma che uno degli obiettivi dell'Unione è operare per uno sviluppo sostenibile dell'Europa sulla base, in particolare, di un elevato livello di tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente. Sebbene l'idea dello sviluppo sostenibile figuri anche nei precedenti trattati, il trattato di Lisbona la rafforza e ne precisa la portata.

25 Per un approfondimento: JANS J.H. and VEDDER H.H.B., *European Environmental Law*, 3 ed. European Law Publishing, 2008.

26 A. NAJAM, *The Case against a New International Environmental Organization*, 9, (3), 2003, p. 367.

27 J. VOGLER e M. IMBER, The *Environment and International Relations*, London, *Routledge*, New York, 1996.

un'adeguata consulenza politica, informazione e allarme rapido delle minacce ambientali, promuovere la cooperazione internazionale e l'azione della comunità internazionale L'UNEP non esegue alcun controllo diretto, piuttosto raccoglie, confronta, analizza e integra dati provenienti da organizzazioni internazionali, dai Segretariati delle Convenzioni, dalle università, dagli istituti scientifici e dalle ONG, per fornire valutazioni ambientali.

Nonostante questo, l'UNEP è considerato relativamente efficace nel suo lavoro di valutazione globale delle questioni ambientali[28]. Il progetto più importante riguarda la pubblicazione del GEO riconosciuto come una delle più autorevoli pubblicazioni in materia ambientale attualmente disponibili[29].

Ad un livello più ampio, la frammentazione e la duplicazione risultante dalle attività di monitoraggio e di valutazione all'interno dell'UNEP, hanno precluso al Programma la possibilità di diventare l'istituzione principale per tali attività[30]. All'interno dell'UNEP, l'attività in materia di diffusione di informazioni e di valutazione scientifica viene svolta da tutte le sette divisioni dell'organo. Raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni sono inoltre assegnate ad una serie di altri centri di raccolta dati. Il problema si aggrava nei settori in cui viene riscontrata una duplicazione delle valutazioni ambientali, effettuate da altre agenzie dell'ONU e da ONG.

Gli *stakeholders* riconoscono questo grave problema, e rilevano la mancanza di una ferma volontà di formulare strategie concrete[31]. Significativi investimenti istituzionali saranno necessari per rafforzare questa funzione fondamentale per l'UNEP e, ancora più importante, la necessità di attrarre gli esperti scientifici più qualificati nelle aree chiavi delle questioni ambientali (acqua, aria, clima, biodiversità, foreste, desertificazione).

Un'altra funzione critica è la definizione di programmi e la gestione dei processi intergovernativi per creare accordi su norme, politiche e linee guida. La

28 P. M. HAAS, *Addressing the Global Governance Deficit*, in *Global Environment Politics*, 4, 2004, p. 1 ss.

29 Il *Global Environment Outlook* è il processo di valutazione principale dell'UNEP per mantenere sotto osservazione l'ambiente mondiale. Nel corso degli anni ha prodotto una serie di relazioni volte a fornire valutazioni complete e scientificamente attendibili sulle interazioni tra ambiente e società. Il processo di GEO è avviato su richiesta del GC dell'UNEP. La metodologia applicata è diventata un modello importante per sviluppare e migliorare la scientificità, la credibilità politica e la legittimità delle valutazioni dell'UNEP. Si avvale delle valutazioni dei vari centri di studio che collaborano con il Programma, coinvolgendo università, enti di ricerca, istituti internazionali e ONG in 30 Stati, in rappresentanza delle varie regioni in tutto il mondo.

30 R. G. TARASOFSKY e A. L. HOARE, *Implications of a UNEO for the Global Architecture of International environmental Governance System*, *Institute for Sustainable Development and International Relations*, IDDR, Paris, 2004, p. 4 ss.

31 M. IVANOVA, *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar*, Stakeholder Forum, 2011, p. 8.

definizione degli obiettivi e delle priorità è stato sempre un settore problematico. L'UNEP non è riuscita a diventare la sede centrale per le discussioni e le decisioni in materia ambientale, come il WTO per il commercio o l'OMS per la sanità. La questione è complessa perché bisogna capire se l'ambiente sia effettivamente difficile da analizzare attraverso una sola organizzazione, tuttavia, la frammentazione dei processi politici ha avuto un impatto negativo sull'efficacia della *governance* mondiale dell'ambiente.[32]

Attualmente l'UNEP non ha un piano di lavoro che vada al di là dei prossimi due anni. Questo limita la sua capacità di fissare l'agenda e creare un sostegno per gli altri organismi. Non c'è neanche un documento strategico che definisca gli obiettivi a lungo termine e le azioni volte alla loro realizzazione. La sua immagine è stata gravemente danneggiata durante e dopo il Vertice di Rio. La creazione della GEF e della CSD, ha sminuito la sua autorità, attraverso una superiorità finanziaria nel caso del GEF e di potere per quanto riguarda la CSD. Una valutazione interna sul funzionamento e sugli interventi dell'UNEP, eseguita dall'*Office for Internal Oversight Services* dell'ONU nel 1997 ha evidenziato che "il problema principale per l'UNEP è la definizione chiara del suo ruolo... non è chiaro al personale ed agli *stakeholders* quale debba essere questo ruolo"[33].

Anche se notevoli miglioramenti sono stati conseguiti negli ultimi anni, la sua capacità di fissare le priorità è ancora carente. Il suo processo di pianificazione è, per molti versi, influenzato dai singoli Stati e dalle loro priorità. La dipendenza dell'organizzazione dai contributi volontari crea problemi di *governance*, in particolare per quel che riguarda la definizione delle priorità, l'allocazione delle risorse e l'esecuzione dei programmi. Gli organi governativi riescono, con relativa facilità, ad aggiungere nuovi programmi e attività, ma trovano molto difficile raggiungere un ampio consenso. Questo può portare ad una pressione significativa sulla Segreteria, che si trova di fronte a richieste crescenti e, spesso, ad una diminuzione delle risorse.

Un circolo vizioso di fondi limitati ed efficacia limitata ha dissuaso l'UNEP dall'aumentare la sua capacità di supervisione e le risorse necessarie per la sua esistenza[34]. L'UNEP non è stata in grado di adempiere il suo mandato di coordinamento in modo efficace nelle sue due principali aree di responsabilità: gli accordi ambientali multilaterali e le attività ambientali delle altre organizzazioni internazionali. In secondo luogo, gli altri organismi dell'ONU hanno sempre rifiutato di accettare il mandato dell'UNEP, per quel che riguarda il suo potere nel coordinare tutte le attività ambientali a causa della sua "anzianità istituzionale". Un

32 S. BERNSTEIN e M. IVANOVA, *Institutional Fragmentation and Normative Compromise in Global Environmental Governance, What Prospects for Re-Embedding?, SUNY Press*, Albany, 2005, p.161.

33 UNGA, A/51/810, 1997

34 UNGA, A/51/810, 1997

certo numero di istituti specializzati delle Nazioni Unite erano attivi in campo ambientale già prima che l'UNEP venisse creato e quindi sentono meno la necessità di rimettere le loro questioni nelle mani di un altro ente. Ciò conduce gli istituti a difendere gelosamente la loro "sovranità", tralasciando una visione più ampia del bene pubblico[35].

L'UNEP ha così cominciato a reinventare i suoi programmi di lavoro per attrarre donatori e beneficiari ponendo un nuovo accento sulle iniziative di *capacity building*. Anche se il mandato prescrive chiaramente le strategie fondamentali per il suo ruolo di verifica e coordinamento, l'organizzazione ora vede l'implementazione delle politiche come la strategia principale, passando da una funzione di verifica e di cooperazione ad una di implementazione e ad un ruolo operativo. L'UNEP non può e non deve funzionare come una vera e propria agenzia operativa, di cui lo spazio istituzionale è saturo e non ha, tantomeno, la capacità per svolgere tale ruolo. Tuttavia un ruolo puramente informativo è insufficiente e anche inutile, in quanto sono sempre più necessari risultati concreti. Però, è in possesso di un vantaggio unico a livello regionale ed attraverso la sua rete di uffici regionali, può facilitare l'adozione di norme regionali derivanti da accordi globali e fungere da mediatore tra donatori e beneficiari nella *capacity building* ambientale. Deve cercare un equilibrio tra il suo mandato normativo e le esigenze operative. Un *High-Level Open-Ended Intergovernmental Working Group* è stato istituito nel marzo 2004 per migliorare gli sforzi di *capacity building* dell'UNEP conseguentemente all'adozione del *Bali Strategic Plan for Technology Support* and *Capacity Building*. Tutti i programmi futuri e le attività delle divisioni dell'UNEP devono ora fare un esplicito riferimento al Piano Strategico di Bali. Tale piano, però, non chiarisce i rispettivi ruoli per l'UNEP, l'UNDP, e la WB, che sono diventati più simili a dei concorrenti, piuttosto che dei partner. Per alcuni, la strategia del Piano di Bali segna il ritorno ad una filosofia di analisi dei problemi e il passaggio verso una struttura organizzativa e priorità funzionali. Per altri, il piano di Bali è l'unico mezzo per migliorare il profilo dell'UNEP e creare un marchio, presupposti per la trasformazione in una più autonoma e autorevole organizzazione mondiale, globale.

Due fattori chiave possono spiegare lo spostamento verso un ruolo più operativo. In primo luogo, vi è un generale difficoltà nell'implementare le norme derivanti dai trattati ed una sempre maggiore richiesta di aiuto concreto, da parte dei governi, per l'attuazione. In particolare, i governi dei PVS ormai regolarmente demandano assistenza finanziaria e tecnica per l'attuazione degli accordi ambientali multilaterali, piuttosto che lo sviluppo di nuove norme o linee guida. In secondo luogo, i risultati concreti sul campo sono la testimonianza più evidente del successo, e i progetti portati a termine sono diventati importanti per i governi. È

35 R. G.. TARASOFSKY e A. L. HOARE, *Implications of a UNEO for the Global Architecture of International environmental Governance System*, cit., p. 4 ss.

quindi molto più facile mobilitare fondi da governi e donatori privati per prodotti tangibili piuttosto che per attività a carattere normativo o cooperativo[36].

5. *(segue) I fattori limitanti*

Le organizzazioni internazionali si sono trasformate da meccanismi di mera assistenza agli Stati nella realizzazione degli obiettivi collettivi in enti autonomi che delineano le proprie preferenze[37]. Tuttavia, la loro legittimità è apertamente contestata in quanto vengono visti come una *elite* non legittimata. In mancanza di elezione diretta a livello internazionale, la legittimità, che non può essere accordata attraverso il canale tradizionale di rappresentanza democratica, è invece raggiunta attraverso la competenza e la capacità di fornire "risposte adeguate", attraverso procedure eque e trasparenti che infondano fiducia[38]. È probabile, quindi, che le organizzazioni internazionali riconquistino la loro legittimità iniziando a produrre risultati in modo efficace e adottando regole e processi trasparenti, responsabili e partecipativi.

La decisione iniziale di creare un'organizzazione centrale per l'ambiente limitandone, di fatto, la capacità di funzionare in modo efficace a causa del suo *status*, la scelta del ricorso al finanziamento volontario e la sua posizione remota, sono state decisioni che, anche se non sono state assunte con l'intenzione di paralizzare l'azione dell'UNEP, tuttavia, hanno portato ad una sua marginalizzazione negli affari mondiali, all'incapacità dell'organizzazione di adempiere ad alcune delle sue funzioni, all'allontanamento dei suoi sostenitori e la proliferazione di strutture istituzionali alternative.

La scelta di invertire di queste prime decisioni era politicamente difficile e con il tempo è stata sempre più difficile. Il risultato è "*a nightmare scenario … [a] crazy quilt pattern of environmental governance [that] is too complicated, and is getting worse each year*"[39].

Dall'analisi possiamo individuare alcune cause di disfunzioni istituzionali: il suo status formale, la *governance* interna, i finanziamenti e la sede.

36 C. STRECK, *The Global Environment Facility – a Role Model for International Governance?*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 1, n° 2, May 2001, p. 71 ss.

37 M. BARNETT e M. FINNEMORE, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, *Cornell University Press*, 2005.

38 D. C. ESTY, *Legitimizing Supranational Governance: The Role of Global Administrative Law*, Yale Law School, 2005.

39 S. CHARNOVITZ, *A World Environment Organization*, in *Columbia Journal of Environment Law*, 27, 2002, p. 323 ss.

L'UNEP, in quanto programma istituito con risoluzione dall'AG, ha natura giuridica di organo sussidiario[40]. Gli organi sussidiari dell'ONU sono degli organi speciali istituiti per gestire determinate funzioni che rientrano nell'attività dell'organizzazione. Sono costituiti attraverso un atto unilaterale dell'organo e formano parte integrante della struttura dell'organizzazione, sia dal punto di vista finanziario che amministrativo. Questa caratteristica li distingue dagli istituti specializzati che, invece, nascono come organizzazioni intergovernative operanti in specifici settori e che in seguito stabiliscono un collegamento con l'ONU.

Riconoscendo la natura complessa dei problemi ambientali, i governi cercarono di creare un ente snello, flessibile e agile che potesse riunire le competenze necessarie all'interno delle varie agenzie e dispiegarle con efficacia. Il nuovo organismo doveva essere "sostanzialmente flessibile ed evoluto in modo da consentirne l'adattamento al mutare delle esigenze e delle circostanze", capace di raccogliere e trasmettere le informazioni, far convergere gli sforzi e coordinare attività all'interno del sistema. Nessun accordo istituzionale è stato adottato per garantire i poteri di risoluzione delle controversie. C'era la sensazione generale tra i governi, anche tra i più accesi sostenitori di una nuova entità intergovernativa, che non vi era "alcuna necessità per la creazione di una nuova grande agenzia in materia ambientale", secondo quanto affermato dal Rappresentante svedese alle Nazioni Unite, Olof Rydbeck, nella Commissione per i lavori preparatori dell'UNCHE del 1972[41]. Infatti, la creazione di un istituto specializzato per l'ambiente, venne ritenuta controproducente dal momento che avrebbe reso l'ambiente "un altro settore", marginalizzandolo.

Un'idea più concreta di quelli che erano gli obiettivi del gruppo dei paesi industrializzati può essere appresa da una nota che indica la posizione della Gran Bretagna, prima di un incontro segreto a Ginevra nel dicembre 1971, uno di una serie di riunioni nel periodo precedente l'UNCHE. Scritta da un funzionario di quello che allora era il Dipartimento federale dell'ambiente, si affermava che la Gran Bretagna avrebbe voluto limitare la portata della Conferenza di Stoccolma e ridurre il numero delle proposte di azione. In un riferimento indiretto a quello che sarebbe poi diventato l'UNEP, la nota riporta: "una nuova e costosa organizzazione internazionale deve essere evitata ed una piccola centrale di coordinamento, non sarebbe la benvenuta, ma è probabilmente inevitabile"[42].

---

40 L'art. 22 della Carta delle Nazioni Unite specifica che "l'Assemblea Generale può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni". In questo articolo viene ribadita questa possibilità, peraltro già prevista in via generale e per tutti gli organi principali dell'ONU dall'art. 7, par. 2, dove si afferma che "Potranno essere istituiti, in conformità al presente Statuto, quegli organi sussidiari che si rivelassero necessari". B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite, VIII edizione*, CEDAM, Padova, 2009.

41 UN, *Preparatory Committe of the Conference on Human Environment*, *Items-in-lnternational Organization on the Human Environment's Conference opening*, 20 May 1971.

42 M. HAMER, *The Filthy Rich*, in *New Scientist*, 173 (2324), 7, 2002, p. 68 ss.

Lo *status* giuridico di "Programma" è stato indicato come causa di molte delle limitazioni dell'organo, infatti, nella gerarchia delle Nazioni Unite, i programmi hanno la minore indipendenza ed autorità. L'UNEP non è stato in grado di rivendicare l'autonomia necessaria per diventare l'organismo centrale nel sistema dell'ambiente globale. Inoltre, le nuove istituzioni sorte nei vari livelli di governo vanno ad aggiungersi a quelle già esistenti e su queste, l'UNEP potrebbe rivendicare una minima competenza. La creazione della CSD e della GEF nei primi anni '90 hanno emarginato politicamente, ed eclissato finanziariamente l'UNEP. Inoltre, l'accresciuta enfasi sul lavoro ambientale svolto della Banca mondiale, anche se lodevole, secondo molti studiosi[43], ha portato a sovrapposizioni con le attività dell'UNEP.

Diverse questioni organizzative interne possono anche ostacolare l'efficacia delle operazioni. La struttura organizzativa attraverso linee funzionali ha portato a molte sovrapposizioni tra i mandati delle varie organizzazioni e ha disperso le competenze. Ha condotto ad un'eccessiva competizione tra le divisioni e tra l'UNEP e le altre istituzioni portando oneri inutili ed insostenibili per la sua capacità umane e finanziarie. Questi problemi sono aggravati dalle difficoltà di coordinamento e comunicazione, interna ed esterna, e da una "paralizzante e soffocante" burocrazia[44].

Tre distinti organi condividono la responsabilità di governo dell'UNEP: il Consiglio Direttivo composto di 58 Stati membri, la Segretaria diretta da un Direttore esecutivo, e il CPR composto da ambasciatori in Kenya che fungono da Rappresentanti permanenti degli Stati per l'UNEP[45]. Spesso, questi rappresentanti hanno scarse conoscenze e competenze nel campo ambientale e hanno il dovere di svolgere tutta una serie di altre funzioni legate al loro ruolo diplomatico per lo Stato di appartenenza. Le responsabilità del CPR riguardano la revisione del progetto del programma di lavoro e del bilancio dell'UNEP, il monitoraggio dell'attuazione delle decisioni del Consiglio Direttivo, e la preparazione di progetti di decisioni da sottoporre all'esame del Consiglio. Il CPR limita notevolmente l'autonomia e il potere della Segreteria di Nairobi tramite un intervento diretto nei lavori dell'UNEP (si riunisce quattro volte l'anno per discutere il programma di lavoro e di bilancio) o attraverso l'influenza sul personale, la cui lealtà spesso rimane a favore dei rispettivi governi nazionali. Un'ulteriore complicazione è data

43 Al riguardo: M. GOLDMAN, *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization, Yale University Press*, New York, 2005, p. 52 ss.

44 M. IVANOVA, *Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate*, *Working Paper* 05/01, Yale University, 24 May 2005, p. 18.

45 Gli Stati Uniti e la Svezia hanno specificamente nominato dei Rappresentanti Permanenti, spesso con una solida preparazione nel campo ambientale, la cui unica responsabilità è di mantenere i rapporti con l'UNEP.

dal fatto che, mentre il CPR influenza direttamente il lavoro dell'UNEP, attraverso il controllo costante delle operazioni dell'organizzazione, l'ultima parola sulle decisioni riguardanti il programma di lavoro e il bilancio spetta al GC. Una persona fisica diversa rappresenta in genere lo Stato in occasione del GC/GMEF, spesso il Ministro dell'Ambiente, che vola in Kenya, in modo particolare, per le sessioni settimanali e, anche se un Rappresentante Permanente all'UNEP potrebbe avere lavorato su un particolare aspetto del programma di lavoro per mesi, la sua o le sue raccomandazioni e decisioni possono essere sconfessate dal rappresentante nazionale. Fino a quando il rapporto del CPR con il Consiglio direttivo non verrà chiarito, ci sarà poco spazio per migliorare in modo sostanziale le prestazioni dell'UNEP.

Per quel che riguarda i finanziamenti l'UNEP è stato dotato di due fonti di finanziamento: lo stanziamento previsto dal bilancio ordinario delle Nazioni Unite, deciso per coprire i costi di gestione del Consiglio direttivo e della Segretaria, ed il Fondo, istituito quale principale fonte di finanziamento per l'attuazione dei programmi dell'UNEP.

Inizialmente considerato come un'innovazione, il Fondo per l'Ambiente si basa su promesse di contributi volontari. Solo una dozzina di Paesi hanno regolarmente versato contributi annuali al Fondo dalla sua istituzione nel 197346. Nel 1978, alcune risorse extra del bilancio vennero create per completare il programma di lavoro dell'organizzazione, in linea con i suoi obiettivi, le politiche, le priorità globali e le procedure. Questi fondi fiduciari sono stati limitati per scopi specifici, bilaterali o multilaterali, e sono oggetto di contabilità separata. Attualmente rappresentano il 26% del finanziamento totale dell'UNEP[47]. Per il biennio 2010/11, il GC/GMEF ha approvato il bilancio del Fondo per l'Ambiente per un importo di 180 milioni ed, inoltre, ha aggiornato la scala indicativa dei contributi volontari per fini generali, introdotta a titolo sperimentale nel 2003, e ha invitato i governi a prendere in considerazione l'aumento dei loro contributi[48].

Nonostante i dati diffusi nel suo ultimo *Annual Report* possano sembrare confortanti, le risorse finanziarie limitate dell'UNEP sono una delle cause principali per spiegare la sua inefficienza. Se confrontiamo il bilancio annuale dell'UNEP, in un prospettiva comparata, con quello di altri enti che operano nel campo ambientale o con altri fondi e programmi delle Nazioni Unite, notiamo con facilità la scarsità delle risorse a disposizione. La U.S. EPA, l'agenzia federale

46 UNEP, *Informe Anual 2009*, UNEP, 2010, p. 91.

47 UNEP, *Informe Anual 2009*, UNEP, 2010, p. 90.

48 Principali contributori: 1) Olanda, 12.901.000; 2) Germania, 9.819.747; 3) GB, 8.572.000. Seguono USA, Francia, Belgio, Svezia, Svizzera, Finlandia, Danimarca. UNEP, *Informe Anual 2010*, UNEP, 2011, p. 119.

americana per la protezione dell'ambiente, ha un bilancio annuale di 10,5 miliardi di dollari[49]; l'UNDP di 5,2 miliardi[50]; il GEF di 1,05 miliardi[51]; quello dell'OECD, è di 303 milioni[52]. L'OMS, istituto specializzato delle Nazioni Unite, l'organizzazione presa come modello per l'eventuale creazione di una organizzazione internazionale per l'ambiente, ha approvato il bilancio del 2009 per 4,9 miliardi di dollari, di cui l'81 % sono contributi volontari. Anche l'UNICEF, creato su decisione dell'AG l'11 Dicembre 1946, ha un *budget* annuale di 3,3 miliardi di dollari[53], quasi dieci volte quello dell'UNEP. È anche vero, però, che il suo bilancio è superiore a quello dell'UNWTO, di quasi 280 milioni, anch'esso biennale[54].

La disparità di risorse è sorprendente. La causa principale dei problemi dell'UNEP è la sua struttura finanziaria. A differenza di tutte le altre organizzazioni internazionali, i cui bilanci sono basati sulla previsione di contributi obbligatori, l'UNEP è completamente dipendente dai contributi volontari dei singoli Stati. I suoi accordi finanziari inaffidabili e altamente discrezionali compromettono la stabilità finanziaria dell'organizzazione, la sua capacità di pianificare al di là del ciclo attuale di bilancio e la sua autonomia. L'agenda viene, di fatto, stabilita attraverso le singole priorità dei paesi donatori e questo ha portato ad una frammentazione delle attività dell'UNEP e alla mancanza di chiare priorità.

Negli ultimi dieci anni i contributi del Fondo per l'ambiente sono diminuiti rispetto agli anni '80. Viceversa, i contributi per fondi fiduciari e fondi destinati ad attività specifiche sono aumentati drammaticamente comprendendo attualmente i due terzi delle entrate. Questo illustra due aspetti importanti: in primo luogo, la diminuzione dei contributi per il Fondo per l'Ambiente dimostra che la fiducia nell'UNEP è diminuita. La Segreteria viene privata del potere di avviare e realizzare i programmi che ritiene necessari e urgenti; il secondo *trend* fondamentale, un triplice incremento del finanziamento complessivo a partire dal 1980, compresi i fondi di fiducia, contributi vincolati e altre entrate dimostra il riconoscimento della necessità di meccanismi internazionali e dell'UNEP, in particolare, in risposta alle preoccupazioni ambientali.

Nel corso degli ultimi anni, sotto la guida del Direttore Esecutivo Achim Steiner, l'UNEP ha compiuto progressi significativi per attirare risorse finanziarie.

---

49 EPA, FY 2010, *EPA Budget in Brief*, *May* 2009, p.1.

50 UNDP, *2009 Annual Report, Living Up to Commitments*, UNDP, 2010, p.38.

51 Il bilancio del GEF per il periodo 2007/2010 prevede uno stanziamento di 4,2 miliardi $.

52 OECD, *2009 Annual Report*, Public Affairs Division, PACD, 2010, p. 114.

53 UNICEF, *Informe Anual 2008, únete por la niñez*, New York, 2009, p. 33.

54 Il bilancio dell'UNWTO è di circa 140 milioni $. UNWTO, GA, *18th Session*, A/18/15, *Draft Programme of Work and Budget of the Organization for the period 2010/2011*, 2009.

La fase pilota della scala indicativa dei contributi volontari, istituito nel 2002, ha ampliato la base dei donatori e ha incoraggiato molti paesi ad aumentare i loro contributi. Nel 2010 ottantasei paesi hanno contribuito al Fondo per l'Ambiente[55], quasi il doppio rispetto a metà degli anni '90.

La sede dell'UNEP, come stabilito dalla risoluzione 2297, si trova a Nairobi, in Kenya. Tale decisione non era né una "necessità politica, senza la quale i PVS non avrebbero mai accettato la creazione di un organo ambientale", né un modo per emarginare l'organizzazione e "cannibalizzare il suo mandato", come alcuni studiosi sostengono[56]. Al contrario è stato il risultato di una votazione pubblica dell'AG. La solidarietà tra i PVS, che superavano numericamente di gran lunga i paesi sviluppati, ha portato alla costituzione del primo organo sussidiario in un paese in via di sviluppo. La decisione è stata certamente politica, Non solo gli Stati Uniti non parteciparono ad accordi segreti per stabilire il nuovo organo ambientale a Nairobi, in modo da renderla inefficace, ma assunsero, addirittura, il ruolo di oppositori rumorosi di tale decisione, facendo presente gli ostacoli strutturali che la scelta di un luogo come Nairobi avrebbe presentato.

La localizzazione geografica della sede ha influenzato l'organismo in modo significativo. La sua capacità di coordinare e catalizzare efficacemente l'azione ambientale è stata inibita a causa dell'isolamento geografico da altre istituzioni pertinenti dell'ONU, delle inadeguate comunicazioni a lunga distanza e dovuta anche alle infrastrutture carenti nei trasporti e della mancanza di una interazione sufficiente con le controparti delle altre agenzie e segreterie dei trattati. Il decentramento amministrativo degli uffici di Parigi, New York e Ginevra, tuttavia, ha limitato tali problemi. La loro "vicinanza ad altre organizzazioni ed a governi importanti rende questi programmi tra le realizzazioni più brillanti"[57]. E 'importante notare, tuttavia, che tale analisi in negativo della scelta della sede è concentrata in particolare sulla funzione di coordinamento, infatti, per altri aspetti del mandato dell'UNEP, come la *capacity building*, la sua localizzazione rappresenta un'opportunità immensa.

Il risvolto più importante *de facto* è l'incapacità di attrarre e mantenere personale di prima qualità, con la competenza politica e l'esperienza necessarie per rendere l'organizzazione un istituto centrale nel campo della *governance* ambientale globale. Nairobi non è indubbiamente una posizione invidiabile per il personale con competenze e qualità di gestione, di cui l'UNEP ha bisogno. La

55 UNEP, *Annual Report*, UNEP, 2011, p. 119.

56 K. VON MOLTKE, *Why UNEP Matters?*, in *Green Globe Yearbook 1996*, Oxford University Press, 1996, p. 56.

57 D. C. ESTY and M. IVANOVA, *Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2001.

situazione sempre più insidiosa della sicurezza aggrava il problema. In aggiunta, la lontananza dell'UNEP dalle altre organizzazioni ha richiesto viaggi frequenti, da parte del Direttore Esecutivo e di molti alti funzionari, che impongono un pesante onere finanziario, ma soprattutto la creazione di un vuoto di leadership a causa di assenze prolungate da Nairobi. Una gestione efficace dell'organizzazione richiede che la leadership sia presente per rispondere meglio alle esigenze del personale e alle priorità organizzative.

6. *Le proposte di riforma: verso la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile 'Rio+20'.*

Durante la venticinquesima sessione del GC/GMEF nel febbraio 2009, il Consiglio Direttivo dell'UNEP ha approvato la decisione 25/458, istitutiva dell'*UNEP Consultative Group of Ministers and High Level Representatives on International Environmental Governance Reforme* (Gruppo Consultivo). Si tratta del maggiore processo intergovernativo sulla riforma del sistema di IEG dai tempi dello *Swiss and Mexican Ambassadors process*, tenutosi sotto l'egida dell'Assemblea generale[59]. Gli atti di questo processo consultivo hanno avuto una forte influenza sui negoziati della Conferenza UNCSD del 2012, la quale presenta come tematica principale, oltre ai principi della *green economy*, la riforma della struttura istituzionale dello sviluppo sostenibile .

La prima fase (*Belgrade Process*) si è svolta tra Belgrado (giugno 2009) e Roma (ottobre 2009) ha prodotto una serie di opzioni per la riforma del sistema di *governance* internazionale ambientale, all'interno del più ampio sistema dello sviluppo sostenibile. Tali opzioni sono state ulteriormente discusse, analizzate e ristrette durante la seconda fase del processo svoltasi tra Nairobi (luglio 2010) ed Helsinki (novembre 2010). L'atto derivante da questi due incontri del Gruppo consultivo (*Nairobi-Helsinki Outcome*), ha fornito l'elenco delle opzioni per la ristrutturazione del sistema di governance internazionale ambientale ed è stato presentato al GC dell'UNEP, nel febbraio 2011, ed alla seconda Commissione preparatoria della Conferenza Rio+20.

Le linee guida del dibattito sono state: "*form should follow functions*" e "*the work of the consultative group should be political in nature*".

Durante il secondo incontro della Commissione Preparatoria (PrepCom 2), tenutosi a New York il 7-8 marzo 2011, è stato raggiunto il consenso sulla necessità di rafforzare il ruolo istituzionale e globale degli enti per la protezione

58 UNEP, GC/GMEF, 25th session, *Decisions 25/4 adopted by the GC/GMEF at its twenty-fifth session*, February 2009.

59 UN, *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations' Environmental Activities, Co-Chairs Options Paper*, New York, 14 June 2007.

dell'ambiente come punto chiave del processo di riforma della governance internazionale ambientale, fornendo una leadership credibile, coerente ed effettiva per il pilastro ambientale nel contesto dello sviluppo sostenibile. Il gruppo, inoltre, si è espresso all'unanimità sul fatto che le opzioni collegate alla riforma dell'ECOSOC e della CSD così come la proposta per la creazione di una "organizzazione ombrello" per lo sviluppo sostenibile dovrebbero tutte essere discusse e portate avanti nel più ampio contesto dello sviluppo sostenibile.

Le proposte attualmente in discussione nello *Zero Draft Document*, emerse in seguito agli incontri, sono le seguenti[60].

Rilancio dell'UNEP: il Programma verrebbe rafforzato attraverso una maggiore legittimazione, una maggiore influenza politica e strategica, insieme al rilancio della sua capacità di attuazione delle politiche ambientali. Tale riforma comporterebbe i seguenti cambiamenti: GC/GMEF con membership universale, in aggiunta all'assunzione del ruolo e del mandato della GEF; UNEP come leader dell'*UN wide environmental strategy*; stabilimento di un ufficio permanente politico-scientifico basato sul GEO (Global Environmental Outlook) e di un meccanismo di revisione politico; rafforzamento degli uffici regionali per l'attuazione delle politiche e della *capacity-building*.

Creazione di una nuova "organizzazione ombrello" per lo sviluppo sostenibile: lo stabilimento di una "organizzazione ombrello" che collegherebbe le Segreterie e le Organizzazioni esistenti, per fornire una guida politica più ampia al fine di progredire nel pilastro ambientale contemporaneamente a quello economico e sociale. Tale organizzazione dovrebbe identificare le lacune, promuovere *best practices* e favorire le sinergie e la cooperazione tra gli enti più rilevanti. L'organizzazione si comporrebbe di un organo esecutivo, un *advisory board*, un organo assembleare ed un segretariato, insieme ad un programma strategico ed un accordo finanziario.

La creazione di una "organizzazione ombrello" aiuterebbe il raggiungimento degli obiettivi più ampi dello sviluppo sostenibile in modo coerente attraverso la promozione della cooperazione e delle sinergie fra i tre pilastri. Verrebbe finanziata attraverso le organizzazioni associate.

Creazione di un istituto specializzato (WEO o UNEO): un istituto specializzato per l'ambiente verrebbe stabilito come un ente operativo e normativo sul modello dell'OMS o della FAO. L'istituto verrebbe diretto da un Consiglio generale formato da tutti i membri, con incontri annuali. Un organo esecutivo preparerebbe le decisioni da far adottare al Consiglio.

60 H. STODDART (ed. by), *A Pocket Guide to Sustainable Development Governance*, 1st ed., *Stakeholder Forum, Commonwealth Secretariat, July* 2011, p. 114 ss.

Il mandato includerebbe: rappresentare in modo univoco ed autorevole il ruolo di ente globale per la protezione ambientale; coordinare le tematiche ambientali all'interno del sistema nelle Nazioni Unite; fornire una struttura per l'attuazione ed il monitoraggio degli accordi ambientali (il Consiglio generale fungerebbe da Segretariato comune per tutti i MEA, con ogni accordo ambientale diretto da un comitato sussidiario; determinare l'agenda scientifico-ambientale e garantire l'assistenza tecnica per i PVS nel monitoraggio dei trends ambientali; creare norme e *standards* e fornire proposte di politiche basate su prove scientifiche certe.

Un istituto specializzato permetterebbe il raggiungimento di tutti gli obiettivi e funzioni delineate dal Gruppo consultivo e ricomporrebbe con successo la frammentazione delle istituzioni ambientali e dei rispettivi ruoli a livello globale. Reindirizzerebbe il progresso verso il più ampio obiettivo dello sviluppo sostenibile attraverso il raggiungimento della parità tra la sfera ambientale e quelle economiche e sociali (di competenza di OMS, FAO, ILO e WTO). Infine, l'*upgrading* dell'UNEP in istituto specializzato porterebbe ad un netto miglioramento dei contributi dovuto alla fine della dipendenza dall'AG e dai contributi volontari (come è attualmente), divenendo, finalmente, finanziato su un sistema di valutazione dei contributi obbligatori da parte dei membri dell'istituto specializzato61, ciò porterebbe ad un aumento della quantità e della prevedibilità dei finanziamenti, aumentando la stabilità dei programmi dell'organizzazione.

Tale proposta ha ricevuto il supporto dell'UE, Algeria, Ecuador, Cambogia, Vanuatu, Seychelles, Gabon e Burundi. È sostenuta anche da molti esponenti della società civile e da gran parte della dottrina (es. Biermann, Ivanova). Anche il SG delle Nazioni Unite ed il Consiglio europeo hanno appoggiato questa proposta (senza contare che nel 2007 è stato creato il "*Group Friends of UNEO*" comprendente 53 governi). Anche i due Co-Chair del Gruppo consultivo dell'UNEP si sono espressi a favore di questa proposta (il Ministro dell'ambiente kenyano Michuki e l'ex Ministro dell'ambiente italiano Prestigiacomo). Restano contrari a questa proposta gli Stati Uniti, Russia, India, Cina e qualche esponente della dottrina (es. Najam)[62].

Possibili riforme dell'ECOSOC e della CSD: L'ECOSOC e la CSD potrebbero fondersi in un Consiglio per lo Sviluppo Sostenibile ed il GMEF dell'UNEP potrebbe diventare una commissione funzionale per l'ambiente sotto l'egida del neonato Consiglio.

Questa proposta di riforma presenta molte similitudini con la proposta di una

61 M. IVANOVA, *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar, Stakeholder Forum*, 2011.

62 H. STODDART (ed. by), *A Pocket Guide to Sustainable Development Governance*, cit., p. 42 ss..

"organizzazione ombrello" in quanto porterebbe la migliore convergenza possibile tra i pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale), così come il rilancio delle sinergie e della cooperazione all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Porterebbe contemporaneamente un progresso per lo sviluppo sostenibile e per l'ambiente, senza creare nuovi istituti.

Ottimizzazione delle strutture esistenti: l'efficacia del sistema di *governance* potrebbe essere raggiunta attraverso la creazione di un "consorzio" per la sostenibilità ambientale. Gli obiettivi e le funzioni di questo nuovo ente includerebbero: supervisione delle opportunità e dei rischi ambientali; revisione dell'impatto dei cambiamenti ambientali sul benessere umano; previsione di guide e politiche per mitigare gli effetti dei cambiamenti ambientali; promozione dello sviluppo di capacità e di un uso sostenibile delle risorse naturali; revisione dell'effettività delle politiche ambientali; promozione della cooperazione all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

La creazione di tale ente avverrebbe a livello interistituzionale ed intergovernativo. Funzionerebbe attraverso una serie di strumenti capaci di controllare le relazioni tra le rispettive organizzazioni, attraverso un organo assembleare, un *advisory board*, un organo esecutivo, un segretariato e dei programmi strategici. Questa opzione presenta il vantaggio di realizzare una riforma funzionale promuovendo l'effettività, l'efficacia e la coerenza del sistema di *governance* internazionale ambientale mantenendo al tempo stesso i benefici della diversificazione strutturale e delle varie specializzazioni[63].

A meno di sei mesi dalla Conferenza di Rio vi sono molti dubbi sui possibili *outcomes*. Si ricreano le divisioni che hanno accompagnato i precedenti tentativi di riforme del sistema anche se è stata indicata da molti come un'occasione imperdibile.

Nel *Second Intersessional Meeting for UNCSD*, tenutosi a New York (11-15 dicembre 2011) gli Stati, i Major Groups e le ONG si sono espressi rimarcando, *inter alia*, le proposte di rafforzare l'UNEP e di elevarlo al ruolo di Istituto specializzato; si è manifestato un crescente interesse alla creazione di un Consiglio per lo sviluppo sostenibile in sostituzione del CSD, sviluppando e rafforzando le istituzioni esistenti, tra cui l'ECOSOC e l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. È stata sottolineata infine la necessità di sviluppare le istituzioni della *governance* economica e finanziaria per lo sviluppo sostenibile.

Molto interessante e significativa la posizione espressa dal gruppo *Children*

63 N. SIMON, *International Environmental Governance for the 21st Century. Challenges, Reform Processes and Options for Action on the Way to Rio 2012, SWP Research Paper, German Institute for International Affairs*, Berlin, *February* 2011, p. 25 ss.

and Youth che sollecita l'adozione degli *SDGs*[64] con particolare attenzione al ruolo dell'UNEP nel monitoraggio e nell'attuazione di tali obiettivi. Chiede inoltre la creazione di un consiglio per lo sviluppo sostenibile come organo sussidiario dell'Assemblea Generale dell'ONU; un tribunale mondiale per l'ambiente; un *Panel* intergovernativo sullo sviluppo sostenibile sul modello dell'IPCC e un potenziamento dell'UNEP nell'ambito dell'organizzazione delle Nazioni Unite.

64 I *Sustainable Development Goals*, secondo la proposta dei governi della Colombia e del Guatemala, sono degli obiettivi simili e complementari ai MDGs che mirano a monitorare e misurare i progressi e l'integrazione dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile. I SDGs saranno ispirati all'Agenda 21 e tra le tematiche prevedono: eliminazione della povertà; cambiamento dei modelli di consumo; promozione dello sviluppo sostenibile degli insediamenti umani; biodiversità e foreste; oceani; risorse idriche; sicurezza alimentare; energia e risorse rinnovabili. Testo della proposta in: *http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/colombiasdgs.pdf*.

ABBREVIAZIONI:

AG – Assemblea Generale;
CBD – Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversitò biologica;
CDI – Commissione del diritto internazionale;
CIG – Corte internazionale di giustizia;
CPR – Comitato dei rappresentanti permanenti;
CSD – Commissione sullo sviluppo sostenibile;
DCPI – Division of Communication and Public Information;
DELC – Division of Environmental Law and Conventions;
DEPI – Division of Environmental Policy Implementation;
DEWA – Division of Early Warning and Assessment;
DGEF – Division of Global Environmental Facility Coordination;
DRC – Division of Regional Cooperation;
DTIE – Division of Technology, Industry and Economy;
ECOSOC – Consiglio economico e sociale;
EMG – Environment Management Group;
EPA – Environmental Protection Agency;
FAO – Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura;
GC – Consiglio Direttivo dell'UNEP;
GEF – Global Environmental Facility;
GEO – Global Environmental Outlook;
GMEF – Forum globale dei ministri dell'ambiente;
IAEA – Agenzia internazionale per l'energia atomica;
IEG – International Environmental Governance; IFAD – Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo;
ILO – Organizzazione internazionale del lavoro;
IMO – Organizzazione marittima internazionale;
IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change;
MEAs – Accordi multilaterali ambientali;
MDGs – Millenium Development Goals
OECD – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo;
OMS/WHO – Organizzazione mondiale della sanità;
ONG – Organizzazione non governativa;
ONU – Organizzazone delle Nazioni Unite;
PVS – Paesi in via di sviluppo;
SDGs – Sustainable Development Goals
SG – Segretario Generale;
UE – Unione Europea;
UNCCD – Conferenza delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione;
UNCED – Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo;
UNCHE – Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente;
UNCSD – Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile;
UNDP – Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo;
UNECE – Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa;
UNEO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'ambiente;
UNEP/PNUMA – Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente;
UNFCC – Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico;
UNGASS – Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni

Unite;
UNICEF – Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia;
UNIDO – Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale;
UNWTO – Organizzazione mondiale del turismo;
WB – Banca mondiale;
WEO – Organizzazione mondiale per l'ambiente;
WMO – Organizzazione meteorologica mondiale;
WSSD – World Summit sullo sviluppo sostenibile;
WTO/OMC – Organizzazione mondiale del commercio

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI:

BARNETT M. and FINNEMORE M., Rules for the World: International Organizations in Global Politics, Ithaca, Cornell University Press, 2005; BERNSTEIN S. and IVANOVA M., Institutional Fragmentation and Normative Compromise in Global Environmental Governance, What Prospects for Re-Embedding?, SUNY Press, Albany, 2005, p.161; BIERMANN F., Reforming Global Environmental Governance: from UNEP towards a World Environment Organization, in Global Environmental Governance - Perspectives on the Current Debate, Center for UN Reform Education, New York, 2007, p. 103 ss; BIRNIE P. and BOYLE A., International Law and the Environment, Clarendon Press, Oxford, 1993, p. 8; BOISSON DE CHAZOURNES L., DESGAGNÉ R. et ROMANO C., Protection Internationale de l'environment, Recueil d'instruments juridiques, Pedone, Paris, 1998, p. 30 ss; CASSESE A., Diritto internazionale, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 155; CHARNOVITZ S., A World Environment Organization, in Columbia Journal of Environment Law, 27, 2002, p.323 ss; CHASEK P.S., US Policy in the UN Environmental Arena: Powerful Laggard or Constructive Leader?, International Environment Agreements: Politics, Law and Economics, 7, 2007, p. 363 ss; CONFORTI B., Le Nazioni Unite, VIII edizione, CEDAM, Padova, 2009; DESAI B.H., UNEP: A Global Environmental Authority?, in Environmental Policy and Law, 36/3-4, 2006, p. 137 ss; DOMMEN E., Fair Principles for Sustainable Development, UNCTAD, 1993, p. 7 ss; ESTY D.C. and IVANOVA M., Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2001; ESTY D.C., Legitimizing Supranational Governance: The Role of Global Administrative Law, Yale Law School, 2005; GESTRI M., La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale, Giappichelli, Torino, 1996, p. 138 ss; GOLDMAN, M., Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization, Yale University Press, New York, 2005, p. 52 ss; HAAS P.M., Addressing the Global Governance Deficit, in Global Environment Politics, 4 (4), 2004, p. 1 ss; HAMER M., The Filthy Rich, in New Scientist, 173 (2324), 7, 2002, p. 68 ss; INOMATA T., Management review of environmental governance within the United Nations system, United Nations, Joint Inspection Unit, JIU/REP/2008/3, Geneve, 2008; IVANOVA M., Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate, Working Paper 05/01, Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University, 24 May 2005, p. 30; IVANOVA M., Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar, Stakeholder Forum, 2011, p. 8; JANS J.H. and VEDDER H.H.B., European Environmental Law, 3 ed. European Law Publishing, 2008; KISS A. et BEURIER J.-P., Droit international de l'environment, 2 éd., Pedone, Paris, 2000, p. 71; MARCHISIO S. e GARAGUSO G. C., Rio 1992: vertice per la terra: atti della Conferenza mondiale sull'ambiente e lo

sviluppo con saggi introduttivi e guida ragionata, Franco Angeli, Milano, 1993, p. 259 ss; MARCHISIO S., FOIS P. e CORDINI G., Diritto Ambientale. Profili Internazionali, Europei e Comparati, Giappichelli, Torino, 2008, p. 2; MARCHISIO S., Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile, in Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente, XI Convegno SIDI (Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 181 ss; MARCHISIO S., RASPADORI F. e MANEGGIA A., Rio cinque anni dopo, Franco Angeli, Milano, 1998, p. 58; MEYER-OHLENDORF N. and KNIGGE M., A United Nations Environment Organization, in Global Environmental Governance - Perspectives on the Current Debate, Center for UN Reform Education, New York, 2007, p. 134 ss; NAJAM A., The Case against a New International Environmental Organization, 9, (3), 2003, p.367; SIMON N., International Environmental Governance for the 21st Century. Challenges, Reform Processes and Options for Action on the Way to Rio 2012, SWP Research Paper, German Institute for International Affairs, Berlin, February 2011, p. 25 ss; STODDART H. (ed. by), A Pocket Guide to Sustainable Development Governance, 1st ed., Stakeholder Forum, Commonwealth Secretariat, July 2011, p. 114 ss; STRECK C., The Global Environment Facility – a Role Model for International Governance?, in Global Environmental Politics, Vol. 1, n° 2, May 2001, p. 71 ss; TARASOFSKY R. G. and HOARE A. L., Implications of a UNEO for the Global Architecture of International environmental Governance System, Institute for Sustainable Development and International Relations, IDDR, Paris, 2004, p. 4 ss; VOGLER J. and IMBER M., The Environment and International Relations, London, Routledge, New York, 1996; VON MOLTKE K., Why UNEP Matters?, in Green Globe Yearbook 1996, Oxford University Press, 1996, p. 56.

ABSTRACT

Gianfranco Gabriele Nucera - *La governance ambientale internazionale. L'UNEP e la necessità di una riforma verso Rio+20*

L'articolo si propone di analizzare le attività del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), alla luce della sua struttura e dellle funzioni assegnategli dalla risoluzione 2297 (XXVII) dell'Assemblea Generale, individuandone punti di forza e criticità.
Verranno messi in evidenza i fattori limitanti l'efficacia dell'UNEP, in modo particolare il suo *status* giuridico di organo sussidiario dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 22 della Carta dell'ONU.
L'analisi delle attività non può però prescindere dalla descrizione del contesto della *governance* internazionale ambientale, con la moltitudine di agenzie, istituti ed enti che si occupano della materia, e dal più ampio contesto dello sviluppo sostenibile, alla luce del dibattito aperto in sede internazionale in occasione dei lavori preparatori per la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20, 20-22 giugno 2012), convocata dalla risoluzione 64/236 dell'Assemblea Generale del 24 dicembre 2009.
Infine, verranno analizzate le proposte di riforma del sistema di *governance* internazionale ambientale e dell'UNEP stesso, dal momento che la riforma della struttura istituzionale per lo sviluppo sostenibile rappresenterà uno dei due temi principali della citata Conferenza di Rio+20.

Gianfranco Gabriele Nucera - *The International Environmental Governance. UNEP and its reform towards Rio+20*

The present work aims to analyse the action of United Nations Environment Programme (UNEP) from the beginning to present days, taking into account its structure and the core functions established by the UN General Assembly Resolution 2297 (XXVII), enlightning both its virtues and critical aspects.
Considering its juridical status of General Assembly subsidiary body ex art. 22 of the UN Charter, the article underlines the limits of UNEP action.
The analysis can't ignore the context of the International Environmental Governance, with the profusion of Agencies, Institutes and Organizations that works on these issues, and the broader context of sustainable development, considering the international debate emerged during the preparatory works towards the United Nations Conference on Sustainable

Development (Rio+20, June 20-22, 2012) established by the UN General Assembly Resolution 64/236 adopted on the 24th of December 2009.
Finally, the article analyses the reform options for the IEG and the UNEP itself, since the reform of the Institutional Framework for Sustainable Development will be one of the focus themes of the Rio+20 Conference.