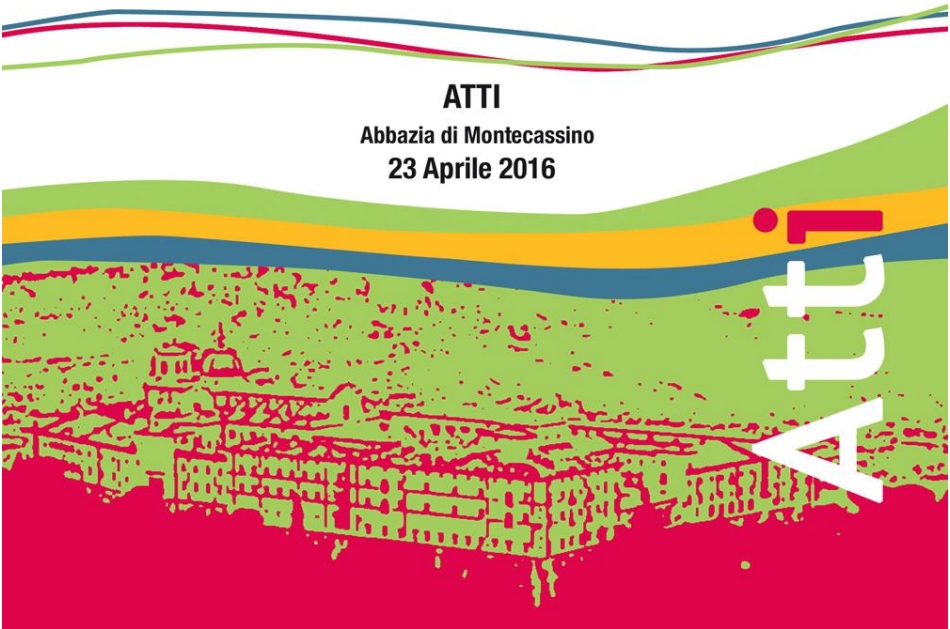




# CONVEGNO NAZIONALE CLIMA BIODIVERSITÀ E TERRITORIO ITALIANO

**ATTI**  
Abbazia di Montecassino  
23 Aprile 2016





**ICEF**

International Court of the Environment Foundation



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

**CONVEGNO NAZIONALE  
CLIMA BIODIVERSITÀ  
E TERRITORIO ITALIANO**

A cura di **A. Postiglione** e **A. Luise**

**ATTI**  
Abbazia di Montecassino  
23 Aprile 2016

**Atti**

## Informazioni legali

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e le persone che agiscono per suo conto non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questa pubblicazione.

**ISPRA** - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale  
Via Vitaliano Brancati, 48 – 00144 Roma  
[www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

ISPRA, Atti 2016  
ISBN 978-88-448-0811-2

Coordinamento tecnico-scientifico:  
ISPRA, Anna Luise  
ICEF, *International Court of the Environmental Foundation*, Amedeo  
Postiglione [www.icef-court.org](http://www.icef-court.org)

Riproduzione autorizzata citando la fonte

**Elaborazione grafica**  
ISPRA

*Grafica di copertina:* Franco Iozzoli, Elena Porrazzo

**Coordinamento editoriale:**  
Daria Mazzella  
**ISPRA** – Area Editoria

**ROMA, 30 MARZO 2017**

# INDICE

## *PRESENTAZIONE*

---

- Stefano **Laporta**, Direttore Generale ISPRA p. 7  
Amedeo **Postiglione**, Direttore ICEF, I contenuti del volume p. 9

## *MESSAGGI*

---

- Sergio **Mattarella**, Presidente della Repubblica p. 14  
Paolo **Grossi**, Presidente della Corte Costituzionale p. 15  
Alberto **Quadrio Curzio**, Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei  
p. 16

## *SALUTI INTRODUTTIVI*

---

- Dom Dott. Donato **Ogliari** O.S.B., Arciabate di Montecassino p. 19  
On. Cosimo Maria **Ferri**, Sottosegr. al Ministero della Giustizia p. 21  
Aw. Ivano **Iai**, Ricordo del Prof. Giovanni Conso p. 23  
Dom Dott. Mariano **Dell'Omo** O.S.B., Direttore Archivio Storico di Montecassino, Valore dell'Ambiente e Visione Benedettina p. 25

## *PARTE I - SFIDE GLOBALI E TERRITORIO ITALIANO*

---

- Crisi dello stato sociale e sostenibilità ambientale, Giovanni **Cordini**,  
l'Università degli Studi di Pavia p. 31

## *PARTE II - Sviluppo Sostenibile e Mutamenti Climatici*

- Da Rio 1992 a Rio+20, le organizzazioni internazionali e il governo dell'ambiente. Anna **Luise**, ISPRA p. 45

---

L'Accordo di Parigi sul clima del 2015, Amedeo **Postiglione**, Direttore ICEF p. 62

La lotta al cambiamento climatico dopo Parigi, Toni **Federico**, Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile p. 84

Orientamenti della Cooperazione internazionale per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, Gianfranco **Tamburelli**, ISGI – CNR p. 92

Cambiamenti Climatici, ambiente e salute, Aldo **Di Benedetto**, Ministero della Salute, Direzione Generale della Previdenza Sanitaria p. 110

Cambiamenti Climatici e Impatto Su Malattie Allergiche e Respiratorie Vincenzo Patella, Osp. Battipaglia, Univ. Federico II, Napoli p. 111

Mutamento climatico e zone costiere, Anna **Carroccia**, Università di Cassino p. 119

### ***PARTE III - La Biodiversità***

---

Speranze e delusioni, Fulco **Pratesi**, Presidente Onor. WWF Italia p. 127

Strategie e Biodiversità, in Italia Alessandro **Gianni**, Greenpeace Italia p. 129

Valorizzazione del ruolo ambientale dell'agricoltura, Stefano **Masini**, Coldiretti p. 128

La tutela della Biodiversità nelle Aree Naturali Protette: Il caso del Parco Naturale dei Monti Aurunci, Giuseppe **Marzano**, Direttore Parco Naturale dei Monti Aurunci p. 138

### ***PARTE IV - Le Risorse Idriche***

Protocollo Opzionale al Patto PIDESC per il diritto umano all'acqua - Rosario **Lembo**, Presidente Comitato Italiano Contratto Mondiale Acqua, p. 143

### ***PARTE V - La Risorsa Suolo***

---

Pietro **Nervi**, Univ. degli studi di Trento, Patrimoni fondiari collettivi e spazi identitari: risorse per un ambiente vivo, vitale, vivibile p. 157

- Proposta per un Nuovo Ministero per l'Agricoltura, Alessandro **Bozzini**, già  
Dirigente FAO p. 168
- Per la Sostenibilità è determinante la componente istituzionale Luigi **Rossi**,  
Presidente, FIDAF p. 170
- La valorizzazione dell'ambiente in agricoltura, Cinzia **Coduti**, Coldiretti  
p. 171
- Prime considerazioni sulle modifiche della legge quadro sulle aree protette  
in esame presso la Commissione Ambiente del Senato, Carlo Alberto  
**Graziani**, Università di Siena p. 179
- Per una Cultura e una Scienza della Vita, Pietro **Antinori**, Agrfor p. 192
- Lettera aperta al D.G. della FAO, Ugo **Fraddosio**, Coordinatore Forum  
permanente Scienza e Tecnologia p. 199

## ***PARTE VI - Nuova Etica e Nuova Economia***

---

- L'ambiente tra economia, etica e sviluppo sostenibile, Gennaro Giuseppe  
**Curcio**, Istituto Internazionale Jacques Maritain, e Annalisa **Percoco**,  
Fondazione Eni Enrico Mattei p. 219
- La circular economy e i proventi tariffari, Alberto **Pierobon**, Independent  
Environmental Services Professional, Treviso p. 231
- Comunicazione giuridica e organizzativa per la responsabilità sociale  
d'impresa nel Lazio meridionale dopo COP 21, Anna Elisa **De Santis**,  
Avvocato p. 248
- Abstract dell'intervento di Giuseppe **Chinnici**, Presidente Fondazione Beato  
Federico Ozanam-San Vincenzo De Paoli Onlus, LUMSA, p. 252
- La perenne attualità della Regola Benedettina, Sergio **Bini**, Venerabile  
Arciconfraternita dei Santi Benedetto e Scolastica dei Nursini di Roma  
p. 254
- Esigenza di maggiore maturità normativa e maggiore maturità delle  
coscienze, Giorgia **Passacantilli**, Avvocato p. 258
- L'ambiente tra economia, etica e sviluppo sostenibile, Annalisa **Percoco**,  
Università della Basilicata p. 266

## *PARTE VII - Danno Ambientale e Controlli Ambientali*

---

Legalità e ecoreati, Alfonso **Pecoraro Scanio**, Fond. UniVerde p. 271

“Chi inquina paga”: nuove prospettive di tutela, Giampaolo **Schiesaro**,  
Avvocato dello Stato p. 273

I disastri ambientali. Approfondimenti giuridici e bibliografici, Pinuccia  
**Montanari**, UNIMORE p. 278

---

*Risoluzione Finale* p. 315

*Ringraziamenti* p. 329

## *APPENDICE*

---

The international Court of the Environment Foundation (ICEF): Its History  
and Objectives, Deirdre **Exell Pirro**, ICEF p. 331







# PRESENTAZIONE

*di Stefano Laporta – Direttore Generale ISPRA*

---

L'ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ha volentieri sostenuto questo importante Convegno Nazionale organizzato dall'ICEF a Montecassino il 23 aprile 2016 sul tema: "Clima, biodiversità e territorio italiano" ed è onorata di aver contribuito sostenendo la pubblicazione elettronica degli Atti nella sua collana dedicata.

L'Istituto è parte del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente definito dalla legge n.132/2016, insieme alle Agenzie regionali e provinciali. Un sistema, quello del SNPA, che si basa sulla collaborazione di tutte le sue diverse componenti e competenze, rispettandone le differenze e valorizzando la coerenza e l'armonia. Un sistema, come recita la legge all'art. 1, che "concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga» al servizio del Paese. E pertanto favorendo anche, da una parte, la migliore qualità delle azioni attraverso relazioni e accordi con la comunità scientifica nazionale e internazionale e dall'altra il collegamento con le dimensioni europee e globali, a partire da Agenzia Europea dell'Ambiente, Commissione Europea a tutte le altre Istituzioni Comunitarie così come con la complessa galassia del Sistema delle Nazioni Unite e i suoi progetti e attività in campo ambientale.

Abbiamo volentieri sostenuto l'evento proprio perché riguarda temi molto attuali che rientrano nell'impegno istituzionale continuo di ISPRA e di tutto il SNPA, i cui obiettivi primari si riferiscono all'offrire un opportuno sostegno alle politiche e azioni che si riferiscono alla protezione delle risorse ambientali attraverso la produzione e la diffusione delle migliori conoscenze scientifiche possibili nonché di contribuire all'avanzamento di una ricerca ambientale finalizzata a garantire proprio questo obiettivo.

E i contributi prodotti da questo Convegno Nazionale meritano di essere diffusi e offerti alla lettura proprio per la loro autorevolezza e per la loro indipendenza di giudizio, come emerge in modo chiaro dall'ampia ed articolata Risoluzione Finale.

I temi affrontati tengono conto della cornice globale con un particolare riferimento al territorio italiano. Il nostro Paese è chiamato a affrontare le sfide relative alla protezione delle risorse ambientali con un territorio che presenta non poche fragilità, per esempio quelle costituite da dissesto idrogeologico, da rischio sismico, da rischi naturali come quelli connessi alle alluvioni, da sistemi costieri su cui c'è una forte pressione antropica, da un suolo che presenta ampi segni di degrado e comunque fortemente soggetto al suo consumo, con il danneggiamento o la distruzione delle risorse ecosistemiche, da una gestione non sostenibile delle risorse idriche, da un inquinamento dell'aria particolarmente grave negli ambiti

urbani, e via dicendo. Sono tutti fenomeni ambientali che i cambiamenti climatici rendono ancora più drammatici e che minacciano lo straordinario patrimonio di *ricchezze* naturali, risorse ambientali e bellezza naturale e culturale

È necessario rispondere promuovendo un modello che valorizzi la cooperazione, lo stare insieme, in uno spirito di concordia, per affrontare sfide divenute globali e che diventano concrete sul territorio, favorendo la mobilitazione e il lavoro comune delle sue Istituzioni, e con il contributo del mondo economico, scientifico e della società civile, ed anche del mondo politico.

Esiste da lungo tempo una collaborazione apprezzata con la Fondazione ICEF, presieduta dal compianto Giovanni Conso e diretta dal giudice Amedeo Postiglione: basta ricordare la più recente, ovvero la partecipazione alla Conferenza internazionale presso il Ministero degli Affari Esteri tenutasi in Roma il 20 - 21 maggio 2010 sul tema "Global Environmental Governance", i cui Atti furono pubblicati dal nostro Istituto.

L'obiettivo di una nuova e efficace Governance Globale Economico-Ambientale, invocato da molti anni dalla Fondazione ICEF, può essere di grande sostegno e raggiunto solo partendo dai territori e dalla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti.

Mi sembra un buon metodo di lavoro e ricerca.

La sede del Convegno, Montecassino, poi, appare emblematica della esigenza di un coinvolgimento necessario nella non facile protezione dell'ambiente comune anche delle dimensioni culturali, etiche e religiose.

## I contenuti del volume

di Amedeo Postiglione - Direttore della Fondazione ICEF

---

Questa pubblicazione raccoglie i contributi del Convegno ICEF "Clima, biodiversità e territorio italiano" tenutosi presso l'Abbazia di Montecassino il 23 aprile 2016.

Si tratta di una iniziativa nazionale che segue di pochi mesi la Conferenza dei Governi di Parigi sul clima, iniziativa opportuna perché riferita all'impatto del grave mutamento climatico sulla situazione del nostro Paese nel cuore del Mediterraneo.

Un particolare ringraziamento va all'ISPRA ed al Suo Presidente per avere reso possibile questa pubblicazione in continuità di collaborazione con l'ICEF, ricordando anche quella molto bella relativa alla Conferenza internazionale presso il Ministero degli Affari Esteri del 20 - 21 maggio 2010 sul tema non meno attuale della "*Global Environmental Governance*", da Giovanni Conso.

Vi è il forte rammarico dovuto alla dolorosa scomparsa del Prof. Giovanni Conso che, quale Presidente onorario ICEF, ne ha sempre condiviso gli obiettivi e presieduto gli eventi più significativi: tutti gli Organismi istituzionali da Lui presieduti si sono associati con commozione e riconoscenza al ricordo (Governo, Corte Costituzionale, Accademia nazionale dei Lincei, Università LUMSA, SIOI).

L'idea di base del Convegno è che mancando una data certa di divieto della "produzione" delle energie di origine fossile (e di tappe intermedie verificabili), conviene assecondare la natura con una nuova economia di tipo non lineare ma circolare (non limitata solo ai rifiuti) e d anche in parallelo allargando le aree di biodiversità capaci di assorbire i veleni dell'atmosfera.

La Risoluzione Finale ampiamente condivisa che si pubblica nel presente Volume riassume adeguatamente la molteplicità degli interventi e delle testimonianze delle Istituzioni, del mondo scientifico (Università di Pavia, Siena, Roma, Cassino) e della società civile (WWF, Greenpeace, Pro Natura).

E' stato apprezzato il luogo prescelto, l'Abbazia di Montecassino, perché richiama il valore del silenzio e della interiorità necessari per riconoscere la verità ecologica come si manifesta nel territorio.

Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, ha colto nel Suo messaggio il legame tra problemi globali e territorio italiano ed ha voluto ricordare la continuità dell'impegno della Fondazione ICEF nel promuovere la coscienza della necessità ed urgenza di una *Governance* globale ispirata alla giustizia internazionale: di questo vivamente Lo ringraziamo.



## MESSAGGI





Prof. Amedeo Postiglione  
Direttore della Fondazione ICEF  
Via Cardinal Pacca, 19  
00165 Roma

In occasione del Convegno Nazionale, promosso dalla Fondazione ICEF, sul tema “Clima, Biodiversità e Territorio Italiano”, desidero esprimere il mio apprezzamento agli organizzatori e rivolgere un cordiale saluto a tutti i partecipanti.

Le questioni legate alla qualità dell’ambiente, alla salvaguardia dei territori, alla sostenibilità dello sviluppo sono decisive per il destino della nostra civiltà e per il futuro dei nostri figli.

Conviviamo con la minaccia di mutamenti climatici che possono provocare desertificazione e conflitti, allargando le aree di povertà e rompendo equilibri vitali. Questa minaccia va affrontata con determinazione, chiamando i Governi a un’azione solidale e responsabile, e dando attuazione agli impegni assunti nelle sedi internazionali, come la recente Conferenza COP21.

La Fondazione ICEF è impegnata da anni per la costituzione di un’Agenzia e di una Corte Internazionale per l’Ambiente, consapevole della necessità di una cooperazione attiva tra gli Stati, che dia luogo a un vero e proprio ordinamento globale, nel quale far valere i diritti umani e indirizzare le politiche nazionali verso strategie che garantiscano un futuro al Pianeta. La giustizia e la pace sono oggi strettamente connessi all’equilibrio dell’ambiente.

Mentre si pongono giustamente questi temi su scala sovranazionale, bisogna tuttavia operare anche nel proprio territorio per evitare uno sfruttamento di risorse superiore alla loro capacità di rigenerazione. Il nostro Paese è ricco di storia e di cultura: la bellezza del paesaggio e la qualità dell'ambiente ne sono componenti inscindibili. Sta a noi contrastare le forme di degrado, preservare le biodiversità, innovare lungo un percorso di sviluppo sostenibile.

Tenere insieme impegno locale e visione globale è la grande sfida del nostro tempo: con questo spirito auguro a tutti voi buon lavoro.

Sergio Mattarella

Mittente:

Segretariato Generale della  
Presidenza della Repubblica  
palazzo del Quirinale  
00187 Roma

Illustre Collega,

plaudo – di gran cuore – alla iniziativa dello ICEF di ricordare Giovanni Conso, cui mi legava una intensa e affettuosa amicizia. Gran gentiluomo e gran galantuomo, egli sapeva unire doti esimie di scienziato, di didatta, di amministratore della cosa pubblica a una visione sempre pacata ed equilibrata. Egli è uno dei non molti personaggi, verso cui la società italiana è fortemente debitrice.

Purtroppo, un impegno – da tempo contratto e che mi trattiene a Sulmona – impedisce la mia presenza a Montecassino il 23 aprile.

Cordialmente.

Paolo Grossi

Presidente della Corte Costituzionale

Roma, 31 marzo 2016

Prot. n. 186/2016

DLL/dll

Illustre  
Prof. Amedeo POSTIGLIONE  
Direttore della Fondazione ICEF  
Via Cardinal Pacca, 19  
00165 ROMA

Illustre Consigliere,

ho piacere di comunicarle che il Consiglio di Presidenza dell'Accademia aderisce volentieri al convegno "Clima, Biodiversità e Territorio italiano", previsto per il prossimo 23 aprile, nel corso del quale sarà ricordata la figura e l'opera del nostro indimenticabile Presidente Giovanni Conso. Il Cancelliere dell'Accademia, dott. Ada Baccari, con cui so avete avuto contatti anche in passato, vi farà pervenire da parte mia un messaggio di saluto dell'Accademia dei Lincei e mio personale ai congressisti.

Ho anche chiesto al Prof. Ivano Iai, relatore al vostro convegno, di presentare, se lo ritiene, un pensiero e un ricordo degli anni da lui trascorsi in Accademia come collaboratore prezioso e allievo del Presidente Conso.

Formulo sin da ora i migliori auguri per la vostra attività e le invio cordiali saluti

Alberto Quadrio Curzio  
Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei

Via della Lungara, 10 – 00165 Roma  
Telefono (+39) 06 6868223 / 06 68027542-214-397  
posta elettronica [quadriocurzio@lincei.it](mailto:quadriocurzio@lincei.it); [presidenza@lincei.it](mailto:presidenza@lincei.it)

Sito web [www.lincei.it](http://www.lincei.it)

**SALUTI**



# Saluto di benvenuto

*di Dom Dott. Donato Ogliari O.S.B., Arciabate di Montecassino*

---

Rivolgo il mio cordiale e deferente saluto a tutti i presenti, in primo luogo alle autorità, civili e militari. Un saluto particolare va al Prof. Amedeo Postiglione, Presidente dell'ICEF, ed organizzatore di questo Convegno, ospitato nell'Abbazia di Montecassino.

Credo sia molto significativo parlare di "ambiente" nella "Casa di S. Benedetto", di colui, cioè, che, lungo i secoli, attraverso l'opera dei suoi figli, ha privilegiato un rapporto di serena interazione con la natura, intesa, anch'essa, come veicolo che porta a Dio e aiuta a decifrarne le tracce nella vita dell'uomo.

Vorrei molto brevemente far memoria, all'inizio dei lavori di questo Convegno, dell'enciclica *Laudato sii*, pubblicata quasi un anno fa da papa Francesco.

In particolare, desidero riportare le parole del pontefice quando afferma che non possiamo «*considerare la natura come qualcosa separato da noi o come una mera cornice della nostra vita*».

Essa – la natura, e dunque l'ambiente nel quale viviamo – è la «*casa comune*» nella quale la nostra esistenza si dipana, e proprio per questa ragione le questioni ecologiche o ambientali non possono essere disgiunte dalla visione dell'uomo.

«Oggi – continua papa Francesco – l'analisi dei problemi ambientali è inseparabile dall'analisi dei contesti umani, familiari, lavorativi, urbani, e dalla relazione di ciascuna persona con se stessa». Di conseguenza – continua – «non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale».

Di qui la sua proposta di una «*ecologia integrale*», dove l'interazione tra l'aspetto ambientale e quello sociale diventa necessario e imprescindibile, dal momento che «*lo stato di salute delle istituzioni di una società comporta conseguenze per l'ambiente e per la qualità della vita umana*».

Così, ad esempio, anche se gli stessi scienziati sono divisi nell'addebitare i cambiamenti climatici o alle attività antropiche o ai cicli naturali della terra, è comunque inconfutabile che la mano dell'uomo abbia fatto la sua parte nel deturpare la faccia della terra. E questo deve far riflettere tutti noi sul tipo di rapporto che vogliamo instaurare con la natura

Di qui l'importanza – soprattutto da parte delle istituzioni – di puntare al benessere della persona nella sua integralità. Se c'è questo, allora anche la sensibilità per il rispetto e la salvaguardia dell'ambiente non potrà che trasformarsi in un impegno concreto, finalizzato a conservarne la bellezza e la salubrità a beneficio di tutti.

Il mio augurio è che anche questo Convegno contribuisca ad una maggior consapevolezza, sensibilizzazione e rispetto verso la natura, l'ambiente –

quello che la teologia cristiana definisce il “creato” – verso cioè quella “madre terra” che è la nostra “casa comune”.



## Saluto

ON. COSIMO MARIA FERRI, SOTTOSEGRETARIO AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

---

E' per me un piacere essere qui in rappresentanza del Governo, su delega del Presidente del Consiglio, e ringrazio il Presidente Amedeo Postiglione, *Presidente Onorario Aggiunto della Corte Suprema di Cassazione, Cofondatore del Forum EU Giudici per l'Ambiente e Direttore dell'International Court of the Environment Foundation (ICEF)*, per il cortese invito rivolto.

Sono davvero grato di essere presente tra Voi perché ritengo che questo convegno rappresenti una significativa occasione di confronto sulle strategie nazionali ed internazionali riguardanti il clima, la biodiversità, lo sviluppo sostenibile, la salvaguardia ambientale e le risorse idriche, *alla quale partecipano rappresentanti di primo piano* delle Istituzioni e del mondo scientifico ed accademico, direttori di Parchi nazionali e regionali e rappresentanti delle associazioni che promuovono anche a livello mondiale le battaglie a salvaguardia dell'ambiente.

Questo convegno mi è inoltre particolarmente caro, oltre che per la rilevanza dei temi discussi, di particolare attualità visto anche la firma di ieri all'ONU dell'Accordo sul Clima concluso a Parigi lo scorso dicembre, anche per il suo essere dedicato al Prof. Giovanni Conso, Professore di procedura penale già Ministro della Giustizia, membro del CSM e Presidente della Corte Costituzionale.

In questa sede, mi sembra particolarmente significativo ricordare l'impegno promosso da Giovanni Conso a favore dei diritti umani e dell'ambiente sia quale vice presidente della SIOI - e per tale organizzazione Presidente del Comitato per i diritti umani - sia quale Presidente dell'ICEF e Presidente dell'Accademia dei Lincei.

Mi riferisco in particolar modo ai vari convegni che sono stati organizzati e presieduti da Giovanni Conso sulle tematiche ambientali, come Presidente ICEF, come anche all'impegno promosso anche presso la SIOI affinché il "diritto umano all'ambiente" fosse riconosciuto come uno dei diritti umani da salvaguardare a livello internazionale e nazionale.

Il diritto dell'uomo all'ambiente è stato enunciato in molti atti internazionali.

Il primo documento di carattere internazionale a occuparsi del diritto dell'uomo all'ambiente è stato elaborato durante la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente del 1972, dove l'art. 1 dell'omonima dichiarazione recitava: *"L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e ad adeguate condizioni di vita in un ambiente di una qualità che permetta un'esistenza in condizioni di dignità e benessere"*.

Nei decenni successivi non sono mancate, in atti di diritto internazionale, varie enunciazioni di riconoscimento, diretto ed indiretto, di un diritto dell'uomo all'ambiente. Riconoscimento internazionale, in sede ONU, del

“diritto dell'uomo ad un ambiente soddisfacente” avutosi nel 1994 con il Rapporto Ksentini.

Sempre a livello internazionale, vale ricordare che le *Costituzioni* di circa 60 Paesi contengono disposizioni che riconoscono esplicitamente un diritto sostanziale dell'uomo all'ambiente mentre *altre, quali quella italiana, sprovviste di norme ad hoc, hanno visto gli operatori del diritto impegnarsi in una serrata attività ermeneutica volta a ricondurre questa previsione in via surrogatoria all'interno di disposizioni tese alla protezione del paesaggio, della salute o della proprietà terriera* (v. artt. 9, 32 e 44 della Costituzione Italiana).

In questo contesto è quindi particolarmente opportuno ricordare l'impegno per il riconoscimento del “diritto umano all'ambiente” profuso da Giovanni Conso a livello sia internazionale, come SIOI e ICEF, sia a livello nazionale come Accademia dei Lincei.

Peraltro, la tematica ambientale ha acquisito negli anni una sempre maggiore rilevanza e l'Italia si è molto adoperata in favore della tutela e della salvaguardia dell'ambiente.

Innanzitutto, è importante richiamare l'introduzione nel 2015 della normativa sugli ecoreati, che ha introdotto i seguenti delitti contro l'ambiente: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo e omessa bonifica, prevedendo pene molto severe per chi ne è riconosciuto colpevole.

Quindi, non si può non ricordare che, come dichiarato dal Presidente Renzi in questi giorni, le energie rinnovabili raggiungono il 39% del nostro fabbisogno, il governo persegue l'obiettivo di arrivare al 50% e l'Italia è già *prima* nella produzione di energia fotovoltaica.

Ultimo, ma non meno importante, tra i risultati registrabili in favore dell'ambiente, il Governo ha stanziato 4 miliardi di euro tra il 2016 ed il 2020, nella legge di bilancio, per finanziare interventi di contrasto del *climate change*, fenomeno che tanta attenzione ha registrato nella Conferenza di Parigi dello scorso dicembre.

Se molto è stato fatto, resta comunque molto altro da fare, partendo proprio da quanto evidenziato da molte delle associazioni e degli organismi intervenuti a Parigi. Come evidenziato anche dall'ICEF durante la Conferenza sul Clima, penso all'importanza che si istituisca una *Corte Internazionale dell'Ambiente* per dare effettività alle norme giuridiche internazionali esistenti e, inoltre, all'auspicio ampiamente condiviso che si facciano presto ulteriori passi avanti a favore dell'energia rinnovabile, del risparmio energetico e di un rapido processo di *phase out* dall'utilizzo dei combustibili fossili.

Rispetto alle molte cose ancora da fare, ritengo particolarmente importante il convegno di oggi - che coinvolge studiosi, rappresentanti istituzionali, esperti quotidianamente coinvolti nella salvaguardia ambientale - che può far emergere proposte nuove ed attrarre sulle problematiche discusse attenzione aggiuntiva dei mass media.

## Ricordo del Prof. Giovanni Conso

*di Ivano Iai, Avvocato*

---

Ricordiamo la figura di Giovanni Conso con sincera ammirazione e gratitudine, uomo buono e di profonda umanità e cultura, soprattutto per il "servizio" reso alla giustizia e per la sua alta capacità di visione ed anticipazione culturale.

In ogni ruolo ricoperto (Ministro della Giustizia, Presidente della Corte Costituzionale, Presidente Accademia Nazionale dei Lincei, Professore universitario di diritto e procedura penale, Presidente SIOI) si distinse per l'alto senso dello Stato e la forte etica pubblica.

Egli considerava il diritto una garanzia essenziale dei diritti umani (compreso il diritto umano all'ambiente) a tutti i livelli.

Infatti presiedette autorevolmente nel 1998 la Conferenza ONU presso la FAO, per l'approvazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, competente in materia di Crimini di Guerra e di Crimini contro l'Umanità.

Egli - in qualità di Presidente Onorario - incoraggiò la Fondazione ICEF, già esistente dal 1992, anno della Conferenza ONU di Rio de Janeiro su sviluppo e ambiente, a continuare gli sforzi diretti alla creazione di una Corte Internazionale dell'Ambiente, a garanzia di questo nuovo valore umano in sede Internazionale.

La Fondazione ICEF era stata costituita con Atto Pubblico in data 22 Maggio 1992, in vista della Conferenza ONU di Rio de Janeiro (REP. 28439 RACC. 6027 Atto Notaio Prof. Carlo Antonio Trojani, 22 Maggio 1992), per consentire la presentazione del progetto della creazione di una Corte Internazionale per l'Ambiente alla Conferenza ONU sopra citata, come di fatto avvenne.

Il Presidente Conso assunse la Presidenza onoraria della Fondazione ICEF nel 2003 (Atto Notaio Prof. Carlo Antonio Trojani, 11 Luglio 2003, Repertorio 61166 : Raccolta 10410 ).

Deve sottolinearsi che per circa dieci anni aveva operato con continuità nella Corte di Cassazione Italiana una Segreteria scientifica, per la promozione del Tribunale Internazionale dell'Ambiente presso l'ONU, come da decreto del compianto primo presidente Antonio Brancaccio, del 24 Settembre 1991, a dimostrazione di un interesse anche istituzionale al Progetto di Giustizia internazionale per l'Ambiente.

La Magistratura Italiana manifestò ancor più autorevolmente il suo interesse alla dimensione giuridica internazionale dell'ambiente, ospitando presso il Consiglio Superiore della Magistratura in Roma, una Conferenza Internazionale di grandissima importanza con i rappresentanti delle Corti Supreme dei vari continenti (9-10 Maggio 2003). Tale Conferenza, favorita e presieduta da Giovanni Conso, ebbe ad oggetto la discussione su un ruolo più forte dei giudici per l'applicazione del diritto ambientale e la creazione di Forum di giudici per l'ambiente, a cominciare dall'Europa. La

Fondazione ICEF si rese promotrice dell'iniziativa che ebbe il sostegno dell'UNEP e di vari organismi internazionali e comunitari.

Il Presidente Conso ricoprì la presidenza della Conferenza di Ostia Antica il 27-28 Maggio 2005 organizzata dall'ICEF e dal Forum Europeo dei Giudici per l'Ambiente. Tale Conferenza ebbe ad oggetto la nuova direttiva CE su danno ambientale (2004/35/CE)

Il Presidente Conso favorì vari incontri di studio presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, di cui era Presidente. Questa prestigiosa istituzione il 21-24 Aprile 1989 aveva già accolto il primo incontro internazionale sulla promozione di una Corte Internazionale per l'Ambiente presso l'ONU, con il patrocinio di Edoardo Amaldi e del Presidente della Corte Suprema di Cassazione Italiana.

Il Presidente Conso, insieme con il Prof Mario Pavan, già Ministro per l'Ambiente e membro autorevole del Comitato Scientifico ICEF, favorì la realizzazione di una Conferenza nel 2007 sull'ecosistema Mediterraneo - Mar Nero in Venezia, patrocinata dall'UNEP.

Il Presidente Conso sempre con continuità di impegno presiedette nella sede del Ministero degli affari Esteri la Conferenza Internazionale "Global Environmental Governance" in data 20.21 Maggio 2010, che ebbe il patrocinio del Ministero degli Affari Esteri ed una straordinaria presenza di Governi, istituzioni ed organizzazioni internazionali, giudici ed esperti.

Il presidente Conso da ultimo presiedette in Campidoglio una nuova conferenza immediatamente prima della conferenza ONU Rio +20 nel 2012, avente ad oggetto "Il ruolo dell'Italia prima e dopo Rio+20": l'idea di una giustizia internazionale per l'ambiente veniva riproposta da rappresentanti del Parlamento Europeo, della Corte Penale Internazionale e per l'Italia da autorevoli rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Ambiente, del Territorio e del Mare, di vari organismi ed ONG.

In conclusione, da questo preciso elenco si evidenzia come il presidente Conso abbia preso a cuore in profondità il valore Ambiente per la sua promozione etica, culturale ed anche Giuridico - Istituzionale, ed abbia favorito in prima persona iniziative a favore di esso.

# Valore dell'Ambiente e Visione Benedettina

di Dom Dott. Mariano Dell'Omo O.S.B., Direttore Archivio Storico di Montecassino

---

«Intanto, mentre i discepoli erano ancora immersi nel sonno, l'uomo di Dio Benedetto preveniva in veglia l'ora della preghiera notturna stando alla finestra e pregando con fervore Dio onnipotente. Ed ecco che all'improvviso, mentr'era ancora notte fonda, volgendo al cielo il suo sguardo, vide che una luce diffusa dall'alto aveva messo in fuga tutte le tenebre della notte, e che il suo splendore era così luminoso da vincere, rifulgendo tra le tenebre, la luce del giorno. E durante questa visione si verificò un altro fatto prodigioso, com'ebbe a dire in seguito lui stesso: davanti ai suoi occhi si presentò addirittura il mondo intero, come raccolto sotto un unico raggio di sole»<sup>1</sup>

Da questo episodio celeberrimo della biografia di Benedetto emerge la concezione benedettina e monastica dell'ambiente e della terra abitata, come visione trasfigurata e trasfigurante del mondo, un'immagine sulla quale davvero monachesimo occidentale e orientale convergono in modo consolante su una triplice prospettiva: lo stato del mondo come creazione; il vincolo reciproco tra il mondo e l'uomo; la trasfigurazione del mondo nella visione di fede che matura nella Chiesa. Dopo aver creato il mondo *ex nihilo*, Dio non l'ha privato della sua presenza creatrice. Si potrebbe dire: Dio non è un grande orologiaio – come lo immaginava Cartesio o anche più tardi Voltaire – che avrebbe abbandonato l'universo a seguire il proprio corso.

È la visione deista che Pascal rimproverava appunto all'autore del "Discorso sul metodo":

«Non posso perdonare a Cartesio – scrive Pascal in uno dei suoi "Pensieri" –. Avrebbe pur voluto, in tutta la sua filosofia, poter fare a meno di Dio; ma non ha potuto esimersi dal fargli dare un piccolo colpo per mettere in movimento il mondo: dopo di che non sa che farsi di lui»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *La Regola di Benedetto con San Gregorio Magno. Secondo libro dei Dialoghi.* Testo latino di R. Hanslik, per la Regola, e di G. Colombas – L. Sansegundo – O. Cunill, per Dialoghi II. Introduzione, traduzione e note a cura di G. Bellardi, Milano 1975: *Dialoghi* libro II, cap. XXXV, p. 229.

<sup>2</sup> *Pensieri.* Traduzione, introduzione e note di P. Serini, Verona 1973, p. 79 (n. 51).

La creazione dunque non può riguardare solo il passato una volta per sempre, ma anche e soprattutto il presente. Come ha scritto Olivier Clement<sup>3</sup>: «Non c'è discontinuità tra la carne del mondo e quella dell'uomo: l'universo è inglobato nella natura umana». Del resto se c'è un tempo che ha colto l'attualità e la vitalità spesso drammatica dell'universo e quindi dell'ambiente che ci circonda, è il nostro, e lo specchio di questa percezione è evidentemente ancora l'uomo.

L'universo, l'ambiente vitale, non conosce l'uomo, ma l'uomo ben conosce l'universo. L'uomo ha bisogno dell'universo, ma è soprattutto l'universo che ha bisogno dell'uomo. Il mondo è una realtà posta in partenza davanti alla creatura umana, che è chiamata a coltivare, conquistare, asservire, abbellire, santificare e, alla fine, riportare, riferire ed offrire a Dio tutto il creato. L'uomo vi occupa un posto singolare, quello di un sacerdote. È l'uomo cioè l'attore – alla luce del progetto di Dio –, della bellezza e della trasfigurazione dell'ambiente in cui e su cui trova vita.

S. Paolo nella lettera ai Romani (8, 19-22) scrive che non solo l'uomo a causa del peccato, ma la creazione tutta «nutre la speranza di essere lei pure liberata dalla schiavitù della corruzione, per entrare nella libertà della gloria dei figli di Dio». C'è dunque convergenza tra il destino dell'uomo e quello dell'universo. S. Simeone il Nuovo Teologo (†1022), abate del monastero di San Mamas a Costantinopoli, teologo mistico della luce trasfigurante, proprio come s. Benedetto nel menzionato episodio ne è stato testimone, indica in che cosa il destino dell'uomo, nella sua caduta e nella sua ripresa, contiene una chiave di lettura utile a comprendere il destino stesso dell'universo e quindi della nostra Terra che ne fa parte integrante.

«Tutta la creazione – egli scrive –, quando vide che Adamo veniva cacciato dal Paradiso, non accettò più di essergli sottomessa. Né il sole, né la luna, né le stelle volevano farsi vedere da lui, mentre le sorgenti si rifiutavano di far zampillare l'acqua e i fiumi di continuare il loro corso. L'aria non voleva più palpitare, per non dare da respirare ad Adamo ribelle. Le belve e tutti gli animali della terra, quando lo videro decaduto dalla sua gloria originale, si misero a disprezzarlo e tutti erano pronti ad assalirlo [...]. Ma Dio che aveva creato ogni cosa e anche l'uomo, che cosa fece? [...] Frenò tutte queste creature con un intervento della propria forza e [...] non permise che si scatenassero contro l'uomo, ordinando che la creazione rimanesse sotto il suo dominio, e che, diventata corruttibile, fosse al servizio dell'uomo corruttibile per il quale era stata creata. E questo fino a quando l'uomo rinnovato diventi nuovamente spirituale, incorruttibile e immortale e la creazione venga rinnovata con lui e diventi incorruttibile e tutta spirituale»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> *Le Christ terre des vivants. Essais théologiques*, Abbaye de Bellefontaine 1976 (Spiritualité orientale 17), p. 98.

<sup>4</sup> *Traité théologiques et éthiques*, 2, ed. J. Paramelle, Paris 1966 (*Sources Chrétiennes* 122), p. 90.

Nella visione monastica benedettina, occidentale del mondo, come in quella orientale, c'è dunque un cammino da compiere: da una semplice lettura, fattuale, puramente positivista se non scientifica del mondo, ad uno sguardo invece via via più profondo, più penetrante, più illuminante. L'universo era visto dai Padri e dalla tradizione monastica sia occidentale che orientale, almeno nei primi secoli dell'era cristiana, come una vasta raccolta di simboli, come un libro, il *Liber mundi*, di cui i contemplativi desideravano decifrare i significati segreti. Nella crescita della vita spirituale l'uomo può ricevere da Dio la conoscenza delle cose create e quindi la decodificazione delle ragioni d'essere del mondo e delle sue creature. Gli può anche venire concesso di superare, in una visione celeste, i limiti del tempo e dello spazio che non sono per l'universo una cornice esterna, come riteneva la fisica classica, ma dimensioni che gli sono intrinseche, come ha invece riscoperto la fisica relativistica agli inizi del XX secolo. È appunto l'esperienza spirituale, la visione di san Benedetto riportata da Gregorio Magno che ho ricordato all'inizio, e che il grande teologo e mistico Gregorio Palamas, monaco del Monte Athos e arcivescovo di Tessalonica (1296-1359), cita come esempio eloquente e privilegiato di sapiente visione della presenza divina nel mondo. Quel granello di polvere che è la terra, è visto da san Benedetto in un raggio della luce divina, e Gregorio Palamas, come ha scritto Olivier Clement, identifica in quel raggio le energie divine che si irradiavano attraverso lo Spirito.

«La creazione – è ancora Clement che lo sottolinea – non esiste se non perché Dio la vuole, la ama, la conserva, ma nello stesso tempo – questo è il grave rischio che incombe su di essa oggi come ieri – Dio è escluso, da parte dell'uomo, dal cuore di questa creazione – questo cuore infatti è l'uomo stesso. Si può dunque dire che se la creazione ha la sua dimora in Dio, Dio non può avere dimora in essa, poiché l'uomo detiene come un potere delle chiavi invertito, luciferino: può chiudere a Dio l'universo»<sup>5</sup>.

La visione benedettina del creato costituisce quindi oggi per noi come un invito e un monito: essa ha il suo modello nella sublime capacità del padre del monachesimo occidentale, Benedetto da Norcia, di interpretare proprio in forza della sua ascesa spirituale, il significato simbolico del mondo e dell'universo intero. Benedetto ha insegnato ai suoi monaci il segreto per “vedere” quelle invisibili energie divine che mantengono il mondo in vita, agiscono nell'uomo e lo convertono per attrarlo a Dio.

---

<sup>5</sup> Tre preghiere. Il Padre Nostro. La preghiera allo Spirito Santo. La preghiera penitenziale di sant'Efrem, Milano 1995, p. 63.





# I. SFIDE GLOBALI E TERRITORIO ITALIANO



# Crisi dello stato sociale e sostenibilità ambientale

*prof. Giovanni Cordini, Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali nell'Università degli Studi di Pavia*

---

## La crisi dello "Stato sociale" in Europa e in Occidente tra esigenze di previdenza e limiti dello sviluppo

Nel considerare i fattori di crisi che minano alla radice la configurazione dei diritti sociali, come si è venuta affermando in Europa nell'ultimo secolo non intendo fermare l'attenzione sulla controversa nozione di "Stato sociale" e sulle difformi interpretazioni offerte dalla dottrina<sup>1</sup>. Pongo come presupposto quella configurazione "sociale" dei diritti che ha fondamento nel modello costituzionale weimariano e ha influenzato tutto il costituzionalismo postbellico del secondo dopoguerra in Europa, ivi comprese le Costituzioni che trovavano ispirazione dall'ideologia marxista e traducevano quei principi nella modellistica costituzionale e legale dello Stato comunista. L'Unione Europea ha indiscutibilmente seguito un criterio inteso all'affermazione e al riconoscimento di un numero rilevante di "diritti sociali" in diversi ambiti: ad esempio tra i più significativi ai fini di questa analisi, i profili relativi all'istruzione, alla salute, all'ambiente e alle previdenze. Da un lato quando si parla di salute, di ambiente, di cultura e ricerca, di nuove tecnologie, di diritti sociali e delle applicazioni che ne derivano, come quelle bene riassunte, soprattutto nell'esperienza anglosassone, mediante il concetto di "privacy" reinterpreto e condizionato dalle nuove tecnologie dell'informazione, si mettono in gioco valori e principi costitutivi degli ordinamenti giuridici contemporanei. Questi diritti (si pensi proprio alla salute, all'ambiente, alla previdenza e al lavoro, alla cultura, alle nuove tecnologie), nel nostro Paese, hanno suscitato un vasto dibattito soprattutto a far tempo dall'approvazione della Costituzione anche se alcuni presupposti derivano dall'origine storica dello Stato unitario e dall'impronta sociale che lo Stato ha assunto a partire dalla fine del secolo XIX°. In tale contesto il pensiero va alle radici cristiane dell'Occidente e al ruolo che il cristianesimo assegna alla persona, riassunto, ad esempio, nelle espressioni dignità umana, solidarietà,

---

<sup>1</sup> Cfr. per tutti A. M. SANDULLI, *Stato di diritto e Stato sociale*, in Nord e Sud, 1963, pagg. 8 e sgg.; P. G. GRASSO, *Stato di diritto e Stato sociale nell'attuale ordinamento italiano*, in Il Politico, 1961, pagg. 807 e sgg.; M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in Scritti in onore di Costantino Mortati, Giuffrè, Milano 1977, pagg. 152 w sgg.; A. BALDASSARRE e A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Bari 1982; S. FOIS, *Dalla crisi dello Stato di diritto alla crisi del c. d. Stato sociale*, in AA.VV., *La governabilità della società industriale*, Il Mulino, Bologna 1984.

eguaglianza e parità dei diritti, qualità della vita umana, configurazioni che si trovano in numerosi testi costituzionali. Nonostante la secolarizzazione delle società liberali, la presenza di questi fondamenti storici resta importante sia per ritrovare una linea comune di pensiero che risulta preziosa di fronte al caotico svolgersi dei fatti, sia per mettere l'uomo al centro della riflessione giuridica, posto che senza la persona il diritto è privo di consistenza e di ruolo. In una seconda fase riesce decisiva l'azione posta in essere dai movimenti e dalle organizzazioni sociali sorti sulla base degli orientamenti di pensiero che confluirono nelle correnti del socialismo, del cattolicesimo e del liberalismo, indirizzi tutti presenti e variamente rappresentati nel corso del dibattito costituente e della fase di elaborazione dei principi costituzionali positivi emersi da quel confronto. I limiti e le insufficienze palesate da un tale moto sociale e dalle correlate scelte di politica costituzionale sono stati messi in luce da accurate analisi. Nonostante le tante riserve quella trasformazione ha trovato nella nostra Costituzione una razionalizzazione che, se pure con taluni limiti e molte incongruenze, non ha potuto essere superata né privata di legittimazione negli svolgimenti successivi della vita nazionale.

Del pari la dimensione sociale dell'Europa comunitaria intergovernativa è stata importante, si potrebbe anche dire essenziale, per il consolidamento del patto comune e l'avvio di politiche nazionali coerenti rispetto ad un modello di protezione sociale condiviso dai Paesi europei. Non si tratta, pertanto solo di un ambito di competenza per il quale indicare obiettivi, configurare servizi e definire interventi volti al ravvicinamento delle regole e all'armonizzazione dei regimi giuridici. L'intelaiatura sociale rappresenta uno dei fondamenti del patto comune, in quanto pone obiettivi e assicura tutele che possono giustificare impegni e sacrifici comuni degli Stati membri. Questo consolidato indirizzo della politica europea attraversa una fase critica che merita qualche approfondimento. All'origine l'estensione dei diritti sociali da un lato rispondeva all'esigenza di riconoscere e confermare un assetto giuridico che traeva legittimazione dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e doveva consentire alla giurisdizione europea di ricavare i principi generali dello stesso ordinamento comunitario; dall'altro lato si riteneva necessario che ogni ordinamento interno consentisse d'interpretare ed applicare questi diritti alla luce dell'ordito comunitario, sempre più fitto di regole e garanzie proprie. Il complesso reticolo istituzionale e normativo che si è consolidato nell'Unione ha avuto un punto importante di svolta nel trattato di Maastricht. Non a caso è dopo Maastricht che si avvertono i primi scuotimenti, le avvisaglie di una difficoltà che sarà resa manifesta con la clamorosa ma non inattesa bocciatura referendaria del "trattato costituzionale". Per ordinamenti che traggono la propria legittimazione fondativa dalla sovranità popolare, in effetti, la bocciatura plebiscitaria di un atto di tale portata ed importanza, non può essere sottovalutata. Fino ad allora si era ritenuto che la tutela multilivello dei diritti potesse tradursi in una garanzia aggiuntiva che assicurava agli stessi un ulteriore livello di protezione, meno sensibile nei riguardi delle politiche interne e meno soggetto alla pressione degli interessi. L'integrazione dell'Europa e l'adesione del nostro Paese, tra i primi, a quel processo ha trovato basi solide solo quando l'economia e i diritti sociali sono stati posti a confronto

e si è cercata una sintesi delle politiche comunitarie essenziali per contenere e indirizzare le dinamiche sociali, come l'agricoltura, l'iniziativa economica, la concorrenza con una dimensione del diritto che ha scomposto la figura unitaria del cittadino in quelle del produttore, dell'amministratore, del consumatore, del ricercatore ecc. La base economica dell'Europa, senza dare consistenza al nesso con il sociale riuscirebbe non solo povera e debole ma anche incapace di comporre i dissidi in quanto fonte di profonde diseguaglianze che renderebbero utopici gli obiettivi indicati dai Trattati e posti a fondamento dell'Unione. Le protezioni e le garanzie sociali che l'Unione Europea ha consolidato nel corso del tempo, infatti, sono essenziali per perseguire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli europei e di tutti coloro che trovano accoglienza nell'Unione. Si può discutere dei livelli e dei limiti, delle compatibilità economiche e dell'effettiva consistenza di ciascun diritto, ma un reale indebolimento segnalerebbe un grave limite nella politica di coesione dell'Europa, provocando fratture difficilmente sanabili. L'arretramento comporterebbe dei rischi notevoli per cui l'Unione stessa potrebbe essere destinata a scomporsi, perdendo, in breve tempo, quel necessario e già debole afflato solidale che ancora la unisce. Per tale ragione, nei testi fondamentali dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, le due configurazioni istituzionali del Vecchio Continente, (trattati, carte dei diritti, dichiarazioni costitutive, atti d'indirizzo) il benessere dei popoli viene configurato nei termini della sostenibilità e della qualità della vita che sono stati ampiamente discussi, ad esempio, nel corso delle ormai "storiche" Conferenze ambientali globali come Stoccolma, Rio de Janeiro, Johannesburg e Cancun e hanno trovato eco nei Vertici dei Paesi industrializzati e dei Paesi emergenti (i vari Global). Sebbene più istituzionalizzato e meno intenso questo confronto si può ritrovare anche nelle stabili organizzazioni Mondiali come l'Organizzazione Mondiale del Commercio, la FAO, la Banca Mondiale, la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, l'OCSE ecc.

La grave crisi economica e finanziaria che ha scosso dalle fondamenta le istituzioni di alcuni Paesi europei, tra cui il nostro, ha prodotto una progressiva perdita della sovranità economica di questi Stati, configurata ed avallata dalle principali istituzioni europee soprattutto, in via di prassi e, poi, consolidata in seguito a decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie, dai Vertici intergovernativi, dalla Banca Centrale Europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Questo processo di progressivo indebolimento della sovranità economica e monetaria di ciascuno Stato membro dell'Unione hanno avuto due capisaldi: la moneta unica e i vincoli di bilancio che, nel tempo, si sono dimostrati essere fortemente lesivi della potestà sovrana di ciascuno Stato. Si tratta di un percorso che, di recente, è stato magistralmente descritto da Giuseppe Guarino in taluni Suoi pregevoli studi critici relativi all'Unione, con specifico riferimento alle fasi che hanno preceduto e realizzato l'unificazione monetaria<sup>2</sup>. Questa

---

<sup>2</sup> I rischi derivanti dall'adozione dell'Euro in assenza di un consolidato quadro politico erano stati evidenziati, con lucida analisi da G. LA MALFA, L'Europa legata. I rischi dell'Euro, Rizzoli, Bologna 2000.

profonda riforma costituzionale, strenuamente difesa dai “poteri” dell’Unione, è avvenuta per la tradizionale via intergovernativa e ha alterato il quadro originario senza trovare un reale fondamento di legittimazione nei popoli europei e senza alcun riferimento ad un’idea condivisa di Europa e un’adesione convinta e concorde riguardo ai principi sui quali fondare un solido patto d’Unione, come si evince anche dal rifiuto di riconoscere le radici culturali e storiche dell’Europa. L’assenza di un tale fondamento legittima le più diverse e controverse applicazioni del modello intergovernativo e ne rivela tutte le debolezze. Prevale, perciò, di volta in volta nell’Unione un’illusione illuministica di costante progresso, salvo poi fare i conti con i limiti strutturali, le divergenti politiche interne, le reali disponibilità finanziarie, gli egoismi e gli interessi nazionali e locali, le reticenze e le ambiguità insite nel processo decisionale e la concreta perdita di prestigio e di autorevolezza delle classi politiche nazionali, fino allo sfacelo, in taluni contesti nazionali, tra cui il nostro, dei sistemi partitici con le conseguenti crisi di credibilità e di fiducia avvalorate dagli interventi delle magistrature e da diffuse manifestazioni di dissenso nei confronti del “progetto comunitario”. In un quadro di tal genere assume particolare rilievo la constatazione della crescente difficoltà delle democrazie liberali a conservare quel grado di benessere acquisito nel tempo e consolidato dopo la seconda guerra mondiale, anche in ragione dell’integrazione realizzata tra gli Stati del Vecchio Continente. La crisi dello Stato sociale che rischia di compromettere tanto i nuovi quanto i più tradizionali diritti e di mettere in forse condizioni di vita che contraddistinguono la gran parte dei Paesi di democrazia liberale.

## **Garantire una dimensione sociale per promuovere in vari Paesi la transizione costituzionale**

Una congiuntura economica sfavorevole ha effetti negativi di ancora maggiore consistenza per le aree deboli del Pianeta, allargando il solco tra ricchi e poveri. La dilagante protesta di massa alimentata anche dall’utilizzo delle “nuove tecnologie” ha provocato la caduta dei regimi illiberali in molti Paesi arabi. Algeria, Bahrein, Egitto, Libia, Siria, Tunisia, Yemen sono Paesi in cui l’establishment consolidato dalle dittature, variamente mascherate, che hanno dominato per molto tempo è crollato miseramente, in poco tempo per l’intensità del moto di popolo che si è allargato a macchia d’olio su di un intero Continente. Dopo la caduta dei regimi comunisti, oltre vent’anni fa, ora, è la volta di trasformazioni di regime che si producono in un’altra area cruciale per le dinamiche della politica internazionale, sebbene, in un tale contesto, lo scenario della transizione costituzionale è ben più incerto e complesso e i rischi d’involuzione (ad esempio quello di alimentare pericolose derive fondamentaliste) sono consistenti. Condizioni storiche e realtà sociale s’incrociano e fanno emergere quei fattori (coesione delle opposizioni, ribellione dei giovani, aggregazione delle masse, resistenza ad oltranza,

incertezza dei regimi e scomposte reazioni) sui quali si sviluppa lo tsunami che spazza via i dittatori di un tempo senza fare intravedere un reale miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e un'effettiva possibilità di rendere efficaci i diritti umani fondamentali. In molti Paesi del Terzo Mondo la crisi sociale fa emergere l'incolmabile divario tra le istanze popolari e le capacità riformatrici delle classi dirigenti mettendo in crisi regimi che, in apparenza, risultavano solidi, ma che avevano trascurato i "nuovi diritti" e calpestato quelli tradizionali in tema di libertà, democrazia ed eguale distribuzione delle risorse.

## **Economia, sostenibilità e qualità della vita: condizioni e limiti dei "nuovi diritti"**

Il *fil rouge* che lega economia e sostenibilità è essenziale per confermare le basi teoriche fondanti del costituzionalismo che ha costituito il modello giuridico accolto dai popoli dei Paesi Occidentali e confermato nel corso del tempo dalla fine della seconda guerra mondiale fino ad oggi. La protezione dell'ambiente non può essere scissa dai problemi dello sviluppo economico e dipende, in larga misura, anche dalla stato delle nostre conoscenze che, nell'era tecnologica, sono in continuo e vorticoso divenire. Ne deriva l'esigenza di favorire una propensione "dinamica" della tutela giuridica. Da un lato ritengo che sarebbe sbagliato e rischioso abbandonare la via più tradizionale del command and control che consente di mettere freno all'invasività del degrado e di porre regole riguardo all'utilizzo delle risorse essenziali per la vita dell'uomo nella sua sfera naturale. Dall'altro è bene esplorare anche altri orientamenti che utilizzano incentivi (marchi di qualità, valorizzazione dei prodotti, verifica dei processi sul modello EMAS) e prospettano adesioni volontarie da parte dei soggetti. La legislazione ambientale è condizionata da molte variabili che incidono sulla qualità della crescita economica e contribuiscono a determinare, in concreto, la nozione di "sostenibilità ambientale" delle attività umane tendenti allo sviluppo. Sembra opportuno premettere che la definizione giuridica del concetto di "sviluppo sostenibile" è complessa e problematica in quanto da tale concezione è possibile fare derivare una molteplicità di alternative ciascuna delle quali presenta luci ed ombre che devono essere determinate con precisione. Gli strumenti che il legislatore ha definito, come ad esempio la VIA (valutazione d'impatto ambientale) e la VAS (valutazione di piani e programmi) sono oramai collaudati e possono consentire d'impostare delle politiche di sviluppo senza compromettere beni essenziali. Il termine "sviluppo", peraltro, si presta a vari e difforni significati e può essere utilizzato in distinti contesti. L'accostamento con l'aggettivo "sostenibile" rappresenta una complicazione, dato che induce a considerare limiti e condizioni dello sviluppo che non possono essere sempre classificati in modo oggettivo ed in senso universale. Se mutano il contesto storico, le condizioni economiche e l'ambito sociale, cambiano anche i significati. L'accezione utile per il giurista è quella che meglio

configura il rapporto tra lo scopo da conseguire, i mezzi leciti ed i limiti posti attraverso regole, mentre per lo storico, il politologo, il sociologo e l'economista questa relazione può assumere altri significati. Si rende necessario, pertanto, il ricorso ad un convenzione, che renda possibile la comprensione ed il dialogo tra le scienze. Dagli insegnamenti che si possono trarre confrontando la dottrina che si occupa di diritto internazionale si ricava l'idea che lo "sviluppo sostenibile" debba essere posto in relazione alle risorse ambientali primarie e alla loro limitata disponibilità, tenendo in considerazione il rapporto tra espansione economica, crescita della popolazione ed ambiente. La protezione dell'ambiente, in ambito internazionale, potrà essere compatibile con lo sviluppo soltanto se i Paesi del Terzo Mondo non pretenderanno di seguire la stessa via che, nel recente passato, è stata intrapresa dai Paesi industrializzati. I Paesi in via di sviluppo mostrano una comprensibile diffidenza nei confronti di politiche ambientali globali basate principalmente su regimi di regolazione che impongono dei limiti alle attività che hanno incidenza sull'ambiente. Penso che questa prudenza sia motivata. Dapprima, infatti, dovrebbero essere dichiarati i valori di riferimento e resi evidenti i rapporti tra i costi ed i benefici derivanti dall'espansione dei consumi, la quale resta un'aspirazione fondamentale per tutto il terzo mondo. Del pari, dovrebbero essere fornite delle risposte convincenti, in merito alle alternative concrete che possono essere prospettate a questi Paesi, senza imporre loro di abbandonare le tradizioni e di sacrificare le culture locali, stabilendo, nei fatti, delle subalternità politiche ed economiche nei confronti del "club" al quale appartengono i Paesi più ricchi del Globo. Con l'espressione "sviluppo sostenibile" si indica, dunque, un percorso che dovrebbe consentire di trovare punti di mediazione e di equilibrio tra le diverse posizioni assunte dai Paesi industrializzati e da quelli sottosviluppati. Secondo questa impostazione si prospettano la definizione teorica e l'applicazione pratica dei criteri di distribuzione delle risorse, in grado di rispettare le compatibilità tra la crescita economica, lo sviluppo industriale e la protezione dell'ambiente. Il rapporto Brundtland del 1987, riassumendo i temi oggetto delle precedenti occasioni di dibattito in sede internazionale, considerava la relazione tra sviluppo e ambiente come decisiva per valutare la questione ambientale nella sua globalità. Nei decenni successivi, fino ai giorni nostri, quell'intuizione ha trovato molte conferme per cui il giurista può fare riferimento ad una nozione che riesce condivisa da una ampia dottrina e può essere utile per impostare correttamente la "questione ambientale" nel quadro dei rapporti che intercorrono tra Nord e Sud del Mondo.

## **Sostenibilità, ambiente e qualità della vita**

Un elemento di novità potrebbe configurarsi in relazione con l'emersione dell'esigenza di sostenibilità dello sviluppo, quale si trova esplicitata nei testi internazionali, negli indirizzi comunitari e in diverse Costituzioni. Qui si tratta di considerare il tema dello sviluppo come orientato a rafforzare



anche i diritti politici e i diritti sociali, in un rapporto che tenga conto degli equilibri finanziari e non solo come un elemento che condiziona e misura gli impegni di spesa sulla base di vincoli e rigidità. La sostenibilità, inoltre, si correla strettamente alla "qualità della vita" come emerge dalla configurazione dei diritti ambientali nel costituzionalismo contemporaneo, un'impostazione che, nelle sue linee essenziali, trova conferma anche per il "diritto alla salute", per la cultura e per le "nuove tecnologie". Queste relazioni sono state bene raffigurate tanto nella premessa della "Charte de l'environnement" che aggiorna e integra la Costituzione francese della V<sup>a</sup> Repubblica, ove riconosce che: « la diversità biologica, il benessere della persona ed il progresso della società umana sono affettati da certi modi di consumazione o di produzione e dall'esportazione eccessiva delle risorse naturali » e che « al fine di assicurare uno sviluppo durevole, le scelte destinate a rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future e degli altri popoli a soddisfare ai loro propri bisogni » quanto nello scopo che la riformata Costituzione Svizzera (1999-2000) assegna alla Confederazione all'articolo 2: la Confederazione « Promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese ». In molti testi costituzionali revisionati o riformati negli ultimi anni la protezione dell'ambiente e la qualità della vita sono state correlate al diritto fondamentale alla "vita" che trova fondamento nel più antico pensiero giuridico della civiltà occidentale. In altra occasione ho avuto modo di osservare che le regole e le garanzie per la qualità della vita umana hanno come fine prioritario quello di indicare le condizioni che l'uomo contemporaneo deve rispettare per la convivenza con i suoi simili ed a beneficio delle future generazioni. L'ambiente terrestre è essenziale all'uomo e la sua conservazione costituisce un interesse fondamentale di natura pubblica. Qui si arresta il confronto con il passato in quanto l'ambiente non conosce frontiere e il degrado non si arresta entro i confini di uno Stato. Una tutela efficace non può che avere per riferimento spaziale l'intero globo terrestre ove si consideri che l'impegno deve essere diretto a conservare le condizioni migliori di vita e di coesistenza umana nella propria sede naturale, cioè in quell'ambiente che è essenziale per la vita dell'uomo come suo habitat . La salvaguardia dell'ambiente terrestre, perciò, deve costituire un dovere fondamentale per ogni pubblico potere. Lo Stato, le Regioni e gli altri Enti territoriali hanno compiti rilevanti nella suddivisione dello spazio e nel dettare le regole per la coesistenza tra le diverse comunità politiche. Le garanzie costituzionale, dunque, nelle società contemporanee sono state estese a nuovi diritti che interessano l'ambiente, la tutela del consumatore e la salute, prefigurando più ampie prestazioni da parte dello Stato e di Enti pubblici nel campo sociale. Il concetto giuridico espresso nei termini di "qualità della vita" consente di stabilire dei nessi tra materie e rispettive discipline che sono e restano distinte (ambiente, consumatore, salute umana, ricerca, cultura e beni culturali, applicazioni tecnologiche ecc.) se pure s'indirizzano tutte ad un unico soggetto. I riferimenti costituzionali alla sostenibilità e alla qualità della vita offrono un orientamento a cui il legislatore ordinario ed il giudice devono prestare attenzione nel dettare le regole e nel risolvere il contenzioso ambientale, riferendo sempre ogni decisione alla persona

come titolare di posizioni giuridiche attive e passive, cioè di diritti e di doveri ed avendo ben presenti le sue effettive condizioni di vita. Del pari un'efficace tutela ambientale coinvolge anche le iniziative private in tutte le articolazioni sociali attraverso cui queste si esplicano. Gli strumenti della partecipazione sociale, dell'accesso all'informazione, dell'aggregazione associativa, dell'intervento garantito nei procedimenti (tanto di quelli strutturati come la valutazione d'impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica quanto di quelli che sono previsti in altri contesti d'interesse ambientale) sono tutti volti ad estendere le possibilità d'intervento dei cittadini nell'attuazione delle politiche ambientali a tutti i livelli del governo territoriale.

## **Sostenibilità e integrale benessere umano: alle radici del costituzionalismo fondato sui valori**

Se ci si chiede cosa può unire tante diverse espressioni che qualificano la società moderna e che qui ho riassunto con la formula dei "nuovi diritti" si ritorna ai concetti da cui ha preso le mosse la mia relazione: il concetto di "sostenibilità" e la qualità della vita dell'uomo. Le garanzie costituzionali associate ai diritti che ho brevemente trattato nella rassegna svolta in queste pagine e i limiti che ne derivano possono attribuire un ben preciso significato giuridico all'espressione "sviluppo sostenibile". Questo principio ha un solido fondamento sociale in quanto volto a preservare le condizioni necessarie per assicurare la qualità della vita, in senso integrale, entro i limiti in cui ciò è possibile sul piano del diritto e ben consapevoli del senso relativo di ogni formula giuridica, la quale trova giustificazione solo se siamo in grado d'indicare il fondamento ontologico di ogni diritto. Una tale connessione, in ogni caso, conferma la tesi della potenzialità precettiva tanto del concetto giuridico della "sostenibilità ambientale" quanto di quello volto a tutelare e difendere la qualità della vita umana e toglie l'illusione che questi principi, una volta inseriti in un testo giuridico fondamentale possano convertirsi in mere ed evanescenti enunciazioni di programma. Il costituzionalismo liberaldemocratico, che caratterizza gli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati dell'Unione Europea e dell'Occidente industrializzato, propone come esigenza non eludibile quella di assicurare ai cittadini un adeguato livello di "benessere" individuale, cioè di adottare delle politiche fiscali e degli indirizzi economico-sociali volti ad una redistribuzione della ricchezza prodotta nel Paese. Variano, naturalmente, le misure concrete che si adottano nei diversi Paesi e i livelli di "benessere" che possono essere effettivamente garantiti a ciascheduno. Questa affermazione costituzionale di principio di per se è assai povera e riduttiva e non impedisce una modulazione degli interventi. Condizionamenti importanti, poi, derivano dalla situazione economico-finanziaria in cui versa ciascun Paese e dalle politiche conseguenti. L'ideologia liberaldemocratica, anche nel suo versante costituzionalistico, fonda, con eccessivo ottimismo e una qualche superficialità, le radici

nell'idea di un costante progresso che dovrebbe assicurare condizioni di benessere estese a tutti i consociati. Io ritengo che ove gli ordinamenti costituzionali facciano riferimento alla "qualità della vita" che si vuole garantire ad ogni cittadino si deve allargare l'orizzonte interpretativo dato che una tale condizione richiede non solo il rispetto dell'ambiente, un'esigenza che nella nostra epoca si propone quale modo di essere e misura dei diritti, al pari di un altro valore costituzionale universale, quale il principio di eguaglianza. Un'affermazione di questa consistenza, infatti, induce ad estendere il campo d'indagine. Il riconoscimento e l'effettiva attuazione dei "nuovi diritti" impegnano i legislatori ad ampliare la sfera di tutela sociale e parimenti impongono delle limitazioni ai diritti tradizionali concepiti in termini di "libertà" e di "garanzia", prescrivendo dei comportamenti "virtuosi" ed estendendo i doveri individuali e collettivi. Per tale ragione riesce importante definire i principi che reggono l'intelaiatura dei diritti correlati alla "qualità della vita", tanto nel quadro del diritto positivo quanto in relazione alla giustificazione degli stessi diritti fondamentali sul piano dei valori, per recuperare le radici di pensiero che legittimano il ruolo dei pubblici poteri. Teoria dei valori e conseguente definizione dei principi, in tal senso, sono passaggi necessari per attribuire un senso giuridico ai "nuovi diritti" e non privarli di consistenza sul piano applicativo. La ricerca di un fondamento, di una sorta di nomos della terra che si propone in ogni epoca storica può trovare un orientamento se si tiene conto dell'interazione tra ambiente, alimentazione e salute con riferimento all'integralità della persona, nel quadro della civile e pacifica convivenza tra i popoli sul pianeta<sup>3</sup>. Il benessere dell'uomo, in effetti, dipende, in larga misura, proprio dall'habitat favorevole nel quale può crescere e svolgere la sua personalità<sup>4</sup>. Il Globo terrestre, che oggi può essere «scientificamente misurato», è un luogo di vita, per cui la sostenibilità dello sviluppo deve tenere conto sia della disponibilità di risorse che sono esauribili e non sempre possono essere rinnovabili, sia delle incidenze che le abitudini alimentari e gli stili di vita possono avere sulla salute umana e sul benessere collettivo. Le antiche correlazioni del diritto con la terra e gli studi che hanno posto al centro della riflessione proprio questa relazione meritano di essere tenuti presenti per tentare di trovare un accordo tra politiche ambientali, le politiche alimentari e la salute dell'uomo. L'ambiente, inteso come habitat, è essenziale per la vita dell'uomo sulla Terra, per cui l'impegno primario dello Stato, in tutte le sue articolazioni, è fuori questione. Un giurista insigne faceva riferimento proprio al combinato tra l'articolo 9 e l'articolo 32 della nostra Costituzione per mettere in luce la stretta dipendenza tra "salute" e "ambiente", in quanto le due esigenze sono da considerarsi strettamente connesse, trattandosi di principi dai quali ricavare dei diritti civili rivolti alla

---

<sup>3</sup> Una serrata critica all'impostazione seguita dalle politiche sanitarie verso i Paesi in via di sviluppo si trova in a. Castagnola e M. Rossi, *Il mercato della salute: diritto alla vita tra interessi, speculazioni, piraterie*, EMI, Bologna, 2005.

<sup>4</sup> Così P. G. Grasso, *Il concetto sanitario di ambiente e le teorie dei rapporti fra terra e diritto*, in *Economia Farmaceutica*, 1985, pagg. 69 e sgg., ove il concetto sanitario di ambiente è stato preso in esame in rapporto alle considerazioni svolte da Schmitt e da Capograssi sul nesso tra terra e diritto.

soddisfazione di bisogni primari della persona, pei quali la Costituzione richiede l'intervento dei pubblici poteri<sup>5</sup>. La garanzia costituzionale si estende a questi nuovi diritti, prefigurando interventi pubblici nel campo sociale e sanitario, secondo un'ottica promozionale che assegna al legislatore compiti non solo di regolazione ma anche d'indirizzo strategico delle politiche sociali. Nel corso degli anni l'esperienza giuridica ha confermato come "ambiente" "alimentazione" e "salute" abbiano coagulato interessi che trovavano concreta attenzione, anzitutto, nella comunità e solo di riflesso nello Stato apparato, riuscendo decisivi per l'aggregazione dei cittadini in associazioni di tutela e volontariato, in fondazioni ed in altre formazioni sociali distinte dai partiti politici tradizionali. Non si tratta di principi costituzionali tracciati assecondando una censurabile attitudine mitopoietica del legislatore costituente in quanto essi danno seguito ad un impegno fondativo che costituisce la pietra angolare di un edificio costituzione che riconosca il valore essenziale di ciascuna persona umana. Si tratta dell'aderenza ad un orientamento per il quale il diritto non può mai essere scisso dalla giustizia. I classici istituti rappresentativi non sempre si sono rivelati adatti a realizzare «imparzialità ed organicità di sviluppo, sfuggendo alle pressioni delle contrapposte coalizioni di interessi»<sup>6</sup>. Spesso, infatti, la pressione dei gruppi economici dominanti, soprattutto se di dimensioni multinazionali, condiziona scelte ed indirizzi delle politiche internazionali e domestiche. L'esigenza di conciliare l'espressione fisiologica degli interessi che sono presenti nella società civile con l'organicità e la razionalità delle decisioni che vengono assunte attraverso i sistemi rappresentativi percorre drammaticamente tutta la vicenda storica della democrazia politica e dello Stato moderno e non sembra avere ancora trovato, in ambito internazionale, delle soluzioni condivise e convincenti<sup>7</sup>.

Dal confronto testuale delle Costituzioni contemporanee, in tema di benessere della persona, di tutela dell'ambiente e dei principi relativi alla protezione sanitaria della popolazione si rileva la tendenza, pressoché "universale", verso l'omologazione delle formule utilizzate. L'espressione "sviluppo sostenibile", che è stata posta a fondamento delle più importanti iniziative internazionali e degli incontri planetari in tema di ambiente, riassume bene il senso che s'intende attribuire a questa impostazione globale della problematica ambientale. La convergenza dei principi che si ricava dalla comparazione dei testi normativi sta a significare che si tratta di esigenze che sono avvertite in tutti gli Stati del Pianeta anche se le concrete condizioni di vita restano assai differenti e il divario tra il Nord e il Sud del Mondo, purtroppo, si estende e si aggrava, con drammatica progressione. Una rassegna solo descrittiva consente di accostare delle formulazioni costituzionali topiche ricorrenti come «tutela e promozione della salute»; «diritto alla salute»; «diritto ad un ambiente sano ed

---

<sup>5</sup> C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, II, Cedam, Padova, 1976, pag. 1134.

<sup>6</sup> Così C. Mortati, Op. ult. cit., pag. 64.

<sup>7</sup> Un'eco di questa problematica si trova in F. Spantigati, Valutazione giuridica dell'ambiente, Cedam, Padova, 2002, pagg. 81 e sgg.

ecologicamente equilibrato»; «miglioramento della qualità della vita»; «ambiente adatto allo sviluppo della persona»; «protezione dell'ambiente umano». Alcuni testi riconoscono alla persona il diritto soggettivo costituzionale ad un ambiente «sano» stabilendo, così, una connessione tra ambiente e protezione sanitaria. Il riferimento costante e comune è all'uomo e alle sue condizioni di vita. L'ambiente di vita deve essere adatto allo sviluppo della persona. In tal senso si esprimono diversi testi costituzionali e legislativi. Talora la protezione dell'ambiente e la tutela della salute si configurano non solo come impegno e responsabilità per le pubbliche autorità ma anche come «dovere del cittadino»<sup>8</sup>. Se nel tracciare il quadro entro cui stabilire le regole della convivenza per ciascun popolo si è sentito anche il bisogno di un fondamento che facesse perno sui valori dell'ambiente e della salute ciò non potrà essere privo di significato e non potrà essere indebolito o annullato da patti di stabilità o da regole di bilancio imposte agli Stati e ai Governi senza fare ricorso agli strumenti che possono garantire una piena legittimazione democratica. In molti casi l'effettiva tutela dei diritti sociali si è rivelata più efficace nei contesti nazionali che in ambito comunitario. L'Unione dei popoli europei può consolidarsi solo se le tensioni che rischiano di sgretolare un assetto sociale fino ad oggi condiviso saranno contenute e se sarà evidente per tutti (governi e cittadini) che in Europa non conviene allargare il solco tra rappresentanza istituzionale e legittimazione democratica.

---

<sup>8</sup> In tal senso: India, Cost. 1977; Corea, Cost. 1978; Spagna, Cost. 1978; Indonesia, legge sull'ambiente del 1982.



## II. SVILUPPO SOSTENIBILE E MUTAMENTI CLIMATICI





# Da Rio 1992 a Rio+20, le organizzazioni internazionali e il governo dell'ambiente.

di Anna Luise, ISPRA, Responsabile Settore Strumenti di Sostenibilità

---

*Dedico questo intervento a Giancarlo Pinchera, illustre figlio di Cassino, un ingegnere che ben conosceva i rischi che corre il nostro ambiente e che spendeva la sua notevole energia per proteggerlo. Come me, tanti di noi gli devono molto in termini intellettuali e umani e lo ricordiamo con tantissima stima e affetto.*

*Think Globally, Act Locally...* su questo principio si fonda, per grandi linee, il governo dell'ambiente: principi e obiettivi dettati da accordi internazionali, corredati da apparati più o meno complessi e stringenti di linee guida e di sistemi di monitoraggio, indicatori, target, che la Commissione Europea stima siano circa 500, a diversi livelli, per diverse matrici ambientali e a scale geografiche e ambiti di applicazione diversi. L'Unione Europea aderisce e quindi segue le obbligazioni dettate da almeno una trentina di tali accordi, e con essa gli Stati Membri.

Questi accordi, nelle loro diverse forme giuridiche di accordi, convenzioni, protocolli, risoluzioni, ecc., hanno guidato le azioni e gli impegni dei governi nazionali e, nel rispetto naturalmente della loro autonomia e sovranità, hanno creato una cornice e un sostegno a strategie, piani e programmi che garantissero quella che correntemente viene indicata come gestione sostenibile delle risorse ambientali.

## 1. Cos'è un Accordo Multilaterale Ambientale?

Un Accordo Multilaterale Ambientale (*Multilateral Environmental Agreement* – MEA) è un processo di impegni e obblighi definiti in ambito internazionale che prevede la loro introduzione nella legislazione e nella politica nazionale e che sono caratterizzati da un obiettivo di tutela ambientale. Fanno parte degli strumenti di diritto internazionale e come tali sono disciplinati dal diritto internazionale, generalmente sotto l'egida delle Nazioni Unite e sono generalmente aperti a tutti gli Stati riconosciuti dalle Nazioni Unite che possono divenire Parti dell'accordo attraverso la sua sottoscrizione prima e ratifica nazionale poi.

L'ambito geografico è variabile, globale, regionale, sub-regionale e possono avere effetto anche per Stati che non sono Parti con disposizioni che vietano o limitano gli scambi e i commerci, come per esempio per i divieti di commercio di alcune risorse ambientali ai sensi della Convenzione CITES.

Si tratta di accordi conclusi in forma scritta tra uno o più Stati e organizzazioni internazionali, hanno un glossario specifico e possono essere contenuti in un singolo strumento o in due o più strumenti, per esempio nel caso di accordi quadro che prevedono l'adozione successiva di accordi complementari. È il caso di quelli che assumono la forma di Protocollo, in genere aggiuntivo ad una Convenzione, che si configura con un successivo e separato accordo giuridicamente vincolante che aggiunge o modifica gli obblighi previsti per gli Stati contraenti.

In generale, ciascuno MEA si compone di un preambolo, che fornisce il contesto interpretativo indicando l'oggetto e lo scopo del trattato, i risultati attesi e l'ambito di applicazione, la storia dello strumento e le motivazioni, i suoi obiettivi e principi, le modalità di reperimento delle risorse finanziarie e tecniche e assistenza tecnica e scientifica e, infine Le modalità di monitoraggio e di reporting sulla loro applicazione, inclusi cadenza, tipologia di informazioni, eventuali indicatori, ecc., soprattutto in termini di rispetto degli impegni presi e di valutazione degli effetti. Assumono una certa rilevanza anche le definizioni o l'uso dei termini utilizzati. Possono prevedere allegati (Annex) con le liste di Stati o di categorie di risorse che rientrano negli obiettivi dell'accordo in forme diverse, con obblighi e diritti differenziati. Anche le organizzazioni regionali di integrazione economica o politica, come l'Unione Europea, che hanno la capacità di concludere trattati possono divenire Parte ad un MEA. Il testo di un MEA contiene poi i termini della sua entrata in vigore, in genere collegata ad un'alta percentuale di ratifiche e alla loro rappresentatività in termini di contributo al raggiungimento degli impegni. Il percorso per diventarne Parte, e quindi di rispettarne i dettami e di concorrere alla definizione degli impegni, in sintesi, prevede il consenso dei Paesi ad essere vincolati tramite la firma definitiva da parte del Capo del Governo o di un suo rappresentante, la sua ratifica attraverso un provvedimento giuridico nazionale, l'accettazione o l'approvazione da parte degli organi decisionali dell'Accordo.

Le Convenzioni rappresentano lo strumento più rilevante e più stringente. Sono accordi tra governi che prevedono un processo decisionale e una struttura organizzativa, costituita da istituzioni permanenti che ne regolano il funzionamento, con compiti e riferimenti diversi e le cui caratteristiche essenziali sono generalmente già descritte nell'accordo. In genere, le istituzioni sono il Segretariato, la Conferenza delle Parti – COP e gli eventuali organi sussidiari.

Il Segretariato assicura l'efficace funzionamento del COP e dei suoi organi sussidiari, fornendo supporto amministrativo e logistico e supporto procedurale alla COP, agli Organi sussidiari, alle strutture temporanee decise dalla COP. La COP è composta dai rappresentanti di tutte le Parti. Organo assembleare, è l'unico in grado di prendere decisioni sulle modalità e dell'attuazione dell'accordo, di rivederne l'andamento e valutare la sua attuazione.

Tra i suoi compiti principali c'è l'adozione di decisioni sugli obiettivi e sui modi e da raggiungere alle quali i paesi parte devono attenersi (ad esempio, su linee guida per le azioni, piani di attuazione, assistenza tecnica e finanziaria, migliori pratiche) e l'esame dei rapporti delle Parti sull'attuazione del MEA stesso così come l'adozione di qualsiasi azione supplementare necessaria per raggiungere gli obiettivi del MEA nonché di proposte di modifica del MEA o l'eventuale definizione di organi sussidiari. Anche le decisioni di regole di procedura, le norme finanziarie e le disposizioni per il funzionamento del segretariato, le procedure di arbitrato e di conciliazione, lo sviluppo e l'approvazione di meccanismi di non conformità e eventuali collaborazioni con altre organizzazioni o altri accordi rientrano tra i compiti della COP, magari con il supporto dei suoi organi ausiliari. Le decisioni dunque sono prese collegialmente dalle Parti che poi si impegnano a rispettarle. La dimensione politica è sottolineata dal cosiddetto segmento ad alto livello che si riferisce alla partecipazione dei rappresentanti di più alto livello di Stati parti per esporre le proprie opinioni sui temi in discussione e orientare le decisioni finali.

Nel processo che costituisce il negoziato preliminare alla presa di decisione assembleare, vige naturalmente il principio delle Nazioni Unite per cui ogni Paese ha un voto e hanno tutti lo stesso peso formale. I paesi con interessi comuni hanno nel tempo costituito dei "blocchi negoziali", con status informale, in contrasto con lo status formale delle Parti e dei cinque gruppi negoziali regionali riconosciuti dal sistema delle Nazioni Unite. L'ONU riconosce formalmente cinque gruppi negoziali (Africa, Asia e Pacifico, Europa centrale e orientale, Stati Latino-americani e dei Caraibi, Europa occidentale e altri, ovvero i paesi sviluppati), organizzati su base della regione geografica, e in alcuni casi sulla base di interessi condivisi. Di particolare peso nelle negoziazioni ambientali è la distinzione tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo (PVS), i quali che al loro interno individuano un sottogruppo di Paesi meno sviluppati (LDC). A questi gruppi si affiancano, in una articolazione variabile secondo gli interessi condivisi, altri gruppi informali di paesi.

## *1.2. GLI ACCORDI INTERNAZIONALI: LA STORIA*

La necessità di costruire un governo globale per le questioni ambientali nasce e si evolve di pari passo con l'evoluzione della riflessione scientifica.

Se l'attuale tasso di crescita della popolazione, dell'industrializzazione, dell'inquinamento, della produzione di cibo e dello sfruttamento delle risorse continuerà inalterato, i limiti dello sviluppo su questo pianeta saranno raggiunti in un momento imprecisato entro i prossimi cento anni. Il risultato più probabile sarà un declino improvviso ed incontrollabile della popolazione e della capacità industriale.

È possibile modificare i tassi di sviluppo e giungere ad una condizione di stabilità ecologica ed economica, sostenibile anche nel lontano futuro. Lo stato di equilibrio globale dovrebbe essere progettato in modo che le necessità di ciascuna persona sulla terra siano soddisfatte, e ciascuno abbia uguali opportunità di realizzare il proprio potenziale umano. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers e William W. Behrens, *I limiti dello Sviluppo*, 1972

Questo concetto, ovvero garantire la buona salute nel tempo delle risorse naturali, e questo approccio, ovvero costruire una cornice globale che guidi e sostenga azioni nazionali e locali, si sono però affermati con un percorso avviato non più di una cinquantina di anni addietro, con successi altalenanti ma con una loro progressiva, anche se lenta, affermazione.

*L'avvio...*

Partiamo proprio dalla pubblicazione nel 1972 dello studio di Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers e William W. Behrens su "I limiti dello Sviluppo" da cui è estratta la citazione inserita più sopra. Il rapporto segna infatti una svolta sostanziale nella visione delle relazioni tra l'uomo e la natura, proponendo il passaggio da una visione dell'ambiente come serbatoio praticamente inestinguibile e gratuito di risorse naturali a cui l'uomo attinge all'infinito alla sua considerazione come fonte di risorse indispensabili alla sopravvivenza dell'uomo e utili allo sviluppo di una qualità della vita sempre migliore ma una fonte certamente non inesauribile, anzi caratterizzato da limiti quantitativi – molte risorse una volta esaurite non si riproducono oppure si riproducono con tempi troppo lunghi – o qualitativi – risorse cioè deteriorate al punto da non esser più utilizzabili.

*...un passo avanti...*

Il principale punto di arrivo dello studio, assai noto e punto di riferimento ampiamente utilizzato da chi si occupa del tema, è in parallelo a un importante passo avanti verso la costruzione di un sistema articolato e coerente di accordi internazionali, in termini di presa d'atto delle conoscenze scientifiche ma anche in termini di rilevanza politica, che è stata senza dubbio la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenuta a Stoccolma nel 1972. Ai risultati della Conferenza dobbiamo la nascita ufficiale del concetto di sviluppo sostenibile la cui definizione si deve al lavoro preciso e approfondito della UN World Commission on Environment and Development, avviata nel 1983. La cosiddetta Commissione Brundtland, dal nome della sua Presidente, nel 1987 presenta il suo rapporto finale, il notissimo "Our Common Future" che contiene alcuni elementi fondamentali per la definizione di sviluppo sostenibile, in particolare quello dell'equità intergenerazionale che implica che lo sviluppo sostenibile soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri

bisogni. Inoltre, il concetto di Sviluppo Sostenibile implica la ricerca di limiti che in realtà sono limitazioni nelle pressioni alle risorse naturali imposte dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. Infine, in estrema sintesi, come minimo, lo sviluppo sostenibile non deve mettere in pericolo i sistemi naturali che sostengono la vita sulla Terra.

*...e il primo punto di arrivo consistente.*

Il passo successivo è stato la fondamentale Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 e organizzata dalle Nazioni Unite con il titolo di Earth Summit, il Vertice della Terra, al quale sono stati chiamati a partecipare, a contribuire, a prendere decisioni i governi di tutti Paesi aderenti alle Nazioni Unite. Ne sono scaturiti l'Agenda 21 per lo Sviluppo Sostenibile e sono state definiti alcuni strumenti che impegnano i governi ad affrontare i principali problemi ambientali globali. Dalla Conferenza di Rio del 1992 sono, infatti, nati i maggiori Multilateral Environmental Agreements (MEAs) definite la Convenzione Quadro per i Cambiamenti Climatici (UNFCCC), la Convenzione sulla Biodiversità (UNCBD), la Convenzione per la Lotta alla Desertificazione (UNCCD) ed è stato avviato un negoziato sulle foreste, non ancora però convertito in un accordo definitivo.

### *1.3. Uno sguardo sintetico sulle cosiddette "Sister Conventions"*

Le tre Convenzioni – sorelle nate direttamente dall'Earth Summit sono decisamente tra i principali strumenti per il governo dell'ambiente, con la loro formulazione globale e la loro applicazione nazionale.

La più nota è certo la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, UNFCCC il cui obiettivo generale è quello di "raggiungere la stabilizzazione delle concentrazioni dei gas serra in atmosfera a un livello abbastanza basso per prevenire interferenze antropogeniche dannose per il sistema climatico".

Le nazioni firmatarie hanno concordato di riconoscere "responsabilità comuni ma differenziate", con maggiori responsabilità per la riduzione delle emissioni di gas serra nel breve periodo per i Paesi sviluppati. Le azioni di riduzione delle emissioni nel primo periodo di attuazione della Convenzione sono state dirette così principalmente ai paesi industrializzati, con l'intenzione di stabilizzare le loro emissioni di gas serra ai livelli del 1990. Accanto alle politiche di riduzione delle emissioni di gas che alterano il clima, la portata degli effetti già visibili dei cambiamenti climatici ha reso indispensabile l'affiancamento di politiche di adattamento alle politiche di mitigazione delle emissioni. Il trattato, come stipulato originariamente, non

poneva limiti obbligatori per le emissioni di gas serra agli Stati ma includeva previsioni di strumenti vincolanti (denominati "protocolli") che avrebbero posto i limiti obbligatori di emissioni. Il principale di questi è il Protocollo di Kyoto, stipulato nel 1996, che definisce gli obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2020. Per il nuovo ciclo di obblighi, il negoziato è stato avviato nel 2015 con l'Accordo di Parigi che ha indicato un obiettivo climatico, ovvero il non superamento dell'aumento medio di temperatura di due gradi e possibilmente di un grado e mezzo, da raggiungere attraverso tagli sostanziali delle emissioni di gas serra e lasciando ai paesi la scelta di come contribuire a tale obiettivo.

La seconda è la Convenzione per la Diversità Biologica, UNCBD. Nel secondo Summit della Terra (Johannesburg, 2002) è stato dato alla Convenzione un obiettivo specifico, ovvero il mandato di ridurre significativamente la perdita di biodiversità entro il 2010, ossia il cosiddetto Obiettivo 2010 o 2010 Target. Alla decima Conferenza delle Parti della Convenzione, a Nagoya, Giappone, è stato poi concordato il Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 "Vivere in armonia con la natura" ed i relativi 20 obiettivi chiamati gli Aichi Target. Tale Piano vede la biodiversità come elemento chiave per mantenere la funzionalità degli ecosistemi, per aumentarne la resilienza ad eventi esterni (quali il cambio climatico), per assicurare cibo, acqua e altri elementi chiave per il benessere umano, in una prospettiva chiaramente collegata alla fornitura dei servizi ecosistemici. La sua principale novità consiste nel rappresentare un punto di riferimento per tutto il sistema delle Nazioni Unite e non solo della CBD.

Infine, la Convenzione per la Lotta alla Desertificazione e agli Effetti della Siccità, UNCCD, si basa sulla considerazione che il processo di desertificazione è causato dalla concomitanza di diversi fattori, come la crisi climatica, la crisi idrica, la indisponibilità delle migliori tecnologie ormai monopolio di multinazionali, la gestione insostenibile del territorio, la pressione antropica e riguarda vaste aree del pianeta e non soltanto nei PVS che ne sono particolarmente vittime in quanto la desertificazione minaccia la sopravvivenza stessa delle comunità.

#### *1.4. Dove siamo arrivati ora?*

Un altro passo nel processo scientifico globale e nella sua messa a disposizione dei processi politici è la realizzazione, sotto l'egida dell'UNEP, il programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, di un articolato studio globale che analizza la complessa macchina del pianeta attraverso la lente della capacità degli ecosistemi di fornire servizi alle comunità e agli ecosistemi con cui sono in relazione. Con il messaggio-chiave "Vivere oltre i nostri mezzi: patrimonio naturale e benessere umano", i maggiori esperti del mondo hanno analizzato i servizi di fornitura (prendendo come esempio il territorio e il suolo, la fornitura di cibo, acqua, legno e fibre e prodotti

non legnosi delle foreste), i servizi di regolazione (con lo stesso esempio, stabilizzazione del clima, assesto idrogeologico, barriera alla diffusione di malattie, riciclo dei rifiuti, disponibilità dell'acqua, i servizi culturali, relativi ai valori estetici, ricreativi e spirituali, i servizi di supporto (ancora utilizzando l'esempio precedente, formazione di suolo, fotosintesi, riciclo dei nutrienti, purificazione dell'acqua, ecc.) forniti dalle risorse naturali. Prodotto finale una serie di rapporti di sintesi su biodiversità, desertificazione, opportunità e sfide per il mondo della produzione e degli affari, zone umide e risorse idriche, salute, per i quali sono stati presi in considerazione stato attuale e tendenze, scenari, risposte politiche e fornite valutazioni multiscala, producendo il Millenium Ecosystem Assessment, terminato nel 2005. I singoli rapporti sono stati accompagnati da sintesi per i decisori politici, un accorgimento rilevante per facilitare una comunicazione più efficace tra i mondi della scienza e del governo.

Dopo un primo passaggio intermedio nel 2012 con l'organizzazione a Johannesburg, a dieci anni dall'Earth Summit, di una seconda Conferenza delle Nazioni Unite, a vent'anni dal fondamentale processo che ha sancito l'importanza cruciale di accordi globali vincolanti il più possibile per i singoli Paesi, è ancora Rio de Janeiro a ospitare un nuovo vertice delle Nazioni Unite sullo sviluppo Sostenibile dal titolo simbolico Rio +20. Due anni di negoziati per prepararla, migliaia di incontri, conferenze, riunioni locali, e via dicendo, hanno prodotto un corposo documento dall'altrettanto simbolico titolo "The future we want". Nel rapporto è evidente come la riflessione scientifica, l'evoluzione delle conoscenze sulle dinamiche degli ecosistemi e delle loro relazioni con il benessere degli individui sia stata tenuta in conto, pur contenuta dalle esigenze di elaborare proposte di azione il più possibile condivise e ritenute attuabili da tutte le forze in gioco. La proposta di adottare linee comuni è stata poi accompagnata da proposte di rafforzamento delle istituzioni di governo, e, nello stesso tempo, da un approccio non strettamente basato su un sistema di premi e punizioni quanto piuttosto sulla necessità e la convenienza di adottare le proposte fatte.

Gli obiettivi della conferenza sono stati essenzialmente quelli di rinnovare l'impegno allo sviluppo sostenibile, di valutare le lacune e di riconoscere e affrontare le nuove sfide, facendo tesoro di un percorso di riflessione scientifica e di evoluzione e maturazione degli accordi politici.

Oltre alla considerazione approfondita delle diverse tematiche da affrontare, dalla povertà al lavoro, dalla stato dei diversi ecosistemi alla definizione delle risorse necessarie a garantire ai Paesi in via di Sviluppo azioni coerenti al quadro presentato, argomenti centrali della Conferenza hanno riguardato poi la centralità del ruolo della Green economy ed il quadro istituzionale necessario a sostenere le proposte della sostenibilità.

E l'ambizione contenuta nel titolo The future we want, ovvero Il futuro che vogliamo, è stata sostanziata dallo scopo di costruire la base per la preparazione e il lancio dell'Agenda 2030 e degli Obiettivi di Sviluppo

Sostenibile, approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre del 2014 e che hanno l'ambizione ancora più forte di guidare gli orientamenti, le scelte, le azioni di tutti i governi della Terra fino al 2030 in una prospettiva di sviluppo sostenibile condiviso e diffuso ovunque, tenendo conto di tutti i processi intergovernativi in corso, a cominciare dalla Addis Ababa Agenda for Action – AAAA che detta le regole per i flussi finanziarie o il Sendai Framework che si rivolge alla gestione delle catastrofi e dei rischi naturali.

La proposta è in sintesi quella di costruire programmi integrati che abbiano l'obiettivo di raggiungere un benessere economico e sociale per tutti basati sul benessere ambientale come condizione fondamentale e abbracciando così un punto di vista che collega direttamente il benessere degli individui al benessere degli ecosistemi.

L'adozione del 2015 dell'Agenda 2030 e l'elaborazione degli SDG hanno poi cercato di costruire una guida integrata alle strategie dei paesi proponendo una visione di integrazione tra le dimensioni sociali, economiche ed ambientali, facendo tesoro delle conclusioni di Rio+20 che comunque rappresentano un punto di sintesi di un percorso che ha visto lo sviluppo sostenibile come priorità dell'agenda delle Nazioni Unite in un percorso partito dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 sino all'appuntamento di Rio+20, passando per l'evoluzione delle Convenzioni e le grandi conferenze come il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sociale del marzo 1995 a Copenaghen, la Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne a Pechino nel settembre 1995 e la Conferenza Habitat sugli Insediamenti Umani.

Tornando alla dimensione ambientale, è bene sottolineare che circa la metà degli SDG hanno obiettivi generali direttamente ambientali e molti dei rimanenti includono anche obiettivi specifici ambientali. Dei 17 obiettivi stabiliti, quindi, otto sono direttamente collegati a processi ambientali e, dei 160 target associati, accompagnati da circa 200 indicatori per il loro monitoraggio, almeno una trentina fanno riferimento diretto alla protezione delle risorse naturali. E un complesso e condiviso meccanismo di monitoraggio e valutazione è stato messo in piedi, in via di raffinamento, al quale hanno concorso e stanno concorrendo ancora i paesi, le agenzie delle Nazioni Unite, il settore privato, insomma tutti gli *stakeholder* coinvolti che, sotto l'egida della Commissione Statistica delle Nazioni, ne saranno i protagonisti in un approccio di trasparenza e di solide base scientifiche.

In sintesi:

- Il buono stato delle risorse ambientali, i servizi che gli ecosistemi forniscono e i limiti al loro uso hanno una fortissima influenza sul benessere;



- la transizione verso un'economia verde può contribuire ad un percorso verso un benessere diffuso, per tutti, che si basa su un uso corretto delle risorse;
- questi processi possono essere possibili solo se sostenuti da istituzioni che le guidino e da forme di *governance* adeguate, che diventano così centrali insieme alle loro modalità di attuazione, incluse le modalità finanziarie.

Il passaggio decisamente innovativo è comunque consistito nell'adozione di due nuovi punti di vista:

- gli accordi vengono definiti su base volontaria, ovvero i paesi definiscono i loro obiettivi specifici per raggiungere le mete condivise in base alle loro caratteristiche e alle loro possibilità e potenzialità;
- riconoscendo comunque, anzi tenendo fortemente in considerazione le differenze, le mete sono universali, tutti i paesi vi concorrono e la tradizionale separazione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo assume una nuova connotazione, decisamente connotata da un'idea di collaborazione piuttosto che di competizione.

Una nuova era, dunque? Una dinamica nuova da ripensare anche alla luce dei nuovi e dinamici equilibri geopolitici del pianeta? È troppo presto per giudicare. Certo è che l'Accordo di Parigi raggiunto dai quasi duecento paesi che hanno ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite per i Cambiamenti Climatici si basa su principi simili. Un cambio di passo che dovrebbe portare a un cambio di passo nell'effettiva realizzazione delle ambizioni sottoscritte.

## 2. La dimensione ambientale conquista un largo spazio.





L'Agenda 2030 e gli SDG costituiscono, o almeno si propongono di farlo, l'ossatura sulla quale e con la quale le azioni settoriali più o meno ampie si possono attuare.




Appare evidente che simili prospettive di azione non possono che essere basate su robuste basi di conoscenza scientifica sia di tipo settoriale, quindi richiamando le dinamiche sociali ed economiche e i fenomeni ambientali, sia di tipo integrato, proponendo lo sviluppo di nuove metriche.

Certo, non possono essere sottovalutate le dimensioni sociali ed economiche; isolando, in questa sede, il riferimento alla dimensione ambientale, il numero rilevante di obiettivi e il numero rilevante di target contenuti in obiettivi a carattere sociale ed economico testimoniano l'attenzione che questa dimensione ha decisamente conquistato.






SDG. Obiettivi e Target a carattere ambientale (diretto e indiretto).


Goals	Target	
 <p>1 NO POVERTY</p>	1.5	<p><i>Entro il 2030, costruire la resilienza dei poveri e di quelli in situazioni vulnerabili e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità a eventi estremi legati al clima e ad altri shock e disastri economici, sociali e ambientali</i></p>
 <p>2 ZERO HUNGER</p>	2.1	<p><i>Prevalenza dell'insicurezza alimentare, severa o moderata, nella popolazione basata sulla Food Insecurity Experience Scale (FIES)</i></p>
	2.4	<p><i>Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e applicare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a conservare gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, alle condizioni meteorologiche estreme, alla siccità, alle inondazioni e agli altri disastri, e che migliorino progressivamente il terreno e la qualità del suolo</i></p>
	2.5	<p><i>Entro il 2020, assicurare la diversità genetica di semi, piante coltivate e animali da allevamento e domestici e le loro specie selvatiche affini, anche attraverso banche del seme e delle piante gestite e diversificate a livello nazionale, regionale e internazionale, e promuovere l'accesso e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali collegate, come concordato a livello internazionale</i></p>
	2.a	<p><i>Aumentare gli investimenti, anche attraverso una cooperazione internazionale rafforzata, in infrastrutture rurali, servizi di ricerca e di divulgazione agricola, nello sviluppo tecnologico e nelle banche genetiche di piante e bestiame, al fine di migliorare la capacità produttiva agricola nei paesi in via di sviluppo, in particolare nei paesi meno sviluppati</i></p>
 <p>4 QUALITY EDUCATION</p>	4.7	<p>Entro il 2030, assicurare che tutti gli studenti acquisiscano le conoscenze e competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l'altro, l'educazione allo sviluppo sostenibile e agli stili di vita sostenibili, ai diritti umani, all'uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace, di non violenza, di cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile</p>
 <p>6 CLEAN WATER AND SANITATION</p>	6.3	<p>Entro il 2030, migliorare la qualità dell'acqua riducendo l'inquinamento, eliminando le pratiche di scarico non controllato e riducendo al minimo il rilascio di sostanze chimiche e materiali pericolosi, dimezzare la percentuale di acque reflue non trattate e aumentare sostanzialmente il riciclaggio e il riutilizzo sicuro</p>

	6.4	Entro il 2030, aumentare notevolmente l'efficienza idrica in tutti i settori, assicurar prelievi e forniture di acqua che siano sostenibili allo scopo di far fronte alla scarsità d'acqua e ridurre in modo considerevole il numero delle persone che soffrono di scarsità d'acqua
	6.5	Entro il 2030, attuare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli, anche attraverso la cooperazione transfrontaliera, laddove necessario
	6.6	Entro il 2020, proteggere e ripristinare gli ecosistemi legate all'acqua, tra cui gli ecosistemi montani, le foreste, le zone umide, i fiumi, le falde acquifere e i laghi
<b>7</b> AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY 	7.2	<i>Entro il 2030, aumentare sostanzialmente la quota di energia rinnovabile nel mix energetico globale</i>
	7.3	<i>Entro il 2030, raddoppiare il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica</i>
	7.a	<i>Entro il 2030, rafforzare la cooperazione internazionale per facilitare l'accesso alla tecnologia e alla ricerca di energia pulita, comprese le energie rinnovabili, all'efficienza energetica e alla tecnologia avanzata e alla più pulita tecnologia derivante dai combustibili fossili, e promuovere gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e nelle tecnologie per l'energia pulita</i>
	7.b	<i>Entro il 2030, espandere l'infrastruttura e aggiornare la tecnologia per la fornitura di servizi energetici moderni e sostenibili per tutti i paesi in via di sviluppo, in particolare per i paesi meno sviluppati, i piccoli Stati insulari, e per i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, in accordo con i loro rispettivi programmi di sostegno.</i>
<b>8</b> DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH 	8.4	Migliorare progressivamente, fino al 2030, l'efficienza delle risorse globali nel consumo e nella produzione nel tentativo di scindere la crescita economica dal degrado ambientale, in conformità con il quadro decennale di programmi sul consumo e sulla produzione sostenibile, con i paesi sviluppati che prendono l'iniziativa
	8.9	Entro il 2030, elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali
<b>9</b> INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE 	9.4	<i>Entro il 2030, aggiornare le infrastrutture e ammodernare le industrie per renderle sostenibili, con maggiore efficienza delle risorse da utilizzare e una maggiore adozione di tecnologie pulite e rispettose dell'ambiente e dei processi industriali, in modo che tutti i paesi intraprendano azioni in accordo con le loro rispettive capacità</i>

<p><b>11</b> SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES</p> 	11.3	<i>Entro il 2030, aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata degli insediamenti umani in tutti i paesi</i>
	11.4	<i>Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del pianeta</i>
	11.6	<i>Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti</i>
	11.7	<i>Entro il 2030, fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità</i>
	11.a	<i>Sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, peri-urbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale</i>
	11.b	<i>Entro il 2020, aumentare notevolmente il numero di città e di insediamenti umani che adottino e attuino politiche e piani integrati verso l'inclusione, l'efficienza delle risorse, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la resilienza ai disastri, lo sviluppo e l'implementazione, in linea con il "Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030"</i>
<p><b>12</b> RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION</p> 	12.1	<i>Dare attuazione al quadro decennale di programmi sul consumo e la produzione sostenibile, con la collaborazione di tutti i paesi e con l'iniziativa dei paesi sviluppati, tenendo conto del grado di sviluppo e delle capacità dei paesi in via di sviluppo</i>
	12.2	<i>Entro il 2030, raggiungere la gestione sostenibile e l'uso efficiente delle risorse naturali</i>
	12.3	<i>Entro il 2030, dimezzare lo spreco pro capite globale di rifiuti alimentari nella vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo lungo le filiere di produzione e fornitura, comprese le perdite post-raccolto</i>
	12.4	<i>Entro il 2020, ottenere la gestione ecocompatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti in tutto il loro ciclo di vita, in accordo con i quadri internazionali concordati, e ridurre significativamente il loro rilascio in aria, acqua e suolo, al fine di minimizzare i loro effetti negativi sulla salute umana e l'ambiente</i>
	12.5	<i>Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo</i>
	12.7	<i>Promuovere pratiche in materia di appalti pubblici che siano sostenibili, in accordo con le politiche e le priorità nazionali</i>
	12.8	<i>Entro il 2030, fare in modo che le persone abbiano in tutto il mondo le informazioni rilevanti e la consapevolezza in tema di sviluppo sostenibile e stili di vita in armonia con la natura</i>

	12.b	<i>Sviluppare e applicare strumenti per monitorare gli impatti di sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali</i>
	12.c	<i>Razionalizzare i sussidi ai combustibili fossili inefficienti che incoraggiano lo spreco, eliminando le distorsioni del mercato, a seconda delle circostanze nazionali, anche attraverso la ristrutturazione fiscale e la graduale eliminazione di quelle sovvenzioni dannose, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo pienamente conto delle esigenze specifiche e delle condizioni dei paesi in via di sviluppo e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo in un modo che protegga le comunità povere e quelle colpite</i>
	13.1	<i>Rafforzare la resilienza e la capacità di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali in tutti i Paesi.</i>
	13.2	<i>Integrare nelle Politiche, nelle strategie e nei piani nazionali le misure di contrasto ai cambiamenti climatici</i>
	13.3	<i>Migliorare l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana e istituzionale riguardo ai cambiamenti climatici in materia di mitigazione, adattamento, riduzione dell'impatto e di allerta precoce</i>
	13.a	<i>Dare attuazione all'impegno assunto nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici per raggiungere l'obiettivo di mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 congiuntamente da tutte le fonti, per affrontare le esigenze dei paesi in via di sviluppo nel contesto delle azioni di mitigazione significative e della trasparenza circa l'attuazione e la piena operatività del Green Climate Fund attraverso la sua capitalizzazione nel più breve tempo possibile</i>
	14.1	<i>Entro il 2025, prevenire e ridurre in modo significativo l'inquinamento marino di tutti i tipi, in particolare quello proveniente dalle attività terrestri, compresi i rifiuti marini e l'inquinamento delle acque da parte dei nutrienti</i>
	14.2	<i>Entro il 2020, gestire e proteggere in modo sostenibile gli ecosistemi marini e costieri per evitare impatti negativi significativi, anche rafforzando la loro capacità di recupero e agendo per il loro ripristino, al fine di ottenere oceani sani e produttivi</i>
	14.3	<i>Ridurre al minimo e affrontare gli effetti dell'acidificazione degli oceani anche attraverso una maggiore cooperazione scientifica a tutti i livelli</i>

	14.4	Entro il 2020, regolare efficacemente la raccolta e porre fine alla pesca eccessiva, la pesca illegale, quella non dichiarata e non regolamentata e alle pratiche di pesca distruttive, e mettere in atto i piani di gestione su base scientifica, al fine di ricostituire gli stock ittici nel più breve tempo possibile, almeno a livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile come determinato dalle loro caratteristiche biologiche
	14.5	Entro il 2020, proteggere almeno il 10 per cento delle zone costiere e marine, coerenti con il diritto nazionale e internazionale e sulla base delle migliori informazioni scientifiche disponibili
	14.6	Entro il 2020, vietare quelle forme di sovvenzioni alla pesca che contribuiscono all'eccesso di capacità e alla pesca eccessiva, eliminare i sussidi che contribuiscono alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata e astenersi dall'introdurre nuove sovvenzioni di questo tipo, riconoscendo che un trattamento speciale e differenziato adeguato ed efficace per i paesi in via di sviluppo e i paesi meno sviluppati dovrebbe essere parte integrante del negoziato sui sussidi alla pesca dell'Organizzazione Mondiale del Commercio
	14.a	Aumentare le conoscenze scientifiche, sviluppare la capacità di ricerca e di trasferimento di tecnologia marina, tenendo conto dei criteri e delle linee guida della Commissione Oceanografica Intergovernativa sul trasferimento di tecnologia marina, al fine di migliorare la salute degli oceani e migliorare il contributo della biodiversità marina per lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo, in particolare i piccoli stati insulari in via di sviluppo e i paesi meno sviluppati
	14.b	Assicurare ai piccoli pescatori artigianali l'accesso alle risorse e ai mercati marini
	14.c	Migliorare la conservazione e l'uso sostenibile degli oceani e delle loro risorse tramite l'applicazione del diritto internazionale, che si riflette nell'UNCLOS[2], che fornisce il quadro giuridico per l'utilizzo e la conservazione sostenibile degli oceani e delle loro risorse, come ricordato al punto 158 de "Il futuro che vogliamo"
	15.1	<i>Entro il 2020, garantire la conservazione, il ripristino e l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri e di acqua dolce e i loro servizi, in particolare le foreste, le zone umide, le montagne e le zone aride, in linea con gli obblighi derivanti dagli accordi internazionali</i>
	15.2	<i>Entro il 2020, promuovere l'implementazione di una gestione sostenibile di tutti i tipi di foreste, arrestare la deforestazione, ripristinare le foreste degradate e aumentare in modo sostanziale l'afforestazione e la riforestazione a livello globale</i>

	15.3	<i>Entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare i terreni degradati ed il suolo, compresi i terreni colpiti da desertificazione, siccità e inondazioni, e sforzarsi di realizzare un mondo senza degrado del terreno</i>
	15.4	<i>Entro il 2020, garantire la conservazione degli ecosistemi montani, inclusa la loro biodiversità, al fine di migliorare la loro capacità di fornire i benefici che sono essenziali per lo sviluppo sostenibile</i>
	15.5	<i>Intraprendere azioni urgenti e significative al fine di ridurre il degrado degli habitat naturali, di arrestare la perdita di biodiversità e, entro il 2020, di prevenire l'estinzione delle specie minacciate</i>
	15.6	<i>Assicurare una ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e a promuovere l'accesso adeguato a tali risorse</i>
	15.7	<i>Intraprendere azioni urgenti per porre fine al bracconaggio e al traffico di specie protette di flora e fauna, in relazione sia alla domanda sia all'offerta di prodotti illegali di fauna e flora selvatiche</i>
	15.8	<i>Entro il 2020, adottare misure per prevenire l'introduzione e ridurre in modo significativo l'impatto delle specie aliene invasive negli ecosistemi terrestri e acquatici e per controllare o eradicare le specie prioritarie</i>
	15.9	<i>Entro il 2020, integrare il valore degli ecosistemi e della biodiversità nella pianificazione nazionale e locale, nei processi di sviluppo, nelle strategie e account per la riduzione della povertà</i>
	15.a	<i>Mobilizzare e aumentare in modo significativo le risorse finanziarie da tutte le fonti per conservare e usare in modo sostenibile biodiversità ed ecosistemi</i>
	15.b	<i>Mobilizzare risorse significative da tutte le fonti e a tutti i livelli per finanziare la gestione sostenibile delle foreste e fornire adeguati incentivi ai paesi in via di sviluppo, al fine di far progredire tale gestione anche per quanto riguarda la conservazione e la riforestazione</i>
	15.c	<i>Migliorare il supporto globale agli sforzi per combattere il bracconaggio e il traffico di specie protette, anche aumentando la capacità delle comunità locali di perseguire opportunità di sostentamento sostenibili</i>
 <p><b>17</b> PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p>	17.14	<i>Migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile</i>



# L'Accordo di Parigi sul clima del 2015

*di Amedeo Postiglione, Presidente onorario aggiunto della Corte Suprema di Cassazione, Cofondatore del Forum EU Giudici per l'Ambiente, Fondatore e Direttore della Fondazione ICEF*

---

## 1. Notizie preliminari

Come è noto, si è svolta a Parigi dal 30 novembre al 12 dicembre 2015 la 21esima sessione della Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle N.U. sui cambiamenti climatici. Questa Conferenza ha approvato un Accordo (*Paris Agreement*) con la quasi unanimità dei Paesi coinvolti (195, compresa l'Unione Europea quale autonomo soggetto di diritto internazionale).

Il presente contributo ha per oggetto l'esame ed il significato di questo importante documento internazionale nel contesto del processo di risposta della Comunità internazionale alla sfida globale del mutamento climatico in atto.

Il cambiamento climatico quale preoccupazione comune dell'umanità (*common concern of humankind*) ha ricevuto una prima risposta politica e giuridica in sede internazionale con la Convenzione apposita adottata alla Conferenza ONU di Rio de Janeiro del 1992<sup>1</sup>.

In precedenza era stato il mondo scientifico a sollevare il problema, insieme con quello della necessità di proteggere la fascia di ozono

---

<sup>1</sup> La bibliografia sul punto è vastissima. Si segnala per l'Italia il libro di Giulio G. Garaguso e Sergio Marchisio "Rio 1992: vertice per la Terra", Franco Angeli, Milano, 1993, ossia di due Autori che facevano parte della Delegazione italiana alla Conferenza ONU. Alla stessa Conferenza partecipò anche per l'Italia una delegazione della società civile presentando il Progetto di una governance globale amministrativa e giurisdizionale con il volume: Amedeo Postiglione, *The Global Village Without Regulations*, Giunti, Firenze ed. 1992 e 1994, contenente argomenti a favore della creazione di una Corte Internazionale dell'Ambiente già avanzati nel 1989 a Roma e nel 1991 a Firenze da una apposita Fondazione (ICEF) in due importanti eventi internazionali. Questo Progetto riscontrò un notevole interesse a livello internazionale (es. Japan Bar Association), anche per l'impegno diretto dei membri della numerosa delegazione, tra cui Deidre Exell Pirro, che aveva curato la traduzione in inglese del volume. A livello internazionale si segnalano i riferimenti bibliografici di prima e dopo Rio, ad es. David Hunter, James Salzman e Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, University Casebook Series, New York, 1998.

nell'atmosfera: problemi globali allora ancora lontani dalla percezione della pubblica opinione<sup>2</sup>.

Occorre premettere che l'effetto serra naturale che ha accompagnato l'evoluzione terrestre da lunghissimo tempo costituisce un fenomeno importante per la vita, cioè ha benefici effetti rispetto ai flussi energetici della vicina stella, il sole, nel senso di operare come uno schermo di protezione, intrappolando una parte della radiazione irradiata dalla superficie terrestre verso l'esterno, sicché la temperatura del Pianeta invece di essere di meno 18°C si eleva in media fino a più di 15° C.

E' la dannosa accentuazione dell'effetto serra naturale operata dall'uomo a seguito della rivoluzione industriale con le sue note caratteristiche di inquinamento, che sconvolge l'equilibrio climatico e la temperatura. L'incremento degli apporti termici supplementari (rispetto a quelli naturali) è dovuto alle concentrazioni di gas ad effetto serra prodotti dalla attività umana.

Come raccontano, ad esempio, Piero Pozzati e Felice Palmieri (nel volume *Verso la cultura della responsabilità. Ambiente, tecnica, etica*, Edizioni Ambiente, Milano, 2007, cap 2 e 3) i primi studi scientifici sulla correlazione tra emissioni inquinanti ed effetto serra risalgono ai contributi di Jean Baptiste Fourier fisico e matematico ( "Note generali sulla temperatura del globo terrestre e degli spazi planetari", 1824; di John Tindall, fisico e glaciologo irlandese ("Sull'assorbimento e l'irraggiamento del calore da parte di gas e vapori", 1861); di Svante Arrhenius, chimico svedese e premio Nobel ("Sull'influenza dell'acido carbonico sulla temperatura de suolo", 1896); di Guy Stewart Callendar, ingegnere minerario inglese ("La produzione artificiale di anidride carbonica e la sua influenza sulla temperatura", 1938); di Gilbert Norman Plass, climatologo ("La teoria dei cambiamenti climatici causati dall'anidride carbonica", 1956) e di numerosi altri scienziati di diverse discipline.

Quando a partire dalla seconda metà del secolo scorso gli effetti non solo positivi della rivoluzione industriale si fanno sentire ed appaiono le prime evidenze di un mutamento del clima terrestre, cominciano a moltiplicarsi le iniziative del mondo scientifico, della società civile e degli organismi internazionali: il clima terrestre forma oggetto di particolare attenzione da parte del Club di Roma diretto da Aurelio Peccei negli anni 70; del Worldwatch Institute diretto da Lester Brown a partire dal 1974; dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), organismo specifico delle N.U. che pubblica report a partire dal 1990<sup>3</sup>; di numerosi organismi internazionali come IMO, WMO, UNEP, UNDP, UNESCO, FAO.

---

2 Per la fascia di ozono la Comunità internazionale interviene prima: Convenzione di Vienna sulla Protezione della Fascia di Ozono, del 1985 e soprattutto il Protocollo di Montreal del 1987 con i successivi sviluppi.

3 Questo importante e specifico organismo fu creato nel 1988 su iniziativa dell'UNEP e dell'Organizzazione meteorologica mondiale (WMO). E' organizzato in tre gruppi principali dedicati a: scienza del sistema climatico; impatti del cambiamento climatico e risposta della politica; dimensioni economico-sociali del

La questione climatica comincia in tal modo ad essere affrontata in modo sistematico ed interdisciplinare in ogni parte del mondo con riferimento al comportamento sia della atmosfera, sia della biosfera, sia della geosfera, sia della idrosfera (tutte componenti dell'unico concetto di "sistema climatico" ex art.1 della Convenzione che sarà poi adottata a Rio nel 1992) ed i dati sono resi pubblici: il dato dell'aumento della temperatura terrestre non solo viene confermato ma mostra una preoccupante accelerazione.

L'influenza dell'attività umana sul clima viene descritta nel tempo con aggettivazioni sempre più gravi e preoccupanti a mano a mano che le osservazioni sistematiche forniscono dati precisi sul territorio, sugli oceani e nell'atmosfera e sugli effetti in relazione alla biodiversità<sup>4</sup>. Pur tenendo conto delle componenti naturali del mutamento climatico (macchie solari, variazioni dell'asse terrestre, eruzioni vulcaniche...), la componente umana appare evidente a causa di una serie di cause (aumento della popolazione, occupazione di sempre nuovi spazi sottratti alla natura, espansione delle città, modi di produzione e consumo fondati sulle energie di origine fossile come carbone, gas naturale e petrolio con conseguenti emissioni climalteranti, espansione della crescita economica anche nel Sud del mondo non dotato di tecnologie adeguate...).

La destabilizzazione del clima viene ora osservata con riferimento a fenomeni che la pubblica opinione può constatare: scioglimento dei ghiacci nell'Artico, nell'Antartide, in Siberia, in Alaska, nel nord del Canada, nella Groenlandia, nell'arcipelago delle isole Svalbard a nord della Norvegia, nelle grandi catene montuose di tutti i Continenti, dalle Montagne Rocciose alla Ande, dalle Alpi alle montagne del Caucaso, dalla catena dell'Himalaya fino alle grandi montagne dell'Africa; gravi ripercussioni sul regime delle acque dolci di laghi e fiumi e relativi usi; espansione dell'acqua marina per effetto del riscaldamento e crescita del livello con effetti su varie isole<sup>5</sup> e sulle coste basse; intensificazione di eventi estremi con gravissimi danni ambientali, sociali ed economici...

---

mutamento climatico. Il V Rapporto prodotto è del 2014 (IPCC –Climate Change 2014). La sintesi per gli operatori è particolarmente importante (Synthesis Report-Summary for Policymakers).

<sup>4</sup> "Extremely unlikely", estremamente improbabile; "Very unlikely", molto improbabile; "Unlikely", improbabile; "More likely than not", più probabile che non; "Likely", probabile; "Very likely", molto probabile; "Extremely likely", estremamente probabile; "Virtually Certain", virtualmente certo. L'ultimo aggettivo è utilizzato dal V Rapporto IPCC del 2014 con riferimento al 99 per cento di probabilità della incidenza umana sull'evento del mutamento climatico in atto.

<sup>5</sup> Tanto da costringere 43 Paesi a creare una Alliance of Small Island States-AOIS preoccupati del livello crescente del mare. Questa grave preoccupazione è anche documentata dalla pronta adesione al Progetto di una Corte Internazionale per l'Ambiente promosso dalla Fondazione ICEF, come risulta da alcune risposte di governi pubblicate nel volume; Amedeo Postiglione, Giustizia e Ambiente Globale, GiuffrèMilano, 2001.

Vedi sul punto anche G. Gardner, "La sfida di Johannesburg: creare un mondo più sicuro", in Worldwatch Institute, 2002. Si tratta di un gran numero di isole del

In questo quadro appare necessario ed urgente il contributo delle Nazioni Unite che si manifesta attraverso la voce dell'Assemblea Generale con la Risoluzione 43/53 del 1988 e poi con quella del 1990 n.45/212, diretta alla creazione di un Comitato negoziale per preparare il testo di una Convenzione internazionale specifica.

Nella Conferenza di Rio de Janeiro del giugno 1992 fu finalmente adottato il testo, che dopo un ampio preambolo, contiene alcune definizioni, come quelle di "cambiamento climatico", "sistema climatico" "emissioni", "gas ad effetto serra" ed enuncia l'obiettivo della necessità di stabilizzare le concentrazioni di gas serra in atmosfera ad un livello non pericoloso (art.2).

La Convenzione enuncia anche in modo chiaro alcuni principi: protezione delle generazioni future; equità; responsabilità comuni; prevenzione; precauzione; doveri prioritari ed iniziativa dei Paesi sviluppati; particolare considerazione delle esigenze di sviluppo socio-economico dei Paesi in via di sviluppo e necessità di sostegno da parte dei Paesi industrializzati. Si tratta di uno strumento internazionale quadro molto importante, aperto ad integrazioni nella forma di Protocolli od altri accordi analoghi aventi comunque effetti legali. E' l'inizio di un processo politico difficile ma assolutamente necessario.

## **2. Ritardo della risposta dei Governi**

Occorre però riconoscere che la risposta dei Governi è arrivata tardi ed in modo non deciso, considerando la gravità ed accelerazione del fenomeno. La sfida climatica presenta una straordinaria complessità non solo a livello scientifico, ma anche culturale, perché la pubblica opinione non è preparata a rinunciare ai benefici dello sviluppo, sia quello già conquistato dai Paesi industrializzati, sia quello sperato dai Paesi in via di sviluppo: l'ostacolo reale è quello di una economia fondata su un paradigma energetico non sicuro e non duraturo.

La politica dei Governi nazionali, condizionata da interessi divergenti, senza un quadro forte di governance sovranazionale, è continuamente tentata di rinviare le scelte, pur ritenute necessarie, per soddisfare gli interessi economici e sociali dello sviluppo.

Le conferenze o riunioni delle Parti risentono fortemente di questi condizionamenti a cominciare da quella di Berlino del 1995, anno successivo alla effettiva entrata in vigore della Convenzione. In quella circostanza fu particolarmente forte la presenza della società civile sia tedesca che austriaca, con un gran numero di ONG che invocavano

---

Pacifico e dell'Oceano Indiano che rappresentano il 5 per cento della popolazione mondiale da non abbandonare e costringere a migrazioni, come pur riconosce l'Accordo di Parigi, di cui si dirà in prosieguo, che domanda la solidarietà finanziaria e tecnica della Comunità internazionale.

l'utilizzo delle energie alternative ed a livello istituzionale globale un *Internationales Klima Tribunal* (aspirazione sostenuta anche dalla Fondazione ICEF presente all'evento, che si era mossa per prima a livello internazionale sulla problematica ed era già nota per precedenti eventi tenuti a Roma, Firenze e Venezia, aventi respiro internazionale, dedicati alla necessità della creazione di una Corte internazionale per l'Ambiente, accessibile anche alle Organizzazioni internazionali ed alle persone ed ONG in nome di un diritto umano)<sup>6</sup>.

Dopo la seconda Conferenza delle Parti di Ginevra nel 1996, a Kyoto (COP3) nel 1997, fu possibile arrivare alla firma di un Protocollo con impegni giuridici più specifici, sia pure solo per i Paesi sviluppati: rimaneva fuori per ragioni politiche ed economiche la maggioranza dei Paesi, compresi alcuni in fase di sviluppo come Cina, India e Brasile.

Seguono ogni anno, per circa 20 anni, Riunioni delle Parti senza decisivi progressi in attesa di nuovi strumenti giuridici internazionali con efficacia vincolante sempre invocati (v. *Platform de Durban pour une action renforcée, decision 1/CP.17*).

Finalmente si arriva alla Conferenza di Parigi del 2015, ossia alla 21esima Riunione dei Governi sullo stesso tema. Il ritardo nella risposta dei Governi è scandito da alcune date:

- la Convenzione del 1992 arriva a distanza di 20 anni dalla Conferenza di Stoccolma, quando segni evidenti del mutamento climatico erano stati segnalati già dal mondo scientifico;
- la Convenzione, frutto di un inevitabile compromesso, non ha un carattere universale (la potenza economica più forte nel mondo, gli USA, non si impegna adeguatamente): essa entra in vigore nel 1994;
- il Protocollo con maggiore forza giuridica (Kyoto 1997), entra in vigore addirittura dopo otto anni, nel 2005, a dimostrazione delle gravi difficoltà frapposte dal tipo di economia vigente;
- le ulteriori riunioni periodiche dei Governi sono un fallimento, sempre per le medesime difficoltà incrociate: riluttanza ad impegni dei Paesi poveri o in via di sviluppo; scarsa solidarietà dei Paesi sviluppati e soprattutto incapacità a modificare il modello di produzione e consumo per sua natura climalterante perché fondato su produzione e consumo di carbone, gas naturale e petrolio.

---

<sup>6</sup> Una sintesi dell'importante evento è contenuta nel volume "Giustizia ecologica nel mondo" Rapporto ICEF 1996, Istituto Poligrafico dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 1996, pag. 105-107. Nello stesso anno fu inviato a tutti i Governi e Parlamenti del mondo l'International Report 1996 ICEF "The Global Environmental Crisis: the Need for an International Court of the Environment", Giunti editore, Firenze 1996. Il volume illustra le linee essenziali del Progetto: la sua possibile base legale; le iniziative di studio realizzate dalla UE; le iniziative promozionali già svolte nell'ambito della Campagna di promozione; le prese di posizione a livello politico del Parlamento europeo e di singole personalità di vari Paesi.

Si deve aggiungere la responsabilità morale e politica (anche dell'Occidente) di avere favorito di fatto in Africa e Medio Oriente movimenti violenti fondamentalisti islamici lasciando il mondo privo di una accettabile governance, con spazi vuoti e con Governi deboli, per non contrastare i Paesi del Golfo ricchi di riserve petrolifere (soprattutto l'Arabia Saudita): la crisi economica globale si è innescata con conflitti geopolitici complessi, che trovano una base - sia pure non esclusiva - nel possesso di energie che danneggiano il bene comune universale del clima terrestre necessario alla conservazione della vita<sup>7</sup>.

Secondo il nostro punto di vista, occorre muoversi molto prima, prevenendo il mutamento del clima in atto o almeno mitigandolo: buona parte della percentuale del limite del 2 per cento da non superare è stata già compromessa per precise responsabilità dei Governi, che hanno messo in pericolo l'equilibrio del sistema climatico in tutte le sue componenti come atmosfera, idrosfera, biosfera e geosfera con le loro reciproche relazioni.

L'aspetto più grave è che i Governi sembrano nutrirsi di retorica autoreferenziale e non rispondono al mondo scientifico ed alla società civile per i loro inadempimenti e soprattutto non accettano l'autorità della Comunità internazionale sovraordinata, custode della vita delle generazioni future<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Nel 2014 è stato presentato dall'UNEP e dalla UE in Bruxelles uno strumento online relativo a più di mille conflitti ambientali in tutto il mondo soprattutto in Africa e Asia: *Ejolt Environmental Justice Organisation Liabilities and Trade* ([www.ejatlas.org](http://www.ejatlas.org)). Ai conflitti ambientali in senso stretto vanno aggiunti quelli etnici, economici, politici, religiosi in una mappatura per continenti e nazioni come si è tentato di realizzare con il contributo recente: Amedeo Postiglione, *Ambiente Giustizia e Pace*, Aracne Editrice, 2015.

E' interessante che UNEP ed UE legano giustamente i conflitti alla necessità di una loro soluzione secondo "giustizia" intesa ovviamente non solo come valore morale ma anche politico e giuridico: i conflitti devono trovare uno sbocco secondo le regole del diritto sia a livello nazionale che internazionale a seconda della loro natura e rilevanza.

<sup>8</sup> Nella Rivista QUEST-FRANCE del 15 ottobre 2015, in coincidenza con la Conferenza sul clima, sono pubblicate le voci di molti esperti tra cui Gilles Boeuf, Università Pierre e Marie Curie, applicato allo Osservatorio oceanografico di Banyuls-sur-Mer, il quale dichiara: "*La mer c'est l'avenir de l'humanité. L'Océan, jusqu'à présent, a toujours été extraordinairement stable. Son acidité, sa température, sa lumière.*

En un siècle la température moyenne de l'eau a augmenté d'un degré. La vitesse de fonte des glaciers en l'espace de 10 ans, est impressionnant. Il faut savoir que si on arrêtait d'émettre du CO2 aujourd'hui, il faudrait 1000 ans pour l'éliminer. La crise économique et financière a des bases qui sont écologiques avant tout".

### 3. Azzeramento totale della produzione e delle emissioni di gas serra: un'utopia?

Venendo all'esame del contenuto del c.d. Accordo di Parigi (*Paris Agreement*) sorprende che sia stato eluso il vero problema che è alla base e causa del mutamento climatico: la produzione delle energie di origine fossile<sup>9</sup>.

L'Accordo non prevede il divieto di produzione e neppure una data di scadenza certa: l'estrazione, la commercializzazione, il trasporto anche a grande distanza via terra e via mare continuano ad essere leciti, ubbidendo alla logica economica e politica dei Governi ancora ricchi di gas ad effetto serra, ovviamente contrari a privarsene, lasciandoli nel sottosuolo ove si trovano da milioni di anni.

Se questa è la realtà e se è contraddittorio vietare o limitare i consumi, cioè le emissioni senza toccare la produzione, che cosa si deve dire per essere realisti?

Certo che è utopistico vietare oggi l'utilizzo di tutte le energie di origine fossile con effetto immediato, anche se sarebbe logico, perché il consumo presuppone la produzione e va considerato unitariamente con essa.

La verità è che il fenomeno globale del mutamento climatico interessando un bene assoluto e prioritario comune a tutta l'umanità esige scelte nel segno di una nuova solidarietà, sicché anche l'energia non può sottrarsi a questo principio<sup>10</sup>.

Non si possono curare gli effetti senza aggredire le cause. Le energie fossili climalteranti non sono frutto di un investimento con rischio economico significativo dei Paesi sul cui territorio si trovano. La scoperta del petrolio in Arabia Saudita avvenne nel 1930, facendo di questo Paese l'arbitro degli equilibri economici non solo nel Medio Oriente ma nel mondo intero, con il consenso delle 7 Sorelle multinazionali americane.

Le energie fossili sono servite nella prima fase dello sviluppo economico, ma ora danneggiano in prospettiva la stessa economia globale e non solo

---

<sup>9</sup> Questo aspetto è stato giustamente sottolineato da George Monbiot del The Guardian, Regno Unito, 13 dicembre 2015 "Mentre a Parigi i delegati si sono solennemente impegnati a ridurre la domanda, a casa loro i governi continuano ad aumentare la produzione. Quello britannico si è perfino imposto l'obbligo, in base alla legge sulle infrastrutture del 2015, di sfruttare al massimo il petrolio e il gas del Regno Unito. L'estrazione dei combustibili è un fatto concreto. Ma l'Accordo di Parigi è pieno di fatti molto meno concreti, di promesse che possono non essere mantenute o fatte slittare. Finché i Governi non si impegneranno a lasciare i combustibili dove sono continueranno a vanificare l'Accordo che hanno appena stretto".

<sup>10</sup> Una speciale attenzione al tema è dedicato dal volume "Energia, giustizia e pace", Libreria Vaticana 2013, a cura del Consiglio Pontificio Giustizia e Pace presieduto dal Card. Turkson.

l'ambiente. La Comunità internazionale deve porsi con urgenza il problema di stabilire regole economiche-ecologiche serie e certe per i Paesi produttori, perché anche essi devono concorrere alla difesa del clima terrestre. Questo manca del tutto nello Accordo di Parigi, compromettendone l'efficacia.

Mancando una data certa sulla cessazione della produzione di energie fossili, lo stesso mondo economico più innovativo non può programmare per tempo adeguatamente l'impiego massiccio di energie alternative.

#### 4. Meccanismo solo "interno" di controllo dei contributi nazionali

La filosofia ispiratrice dell'Accordo di Parigi è quella di puntare sui contributi nazionali nel taglio graduale delle emissioni di gas serra, contributi da verificare periodicamente all'interno delle Riunioni delle Parti<sup>11</sup>.

Non sono stabiliti neppure standards uniformi a livello internazionale ma solo un obiettivo generale comune di non superare: la percentuale di 2°C di aumento di temperatura, dando un contributo nazionale in questa direzione. Si raccomanda di tenersi ben al di sotto di 2° C .

I contributi nazionali, come già si è detto, riguardano non la produzione delle energie fossili ma il loro utilizzo. Ma anche per la cessazione dell'utilizzo era necessario indicare una scadenza certa e questo non è avvenuto.

La de-carbonizzazione della economia è rinviata sine die o più esattamente non è affidata a meccanismi obbligatori imposti dalla Comunità internazionale, ma al decorso della economia stessa: è l'economia a dover curare un problema ambientale e non viceversa, anche se il problema ambientale è diverso da quelli precedenti per la sua unitari età e pericolosità anche economica.

Non occorre molta intelligenza per capire che se viene meno la sostenibilità della vita dell'ecosistema terrestre non vi sarà spazio per nessuna economia.

---

11 I meccanismi interni di controllo delle Convenzioni ambientali vengono qui criticati perché ritenuti insufficienti senza una governance autoritativa anche esterna agli Stati parti. L'utilità dei controlli interni serve a migliorare il contenuto prescrittivo delle Convenzioni ed a favorirne l'attuazione; non funziona nei casi in cui l'inadempimento persiste ed è grave rispetto agli obiettivi generali da raggiungere. Si veda: Claude Imperiali, *L'effectivité du droit International de l'environnement*, Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1998 CERIC, con una prefazione di Alexander Kiss che prospetta come necessaria in prospettiva la *governance* globale con veri organi sovranazionali amministrativi e giurisdizionali per l'ambiente.



L'aggravamento della temperatura terrestre nei suoi equilibri fondamentali assorbirà enormi risorse economiche e finanziarie per inseguire i danni ove si producono, per ripararli o mitigarli e non vi saranno risorse sufficienti per la prevenzione e lo sviluppo.

Il compromesso di Parigi non sembra riuscito, al di là delle buone intenzioni e degli sforzi del Governo francese. La preparazione della Conferenza di Parigi è stata molto accurata, perché preceduta dalla richiesta di relazioni sulla situazione da parte dei Paesi, relazioni effettivamente pervenute da buona parte di essi.

Anche il Papa in occasione del Messaggio del 1 gennaio 2016 ha ricordato "lo sforzo fatto per favorire l'incontro dei leader mondiali nell'ambito della Cop 21, al fine di cercare nuove vie per affrontare i cambiamenti climatici e salvaguardare il benessere della Terra, la nostra casa comune".

Sul piano etico e religioso questo è pienamente condivisibile, ma purtroppo occorre calarsi nella realtà giuridica e politica dei Governi. Si può parlare di alcuni successi parziali, ma il cammino appare molto difficile: fra i successi - ma dipende dal punto di vista che si assume - si possono annoverare: la fissazione di uno standard unico finale inderogabile di 2° di aumento della temperatura; la sostanziale universalità politica dei Governi presenti, compresi Cina, India, Brasile, USA e UE ; la eliminazione di Paesi esclusi dall'obbligo generale; la previsione di controlli periodici per tutti sia pure interni e senza sanzioni.

Chi parla di successi sia pure parziali, in realtà guarda ai fallimenti delle Riunioni delle Parti precedenti. Chi parla di insuccesso considera la mancata proibizione della produzione che era urgente almeno per il carbone; la non adeguata valutazione del settore agricolo che influenza il clima egualmente; la esclusione di settori economici come quelli relativi al trasporto aereo e marittimo; i tempi troppo lunghi di entrata in vigore delle nuove norme e relativi controlli; la mancata previsione di controlli esterni agli Stati a carattere sovranazionale perché ritenuti non una necessità...

Il maggior consenso è stato reso possibile per la rinuncia ad incidere sulle cause che impediscono la de-carbonizzazione della attuale economia: da una parte sono stati accontentati i Paesi produttori di carbone, petrolio e gas naturale con relative multinazionali, dall'altra i Paesi in via di sviluppo non pronti ad una rivoluzione tecnica ed economica per carenza di risorse finanziarie.

Nel caso della fascia di ozono, la Comunità internazionale adottò strumenti efficaci con esito positivo, tenendo presenti non solo le emissioni dei clorofluorocarburi ma i loro impieghi nella produzione e nel consumo in tutti i settori interessati.

Questa logica - anche se è più difficile - si imponeva per il clima, essendo noti:

- i Paesi produttori di energie di origine fossile;

- i gas ad effetto serra (biossido di azoto; metano; ossidi di azoto; idrofluorocarburi; perfluorocarburi; esafluorocarburi);
- i settori economici interessati: settore energetico settore dei trasporti settore industriale, settore agricolo, settore chimico, settore dei rifiuti.

Per i Paesi produttori di petrolio non sono stati previsti obblighi di limitazione della produzione e poi divieto di estrazione (come se questo fosse improponibile in via di principio): in realtà le grandi lobby del potente settore hanno ancora una volta vinto. Per i singoli gas ad effetto serra non sono stati previsti standards obbligatori internazionali quantitativi e temporali.

Per i settori produttivi potevano essere stabiliti almeno criteri di priorità senza lasciare tutto alla discrezione dei Governi nazionali. Questo non è stato neppure tentato, anzi, di autorità, come si è detto, l'Accordo di Parigi ha escluso dal calcolo delle emissioni il grande settore dei trasporti aerei e navali per pretese difficoltà di individuare i Paesi obbligati.

Questo approccio parziale è aggravato da un'altra considerazione: se la natura, le foreste, la biodiversità diffusa, i grandi polmoni verdi del mondo, le montagne sono per natura un formidabile e non costoso aiuto naturale allo assorbimento della anidride carbonica in eccesso nell'atmosfera, era saggio impostare la politica su un doppio binario: non solo operare su produzione e consumo di energie di origine fossile, ma contemporaneamente estendere, anche con incoraggiamenti economici e finanziari, le aree libere della natura.

L'Accordo di Parigi ha ignorato questo aspetto fondamentale, leggendo il clima in un'ottica parziale che ignora di fatto la biosfera e la geosfera. Si legge nel preambolo che è importante "assicurare la integrità di tutti gli ecosistemi, compresi gli oceani e la protezione della biodiversità", ma senza alcun legame con gli altri strumenti internazionali nelle materie suddette.

E' noto che la Convenzione sulla biodiversità del 1992 non ha una base giuridica forte e che si moltiplicano fenomeni di desertificazione e di abusi delle multinazionali nei polmoni verdi del Pianeta.

Nessun accenno concreto a tutto ciò nello Accordo di Parigi. Il clima poteva costituire una occasione propizia per una considerazione non settoriale del diritto internazionale dell'ambiente e veramente rattrista che perfino grandi movimenti ambientalisti mondiali non si siano con più forza battuti per questi obiettivi ed in questa logica. Trovare risorse economiche e finanziarie per aiutare i Paesi sottosviluppati a conservare ed estendere i loro immensi patrimoni naturali sembra una via prioritaria e più facile per proteggere il clima terrestre! Comunque appare una scelta complementare da percorrere.

## 5. Assenza di una governance globale “esterna” della Comunità internazionale

Per un problema globale, la governance, per essere efficace, deve essere a vari livelli, nel senso di coinvolgere tutti i possibili soggetti. L'Accordo di Parigi abbraccia solo il livello orizzontale dei Governi ed ignora il soggetto giuridico e politico sovraordinato costituito dalla Comunità internazionale<sup>12</sup>.

Si sconta l'errore di non avere trasformato l'UNEP in ONU, ossia in un soggetto internazionale capace di razionalizzare a livello esecutivo le questioni globali internazionali comuni, dando risposte in termini di controlli, programmazione, risorse e razionalizzazione delle regole, come aveva chiesto a Rio+20 nel 2012 sia la società civile, sia la stessa Unione Europea: non basta inserire nell'attuale UNEP tutti i Governi se mancano poteri autonomi di indirizzo decisi a maggioranza.

Si sconta l'errore di non aver creato una Corte Internazionale per l'Ambiente a carattere obbligatorio e sovranazionale accessibile non solo agli Stati ma anche alle numerose organizzazioni internazionali e - a certe condizioni - anche alla società civile (persone, ONG, comunità ecc.), che risente spesso direttamente del danno ambientale di rilevanza internazionale, come proposto da varie ONG e anche dal Parlamento europeo: la giustizia serve ad applicare le regole, comprese quelle internazionali, se sono regole giuridiche distinte da quelle nazionali affidate alla competenza dei giudici statuali<sup>13</sup>.

---

12 Vedi per una panoramica più generale: Amedeo Postiglione, *Global Environmental Governance*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

13 Il ruolo dei giudici nazionali è di grande importanza in tema di ambiente per la novità e complessità della materia e l'esigenza di risolvere casi in un quadro equilibrato di sviluppo della giurisprudenza. Tenere conto dell'esperienza di altri Paesi è ugualmente opportuno perché i casi ambientali presentano spesso caratteristiche simili. L'UNEP, sin dal 2002, ha favorito incontri delle Corti Supreme dei Paesi di tutti i continenti a Johannesburg e poi a Nairobi nel 2003 per sensibilizzare queste istituzioni e sfruttare delle esperienze maturate nei vari settori ambientali.

Si sono creati Forum di Giudici per l'Ambiente su base continentale come in Europa. Per informazioni sulla prima fase di attività del Forum europeo si veda: Amedeo Postiglione, *The Role of the Judiciary in the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, Bruylant, Bruxelles, 2008. Il Forum europeo dei giudici ha ricevuto l'appoggio delle istituzioni della UE per alcune iniziative di studio, come avvenuto ad Ostia Antica, Roma, il 27 e 28 maggio 2005, ove fu affrontato l'argomento del danno ambientale alla luce della Direttiva 2004/35/UE. Si veda: Amedeo Postiglione, *Prevention and Remedying of Environmental Damage*, Bruylant, Bruxelles, 2005. Sono seguite iniziative analoghe in vari Paesi come Finlandia, Lussemburgo, Belgio, Francia, Polonia ed ancora Italia (Bolzano nel 2015) sempre su argomenti di interesse comunitario (biodiversità, impatto ambientale, crimini ambientali, ai sensi della nuova Direttiva 2008/99/CE sulla difesa del suolo).

Il tabù della intangibilità della sovranità degli Stati è già di fatto superato dalla economia globalizzata e dalla finanza internazionale attraverso una serie di meccanismi del commercio internazionale e dell'operare di multinazionali.

Senza considerare che ormai il diritto internazionale non è più soltanto un diritto per gli Stati, come negli anni passati, ma è divenuto anche un diritto per gli individui, le persone ed i popoli: i diritti umani, compreso quello all'ambiente, sono di spettanza delle persone attenendo alla loro dignità e vita ed hanno una dimensione universale: non ha senso affermare che già esiste una Corte di Giustizia a L'Aia, che secondo l'attuale Statuto opera soltanto tra Stati che hanno l'accesso esclusivo<sup>14</sup>.

Una governance orizzontale dei soli Governi nazionali per il clima non è sufficiente perché "zoppa" ed "incompleta". Con l'Accordo di Parigi si crea l'illusione di un modello di governance del mutamento climatico, sapendo che questo non corrisponde alla verità. Al di là della retorica e delle esibizioni di ottimismo, è questa la cruda realtà, che serve a mascherare la "responsabilità di proteggere" gravante sui Governi.

L'interesse ambientale è stato sacrificato da quello economico, ancora una volta ritenuto prioritario e prevalente. E' questo che ha indotto i Governi a privilegiare un meccanismo di controllo solo interno ed orizzontale della Convenzione sul clima ed ora anche dell'Accordo di Parigi, affidato a Report nazionali verificati nelle Riunioni periodiche degli stessi Governi.

Come già si è accennato, appare curiosa e comprensibile la coincidenza di interessi tra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo: questi ultimi difendono la loro "sovranità sulle proprie risorse naturali" ai fini del proprio autonomo sviluppo socio-economico, mentre i Paesi ricchi ed industrializzati (vecchi e nuovi) non hanno interesse a contrastare formalmente il concetto di sovranità nazionale orizzontale per tutti, potendo contare sulla propria forza economica, finanziaria e tecnica e sul ruolo di "servizio" delle multinazionali che operano in America Latina, Africa e parte dell'Asia.

La Conferenza di Parigi poteva costituire l'occasione per introdurre poche regole che in modo non tanto indiretto interessano anche il clima: divieto assoluto dei paradisi fiscali; divieto assoluto di impiego di titoli finanziari derivati tossici; divieto assoluto di commercio di prodotti e beni non compatibili con l'ambiente; obbligo di introduzione di una carbon tax; divieto di sostegni pubblici ai settori delle energie fossili come ancora accade, ecc.

E' vero che la Conferenza di Parigi riguardava solo il clima ma si dà il caso che il clima è tutto l'ambiente nella sua unità, come insegna la scienza e

---

14 Si veda il significativo titolo del volume ed il contributo scientifico di: Umberto Leanza, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, Giappichelli editore, Torino, 2010.

come accertato in modo inequivocabile dai Rapporti dell' IPCC, compreso quello ultimo davvero allarmante del 2014. Si apre ora la prospettiva nuova della sicurezza.

Bisognerà pur cominciare a rafforzare il modello delle Nazioni Unite rimasto sostanzialmente fermo al concetto di "sicurezza" tra Stati dopo la seconda guerra mondiale, allorché il tema ambientale non si era neppure posto, mentre ora domina un concetto di sicurezza ben più ampio in un mondo globalizzato e addirittura minacciato nei suoi equilibri fondamentali: un numero enorme di conflitti locali determinati anche dal possesso delle risorse naturali, per l'acqua, le terre fertili ed una agricoltura in grado di assicurare il cibo, si consumano in interi continenti, alimentati anche dal fondamentalismo islamico.

Questa realtà sarà aggravata dal mutamento climatico a causa della desertificazione che avanza. In questo contesto, a nostro parere, il tema energetico dovrebbe formare oggetto di una specifica urgente conferenza mondiale delle Nazioni Unite, per rimediare al fallimento dei Vertici di Johannesburg del 2002 e di Rio+20 del 2012, come autorevolmente denunciato anche dal Papa nella recente Enciclica Laudato Si dedicata all'ambiente<sup>15</sup>.

## **6. Cambiamento climatico in atto: pericoli reali per la sostenibilità della vita dell'ecosistema terrestre**

Non occorre essere allarmisti, ma solo realisti. Oggi il clima cambia in modo preoccupante, accelerato e riscontrabile anche da parte dell'uomo comune. A livello scientifico vi sono le prove della incidenza sicura della attività umana in varie forme, in primo luogo per le emissioni eccessive di gas ad effetto serra (ma non solo). La questione che rimane sottesa è che il mutamento climatico incide unitariamente sulla biosfera in tutte le sue componenti, compresa quella umana.

L'accumulo di sostanze alteranti per ragioni fisiche persiste per lungo tempo anche se già da ora riduciamo drasticamente le emissioni: a maggior ragione il pericolo diviene grave per la vita se il mutamento di rotta non è serio o viene eccessivamente rinviato nel tempo. Oggi produciamo 35,7 miliardi di tonnellate di gas serra, soprattutto anidride carbonica. Se continua questo ritmo, nel 2030 arriveremo a 55 miliardi di tonnellate: secondo gli esperti occorre non superare nel 2030 i 40

---

<sup>15</sup> L'Enciclica Laudato Si è stata pubblicata da Libreria Editrice Vaticana nel 2015. Nello stesso anno il Consiglio Pontificio della Giustizia e della Pace ha curato il volume "Terra e cibo", a cura della stessa Casa editrice, con la prefazione del Card. Turkson e di Mons. Toso

miliardi di tonnellate e non superare i due gradi di aumento della temperatura terrestre, anzi fermarsi all'1 e mezzo per cento.

La coscienza sociale è divenuta più informata e sensibile ed avverte con vera preoccupazione che incombe un pericolo sconosciuto finora, di nuovo tipo, imprevedibile, bizzarro, potenzialmente minaccioso e pericoloso per i propri beni, le proprie abitudini, la propria salute, la propria vita: alluvioni devastanti, precipitazioni anomale di pioggia e neve, lunghe stagioni secche ad alta temperatura, scioglimento di ghiacciai e della neve, alterazione delle stagioni con riflessi sulle pratiche agricole...

Il mutamento climatico in atto fa crescere il livello di mari ed oceani per effetto del surriscaldamento, ne favorisce l'acidificazione, influisce sulla vita di pesci ed altre forme viventi; minaccia moltissime isole del Pacifico e più in generale molte città costiere; incide su boschi e foreste; favorisce la desertificazione di vastissime aree e gli spostamenti obbligati di uomini ed animali; incide sulla struttura superficiale produttiva dei suoli e di conseguenza sulla loro fertilità...

La mitigazione e l'adattamento richiedono tempo e risorse, allo stesso modo degli investimenti in nuove energie e nuove tecnologie. Cambia insomma la vita dell'intero ecosistema vivente in tutte le sue componenti con riflessi sociali e sanitari imprevedibili. Nonostante le rassicurazioni più o meno interessate di varie lobby legate alla politica, la percezione sociale diffusa cambia.

Le stesse leggi sul mutamento climatico saranno considerate inadeguate, come in realtà sono, a proteggere i diritti delle persone e dei popoli, se il fenomeno non è compreso anche culturalmente dalla gente: solo in tal caso sembra che il concetto di giustizia climatica anche internazionale verrà considerato necessario, perché imposto dalla pubblica opinione a tutela del bene primario della vita.

Sorprende ma non molto che il Preambolo dello Accordo di Parigi faccia riferimento ai diritti umani tra cui la salute e non richiami quello alla vita, come era doveroso fare. Allo stesso modo il documento nel richiamare l'importanza dei diritti umani procedurali di informazione e partecipazione, dimentica quello all'accesso alla giustizia, che richiama l'esigenza sostanziale di effettività. Si dirà che sono dettagli, ma sono significativi di un approccio diplomatico non ambizioso.

## **7. Natura giuridica dell'Accordo di Parigi e problema delle responsabilità**

L'Accordo di Parigi sul clima è preceduto da un lungo documento introduttivo, sottoposto dal Presidente ai delegati delle Parti, che si muove nella logica della continuità con la Conferenza quadro del 1992 e le Conferenze successive.

La lettura è utile a fini interpretativi e consente di conoscere in dettaglio il lavoro preparatorio, non facile, svolto per l'approvazione del testo contenuto nell'allegato. Esso riproduce lo schema dell'Accordo:

- ✓ un preambolo indicante le finalità generali;
- ✓ alcuni dettagli formali (il termine utilizzato, cioè accordo e non trattato o protocollo alla luce delle possibilità indicate dalle Parti nella decisione della 17 riunione di Durban; il ruolo del Segretario Generale delle NU quale depositario e organizzatore della firma; la previsione di una libera attuazione ancor prima della ratifica ed entrata in vigore; la creazione di un Gruppo di Lavoro speciale; la sostanziale coincidenza delle riunioni delle Parti sia per la convenzione quadro che per l'Accordo di Parigi);
- ✓ dettagli su come compilare le contribuzioni scritte nazionali onde favorire la comparazione secondo criteri comuni condivisi;
- ✓ dettagli sul concetto di attenuazione ed obblighi relativi;
- ✓ dettagli sul concetto di adattamento ed obblighi relativi;
- ✓ dettagli sul concetto di perdite e pregiudizi da considerare dovuti al mutamento climatico;
- ✓ dettagli sul concetto di finanziamenti e soggetti obbligati o beneficiari;
- ✓ dettagli sul trasferimento di tecnologie e soggetti obbligati o beneficiari;
- ✓ dettagli sul rafforzamento delle capacità dei Paesi in via di sviluppo;
- ✓ dettagli sul dovere di trasparenza;
- ✓ dettagli sul concetto di bilancio globale climatico;
- ✓ dettagli sul concetto della società civile e suo coinvolgimento.

L'Accordo vero e proprio si compone di un preambolo e di 29 articoli. Come si è già detto, è stato sottoscritto dalla totalità dei Paesi membri delle NU, cioè 194 Paesi più l'Unione Europea: questo certamente ha un peso politico e giuridico, perché sottolinea il suo carattere universale quale voce della Comunità internazionale nel suo insieme.

L'entrata in vigore è prevista per il 2020 ma, come si è accennato, il documento preliminare, pure approvato, consente una libera attuazione anticipata da parte dei Governi che lo desiderano. La ratifica finale richiede il numero di Paesi, che rappresentino complessivamente il 55 per cento delle emissioni di gas serra.

L'Accordo di Parigi non è di immediata e generale applicazione ma già da ora prevede meccanismi utili di implementazione. In base al principio giuridico generale del diritto internazionale (che ha valore anche consuetudinario) si tratta di uno strumento legale che obbliga le Parti al suo adempimento (*pacta sunt servanda*).

L'obbligazione giuridica principale prevista è contenuta nello art. 2 punto a: "contenere l'aumento della temperatura media del pianeta nettamente al di sotto di 2°C rispetto al livello preindustriale e proseguire gli sforzi per

limitare l'aumento della temperatura a 1,5° C." Si tratta di un obbligo generale comune a tutte le Parti: un obbligo di risultato. Nello stesso art. 2 sono contenuti altri due obblighi giuridici:

- rinforzare le capacità di adattamento agli effetti nefasti del mutamento climatico e promuovere la resilienza ad esso, nonché uno sviluppo a bassa emissione di gas ad effetto serra tale da non minacciare la produzione alimentare;
- assicurare flussi finanziari compatibili con uno sviluppo a bassa emissione di gas ad effetto serra e resiliente ai cambiamenti climatici. Queste obbligazioni vanno adempite secondo principi di equità e di rispetto della responsabilità comune ma differenziata, tenendo conto delle capacità e contesti nazionali.

Il contenuto dell'Accordo, con le relative responsabilità giuridiche, ruota intorno ai seguenti concetti:

- sostenibilità;
- resilienza;
- adattamento.

Il principio dello sviluppo sostenibile enunciato negli artt. 1, 3 e 4 della Dichiarazione della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 non è sconfessato ma inquadrato in un contesto più generale della sostenibilità, riferita agli equilibri globali del Pianeta: le due vie da seguire sono da una parte la prevenzione (adottare misure di contenimento dei gas ad effetto serra, per favorire in prospettiva l'equilibrio del sistema, cioè la sua resilienza), dall'altra la riparazione e l'adattamento alle mutate condizioni del clima terrestre, attenuando cioè gli effetti.

La prima via relativa al taglio delle emissioni costituisce un obbligo giuridico comune di tutti i Paesi, anche se più rigido per i Paesi sviluppati.

La seconda via relativa allo adattamento è considerata dallo art. 7 come una "necessità" per tutti i Paesi, soprattutto per quelli meno sviluppati; un "obiettivo mondiale", un "elemento chiave della risposta mondiale a lungo termine nei confronti del mutamento climatico".

Il concetto di sostenibilità riferito troppo alla dimensione economica (rivelatasi causa degli squilibri climatici gravi in atto) è silenziosamente messo in discussione, dovendosi riconoscere che la natura è più forte e può minacciare "le popolazioni, i mezzi di sussistenza, gli ecosistemi" ed aggiungiamo noi l'ecosistema vivente terrestre complessivo. Di conseguenza l'adattamento a lungo termine diventa realisticamente una necessità strutturale in attesa di radicali mutamenti dell'economia.

La necessità di una politica di adattamento ai cambiamenti climatici (anche per non configgere con i poteri forti dominanti nell'economia, finanza e commercio internazionale) era già stata avvertita nella Riunione delle Parti di Cancun nel Messico (*Cadre de l'adaptation de Cancun*).

La novità dell'Accordo di Parigi è che l'adattamento costituisce un obbligo giuridico primario di tutte le istituzioni, anche per evitare o ridurre perdite e pregiudizi legati soprattutto a fenomeni estremi. Ogni Paese deve elaborare e tenere aggiornato un Piano nazionale di adattamento ai



mutamenti climatici, renderlo pubblico ed inviarlo al Segretario Generale delle N.U.

Si tratta di un processo non solo burocratico che coinvolge tutti i soggetti istituzionali anche locali, le città, il mondo economico, il mondo scientifico, la società civile.

Tutti i Paesi dovranno fornire rapporti periodici dettagliati agli organi della Convenzione (che sono sostanzialmente gli stessi dell'Accordo di Parigi) sia per le riduzioni dei gas ad effetto serra, sia per le misure di adattamento adottate, sia per i trasferimenti e la ricezione di nuove tecnologie e finanziamenti.

L'Accordo di Parigi si preoccupa giustamente di introdurre alcuni criteri: trasparenza; esattezza dei dati; esaustività delle informazioni; comparabilità dei dati; coerenza...allo scopo di ottenere un quadro realistico della evoluzione del fenomeno e della risposta.

L'UE si è già mossa con anticipo a partire dal 2000: Programma ECCP (*European Climate Change Programme*) della Commissione. Successivamente è stato pubblicato il Libro Verde del 2007 sempre a cura della Commissione europea dal titolo "L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa-quali possibilità di intervento per l'UE". Più concreto politicamente è il successivo Libro Bianco: "L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro di azione europeo" del 2009.

Seguono a livello europeo le "Guidelines on developing adaptation strategies" e la cosiddetta piattaforma europea sul tema denominata Climate-ADAPT. Sono già previsti specifici strumenti finanziari a favore dei Paesi membri proprio per fronteggiare la vulnerabilità climatica con misure di adattamento. Sono 15 i Paesi che hanno elaborato Piani nazionali per l'Adattamento climatico. In Italia il tema è stato affrontato da ENEA ed ISPRA, oltre che dal Ministero dell'Ambiente, del Territorio e del Mare (v. documento 12 settembre 2013 "Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Mutamenti Climatici").

Preme sottolineare che l'orientamento comunitario è nel senso di andare oltre i "consigli" per introdurre "obblighi" giuridici precisi agli Stati membri e ciò anche alla luce degli esiti della Conferenza di Parigi sul clima.

La difficoltà sta nel rendere partecipi i cittadini, la società civile con le sue associazioni, il mondo economico, le università, il mondo istituzionale ai vari livelli per far crescere dal basso sul territorio un programma di difesa comune che esige nuove scelte anche dolorose.

Informazione, partecipazione ed accesso quali diritti umani non solo procedurali devono essere riconosciuti sul territorio dove vivono le persone. Le istituzioni hanno il dovere di smettere l'abito della autoreferenzialità burocratica per affrontare con umiltà ed effettività una sfida lunga e molto difficile insieme con le persone dove queste vivono, spiegando le priorità nelle scelte e la loro logica di rispetto del bene comune. Le responsabilità giuridiche si definiscono se questo movimento

dal basso viene sperimentato con trasparenza come esige l'Accordo di Parigi.

## 8. Finanza e clima: un approccio parziale e non risolutivo

100 miliardi ogni anno è l'onere giuridico a favore dei Paesi in via di sviluppo assunto dai Paesi sviluppati. Questa cifra ritenuta insufficiente già da ora sarà verificata dalla prassi attuativa.

Il Protocollo di Kyoto non ha permesso di evitare che emissioni mondiali di gas ad effetto serra continuassero ad aumentare: integrare tutti i Paesi nello sforzo di riduzione è una assoluta necessità anche giuridica, perché l'obbligazione relativa al clima è per sua natura erga omnes, indivisibile e tutti i soggetti coinvolti devono adempiere e possono agire "uti universi" per l'eventuale inadempimento degli altri nei confronti della Comunità internazionale e degli organi giurisdizionali esistenti o da istituire.

Secondo il nostro punto di vista, le dazioni di risorse economiche se davvero finalizzate a contrastare o mitigare i mutamenti climatici a favore dei Paesi in via di sviluppo non sono atti di liberalità ma vere obbligazioni giuridiche ispirate ad un criterio nuovo di solidarietà e perfino di reciproco interesse globale: non è dunque in campo un problema ideologico di risarcimento per ragioni storiche a carico dei Paesi sviluppati, ma una esigenza vitale della comunità umana nel suo insieme già perturbata e scossa da problemi epocali dovuti al clima terrestre: migrazioni di massa di rifugiati climatici nelle aree interessate da fenomeni come l'aumento del livello dei mari (isole del Pacifico e dell'Oceano Indiano; Bangladesh ed aree del Sud-Est asiatico), oppure da siccità a ripetizione (area vastissima sub sahariana).

Il mutamento climatico interessa per problemi sanitari nuovi, per la scarsità crescente di riserve idriche, per le minacce alla sicurezza alimentare, per la distruzione inesorabile di moltissime specie di piante ed animali, per la diffusa insicurezza derivante da eventi estremi che colpiscono città, comunità locali nelle persone e nei loro beni, oltre che per le minacce al patrimonio culturale mondiale esposto all'esterno.

La scelta delle priorità economiche, finanziarie e di aiuto tecnologico implicherà difficili valutazioni politiche soprattutto a carico dei Paesi del Golfo Persico e di Cina e USA (questi due Paesi da soli producono il 40 per cento delle emissioni totali) e di conseguenza a carico della Comunità internazionale da rafforzare nel suo ruolo. Naturalmente in modo contestuale i Paesi sviluppati devono cambiare il modello di produzione e consumo vigente, perché non più adeguato alla sfida climatica globale .

## **9. Ruolo della cultura, della scienza, dell'etica, delle religioni, della società civile**

Quando la politica ai vari livelli non riesce a governare alcuni fenomeni, ci si domanda se a monte può venire un aiuto risolutivo. Nel caso del mutamento climatico questo aiuto può essere davvero risolutivo perché la coscienza sociale diffusa non può fare affidamento sulla crescita economica promessa dai politici nel momento in cui sperimenta su di sé di essere stata ingannata: se non si può più respirare o bere, se si è costretti ad emigrare in massa, le persone domandano di essere difese e protette dalle istituzioni e rivendicano il diritto alla verità ecologica con il conforto della scienza indipendente, dell'etica della responsabilità, delle stesse religioni che tendono a valorizzare il dono della creazione ed il valore di custodia e protezione della casa comune nei comportamenti concreti.

La società civile domanda di partecipare, essere informata e la conseguente necessità dell'accesso alla giustizia che si impone anche per i diritti di terza generazione con una valenza personale e collettiva: ambiente, sviluppo, pace.

Le istituzioni finora non hanno onorato questi principi ma dovranno farlo ora: le persone chiedono di essere protette e di poter collaborare perché le sorti del clima sono legate alla loro vita.

Muta lo scenario anche culturale: la sostenibilità della vita sulla Terra è minacciata dall'uomo e la natura stessa si sta vendicando. Un nuovo patto appare necessario che coinvolga tutti.

## **10. La giustizia internazionale per il clima e l'ambiente: attualità politica della problematica**

Il preambolo dell'Accordo di Parigi contiene un accenno al concetto di "giustizia climatica", sottolineandone l'importanza nell'azione da svolgere in relazione ai cambiamenti climatici in atto.

Il punto – di per sé significativo - andava sviluppato nel testo dell'Accordo e ciò non è avvenuto. Gli Stati hanno grandi difficoltà a parlare concretamente di giustizia che inevitabilmente metterebbe in discussione la effettività degli impegni da loro assunti e la relativa responsabilità giuridica.

La dottrina internazionalista, facendo riferimento ai principi ed alle prassi ormai maturate in tema di ambiente nella evoluzione complessiva del diritto internazionale, ritiene ormai matura anche politicamente la

problematica di una giustizia ad hoc per l'ambiente anche nella dimensione sovranazionale<sup>16</sup>.

Si chiede ai Governi di inserire nella loro agenda politica il tema in tutti suoi aspetti:

- aspetto penale riferito alle persone colpevoli di gravi crimini internazionali contro l'ambiente assimilabili ai crimini contro l'umanità di competenza della Corte penale internazionale<sup>17</sup>.
- aspetto civile della responsabilità per danno ambientale di rilevanza sovranazionale nelle aree fuori della giurisdizione degli Stati ed anche nel loro territorio per omesso controllo e violazione di norme internazionale: una responsabilità a carico anche dei Governi oltre che delle multinazionali da far valere davanti ad una Corte internazionale per l'Ambiente<sup>18</sup> con accesso alla giustizia

---

16 Così ad esempio Francesco Francioni, *Access to Justice in International Environmental Law*, European University Institute of Florence. V. anche "Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea a cura di Francesco Francioni, Marco Gestri, Natalino Ronzitti e Tullio Scovazzi, Università di Siena, Collana di Studi, Giuffrè, 2008.

17 La questione della punibilità di gravi crimini commessi da individui contro l'ambiente fu sollevata già dal Presidente onorario dell'ICEF Giovanni Conso in occasione della Conferenza internazionale presso la FAO nel 1998 organizzata dal Ministero degli Affari Esteri che approvò lo Statuto della Corte Penale Internazionale. Il tentativo fu accompagnato da uno specifico evento parallelo dell'ICEF, nella stessa data, in Roma, e con la richiesta di inserire i crimini internazionali contro l'ambiente tra i crimini contro l'umanità. Il tentativo non ebbe successo ma si aprì uno spiraglio formale: un articolo dello Statuto consente alle Riunioni delle Parti - con la maggioranza dei due terzi, senza necessità di cambiare lo Statuto - di inserire nella competenza della nuova istituzione internazionale nuove fattispecie come i crimini gravi internazionali individuali contro l'ambiente. Questa è una delle possibilità che l'ICEF sostiene, se la volontà politica si orienta in tal senso. V. "la Corte Penale Internazionale" a cura di Ezechia Paolo Reale, con prefazione di Emma Bonino e presentazione di Cherif Bassiouni, Nuovazagarastampa Editrice, Siracusa, 2002.

Altri organismi scientifici e della società civile si muovono nella stessa direzione indicata da anni dall'ICEF

Stephen Hockman "The case for an International Court for the Environment ICE", in *Global Environmental Governance*, a cura di Amedeo Postiglione, ICEF ed ISPRA, Ministero Affari Esteri Roma 2021 maggio 2010, pag 341 e segg., tema riproposto alla Conferenza sul clima di Parigi insieme con l'ICEF.

18 La problematica relativa alla creazione di una Corte Internazionale per l'Ambiente è stata affrontata dalla Fondazione ICEF per la prima volta a livello mondiale, a Roma, nel lontano 1989, come documentato dal volume "Per un Tribunale internazionale dell'Ambiente", Giuffrè, Milano 1990, a cura di Amedeo Postiglione.

Si veda anche l'elenco delle pubblicazioni inserito in Amedeo Postiglione, *Global Environmental Governance*, ISPRA, Roma. Il volume raccoglie importanti contributi di esperti ed istituzioni internazionali in occasione della conferenza ICEF presso il MAE, il 20-21 maggio 2010.

Una sintesi delle ragioni giuridiche a favore del Progetto è contenuta anche in due recenti pubblicazioni: Amedeo Postiglione, *Diritto Internazionale dell'Ambiente*,

esteso anche alle organizzazioni internazionali, alla società civile (ONG meritevoli e singole persone in nome di un diritto umano).

Invocare per il clima una giustizia anche internazionale (come avvenne a Berlino nel 1995 alla Prima Conferenza delle Parti) non è improprio anche alla luce delle considerazioni che si sono svolte in precedenza.

Per rispondere alla sfida climatica globale la prima risposta è quella economica<sup>19</sup>. Occorre naturalmente in parallelo una diversa risposta anche giuridica a tutti i livelli, che parta dalla esperienza maturata, comparando aspetti positivi e negativi.

---

Aracne Editrice, 2014 e Amedeo Postiglione, Ambiente, Giustizia e Pace, Aracne Editrice, 2015.

Si veda anche il sito ICEF: [icefcourtpress.org](http://icefcourtpress.org).

Non è possibile in questa sede riassumere le ragioni giuridiche che consigliano di orientarsi verso la creazione di una nuova istituzione di giustizia specifica per l'ambiente in sede internazionale:

- in vari Paesi la creazione di Corti specializzate ad hoc per l'ambiente non ha creato problemi sul funzionamento complessivo della giurisdizione (es. in Svezia, in alcuni Stati degli USA e dell'Australia);
- la creazione di un Tribunale internazionale del diritto del mare non ha comportato una incompatibilità con la già esistente Corte internazionale di giustizia;
- l'accesso alla giustizia anche in sede internazionale per le persone e le organizzazioni internazionali costituisce una necessità logica perché l'ambiente non è solo un interesse pubblico, ma un diritto umano universale nello spazio e nel tempo ed è anche una convenienza politica per i Governi sui quali incombe la responsabilità di proteggere (responsability to protect);
- nel diritto internazionale è ormai riconosciuto il principio della responsabilità per danno ambientale anche a carico degli Stati;
- la effettività negli adempimenti giuridici assunti dagli Stati in molte Convenzioni non può essere assicurata dagli attuali meccanismi interni e parcellizzati, in quanto il corpo dei principi e delle norme anche consuetudinarie internazionali impongono il ruolo esterno ed indipendente tipico della funzione giurisdizionale;
- in particolare le obbligazioni relative al clima sono erga omnes, indivisibili, unitarie e devono tutte essere adempiute nei tempi stabiliti per assicurare la finalità comune sicché una vera Corte appare necessaria per l'ambiente, essendo il clima un concetto integrato di atmosfera, geosfera, idrosfera e biosfera;
- la Corte internazionale per l'Ambiente non rompe la unitarietà del diritto internazionale ma consente al valore ambiente di avere il peso giuridico che merita nella concreta attuazione della giurisprudenza sui singoli casi: la Corte opererebbe a nome e per conto della Comunità internazionale quale soggetto giuridico internazionale autonomo e sovraordinato rispetto ai Governi che conservano il proprio importate ruolo secondo il principio di sussidiarietà.

<sup>19</sup> E' significativa la ricerca francese pubblicata nel volume di Jacques Attali, *Pour une économie positive*, Fayard, 2013.

La domanda di base è: perché gli strumenti legali finora elaborati non riescono ad arrestare o almeno contenere le grandi crisi globali ambientali, come clima, acqua, biodiversità? Se si scorre con attenzione un Codice dell'Ambiente in un Paese (ad esempio in Italia quello ottimo di Stefano Maglia, Casa Editrice La Tribuna, giunto alla 25esima edizione) si scopre che sono coperti quasi tutti i settori (acqua, difesa del suolo, atmosfera, clima, beni culturali e paesaggio, boschi e foreste, animali, flora e vegetazione, parchi e riserve naturali, edilizia, urbanistica, infrastrutture, energia, danno ambientale, crimini ambientali, sostanze pericolose, rifiuti, rumore, certificazioni ambientali, autorizzazioni ambientali, informazione, partecipazione ed accesso, VIA, VAS, rischi di incidenti rilevanti, vigilanza e controllo, agricoltura, OGM e biodiversità, caccia e pesca, ecc.)

Sembra ora necessario riconsiderare tutta la normativa condizionata dal primo tipo di sviluppo economico alla luce del tema non settoriale del clima per verificare quali adattamenti siano necessari.

Se si allarga l'orizzonte anche al quadro comunitario ed internazionale, ci si domanda quanto le norme esistenti giovinno veramente alla protezione del bene comune del clima terrestre e come il sistema debba essere orientato a tale scopo<sup>20</sup>.

In conclusione anche per il diritto il mutamento climatico in atto opera in un certo senso da spartiacque fra il prima ed il dopo.

---

<sup>20</sup>Per un tentativo integrato di considerazione internazionale, comunitaria e nazionale della normativa si veda: Amedeo Postiglione, Stefano Maglia, Diritto e gestione dell'ambiente, Imerio Editore, 2013.

# La lotta al cambiamento climatico dopo Parigi

di Toni Federico, Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile

---

Riprendono in fine di questo maggio i *Climate Talks* a Bonn, i primi incontri negoziali dopo Parigi e dopo la firma dell'Accordo<sup>1</sup> che ha visto a New York ben 177 paesi sottoscriverlo. I negoziatori di Bonn, quelli di sempre, si ritrovano in un clima nuovo, spinto dall'eccezionale carico di ottimismo e di volontà di fare della COP 21, ma con cerimoniali vecchi e vecchie strumentazioni. Praticamente tutti dichiarano di temere di non essere all'altezza di affrontare le infinite questioni aperte dall'Accordo di Parigi nei tempi necessari che sono assai brevi, fatti i conti dopo lo spostamento dell'obiettivo del riscaldamento globale medio a fine secolo ben al di sotto dei 2°C e, quanto più possibile, verso gli 1,5°C. Intanto da tutte le fonti arrivano notizie che gli ultimi mesi sono stati i più caldi della storia e che probabilmente il 2016 sarà l'anno più caldo nei record statistici. Siamo ormai vicini al riscaldamento medio di un grado rispetto al periodo preindustriale (Fig.1).

La concentrazione dei gas serra in atmosfera, quella che regola lo scambio termico tra terra e sole ai limiti dell'atmosfera stessa, è oltre le 450 parti per milione, considerato il limite per non superare i 2°C di riscaldamento a fine secolo. Il riscaldamento terrestre non è funzione delle emissioni attuali (Fig.2), ma del contenuto di gas serra in atmosfera, quindi, a causa della lunga vita delle molecole in aria, dello *stock* delle emissioni storiche cumulative. Queste ultime disegnano pertanto il quadro delle responsabilità reali (Fig.3).

Il *Carbon budget*, cioè la quantità di gas serra che possiamo ancora immettere in atmosfera per rispettare l'obiettivo di Parigi, è variamente stimato tra le 500 e le 1000 GtCO<sub>2eq</sub>, che, agli attuali ritmi di emissione, poco meno di 50 Gt all'anno in equivalente CO<sub>2</sub>, se ne andrà in dieci anni o poco più (Fig.4).

Al di là dei target fissati a Parigi, stiamo entrando nello spazio e nel tempo delle trasformazioni irreversibili, esito ben noto a chi studia i sistemi non lineari e complessi di cui il clima è certamente il maggiore, ma non ancora entrati nel lessico comune dei fenomeni da temere. La realtà è che nemmeno la *big science* mobilitata intorno al clima è in grado di prevederli con una precisione sufficiente. Parliamo di scomparsa delle calotte di ghiaccio, della modificazione delle correnti oceaniche, dello spostamento al Nord delle specie viventi cacciate in alto dalle zone equatoriali roventi e siccitose con l'effetto di profonde modifiche della biodiversità e, come è sotto gli occhi di tutti, di ondate migratorie imprevedibili sotto la spinta della miseria e della mancanza di risorse alimentari.

---

<sup>1</sup> Il testo italiano dell'Accordo di Parigi, a cura della Fondazione, è disponibile in: <http://www.comitatoscience.org/temi%20CG/documents/11%20Patto%20di%20Parigi%20finale.pdf>

Non si tratta delle solite giaculatorie ecologiste, al contrario si tratta di conoscenze consolidate e condivise. Il problema è per tutti il che fare, quanto costa e in quanto tempo. Parigi ha restituito nelle mani dei Governi, delle comunità, delle imprese e dei territori la responsabilità di provvedere al difficile compito della mitigazione e di prendere tutte le misure di adattamento che possono entro certi limiti contenere i danni. Ha anche impostato (modesta) modalità di finanziamento a carico dei paesi più ricchi, cui spetta anche l'onere creare le tecnologie necessarie e trasferirle a quelli che non le hanno, assieme a quanto serve per la capacitazione di quelle popolazioni. Le risposte sono positive da tutte le parti e ciò fa ben sperare. Resta però il fatto che la somma degli impegni assunti dalla comunità mondiale, i cosiddetti INDC (*Intended Naturally Determined Contributions*), raccolti dalla Convenzione Climatica prima della COP 21, porterebbero l'anomalia termica a fine secolo oltre i 3°C, quindi non è sufficiente.

Da questa breve disamina emerge che gli accadimenti avverranno largamente al di fuori dell'iniziativa della Convenzione, che si riserva però di monitorarli e contabilizzarli con metodi rigorosi e condivisi. Qual è in sintesi l'Agenda della Convenzione dopo Parigi?

L'Accordo istituisce due cicli quinquennali. Nel primo tutti i Paesi sono invitati a presentare i loro NDC, con l'impegno che ogni contributo successivo dovrà rappresentare un avanzamento del contributo precedente (il meccanismo cosiddetto di *ratcheting*). Sarà rispettato il principio della responsabilità comune ma differenziata secondo le rispettive capacità alla luce delle diverse situazioni nazionali. I Paesi che avevano presentato un INDC a 10 anni dovranno comunicare o aggiornare questi contributi.

Il secondo ciclo conduce al resoconto globale (*stocktake*) degli sforzi collettivi, a partire dal 2023, preceduto da un dialogo per la facilitazione che avverrà nel 2018. Tutti i Paesi dovranno rendicontare alla Convenzione, usando un quadro comune per la contabilità e la trasparenza. Tutti dovranno, i paesi di nuova economia nei limiti delle proprie possibilità, i paesi ricchi per obbligo, a dare sostegno ai paesi in via di sviluppo affinché riescano tecnicamente a rispettare gli standard di comunicazione.

L'IPPC, il *Panel* di esperti esterni che supporta la Convenzione, Premio Nobel per la pace 2007, è stato impegnato a disegnare al più presto lo scenario di abbattimento dell'anomalia termica a fine secolo a 1,5°C, valutazione che non è contenuta nel quinto ed ultimo *Assessment Report* del 2014 il cui scenario di mitigazione più impegnativo era il c.d. RCP2.6 a +2°C (Fig.5).

Nell'*Italy Climate Report 2016*<sup>2</sup>, presentato lo scorso aprile, la Fondazione per lo sviluppo sostenibile ha analizzato alcuni dei principali *trend* mondiali della *Green economy* ed ha elaborato delle proposte di "roadmap

---

<sup>2</sup> Ronchi E., Barbabella A., Orsini R., Federico T., 2016, La svolta dopo l'accordo di Parigi – Italy Climate report 2016, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Roma



climatiche” post-Parigi, con l'intento di valutare le implicazioni del nuovo accordo globale sul clima per l'Italia.

In primo luogo si evidenzia l'arresto della crescita delle emissioni di gas serra nel biennio 2014-2015: si tratta della prima volta nella storia recente che ciò avviene in una fase di crescita dell'economia globale. E non sembra essere una casualità. Lo steso Accordo di Parigi sarebbe stato forse impossibile da raggiungere anche solo uno o due anni prima. Le cause di questa stasi sono profonde e di lungo periodo, a cominciare dal cambio di atteggiamento degli USA e, soprattutto, della Cina che potrebbe essere davvero entrata in quella che Lord Nicholas Stern<sup>3</sup> ha efficacemente indicato come una “nuova normalità dello sviluppo”. Ma sono tanti e diffusi i segnali di una transizione in atto: la crescita delle iniziative di *carbon pricing* che oramai secondo i dati della World Bank<sup>4</sup> interessano il 12% delle emissioni mondiali di gas serra con un mercato da 50 miliardi di \$; la diffusione di strumenti e misure in favore di efficienza e tecnologie *low carbon*, come sistemi di *target* per le rinnovabili adottati in 164 Paesi nel mondo<sup>5</sup>; la perdita di competitività delle fonti fossili, anche in una fase di prezzi petroliferi artificialmente bassi, con un 2015 nel quale oltre la metà della nuova potenza elettrica installata nel mondo è alimentata da rinnovabili<sup>6</sup>.

Naturalmente si tratta di segnali incoraggianti, ma non ancora sufficienti. Tanto più se si passa dall'obiettivo concordato alla COP di Cancún, di limitare l'aumento della temperatura globale a 2°C rispetto al periodo preindustriale, a quello ben più ambizioso di Parigi, di stare “ben al di sotto della soglia dei 2°C” facendo ogni sforzo per limitare il riscaldamento terrestre a 1,5°C. Può sembrare una inezia, per una questione più di forma che di sostanza, ma in un sistema complesso e non lineare come quello climatico il passaggio da 2 a 1,5°C al 2050 si traduce nella necessità di arrivare alla quasi totale decarbonizzazione dell'economia mondiale, a causa di un carbon budget disponibile per il resto del secolo che sarebbe dimezzato.

Su questa base la Fondazione ha calcolato lo scenario a + 1,5 °C per il mondo e per l'Europa, quindi proporzionalmente per l'Italia. Tale scenario sarà elaborato dall'IPCC entro il 2018 come mediana di centinaia di modelli ma non si discosterà molto da questo. Prevede il picco immediato e una forte discesa delle emissioni fino a zero oltre il 2050 (Fig. 6). Tutto ciò che verrà emesso in più dovrà essere riassorbito dall'atmosfera a fine secolo, con tecnologie *carbon negative* che, ad oggi, restano del tutto incerte.

Per capire concretamente le conseguenze di un aumento delle ambizioni di tale portata, nella ricerca della Fondazione è stata elaborata una

---

<sup>3</sup> Stern N. et al., 2016, China's changing economy: implications for its carbon dioxide emissions, Grantham Res. Inst., Working paper 228

<sup>4</sup> World Bank, 2015, State and trends of carbon pricing

<sup>5</sup> IRENA, 2015, Renewable energy target setting

<sup>6</sup> Bloomberg new energy finance, 2016, Global trends in renewable energy investment

*Roadmap* energetico-climatica per l'Italia tarata su un target intermedio tra 1,5 e 2°C e alla base della proposta per una nuova Strategia energetica nazionale al 2030 (SEN 2030). Naturalmente lo scenario che emerge è molto sfidante e gli obiettivi al 2030 attualmente stabiliti dall'Unione europea dovrebbero essere rivisti in modo sostanziale:

- le emissioni nazionali di gas serra dovrebbero ridursi non più del 36-40% rispetto al 1990, ma almeno del 50%;
- le fonti rinnovabili dovrebbero arrivare a coprire non il 27% ma il 35% del consumo finale lordo;
- le politiche di risparmio ed efficienza energetica dovrebbero portare a un taglio dei consumi rispetto allo scenario tendenziale non del 27% ma di almeno il 40%.

Lo studio approfondisce settore per settore le modalità in cui questi obiettivi potrebbero essere conseguiti indicando, ad esempio, un forte impulso all'efficientamento degli edifici esistenti e alla penetrazione dell'energia elettrica nei consumi finali (pur ipotizzando una diffusione di massa dell'auto elettrica dopo il 2030). Tuttavia uno dei principali risultati dell'analisi riguarda il confronto tra ciò che andrebbe fatto, e che potrebbe sembrare ai più un obiettivo irrealizzabile, e ciò che è stato fatto in passato (Fig. 7). Per centrare il nuovo obiettivo sulle emissioni di gas serra, in Italia si dovrebbe passare dalle attuali 430 MtCO<sub>2eq</sub> circa a 260 nel 2030, tagliando in media ogni anno 10-11 MtCO<sub>2eq</sub> non dimenticando che tra il 2005 e il 2013 le emissioni nazionali sono calate a un ritmo medio di 15 MtCO<sub>2eq</sub>/anno. Ridurre del 40% i consumi di energia rispetto allo scenario tendenziale vorrà dire tagliare in media ogni anno circa 2 Mtep; sempre non dimenticando che tra il 2005 e il 2013 il fabbisogno energetico nazionale si è ridotto di 20 Mtep. Raddoppiare la quota attuale delle rinnovabili sul consumo finale lordo significa fare 1 Mtep di rinnovabili in più ogni anno, meno di quanto abbiamo già fatto tra il 2005 e il 2013 con circa 10 Mtep di rinnovabili in più (Fig. 8).

Quella climatica è la principale sfida ambientale, e non solo, della nostra epoca e la precondizione per ogni ipotesi di futuro benessere. Oggi più di ieri abbiamo la consapevolezza di avere gli strumenti e le capacità per poterla affrontare e vincerla. Dobbiamo ora fare appello a tutta la nostra volontà. Consapevoli che il 2030 potrebbe essere molto diverso da come lo avremmo immaginato anche solo pochi anni fa. Molto migliore.

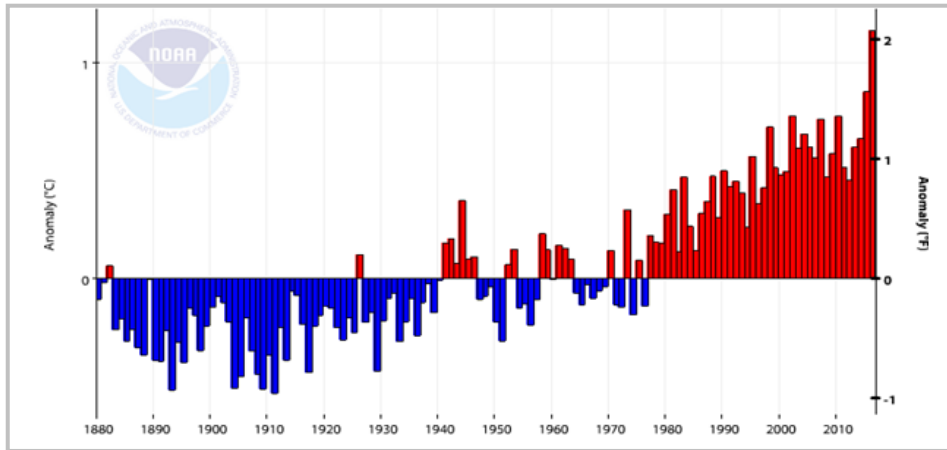


Figura 1. La crescita della temperatura media terrestre

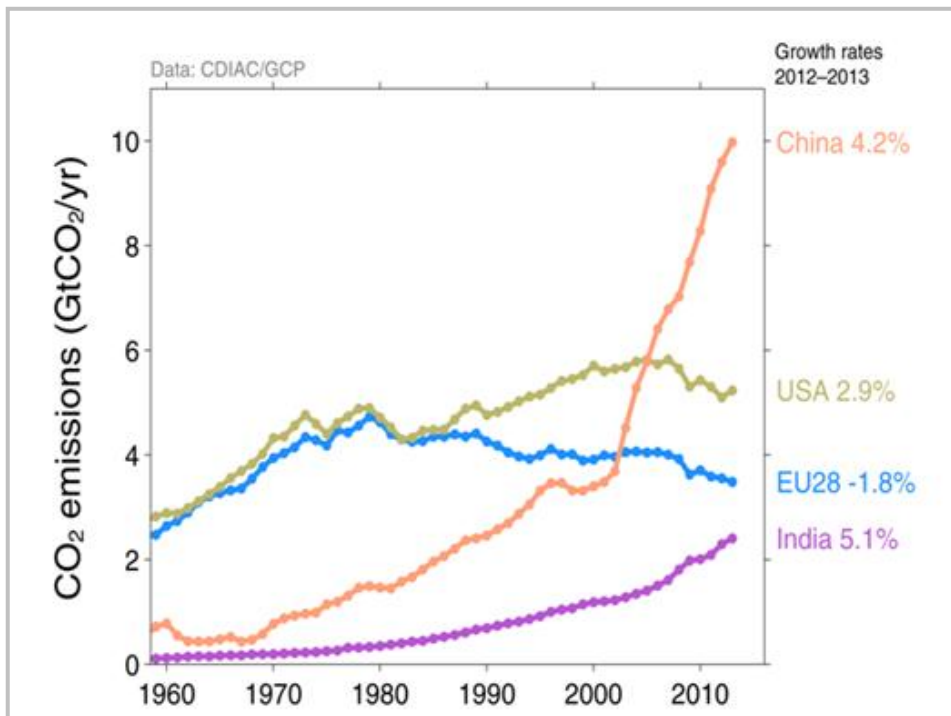


Figura 2. Di chi sono le responsabilità attuali delle emissioni carboniche

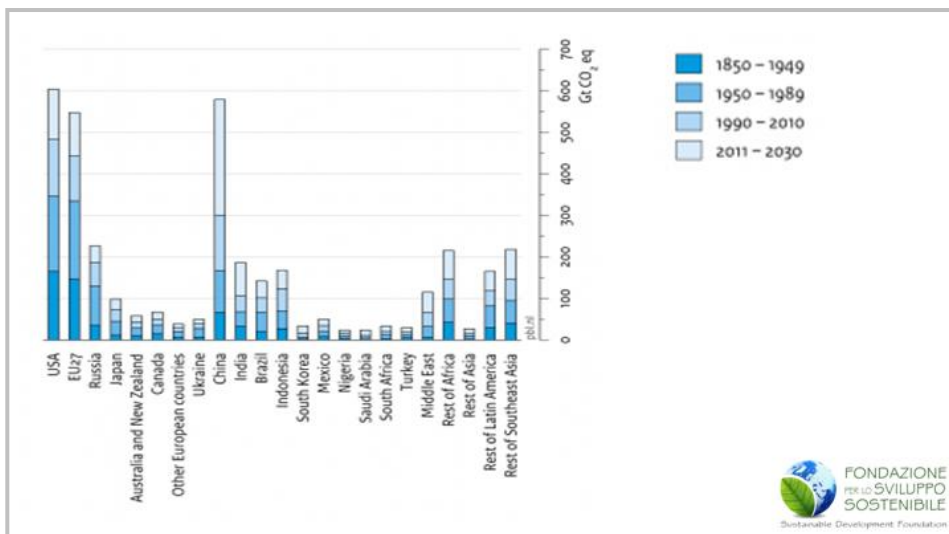


Figura 3. Di chi sono le responsabilità storiche delle emissioni carboniche e quindi del riscaldamento terrestre

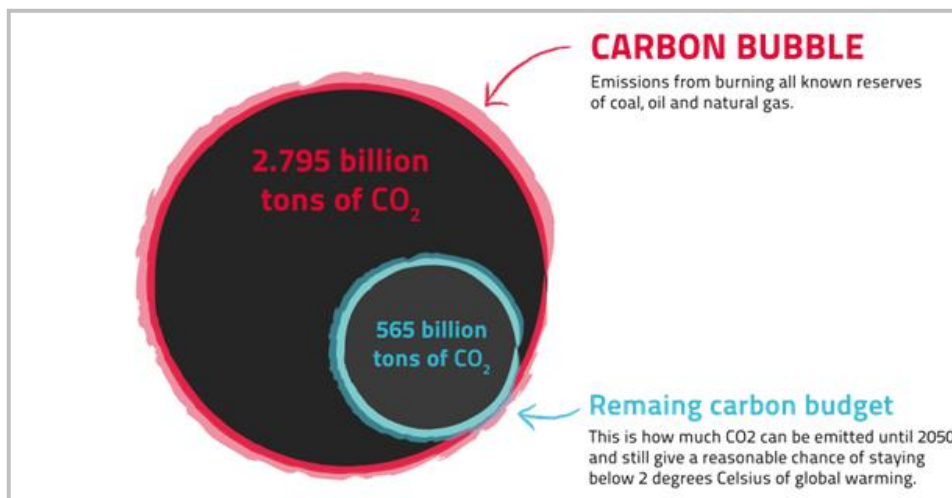


Figura 4. Il Carbon Budget: le emissioni cumulative massime residue

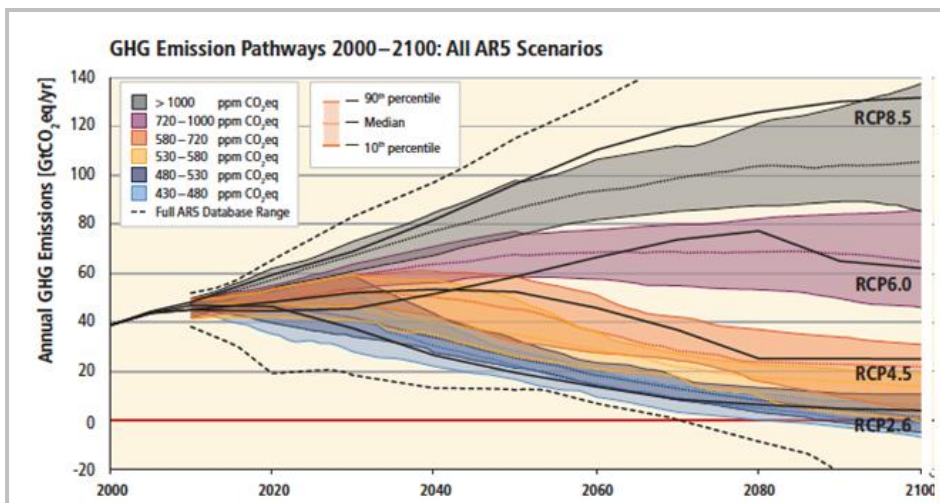


Figura 5. Gli scenari di questo secolo calcolati dal IPCC. Il RCP 2.6 è l'unico coerente con gli obiettivi di Parigi

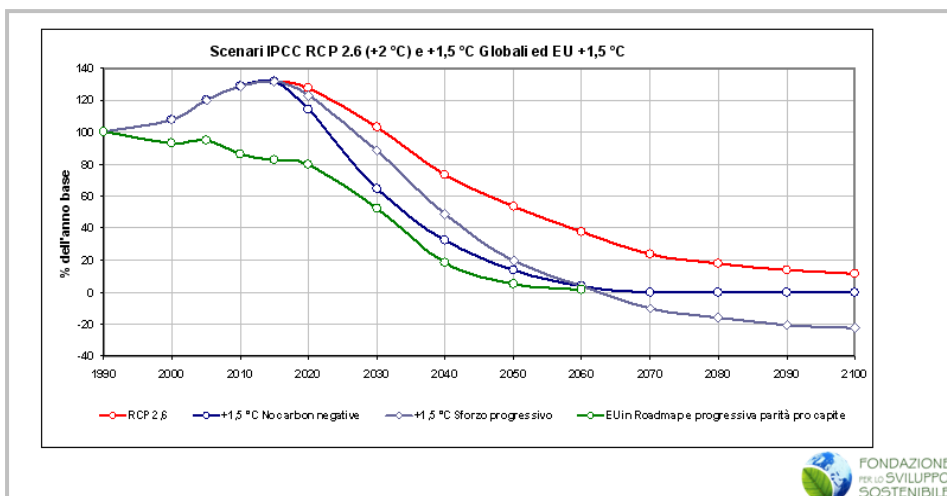


Figura 6. Gli scenari di questo secolo calcolati dalla Fondazione alla ipotesi del contenimento del riscaldamento globale a fine secolo entro 1,5 °C e del conseguente dimezzamento del Carbon Budget

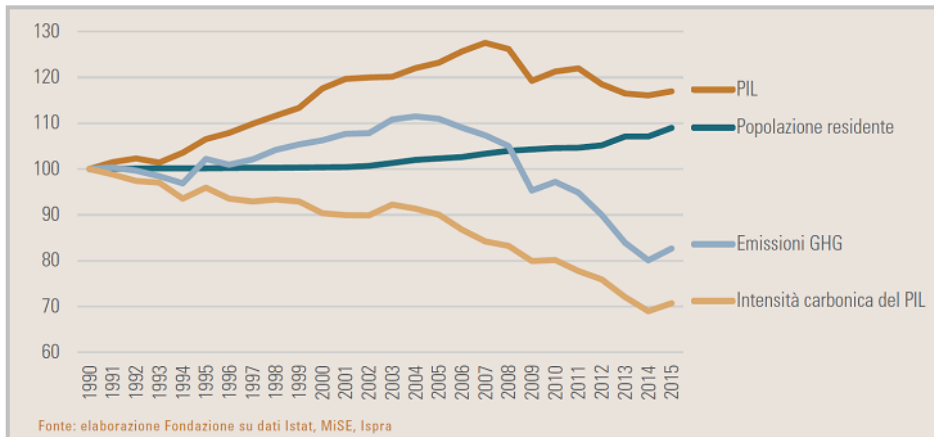


Figura 7. Gli scenari di questo secolo calcolati dal IPCC. Il RCP 2.6 è l'unico coerente con gli obiettivi di Parigi

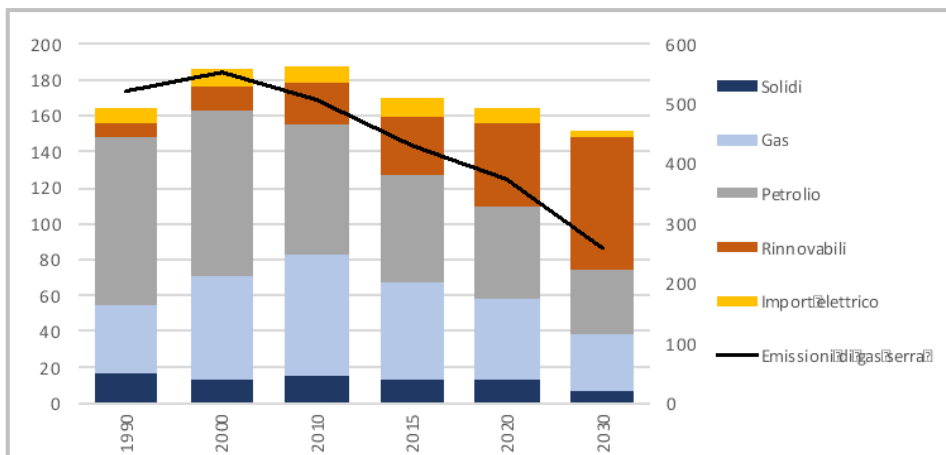


Figura 8. Una nuova SEN 2030 italiana per gli obiettivi di Parigi

# Orientamenti della Cooperazione internazionale per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile

*di Gianfranco Tamburelli, Istituto di Studi giuridici internazionali (ISGI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Responsabile del Progetto di ricerca su: Diritto e Cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali e dello spazio.*

---

## 1. Considerazioni introduttive

L'evolvere degli scenari geopolitici globali con l'emergere di nuove realtà e nuove priorità e il moltiplicarsi degli atti adottati nell'ambito delle Nazioni Unite rendono di grande interesse un'analisi degli attuali orientamenti del diritto e della cooperazione internazionale per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Al riguardo, è da rilevare che il 2015 - anno in cui il mondo aveva concordato di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio stabiliti nel 2000 - è stato un anno ricco di eventi: dall'adozione dell'Agenda di Addis Abeba, a quella degli Obiettivi dello Sviluppo sostenibile, agli Accordi di Parigi sul clima, solo per menzionare i più noti<sup>1</sup>.

In questo lavoro ci proponiamo di valutare la portata di tali atti muovendo da una sia pur essenziale considerazione del quadro giuridico di riferimento, come delineatosi a partire dalla fine degli anni '80 con la conclusione dei lavori della Commissione Brundtland. Si procederà poi all'identificazione di persistenti lacune e principali priorità, anche alla luce della parallela evoluzione della cooperazione internazionale bilaterale e multi-bilaterale nel settore. Cercheremo inoltre di tener conto dell'Enciclica Laudato Si - sulla Cura della Casa Comune del Santo Padre Francesco, della meno nota Risoluzione Harmony with Nature adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e di alcuni altri atti adottati dal G 20<sup>2</sup> e dal Summit dei BRICS<sup>3</sup>.

---

1 Il 2015 è stato anche l'Anno Europeo della Cooperazione, v. <https://europa.eu/eyd2015/it/content/about-2015>.

2 Come è noto, il G 20 comprende un mix delle più grandi economie avanzate ed emergenti del mondo. Membri del G 20 sono Argentina, Arabia Saudita, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Repubblica di Corea, Russia, Stati Uniti, Sudafrica, Turchia e Unione Europea, v. <http://www.g20.org/English/>.

3 Con l'acronimo BRICS vengono indicate cinque grandi economie emergenti - Brasile, Cina, India, Russia e Sudafrica - che comprendono il 43% della popolazione mondiale, con il 30% del PIL mondiale, v. <http://brics2016.gov.in/content/>. Cfr. De Robertis, A., Genesi e sviluppo del

## 2. Il delinearci del quadro giuridico di riferimento

Sul finire del 1987, la Commissione Brundtland adottò un ampio Rapporto che proponeva una dettagliata serie di principi giuridici per la tutela dell'ambiente, tra i quali, in particolare, il principio dello "sviluppo sostenibile", inteso come sviluppo che non intacca significativamente il patrimonio ambientale<sup>4</sup>.

Nel giugno 1992, la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED - UN Conference on Environment and Development) consacrò l'idea che protezione dell'ambiente e crescita economica costituiscono un binomio inscindibile. Tra gli esiti della Conferenza, assumono qui particolare rilievo la Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo, l'Agenda 21 e la Convenzione sulla salvaguardia del clima globale<sup>5</sup>. La Dichiarazione affermò definitivamente il principio cardine dello sviluppo sostenibile e alcuni principi fondamentali a esso correlati, in particolare quello della responsabilità comune ma differenziata degli Stati<sup>6</sup>. L'Agenda 21, contenente centinaia di raccomandazioni rivolte agli Stati, divenne il programma d'azione di riferimento per la comunità internazionale. La Convenzione sulla salvaguardia del clima globale, entrata in vigore il 21 marzo 1994, costituisce tuttora il quadro generale di riferimento nel settore più importante della cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile.

Una valutazione dello stato dell'ambiente e della situazione socio-economica del mondo a seguito degli impegni presi a Rio venne effettuata nel giugno 1997 dalla 19ª Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle NU sullo Sviluppo sostenibile (UN General Assembly on Sustainable Development - UNGASS). L'UNGASS definì un Programma per l'ulteriore attuazione dell'Agenda 21, che si apre con una Dichiarazione d'intenti. I

---

fenomeno BRICS nel sistema internazionale, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, gennaio - marzo 2016, pp. 13-23.

4 WCED (World Commission on Environment and Development), *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations* (adopted by the Experts Group on Environmental Law, June 1986), London, 1987.

5 Gli Atti di Rio sono espressione di un'estensione delle problematiche rilevanti, che si riflette nel cambiamento della stessa denominazione della disciplina della materia, con il passaggio - secondo alcuni studiosi - dal diritto internazionale dell'ambiente al diritto internazionale dello sviluppo sostenibile, vedi Marchisio, S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 581 ss.

6 Vedi Tamburelli, G., *The Principle of Common but Differentiated Responsibility in the International Agreements for the Protection of the Ozone Layer*, in "Ambiente e Cultura" (VII International ICEF Conference), a cura di Cordini, G., Postiglione, A., Napoli, 1999, pp. 503-544, e Berionni Berna, E., *Il "principio della responsabilità comune ma differenziata" e la sua applicazione in materia di cambiamenti climatici*, in *Gazzetta Ambiente*, 2, 2013, pp. 127-143.



lavori dell'UNGASS consolidarono l'ampliamento del principio dello sviluppo sostenibile alla dimensione sociale, delineandone l'attuale configurazione tripartita<sup>7</sup>.

Nel dicembre dello stesso anno venne adottato il Protocollo di Kyoto alla Convenzione sulla salvaguardia del clima globale, che, entrato in vigore nel 2005, definì gli impegni degli Stati per il controllo delle emissioni di gas climalteranti, rimanendo peraltro - soprattutto in ragione dei meccanismi di flessibilità contemplati<sup>8</sup> - ai limiti della soft law.

E' all'inizio del nuovo Millennio che natura e valore giuridico del principio dello sviluppo sostenibile - oggetto di discussione fin dalle prime formulazioni - sfumano sempre più; il principio sembra piuttosto esprimere un ampliamento condiviso approccio etico - politico - filosofico, olistico alle questioni (tutte) concernenti una migliore auspicata futura qualità della vita umana. Quanto al sistema Convenzione - Protocollo in materia di cambiamenti climatici, esso certamente attiva importanti processi di revisione delle politiche industriali e nuove politiche energetiche, ma non porta a una riduzione delle emissioni globali.

Da qui la consapevolezza, come afferma l'Enciclica Laudato Sì - sulla Cura della Casa Comune, del fatto che "benché quel Vertice (Rio '92) sia stato veramente innovativo e profetico per la sua epoca, gli accordi (da esso adottati) hanno avuto un basso livello di attuazione perché non si sono stabiliti adeguati meccanismi di controllo, di verifica periodica e di sanzione delle inadempienze. I principi enunciati continuano a richiedere vie efficaci e agili di realizzazione pratica"<sup>9</sup>.

E non si può non osservare come il principio della responsabilità comune ma differenziata - e gli impegni di cui al Protocollo di Kyoto che su di esso si basavano - non abbia trovato nella prassi gli attesi riscontri.

### 3. Dall'UNGASS al Summit di Rio + 20

Alla Conferenza di Rio e all'UNGASS hanno fatto seguito varie conferenze internazionali, lo sviluppo di sistemi pattizi complessi, l'adozione a tutti i livelli (internazionale, regionale, nazionale, locale) di atti di varia natura giuridica e politica in materia di tutela dell'ambiente e sviluppo

---

7 Vedi Ferrajolo, O., Le Nazioni Unite e lo sviluppo sociale, in Affari Esteri, 1995, p. 230 ss.

8 Cfr. Montini, M., Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1999, p. 133 ss.

9 Testo dell'Enciclica, adottata il 24 maggio 2015, at [http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_it.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf).

sostenibile<sup>10</sup>. Sembra qui sufficiente ricordare la Dichiarazione del Millennio (2000), il Vertice di Johannesburg sullo Sviluppo sostenibile (World Summit on Sustainable Development - WSSD, 2002) e la Conferenza delle NU sullo Sviluppo sostenibile (UN Conference on Sustainable Development - UNCSD, 2012, nota come Rio+20).

Tra gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio affermati nella Dichiarazione, di fondamentale importanza quello di "dimezzare il numero di persone che vivono in condizioni di povertà estrema, di sottoalimentazione e di mancato accesso all'acqua potabile". I Paesi firmatari della Dichiarazione si sono inoltre impegnati a promuovere politiche concrete riguardanti la cooperazione allo sviluppo, a rispettare i principi di un commercio internazionale che tenga conto dei bisogni dei Paesi del Sud del mondo, a ridurre o cancellare il debito dei Paesi più poveri e a effettuare il trasferimento di tecnologie adeguate<sup>11</sup>. Ora, è certamente vero che sono stati conseguiti risultati importanti nella riduzione della povertà estrema<sup>12</sup>, ma la comunità internazionale è rimasta ben lontana dalla realizzazione degli altri obiettivi indicati.

Il Vertice di Johannesburg, tenutosi a un anno dall'attacco alle Torri Gemelle, non riuscì ad andar oltre l'adozione di una Dichiarazione dai toni retorici e di un Piano di Attuazione che estende e diversamente articola impegni già definiti nell'Agenda 21<sup>13</sup>. Dichiarazione e Piano di attuazione pongono comunque in rilievo gli obiettivi prioritari da perseguire: sradicamento della povertà; cambiamento dei modelli di produzione e di consumo; protezione e gestione delle risorse naturali base dello sviluppo economico e sociale. In particolare, il Piano di attuazione definisce il principio di good governance e, nella parte introduttiva e in alcuni settori specifici, riafferma il principio della responsabilità comune ma differenziata. Tale ultimo principio viene peraltro affievolito dall'affermazione del ruolo centrale delle politiche e delle strategie di sviluppo nazionali e dalla persistente opposizione degli Stati Uniti<sup>14</sup>.

In sostanza, l'Agenda 21 rimane il vero riferimento della cooperazione internazionale in materia fino alla Conferenza Rio+20, che affronta due

---

10 Vedi Tamburelli, G., Ambiente (Tutela dell-) (Diritto internazionale), in Enciclopedia Giuridica, Treccani, Roma, 2004.

11 UN General Assembly, Resolution 55/2, A/Res/55/2, 18th September 2000.

12 Cf. Relazione della Commissione al PE e al Consiglio, Relazione annuale 2015 sulle politiche di sviluppo e di assistenza esterna dell'UE e sulla loro attuazione nel 2014 {SWD(2015) 248 final}, COM (2015) 578 final, Bruxelles, 24.11.2015.

13 Il WSSD lanciò inoltre 200 Iniziative volontarie di partnership, v. Tamburelli, G., La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, in Ambiente. Consulenza e pratica per l'impresa, 2003, 1, p. 33 ss., e Tendenze evolutive del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile: la Conferenza di Johannesburg, in Gazzetta Ambiente, 5-6, 2002, pp. 3-22.

14 A Johannesburg gli Stati Uniti hanno ribadito di non accettare alcuna interpretazione del principio della responsabilità comune ma differenziata che implichi un riconoscimento di obblighi internazionali dei Paesi sviluppati o, per altro verso, una diminuzione delle responsabilità dei Paesi in via di sviluppo Report of the WSSD, South Africa, 26 August - 4 September 2002, A/Conf.199/20.

temi principali: (a) come costruire un'economia verde per raggiungere uno sviluppo sostenibile e sollevare le persone dalla povertà, incluse le questioni concernenti il supporto da fornire a tale scopo ai Paesi in via di sviluppo, (b) come migliorare il coordinamento dell'azione internazionale nel settore attraverso il rafforzamento del relativo quadro istituzionale. Ma la Conferenza perviene a stento all'adozione di un documento non vincolante, "The Future We Want", in cui viene ribadito l'impegno a promuovere lo sviluppo sostenibile e vengono richiamati i precedenti piani d'azione (in primis, l'Agenda 21)<sup>15</sup>.

Analizzati così gli atti che hanno segnato tappe fondamentali nell'evoluzione storica del diritto e della cooperazione internazionale in materia di ambiente e sviluppo sostenibile nell'ultimo trentennio, sembra in definitiva che il 2015 si sia aperto con un quadro di riferimento, per quel che riguarda principi e obiettivi, sostanzialmente ancorato agli esiti della Conferenza di Rio nel '92. Nonostante gli impegni (apparentemente) profusi a livello internazionale, ma anche regionale e nazionale, tale diritto e tali politiche continuano ad apparire di modesta effettività e efficacia.

## 4. Finanziamento dello Sviluppo sostenibile

Veniamo ora agli atti indicati nelle premesse di questo lavoro. Anzitutto, nel luglio 2015 si tiene ad Addis Abeba la terza Conferenza delle NU su: Financing for Development, dopo quelle di Monterrey e di Doha.

L'Action Agenda di Addis Abeba si autodefinisce un ambizioso programma che pone richieste significative a bilanci e capacità pubbliche e comporta un accresciuto e più effettivo sostegno internazionale. Nella sezione dedicata in modo specifico alla cooperazione internazionale allo sviluppo, l'Agenda riconosce che la finanza internazionale svolge un ruolo importante nel completare gli sforzi dei Paesi di mobilitare risorse pubbliche a livello nazionale, in particolare nei Paesi più poveri o più vulnerabili con risorse limitate (vedi il Capitolo II, Action Areas, C, International Development Cooperation, p.50)<sup>16</sup>.

Sul punto cruciale dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo - APS (Official Development Assistance - ODA), gli Stati reiterano però solo quanto avevano già riaffermato nel Consensus di Monterrey e nella Dichiarazione di Doha e cioè gli obiettivi stabiliti nel 1980 dall'Assemblea generale delle NU e confermati nel 1992 dall'UNCED. Esprimono infatti la loro preoccupazione per il fatto che molti Paesi sono rimasti al di sotto dei loro impegni<sup>17</sup> e affermano che l'adempimento di tali impegni rimane

---

15 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>.

16 Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, 13-17 July 2015, at:

[http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf).

17 Cf. Minozzi, F., Gli aiuti allo sviluppo, in:

fondamentale; i fornitori di APS confermano l'obiettivo di raggiungere lo 0,7% di APS rispetto al PIL (prodotto interno lordo), nonché quello di destinare ai Paesi meno sviluppati tra lo 0,15% e lo 0,20% dello stesso APS (p. 51).

Come è noto, già il Consensus di Monterrey (2002) aveva riaffermato l'obiettivo, già contenuto nella Risoluzione 35/56 del 5.12.1980 dell'Assemblea generale delle NU e nel Capitolo 33 dell'Agenda 21, e che sarebbe stato da raggiungere entro il 2015, di destinare lo 0,7% del PIL dei Paesi sviluppati all'APS<sup>18</sup>. Allo stesso modo, la Dichiarazione di Doha (2008), nel confermare tutti gli impegni assunti a Monterrey, aveva confermato anche l'impegno a raggiungere lo 0,7% di APS ai Paesi in via di sviluppo entro il 2015 (e almeno lo 0,5% entro il 2010), nonché l'obiettivo destinare tra lo 0,15% e lo 0,20% dell'APS ai Paesi meno sviluppati<sup>19</sup>.

A quasi 40 anni di distanza dall'assunzione da parte dei Paesi sviluppati dei primi impegni relativi all'APS, non si può fare a meno di ritenere che gli stessi Paesi che hanno adottato l'Action Agenda di Addis Abeba siano ben consapevoli di quanto false e teatrali possano suonare queste dichiarazioni. Curioso poi che essi aggiungano di essere incoraggiati a mantenere lo storico impegno da quei pochi Paesi che hanno raggiunto o superato l'obiettivo di destinare lo 0,7% di APS rispetto al PIL ai Paesi in via di sviluppo e quello dello 0,15% - 0,20% di APS rispetto al PIL ai Paesi meno sviluppati, e curioso che essi esortino tutti gli Stati che non hanno raggiunto tali obiettivi (... sé stessi) a intensificare gli sforzi per aumentare il loro APS e a fare sforzi concreti aggiuntivi (?) verso gli obiettivi dell'APS.

L'Agenda riconosce infine l'importanza del conformarsi pienamente agli impegni assunti con gli accordi internazionali, inclusi quelli sui cambiamenti climatici, e dichiara che i Paesi sviluppati si sono impegnati - nel contesto di azioni di mitigazione significative e di trasparenza nell'attuazione - a mobilitare congiuntamente (da un'ampia varietà di fonti) 100 miliardi di \$ l'anno entro il 2020 per rispondere alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo (p. 60).

---

<http://www.quadrantefuturo.it/terra/gli-aiuti-allo-sviluppo.html>, 23 aprile 2013.

18 Report of the International Conference on Financing for Development, Mexico, 18-22 March 2002, UN A/Conf.198/11.

19 "43. To reach their agreed timetables, donor countries should take all necessary and appropriate measures to raise the rate of aid disbursements to meet their existing commitments. We urge those developed countries that have not yet done so to make additional concrete efforts towards the target of 0.7 % of GNP for ODA to developing countries, including the specific target of 0.15 to 0.20 % of GNP for ODA to least developed countries", Doha Declaration on Financing for Development, at:

[http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha\\_Declaration\\_FFD.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf).

## 5. Obiettivi dello Sviluppo sostenibile

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata nell'ottobre 2015, stabilisce un quadro globale per l'eliminazione della povertà e il conseguimento dello sviluppo sostenibile, sulla base degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio proclamati nel 2000<sup>20</sup>. L'Agenda definisce un programma d'azione universale articolato in 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) e 169 obiettivi associati, che richiedono per la loro realizzazione la mobilitazione di tutti i Paesi e di tutte le Parti interessate e che incidono sulle politiche nazionali. Quanto ai mezzi necessari per la sua attuazione (risorse nazionali, finanziamenti privati e APS), essa fa riferimento al Programma d'Azione adottato qualche mese prima a Addis Abeba.

Le Parti riconoscono già nel Preambolo che sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Strettamente collegati a tale finalità centrale dell'Agenda sono i primi due Obiettivi, concernenti rispettivamente il porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo e il porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile. La cooperazione internazionale rafforzata viene contemplata come strumento essenziale per il conseguimento nei Paesi in via di sviluppo e in particolare in quelli meno sviluppati di entrambi gli obiettivi<sup>21</sup>.

E' tuttavia da osservare come nell'Agenda non si trovi alcun riferimento ad una delle principali cause della fame acuta e persistente nel mondo, rappresentata da guerre e conflitti armati<sup>22</sup>. A far registrare i livelli più preoccupanti di insicurezza alimentare sono infatti i Paesi afflitti da instabilità politica; i conflitti armati rendono aleatori i sistemi alimentari, distruggono i mezzi di sostentamento, costringono le persone a fuggire e,

---

20 "This Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity. It also seeks strengthen universal peace in larger freedom" (Preamble); "We are setting out together on the path towards sustainable development, devoting ourselves collectively to the pursuit of global development" (Declaration, The New Agenda, 18), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, UN A/Res/70/1, 21st October 2015, at

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).

21 Vedi obiettivi associati 1.a Garantire una significativa mobilitazione di risorse da una varietà di fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo rafforzata, al fine di fornire mezzi adeguati e prevedibili per i Pvs, in particolare per i Paesi meno sviluppati, ad attuare programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue dimensioni e 2.a Aumentare gli investimenti, anche attraverso una cooperazione internazionale rafforzata, in infrastrutture rurali, servizi di ricerca e di divulgazione agricola, nello sviluppo tecnologico e nelle banche genetiche di piante e bestiame, al fine di migliorare la capacità produttiva agricola nei Pvs, in particolare nei Paesi meno sviluppati.

22 Cf. Protecting the Environment During Armed Conflict. An Inventory and Analysis of International Law, UNEP, 2009, at

[http://www.un.org/zh/events/environmentconflictday/pdfs/int\\_law.pdf](http://www.un.org/zh/events/environmentconflictday/pdfs/int_law.pdf).

in alcuni casi, le lasciano in una situazione di estrema incertezza sulle possibilità di accesso ai beni primari.

La comunità internazionale riconosce poi che “il carattere globale dei cambiamenti climatici richiede la più ampia cooperazione internazionale possibile, finalizzata ad accelerare la riduzione delle emissioni globali di gas serra e ad affrontare l'adattamento agli impatti negativi” (Dichiarazione, 31) e si impegna a “adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze” (Obiettivo 13). Non viene però in rilievo il problema delle migrazioni di massa, che trova proprio nei cambiamenti climatici (e nei conflitti armati) una delle cause principali<sup>23</sup>.

La lista degli Obiettivi si conclude - non a caso - con quello di rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile (17). L'Agenda non comporta però di per sé alcun avanzamento sulla strada di un diritto e di politiche per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile più efficaci e non contiene indicazioni su nuovi strumenti per assicurare effettività all'azione volta alla realizzazione degli obiettivi enunciati.

## 5.6 Gli Accordi di Parigi

All'adozione dell'Agenda d'Azione di Addis Abeba e degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile ha fatto seguito, come rilevato, la firma dell'Accordo di Parigi sul clima<sup>24</sup>, avvenuta in occasione della 21<sup>a</sup> sessione annuale della Conferenza delle Parti (CoP - Conference of the Parties) alla Convezione sulla salvaguardia del clima globale (29 novembre - 13 dicembre 2015).

Le Parti riconoscono nel Preambolo - ma non è certo la prima volta - che stili di vita sostenibili e modelli sostenibili di consumo e di produzione svolgono un ruolo importante nell'affrontare i cambiamenti climatici e riconoscono la priorità fondamentale di salvaguardare la sicurezza alimentare e porre fine alla fame. Esse dichiarano quindi di voler rafforzare la risposta globale alla minaccia del cambiamento climatico nel contesto

---

23 “Estimates have suggested that between 25 million to one billion people could be displaced by climate change over the next 40 years. .. Although experts have dismissed such figures as, at best, “guesswork” these statistics have helped to focus policy makers’ attention on the likely implications of climate change on migration. Despite the lack of precise figures, there is now little doubt that parts of the earth are becoming less habitable due to factors such as climate change, deterioration of agricultural lands, desertification, and water pollution”, Introduction and Overview: Enhancing the Knowledge Base, by Laczko, F., Aghazarm, C., in Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, International Organization for Migration, 2009, [http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_and\\_environment.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf).

24 Per il testo, v.

[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf).

dello sviluppo sostenibile e degli sforzi di sradicare la povertà (Articolo 2,1).

Obiettivi fondamentali dell'Accordo sono: a) il mantenimento dell'incremento della temperatura media globale sotto i 2 gradi centigradi, ponendo in essere sforzi per limitare tale incremento a 1,5 gradi al di sopra dei livelli pre-industriali e riconoscendo che questo ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico; b) l'incremento della capacità di adattamento agli impatti avversi; c) l'impiego di flussi finanziari coerenti con un percorso verso basse emissioni di gas serra e uno sviluppo resistente ai cambiamenti climatici<sup>25</sup>.

L'Accordo peraltro non formula veri obblighi giuridici delle Parti e lo stesso Articolo 2, 2, stabilisce che esso sarà implementato secondo equità e in modo da riflettere il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali. Si tratta di un richiamo di principi che, se pure può suscitare interesse e curiosità soprattutto per il non usuale richiamo all'equità nella norma che definisce gli obblighi generali delle Parti, lascia ampio spazio alla discrezionalità degli Stati nel determinare le condotte individuali corrispondenti agli impegni assunti.

I Paesi sviluppati si sono peraltro impegnati (come previsto nell'Agenda d'Azione) a investire 100 miliardi ogni anno a favore dei Paesi in via di sviluppo. Solo la prassi attuativa consentirà di verificare in che misura questa cifra - da molti ritenuta insufficiente - verrà effettivamente mobilitata, ma i precedenti (vedi impegni APS) non inducono certo a ottimismo.

Come è stato a nostro avviso correttamente osservato, con l'Accordo di Parigi si crea l'illusione di un modello di governance del mutamento climatico, sapendo che questo non corrisponde alla verità<sup>26</sup>. L'interesse ambientale è stato ancora una volta sacrificato a quello economico, vuoi per il carattere fievole della volontà politica, vuoi per il difetto di credibilità e carisma delle stesse leadership politiche.

E' poi da notare che, mentre la Decisione della COP sull'adozione dell'Accordo richiedeva al Comitato esecutivo del Meccanismo internazionale di Varsavia<sup>27</sup> di costituire una Task Force e di coinvolgere, se del caso, organismi esistenti e gruppi di esperti per l'elaborazione di raccomandazioni volte a definire approcci integrati per evitare, ridurre al minimo e affrontare gli spostamenti dovuti agli impatti negativi dei

---

25 Falcone, M., Accordo di Parigi sul clima. Pro e contro del compromesso raggiunto dalla COP 21, in *SudinEuropa*, marzo 2016, pp.11-12.

26 Postiglione, A., Accordo di Parigi sul clima del 2015, in *Lexambiente.it*, 2016, at <http://www.lexambiente.com/materie/ambiente-in-genero/188-dottrina188/11997-ambiente-in-genero-accordo-di-parigi-sul-clima-del-2015.html>.

27 Meccanismo istituito nel 2013 per supportare le popolazioni più vulnerabili e mettere a punto delle misure per far fronte alle perdite e ai danni associati agli impatti del cambiamento climatico nei Pvs, cf. Caminiti, N. M., La Motta, S., Conferenza ONU di Varsavia sui cambiamenti climatici: alcuni progressi, pochi impegni, <http://www.enea.it/it/pubblicazioni/EAI/anno-2013/n-6-novembre-dicembre-2013/conferenza-onu-di-varsavia-sui-cambiamenti-climatici-alcuni-progressi-pochi-impegni>.

cambiamenti climatici (p. 50)<sup>28</sup>, la controversa questione dei migranti climatici non è contemplata nell'Accordo <sup>29</sup>.

L'Accordo entrerà in vigore una volta ratificato **da almeno 55 Paesi che rappresentino almeno il 55% delle emissioni globali di gas serra**<sup>30</sup>. Quanto al monitoraggio e al controllo degli impegni assunti, l'Articolo 15 istituisce solo un meccanismo per facilitare l'attuazione e promuovere la conformità con le disposizioni dell'Accordo; in particolare, un comitato di esperti che dovrà prestare "particular attention to the respective national capabilities and circumstances of Parties" e presenterà rapporti annuali alla CoP.

## 7. L'attuale quadro giuridico

Svolta questa breve analisi dei più rilevanti tra gli atti adottati in ambito NU nel 2015, sembra utile osservare come sia diffuso il convincimento - a tutti i livelli - relativo all'insostenibilità delle tendenze attuali: l'umanità sarebbe di fronte a "a closing window of opportunity to effect meaningful change in Humanity's trajectory"<sup>31</sup>.

Se questo convincimento è corretto, è evidente l'importanza del fondamento etico delle scelte possibili e questo riporta l'attenzione all'Enciclica *Laudato Si* - sulla Cura della Casa Comune, che - adottata in febbraio - ha aperto l'anno in considerazione. E non sorprende che la menzionata Risoluzione dell'Assemblea Generale delle NU su: *Harmony with Nature*<sup>32</sup>, con cui invece l'anno si chiude, abbia anch'essa un valore

---

28 Proposal by the President, Draft decision / CP.21, UN FCCC/CP/2015/L.9, 12 December 2015

(<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/I09.pdf>).

29 V. Sindico, F., *A Story of 2.0 Texts and the Landing of the Paris Agreement*, Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance, Working Paper 3/2015, at:

[https://www.strath.ac.uk/media/faculties/hass/law/scelg/WORKING\\_PAPER\\_3\\_MERGED.pdf](https://www.strath.ac.uk/media/faculties/hass/law/scelg/WORKING_PAPER_3_MERGED.pdf)

30 In occasione del G 20 tenutosi a Hangzhou (Cina) a inizio settembre 2016, USA e Cina, responsabili insieme del 38% delle emissioni di gas serra del mondo, hanno accelerato la loro ratifica e ormai sono numerosi i Paesi che hanno ratificato (27 - dato aggiornato al 12 settembre 2017 -, che rappresentano il 39,08% delle emissioni globali di gas serra), cf.:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en).

Per quel che riguarda l'Italia, il Disegno di legge di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi (Atto Camera n. 4079 presentato il 10 ottobre 2016) è - al momento in cui si scrive - in corso di esame in Commissione.

31 Theme of the IUCN Congress 2016 Planet at the Crossroads, at:

<http://iucnworldconservationcongress.org/fr/node/350>

32 Resolution no. 70/208, 22nd December 2015, A/RES/70/208, 17th February 2015.



essenzialmente etico. La Risoluzione invita infatti gli Stati a rafforzare le conoscenze per avanzare verso una concettualizzazione olistica dello sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni "to identify different economic approaches that reflect the drivers and values of living in harmony with nature".

Questi atti esprimono la consapevolezza - basata su una pluridecennale esperienza - del fatto che i progressi nelle conoscenze scientifiche e la definizione di una 'filosofia' dello (e approccio olistico allo) sviluppo sostenibile non consentono di per sé un superamento dei limiti di effettività e efficacia delle politiche e del diritto internazionale in materia<sup>33</sup>.

Epperò sarebbe ingenuo riporre grandi speranze o attribuire straordinario valore innovativo a Enciclica papale e Risoluzione ONU. L'Enciclica si pone infatti in una linea di continuità e richiama una serie di atti che l'hanno preceduta, dalla Lettera apostolica del 14 maggio 1971 di Papa Paolo VI, che si riferì alla problematica ecologica presentandola come una crisi che è "una conseguenza drammatica" dell'attività incontrollata dell'essere umano (21: AAS 63, 1971, 416-417), all'Enciclica Centesimus Annus del 1° maggio 1991, in cui San Giovanni Paolo II affermò che ogni aspirazione a curare e migliorare il mondo richiede di cambiare profondamente gli "stili di vita, i modelli di produzione e di consumo, le strutture consolidate di potere che oggi reggono le società" (38: AAS 83, 1991, 841), al Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede dell'8 gennaio 2007, in cui Benedetto XVI rinnovò l'invito a "eliminare le cause strutturali delle disfunzioni dell'economia mondiale e a correggere i modelli di crescita che sembrano incapaci di garantire il rispetto dell'ambiente" (10 AAS 99, 2007, 73).

Quanto alla Risoluzione dell'A.G., essa appare in realtà più povera di contenuti rispetto a una serie di altre dichiarazioni e risoluzioni adottate dall'Assemblea stessa, a partire dalla Carta Mondiale della Natura del 1982, richiamate nel preambolo<sup>34</sup>.

D'altra parte, la prima prassi internazionale del 2016 non introduce elementi di novità. Gli Stati partecipanti al Summit del G 20 tenutosi a

---

33 "To create a stronger culture of conservation, we need to look beyond mere technical means. The values and wisdom of indigenous peoples, elders, and the world's rich faith and spiritual communities offer a deeper understanding of our connections with nature, and help inform the necessary transformational changes in the financial, technological, industrial, governance and regulatory systems of our societies", Cultivating a Culture of Conservation, Linking Spirituality, Religion, Culture and Conservation, The Opportunities Identified by the Congress, in Navigating Island Earth - The Hawai'i Commitments, adopted at the IUCN World Conservation Congress on: 'Planet at the Crossroads' (1-10 September 2016), at: [http://www.wetropics.gov.au/site/user-assets/docs/h-en\\_navigating-island-earth-hawaii-commitments\\_final.pdf](http://www.wetropics.gov.au/site/user-assets/docs/h-en_navigating-island-earth-hawaii-commitments_final.pdf)

34 Vedi in particolare la Risoluzione n. 63/278 del 22.04.2009, che ha designato il 22 aprile come International Mother Earth Day, e le Risoluzioni n. 64/196 del 21.12.2009, n. 65/164 del 20.12.2010, n. 66/204 del 22.12.2011, n. 67/214 del 21.12.2012, n. 68/216 del 20.12.2013, nonché la Risoluzione n. 69/224 del 19.12.2014 su: Harmony with Nature.

Hangzhou hanno infatti dichiarato di essere determinati a promuovere “*an innovative, invigorated, interconnected and inclusive world economy to usher in a new era of global growth and sustainable development*”, tenendo conto dell’Agenda d’Azione di Addis Abeba, dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile e dell’Accordo di Parigi<sup>35</sup>.

Ora, pur nella consapevolezza che non è realistico pensare di poter intervenire su politiche e diritto indipendentemente da visione e valori etici, sembra opportuna una specifica riflessione sul diritto ambientale. Al riguardo - su un piano generale - una delle principali lacune dell’attuale quadro giuridico sta a nostro avviso nella separazione tra diritto applicabile in tempo di pace e problematiche concernenti la tutela dell’ambiente e la lotta alla fame in tempo di guerra e/o in aree instabili, in presenza di conflitti irrisolti o di elevati rischi di conflitto<sup>36</sup>.

Militarizzazione, guerra e conflitti armati sono parte dell’attuale scenario delle relazioni internazionali e danneggiano pesantemente l’ambiente, spesso oltre il punto di recupero. Le controversie sulle risorse naturali sono a loro volta una delle maggiori cause di conflitto e i flussi finanziari generati dal commercio di talune risorse (come diamanti, legname, avorio, etc.) alimentano i conflitti stessi<sup>37</sup>.

Opportunamente, quindi, la Commissione del diritto internazionale delle NU nel 2013 ha posto tra le sue tematiche di lavoro quella della Protection of the Environment in Relation to Armed Conflict<sup>38</sup>.

Problemi collegati, e rispetto ai quali è pure da registrare un grave ritardo nella definizione di risposte, sono poi (a) quello delle migrazioni dovute a

---

35 Essi hanno inoltre assunto l’impegno di assicurare che “no one is left behind in our efforts to eradicate poverty, achieve sustainable development and build an inclusive and sustainable future for all”. G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development, G20 Leaders’ Communiqué Hangzhou Summit, 4-5 September 2016, at:

[http://www.g20.org/English/Dynamic/201609/t20160906\\_3396.html](http://www.g20.org/English/Dynamic/201609/t20160906_3396.html).

36 Secondo la Commissione del Diritto Internazionale delle NU, “armed conflict” means a situation in which there is resort to armed force between States or protracted resort to armed force between governmental authorities and organized armed groups, vedi Draft Articles on the Effects of Armed Conflicts on Treaties, with Commentaries, 2011, at:

[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_10\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_10_2011.pdf).

37 “Unlike many of the other consequences of armed conflict, environmental harm may be long-term and irreparable and has the potential to prevent an effective rebuilding of the society, destroy pristine areas and disrupt important ecosystems”, ILC sixty-sixth session, Geneva, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2014, Preliminary Report on the Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts, submitted by Marie G. Jacobsson, Special Rapporteur, A/CN.4/674 - 30 May 2014, at: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/674>.

38 Per il testo del progetto di disposizioni introduttive e di principi provvisoriamente adottato dal Comitato di redazione, v. Statement of the Chairman of the Drafting Committee, Mathias Forteau, 30 July 2015, ILC, sixty-seventh session. Geneva, 4 May-5 June, 6 July-7 August 2015,

[http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/statements/2015\\_dc\\_chairman\\_statement\\_peac.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/statements/2015_dc_chairman_statement_peac.pdf&lang=EF).

conflitti armati o a catastrofi ambientali e cambiamenti climatici (che a loro volta sono causa di significativi impatti ambientali e ulteriori conflitti), e (b) quello dell'aiuto alimentare nelle aree di conflitto.

Quanto alle migrazioni ambientali, abbiamo già rilevato come l'Accordo di Parigi rappresenti un'occasione persa. Quanto all'aiuto alimentare nelle aree di conflitto, ci si può qui limitare a osservare come la Convenzione sull'Assistenza alimentare (Food Assistance Convention), adottata a Londra il 25 aprile 2012 e entrata in vigore il 1° gennaio 2013, costituisca solo un strumento di riferimento per le attività dei Paesi donatori<sup>39</sup> e non risulti di alcuna utilità nelle situazioni indicate<sup>40</sup>.

## 8. Notazioni sull'evolvere della cooperazione bilaterale e multi-bilaterale

Considerati orientamenti, priorità e lacune della cooperazione multilaterale, passiamo ora ad alcune notazioni sull'evoluzione - nel ventennio che segue l'UNGASS - dell'organizzazione, dell'approccio metodologico, delle modalità operative, degli obiettivi della cooperazione bilaterale e multi-bilaterale in materia di ambiente e sviluppo sostenibile.

Al riguardo è anzitutto da osservare che viene rivisto il rapporto tra Paese donatore e Paese beneficiario, nel senso che viene superato il concetto di dipendenza del secondo dal primo e affermato invece un rapporto più paritetico. Il Paese beneficiario - di cui si riconosce (almeno in teoria) la piena autonomia nell'elaborare le proprie strategie di sviluppo - viene definito "partner". Il Paese donatore dovrebbe intervenire a sostegno delle strategie definite dal Paese beneficiario e nella realizzazione - sulla base della condivisione degli obiettivi e delle responsabilità - dei conseguenti progetti. In altri termini, viene riconosciuto il principio della "ownership democratica", che trasforma la cooperazione da semplice aiuto esterno, effettuato sul piano economico, in collaborazione interattiva tra i due Paesi (o gruppi di Paesi o altre istituzioni)<sup>41</sup>.

---

39 In base all'Articolo 12, la Convenzione è aperta alla firma di 36 Stati. Al momento, ne sono Parti l'Australia, l'Austria, il Canada, la Danimarca, la Finlandia, il Giappone, il Lussemburgo, la Federazione Russa, la Slovenia, la Spagna, la Svezia, la Svizzera, gli Stati Uniti. L'Italia, che è tra gli Stati menzionati dall'Articolo, non ha né firmato né ratificato la Convenzione

([https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XIX-48&chapter=19&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XIX-48&chapter=19&lang=en)).

40 Vedi TAMBURELLI, G., *Food Aid to Conflict Affected Populations. WFP Emergency Operations - The Case of Eastern Ukraine*, in Proceedings of the National Aviation University of Kyiv, North America, 67, Jun. 2016.

41 Cf. Linee Guida per la Cooperazione Italiana sulla Democratic Ownership, secondo cui il principio di ownership democratica "impone una trasformazione della

L'organizzazione stessa della Cooperazione dei vari Paesi muta per rispondere meglio alle esigenze di reperimento di mezzi finanziari e a quelle poste dalle nuove dinamiche d'intervento. In alcuni casi, viene a tal fine creata, a latere della struttura ministeriale competente, un'Agenzia ad hoc per la Cooperazione allo Sviluppo<sup>42</sup>. Un altro aspetto innovativo è rappresentato dall'intensificarsi delle attività di enti e istituzioni diverse dallo Stato centrale. Queste iniziative, che pur testimoniano un accresciuto interesse e un aumento di sensibilità, pongono l'esigenza di definire strategie comuni ai vari livelli. Da qui la definizione di nuovi meccanismi di coordinamento tra i vari soggetti attivi: Stato, Regioni, enti locali di varia natura<sup>43</sup>.

Rimangono, peraltro, limiti evidenti quanto alla trasparenza degli interessi effettivamente in gioco, al coordinamento degli interventi delle varie Cooperazioni nazionali (e di fondazioni, ONG e altri soggetti privati) nel Paese beneficiario, alle condizioni del trasferimento di risorse finanziarie, al carattere delle tecnologie trasferite, al monitoraggio della conformità degli interventi realizzati rispetto ai programmi concordati e alle effettive esigenze dei beneficiari.

Ciò precisato, si può rilevare come le nuove strategie mirino a dare spazio a progetti interdisciplinari, di grande respiro e con un impatto duraturo e prevedano il coinvolgimento della società civile dei Paesi interessati, quali attori essenziali della crescita. Può essere utile notare al riguardo la particolare attenzione che la UE dedica alle Università attraverso il Programma Erasmus<sup>44</sup>. Anche la Cooperazione italiana riconosce alle

---

visione tradizionale di cooperazione, che, da aiuto meramente esterno diviene frutto della collaborazione tra Paese donatore e Paese partner, sia tramite il sostegno delle strategie individuate dal beneficiario stesso, che col coinvolgimento, nel processo di sviluppo, della società civile dei due Paesi, quale attore essenziale della crescita", Delibera n. 167 dell'8 novembre 2010, Ministero Affari Esteri - Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, at

[http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-11-29\\_LineeGuidaDemocraticOwnership.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-11-29_LineeGuidaDemocraticOwnership.pdf).

42 Vedi, da ultimo, la nuova Legge italiana contenente Disciplina generale sulla Cooperazione internazionale allo sviluppo è stata adottata l'11 agosto 2014 (n. 125), in GU n. 199 del 28 agosto 2014.

43 Il Governo italiano si è mosso con l'obiettivo di condurre i progetti sostenuti dalle Regioni e dagli Enti locali all'interno delle strategie e delle priorità definite in sede nazionale e internazionale e, al tempo stesso, di valorizzarle. Oggi la c.d. cooperazione decentrata, gestita dalle Regioni e dagli Enti Locali (REL), viene condotta di concerto con la DGCS del MAE, cf. [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11743&Itemid=478](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=11743&Itemid=478).

44 Vedi il Regolamento UE n. 1288 del PE e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il Programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, che dovrebbe assumere una forte dimensione internazionale, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione superiore, anche la fine di "favorire la comprensione tra i popoli e contribuire allo sviluppo sostenibile dell'istruzione superiore nei paesi partner, così come al loro sviluppo socioeconomico più in generale", Preambolo (8), in GU CE L 347 del 20.12.2013. Vedi anche la Decisione n. 1298/2008/CE del PE e del Consiglio del 16

università il compito insostituibile di diffondere i valori della solidarietà e della cooperazione internazionale, educando le nuove generazioni alla responsabilità sociale e alla comprensione delle politiche internazionali, e quello di promuovere le relazioni tra gli istituti di alta formazione e di ricerca al servizio della pace e dello sviluppo<sup>45</sup>.

Di questa evoluzione si trova traccia nel Piano d'Azione sull'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile adottato dal G 20, dove si afferma che il contributo del G 20 all'attuazione dell'Agenda avrà tra i suoi fondamentali principi guida quello di supportare partnership internazionali per lo sviluppo che impegnino i governi, il settore privato, la società civile, il mondo accademico e le organizzazioni internazionali<sup>46</sup>.

Ancora più interessante è che - con l'emergere dei BRICS e di altri Paesi sulla scena delle relazioni politiche e economiche internazionali - va modificandosi la stessa linea di distinzione tra Paesi donatori e Paesi beneficiari. In particolare, i Paesi BRICS sono ormai attori importanti della cooperazione a livello globale e/o regionale e iniziano voler svolgere un ruolo anche in modo coordinato. La Cina, ad esempio, ha prestato supporto a oltre 120 Paesi in via di sviluppo nelle attività volte al conseguimento degli Obiettivi del Millennio (MDGs) e si è impegnata a supportarli ora nell'attuazione dell'Agenda 2030; il Sudafrica utilizza il suo Fondo per rinascita africana e la cooperazione Internazionale (African Renaissance and International Cooperation Fund - ARF) per sostenere i Paesi in via di sviluppo e si è impegnato a continuare a contribuire alla soluzione di esigenze del continente africano (ARF)<sup>47</sup>.

Nella Dichiarazione adottata a Ufa il 9 luglio 2015 in occasione del loro VII Summit, i Paesi BRICS hanno inoltre affermato di essere impegnati a rafforzare ulteriormente e sostenere la cooperazione Sud-Sud, pur sottolineando che tale cooperazione non è un sostituto, ma piuttosto un complemento alla cooperazione Nord-Sud, che rimane il principale canale della cooperazione internazionale allo sviluppo<sup>48</sup>. Di notevole interesse, infine, lo Statement adottato dal primo meeting ufficiale dei Ministri

---

dicembre 2008, che istituì il precedente Programma d'azione Erasmus Mundus 2009-13, in particolare il Preambolo (9), in GU UE L 340 del 19.12.2008.

45 E' in questo quadro che si colloca la collaborazione tra la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) e il MAE - DGCS, "volta all'identificazione di un rinnovato modello accademico di cooperazione allo sviluppo e alla pace, che valorizzi il ruolo dell'Università nella formazione delle risorse umane e la sua missione sociale", at:

<https://www.crui.it/home-ri/cooperazione-accademica/cooperazione-allo-sviluppo.html>.

46 V. High Level Principles on the Implementation of the 2030 Agenda, in G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development, cit.

47 Il Fondo è stato istituito dalla legislazione volta a rafforzare la cooperazione tra il Sudafrica e altri Paesi, in particolare i Paesi africani, attraverso la promozione della democrazia; del buon governo; la prevenzione e la risoluzione dei conflitti; lo sviluppo socio economico e l'integrazione; l'assistenza umanitaria; lo sviluppo delle risorse umane, v. G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development, cit.

48 See at:

[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1282066.html](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1282066.html).

dell'Ambiente dei Paesi BRICS, riunitosi a Mosca il 22 aprile 2015, in cui i Ministri partecipanti hanno dichiarato di condividere "the common aspiration that the effective implementation and promotion of an economically, socially and environmentally sustainable future is essential to achieve our overarching priority of poverty eradication"<sup>49</sup>.

## 9. Osservazioni conclusive

Passando ora a trarre alcune essenziali conclusioni, l'analisi svolta sembra evidenziare un diritto internazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile sostanzialmente fermo, sul piano dei principi e delle norme a carattere generale, al quadro delineatosi nell'ultimo decennio del secolo scorso, e cioè alla Conferenza di Rio del '92 e all'UNGASS del '97.

La Dichiarazione del Millennio non ha introdotto novità rilevanti. Il Vertice di Johannesburg del 2002 si è tenuto in un momento in cui il tema ambientale aveva perso posizioni nell'agenda delle questioni prioritarie a livello internazionale. La Conferenza Rio+20 ha a stento evitato di concludersi con un nulla di fatto. L'Agenda di Addis Abeba, gli Obiettivi dello Sviluppo sostenibile e gli Accordi di Parigi sul clima non comportano - come notato - alcun sostanziale avanzamento.

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo è rimasto ben al di sotto degli impegni formalmente assunti dagli Stati. Visione e approccio metodologico della cooperazione bilaterale e multi-bilaterale si sono evoluti, ma i risultati sono rimasti ben lontani da aspettative e aspirazioni.

In definitiva, l'azione in materia ambientale - pur essendo a tutti i livelli aumentato il grado di conoscenza e consapevolezza dei problemi - non è affatto tra le priorità dell'agenda internazionale. Crisi economica, rischi finanziari, conflitti armati di varia natura, gravità e estensione, terrorismo, emigrazione sono tutti temi che di fatto sovrastano le preoccupazioni ambientali, le quali peraltro si ripropongono con forza al verificarsi di nuovi disastri causati da attività umane o da fenomeni naturali di grande portata.

In questo contesto, è legittimo chiedersi se ci si trovi ancora in una fase di evoluzione del diritto e delle politiche ambientali o piuttosto in una fase di stasi o di involuzione. A nostro avviso, se sul piano dell'elaborazione concettuale, degli approcci metodologici, del diritto siamo in una fase di stasi, sul piano della volontà politica e della coerenza tra dichiarazioni e condotte siamo, da tempo, in una fase di involuzione, evidenziata dalla mancanza di vere aspettative e dallo scetticismo diffuso che accompagna negoziati e negoziatori internazionali. Involuzione che è da retrodatare all'inizio del Millennio, al sostanziale fallimento del WSSD del 2002, agli

---

49 See at:

<http://www.brics.utoronto.ca/docs/150422-environment.html>.

anni di crisi del diritto internazionale e del multilateralismo che hanno fatto seguito all'attentato alle Torri Gemelle.

Abbiamo d'altronde già sottolineato l'esigenza di un'approfondita riflessione e di un'intensificazione degli sforzi sulle questioni concernenti conflitti armati, migrazioni ambientali, assistenza alimentare, nonché sul possibile ruolo del diritto nel perseguimento di finalità di ripristino o di promozione di un (nuovo) rapporto / equilibrio tra uomo e natura.

Secondo la più importante delle organizzazioni internazionali non-governative operanti nel settore, la IUCN, di fronte a enormi forze di trasformazione come il cambiamento climatico e alla drammatica disuguaglianza socio-economica in tutto il mondo, ci sarebbero tuttavia scelte politiche, economiche, culturali e tecnologiche credibili e accessibili che possono promuovere il benessere generale in modo da favorire e persino migliorare le risorse naturali del nostro pianeta<sup>50</sup>.

In questa direzione, che riteniamo esser forse l'unica possibile, appaiono molto interessanti le conclusioni formulate dal Meeting dei Senior Officials BRICS responsabili dell'assistenza internazionale allo sviluppo, tenutosi a Mosca il 7 dicembre 2015, i cui partecipanti hanno considerato "the humanitarian assistance and emergency response" come "the most promising spheres of cooperation"<sup>51</sup>.

Pur non riponendo grande fiducia in un comunità internazionale incapace - salvo rare eccezioni - di porre in essere un'azione efficace di contrasto rispetto ai grandi problemi ambientali che si trova a fronteggiare, l'approccio pragmatico della IUCN e l'individuazione delle priorità effettuata dai BRICS sembrano largamente condivisibili e avere il merito di consentire la realizzazione - almeno in presenza di circostanze non ostative - di iniziative anche di grande portata.

---

50 IUCN Programme 2017-2020 - Draft 2 May 2016, Congress Document WCC-2016-2.1/1-Annex 1, 1st June 2016, at:

<https://portals.iucn.org/docs/2016congress/EN/WCC-2016-2.1-1-Annex%201%20IUCN%20Programme%202017-2020.pdf>.

51 I partecipanti hanno sottolineato l'importanza del concetto di solidarietà reciproca e rispetto della sovranità degli Stati, e delle priorità di sviluppo dei Paesi partner, The BRICS Handover Report: 2015-2016, From Russia as Current Chair of BRICS and Host of the 7th BRICS Summit in 2015 to India as the Incoming Chair of BRICS and Host of the 8th BRICS Summit in 2016, 57, Moscow, at:

[http://www.mid.ru/documents/10180/2075330/e-BRICS%28eng%29\\_a4\\_v5.pdf/00912e09-902f-481d-9d47-714a7f252854](http://www.mid.ru/documents/10180/2075330/e-BRICS%28eng%29_a4_v5.pdf/00912e09-902f-481d-9d47-714a7f252854)

# Cambiamenti Climatici, ambiente e salute

*di Aldo Di Benedetto, Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria*

---

## ABSTRACT

I cambiamenti climatici possono diventare la più grande minaccia del ventunesimo secolo; si prevedono due miliardi di persone esposte a piogge violente e più di un miliardo esposto a inondazioni con conseguenti gravi pericoli per la salute umana e la vita delle popolazioni. Inoltre, bisogna considerare gli effetti indiretti dovuti alla perdita di risorse e beni primari, all'insorgere d'instabilità economica e alla potenziale insorgenza di conflitti, con conseguenze sulla sicurezza sociale, che influenza anche i considerevoli fenomeni migratori in atto.

Gli ultimi decenni hanno fornito ampie prove d'impatto dei cambiamenti climatici sull'ecologia dei microbi, vettori e serbatoi animali d'infezioni. Sussiste, infatti, una stretta correlazione tra instabilità climatiche e alterazioni degli equilibri eco-sistemici, con frammentazione degli habitat e perdita di biodiversità, in cui piante, animali e vettori microbici vengono a trovarsi in ambienti altrimenti improbabili, tali da alimentare la crescita di specie aliene, portatrici di malattie anche verso l'uomo. Al riguardo si possono citare numerosi eventi epidemici degli ultimi decenni, alcuni dei quali a diffusione anche pandemica, che hanno interessato sia l'uomo che gli animali: Bluetongue, malattia di Lyme, SARS, Chikungunya e da ultimo Zika. Le alterazioni degli habitat trasformano la numerosità dei siti riproduttivi dei vettori accentuando l'esposizione verso l'ospite.

Generalmente, l'impatto dei cambiamenti climatici determina un processo d'iterazione, in cui il trasporto, il commercio, le migrazioni, l'urbanizzazione, i conflitti, lo sviluppo del territorio, l'erosione del suolo, l'uso irrazionale delle risorse idriche e di combustibili fossili esercitano un'influenza sulla salute umana, sulla morbilità e sulla mortalità, ma nessuno di questi fattori agisce da solo.

Fortemente sentita è l'esigenza di perseguire la lotta ai cambiamenti climatici come priorità strategica e di accelerare la transizione a livello globale verso un'economia resiliente e a basso contenuto di carbonio. E' necessario intensificare gli sforzi per fronteggiare le interrelazioni tra clima, risorse naturali, e prosperità, considerato che il cambiamento climatico ha il potere di amplificare le minacce. L'Accordo di Parigi 2015 riconosce la cooperazione come elemento importante per rafforzare gli approcci necessari a limitare le perdite e i danni causati dal riscaldamento climatico. Pertanto, si rende imprescindibile la realizzazione di adeguati sistemi di allerta, di sorveglianza, di valutazione e gestione dei rischi.



# Cambiamenti Climatici e Impatto Sulle Malattie Allergiche e Respiratorie

*di Vincenzo Patella, Centro Aziendale per la cura delle Malattie Allergiche e Immunologiche gravi, Ospedale di Battipaglia, ASL Salerno, Scuola di Specializzazione in Allergologia e Immunologia Clinica, Università degli Studi Federico II, Napoli, Italia*

---

## 1. Introduzione

Come è noto l'impatto del riscaldamento globale sulla salute umana è indicato in diversi rapporti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), nel quale vengono specificati che le maggiori preoccupazioni provengono dal fatto che tale fenomeno è associato ad un aumento della concentrazione dell'inquinamento atmosferico. Recentemente, anche nell'ultima relazione dell'Agenzia europea per l'ambiente, è possibile leggere che fino al 96% della popolazione urbana dell'Unione Europea è esposta a concentrazioni di particolato di polveri sottili superiori alle linee guida fornite dall'OMS. All'inquinamento legato alle emissioni in atmosfera di residui della combustione da idrocarburi, vi è anche la formazione di particelle dovute ad un aumento della temperatura globale, nonché la presenza di gas ozono legato all'irraggiamento solare che vanno a costituire una miscela di particolato nell'atmosfera detta PM. Tuttavia, in realtà il PM ambientale è una miscela di particelle eterogenee, generate da processi diversi con dimensioni variabili da 2,5 a 10 micron, la frazione di particolato con PM di 2,5 micron è denominato anche con il termine di particelle fini, mentre la frazione di particolato con PM al di sotto di 0,1 micron sono dette anche particelle ultrafini. Quest'ultime sono anche esse costituite da una composizione chimica variabile ma ovviamente hanno un comportamento atmosferico più volatile. Va inoltre osservato che, sebbene la frazione ultrafine rappresenta meno dell'1% della massa di particolato, è quella sospettata di provocare maggiori danni sulla popolazione esposta. Questa miscela di particolato, raggiungendo le parti più profonde dell'albero bronchiale, provoca gli effetti infiammatori maggiori e procancerogeni della mucosa bronchiale. Inoltre, il PM è direttamente coinvolto anche in altre malattie, come le malattie cardiovascolari, tra cui la cardiopatia ischemica e lo scompenso cardiaco, che sono dovuti soprattutto dovuto allo stress ossidativo della risposta infiammatoria, che in modo diverso ha effetti negativi a breve e a lungo termine sulla salute umana. È stato anche dimostrato anche che l'esposizione all'ozono e al PM 2,5 può causare effetti negativi per la salute, causando malattie polmonari come il cancro del polmone. Recenti studi quantificano la mortalità globale legata all'inquinamento atmosferico da diversi campi di emissioni, il che suggerisce che il controllo

dell'inquinamento dell'aria in specifiche regioni possa essere una strategia efficace per ridurre la mortalità.

## **2. Meccanismi responsabili degli effetti sulle malattie respiratorie e allergiche**

Attraverso quali meccanismi la frazione di PM sia tra i principali responsabili degli effetti sulla salute è una questione ancora controversa. L'atmosfera è il mezzo di trasporto oltre che per gas inquinanti e particelle chimiche anche per un'ampia varietà di particelle biogene. Tra le particelle biogene, viene individuato il bioaerosol che consiste in differenti tipi di particelle tra le quali virus, batteri, muffe, fibre vegetali, e anche il polline con dimensioni diverse che vanno da decine di nanometri a qualche centinaio di micrometri. Queste sostanze biologiche sono coinvolte nelle malattie respiratorie e allergiche, in maniera diretta sulla mucosa respiratoria e in modo indiretto, attraverso l'aumento delle concentrazioni di pollini e inquinanti atmosferici che sono in grado di attivare molteplici mediatori infiammatori delle vie respiratorie. Anche se gli specifici componenti e i meccanismi responsabili dello stress ossidativo a seguito di esposizione a PM sono ancora da definire, si è concordi nell'individuare una capacità ossidante diretta delle particelle dell'inquinamento atmosferico sulle cellule delle mucose respiratorie, che è attribuita oltre che ai componenti organici, anche ai metalli pesanti come: arsenico, cadmio, cromo, mercurio, nichel, piombo e tallio. I composti organici possono generare uno stress ossidativo dei radicali attraverso un ciclo redox, e oltre alla generazione diretta di ossidanti da parte dei componenti organici e dai metalli pesanti, anche le stesse risposte cellulari contribuiscono allo stress ossidativo dopo l'esposizione ai PM. Lo stress ossidativo in seguito all'esposizione ai PM avvia una serie di reazioni cellulari che include l'attivazione di cascate di chinasi e fattori di trascrizione con il rilascio di mediatori infiammatori, che alla fine portano a un danno cellulare o all'apoptosi. Favorendo così l'iperreattività bronchiale e la riduzione della funzionalità polmonare, aumentando il rischio di cancro, di asma e crisi allergiche nei soggetti ipersensibili. Studi recenti di epigenetica dimostrano che alcuni geni, che controllano le reazioni immunitarie e infiammatorie, sono sensibili all'aumento della concentrazione dell'ozono in atmosfera, provocando un grave impatto sulla salute. In effetti, l'interazione tra inquinanti atmosferici come il DEP (gas esausti dei motori diesel) e l'ozono svolgono un ruolo diretto nell'immunopatogenesi dell'asma. Infine, alcuni studi evidenziano che gli anziani sono più ad alto rischio di ospedalizzazione, poichè come è noto i processi metabolici antiossidanti sono più compromessi con l'età. Ulteriori studi dimostrano che sempre gli anziani, sono particolarmente sensibili all'esposizione all'ozono a breve termine. Mentre fino ad oggi i dati erano indicativi di possibili effetti, da parte dell'inquinamento atmosferico, sull'apparato respiratorio nella popolazione in generale, oggi è sempre più

evidente che una diversa risposta del sistema immunitario è più marcata nella popolazione con una età avanzata. Ad esempio, è noto che l'esposizione all'inquinamento del traffico veicolare è il più forte predittore di una cattiva qualità della vita negli adulti più anziani con asma, e una maggiore esposizione delle proprie abitazioni ai gas DEP, insieme all'obesità e allo stato atopico, sono associati con un cattivo controllo dell'asma tra i pazienti asmatici più anziani. E' noto anche che l'eccesso di mortalità durante le ondate di calore negli anziani può determinare un aumento del rischio di ospedalizzazione fino ai 5 giorni successivi al fenomeno atmosferico. In uno studio svolto su una popolazione anziana di Mosca, le malattie cardiovascolari e respiratorie sono state indotte dall'aumento dell'inquinamento atmosferico, rappresentando una delle principali cause di ricoveri ospedalieri in emergenza. Recentemente, l'inquinamento atmosferico è stato considerato anche per essere associato ad un aumento della viscosità plasmatica con cambiamenti delle caratteristiche del sangue, anomalie della funzione cardiaca, tra cui l'aumento della frequenza cardiaca, con un relativo aumento delle aritmie cardiache. La popolazione anziana è quindi più esposta rispetto a quella più giovane ai danni dei cambiamenti climatici, soprattutto per una maggiore esposizione anche alle malattie infettive per una minore capacità delle difese immunitarie. Di fatti, come è noto il più grande impatto sulla salute del cambiamento climatico per l'Europa avverrà attraverso le malattie infettive trasmesse dai loro vettori, che stanno già aumentando a causa del surriscaldamento. Inoltre, gli eventi meteorologici più intensi creano le condizioni facilitanti le epidemie. Le forti piogge aumentano i siti di riproduzione degli insetti, roditori, e contaminano le condotte di acqua pulita. L'incidenza delle malattie parassitarie e virali trasmesse dalle zanzare, sono tra le malattie più sensibili al clima.

Infine, altri meccanismi coinvolti con i cambiamenti climatici, che hanno un impatto sulla salute, sono caratterizzati dall'aumento della temperatura in alcune aree dei centri cittadini. Queste aree urbane, che sono caratterizzate da un eccessivo aumento di calore, sono denominate anche isole di calore. Importanti impatti sulla salute della popolazione residente in queste aree, sono evidenti specie sulle persone con malattie cardio-respiratorie (in particolare l'asma e la BPCO). Vi è inoltre un impatto sulle condizioni sociali, specie per le fasce di popolazione più fragile, a causa di un aumento di aree pubbliche e punti di incontro (strade, piazze) più esposte al surriscaldamento urbano. Tutto questo è determinato anche dal fatto che vi è un impatto sul verde pubblico attraverso l'aumento di specie vegetali allergeniche che incidono fortemente sulla qualità della vita e il benessere delle fasce più vulnerabili della popolazione. Vale a dire quelli con reddito più basso, malati cronici, anziani soli, gli immigrati e le persone con condizioni abitative precarie. La riduzione dei ricoveri ospedalieri in emergenza dopo l'attuazione di un programma di intervento di prevenzione ha sostenuto l'ipotesi di nesso causale tra l'inquinamento atmosferico e le malattie croniche che tendono a riacutizzarsi.

Recentemente, la Task Force sull'inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici della Società Italiana di Allergologia, Asma ed Immunologia Clinica (SIAAC) ha proposto un Programma Sanitario

Nazionale per sostenere le pubbliche amministrazioni delle città, al fine di essere più attenti ai giardini pubblici favorendo sempre più l'utilizzo di piante con pollini non allergenici. Il documento denominato: DECALOGO: ALLERGY SAFE TREE, suggerisce di introdurre nei giardini e parchi pubblici piante con pollini non allergenici. Infatti, la prevenzione può essere effettuata anche con un'accurata piantumazione e nella cura del verde pubblico, da parte delle pubbliche amministrazioni, come anche nei parchi privati (condomini, parchi sportivi, verde attrezzato nei pressi di grandi centri commerciali e industriali). In tal modo, si eviterà di piantare piante decorative allergeniche e migliorare la salute e la qualità della vita dei fruitori a rischio allergia nei parchi pubblici. Questo aspetto è fondamentale, poiché i giardini pubblici nelle nostre città sono visitati da molti bambini e anziani che passano molto tempo delle loro giornate. In giornate ventose e soleggiate questa popolazione è esposta a numerosi pollini, e la presenza di pollini allergenici aumenta il numero di persone che presentano sintomi allergici come congiuntivite rinite e asma e spesso devono ricorrere a cure mediche in emergenza, scatenando delle vere e proprie epidemie.

### 3. Conclusioni

L'effetto del riscaldamento globale sulla salute è riportato da molti documenti ufficiali, dove vengono indicati che i maggiori rischi provengono da un aumento della concentrazione di inquinamento atmosferico. Il cambiamento climatico, modificando le principali variabili climatiche influenza anche la formazione degli inquinanti atmosferici in aria (incremento delle temperature e aumento del tasso di irraggiamento solare), causando una maggiore formazione di inquinanti secondari in atmosfera, in particolare l'ozono troposferico. Gli effetti dei cambiamenti climatici si sommano a quelli dell'inquinamento atmosferico da polveri sottili e ultrasottili, incrementando le malattie respiratorie e allergiche che diventano sempre più numerose nelle popolazioni più deboli come i bambini e gli anziani. Recenti previsioni indicano che i cambiamenti climatici persisteranno per molti secoli (IPCC, 2013), e ciò significa che dovremo far fronte agli impatti dei cambiamenti climatici almeno per i prossimi 50 anni. Dal momento che il cambiamento climatico è già in atto e le sue conseguenze non potranno essere evitate, la riduzione dei gas serra e degli altri fenomeni che sono alla base del cambiamento attuale potranno solo limitare la velocità con cui avviene il fenomeno del surriscaldamento, mentre le misure di adattamento (prevenzione) possono minimizzare le possibili conseguenze negative e prevenire gli eventuali danni derivanti dai cambiamenti climatici. Quindi allo sforzo dei ricercatori di collaborare a livello multidisciplinare tra di loro, al fine di trovare delle soluzioni efficaci, si dovrà aggiungere anche il ruolo della politica, delle istituzioni, delle imprese e degli stessi cittadini, che dovranno essere determinati nel realizzare la lotta ai cambiamenti climatici limitandone le conseguenze sulla salute. In tal senso, gli interventi dei singoli governi saranno efficaci

se anche il grado di consapevolezza dei cittadini e dei professionisti del settore (come scienziati, architetti e urbanisti), sapranno verificare continuamente i risultati raggiunti dalle varie proposte fatte dalla comunità scientifica.

## BIBLIOGRAFIA

World Health Organization: WHO. Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulphur dioxide. Global Update 2005. In Summary of risk assessment: [[http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO\\_SDE\\_PHE\\_OEH\\_06.02\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf)].

U.S. Environmental Protection Agency: National Ambient Air Quality Standards (NAAQS).; [<http://www.epa.gov/air/criteria.html>].

de Hartog JJ, Hoek G, Mirme A, Tuch T, Kos GP, ten Brink HM, Brunekreef B, Cyrys J, Heinrich J, Pitz M, Lanki T, Vallius M, Pekkanen J, Kreyling WG: Relationship between different size classes of particulate matter and meteorology in three European cities. *J Environ Monit* 2005, 7:302–310.

Donaldson K, Stone V, Clouter A, Renwick L, MacNee W: Ultrafine particles. *Occup Environ Med* 2001, 58:211–216, 199.

Pekkanen J, Kulmala M: Exposure assessment of ultrafine particles in epidemiologic time-series studies. *Scand J Work Environ Health* 2004, 30 (Suppl 2):9–18.

D'Amato G, Baena-Cagnani CE, Cecchi L, Annesi-Maesano I, Nunes C, Ansotegui I, D'Amato M, Liccardi G, Sofia M, Canonica WG. Climate change, air pollution and extreme events leading to increasing prevalence of allergic respiratory diseases. *Multidiscip Respir Med*. 2013 Feb 11;8(1):12. doi: 10.1186/2049-6958-8-12.

Bai Y, Sun Q. Fine Particulate Matter Air Pollution and Atherosclerosis: Mechanistic Insights. *Biochim Biophys Acta*. 2016 May 5. pii: S0304-4165(16)30150-7. doi: 10.1016/j.bbagen.2016.04.030.

Yitshak Sade M, Novack V, Ifergane G, Horev A, Kloog I. Air Pollution and Ischemic Stroke Among Young Adults. *Stroke*. 2015 Dec;46(12):3348-53. doi: 10.1161/STROKEAHA.115.010992.

Mirowsky JE, Peltier RE, Lippmann M, Thurston G, Chen LC, Neas L, Diaz-Sanchez D, Laumbach R, Carter JD, Gordon T. Repeated measures of inflammation, blood pressure, and heart rate variability associated with traffic exposures in healthy adults. *Environ Health*. 2015 Aug 15;14:66. doi: 10.1186/s12940-015-0049-0.

Franchini M, Guida A, Tufano A, Coppola A. Air pollution, vascular disease and thrombosis: linking clinical data and pathogenic mechanisms. *J Thromb Haemost*. 2012 Dec;10(12):2438-51. doi: 10.1111/jth.12006.

Silva RA, Adelman Z, Fry MM, West JJ. The Impact of Individual Anthropogenic Emissions Sectors on the Global Burden of Human Mortality due to Ambient Air Pollution. *Environ Health Perspect.* 2016.

Brunekreef B, Holgate S: Air pollution and health. *Lancet* 2002, 360:1233–1242.

C. E. Main, "Aerobiological, ecological, and health linkages," *Environment International*, vol. 29, no. 2-3, pp. 347–349, 2003.

Ghio AJ, Carraway MS, Madden MC. Composition of air pollution particles and oxidative stress in cells, tissues, and living systems. *J Toxicol Environ Health B Crit Rev.* 2012;15(1):1-21. doi: 10.1080/10937404.2012.632359.

Alexis NE, Carlsten C. Interplay of air pollution and asthma immunopathogenesis: a focused review of diesel exhaust and ozone. *Int Immunopharmacol.* 2014 Nov;23(1):347-55. doi: 10.1016/j.intimp.2014.08.009. Epub 2014 Sep 3.

Bell ML, Zanobetti A, Dominici F. Evidence on vulnerability and susceptibility to health risks associated with short-term exposure to particulate matter: a systematic review and meta-analysis. *Am J Epidemiol.* 2013 Sep 15;178(6):865-76. doi: 10.1093/aje/kwt090.

Bell ML, Zanobetti A, Dominici F. Who is more affected by ozone pollution? A systematic review and meta-analysis. *Am J Epidemiol.* 2014 Jul 1;180(1):15-28. doi: 10.1093/aje/kwu115.

Pearson C, Littlewood E, Douglas P, Robertson S, Gant TW, Hansell AL. Exposures and health outcomes in relation to bioaerosol emissions from composting facilities: a systematic review of occupational and community studies. *J Toxicol Environ Health B Crit Rev.* 2015;18(1):43-69. doi: 10.1080/10937404.2015.1009961.

Larbi A1, Franceschi C, Mazzatti D, Solana R, Wikby A, Pawelec G Aging of the immune system as a prognostic factor for human longevity. *Epub* 2009 Jun 29, *Physiology (Bethesda).* 2008 Apr;23:64-74. doi: 10.1152/physiol.00040.2007,

McElhane JE1, Effros RB.. Immunosenescence: what does it mean to health outcomes in older adults? *Curr Opin Immunol.* 2009 Aug;21(4):418-24. doi: 10.1016/j.coi.2009.05.023.

Fülöp T, Dupuis G, Witkowski JM, Larbi A. The Role of Immunosenescence in the Development of Age-Related Diseases. *Rev Invest Clin.* 2016 Mar-Apr;68(2):84-91.

Brunekreef B. and Holgate S.T., "Air pollution and health," *The Lancet*, vol. 360, no. 9341, pp. 1233–1242, 2002.

H. R. Anderson, G. Favarato, and R. W. Atkinson, "Long-term exposure to air pollution and the incidence of asthma: metaanalysis of cohort studies," *Air Quality, Atmosphere & Health*, vol. 6, no. 1, pp. 47–56, 2013.

Curtis L., Rea W., Smith-Willis P., Fenyves E., Pan Y., "Adverse health effects of outdoor air pollutants," *Environment International*, vol. 32, no. 6, pp. 815–830, 2006.

- Medina S., Plasencia A., Ballester F., Mücke H. G., Schwartz J., "Apehis: public health impact of PM10 in 19 European cities," *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 58, no. 10, pp. 831-836, 2004.
- Peng R. D., Dominici F., Pastor-Barriuso R., Zeger S. L., Samet J. M., "Seasonal analyses of air pollution and mortality in 100 US cities," *American Journal of Epidemiology*, vol. 161, no. 6, pp. 585-594, 2005.].
- Kannan JA, Bernstein DI, Bernstein CK, Ryan PH, Bernstein JA, Villareal MS, Smith AM, Lenz PH, Epstein TG. Significant predictors of poor quality of life in older asthmatics. *Ann Allergy Asthma Immunol*. 2015 Sep;115(3):198-204. doi: 10.1016/j.anaai.2015.06.021.
- Epstein TG, Ryan PH, LeMasters GK, Bernstein CK, Levin LS, Bernstein JA, Villareal MS, Bernstein DI. Poor asthma control and exposure to traffic pollutants and obesity in older adults. *Ann Allergy Asthma Immunol*. 2012 Jun;108(6):423-428.e2. doi: 10.1016/j.anaai.2012.04.009.
- Bobb JF, Obermeyer Z, Wang Y, Dominici F. Cause-specific risk of hospital admission related to extreme heat in older adults. *JAMA*. 2014 Dec 24;312(24):2659-67. doi: 10.1001/jama.2014.15715.
- Shaposhnikov D, Revich B, Bellander T, Bedada GB, Bottai M, Kharkova T, Kvasha E, Lezina E, Lind T, Semutnikova E, Pershagen G. Mortality related to air pollution with the moscow heat wave and wildfire of 2010. *Epidemiology*. 2014 May;25(3):359-64. doi: 10.1097/EDE.0000000000000090.
- Brook RD, Franklin B, Cascio W, Hong Y, Howard G, Lipsett M, Luepker R, Mittleman M, Samet J, Smith SC Jr, Tager I; Air pollution and cardiovascular disease: a statement for healthcare professionals from the expert panel on population and prevention science of the American Heart Association. *Circulation*, 2004; 109, 2655-71.
- Yang M, Pan X. Time-series analysis of air pollution and cardiovascular mortality in Beijing, China. *J Environ Health*, 2008; 25, 294-7.
- Van Eeden SF, Sin DD. Oxidative stress in chronic obstructive pulmonary disease: A lung and systemic process. *Can Respir J*. 2013 Jan-Feb; 20(1): 27-29.
- Crimmins, A., J. Balbus, J.L. Gamble, C.B. Beard, J.E. Bell, D. Dodgen, R.J. Eisen, N.Fann, M.D. Hawkins, S.C. Herring, L. Jantarasami, D.M. Mills, S. Saha, M.C. Sarofim, J.Trtnanj, and L.Ziska, Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment. Eds. U.S. Global Change Research Program, USGCRP (2016), Washington, DC. 312 pp. dx.doi.org/10.7930/JOR49NQX.
- Bezirtzoglou C1, Dekas K, Charvalos E. Climate changes, environment and infection: facts, scenarios and growing awareness from the public health community within Europe. *Anaerobe*. 2011 Dec;17(6):337-40. doi: 10.1016/j.anaerobe.2011.05.016. Epub 2011 Jun 2.
- Barata, M., E. Ligeti, G. De Simone, T. Dickinson, D. Jack, J. Penney, M. Rahman, R. Zimmerman, 2011: Climate change and human health in cities. *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban*

Climate Change Research Network, C. Rosenzweig, W. D. Solecki, S. A. Hammer, S. Mehrotra, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 179–213.

Hurst JR, Vestbo J, Anzueto A, Locantore N, Mullerova H, Tal, Singer R, Miller B, Lomas DA, Agusti A, Macnee W, Calverley P, Rennard S, Wouters EF, Wedzicha JA. Susceptibility to exacerbation in chronic obstructive pulmonary disease. *N Engl J Med.* 2010;363:1128–1138.

Frenguelli G., Passaleva A. La scelta delle piante destinate al verde ornamentale. *GIORN IT ALLERGOL IMMUNOL CLIN* 2003;13:177-191.

Frenguelli G., Adeguata progettazione del verde urbano per limitare le pollinosi in città *Notiziario Allergico* 2005;24: 29-32.

Patella V., Decalogo SIAAIC Allergy Safe Tree, <http://www.siaaic.eu/notizia.php?id=12>.

Anderson GB, Bell ML. Heat waves in the United States: mortality risk during heat waves and effect modification by heat wave characteristics in 43 U.S. communities. *Environ Health Perspect.* 2011;119:210–218.

Chien LC, Guo Y, Zhang K. Spatiotemporal analysis of heat and heat wave effects on elderly mortality in Texas, 2006-2011. *Sci Total Environ.* 2016 Apr 22;562:845-851. doi: 10.1016/j.scitotenv.2016.04.042.].

De Sario M, Katsouyanni K, Michelozzi P. Climate change, extreme weather events, air pollution and respiratory health in Europe. *Eur Respir J.* 2013;42:826–843.



# Mutamento climatico e zone costiere

*di Anna Carroccia - Università di Cassino*

---

Presso la comunità scientifica, a livello internazionale, si è ormai concordi nel riconoscere che è in atto un cambiamento climatico che apporterà l'alterazione di molti equilibri naturali in tutti i biomi della Terra. Tra le conseguenze più evidenti di tale cambiamento c'è l'estremizzazione degli eventi meteorologici (siccità e precipitazioni) e l'alterazione della linea costiera di tutti i continenti, dovuta all'innalzamento del livello dei mari e degli oceani.

Il Protocollo di Kyoto aveva già invitato i Paesi ad intraprendere misure di adeguamento e di prevenzione al fine di ridurre al minimo l'impatto del cambiamento climatico e le sue conseguenze.

Nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, tenuta a Parigi nel 2015, per progettare azioni volte a contrastare o almeno limitare i cambiamenti climatici, le Nazioni si sono impegnate ad intraprendere azioni volte a limitare l'innalzamento della temperatura di 2° C, rispetto all'epoca preindustriale, entro il 2050. L'epoca preindustriale è stata presa come punto di riferimento in quanto il clima non era ancora condizionato, o lo era in misura minima, dalle attività antropiche. Le Nazioni si sono impegnate anche a limitare l'aumento della temperatura di 1.5°C entro il 2100. Questo obiettivo richiederà l'inizio delle "emissioni zero" tra il al 2030 e il 2050. .

In tale quadro, l'Unione europea contribuisce a limitare le emissioni di gas serra attraverso una serie di norme che ha come obiettivo quello di ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra fino al 90% entro il 2050, attraverso azioni volte soprattutto ad incentivare l'uso di fonti energetiche rinnovabili, quali quelle eoliche, solari, idriche e la biomassa, nonché di carburanti rinnovabili nel settore dei trasporti, quali i biocarburanti. Infatti oggi, tra le principali le fonti che determinano l'emissione del gas serra, viè soprattutto la combustione dei carburanti fossili, ma anche l'agricoltura e la messa a dimora dei rifiuti, che producono metano, nonché l'utilizzo di gas fluorurati. L'aumento della temperatura a livello globale determina gravi conseguenze come lo scioglimento dei ghiacci, l'aumento dei volume delle acque dei mari e degli oceani e il conseguente innalzamento del livello dei mari. Tale innalzamento determina un cambiamento della linea di costa in tutti i continenti.

Negli ultimi cento anni la temperatura media si è innalzata di 0.6° C mentre il livello medio dei mari si è innalzato di 0.17 metri. Il livello di innalzamento dipende da diversi fattori come l'ampiezza delle spiagge, la presenza di dune costiere, le correnti marine, i detriti depositati dai fiumi, opere di difesa del litorale, opere antropiche

L'Europa comprende diverse regioni che potrebbero essere interessate dall'innalzamento del livello del mare: estremo nord Europa e l'Artico, le

zone costiere, i delta dei fiumi e le pianure alluvionali, le aree montuose, l'Europa meridionale e il bacino del Mediterraneo.

Alla fine di questo secolo si prevedono diversi scenari, a seconda che si attui una riduzione o meno delle emissioni del gas serra. Il livello degli oceani potrebbe innalzarsi tra i 28 e 131 centimetri, se la temperatura continuerà a crescere. Anders Levermann afferma che "Con tutti i gas serra che abbiamo già immesso nell'atmosfera, non possiamo arrestare il processo di innalzamento del livello marino globale, ma possiamo limitare la rapidità con cui aumenta, smettendo di consumare i combustibili fossili<sup>1</sup>".

A causa dell'incremento della temperatura e dell'innalzamento del livello dei mari molti siti naturali, nel mondo, che oggi sono anche ambite mete turistiche, rischiano di scomparire per sempre:

- La barriera corallina, risultato di una costruzione certosina da parte della Natura in 8.000 anni, sta scomparendo a causa dell'acidificazione dell'acqua degli oceani;
- Il deserto del Sahara che, crescendo di mezzo chilometro al mese, sta alterando il paesaggio africano;
- Il Glacier National park (USA), che fino a pochi anni fa aveva circa 150 ghiacciai, oggi ne ospita 27, che potrebbero sciogliersi entro il 2030;
- Le isole Maldive, che potrebbero essere completamente sommerse dalle acque;
- La Patagonia i cui ghiacciai rischiano il completo scioglimento;
- Il Bangladesh, zona in cui le manifestazioni meteorologiche si manifestano con maggiore violenza e in cui il livello del mare si è già innalzato di un metro;
- L'Alaska e tutte le altre zone comprese nel circolo polare artico, in cui l'innalzamento delle temperature sta sciogliendo il permafrost, alterando l'ecosistema della Tundra;
- Il sud dell'Australia, in cui la disponibilità di acqua va progressivamente diminuendo rischiando la desertificazione;
- Le Alpi, i cui ghiacciai potrebbero sparire entro il 2050;
- Venezia, una delle città più belle del mondo in cui, di anno in anno, si assiste ad un incremento dell'acqua alta che rischia di essere completamente sommersa.
- Il bacino del Mediterraneo è una delle aree più interessate dall'innalzamento dei mari poiché lungo le sue coste vi sono aree già depresse, cioè al di sotto del livello del mare.

Uno studio basato su rilevamenti effettuati a livello regionale<sup>2</sup>, dimostra che negli ultimi cento anni il livello degli oceani è cresciuto più che nei

---

<sup>1</sup> Anders Levermann, Climate scientist at the Potsdam Institute for Climate Impact Research and a Professor of the Dynamics of the Climate System at Institute.

<sup>2</sup> Robert E. Kopp della Rutgers University di Piscataway, nel New Jersey, "Proceeding of the National Academy of Sciences"

ventisette secoli precedenti ma che il Mediterraneo ha avuto un incremento inferiore rispetto agli oceani: 1.5mm/anno<sup>3</sup>rispetto a 1.8 mm/anno<sup>4</sup>.

L'Italia, per il suo lungo tratto di coste di 7500 km, è tra le aree mediterranee più interessate dai cambiamenti climatici, soprattutto nella parte meridionale. Studi condotti dall'ENEA, e dalla NASA, indicano che la temperatura media in Italia aumenterà di due gradi con una drastica riduzione delle precipitazioni(fino a -5%), ma che esse aumenteranno di intensità. Da tale studio vengono individuate e messe in evidenza 33 aree a maggior rischio di allagamento. Molte di esse sono aree di elevato valore naturalistico e paesaggistico, e sono sedi di attività produttive e turistiche di rilevanza nazionale:

- La laguna di Venezia;
- Il delta del Po;
- Il golfo di Cagliari;
- Il golfo di Oristano;
- L'area del Mar Piccolo di Taranto;
- La foce del Tevere;
- La Versilia;
- Le saline di Trapani;
- la Pianura di Catania;
- La Pianura Pontina;
- La Piana di Fondi.

Da questo si evince che le aree a rischio allagamento in Italia sono così distribuite:

- 25% nel nord Italia e interessano il mar Adriatico del nord;
- 5.4% nell'Italia centrale;
- 62% nell'Italia meridionale;
- 6.6% in Sardegna.

Seppure l'innalzamento del livello nel mar Mediterraneo è più mite rispetto all'innalzamento del livello degli oceani, le sue coste presentano un'alta vulnerabilità degli ecosistemi costieri che inoltre subiscono un'accelerata erosione dei litorali. Infatti, lungo le coste mediterranee (46000 km) e soprattutto lungo quelle nazionali, con l'innalzamento del livello del mare ci sarà l'incremento del processo erosivo che contribuirà ad un indebolimento dei sistemi naturali ed artificiali di difesa delle coste<sup>5</sup>, favorendo ulteriormente il processo erosivo<sup>6</sup>e quindi dell'arretramento della linea di costa, facendo scomparire anche le aree di balneazione. Inoltre, con l'innalzamento del livello del mare e con gli eventi,

---

<sup>3</sup>Lambeck et al., 2004

<sup>4</sup> Church et al., 2004

<sup>5</sup> ENEA, 2007

<sup>6</sup> Franco Contini, 2007

che saranno sempre più violenti, le coste saranno sempre più vulnerabili poiché viene alterato l'equilibrio tra il livello del mare e il livello topografico. Questo favorirà maggiormente l'allagamento delle aree da parte dell'acqua del mare, ma faciliterà anche l'ingresso di acque dei fiumi che avranno maggiore difficoltà a defluire nel mare.

Sono stati condotti numerosi progetti di studio delle coste italiane a rischio, come in quello che ha studiato le coste della Toscana settentrionale<sup>7</sup>, delle coste del Lazio e della pianura Pontina<sup>8</sup>, della foce del fiume Sangro<sup>9</sup>, della Sicilia e della Campania<sup>10</sup>. Tali studi hanno evidenziato che nell'area del nord Adriatico, le aree già depresse e che costituiscono il 15% della fascia costiera, avranno un incremento, passando al 48% nel 2020<sup>11</sup>. Un altro progetto ha per oggetto lo studio della laguna di Grado e Marano in Friuli, i fiumi Torbido, Amusa, Allaro e Precariti in Calabria, il fiume Sele in Campania, il fiume Ombrone in Toscana<sup>12</sup>, Lazio meridionale ed Emilia Romagna<sup>13</sup>.

Con l'innalzamento del livello del mare e l'aumento della temperatura viene alterato anche l'equilibrio vitale delle zone costiere che sono ricche di una delicata biodiversità. E' noto che ogni specie riesce a sopravvivere ai mutamenti ambientali attraverso un processo di adattamento. Questa capacità è stata la chiave di volta che ha garantito la vita sulla Terra. Ma alla luce dei celeri cambiamenti climatici che stiamo vivendo, tutte le specie, anche se riescono a mettere in atto diverse strategie di adattamento all'ambiente, vedono diminuire l'efficacia di tali strategie, fino a portare la specie rapidamente all'estinzione, quando cambia il modello di riferimento, quando cioè, la specie si trova ad affrontare l'imprevisto o ciò che è previsto ma si realizza troppo velocemente.

Da uno studio di Botero e colleghi, risulta che ogni specie reagisce ai cambiamenti ambientali mettendo in atto delle strategie che a riescono a garantirne la sopravvivenza, se non dell'individuo, almeno della specie, attraverso quella che viene definita "plasticità reversibile": "Gli organismi tendono ad adottare svariate strategie per affrontare i cambiamenti nel loro ambiente", spiega Carlos Botero, primo firmatario dell'articolo. "Alcuni per esempio regolano la loro espressione genica alla nascita o durante la vita, due strategie a cui ci riferiamo come 'plasticità irreversibile' e 'plasticità reversibile'. Altri sfruttano quella che noi chiamiamo di diversificazione del rischio (*bet-hedging*), generando una prole che si adatta a uno dei due possibili risultati, in modo che almeno la metà della loro prole sopravviva; altri ancora si affidano alla vecchia semplice evoluzione - che chiamiamo monitoraggio adattativo - per tenersi progressivamente al passo con i cambiamenti ambientali. Di fatto, osservano i ricercatori, tutte

---

7 "Mar Ligure"; silenzi et al., 2002 e 2003; Nisi et al., 2003

8 Lazio, Mar Tirreno; Parlacreco et al, 2007

9 Abruzzo, Mar Adriatico; Parlacreco et al., 2006 e 2007

10 Progetto Interreg. III MESSINA

11 Simeoni et al. 2003

12 Progetto FISIR VECTOR (Vulnerabilità delle Coste e degli ecosistemi marini italiani ai cambiamenti climatici e loro ruolo nei cicli del carbonio mediterraneo)

13 Progetto europeo interreg. III Beachmed-e MedPlan

le strategie consentono una qualche variabilità e, in alcuni casi, le modifiche all'interno delle diverse zone può essere anche enormi senza che gli organismi ne risentano molto, "ma quando un organismo si avvicina al margine con un'altra area, anche il più piccolo cambiamento – che riguardi la prevedibilità o il tasso di cambiamento ambientale – rischia di portarlo rapidamente all'estinzione<sup>14</sup>".

Per facilitare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici è essenziale costruire, quindi, un preciso quadro di riferimento, migliorando i limiti normativi ed organizzando un continuo monitoraggio, al fine di migliorare la pianificazione del territorio. Da questo risulta che le Amministrazioni, a tutti i livelli, devono organizzare indagini dettagliate nonché effettuare valutazioni sul comportamento naturale delle coste al variare del livello del mare, monitorando la biodiversità costiera e tenendo in considerazione le peculiarità costituite dalla presenza o meno di spiagge, del tipo di spiagge, della portata dei fiumi, della presenza di dune, della presenza e direzione di correnti marine, dell'esistenza di opere di difesa lungo la costa, di opere antropiche<sup>15</sup>. Tutto questo per meglio provvedere alla salvaguardia dell'habitat costiero e garantire la sopravvivenza di quelle specie che popolano le coste, salvaguardando, quindi la biodiversità di un particolare nonché precario ambiente di vita.

---

14 Gruppo di ricercatori della North Carolina State University a Raleigh, della Columbia University e delle Università di Groningen e di Trondheim, che descrivono in un articolo sui "Proceedings of the National Academy of Sciences" un modello generale che simula le risposte delle popolazioni ai cambiamenti climatici. Carlos Botero primo firmatario dell'articolo

15 Antonoli F. & Silenzi S. Variazioni relative del livello del mare e vulnerabilità delle pianure costiere italiane Quad. SGI 2 (2007)



### III. LA BIODIVERSITÀ





# Speranze e delusioni

*di Fulco Pratesi, Presidente Onorario WWF Italia*

---

La grande riunione all'Onu di New York del 22 aprile 2016 dei 170 Paesi che hanno sottoscritto gli impegni (ancora solo volontari) decisi alla Conferenza della COP 21 di Parigi del dicembre 2015, dovrebbe dare speranze a chi si fida di una resipiscenza di un'Umanità ancora alla rincorsa di un inarrestabile sviluppo sia demografico sia economico. Proprio la malattia che sta portando la stessa specie Homo Sapiens a superare di molto i confini di un Pianeta i cui limiti di sostenibilità naturale sono già stati da tempo oltrepassati.

L'impegno, non immediatamente operativo, firmato dai 170 capi di stato convenuti - nell'anno più caldo da quando si misurano le temperature mondiali - entrerà in vigore (con controlli nel 2023) solo quando almeno 55 Paesi, responsabili di almeno il 55% delle emissioni climalteranti, si impegneranno non più a contenere l'aumento delle temperature al 2% come finora previsto, ma addirittura, con un ottimistico quanto utopico slancio, all'1,5% rispetto al 1990.

Se, da uomo delle strade preoccupato per il futuro dei figli e nipoti, considero quanto - sia a livello politico/governativo sia a quello economico/comportamentale - si sta verificando nel 8° paese industriale del pianeta, non mi sento di poter essere ottimista, almeno per quanto riguarda il nostro Paese.

La vendita di autoveicoli, tra i maggiori responsabili degli inquinamento atmosferici, cresce in maniera consistente: nel 2016 l'aumento delle immatricolazioni in Italia è stato del 17,4%, specialmente nel comparto dei SUV, mezzi universalmente noti come i peggiori ma i più amati di tutti gli autoveicoli. In Europa (e anche da noi) è la categoria più venduta con il 24% delle immatricolazioni. Senza contare che l'Italia detiene il record (dopo il Lussemburgo e l'Islanda) del numero di auto rispetto alla popolazione: 61 auto ogni 100 abitanti, un triste primato dovuto all'assoluta carenza del trasporto pubblico e alle politiche sbagliate del passato.

Per quanto attiene ai consumi di energie fossili, il referendum del 17 aprile 2016 contro il mantenimento in funzione delle cosiddette trivelle petrolifere che operano nei nostri mari è stato pochi giorni fa sconfitto a tutto danno degli impegni presi a Parigi e a New York dai nostri governanti per un controllo alle emissioni.

Nel campo dei trasporti collettivi, le ferrovie (sicuramente il mezzo di trasporto più "ecologico" e meno inquinante) che nel 1939 avevano uno sviluppo complessivo di 22.992 km di strade ferrate, oggi sono scese a 16.038 come nel 1900, perdendo, solo dal 1970, ben 4.263 km di binari. Questo mentre il trasporto su gomma è enormemente aumentato - così come gli investimenti per strade e autostrade - e mentre le ferrovie

locali (indispensabili soprattutto per i pendolari) sono lasciate a livelli inaccettabili, soprattutto nel Mezzogiorno.

Le aree verdi (principalmente quelle agricole ma anche quelle "naturali") produttrici di ossigeno e accumulatrici di gas e polveri nocive, scompaiono sotto asfalto e cemento al ritmo (record in Europa dopo la Germania) di 700 ettari al giorno. E, al contempo, una buona legge sul consumo del suolo giace da anni in Parlamento e quella del 1991 sulle Aree Protette (già penalizzate dal taglio dei finanziamenti) è minacciata da una proposta di legge che ne peggiorerebbe molto l'identità e la gestione.

I consumi di carne (gli allevamenti sono indiziati di provocare danni gravi al clima), sono cresciuti dai 27kg a testa di quarant'anni fa ai 91kg di oggi, contro i 123 degli USA, anche se quelli bovini sono recentemente in diminuzione causa la crescita del vegetarianesimo.

Una visione notturna dal satellite dell'Europa mostra un'Italia come un verme luminoso rispetto a nazioni meno sfolgoranti (anche se più ricche e sviluppate della nostra). Un simbolo tangibile della corsa alle illuminazioni, spesso eccessive e inutili anche in luoghi e tratti stradali dove i fari delle auto dovrebbero essere sufficienti.

Infine, a conclusione di un intervento che spero non sia stato troppo sconsigliato, penso sia utile citare alcuni dati recenti che illustrano la situazione generale del nostro Paese nel campo degli impegni per la salvezza del clima.

Secondo gli ultimi dati Eurostat, nel 2015 nell'Unione Europea le emissioni di CO<sub>2</sub> sono aumentate dello 0,7%. In questo quadro, la posizione dell'Italia tra i grandi Paesi industriali responsabili dell'inquinamento atmosferico è deludente: mentre la Germania nell'anno passato non ha registrato aumenti di gas climalteranti e il Regno Unito è addirittura sceso a -2,9%, la Spagna è salita del 2,3% mentre il Bel Paese ha prodotto un aumento del 3,5%, record tra i maggiori Paesi, smentendo i dati secondo i quali negli ultimi anni l'aumento delle produzioni industriali non è stato collegato a un aumento delle emissioni globali. Insomma, se si deve giudicare da quanto impegno verso un miglioramento del clima nei prossimi anni l'Italia sta mettendo in cantiere anche a livello di comportamenti personali (vedi l'uso eccessivo e patologico delle auto private) penso che nei prossimi anni ci si dovrà molto dar da fare.

Insomma, se si deve giudicare da quanto impegno verso un miglioramento del clima nei prossimi anni l'Italia sta mettendo in cantiere anche a livello di comportamenti personali (vedi l'uso eccessivo e patologico delle auto private) penso che nei prossimi anni ci si dovrà molto dar da fare.

# Strategie e Biodiversità, in Italia.

di Alessandro Gianni, Greenpeace Italia

---

La legislazione a tutela dell'ambiente (nazionale, comunitaria e internazionale) è un po' la cenerentola del Diritto per la sua obiettiva marginalità rispetto alle questioni "forti" dell'economia, della "sicurezza" e del tornaconto elettorale a breve termine. È interessante confrontare i tre obiettivi strategici della Strategia Nazionale della Biodiversità<sup>1</sup> con le strategie che si esplicano davvero nel nostro Paese.

*Obiettivo strategico 1: "Entro il 2020 garantire la conservazione della biodiversità, intesa come la varietà degli organismi viventi, la loro variabilità genetica ed i complessi ecologici di cui fanno parte, ed assicurare la salvaguardia e il ripristino dei servizi ecosistemici al fine di garantirne il ruolo chiave per la vita sulla Terra e per il benessere umano".*

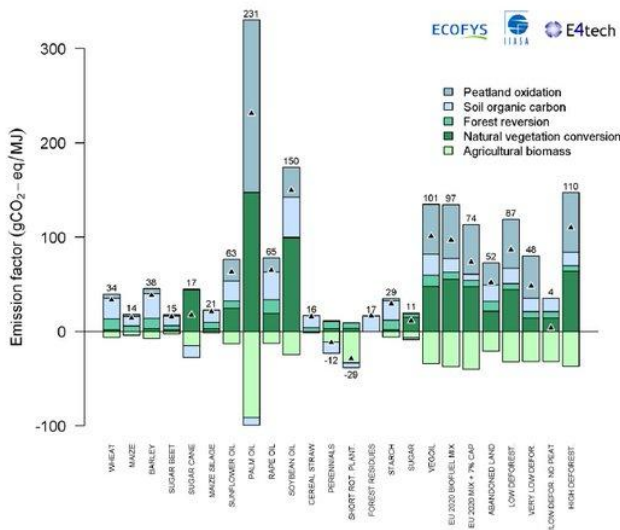
Questo obiettivo ha un evidente richiamo "globale", considerato l'esplicito riferimento al nostro Pianeta e al benessere dell'umanità. Una strategia di questo livello implicherebbe una presa di responsabilità, nel nostro Paese, rispetto a una serie di fattori di impatto che ci vedono nel ruolo importante di co-protagonisti. Bene o male, siamo un Paese del G7, una delle economie maggiori del Pianeta. Ciò implica anche un ruolo non secondario nei meccanismi di consumo delle risorse globali. L'idea quindi che "dobbiamo usare tutto il gas e il petrolio che abbiamo" (ampiamente sbandierata di recente) è folle perché se tutti gli Stati l'applicassero il nostro clima (e la nostra civiltà) non avrebbe futuro. D'altra parte, siamo un Paese manifatturiero che "macina" materie prime senza farsi troppi problemi. Un esempio fra i molti: l'olio di palma. È noto che Greenpeace opera da tempo sulla questione per gli effetti nefasti delle colture di palma da olio sulle foreste primarie (in particolare in Indonesia) e per le conseguenti emissioni di gas serra. È forse meno noto che il settore in cui più si usa l'olio di palma (con tendenza a incrementi esponenziali) è quello dei biocarburanti. Se (da stime approssimative) una grande industria alimentare come Ferrero "usa" annualmente c.a. 150.000 tonnellate/anno di olio di palma, i piani di ENI per due sole raffinerie (Marghera e Gela) prevedono circa 1,2 milioni di tonnellate/anno. Le stime delle emissioni causate dall'uso di olio di palma sono state recentemente

---

<sup>1</sup> <http://www.minambiente.it/pagina/struttura-della-strategia>

ritoccate verso l'alto<sup>2</sup> (vedi figura sotto) da uno studio commissionato dalla Commissione Europea. Siccome ENI è un'impresa "controllata" dal governo Italiano, se ne deduce che le sue scelte palesano le reali "strategie" governative: in questo caso, salvare un paio di raffinerie infischandosi altamente degli impatti su clima e biodiversità.

**Figura 1.** Fattori di emissione di CO<sub>2</sub> per varie colture utilizzabili per la produzione di "biocarburanti". Spicca il dato negativo relativo all'olio di palma (fonte: vedi nota 2)



*Obiettivo strategico 2: "Entro il 2020 ridurre sostanzialmente nel territorio nazionale l'impatto dei cambiamenti climatici sulla biodiversità, definendo le opportune misure di adattamento alle modificazioni indotte e di mitigazione dei loro effetti ed aumentando la resilienza degli ecosistemi naturali e seminaturali."*

Ci sono esempi "geograficamente" assai più vicini dell'Indonesia che mostrano bene la distanza tra le strategie "reali" e quelle che

<sup>2</sup> The land use change impact of biofuels consumed in the EU Quantification of area and greenhouse gas impacts - Ecofys, IISIA and E4tech , Agosto 2015

dovremmo applicare per proteggere la biodiversità. Un buon esempio sono le lacune della tutela della biodiversità marina, da sempre la cenerentola di un Paese che del mare se ne infischia (salvo per poi lamentarsi quando d'estate andiamo a fare il bagno in situazioni talvolta incresciose). Lo dimostra perfettamente lo stato penoso del cosiddetto "Santuario dei Cetacei Pelagos" da poco sfiorato dal disastro dell'oleodotto del Polcevera: eppure è ben noto che una delle misure più indicate a tutelare la biodiversità dagli impatti del cambiamento climatico (aumentandone la resilienza) è la creazione di aree protette (per davvero, non come Pelagos) che in mare, se non vogliamo creare solo degli acquari carini ma inutili a ristabilire equilibri purtroppo compromessi, devono essere di dimensioni adeguate<sup>3</sup>.

Se il Santuario dei Cetacei è un'occasione mancata, il Santuario dei Banchi dello Stretto di Sicilia non deve nemmeno nascere. Perché? Questi banchi sarebbero facilmente tutelati se solo ricadessero entro una Zona di Protezione Ecologica (ZPE): in pratica un'area esterna al mare territoriale in cui hanno vigenza le norme nazionali di tutela ambientale. La norma che "istituisce" le ZPE in Italia è la Legge n.61 del 8 febbraio 2006. Norma curiosa, che in sostanza dice che in Italia si possono istituire le ZPE. Non dice né dove, né quando: l'importante era rispondere in fretta a quanto i cugini francesi facevano oltralpe, dopo il disastro della Prestige (nel 2002). Passano gli anni e finalmente si definisce la prima ZPE, da Ventimiglia a Trapani (quindi, Mar Ligure e Tirreno) con il D.P.M. n. 209 del 27 ottobre 2011. E il resto dei mari italiani?

Viste le minacce di una incontrollata proliferazione di permessi di ricerca ed esplorazione di idrocarburi nello Stretto di Sicilia, Greenpeace chiede (nel 2012) al Ministero dell'Ambiente di istituire con urgenza la ZPE nel resto dei mari italiani e soprattutto nel Mediterraneo centrale. La risposta fu netta e disperante: per poter tutelare quel tratto di mare, dobbiamo metterci d'accordo almeno con Malta e Tunisia. L'ipocrisia di questa risposta (e dell'afflato alla cooperazione internazionale) è stata svelata il 27 dicembre 2012, quando il governo italiano decide, in modo assolutamente unilaterale, di estendere la "Zona C" di ricerca e estrazione di idrocarburi proprio nello Stretto di Sicilia<sup>4</sup>. Questa estensione, diversamente dall'istituzione di aree per la tutela dell'ambiente, si può fare (ed è stata fatta) senza alcuna cooperazione internazionale anzi, creando un contenzioso proprio con Malta. Dev'essere anche per questo che al momento il negoziato per la tutela dello Stretto di

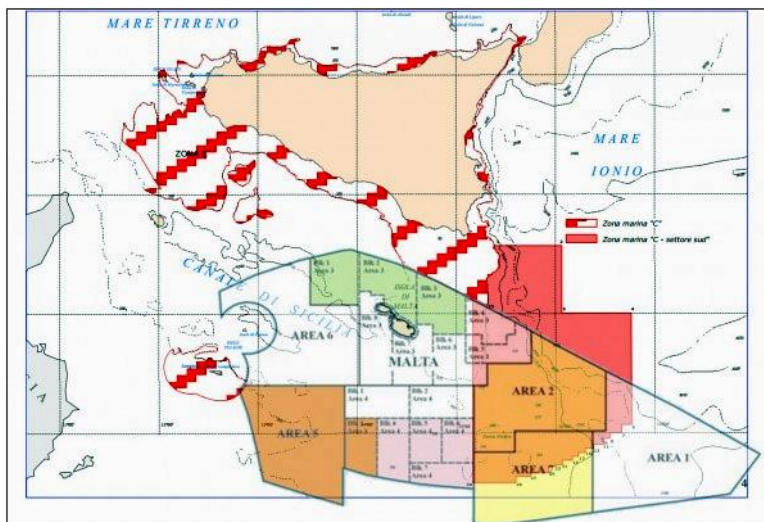
---

<sup>3</sup> <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/roadmap-to-recovery/>

<sup>4</sup> Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 27 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo 2013.

Sicilia è sostanzialmente bloccato dall'atteggiamento dei maltesi (che probabilmente non hanno gradito la smargiassata italiana di "appropriarsi" di una fetta gigante dei fondali dello Stretto).

**Figura 2<sup>5</sup>:** Sovrapposizione tra l'area (in rosso) della "Zona marina C – settore sud", come da D.M. 27 dicembre 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico e le analoghe aree di ricerca ed estrazione di idrocarburi reclamate dalla Repubblica di Malta.



*Obiettivo strategico 3: "Entro il 2020 integrare la conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore, anche quale opportunità di nuova occupazione e sviluppo sociale, rafforzando la comprensione dei benefici dei servizi ecosistemici da essa derivanti e la consapevolezza dei costi della loro perdita."*

In ambito internazionale, quando si parla del diffuso problema della (poca) integrazione della conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e settoriali si usa il termine "mainstreaming", che rende bene l'idea di come, al momento, la tutela della biodiversità sia distante dalla "corrente principale" che orienta le scelte delle nostre società. Il "mainstreaming" resta purtroppo saldamente in mano ai padroni dell'economia globalizzata cui stanno

5 Fonte: <http://www.greenstyle.it/petrolio-offshore-italia-si-espande-nel-canale-di-sicilia-16721.html>

già stretti i pochi vincoli imposti dagli ordinamenti giuridici vigenti. Da qui la pleora di accordi bilaterali di libero scambio con il loro corollario di Corti Arbitrali internazionali: tribunali esclusivi per le multinazionali (che non vogliono essere giudicate dai giudici nazionali).

L'entusiastica adesione del governo del nostro Paese alle follie neoliberiste lascia poche speranze all'integrazione di cui sopra. Per capire quanto siano pericolosi questi "accordi di libero commercio" basta leggersi le cronache. Si scopre ad esempio che proprio negli USA – patria dell'ultraliberismo - si è concretizzata una di queste minacce: il Presidente Obama blocca il contestatissimo progetto dell'oleodotto Keystone XL - che avrebbe portato negli USA il petrolio estratto dalle "sabbie bituminose" in Canada - e subito, utilizzando le clausole del NAFTA (un accordo di "libero scambio" tra Canada, USA e Messico) i promotori dell'oleodotto chiedono agli USA danni per 15 miliardi di dollari (50 dollari a testa per ogni cittadino USA).

Per quel che riguarda le minacce alla "nostra" biodiversità è utile accennare alla "saga degli OGM" collegata al TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Che in un accordo di libero scambio tra USA e UE non c'entrassero gli Organismi Geneticamente Modificati (OGM) era davvero difficile da credere, nonostante le affermazioni (Commissione Agricoltura della Camera, novembre 2014) del Ministro delle Politiche Agricole, Martina. Oggi sappiamo che la "questione OGM" è così centrale nel neozionato del TTIP che l'Ufficio del commercio statunitense (UTSR) ha pure scritto alla Commissione lamentandosi che le politiche europee sugli OGM "*limitano l'importazione e l'uso di materie prime agricole statunitensi ottenute tramite biotecnologie*".

Gli effetti di questa pressione si sono fatti sentire soprattutto per la "classificazione" dei "nuovi OGM": i prodotti delle nuove biotecnologie (c.d. "gene editing") sono o non sono "OGM"? E quindi, devono essere valutati come OGM oppure possono essere direttamente immessi sul mercato? Basta sapere come vengono prodotti i nuovi OGM (con meccanismi di manipolazione in vitro del genoma) e andare a leggere la normativa sugli OGM (che definisce gli OGM come quei prodotti che derivino da manipolazioni in vitro del genoma) per darsi una risposta semplice: questi nuovi OGM sono sempre OGM<sup>6</sup>. La stessa risposta, l'ha data a suo tempo l'ufficio legale cui la Commissione ha chiesto un'opinione in merito. Opinione che però è rimasta per mesi chiusa nei cassetti per le citate pressioni USA legate al TTIP.

---

6 <http://www.greenpeace.org/italy/it/ufficiostampa/rapporti/GENE-EDITING-OGM-che-escono-dalla-porta-e-rientrano-dalla-finestra/>

Se (dopo una prima "adesione") pare che oggi l'Italia sia molto più diffidente dei "nuovi OGM", sul TTIP il governo non cambia parere. Peccato che in cambio di un qualche incremento dell'export di alcuni prodotti "*Made in Italy*", ricercati negli Stati Uniti per la loro tipicità, rischiamo di dover adottare pratiche agricole che avrebbero, rapidamente, la conseguenza di far venir meno la suddetta tipicità. Che, guarda caso, si basa anche sull'agro-biodiversità.

Quali sono, quindi, le strategie che operano davvero nel nostro Paese? A giudicare da quel che succede, gli "impegni" a tutela del clima e della biodiversità sono forse accattivanti ma poco praticati. Possiamo continuare a prestare fede a documenti che parlano di tutela dell'ambiente quando i fatti ci parlano di altre priorità? Chi ci governa farebbe un atto di chiarezza confermando che le "strategie di tutela" non sono una priorità e che il Diritto Ambientale è solo una foglia di fico che copre le vergogne di ben altri interessi.

## Valorizzazione del ruolo ambientale dell'agricoltura

*di Stefano Masini – Coldiretti*

---

La sostenibilità dei sistemi produttivi rappresenta una sfida globale e l'impresa agricola svolge un ruolo strategico, come strumento necessario per raggiungere obiettivi di tutela dell'ambiente, salvaguardia del territorio, qualità e sicurezza alimentare.

Se, infatti, nessun ecosistema può essere conservato inalterato, occorre preservare la base ecologica per lo sviluppo (durevole). Questa base è il territorio, in quanto sistema che alimenta, conserva e riproduce la unicità, l'identità e la cultura dei luoghi.

Per tali ragioni, le politiche dell'Unione Europea e, in particolare, la politica agricola comune (PAC), hanno prestato attenzione crescente alla prevenzione dei rischi di degrado ambientale, incoraggiando, al contempo, gli agricoltori, attraverso specifiche misure di sviluppo rurale, a continuare a svolgere un ruolo positivo nella tutela dell'ecosistema e dei paesaggi.

L'agricoltura trae dalla sostenibilità molte opportunità, ma ha anche profonde responsabilità: da un lato, vi è l'imperativa esigenza di impiegare con razionalità le risorse naturali e definire gli obiettivi del proprio modello produttivo, scegliendo quanto produrre, come produrre, "*per cosa*" produrre; dall'altro lato, vi è la possibilità di incidere profondamente sulla tutela del territorio, del paesaggio e di svolgere un ruolo determinante nelle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici. E, ancora, non va dimenticato l'indissolubile legame tra prodotti e territorio.



In tale contesto, il modello produttivo agricolo italiano non può e non è disposto a scendere a compromessi. Serve, allora, porre una particolare attenzione alle contraddittorie dinamiche del consumo di suolo, perché se le modalità di impiego della terra devono contemperare esigenze sociali, economiche e ambientali, le decisioni relative all'uso dei terreni comportano impegni a lungo termine che è poi difficile, o molto costoso, o addirittura impossibile invertire.

L'agricoltura deve essere multifunzionale, ed in questo contesto non vanno dimenticate le potenzialità nel campo della produzione di fonti rinnovabili di energia, attraverso l'impiego di residui e sottoprodotti agricoli. La produzione di agro energie, tuttavia, non può entrare in competizione con quella alimentare e deve essere gestita come una ulteriore opportunità di reddito senza mai trascurare l'esigenza primaria di tutela e conservazione delle valenze ambientali e territoriali.

La produzione di energia rinnovabile, insieme alla capacità di assorbimento di carbonio da parte dei suoli e delle piante, rappresenta, tra l'altro, un importante contributo del settore agroforestale alla mitigazione degli effetti negativi dei cambiamenti climatici. In questo campo, infatti, l'agricoltura è, al tempo stesso, il settore produttivo più vulnerabile ma anche quello con maggiori potenzialità in termini di contributi positivi. Agli assorbimenti di carbonio e alle fonti energetiche rinnovabili si devono aggiungere, inoltre, gli interventi di contenimento delle emissioni di settore e la promozione di nuove forme di vendita e consumo delle produzioni agroalimentari, basate su nuove sensibilità espresse dal consumatore, basate sulla riduzione delle emissioni da trasporto delle materie prime: vedi il caso del KmO, del consumo dei prodotti di stagione, della filiera corta e della vendita diretta.

Il ruolo ambientale del settore agricolo si evidenzia anche nella gestione della risorsa idrica. Con riferimento alle caratteristiche dell'irrigazione realizzata nell'ambito dei sistemi di bonifica, peculiari del nostro Paese, infatti, l'acqua utilizzata in agricoltura non fuoriesce dal ciclo idrologico naturale e spesso viene riutilizzata anche per altri impieghi. Gli stessi canali di bonifica svolgono anche una funzione di scolo delle acque meteoriche e contribuiscono al mantenimento della biodiversità, così come i sistemi irrigui a scorrimento favoriscono la percolazione e la ricarica delle falde, nonché il mantenimento dell'esteso fenomeno delle risorgive, particolarmente nella Pianura Padana. Altri effetti positivi su territorio e ambiente, connessi all'utilizzo irriguo delle acque, possono essere individuati nel contrasto alla salinizzazione dei terreni; nel disinquinamento di corsi idrici artificiali e naturali; nella mitigazione degli effetti delle inondazioni; nel mantenimento del paesaggio agricolo tradizionale; nell'aumento della resilienza ai cambiamenti climatici nonché nel mantenimento e nella tutela del territorio.

È proprio all'obiettivo di esaltazione del ruolo ambientale del settore agricolo che nasce la necessità di pretendere, ancora, un'agricoltura e territori liberi da OGM. Ciò anche nell'ottica di poter ricondurre i processi dell'agricoltura italiana a modelli "di tendenza", promuovendo e valorizzando un modello produttivo e di consumo consapevole e

partecipato, basato su scelte volute e non subite, fondate sulla filiera corta e sul *made in Italy*.

Parliamo, in questo senso, di un'agricoltura in cui le espressioni *sostenibilità* e *green economy* non siano soltanto uno slogan, una trovata di *marketing* ed in cui l'orientamento verso la qualità, la sicurezza e l'ambiente non è un *optional*.

In questa prospettiva, appare centrale il mantenimento delle comunità locali per garantire il presidio del territorio, supportando la nuova economia verde con politiche adeguate e coerenti e con un quadro normativo stabile, per impedire che i benefici attesi possano essere vanificati dalla discontinuità degli strumenti. E' indispensabile, quindi, la promozione di un paradigma di crescita in grado di far emergere le potenzialità endogene dei territori rurali, di coinvolgere le comunità che in essi vivono, di liberare le energie delle imprese canalizzandole verso un progetto di sviluppo condiviso e sostenibile sotto i profili economici, ambientali e sociali.

Facendo leva con decisione sulle peculiarità originali delle nostre produzioni agroalimentari, esaltando i tratti della tipicità, della tracciabilità, della genuinità, del legame inscindibile territorio- storia-cultura, il nostro Paese è nelle condizioni non solo di crescere, ma anche di dare un contributo creativo, specifico e ineguagliabile, ad una crescita *green*. In questa economia dei territori e delle diversità, nella nostra agricoltura di prossimità, riaffiorano pertanto le premesse naturali per lo sviluppo sostenibile: la chiave per potersi integrare nel mare della globalizzazione senza smarrirsi; l'antidoto alle scelte liberiste che premiano il solo profitto privato e le perdite collettive; i valori, gli elementi fondanti e identitari della comunità.

Sulla base di queste peculiarità l'agricoltura italiana può costituire un modello di riferimento su scala globale: un sistema agroalimentare forte, unico e distintivo, insieme ad un'idea di sviluppo veramente sostenibile.

# La tutela della Biodiversità nelle Aree Naturali Protette: Il caso del Parco Naturale dei Monti Aurunci

di Giuseppe Marzano, Direttore del Parco Naturale dei Monti Aurunci

---

Il massiccio carbonatico dei Monti Aurunci costituisce una delle porzioni più antiche dell'Appennino, infatti è restato costantemente in emersione per oltre sette milioni di anni. Per il suo essere un "ambiente di rifugio", per la sua vicinanza alla linea di costa e per l'altezza che raggiungono le cime più elevate (Monte Petrella m 1533), presenta una grande quantità di ambienti ai quali corrispondono una gran varietà di elementi faunistici, floristici e vegetazionali, alcuni dei quali estremamente peculiari. Tra i più importanti si ricordano "l'ambiente sotterraneo superficiale" con interessanti popolazioni di coleotteri carabidi del genere *Duvalius*, gli ambienti di grotta con numerose specie endemiche, i cespuglieti con *Daphne sericea*, le garighe a *Salvia officinalis*.

Il Parco è stato istituito per tutelare e conservare questo importante patrimonio naturale, basti pensare che pur rappresentando circa il 2% del territorio laziale, il massiccio aurunco ospita circa 1600 specie vegetali (oltre il 50% di quelle regionali), 9 specie di anfibi (oltre il 60% di quelle regionali), 14 specie di rettili (oltre l'80% di quelle regionali), 19 specie di chiroterteri (oltre il 60% di quelle italiane). Tali elementi hanno consentito l'inserimento di questo territorio tra le 36 aree prioritarie per la conservazione della biodiversità nell'Ecoregione Mediterraneo Centrale. L'Ente Parco fin dalla sua istituzione, avvenuta nel 1997, che impegnato in azioni di studio e monitoraggio volti ad una maggiore conoscenza della fauna e della flora, come ad esempio le ricerche che hanno certificato la presenza del lupo, del gatto selvatico, dello scoiattolo, gli studi che hanno consentito di avere dati sulla presenza dei chiroterteri, gli anfibi urodela. Si è provveduto contestualmente ad attivare azioni per la tutela e la conservazione delle specie e degli habitat più a rischio, come nel caso delle iniziative per la conservazione del patrimonio forestale attraverso la salvaguardia degli elementi arborei di grandi dimensioni e della necromassa legnosa. Infine, sono state intraprese azioni per la conoscenza e la conservazione delle risorse genetiche afferente alla biodiversità delle specie fruttifere antiche.

Nella convinzione che la conoscenza dei valori naturalistici presenti in un territorio sia il miglior modo per incentivarne il rispetto e la tutela, la più importante azione per la conservazione della biodiversità svolta dall'Ente Parco si può considerare l'attività di educazione ambientale che ogni anno

ci vede impegnati con le scuole e che ci ha permesso di farci conoscere, e spero apprezzare, da migliaia di alunni del comprensorio.

Il mio auspicio, infatti, è che si possa contribuire alla costruzione di una generazione di adulti che riconosca il valore della biodiversità come patrimonio culturale imprescindibile per noi e per le future generazioni.



## IV. LE RISORSE IDRICHE



# Protocollo Opzionale al Patto PIDESC per il diritto umano all'acqua

di Rosario Lembo - Presidente Comitato Italiano Contratto Mondiale Acqua- Onlus [www.contrattoacqua.it](http://www.contrattoacqua.it)

---

## Introduzione

Desidero ringraziare l'ICEF ed il presidente Amedeo Postiglione per l'opportunità di portare il contributo del Comitato Italiano per il Contratto Mondiale sull'acqua a questo importante convegno che punta a richiamare l'attenzione su alcuni beni comuni da cui dipende non soltanto il nostro futuro e quello delle generazioni future ma soprattutto la pacifica convivenza fra cittadini e del rapporto tra Uomini/Donne e Natura a partire dai territori in cui viviamo.

Tra i fattori di criticità che minacciano la biodiversità, il Pianeta Terra, il territorio nazionale ma soprattutto la dignità della vita umana e degli italiani, l'accesso all'acqua di buona qualità in primis per uso umano, ma anche per uso alimentare, produttivo, è una delle sfide maggiori associate al contrasto dei crimini ambientali

Il presente contributo è finalizzato a richiamare alcune delle principali criticità: quelle *legati all'uso (1)*; quelle connesse con *la visione politica prevalente (2)* ed infine lo *scenario giuridico* a tutela della risorsa dell'acqua e dell'accesso come diritto umano (3).

## 1. Le criticità legate all'accesso

Ancor oggi, nel 2015, circa 748 milioni di persone non hanno accesso ad acqua potabile, 2,6 miliardi non utilizzano servizi igienici di base, 1,5 milioni di bambini muoiono sotto i 5 anni e 43 milioni sono i giorni di scuola persi ogni anno dai bambini a causa delle malattie connesse all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.

Il consumo mondiale di acqua è decuplicato nel corso degli ultimi 100 anni e conseguentemente la disponibilità d'acqua è diminuita di 3/4 in Africa, di 2/3 in Asia nel corso degli ultimi 50 anni.

Le tendenze per i prossimi anni non sono purtroppo rosee. Nel 2030 le proiezioni stimano che oltre il 30% popolazione mondiale vivrà in situazione di crisi idrica e oltre 2,5 miliardi di persone si sposteranno verso i centri urbani e l'11% degli abitanti del pianeta soffrirà la fame.



Nel 2050 la domanda di acqua nel mondo aumenterà, rispetto agli attuali consumi, dell'85%, quello del cibo del 130%, quella dell'energia del 135% e sorge spontaneo chiedersi quali effetti peggiorativi i cambiamenti climatici potranno determinare. Alcune stime quantificano in oltre 7 miliardi le persone, sui potenziali 9 miliardi, che nel 2075 si troveranno a vivere in situazioni di crisi idrica ed il 7% della popolazione dovrà far fronte ad una riduzione del 20% per effetto dei cambiamenti climatici.

## 2. Acqua e territori

Alcuni di questi fenomeni che determinano il mancato accesso ad acqua potabile di buona qualità, sono già in corso e meritano di essere ulteriormente approfondite i fenomeni connessi. Ogni settimana, nel mondo, un milione di persone si sposta verso una città, nel 2050 saranno pari a 2,5 miliardi di persone e nel 2030 oltre il 40% della popolazione mondiale residente nelle città vivrà in area a stress idrico, con una disponibilità di acqua inferiori ai minimi stimati (1700m<sup>3</sup>).

Rispetto alle disponibilità di risorse idriche per uso produttivo, la situazione si presenta con elementi ancora più critici. Si stima che la domanda globale di acqua per usi produttivi aumenterà del 400% tra il 2000 il 2050, soprattutto per attività legate alla proliferazione di piccole e medie imprese. L'agricoltura che già oggi consuma il 70% delle risorse vedrà aumentare i consumi stante l'obiettivo di dover produrre il 60% di cibo in più entro il 2050 per garantire cibo per tutti.

## 3. Acqua e Ambiente

Sulle dimensioni dell'impatto dei consumi di acqua e dell'attuale modello di produzione sul bilancio idrico delle risorse disponibili e sugli ecosistemi, cioè sul ciclo naturale dell'acqua, un bilancio allarmante ci viene fornito dal *Millennium Ecosystem Assessment*. Nel corso dell'ultimo decennio, l'attuale modello di produzione e di sviluppo economico ha determinato il degrado di oltre il 60% dei servizi eco-sistemici del pianeta e purtroppo 15 dei 24 ecosistemi valutati come campione sono risultati danneggiati a livelli tali che non consentono il loro recupero..

E' aumentato il processo di accaparramento e messa a coltura (consumo di terra) ed infatti oltre un quarto della superficie terrestre del pianeta è oggi coltivata e sfruttata con produzioni agricole e cicli intensivi. Gli attuali modelli di produzione agricola usano già fra il 40% e il 50% dell'acqua dolce corrente disponibile sul pianeta ed ancora il fenomeno dell'accaparramento delle risorse idriche (*water grabbing*) attraverso l'acquisto di terreni negli ultimi 40 anni è raddoppiato.

Per effetto dei cambiamenti climatici, si stima che nel 2025, ci saranno oltre 200/250 milioni di rifugiati ambientali e 50 milioni di profughi climatici in prevalenza esuli dall’Africa.

#### 4. Le criticità legate alle culture dominanti

Una visione politica, supportata da quella di diverse religioni, oggi prevalente è quella che l’acqua, come tutti i beni del Pianeta Terra, sono beni a disposizione ad uso dell’Uomo e quindi da utilizzare e “mercificare”. Questa visione fondata sull’acqua come “merce” è stata codificata e sancita a livello di comunità internazionale dalla Conferenza di Rio+20 (1992) e successivamente è stata praticata dalla classe dominante e dalla stessa Commissione europea. Un approccio che affida la responsabilità dell’acqua, dei beni comuni alle buone pratiche dei portatori di interesse, i consumatori e gli utilizzatori sottraendone spesso la regolamentazione ed il controllo ai Parlamenti nazionali, ai cittadini ed alle comunità locali

A questa visione politica si affianca un quadro “giuridico” che si fonda su processi di “appropriazione collettiva” da parte degli Stati, perché le risorse idriche sono un bene *demaniale a sovranità nazionale*, e spesso a livello di gestione a processi di appropriazione da parte dei privati, attraverso le concessioni di sfruttamento o gestione concesse dagli Stati.

Quest’approccio politico all’acqua come merce, è stato rafforzato dalla recente tendenza, che ha preso il via alla fine del secolo scorso, di dare valore “economico” alle risorse idriche, in funzione anche della loro rarefazione. Le motivazioni sono state fondate sul presupposto che una gestione efficace ed una riduzione dei consumi ed usi, è possibile solo dando un valore economico al servizio , cioè il consumatore deve garantire la copertura di tutti i costi compresa la remunerazione del capitale. L’accesso all’acqua è quindi è fondato sui principi : chi usa paga e chi inquina paga, anziché sui principi del diritto alla vita, quindi di solidarietà e di responsabilità collettiva, penalizzando gli abusi e gli sprechi con tariffe progressive sui consumi e vincoli a livello di perdite nella gestione delle risorse idriche.

Questa visione gestionale improntata a principi di efficacia e di efficienza economica, si associa alla promozione di un modello gestionale affidato al partenariato pubblico-privato, cioè all’affidamento della gestione dell’acqua e degli acquedotti ad imprese private attraverso concessioni a società di capitale, che rispondono alle regole del mercato ed alle borse finanziarie anziché mantenere la gestione pubblica attraverso istituzioni controllate dallo Stato o dalle comunità territoriali. Sperimentati dapprima nei Paesi poveri, questi processi di privatizzazione della gestione delle risorse idriche sono oggi trasferire anche nei principali paesi industrializzati, come insegnano i vincoli imposti dalla Commissione europea alla Grecia.

Questa visione economica si è purtroppo radicata, nel corso degli ultimi anni, anche all'interno del sistema delle Nazioni Unite, dove la tendenza è quella di trasformare il contenuto della risoluzione NU 64/292 (2010) che ha sancito il riconoscimento del diritto all'acqua da diritto universale, autonomo e specifico, condizione preliminare per ogni altro diritto, in diritto all'accesso economico all'acqua, cioè attraverso un prezzo equo di mercato. A favorire l'affermazione di questa visione ha contribuito purtroppo anche l'atteggiamento "declaratorio" rispetto alla risoluzione ONU, praticato da parte di quegli Stati che hanno votato e sancito il diritto umano all'acqua. Ancor oggi, infatti a distanza di 6 anni dall'obbligazione assunta votando la risoluzione ONU, nessuno Stato ha messo in pratica modalità giuridiche di concretizzazione della risoluzione ONU, cioè garantire gratuitamente il diritto al quantitativo minimo di acqua di buona qualità prendendo a carico la copertura dei costi.

L'approccio di dare valore economico, subordinato al pagamento di un prezzo, dalla sfera dell'acqua per uso umano si sta spostando verso gli usi produttivi, attraverso la creazione di un mercato dei costi dei Servizi Eco Sistemici (PES). Tra le motivazioni a sostegno del principio che occorre pagare per tutti gli usi l'acqua utilizzata, non sono tanto la tutela della risorsa e la riduzione dei processi di inquinamento, motivazioni a valenza di tutela ambientale, quanto gli obiettivi di creare nuovi mercati sul fronte delle imprenditorialità, di possibilità di nuovi posti di lavoro, di generare redditi maggiori attraverso l'attuazione di tecnologie e pratiche di recupero, di depurazione, di riutilizzo delle acque utilizzate nella logica di garantire ai consumatori maggiori quantità di acqua.

## **5. Lo scenario dell'acqua come diritto e bene comune**

A distanza di 6 anni dalla risoluzione ONU che ha riconosciuto in modo esplicito ed autonomo il diritto umano all'acqua, premiando la richiesta sostenuta per oltre 10 anni da parte dei Movimenti, si deve infatti constatare che questo riconoscimento resta solo a livello "declaratorio" da parte degli Stati e la stessa ONU non ha la facoltà di rendere obbligatoria l'applicazione della risoluzione n. 69/2010.

L'approccio prevalente nella comunità internazionale resta quello di derubricare il diritto umano all'acqua in diritto umano a valenza "economico e sociale" e di garantire un accesso facilitato alle fasce più povere o gruppi disagiati.

La Nuova Agenda 2030 che fissa gli obiettivi di sviluppo sostenibile ha consolidato questa visione economica del diritto all'acqua che punta a garantire l'accesso attraverso un prezzo accessibile e un modello di gestione economicamente sostenibile attraverso il mercato. In questa prospettiva si inserisce anche la risoluzione adottata dalla III Commissione ONU (dicembre 2015), su iniziativa di paesi europei tra cui l'Italia, che differenzia il diritto all'acqua dal diritto all'igiene di base ma formalizza l'accesso economico all'acqua attraverso un "prezzo accessibile" per

entrambi i due diritti. Nella stessa lunghezza d'onda si inserisce anche lo *Special Rapporteur* ONU per l'Acqua che nel suo primo rapporto, presentato nel 2015, pone l'accento solo "sull'accesso al servizio integrato ad un "costo abbordabile" e meccanismi finanziari come sussidi pubblici da parte degli Stati per le fasce più vulnerabili".

Per completare l'analisi delle tendenze internazionali, rispetto all'acqua è opportuno uno sguardo alle "polis" di alcune importanti Istituzioni.

Le Nazioni Unite, che dovrebbero essere i difensori dei diritti umani, hanno di recente conferito alla Banca Mondiale il mandato di costituire un gruppo di esperti di alto livello (*High Level Experts*) già operativo ed impegnato a definire le modalità per implementare l'obiettivo 6, cioè l'accesso economico all'acqua. In pratica l'obiettivo è quello che per stimolare gli investimenti sia opportuno rilanciare il modello del Partenariato Pubblico-Privato per la gestione delle risorse idriche e il ruolo delle istituzioni finanziarie per la mobilitazione delle risorse finanziarie.

Sulla stessa frequenza è la politica dell'acqua adottata dalla Commissione Europea, nonostante la iniziativa dei cittadini europei realizzata nel 2014 finalizzata a sollecitare il riconoscimento del diritto umano all'acqua. La Commissione ha risposto sostenendo che non ritiene di dover intraprendere nessuna iniziativa perché la Carta dei Diritti dei cittadini dell'Europa non riconosce il diritto umano all'acqua ma solo il diritto dei consumatori alla qualità dell'acqua (art.36) e i diritti a tutela dell'ambiente (art 37).

L'approccio economico dell'acqua e della gestione del servizio idrico, la Commissione Europea lo aveva peraltro già introdotto nel 2000 con la direttiva quadro 60/2000 a tutela della qualità dell'acqua nei Paesi europei introducendo l'obbligatorietà del principio della copertura totale dei costi a carico dell'utente non solo per l'accesso all'acqua ma per la copertura dei costi di tutto il ciclo dell'acqua. Con riferimento alla nuova direttiva quadro, l'orientamento della Commissione è quello di estendere a tutti gli usi produttivi il principio della copertura dei costi ed in parallelo di mantenere i servizi idrici tra quelli a valenza economica compresi negli accordi bilaterali con l'USA sul TTIP che se ratificati determineranno una possibile riduzione della sovranità nazionale e delle tutela dei consumatori.

Il Rapporto pubblicato nel 2016 dalle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche sancisce che "la gestione sostenibile delle risorse idriche, le infrastrutture idriche e l'accesso ad approvvigionamenti idrici sicuri, affidabili e a prezzi accessibili e a servizi igienico-sanitari adeguati sono necessari sia perché migliorano le condizioni di vita, promuovono lo sviluppo delle economie locali ma soprattutto perché permettono la creazione di un maggior numero di posti di lavoro dignitosi. Dunque la visione delle Nazioni Unite conferma che l'accesso all'acqua più che essere garantito in termini di diritto umano universale viene associato ad una leva economica, per creare ricchezza e potere di acquisto per accedere al diritto al vita!

## 6. Qual è la posizione degli Stati rispetto all'acqua come bene comune e diritto umano?

A livello del nostro Paese, la visione prevalente negli anni 50 e 60, cioè nei governi legati alla ricostruzione post-bellica del nostro paese (Governo Giolitti) è stata finalizzata a sancire la natura pubblica delle risorse idriche nazionalizzando il servizio idrico, di fatto portando acqua potabile e servizi igienici nelle case. Le politiche dei successivi Governi e dei vari Parlamenti hanno adottato la visione del servizio idrico come un servizio industriale di rilevanza economica, visione introdotta con la legge Galli, che ha introdotto nella gestione il principio della copertura dei costi da parte dei consumatori.

Dopo questa legge quadro sul governo del ciclo idrico, tutte le altre innovazioni sono state adottate con articoli inseriti in leggi finanziarie, imponendo la trasformazione della società di gestione da azienda municipalizzata in società di capitale e poi i modelli di gestione economica della direttiva-quadro europea sull'acqua. Successivamente, sotto il Governo Berlusconi, si è tentato di privatizzare la gestione obbligando i Comuni a mettere a gara il servizio idrico, obbligo che con il referendum del 2011 è stato bloccato. Il dibattito per dotare il nostro Paese di una nuova legge sull'acqua, è tornato di attualità nei primi mesi del 2015 con la discussione della proposta di legge (PDL 2212) dapprima a livello della Commissione Ambiente e poi alla Camera, testo di legge che riproponeva i contenuti della proposta di legge di iniziativa popolare presentata dai Movimenti dell'acqua nel lontano 2007 per l'adozione di un processo di ri-pubblicizzazione. Il disegno di legge, approvato dalla Camera a fine aprile, purtroppo ha visto il prevalere di una visione economica del servizio idrico e della gestione attraverso Società di capitale (spa), cioè di fatto è stato rigettato quel modello di ri-pubblicizzazione proposto dalla legge di iniziativa popolare e la visione dell'acqua bene comune pubblico. Il disegno di legge, oggi al vaglio del Senato, si caratterizza per luci ed ombre: riconosce l'acqua come bene comune, garantisce il diritto umano all'acqua a livello di un minimo vitale (50lt/pers/gg) per tutti, anche in caso di morosità, coprendo il costo con una percentuale a carico della tariffa definita dall'Authority per il mercato e la concorrenza, conferma i modelli di gestione previsti dalla Commissione europea attraverso società di capitale e quindi l'assoggettamento della gestione dell'acqua alle regole del mercato e della concorrenza, e la possibilità di fare profitto sulla gestione dell'acqua.

Rispetto alla posizione internazionale sul riconoscimento del diritto umano all'acqua, l'Italia ha sostenuto, tramite il Ministero degli Esteri, il principio sancito dalla risoluzione ONU anche nel percorso di negoziazione intergovernativo che ha portato alla definizione degli obiettivi della Agenda 2030. Purtroppo però non è dato conoscere qual è l'attuale posizione del Governo, nonostante le sollecitazioni avanzata dal Contratto Mondiale sull'acqua, rispetto alla proposta che il nostro Paese si faccia promotore dell'avvio di un negoziato per l'adozione di un Protocollo Internazionale per il diritto umano all'acqua.

A livello internazionale la visione economica dell'acqua è stata, durante il novecento, quella di considerare il diritto all'acqua un diritto naturale, legato alla dignità della vita umana e come tale implicitamente associato ai diritti umani riconosciuti dalla Dichiarazione dei diritti umani. La visione dell'acqua come un bisogno da soddisfare attraverso un servizio a pagamento è stata introdotta per la prima volta nella Dichiarazione di Dublino (marzo 1992) con l'esplicitazione del principio che "il diritto all'acqua consiste in un approvvigionamento sufficiente, fisicamente accessibile, ad un costo abbordabile, di acqua salubre e di qualità accettabile per gli usi personali e domestici di ciascuno". Questa visione è stata ripresa nelle Osservazioni generali del Consiglio dei Diritti Umani n.15/2003, abbandonata con la risoluzione ONU (luglio 2010) che ha riconosciuto il diritto umano all'acqua come umano, universale, legato alla dignità della vita ma rilanciata nel 2015 dallo stesso Segretario delle Nazioni Unite con gli obiettivi della nuova Agenda 2030 e con l'affidamento alla Banca Mondiale della delega di definire le modalità di accesso all'acqua attraverso un prezzo equo di mercato.

Perché è stata possibile la "deregulation" del riconoscimento del diritto umano all'acqua da diritto universale, autonomo e specifico, garantito dagli Stati (2010), in un diritto di accesso ad un servizio efficiente e sostenibile garantito dal libero mercato (2015)?

In primo luogo per l'assenza di istituzioni sovranazionali, come una Autorità mondiale a difesa dell'acqua e dei beni comuni, un Tribunale o Corte internazionale che condanni i reati e le violazioni ambientali. In secondo luogo perché vige il principio della sovranità assoluta degli Stati sui beni che la natura mette a disposizione di un territorio, ma che spesso vengono gestiti come beni privati e non come beni comuni pubblici mondiali. E' il caso delle risorse idriche, della terra che possono essere vendute, cedute in gestione. Gli Stati per fare cassa spesso delegano alle regole de mercato e alle imprese la gestione dei beni comuni.

I Forum Mondiali dell'Acqua, le Convenzioni ed le Conferenze internazionali, cioè gli accordi multilaterali prima ed oggi i negoziati bilaterali negoziati al di sopra dei Parlamenti nazionali, come sta accadendo per i TTIP, sono un ulteriore fonte di *deregulation* e di preoccupazione perché tendono ad eliminare i cosiddetti diritti di "terza generazione", cioè i diritti dell'ambiente, della terra, delle risorse idriche.

I fattori che hanno concorso a determinare questa nuova visione dell'acqua, trasformandola da diritto in servizio, nonostante il quadro di riconoscimenti a livello di diritto internazionale e la molteplicità di convenzioni e dichiarazioni di principio, risiedono nella natura di soft-law delle risoluzioni, cioè delle regole definite a livello dell'ONU e del Consiglio dei diritti umani. Nonostante siano approvate dagli Stati queste risoluzioni non sono vincolanti per gli stessi Stati che li hanno sottoscritte. L'atteggiamento finora prevalente rispetto alla tutela dei diritti umani universali ed in parallelo rispetto ai diritti della natura, da parte degli Stati, è stato quello di riconoscerli solo a livello "declaratorio". I principi e le relative obbligazioni, sono stati subordinati alla crescita economica e del PIL nazionale.

Come rilanciare i diritti umani fondamentali legati alla dignità della vita umana e alla pacifica convivenza e come contrastare i crimini ambientali.

Come Contratto Mondiale sull'acqua (CICMA) in funzione della nostra *mission* istituzionale di promuovere il diritto umano all'acqua, dopo averne ottenuto il riconoscimento da parte dell'ONU, ci siamo posti il problema di come difendere questo riconoscimento e contrastare le minacce della nuova visione internazionale e nazionale di trasformazione del diritto umano in un diritto economico di accesso ad un servizio. In questo percorso che ci ha visto collaborare con l'ICEF, siamo partiti dall'ipotesi di dar vita ad una Autorità mondiale dell'acqua, proposta che è stata condivisa con il prof. Romano Prodi e con il prof. Postiglione nell'ambito del percorso di preparazione delle tematiche di Expo. Purtroppo questa proposta si è dimostrata non praticabile. Siamo quindi passati ad avviare un percorso di approfondimento di uno strumento di diritto internazionale vincolante a livello di applicazione della risoluzione ONU che si caratterizzi per essere cogente per gli Stati che lo ratificano e di riferimento per gli Stati, a livello di principi attuativi, del diritto umano (priorità uso umano, gratuità del minimo vitale, responsabilità dello Stato, giustiziabilità delle violazioni presso la Corte internazionale dei Diritti Umani)

La strategia prescelta dal gruppo di lavoro, che ha visto il coinvolgimento del prof. Scovazzi e del Dipartimento di Scienze Giuridiche della Università Bicocca, è stata quella di proporre uno strumento di diritto internazionale in conformità con i principi del Manifesto per un Contratto mondiale sull'acqua e quelli condivisi nei Forum alternativi con i vari Movimenti e Reti dell'acqua (acqua diritto umano universale, acqua bene comune pubblico mondiale)

Lo strumento di diritto internazionale sostenibile, in relazione al quadro giuridico internazionale, è stato identificato in un 2° Protocollo opzionale al Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e culturali (PIDESC) specifico per il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici di base. Strutturato su 32 articoli il testo è accompagnato da un commento che ricorda per ogni articolo i presupposti giuridici sui quali si fonda l'obbligazione.

La proposta del Protocollo sull'acqua, se ratificato dagli Stati, definisce l'acqua un bene comune pubblico, da usare in solidarietà (Premesse), riconosce le gestioni comunitarie come soggetti al pari degli Stati che possono definire le modalità territoriali di gestione dell'acqua ed afferma una serie di principi:

l'inderogabilità del diritto umano all'acqua, anche in situazioni eccezionali

- afferma i principi di precauzione e sostenibilità rispetto al diritto delle future generazioni
- definisce la nozione di obbligo ad una progressiva attuazione del diritto (art.7)
- introduce il principio di non-discriminazione e la tutela dei gruppi vulnerabili (art.8)

- stabilisce priorità dell'uso umano associato a nutrizione, alimentare, igiene (art.6)
- quantifica la possibilità di accesso alle risorse idriche nei limiti di una distanza di 1000 metri e di 500 metri per i servizi igienici. (art.4)
- obbliga gli Stati a tutela del diritto umano all'acqua a dotarsi di misure non regressive rispetto alle legislazioni vigenti (art.2)
- adeguare la legislazione nazionale per assicurare il diritto, includendo meccanismi di partecipazione pubblica (art.5)
- promuovere la creazione di servizi pubblici e comunitari per i servizi idrici (art.5)
- impegna lo Stato ad essere responsabile riguardo alla gestione operata da terzi in riferimento al rispetto del diritto e alla concessione di fonti di acqua naturale e minerale (art.9) e a monitorare l'attuazione degli obblighi attraverso organismi indipendenti (art.11)
- prevenire e sanzionare le violazioni, gli inquinamenti delle falde a tutela della buona qualità (art.16)
- operare misure di riparazione per violazioni di diritti soggettivi e collettivi (art.15)
- prevenire azioni di individui o imprese che possano interferire con il diritto umano all'acqua e all'igiene personale (art.9)
- assicurare di non sottoscrivere accordi di liberalizzazione nel settore dei servizi che inibiscano la piena realizzazione del diritto all'acqua (art.17)
- contrastare i processi di accaparramento delle risorse idriche e quelle pratiche che minacciano il bene comune o lo sottraggono alle comunità (fracking, dighe, usi produttivi inquinanti)

Per sostenere questa proposta è necessario identificare un gruppo di Stati e di istituzioni disposti ad aprire un negoziato presso il Consiglio dei Diritti Umani per un Secondo Protocollo PIDESC e successivamente presentato alla Assemblea Generale delle UN dove il Protocollo potrebbe essere negoziato ed aperto alla sottoscrizione.

Per esercitare una pressione sugli Stati e per creare un consenso a sostegno della adozione di un Protocollo internazionale è stata lanciata la Campagna internazionale di mobilitazione della società civile "WaterHumanRightTreaty".

*La prima fase* della Campagna punta ad attivare in diversi paesi Comitati di sostegno alla Campagna. L'insieme di questi Comitati compongono il Comitato Internazionale di sostegno il cui obiettivo è di identificare il primo blocco di Stati.

*La seconda fase* prevede la Costituzione di un Comitato internazionale di accompagnamento della fase negoziale della proposta con gli Stati promotori e le Nazioni Unite.

In Italia, la Campagna può contare sul sostegno di importanti Reti di ONG: AOI (Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e



solidarietà), CINI (Coordinamento delle ONG Internazionali che comprende ActionAid, AMREF, Health Africa, CBM – Christian Blind Mission, Save the Children, Terre des hommes e Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), CONCORD Italia (Coordinamento delle Ong in Europa per lo sviluppo e l'emergenza) singole ONG come CEVI, Mani Tese, Cospe, CIPSI, VIDES, una 30 di altre associazioni fra cui Cittadinanza Attiva, Legambiente ,

La Campagna metterà in atto nei prossimi mesi una serie di iniziative.

*A livello nazionale*, lanceremo una petizione nazionale per stimolare una decisione del Ministero degli esteri, del Governo italiano e del Parlamento sia rispetto al riconoscimento del diritto all'acqua nella legislazione italiana che per il sostegno internazionale del 2° Protocollo Opzionale.

Punteremo anche a sollecitare l'attivazione di una proposta legislativa o di modifica della costituzione per il diritto umano all'acqua associandolo al cibo attraverso un gruppo di Parlamentari. Una ipotesi è stata avviata con la on. Cimbro.

*A livello europeo*, l'obiettivo è quello di sollecitare il Parlamento Europeo per l'adesione alla proposta e impegnare la Commissione per il riconoscimento per il diritto all'acqua.

*A livello internazionale*, si punta a lanciare in occasione del Forum mondiale sociale (Canada) una strategia condivisa a livello di azioni di *advocacy* nei confronti di alcuni Governi e America latina, in particolare quelli aderenti all'ALBA e presenti presso il Consiglio dei diritti umani

Ci piace concludere questo intervento che vede la presenza di un significative rappresentanze sia del mondo politico, accademico, di importanti istituzioni del nostro Paese, lanciando due appelli.

Il primo è rivolto ai rappresentanti politici e delle istituzioni perché ci aiutino ad impegnare il nostro Governo, tramite il Ministro degli esteri Gentiloni, a promuovere presso la comunità internazionale la proposta del Protocollo.

Il secondo è rivolto a ciascuno di noi come cittadini, alle Associazioni e Fondazioni che hanno preso parte a questo importante convegno della Fondazione ICEF.

L'augurio è che molti di voi sottoscrivano attraverso il sito della Campagna [www.waterhumanrighttreaty](http://www.waterhumanrighttreaty) o quello del Contratto Mondiale sull'acqua ([www.contrattoacqua.it](http://www.contrattoacqua.it)) la proposta di un Protocollo Internazionale a livello di adesione personale alla proposta.

Siamo tutti fatti di acqua e senza acqua non c'è vita.

Difendere l'acqua come diritto umano è una sfida di civiltà che deve vedere la partecipazione attiva di ognuno di noi.

Mi auguro che questa giornata passata insieme in questo Monastero possa contribuire a rilanciare questa consapevolezza a difesa del diritto umano all'acqua come bene comune pubblico e mondiale per eccellenza.



## V. LA RISORSA SUOLO



## Patrimoni fondiari collettivi e spazi identitari: risorse per un ambiente vivo, vitale, vivibile

*di Pietro Nervi, Presidente del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive dell'Università degli studi di Trento*

---

1. Con la promulgazione della Legge Galasso (1985) e le conseguenti pronunce della Corte costituzionale (46/1995, 641/1987, 310/2006, 378/2007, 210/2014) si è aperta una nuova stagione per gli assetti fondiari collettivi, le cui collettività locali sono titolari del possesso delle terre di collettivo godimento, a seguito del decreto di assegnazione emesso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici. Le terre di collettivo godimento, per legge non espropriabili, non usucapibili, non commerciabili, non soggette a mutamento di destinazione, coprono intorno al 10-12 per cento dell'intera superficie territoriale del nostro Paese e possono costituire la base territoriale per la conservazione dell'ambiente vivo, vitale e vivibile, ed altresì possono contribuire a garantire uno sviluppo sostenibile e durevole.

2. Come è noto, con il termine "assetto fondiario collettivo" si intendono quegli ordinamenti assai frequenti nella montagna italiana, specialmente nelle Alpi e nell'Appennino centro-settentrionale, ma anche in zone di pianura o di laguna, caratterizzati da tre elementi: (1°) una *collettività*, talora coincidente con la comunità degli abitanti in un comune amministrativo, talora distinta come collettività avente personalità giuridica o solo di fatto (regole, vicinie, interessenze, organizzazioni familiari montane, comunità di antichi originari, ecc.), i cui membri esercitano (2°) più o meno estesi *diritti di godimento* (usi civici e simili), individualmente o collettivamente, su (3°) *terre di collettivo godimento*, quali terreni prevalentemente pascolivi o boschivi, ma anche terreni agricoli e corpi idrici, che la collettività, dal comune stesso distinta, tiene in proprietà demaniale civica, ad essa assegnati con decreto del Commissario per la liquidazione degli usi civici. Si tratta di un possesso collettivo (detto anche demanio collettivo) in cui i membri della collettività hanno il diritto di usare la terra per trarne "utilità", ciascuno per proprio conto (ad esempio pascolarvi il bestiame, prelevare legname da lavoro o legna da bruciare, ecc.) oppure collettivamente per realizzare utilità di interesse locale o generale (paesaggio, spazi ricreativi, servizi ambientali, ecc.).

3. A fianco dell'unità soggettiva (la collettività titolare del possesso), il demanio collettivo rappresenta l'unità oggettiva, quale base territoriale di uno specifico ecosistema costituito dal capitale naturale (vale a dire,

dall'insieme degli elementi naturali e dei sistemi che essi formano) e dai capitali tecnici fissi (vale a dire, dalle opere che l'uomo ha immobilizzato nel fondo: piantagioni, edifici, sistemazioni, viabilità). Capitale naturale ed opere antropiche suscettibili di trasformarsi, ma vincolati dalla trasmissibilità alla generazione futura. Il demanio è, quindi, una estensione di terreno alle dipendenze della collettività titolare del possesso, fondamentalmente determinata da una superficie e da confini. I limiti fisici del demanio collettivo assumono allora valore dal fatto di coprire spazio ed appartenenza, per cui l'interno e l'esterno sono distinti. Esiste un legame inscindibile tra la collettività e il suo demanio, tale da potersi affermare che la collettività governa un dato spazio, ne sfrutta gli elementi presenti o si riserva di utilizzarli all'occorrenza, e che i suoi componenti titolari del diritto di uso lo occupano fisicamente in modo continuativo o saltuario con l'esercizio degli usi civici.

Giova chiarire subito il concetto di ecosistema, ricorrendo delle indicazioni degli ecologi Moroni e Faranda (1983), secondo i quali l'ecosistema è l'unità di base del funzionamento della natura ed anche il livello dell'organizzazione della natura stessa più conveniente per l'analisi economica.

A somiglianza di ogni altro sistema biologico, nell'ecosistema si può individuare una struttura (componenti e fattori), un funzionamento (processi ecologici), una vicenda temporale (successione ecologica)". Nel dettaglio, sembrano utili alcune precisazioni sulla struttura dell'ecosistema. Le componenti formano la parte fissa dell'habitat. Le componenti sono distinte in: (i) abiotiche: gli elementi del clima, minerali e rocce, acqua e (ii) biotiche: le piante e gli animali. La componente biotica dà origine ai tre settori funzionali, dei produttori, che attraverso il processo fotosintetico trasformano l'energia raggiante solare in energia chimica della sostanza organica; dei consumatori (erbivori, carnivori, parassiti) che si nutrono ingerendo altri organismi o sostanza organica; dei decompositori che traggono l'energia per il proprio sviluppo decomponendo detriti vegetali o escreti e cadaveri di animali. Nell'ecosistema si individuano fattori fisici, chimici, biotici, alimentari; caratteristica dei fattori è quella di variare nel tempo influenzando direttamente la vita degli organismo, almeno durante una fase del loro ciclo di sviluppo, allorché i loro valori si avvicinano oppure superano addirittura i limiti di tolleranza.

4. Le questioni, che già in via preliminare si pongono intorno ad una corretta gestione, possono essere ricondotte a due profili: (i) il problema della descrizione del demanio collettivo nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi e (ii) quello della piena comprensione del significato della sua caratteristica di demanialità collettiva.

Cercando di cogliere appieno la struttura e la composizione del demanio collettivo si presentano due prospettive possibili: (i) guardare al demanio collettivo come una collezione di elementi fisici oppure (ii) considerarlo come una fonte di produzione di utilità.

Secondo la prima prospettiva, il demanio collettivo è costituito da:

(A) risorse materiali, di cui: (i) risorse minerali, quali rocce, sabbia, ghiaia, minerali, ecc.; (ii) risorse biologiche: nell'aria, nell'acqua, di terra; (iii) risorse di flusso: radiazione solare, ciclo idrologico, vento, altro; e

(B) risorse ambientali: aria, acqua, suolo, ecc. <sup>(1)</sup>. In questo senso il demanio collettivo è supporto fisico di elementi naturali e di opere antropiche, nonché base di risorse trasmissibili alle generazioni future. Nell'ambito del demanio collettivo possono individuarsi anche specifiche zone contraddistinte da particolari ecosistemi resi evidenti dalle solidarietà ecologiche che legano tra di loro gli elementi semplici naturali e di analizzare la dinamica dell'ambiente. Uno, tra i possibili prospetti di nomenclatura degli ecosistemi, prevede la seguente tipologia: (i) terreni artificializzati (cave a cielo aperto, aree specialistiche industriali, sportive, attrezzate, ecc.); (ii) terreni agricoli (seminativi, coltivazioni legnose agrarie, prati, pascoli); (iii) terreni poco artificializzati (terreni forestali, pascoli alpini, altri spazi con vegetazione, spazi senza vegetazione); (iv) acque interne (zone umide, corsi d'acqua, laghi, serbatoi artificiali, ghiacciai perenni).

Prendendo a riferimento la seconda prospettiva indicata in precedenza, il demanio collettivo viene valutato in termini di utilità erogate. Dietro al termine generico di "utilità" fornite dal demanio collettivo sono compresi i beni e i servizi che risultano prodotti dagli ecosistemi che lo costituiscono, dalla valorizzazione dei cicli di regolazione naturale e dall'utilizzazione degli ecosistemi come supporto delle attività umane e socio-culturali (attività ricreative, educative, artistiche, ecc.). Sono denominate utilità perché servono a soddisfare bisogni e quindi soggette ad una domanda. Le utilità rese dai demani civici e suscettibili di una valutazione sembrano riconducibili, almeno in quadro di approccio esplorativo (de Groot S. et al., 2002), a quattro profili:

*a. di regolazione.* Questo gruppo di funzioni si riferisce alla capacità degli ecosistemi naturali e seminaturali di regolare e mantenere a punto essenziali processi ecologici e supporti vitali dei sistemi attraverso cicli geo-chimici e altri processi della biosfera. In aggiunta alla conservazione della naturalità dell'ecosistema, questa regolazione delle funzioni procura un gran numero di servizi che hanno diretti o indiretti benefici alla società (quali sono la purezza dell'aria, dell'acqua e del suolo, e servizi di controllo biologici).

---

<sup>1</sup> La classificazione delle risorse naturali è normalmente fatta nel momento in cui la risorsa è direttamente utilizzata dall'uomo. Infatti, la stessa risorsa può essere classificata in modi diversi a seconda del momento in cui la stessa è componente di un processo di produzione o di consumo. Un classico esempio è fornita dall'acqua, che viene definita come risorsa di flusso quando si considera il processo della precipitazione idrica o di produzione di energia elettrica, mentre viene definita risorsa ambientale quando si considera il suo valore dal punto di vista paesaggistico.

*b. di spazio vitale.* Gli ecosistemi naturali costituiscono rifugio e consentono habitat riproduttivo alle piante ed agli animali selvatici e perciò contribuiscono alla conservazione in situ della diversità biologica e genetica ed ai processi evolutivi.

*c. di produzione di beni.* Le risorse naturali presenti nel demanio collettivo danno origine a flussi di beni finiti o intermedi e di energie. Esse alimentano pertanto il processo delle produzioni territoriali; processo che si differenzia in rami tra i quali distinguiamo: (a) le attività dell'agricoltura, (b) della selvicoltura, (c) dell'allevamento. (d) delle industrie collettive (caccia, pesca, raccolta di funghi, di piante medicinali ed ornamentali, ecc.), (e) dell'industria estrattiva, (f) delle industrie delle energie rinnovabili (idroelettrica, eolica, solare).

*e. di attrazione.* I demani collettivi procurano opportunità pressoché illimitate per un arricchimento spirituale, sviluppo culturale e per attività di tempo libero. Negli ecosistemi sono presenti, infatti, situazioni, condizioni, atti, segnali, beni culturali naturali o dell'attività umana che – senza alterare la sostanza materiale dei beni, ma modificandone, invece, le condizioni estrinseche e di relazione – attirano l'attenzione dei consumatori. Si tratta di aspetti estetico-paesaggistico, di quadro piacevole di vita, di percorsi nella natura, di aree per attività ricreative a carattere rigenerativo e/o attivo/sportivo, di informazioni scientifiche ed educazionali, di fonti di ispirazione culturale o artistica.

Come è facile constatare, le risorse naturali non si rivelano utili unicamente nella creazione di beni finiti o intermedi e di flussi di energia, quali beni destinati a soddisfare una domanda da parte di consumatori o di imprese (riconducibili alle utilità di produzione); ma, altresì, ad erogare servizi naturali finali. Alcuni di questi servizi sono addirittura vitali (il mantenimento della composizione chimica dell'aria, la filtrazione dei raggi ultravioletti, ecc.); altri si rivelano utili per la produzione di amenità, vale a dire servizi che contribuiscono a rendere il quadro di vita gradevole; altri, ancora, sono importanti per il potenziale di informazione presente nel demanio civico. Per questo, sembra doveroso richiamare un'importante verità: i servizi naturali finali sono prodotti da meccanismi di natura ecologica, i quali, pur influenzati dall'uomo, hanno una assai larga autonomia rispetto a costui.

Cercando ora di cogliere il significato e la relativa importanza della caratteristica di demanialità collettiva, vale la pena di riportare le considerazioni di tre autorevoli studiosi della materia. Nel nostro Paese, già a fine '800, G. Venezian (1888) dava una risposta al quesito "Qual è l'interesse protetto attraverso la limitata alienabilità e la destinazione immodificabile delle proprietà collettive? L'interesse va oltre quelli che si riflettono nelle generazioni viventi, è l'interesse dei nostri figli, dei nostri figli e dei loro figli, della generazione che seguiranno la nostra, perché la tendenziale perpetuità della destinazione agro-silvo-pastorale serve proprio a questo; serve a conservare beni fondiari per le generazioni a venire e a garantirne la tutela". P. Grossi (1977) parla di "'Altra' soluzione all'eterno



problema del rapporto uomo/terra che caratterizzava quegli assetti collettivi che appartenevano ad un costume secolare, rimasto assolutamente minoritario ed appartato nel corso dei secoli, ma sicuramente meritevole di rispetto” e, più recentemente (2008), mette nella dovuta evidenza come “il tratto tipizzante di queste realtà sia il rapporto uomo/terra non riducibile all’emungimento di un forziere di ricchezza, né la terra è qui, in prima linea, ricchezza”. M. S. Giannini (1979) sostiene che “la programmazione dell’utilizzazione delle risorse naturali è l’elemento saliente dei domini collettivi e precisa che le comunità regoliere e le amministrazioni comunali o frazionali che ne hanno la gestione per conto della comunità proprietaria disciplinano i diversi usi del patrimonio da parte dei componenti la comunità. Talché i domini collettivi sono in definitiva strumenti di conservazione del patrimonio naturale in via storica e di fatto”. Ed afferma che “la protezione non è nelle normative proprie di tali istituti, ma quasi sempre un risultato, non una finalità dell’istituto o un effetto giuridico che la normativa medesima produca”.

Prima di concludere sul punto, sembra utile sviluppare una ulteriore riflessione sulla natura del demanio collettivo e sulla sua tutela, per il fatto che il demanio collettivo può essere considerato secondo due prospettive diverse: (i) come base trasmissibile di fattori naturali di produzione di artefatti oppure (ii) come base trasmissibile di fattori naturali di produzione di servizi naturali finali.

Da subito anticipiamo sinteticamente il nostro convincimento: la base trasmissibile di fattori naturali di produzione di artefatti è estensibile; invece, la base trasmissibile di fattori naturali di produzione di servizi naturali finali non è estensibile, o meglio, appare addirittura in regressione. Convincimento che approfondiremo subito di seguito nella prospettiva della gestione patrimoniale.

5. Conseguentemente nella prospettiva patrimoniale, l’identificazione di una differente natura della base trasmissibile di fattori naturali di produzione conduce ad individuare criteri diversi di gestione inter-temporale per i due paradigmi precedentemente indicati.

Il demanio collettivo come base trasmissibile di fattori di produzione di artefatti (flussi di beni o di energie).

Prima di entrare nel merito dell’argomento, sembra necessario precisare che il termine “artefatto” è da noi adottato nel senso di “opera non di natura, ma eseguita con la tecnica dalla mano dell’uomo”. È questo il campo prediletto dell’analisi economica sia sotto il profilo ambientale che agricolo o forestale; e la letteratura in proposito è considerevole in termini quantitativi, ed ha raggiunto anche livelli di complessità notevoli. Nel vasto insieme di ricerche e di lavori che si possono ricondurre a questo campo emerge subito un primo tema centrato sul tasso ottimale di utilizzazione delle risorse rinnovabili. Una risorsa è detta rinnovabile se i prelievi effettuati su di essa possono essere indefinitivamente prolungati; è questo

il caso di tutte le risorse di tipo biologico. Un secondo tema prende in esame le risorse non rinnovabili, in quanto i prelievi compiuti sulla risorsa riducono irrevocabilmente gli stocks disponibili, almeno con riferimento al tempo di una generazione umana. Un terzo tema fa riferimento alle risorse che per le loro proprietà possono essere considerate come uniche; il che significa che la loro scomparsa riveste un carattere irrevocabile. Un quarto tema fa riferimento alle risorse il cui impiego è congiunto, trattando in particolare della scomparsa di risorse biologiche per attività antropiche sia a seguito di un prelievo eccessivo della risorsa che ad una riduzione dell'habitat oppure alla riduzione del numero e della varietà di specie in relazione ai diversi fenomeni di inquinamento, come anche per il venir meno delle tradizionali pratiche colturali.

Relativamente alla base territoriale del potenziale di produzione, si può sottolineare come mezzi fisici differenti possono fornire beni identici: ma, ad una riflessione più approfondita, ci si deve rendere consapevoli che, in effetti, non sono domandati i beni fisici in se stessi, bensì per le loro proprietà chimiche, fisiche, tecnologiche, ecc. Da qui il convincimento che per le decisioni di sfruttamento delle risorse naturali comprese nel demanio collettivo diventa sì importante la valutazione del potenziale di produzione, ma che la loro utilizzazione appare legata agli sviluppi del progresso tecnico che favorisce, attraverso la sostituzione o per effetto diretto delle innovazioni, di ridurre in qualche caso la quantità di risorsa naturale impiegata in un processo di produzione, in altri casi di accrescerla. Si pensi, per un verso, al legname da lavoro soggetto alla sostituzione col vetro, col cemento, con l'acciaio, con la plastica; e per un altro verso, alla legna da ardere, con una domanda in diminuzione per la sostituibilità con il gas liquido o il metano o l'elettricità, e con una domanda crescente come biomassa per le centrali di trasformazione in energia.

Il demanio collettivo come base di fattori di produzione di servizi naturali finali.

Nel caso in esame si entra in un campo molto meno studiato sul piano dell'analisi economica. Noi tenteremo di precisare i contorni della base di fattori di produzione di servizi naturali finali per evidenziarne il comportamento del tutto particolare nei confronti del progresso tecnico, dei fenomeni di irreversibilità e il suo carattere di bene collettivo con effetti esterni di interesse pubblico, che conferisce ad essa uno statuto specifico e che giustifica una forma di tutela speciale.

Per analogia con la trattazione precedente, si può considerare che le risorse naturali si combinino per erogare servizi naturali finali. Il processo di produzione è governato da un insieme di principi ecologici; esso non fa ricorso ad un intervento specifico dell'uomo e non richiede né fattore lavoro, né fattore capitale. Senza cercare a questo punto di precisare troppo le cose, è sufficiente ricordare come tutte le funzioni di natura bio-geo-chimiche di cui beneficia direttamente l'uomo, senza che questi intervenga nella loro produzione, designano risorse che entrano nella base di fattori di produzione di servizi naturali finali. Le risorse in questione sono multiple e complesse da comprendere. Queste sono, per esempio, specie

vegetali e animali, ma anche la loro associazione (biocenosi) e gli elementi fisici che partecipano alla struttura ed al funzionamento del biotopo.

I servizi naturali finali che entrano nella funzione di utilità di un individuo sono molto diversificati; osserveremo solamente che certi servizi devono essere tenuti impliciti nella funzione di utilità; dal momento che sovente è necessario che si verifichi una perturbazione perché la presa di coscienza diventi esplicita. Come abbiamo già anticipato, rimarchiamo ancora che l'esistenza di certi equilibri naturali può non essere compresa in maniera esplicita se non a seguito della loro rottura e che si riscopra solo allora il valore del ritorno all'equilibrio. Così come rimarchiamo ugualmente che i servizi naturali finali contribuiscono alla sopravvivenza delle specie umane, ma anche alle amenità. Questi servizi sono anche di valore scientifico, pedagogico, ecc. Per illustrare la diversità dei servizi resi ritorniamo al caso delle amenità. I valori messi in evidenza possono essere valori d'uso (per esempio, quello che si trae dalla visita di un'area naturale), valori di esistenza (quello che si lega alla certezza che la zona classificata demanio collettivo resti intatta) o ancora valori di trasmissibilità o di dono (quello che è associato alla soddisfazione di sapere che le generazioni future potranno approfittare di un territorio naturale).

Nel caso specifico della funzione erogatrice, appare documentato che i fattori naturali di produzione di servizi naturali finali presentano possibilità di sostituzione solo entro certi limiti. Questi servizi risultano da processi autonomi poco suscettibili di estensione, non solamente perché è difficile intravedere un modo di azione positivo da parte dell'uomo, ma molto sovente proprio le azioni antropiche si rivelano all'uopo dispensatrici di effetti negativi.

6. Il demanio collettivo, peraltro, va considerato altresì come un *luogo identitario*, vale a dire uno spazio identitario storico, uno spazio in cui le relazioni sono sollecitate e sono parte integrante di questo luogo; i soggetti titolari del diritto di esercizio d'uso si riconoscono al suo interno e per questo è definito identitario e storico proprio perché i soggetti hanno una storia comune o si richiamano ad essa. Il demanio collettivo è uno spazio ricco di espressioni simboliche di identità, di relazioni, di storia; è uno spazio costruito in modo da coinvolgere i soggetti, da determinare comportamenti disciplinati dalla regolamentazione collettiva. Nel proprio demanio collettivo la collettività locale esprime in senso della territorialità, attraverso di ordini di tecniche: di produzione (mediante le quali sono regolamentati i rapporti fra l'uomo e l'ambiente) e di controllo territoriale (che fissano i rapporti degli uomini tra di loro e che rendono conto del dominio, più o meno esteso del demanio civico).

In questo senso l'esercizio degli usi civici influenzano tanto il quadro delle conoscenze degli individui e quindi la regolamentazione collettiva dell'uso delle risorse naturali, quanto le azioni di essi all'interno del demanio collettivo. Gli usi civici locali contribuiscono così a patrimonializzare saperi e saper-fare che favoriscono il mantenimento dello spazio naturale, delle specie, dei paesaggi e delle identità. Gli usi contribuiscono dunque a

formare e a conservare paesaggi culturali che discendono da relazioni strette che la collettività nel suo insieme e i singoli componenti intrecciano nel corso del tempo con il loro demanio collettivo. Il sapere diffuso viene così a costruire un elemento patrimoniale, una risorsa da comprendere tra i fattori di sviluppo perché facilita i processi di identità e di ideazione.

Sul punto in esame, la conclusione appare scontata. L'elaborazione dottrinale della filosofia che dà fondamento agli assetti fondiari collettivi ha accolto con favore una nozione di patrimonio collettivo diversa da quella delle discipline contabili-aziendalistiche, in quanto più rispondente è alla storia, alla regolamentazione collettiva, alla legislazione, alla giurisprudenza, alla esperienza delle istituzioni di proprietà collettiva. Nel caso degli assetti fondiari collettivi, il patrimonio è il "complesso di risorse (naturali, ambientali o industriali, artistiche, ecc.) che sono proprie (in quanto considerate come bene comune e permanentemente a disposizione) di una determinata comunità insediata in un territorio, la quale attraverso l'esperienza, la fruizione, l'incremento di esse, riconosce parte rilevante della propria identità storica, sociale, culturale e trae vantaggi e utilità notevoli" (2).

La definizione appena citata, consente di concludere che patrimonio collettivo è il complesso di risorse materiali ed immateriali che concorrono a mantenere l'identità e l'autonomia dell'assetto fondiario collettivo nel tempo e nello spazio mediante l'adattamento in ambiente evolutivo. Con tale affermazione, si rinvia ad un tempo, per un verso, agli elementi materiali (il patrimonio naturale compreso nel demanio civico) ed agli elementi immateriali (il patrimonio culturale della collettività) e, per un altro verso, trattandosi di un patrimonio intergenerazionale, all'eredità e alla trasmissione (il tempo), ma anche al territorio (lo spazio), nella misura in cui il demanio civico può essere considerato come uno spazio identitario, vale a dire uno spazio dotato di carattere distintivo nel grande tessuto di un territorio più ampio. In definitiva, è il pool di elementi materiali ed immateriali che costituisce il cosiddetto patrimonio civico, dotato di autonomia rispetto ai patrimoni personali dei singoli membri della collettività.

7. La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi del nostro Paese ha inizio, nel 1977, sul piano dottrinale con la pubblicazione di Paolo Grossi dal titolo "Un altro modo di possedere" e, nel 1985, sul piano legislativo con la promulgazione della legge 431, nota come Legge Galasso. Sul piano dottrinale, P. Grossi interpreta la proprietà collettiva come "Altra soluzione all'eterno problema del rapporto uomo/terra che caratterizzava quegli assetti fondiari collettivi che appartenevano ad un costume plurisecolare, rimasto assolutamente minoritario e appartato nel corso dei secoli, ma sicuramente meritevole di rispetto". Lo stesso Grossi, mette in evidenza come "il tratto tipizzante di queste realtà sia il rapporto

---

2 Voce "Patrimonio", in Grande Dizionario della Lingua Italiana, Torino: Utet, 1984, vol. XII, p. 843.

uomo/terra non riducibile all'emungimento di un forziere di ricchezza, né la terra è qui, in prima linea ricchezza". Sul piano legislativo, la legge 431/1985, all'art. 82, sottopone a vincolo paesaggistico i terreni delle università agrarie, e degli usi civici ai sensi della legge 1497/1939. La legge 431/1985 va quindi considerata la prima normativa che fa emergere il sistema storico degli assetti fondiari collettivi e di questi tutela le terre di collettivo godimento come beni naturalistici ed ambientali.

Ma è sul piano giurisprudenziale che si concretizza la nuova fase di elaborazione culturale della materia. È sufficiente richiamare in proposito alcuni paragrafi delle sentenze della Corte costituzionale. La sentenza n. 46/1995 delinea già la logica che sarà seguita successivamente della stessa Corte, quando ha affermato che *"la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale"*. Con la sentenza 641/1987, *l'ambiente è considerato un bene materiale unitario ..... L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione on persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di u habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività"*. A distanza di un ventennio, ancora la Corte costituzionale pronuncia due sentenze. Con la sentenza n. 310/2006 si ravvisa *una stretta connessione fra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni"*. Con l'altra sentenza, n. 378/2006, si precisa che *"Oggetto di tutela è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra quest'ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre guardare all'ambiente come 'sistema' considerato nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto dal punto di vista astratto ..... L'art. 117, c. 2°, l. s della Costituzione parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema". In definitiva, l'oggetto tutelato non è più il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma più precisamente l'insieme delle cose, beni materiali o le loro composizioni, che presentano anche valore paesaggistico. Da qui l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio"*.

È tuttavia con la più recente sentenza, n. 210/2014, che si delinea un duplice quadro: quello storico e, conseguentemente, quello prospettico della ideazione. La Corte costituzionale, infatti, ricorda che *"In origine la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quello della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese. Peraltro, i profondi mutamenti economici*

*e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto, ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quelli ambientali". Ma la stessa Corte afferma che "l'eventuale opposizione di un diverso vicolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente 'passiva', fondata su limiti e divieti, ma un intervento 'attivo', e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene".*

Passando all'oggi per trattare dell'ideazione di una proposta operativa per gli assetti fondiari collettivi, appare utile una rilettura attenta dei progetti di sviluppo sostenibile, in quanto ci consente di evidenziare almeno una duplice interpretazione della nozione di sviluppo locale.

Da una parte, il modello di sviluppo produttivista, basato principalmente sul capitale finanziario, risultato della teoria economica dominante o "economicismo", nel quale, per un verso, le caratteristiche fisiche del territorio sono rilette unicamente come risorse apprezzate dal mercato e lo spazio locale è disegnato dal tessuto di relazioni e di scambi che i sistemi delle unità di produzione e di quelle di consumo locali intrattengono anche con realtà esterne al territorio di insediamento; per un altro verso, i significati, pur diversi, di capitale e di patrimonio coincidono, nella concezione comune, per indicare il fattore di produzione e apportatore di reddito e di utili. Secondo questa concezione, il termine patrimonio va inteso come la dimensione materiale della personalità giuridica, nasce con la persona e scompare con essa; valutabile in moneta, è destinato ad evolvere e possibilmente ad aumentare. Secondo E. Le Roy (1998), "questa concezione di patrimonio è legata alla generalizzazione di un diritto individualista in una società capitalista".

Da un'altra parte, il modello di sviluppo fondato su identità e patrimoni collettivi, nel quale si fa riferimento ad un duplice contenuto di patrimonio: da una parte, alla nozione di dominio spaziale sul demanio collettivo come luogo di beni e di risorse materiali e, da un'altra parte, all'insieme di beni e di risorse immateriali, riconoscibile nella memoria diffusa nella collettività locale. In definitiva, beni e risorse ereditati dagli ascendenti e suscettibili di essere trasmessi ai successori, privilegiando una linea o una destinazione.

Ed alla luce dei principi contenuti nelle sentenze della Corte costituzionale riportate più sopra, dobbiamo riconoscere che siamo testimoni di una fortunata occasione per ribaltare la stereotipata immagine della proprietà collettiva come inefficiente e come istituzione del passato per sostenerne, invece, una visione attuale creatrice con l'uso del demanio collettivo non solo a fine di produzioni territoriali tradizionali, ma di paesaggio e di ambiente vivo, vitale e vivibile.

# Proposta per un Nuovo Ministero per l'Agricoltura

di Alessandro Bozzini, già Dirigente FAO

---

L'attuale MIPAAF risulta da avvenimenti verificatisi negli ultimi decenni riguardo l'eliminazione delle funzioni operative di tale Ministero, col conferimento alle Regioni della responsabilità operativa di sviluppare l'Agricoltura del Paese.

Dopo la *débaclé* del Referendum che, soltanto in Italia, ha deciso di abolire un Ministero operativo per l'Agricoltura e le Foreste, abbiamo assistito allo *éscamotage* della costituzione del MIPAAF.

Però, attualmente, la situazione riguardante l'Agricoltura e l'Alimentazione a livello globale, europeo e nazionale é profondamente cambiata.

Ad un periodo di eccedenza di alimenti si sta verificando un periodo di carenze produttive, che ha anche contribuito ad incrementare i prezzi degli alimenti di base, favoriti anche dall'aumento dei costi energetici, delle sementi, dei fertilizzanti e pesticidi e dalla domanda sempre crescente di cibo, legata al continuo e rapido aumento ed invecchiamento della popolazione mondiale ed alla sua urbanizzazione sempre più importante.

Di fronte a tale situazione si deve riconsiderare l'importanza strategica della produzione alimentare e della disponibilità del cibo e le possibili conseguenze della attuale sottostima delle funzioni e del suo controllo a livello nazionale.

Crediamo che sia arrivato il tempo di rivalutare, anche nel nostro Paese, il ruolo del Ministero addetto al coordinamento di un settore di importanza fondamentale per il benessere di tutta la popolazione e per il suo sviluppo attuale e futuro, sottolineando anche che il Paese, producendo attualmente solo circa la metà del cibo necessario al suo popolo, è in balia del mercato globale dei generi alimentari di base.

Si suggerisce di modificare ulteriormente la situazione stabilendo il Ministero dell'Agricoltura, Acquacoltura, Foreste ed Alimentazione, responsabile del coordinamento di tutta la filiera riguardante la Produzione, il Processamento dei Prodotti Alimentari e la Distribuzione delle Risorse Alimentari Terrestri ed Acquatiche del Paese, alle Regioni rimanendo solo la responsabilità della attuazione delle direttive ministeriali.

Per le filiere non alimentari, le responsabilità del nuovo Ministero potranno continuare solo nel settore della Produzione.

Inoltre, particolare attenzione, oltre che alla Pesca, dovrebbe essere rivolta all'Acquacoltura (quale notevole fonte di alimenti di qualità in un Paese dotato di 8 mila Km di coste marine e di fiumi, numerosi laghi e lagune), oltre che al controllo della sicurezza nell'ambiente rurale e forestale.

Con tale struttura il nuovo comparto produttivo coinvolgerà tra il 15% ed il 20% del PIL nazionale e dell'occupazione e potrà ripristinare il fondamentale valore economico e politico di tale settore.

Nel frattempo, si dovrà almeno stabilire un Coordinamento Interministeriale che dovrà occuparsi, sistematicamente e con continuità, del raggiungimento degli obiettivi prefissi in un settore che diverrà sempre più di importanza fondamentale per la futura alimentazione ed il benessere del nostro Paese.



# Per la Sostenibilità è determinante la componente istituzionale

*di Luigi Rossi, Presidente FIDAF*

---

## Sommario

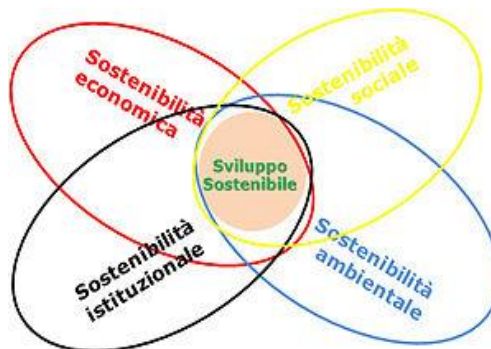
La sostenibilità va considerata nelle sue quattro componenti: ambientale, economica, sociale e istituzionale.

La componente ambientale deve mantenere, nel tempo, qualità e riproducibilità delle risorse naturali, l'integrità dell'ecosistema e la diversità biologica, quella economica deve generare, in modo duraturo, reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione e l'eco-efficienza economica mentre quella sociale è intesa come capacità di garantire condizioni di benessere umano e accesso alle opportunità (sicurezza, salute, istruzione, socialità).

La componente istituzionale infine consiste nella capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione, giustizia. Richiede, necessariamente, di gestire ordinariamente le Istituzioni e sviluppare le necessarie forme di coordinamento e cooperazione inter-istituzionale, di costruire programmi condivisi, impegni vincolanti e tempi certi di attuazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà. In carenza di sostenibilità istituzionale, la governance dei pilastri dello sviluppo sostenibile non può essere assicurata.

Più in generale la componente istituzionale va riferita alla capacità dei politici di "governare la Governance", per cui molte criticità italiane, quali la politica, la giustizia, l'evasione fiscale, la pubblica amministrazione, la ricerca, e altre ancora, sono legate, spesso, a carenze istituzionali. Tra l'altro, il fenomeno NIMBY "Not In My Back Yard" prevale per la scarsa efficienza delle Istituzioni.

Si considera il caso del dissesto idrogeologico.





# La valorizzazione dell'ambiente in agricoltura

di Cinzia Coduti, Coldiretti

---

## 1. Gli obiettivi europei di sostenibilità in agricoltura.

L'Europa del XXI secolo parte a passo spedito nella direzione di intensificare il confronto tra le istituzioni con l'obiettivo di assicurare uno sviluppo sostenibile nei termini di una crescita economica non dissociabile da un processo di coesione sociale e di tutela ambientale<sup>1</sup>.

Con la Comunicazione Europa 2020 – Una strategia per una crescita, intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>2</sup>, i tempi per realizzare gli obiettivi si fanno ancora più serrati, a causa della crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, che impone di rivedere la tabella di marcia per un uso più efficiente delle risorse<sup>3</sup>, fissando traguardi concreti da mettere in atto nel breve periodo ed assicurare benessere nel lungo periodo, nella convinzione che «molte delle tendenze che minacciano lo sviluppo sostenibile sono il risultato di scelte di tecnologie di produzione, di modelli di utilizzo del territorio e di investimenti in infrastrutture fatte nel passato e che difficilmente si possono invertire in breve tempo»<sup>4</sup>.

Si vanno ridisegnando i luoghi ed i tempi della nuova economia, secondo un processo che – partito dal basso<sup>5</sup>, sotto l'impulso di una pressante domanda da parte di imprenditori e consumatori di una maggior tutela di interessi e valori che stentano ad imporsi all'interno di uno spazio senza confini – trova nell'emergenza ambientale la sua doverosa occasione di avvio.

---

1 Cfr. la Comunicazione della Commissione – Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile , Bruxelles, 15 maggio 2001, [COM (2001) 264 def.].

2 Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 3 marzo 2010, [COM (2010) 2020 def.].

3 In questo senso, si v. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, Bruxelles, 20 settembre 2011, [COM (2011) 571 def.].

4 Si citano le osservazioni della Comunicazione di cui in nota 1.

5 Si mutua da P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Roma - Bari, 2003, 17 l'espressione riportata in corsivo per indicare che il diritto che risponde ai bisogni della collettività è un diritto che recupera la sua «essenziale funzione ordinativa» a dimostrazione che il diritto «non piovè dall'alto, non si impone con forze coattive; è invece quasi una pretesa che viene dal basso, è il salvataggio d'una comunità che solo col diritto e nel diritto, solo diventando un ordinamento giuridico, sa di poter vincere la sua partita nella storia».

Si impone un immediato cambio di rotta nella gestione della globalizzazione perché «la mondializzazione dei mercati, la rivoluzione informatica e la “cultura globale”»<sup>6</sup> sebbene orientate a favorire lo sviluppo economico e sociale hanno, al contrario, agevolato la creazione di un sistema di relazioni mute, basate su una scarsa percezione del rapporto intimo che lega le comunità ai propri territori.

Ed è dalla ri-scoperta di questa intimità che occorre partire per restituire centralità al tema dell'ambiente come garanzia di vitalità e benessere per le specie viventi che popolano la Terra, come leva strategica competitiva per le imprese che animano i territori e, in definitiva, come valore assoluto da preservare e da integrare non soltanto nelle politiche e nei programmi europei, ma anche negli stili di vita, nelle scelte di produzione e consumo di cittadini e imprenditori consapevoli e responsabili.

## 2. Le manifestazioni della insicurezza ambientale

L'intima connessione dell'attività agricola con l'ambiente, dal quale essa trae gli strumenti indispensabili per la realizzazione dei propri fini produttivi, giustifica e chiarisce l'attenzione riservata dagli imprenditori agricoli verso forme di crescita economica funzionalizzate alla valorizzazione piuttosto che all'erosione del capitale naturale.

La diminuzione costante del numero delle api e di altri impollinatori, ad esempio, non soltanto è causa di danni economici ingenti, stimati, a livello europeo, in circa 15 miliardi di euro l'anno, ma è fonte di degrado della bellezza e della varietà dei paesaggi agrari e, ancor più preoccupante, è fattore determinante di impoverimento della diversità genetica in agricoltura, fondamentale nella produzione alimentare<sup>7</sup>.

Il riscaldamento globale causato dai cambiamenti climatici in atto<sup>8</sup> sta, infatti, condizionando, modificandoli, gli stili di produzione e di consumo tanto nelle città, sempre più invase da animali selvatici alla ricerca di

---

<sup>6</sup> Si leggano le considerazioni di Alpa G., *Che cos'è il diritto privato?*, Roma-Bari, 2007, 114.

<sup>7</sup> Sull'importanza della biodiversità come «fabbrica di vita», v. Paoloni L., *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agroalimentare*, 2016, 156 e, più nello specifico, sulla questione delle «relazioni che i prodotti geneticamente modificati intrattengono con l'ambiente e con l'ecosistema e delle interferenze con la filiera alimentare» in vista dell'accertamento dei possibili danni causati ad un agricoltore che alleva api in zone limitrofe a terreni coltivati a fini sperimentali a mais geneticamente modificato, Masini S., *Sul dialogo tra scienza e giudici in materia di api e ogm*, nota a Corte di giustizia, Grande sez., 6-9-2011, in causa C-442/09, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2009, 546.

<sup>8</sup> Sulla evoluzione dei recenti accordi in materia di clima, un quadro aggiornato e composito è offerto da Postiglione A., *Accordo di Parigi sul clima del 2015*, in *Saggi e approfondimenti*, [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).

sostanze commestibili, quanto nelle campagne, dove, ai problemi assai noti agli agricoltori causati dalla fauna selvatica alle colture e agli allevamenti<sup>9</sup>, si aggiungono la scomparsa di varietà locali da tempo presenti e le minacce che le piante subiscono da parte di nuovi parassiti e di fenomeni atmosferici violenti.

La necessità, per le specie animali e vegetali di adattarsi alle nuove condizioni climatiche comporta una migrazione verso mete di alta montagna, dove il ritiro dei ghiacciai incide sulla creazione di nuovi habitat disponibili per le colonizzazioni vegetali con conseguente perdita di fonti di alimentazione nelle regioni tropicali e temperate<sup>10</sup>. Queste ultime, d'altra parte, si trovano ad affrontare nuove sfide poste da batteri e parassiti provenienti spesso dall'estero e che colpiscono le principali colture impiegate nelle produzioni di qualità. In Italia, ad esempio, il problema è particolarmente sentito dagli olivicoltori della regione pugliese, a causa della diffusione della *Xylella fastidiosa*, un batterio che, operando con particolari funghi e parassiti, comporta il rapido disseccamento degli olivi. Sul caso, si è recentemente espressa la Corte di giustizia, dichiarando conformi ai principi di precauzione e di proporzionalità le misure adottate per l'eradicazione del batterio nelle zone ove ciò sia ancora possibile, attraverso la «rimozione non soltanto delle piante infette ma anche di tutte le piante ospiti situate in prossimità di queste ultime»<sup>11</sup>.

### 3. Le questioni di insicurezza alimentare in agricoltura

Si tratta di questioni che denunciano il riproporsi di una crisi della sicurezza alimentare, nella forma della food security, sul piano della scarsità degli approvvigionamenti e dell'aumento dei prezzi al consumo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Per una ricognizione delle specie di fauna selvatica, Graziani C. A., Fauna: nozione giuridica e tipologia, in Costato A. – Germanò A. – Jannarelli A. – Rook Basile E., I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica. Prevenzione e responsabilità, a cura di N. Lucifero, Torino, 2015, spec. nota 57.

<sup>10</sup> Da una recente ricerca condotta sulle piante di vegetazione tropicale presenti sul monte Chimborazo, nelle Ande ecuadoriane, ripercorrendo i primi studi sulla fitogeografia di Alexander von Humboldt del 1802 è emerso uno spostamento verso l'alto delle piante da seme di circa 500 m. Infatti, se Humboldt aveva fissato il limite a quota 4,600 m., oltre il quale erano presenti soltanto licheni, nel 2012, anno in cui è stata compiuta la spedizione sul monte, le piante da seme sono state individuate ad un'altezza di 5,185 m. Ulteriori dati si possono leggere in Morueta-Holme N. et al., Strong upslope shifts in Chimborazo's vegetation over two centuries since Humboldt, in Proceedings of the National Academy of Sciences, October 13, 2015, vol. 112, n. 41, 12741 ss.

<sup>11</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, 9 giugno 2016, nelle cause riunite C-78/16 e 79/16, Giovanni Pesce et al. c. Presidenza del Consiglio dei ministri et alii, punto 79, in <http://curia.europa.eu>.

<sup>12</sup> Per un approfondimento della questione, Albinini F., Soggetti e oggetti della sicurezza, in Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato

Ed ancora, l'Organizzazione mondiale della salute (WHO), nel corso della Giornata mondiale della salute del 7 aprile 2015, dedicata all'alimentazione, affronta il problema della sicurezza alimentare, declinato nella forma della food safety, per individuare i mezzi più appropriati per assicurare cibo sicuro sotto il profilo igienico-sanitario lungo una filiera che vede notevolmente estesi i passaggi from farm to plate, che aumenta i rischi di contaminazioni e che impone l'adozione di misure di prevenzione e controllo su scala internazionale<sup>13</sup>.

D'altra parte, lo stesso problema delle frodi alimentari impone una revisione degli strumenti da impiegare a tutela dell'origine, della qualità, della sicurezza dei prodotti agroalimentari, nonché della correttezza delle pratiche commerciali contro messaggi ingannevoli, tenuto conto degli ultimi casi di frode alimentare che si sono registrati a livello europeo e che hanno ulteriormente incrinato il clima di fiducia dei consumatori nei confronti del settore alimentare, con grave danno dell'immagine delle imprese che agiscono secondo i principi della correttezza professionale<sup>14</sup>.

#### 4. L'approccio della Politica agricola comune

Al netto di tutte le questioni sopra enunciate e che il comparto agricolo è chiamato ad affrontare, la Politica agricola comune (PAC) intende fornire il proprio contributo mediante la promozione di «un'agricoltura europea equilibrata sul piano territoriale ed ambientale», costruita sui due pilastri dei pagamenti diretti e delle misure di sviluppo rurale, con il triplice obiettivo di assicurare all'agricoltura la funzione principale di «soddisfare la domanda globale di prodotti alimentari», di continuare a produrre beni di pubblico interesse di natura ambientale e di recuperare il ruolo di forza trainante dell'economia rurale, per la capacità di generare nuove attività economiche, senza dimenticare che l'attività agricola «costituisce la base per lo sviluppo di tradizioni locali e dell'identità sociale»<sup>15</sup>.

La sicurezza alimentare in termini di food security continua, pertanto, a rappresentare la preoccupazione principale delle politiche europee mentre ad essere riviste sono le strategie da mettere in campo per consentire una produzione di alimenti sostenibile, condotta nel rispetto della diversità

---

globale, Atti del Convegno IDAIC (Siena, 21-22- ottobre 2010), Milano, 2010, 197 ss.

<sup>13</sup> Cfr. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/food-safety/en/>. World Health Day 2015: From farm to plate, make food safe.

<sup>14</sup> European Parliament, Report on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof, 4.12. 2013 (2013/2091(INI)).

<sup>15</sup> In questo senso, v. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, Bruxelles, [COM (2010) 672/5].

genetica<sup>16</sup>. Si registrano e si accolgono, a livello europeo, le «nuove tendenze economiche in agricoltura» dirette a valorizzare le filiere corte e le pratiche locali e tradizionali del produrre che costituiscono parte integrante del patrimonio culturale.

## 5. La valorizzazione del territorio per restituire *nuovo vigore alla terra*

Matura, dunque, a livello europeo l'esigenza di proporre un approccio diretto ad esaltare il territorio, quale «snodo propulsivo interno ad un modello di sviluppo agricolo che punta alla valorizzazione di produzioni diversificate, ottenute a scala locale, con tecniche tradizionali di lavorazione e destinate a conquistare la fiducia del pubblico di consumatori per le caratteristiche di qualità e il rispetto di beni e valori percepiti, in qualche modo, corrispondenti ai rinnovati stili di vita senza, tuttavia, rinunciare all'inserimento in più ampi contesti operativi del commercio, congeniali a più convenienti transazioni, avvalendosi delle nuove tecnologie digitali»<sup>17</sup>.

In questi termini, il Regolamento (CE) n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento europeo (CE) n. 1698/2005 del Consiglio* interviene fissando «un numero limitato di obiettivi essenziali» che intendono restituire vivacità alle aree agricole incentivando la conoscenza e l'innovazione attraverso l'impiego della tecnologia nel rispetto dei bisogni collettivi.

L'innovazione in agricoltura, in effetti, rappresenta un'importante leva competitiva nella produzione di beni e servizi basati sull'uso efficiente delle risorse, attraverso il coinvolgimento di università, istituti e centri di ricerca che operano sul territorio per la pianificazione di attività e di programmi che favoriscano il trasferimento dei risultati della ricerca alle imprese agricole nell'obiettivo di migliorare l'efficienza della filiera produttiva, attraverso la valorizzazione dell'economia circolare, basata su un utilizzo più intenso, ma non intensivo, delle risorse primarie nell'ottica di ridurre i consumi, con evidenti benefici sul piano dell'impatto ambientale.

D'altra parte, l'articolo 28 del regolamento citato, riconosce lo stretto connubio tra agricoltura e ambiente attraverso la previsione di misure agro-climatico-ambientali a favore non solo degli agricoltori ma anche di alcune forme associative e, più in generale, di *gestori del territorio* che

---

<sup>16</sup> Cfr., la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Risorse genetiche in agricoltura – dalla conservazione all'uso sostenibile, Bruxelles, [COM (2013) 838 final].

<sup>17</sup> Così si esprime Masini S., Territorio e sviluppo rurale, in Dig. Disc. Priv., Sez. civ., Agg., Torino, 2016, 756.

decidano di assumere volontariamente impegni di conservazione e miglioramento del clima e dell'ambiente sui propri territori, ben oltre gli obblighi «variamente prescritti dalle normative comunitarie anche in tema di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, nonché al di là degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale»<sup>18</sup>.

## 6. Multifunzionalità e prossimità come strumenti di produzione ambientale in agricoltura

Si presenta, dunque, sempre più incisivo il carattere multifunzionale dell'agricoltura, preceduto ed assecondato dalle iniziative diffuse a livello locale, in uno scenario complesso e pluralistico nel quale devono trovare soddisfazione le esigenze del singolo, come parte integrante di una comunità che non isola ma che favorisce l'aggregazione attraverso la promozione di attività che insistono sul territorio e che stimolano l'incontro e lo scambio di valori in un rapporto dialettico tra produttore e consumatore e, più in generale, tra appartenenti alla stessa comunità.

È un'agricoltura multifunzionale a farsi strada, tutta incentrata sulla valorizzazione della distintività ed unicità dei territori attraverso l'offerta di prodotti alimentari freschi a *chilometro zero*, il cui valore aggiunto è espresso dalla stagionalità. Le attività agrituristiche si attrezzano, invece, per offrire, oltre a momenti di svago, anche occasioni di educazione alimentare e formazione culturale nonché di sostegno alle produzioni locali.

Sono, poi, le fattorie didattiche, gli agriasilo, gli agriospizi e le attività connesse all'assistenza sanitaria e all'integrazione sociale dirette al recupero e all'abilitazione di persone non autosufficienti o, più in generale, bisognose di sostegno, a tratteggiare l'idea di un'agricoltura di prossimità che riduce le distanze tra contesto agricolo ed urbano, nella acquisita consapevolezza che «la *destinazione* agricola del suolo non è più solo un fatto che possa venire in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, ma risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente di vita dell'uomo»<sup>19</sup>.

È un percorso, quello della multifunzionalità in agricoltura, che espresso dalle esigenze di benessere manifestate «dal basso», guida le politiche europee verso misure di sviluppo del reddito degli agricoltori e di azioni orientate alla tutela ambientale, influenzando le scelte del legislatore nazionale nel promuovere un modello di agricoltura in cui terra e territorio

---

18 Cfr. Germanò A.-Rook Basile E., Manuale di diritto agrario comunitario, Torino, 2014, 3° ed., 259, nota (120).

19 Masini S., Territorio e sviluppo rurale, in Dig. Disc. Priv., Sez. civ., Agg., cit., 758.



siano in intima connessione<sup>20</sup> e in cui l'agricoltore sia riconosciuto come «produttore di beni alimentari, da un lato, conservatore e produttore di beni ambientali dall'altro» ed, infine, come «imprenditore che fornisce alla collettività un servizio pubblico essenziale e capace ... di porsi come strumento di inclusione sociale in un approccio di coinvolgimento di tutti i *cives* nelle strategie di salvaguardia ambientale»<sup>21</sup>.

## 7. Dal sistema delle reti alla cooperazione internazionale sulla base di principi condivisi

La promozione dei territori nella sfida al superamento di questioni globali legate alla sicurezza e alle frodi alimentari, come pure ai cambiamenti climatici, consente di curvare la globalizzazione al soddisfacimento dei bisogni delle comunità che animano le piccole e le grandi realtà locali e che diventano le sentinelle del mercato globalizzato, adottando come angolo privilegiato di osservazione la salubrità dei territori, la vivacità dei mercati locali ed il benessere dei cittadini.

Complessità e diversità convivono all'interno della globalità attraverso un sistema capillare di reti che favorisce l'incontro attivo tra i soggetti che vivono il territorio e che agiscono con l'obiettivo comune di creare una piattaforma condivisa di idee e valori sui quali affermare i propri diritti.

Le reti che uniscono gli imprenditori nella partecipazione a progetti condivisi di vendita diretta o di prodotti della filiera corta, ovvero le reti formate da cittadini che cercano risposte alla domanda di alimenti sicuri e dall'origine certa, o, ancora, le reti messe in campo dalle università e dagli enti di ricerca in connessione con gli imprenditori e le istituzioni pubbliche per favorire la circolazione dei risultati di percorsi innovativi, sono espressione di un diritto *a geometria variabile*, in quanto «storia vivente» che «non galleggia su tempo e spazio»<sup>22</sup> ma che vive e si impregna di quei valori che la coscienza collettiva va elaborando come nuova radice della società sulla quale innestare conoscenze e consapevolezze nuove.

La globalizzazione, d'altra parte, rende labili i confini tra gli Stati attraverso la rete virtuale delle odierne tecniche informatiche agevolando, da un lato, gli acquisti anche tra Paesi molto distanti ma modificando, dall'altro, la

---

20 Per una disamina dei primi quindici anni di operatività del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 128 Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57, che ha inciso profondamente sulla nozione di impresa agricola e di attività connessa, cfr. Vaccari S., L'imprenditore agricolo e le attività considerate agricole. 15 anni dopo la rivoluzione della "Legge di Orientamento", in collaborazione con Coldiretti, Roma, 2016.

21 Carmignani S., Agricoltura e ambiente, in L. Costato - A. Germanò - A. Jannarelli - E. Rook Basile, I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica. Prevenzione e responsabilità, cit., 97.

22 Grossi P., Prima lezione di diritto, cit., 76.

percezione del tempo e dello spazio, con la difficoltà per il diritto, di stare al passo con una realtà in continua evoluzione.

Tuttavia, è proprio dalla rete, come fonte di scambio di dati e di informazioni che il diritto può recuperare la propria funzione di ristabilire un ordine nella complessità e nella diversità globale attraverso la condivisione e la messa a sistema delle conoscenze sul piano internazionale, impegnando le istituzioni locali ed europee ad assicurare trasparenza nelle informazioni ai consumatori e a collaborare con le istituzioni di altri Paesi nella segnalazione di comportamenti scorretti, di modo che le reti virtuali possano essere guardate non soltanto come occasione per commettere illeciti ma anche come strumenti rapidi ed efficaci di controllo e di contrasto alle frodi e ai reati ambientali.

In questo scenario che cambia rapidamente, un ruolo rilevante può essere riconosciuto ai principi, anche non scritti, che appartengono al comune sentire di una società e che contribuiscono a tessere la trama di una rete compatta tra agricoltura, ambiente e territorio al fine di «assolvere a quella necessaria funzione di integrazione delle attese sociali, riducendo le distanze tra meccanica giuridica ed esperienza consapevole ed elaborata dei fatti»<sup>23</sup> nella prospettiva della creazione di un diritto vivente elaborato nell'interesse dei bisogni della persona.

---

<sup>23</sup> Masini S., Alla ricerca dei principi di diritto alimentare, in *Dir. agroalimentare*, n.1, 2016, 149.

# Prime considerazioni sulle modifiche della legge quadro sulle aree protette in esame presso la

## Commissione ambiente del Senato

*di Carlo Alberto Graziani, Università di Siena*

---

### 1. Premessa

Le modifiche alla legge quadro sulle aree protette (legge 394 del 1991) in discussione presso la Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato (di seguito Commissione ambiente) rappresentano una profonda involuzione rispetto ai principi contenuti in tale legge. Occorre pertanto, preliminarmente, dar conto di ciò che è avvenuto nel settore delle aree protette per comprendere in che senso si debba parlare di involuzione.

Nella scorsa legislatura (la XVI) e precisamente il 13 ottobre 2009 veniva presentato il disegno di legge 1820 D'Alì (PdL) che si incentrava sulla questione delle aree protette marine. Questo disegno, inizialmente dotato di una sua organicità anche se non esente da gravi limiti, veniva trasformato nel dibattito della Commissione in un testo sulle aree protette in generale contenente modifiche della legge quadro che incidavano, in maniera confusa e contraddittoria, sui suoi principi generali. Il dibattito si concludeva con una frettolosa approvazione da parte della Commissione in sede deliberante il 21 dicembre 2012, alla vigilia dello scioglimento delle Camere. Il 15 marzo 2013, primo giorno di questa XVII legislatura, lo stesso sen. D'Alì presentava il ddl 119 che riproduceva integralmente lo stesso testo con l'evidente obiettivo, previsto dall'art. 81 del regolamento del Senato, di utilizzare la procedura abbreviata. In tal senso veniva presentata specifica richiesta, accolta dall'Aula l'11 settembre.

La nuova Commissione, però, decideva di non percorrere l'*iter* abbreviato perché riteneva necessario definire una cornice normativa più ampia anche in considerazione della presentazione di nuovi disegni di legge e dell'opportunità di svolgere un ciclo di audizioni dei principali soggetti associativi ed istituzionali del settore. Così il 18 settembre il dibattito si avviava sulla base, oltre che del ddl 119 D'Alì (PdL), del ddl 1004 De Petris (Sel) e del ddl 1034 Caleo (Pd) presentati rispettivamente il 6 agosto e il 10 settembre.

Terminate le audizioni, il 6 marzo 2014 il relatore Marinello proponeva un testo unificato che dava origine a numerosissimi emendamenti per l'esame preliminare dei quali veniva costituito un comitato ristretto che si riuniva tra giugno e ottobre. Durante i lavori del comitato cambiava il relatore: il sen. Caleo subentrava al sen. Marinello. Nel 2015 la

Commissione dedicava alle aree protette una sola seduta (9 giugno), peraltro interlocutoria, mentre il 20 maggio e il 15 luglio venivano presentati due ulteriori disegni di legge su aspetti specifici: il ddl 1931, a firma Panizza (Aut., Psi, Maie) e altri, sulla Carta del parco; il ddl 2012, a firma Simeoni (Misto) e altri, sul rilancio delle attività di valorizzazione dei parchi.

Con l'inizio del 2016 l'*iter* ha subito una forte accelerazione: dal dibattito sono emersi orientamenti ben definiti ed è pertanto possibile esprimere valutazioni sufficientemente definitive.

Occorre innanzi tutto osservare come il testo risenta del suo "peccato originale" dovuto al fatto che esso comunque è stato costruito sulla base del primo ddl D'Alì. Questo si inseriva nel corpo della legge 394 senza modificarne il disegno generale, anche se poneva qualche problema (in particolare con riferimento alla classificazione delle aree protette). Le modifiche introdotte dalla Commissione nella scorsa legislatura avevano però fortemente alterato quel disegno ed è stato al testo così modificato che si sono riferiti i tre ddl presentati all'inizio di questa legislatura e poi di conseguenza il testo unificato.

Si spiega anche sotto questo profilo – e non solo sotto quello della mancanza di una visione generale – perché l'attenzione del testo non sia rivolta al disegno complessivo, ma solo ad alcuni aspetti specifici, con la conseguenza inevitabile di lasciare al margine le questioni di fondo, la strategia generale, i grandi obiettivi e nello stesso tempo alcuni gravi problemi concreti, quotidiani, che affliggono i gestori delle aree protette.

L'assenza di organicità, alla quale la Commissione non ha in alcun modo tentato di ovviare, delicati problemi interpretativi che si aggiungono, o anzi precedono, i gravi problemi di ordine sostanziale posti dalle nuove norme.

Tento qui una sintetica valutazione di tali norme, scontando eventuali errori e lacune dovute al fatto che il testo da me preso in considerazione è il frutto di una personale ricostruzione<sup>1</sup>.

Molte modifiche contenute nel testo sono positive, molte altre negative; queste ultime però sono di una gravità tale da rendere il testo del tutto inaccettabile. Aggiungo che, anche nell'ipotesi in cui le modifiche negative venissero eliminate, il testo resterebbe confuso, contraddittorio, disorganico, con alcune norme incomprensibili e pertanto esigerebbe una completa rielaborazione.

## 2. Modifiche positive

---

<sup>1</sup> Gli articoli citati tra parentesi senza alcuna indicazione sono quelli del "testo"; con tale termine mi riferisco al testo che ha unificato i tre disegni di legge presentati all'inizio della legislatura, ai quali se ne sono poi aggiunti altri due su aspetti specifici, che è stato oggetto dell'esame e delle votazioni della Commissione e che è stato da me ricostruito sulla base dei verbali di quest'ultima).

Sono positive, a mio avviso, le seguenti modifiche:

- a) introduzione del sottotipo parco nazionale con estensione a mare: l'estensione a mare ricomprende anche le aree marine protette contigue al parco terrestre e in tale estensione, comprese le zone che non sono aree marine protette, si applica la disciplina propria di tali aree (art. 1);
- b) connessione tra la Rete Natura 2000 e il sistema delle aree protette ai fini della conservazione della biodiversità (art. 1);
- c) affidamento agli enti di gestione delle aree protette della gestione delle aree della Rete Natura 2000 (siti di interesse comunitario, SIC – in prospettiva zone speciali di conservazione, ZSC - e zone di protezione speciale, ZPS) quando siano comprese nel territorio di parchi, riserve e aree marine protette e anche, ove possibile, quando siano “esterne” a esso (art. 1);
- d) individuazione del ruolo dell'ISPRA per le aree protette (art. 1);
- e) fissazione di scadenze sufficientemente certe per la nomina del Presidente dei parchi nazionali (art. 5), per l'approvazione del piano del parco e del regolamento (art. 6), per il rilascio di pareri, intese, pronunce o nulla osta richiesti dall'ente gestore di un'area protetta (art. 14, comma 7, qualora tale comma venga interpretata come norma a valenza generale e non invece, alla luce della sua collocazione, come norma applicabile alle sole aree marine protette);
- f) incompatibilità del Presidente con incarichi elettivi e con incarichi nella pubblica amministrazione (art. 5);
- g) attribuzione di maggiori poteri al Presidente (che però rischiano di confliggere con quelli del Consiglio direttivo che riguardano “tutte le questioni generali”): egli non solo, come prevede la normativa vigente, coordina l'attività dell'ente, ma esercita anche le funzioni di indirizzo e programmazione, fissa gli obiettivi ed effettua la verifica della realizzazione di essi (art. 5);
- h) applicazione al Presidente dei parchi nazionali e regionali e ai componenti del Consiglio direttivo dei parchi nazionali, qualora siano dipendenti pubblici, delle norme su permessi e licenze previste per i sindaci con popolazione superiore a 30.000 abitanti ecc. dall'art. 79 del d.lgs. 267 del 2000 (Testo unico enti locali) (artt. 5 e 17);
- i) introduzione del monitoraggio del livello di realizzazione degli obiettivi (art. 5);
- j) indicazione delle aree contigue nel piano del parco d'intesa con le Regioni e non più su iniziativa di queste (ma sono equivoche le espressioni aree “contigue e esterne” e “aree contigue esterne” e non è chiaro il riferimento a un piano regionale per tali aree) e regolamentazione dell'attività venatoria in tali aree più chiara rispetto a quella vigente (art. 6);

- k) interlocuzione con il Ministero dei beni ambientali e delle attività culturali e del turismo nella elaborazione del piano del parco (art. 6);
- l) attribuzione agli enti parco di competenze in materia di autorizzazione paesaggistica (art. 13 *bis*);
- m) introduzione del programma triennale per le aree marine protette (art. 14);
- n) indicazione precisa degli atti sottoposti alla vigilanza ministeriale: approvazione degli statuti, dei regolamenti, dei bilanci annuali e delle piante organiche (art. 15);
- o) superamento del silenzio assenso nella concessione dei nulla osta (art. 7);
- p) unificazione dei piani (piano del parco e piano pluriennale economico e sociale) (art. 6);
- q) disciplina della gestione della fauna (salvo quanto si dirà successivamente) che sviluppa e chiarisce principi presenti nella normativa vigente (art. 10);
- r) concessione gratuita dei beni demaniali agli enti gestori delle aree protette, dai quali pertanto questi possono trarre anche risorse finanziarie;
- s) previsione di specifici benefici per i comuni delle isole minori in cui siano presenti aree protette (art. 3; questa norma dovrà essere collegata con quanto previsto nei disegni di legge sulle piccole isole in contemporanea discussione presso la Commissione ambiente);
- t) aumento, in generale del doppio, delle sanzioni pecuniarie e maggiore incisività della confisca dei beni (art. 19).

### 3. Modifiche negative

Sono, a mio avviso, negative le seguenti modifiche:

- a) riferimento alle aree marine protette e riserve marine senza che venga stabilita la distinzione fra di esse (artt. 1, 12, 13, 14): se la legge non fissa i criteri distintivi non ha senso rinviare la classificazione a uno studio futuro (art. 12); d'altra parte non si può fare ricorso alla definizione di riserva marina contenuta nella legge del mare (art. 25, legge 979 del 1982) perché, essendo identica alla definizione di area marina protetta contenuta nel (con l'improvvida eliminazione del termine "dati" contenuto nella definizione originaria - "ambienti marini, *dati* dalle acque, ecc." - che rende oscura la nuova definizione), non può certo offrire la base per la distinzione. La conseguenza è quella di rendere incomprensibili alcune norme, addirittura impraticabile l'attuazione di altre norme, pressoché impossibile la disciplina di determinate situazioni. Così non si comprende a quali fattispecie faccia

riferimento il testo quando nomina le sole aree marine o quando le nomina unitamente alle riserve marine; come pure ci si deve chiedere se sia possibile dare attuazione alla norma che attribuisce un determinato compito all'ente gestore della riserva marina (ad esempio, il compito di proporre il regolamento di esecuzione ed organizzazione previsto dall'art. 13, comma 5) o se sia possibile individuare la disciplina da applicare alle riserve marine nei numerosi casi in cui il testo fa riferimento alle sole aree marine protette: il caso più clamoroso è quello della gestione delle riserve marine completamente ignorata dal testo;

- b) esclusione, di cui non si comprende la giustificazione, del sottotipo parco regionale con estensione a mare (art. 1);
- c) determinazione dei requisiti del Presidente dei parchi nazionali e della procedura per la sua nomina che comporta il rischio di una grave dequalificazione, anche in considerazione dei maggiori poteri a lui affidati. Non è richiesto alcun titolo, ma solo "comprovata esperienza" anche di una semplice gestione di struttura privata, senza che vengano specificati né il settore né la dimensione né la durata. Quanto alla procedura il Ministro dell'ambiente propone una terna; se entro il brevissimo termine di quindici giorni non viene raggiunta l'intesa con le Regioni, il Ministro, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sceglie "prioritariamente" all'interno della sua terna, cioè – secondo il significato letterale dell'avverbio – sceglie chi vuole (all'interno o all'esterno della terna); forse chi ha proposto questa formula voleva dire che, in caso di dissenso delle Regioni sui tre nomi, il Ministro, avrebbe dovuto scegliere solo al di fuori della terna, ma il risultato non sarebbe cambiato: sarebbe stata comunque una scelta senza intesa (art. 5);
- d) modifica della composizione del Consiglio direttivo dei parchi nazionali tale da dequalificarne il ruolo (art. 5): infatti in entrambe le ipotesi previste – Consigli direttivi di otto o sei componenti (oltre il Presidente) a seconda del numero dei Comuni del parco – viene confermata la soppressione della componente scientifica stabilita dal dpr 75 del 2013 (il rappresentante dell'ISPRA, che comunque è presente solo nei Consigli di otto componenti, non può certo essere rappresentante del mondo scientifico e della ricerca se non altro perché l'ISPRA è istituto strettamente legato al Ministero dell'ambiente); nello stesso tempo emerge una prevalenza delle rappresentanze locali, accentuata di fatto dalle scelte ministeriali, che finisce per rappresentare un *vulnus* a uno dei principi fondamentali, e di maggior successo, della legge quadro, cioè quello della natura mista del Consiglio direttivo. Si aggiunga che l'introduzione del rappresentante delle associazioni agricole nazionali altera fortemente non solo l'equilibrio, ma anche la logica di una gestione che non può che essere effettuata dai rappresentanti degli interessi generali: i molteplici interessi corporativi trovano la loro mediazione e la loro presenza grazie alla partecipazione dei componenti designati dalla Comunità del parco

che rappresentano anch'essi interessi generali. Inoltre, a parte la considerazione che le associazioni agricole rappresentano anche l'agricoltura inquinante, in alcuni parchi il settore agricolo è assente, o quasi, e prevalenti sono altre attività economiche, quali la pesca, il turismo, l'accompagnamento e la formazione ambientale. Le attività economiche a partire da quelle agricole, la cui importanza strategica nell'azione della gran parte dei parchi è comunque indubitabile, dovrebbero avere la loro giusta sede in quella Consulta che lo stesso testo prevede, ma solo per le aree marine protette (art. 14, comma 9);

- e) determinazione dei criteri di scelta del Direttore dei parchi nazionali e delle aree marine protette (artt. 5 e 14, comma 13) che dequalificano e insieme tradiscono il suo ruolo che è quello di un soggetto assunto quale dipendente a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni dirigenziali di carattere generale in un ente pubblico in cui deve affrontare problemi amministrativi di particolare complessità sia tecnica che normativa. Innanzi tutto il testo abolisce l'Albo dei direttori al quale oggi si accede mediante procedura concorsuale sulla base di titoli specifici e di qualità; inoltre la selezione pubblica, in base alla quale viene formata una terna nell'ambito della quale il Consiglio direttivo effettua la scelta, è aperta a soggetti per i quali si richiedono soltanto, come criteri base di accesso, la laurea specialistica o la laurea del precedente ordinamento (ma non rileva il tipo di specializzazione) nonché una "particolare qualificazione professionale" ottenuta grazie a una "comprovata", ma non meglio precisata, "esperienza professionale di tipo gestionale" (neanche qui rileva il tipo di specializzazione); si aggiunga che la scelta della terna, che in quanto tale esclude la formazione di una graduatoria e conseguentemente l'individuazione di un vincitore, attribuisce al Consiglio una discrezionalità pressoché illimitata. Emerge con evidenza la dequalificazione rispetto alla situazione attuale che almeno vede il Direttore scelto in una rosa di tre candidati "motivatamente proposti dal Presidente del parco sulla base delle attitudini, delle competenze e delle capacità professionali possedute tenuto conto della specificità dell'incarico" (art. 9, comma 11, della legge quadro come modificato dall'art. 19 del d.lgs. 152 del 2006). Ma soprattutto emerge il contrasto con i principi generali che regolano la dirigenza pubblica e addirittura con il principio costituzionale di eguaglianza: mentre "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso" (art. 97 della Costituzione), mentre "l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione"(art. 19, d.lgs. n. 165 del 2001), mentre gli incarichi di funzioni dirigenziali devono essere conferiti solo "a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private con



esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato" (art. 28, stesso d.lgs.), con questa modifica il Direttore è scelto senza concorso e senza specifici requisiti di qualità, sulla base di procedure di selezione più semplici rispetto a qualsiasi altro impiegato pubblico di livello anche più basso (l'art. 7 del d.p.r. 487 del 1994 prescrive che il concorso per l'assunzione di profili professionali della *ex* settima qualifica o categoria superiore comprendano almeno due prove scritte, una delle quali può essere a contenuto teorico-pratico ed una prova orale, oltre all'accertamento della conoscenza di una lingua straniera). In realtà questa procedura di scelta del Direttore corrisponde a quella prevista dall'art. 7, comma 6 e seguenti, del citato d.lgs. 165, la quale è rivolta solo all'individuazione di esperti per settori determinati e può avvenire, appunto, su semplice selezione;

- f) estensione del regolamento del parco nazionale, che ai sensi dell'art. 11 della legge quadro disciplina l'esercizio delle attività consentite ed è adottato dall'ente parco, alle aree contigue (art. 6). Si osservi che le aree contigue possono comprendere anche territori di comuni che non sono del parco e perciò non sono membri della Comunità del parco: di conseguenza questi comuni non solo non partecipano all'adozione del regolamento perché non sono rappresentati nel Consiglio direttivo, ma vedono anche negata quella possibilità, oggi invece prevista, di esprimere il proprio nel corso della procedura che precede l'approvazione del regolamento da parte del Ministro dell'ambiente, perché il previo parere, secondo la modifica, può essere espresso solo dalla Comunità e non più dai comuni interessati. In altri termini questi comuni perdono una parte rilevante delle loro funzioni amministrative in evidente contrasto con l'art. 118 della Costituzione;
- g) attribuzione a Federparchi (Federazione italiana parchi e riserve naturali) della titolarità della rappresentanza istituzionale in via generale degli enti di gestione delle aree protette (art. 6): anche qui è evidente la violazione della Costituzione e precisamente dell'art. 18 sulla libertà di associazione;
- h) previsione di entrate – *royalties* – derivanti da impianti e attività impattanti esistenti nelle aree protette e a volte nelle aree contigue e precisamente da: impianti esistenti di derivazione d'acqua per la produzione di energia elettrica di potenza superiore a 100 KW; attività estrattive esistenti in aree contigue; impianti esistenti di produzione di energia elettrica alimentati con biomasse di potenza installata superiore a 50 kilowatt; coltivazioni esistenti di idrocarburi liquidi e gassosi sia nelle aree protette sia nelle aree contigue;

prospezione e ricerca nonché coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle aree contigue; altri impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile di potenza superiore a 100 KW; oleodotti, metanodotti ed elettrodotti non interrati esistenti nelle aree protette. E' evidente che, nel caso in cui tali impianti e tali attività, che comunque comportano entrate a vantaggio dell'area protetta, fossero o divenissero lesive delle risorse naturali o paesaggistiche – come, ad esempio, una derivazione d'acqua che incidesse sul deflusso minimo vitale di un fiume – l'azione dell'ente gestore a difesa di tali risorse diventerebbe più debole proprio perché inevitabilmente entrerebbe in ballo la questione delle entrate. Appaiono inoltre di dubbia legittimità sia la previsione che assegna all'ente gestore di un'area protetta le entrate da impianti e attività esistenti anche nelle aree contigue, soprattutto quando tali aree comprendono territori di comuni che non sono del parco, sia l'inserimento nelle concessioni in corso di nuove clausole negoziali e pertanto anche la clausola relativa alle *royalties* (art. 9);

- i) gestione della fauna selvatica limitata ai mammiferi e agli uccelli: vengono così trascurati i rettili, la fauna acquatica, gli insetti (si pensi alle farfalle) (art. 10);
- j) affidamento della gestione delle aree marine protette "prioritariamente" a consorzi costituiti "tra enti locali, enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, salvo che per comprovati motivi che ne impediscano la costituzione": non viene offerta alcuna indicazione sui criteri di costituzione di tali consorzi né sui criteri di scelta da parte del Ministro dell'ambiente se non quello, fondamentalmente burocratico, della scelta effettuata di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e quello, non particolarmente incisivo sul piano sostanziale, della scelta effettuata "sentite" le regioni e gli enti locali (art. 13);
- k) istituzione del Comitato nazionale per le aree naturali protette con funzioni propositive e consultive: composto da rappresentanti dei Ministeri dell'ambiente e delle politiche agricole, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI., di Federparchi, delle associazioni ambientaliste nazionali, esso deve svolgere compiti complessi a costo zero e quindi con scarse prospettive di continuità ed efficacia, anche se si avvale del supporto tecnico e operativo dell'ISPRA; in particolare deve predisporre: il programma triennale per le aree protette di cui all'art. 4 della legge quadro (ma non si tiene conto che il programma triennale è stato soppresso dall'art. 76 del d.lgs. 112 del 1998 e che quindi questo compito è impossibile), l'elenco ufficiale delle aree naturali protette da sottoporre al Ministro dell'ambiente per l'approvazione, l'integrazione della classificazione delle aree naturali protette da portare all'approvazione della Conferenza unificata, la relazione annuale che il Ministro dell'ambiente deve presentare al Parlamento sulle attività svolte dagli enti parco e dagli altri enti

istituiti per la gestione delle aree naturali protette di rilievo nazionale e internazionale (art. 20);

- l) istituzione dei Parchi nazionali del Matese e di Portofino (quest'ultimo comprendente anche l'attuale area marina protetta) che, di per sé positiva, si effettua "con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente", con la conseguenza di ridurre i finanziamenti statali per le spese di natura obbligatoria destinate ai singoli parchi nazionali (art. 20 *bis*);
- m) introduzione surrettizia di una modifica agli artt. 12, comma, 1, lettera c), e 13 della legge 349 del 1986 (*Istituzione del Ministero dell'ambiente*) volta ad ampliare il numero delle regioni – da cinque a dieci – in cui devono essere presenti le associazioni di protezione ambientale al fine di ottenere il riconoscimento ivi previsto: la conseguenza è quella di impedire l'accesso al riconoscimento, e addirittura di revocarlo se già ottenuto, ad associazioni operanti in territori limitati pur se di ampia rappresentatività e di adeguata capacità di iniziativa, dando così luogo a una sorta di oligopolio associativo (art. 21 *bis*);
- n) istituzione, previa intesa della Regione Emilia-Romagna e della Regione del Veneto, non già del Parco nazionale del Delta del Po previsto dalla legge quadro all'art. 35, comma 4, qualora non si perfezioni l'intesa sull'istituzione del "parco interregionale", bensì di "un unico parco", il cui assetto ordinamentale e organizzativo, le cui finalità e la cui gestione dovrebbero essere stabiliti da un apposito decreto legislativo e non già dalle norme generali contenute nella legge quadro: questa viene richiamata unicamente come misura per la tutela e la conservazione e per la difesa degli equilibri naturali da garantire (art. 21 *bis*). Inoltre la previsione che il mancato raggiungimento dell'intesa per l'unico parco precluda l'adozione del decreto legislativo pone il problema se il citato comma 4 debba intendersi implicitamente abrogato o se continui comunque a essere vigente;
- o) introduzione dei sistemi volontari di remunerazione dei servizi ecosistemici (art. 21 *bis*) attraverso la riproduzione pressoché identica di gran parte dell'art. 70 della legge 221 del 2015 (*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*): una riproduzione siffatta non solo costituisce una sgrammaticatura dal punto di vista della tecnica legislativa, ma può creare delicati problemi interpretativi; viceversa l'unico servizio ecosistemico non contemplato dall'art. 70 (formazione e rigenerazione del suolo) avrebbe potuto e dovuto trovare spazio in una previsione a sé; non sembra invece che possano considerarsi servizi ecosistemici i servizi ricreativi e del tempo libero legati al turismo ambientale, paesaggistico e culturale o i servizi educativi concernenti il capitale naturale ai quali il testo fa riferimento.

## 4. Una valutazione

Da tale analisi emerge chiaramente come la valutazione del testo non possa che essere negativa: la dequalificazione della struttura di governo dei parchi nazionali, l'illegittimità costituzionale di rilevanti modifiche, l'inapplicabilità di alcune norme, l'ingresso della logica monetaria, il venir meno degli interessi generali lo sottolineano ampiamente e nello stesso tempo dimostrano la rottura con alcuni principi fondamentali della legge quadro.

Si aggiunga che il testo si caratterizza anche per le omissioni: se è vero che la volontà dei presentatori dei disegni di legge era solo quello di aggiornare la legge quadro (ma in realtà le modifiche non si limitano a un aggiornamento di essa proprio ne stravolgono i principi), è pur vero che un aggiornamento che avesse voluto rendere più efficiente l'azione degli enti gestori delle aree protette e in particolare degli enti parco avrebbe dovuto affrontare almeno questi problemi:

- a) l'applicazione della legge 70 del 1975 (*Disposizioni sul riordinamento degli enti pubbliche del rapporto di lavoro del personale dipendente*) in base alla quale gli enti parco, che hanno poche unità di personale, sono soggetti allo stesso regime degli enti con migliaia di dipendenti, come l'INPS, quanto al lavoro dipendente, ai controlli sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo, alle norme di contabilità e di amministrazione, con conseguenze che rallentano inevitabilmente, e a volte paralizzano la loro azione e che sono la causa principale della loro progressiva burocratizzazione;
- b) il ruolo e la composizione della Comunità del parco: il ruolo, in considerazione sia della soppressione del piano pluriennale economico e sociale che in base alla legge quadro vigente costituisce la sua competenza fondamentale sia della prevalenza della rappresentanza locale in seno al Consiglio direttivo; la composizione della Comunità del parco, eguale per tutti gli enti, a fronte delle notevoli differenze istituzionali del territorio dei parchi nazionali. L'indifferenza mostrata dalla Commissione nei confronti di tale organo, che nel disegno della legge quadro ha fondamentale importanza, è il segno di un atteggiamento inconsapevole, e perciò più significativo, di rifiuto nei suoi confronti;
- c) la "dipendenza funzionale" del personale del Corpo Forestale dello Stato dagli enti parco per la sorveglianza del territorio che crea problemi di efficacia nell'azione di sorveglianza non potendo gli enti disporre direttamente di quel personale. I problemi sono destinati ad ampliarsi a dismisura fino a diventare insolubili con il d.lgs. .... sull'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri secondo cui il personale dipenderà sia gerarchicamente sia funzionalmente dal "Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare" dell'Arma istituito dall'art. 8 del decreto.

## 5. Quali prospettive: la Carta di Fontecchio

Il quadro che emerge da questa analisi dimostra dunque la necessità di imboccare una strada diversa: una strada che nasca da un confronto ampio e trasparente tra tutti coloro che hanno a cuore le sorti dei parchi e che guardi alla terza Conferenza nazionale delle aree protette come passaggio ineludibile per una nuova legge, una nuova strategia e soprattutto una visione condivisa dell'attuale missione di tali aree e in particolare dei parchi.

Oggi disponiamo di una base su cui è possibile costruire questa diversa strada: è la Carta di Fontecchio. Per la prima volta un gruppo di associazioni di protezione ambientale - ben otto tra le più importanti - ha sottoscritto un documento unitario che non solo sottolinea la necessità e l'urgenza di dare una svolta alla politica per le aree protette, ma contiene anche una vera e propria strategia.

La Carta nasce dalla consapevolezza della profondità e della globalità dei problemi relativi alla natura come bene che è comune e che non può essere diviso da confini artificiali ("nessun parco è un'isola").

La natura è bene comune. I beni comuni infatti, come ha indicato nel 2007 la speciale Commissione Rodotà, esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali (tra cui quelli al libero sviluppo della persona, al paesaggio, alla salute) e devono essere salvaguardati anche a beneficio delle generazioni future: per questo la natura è bene comune; anzi, afferma la Carta, il diritto alla natura deve essere annoverato tra i diritti fondamentali del genere umano.

La natura non ha confini. Pertanto il territorio, dal punto di vista della salvaguardia, deve essere considerato unitariamente. Ma allora qual è il rapporto tra le aree protette e il resto del territorio? Una prima risposta è offerta dalle connessioni: corridoi ecologici, reti, sistemi. Ma quando, come oggi sta avvenendo, è in questione la sopravvivenza stessa degli esseri viventi la risposta non può che essere globale, deve cioè riguardare l'intero territorio.

Si scopre così il ruolo attuale delle aree protette e in particolare dei parchi che tra le aree naturali sono le più complesse. Da un lato esse sono eccezionali serbatoi di biodiversità, ricche di paesaggi e di bellezza: mantengono pertanto, potenziandola, la loro funzione tradizionale di baluardo fondamentale di conservazione; dall'altro costituiscono dei laboratori dove si sperimenta una gestione territoriale che sia in armonia con l'ambiente e che ponga al centro il rapporto tra la persona e la natura. Diventano pertanto modelli di uno sviluppo effettivamente sostenibile, non interpretabile in senso meramente economicistico: modelli complessi fondati sulla partecipazione democratica e su metodologie che si basano sulla conoscenza scientifica dei problemi.

Ma vi è un altro ruolo che oggi assume particolare rilevanza: la natura, proprio perché non conosce barriere fisiche, è in grado di abbattere le

barriere esistenziali, sociali, geopolitiche che dividono l'umanità; così le aree protette dimostrano concretamente come sia possibile salvaguardare, con la natura, sia i diritti delle persone, a partire dalla inclusione dei più deboli, sia i diritti dei popoli e perciò la pace tra le nazioni e la collaborazione tra gli stati.

E' questa dunque l'alta missione che le aree protette sono oggi chiamate a svolgere, è questa la loro importanza strategica: modelli e bussole - come indica la Carta - per l'intero cammino della società.

Vi sono poi due aspetti che segnano la specificità italiana. Da un lato la varietà tipologica delle aree protette e in particolare dei parchi - dai parchi fortemente antropizzati ai parchi quasi *wilderness* - rende più significativo il loro ruolo di modelli; dall'altro le aree protette, soprattutto quelle più antropizzate, conservano, insieme alla natura, tracce a volte preziosissime della storia umana che giustificano il loro inserimento tra i beni culturali e di conseguenza il coinvolgimento del relativo settore della pubblica amministrazione.

La legge quadro 394 del 1991, che ha avuto il merito di liberare energie diffuse in tutto il territorio italiano come dimostra la crescita impetuosa sul piano qualitativo e quantitativo delle aree protette, deve oggi essere ripensata alla luce dei nuovi ruoli a cui queste sono chiamate. Il dibattito della Commissione è però, come abbiamo visto, fortemente deludente, ma soprattutto non è all'altezza di quella nuova missione, ancorato come è a una visione meramente economicistica e localistica delle aree protette, a una banalizzazione del loro ruolo, incapace di interpretare le ansie e le aspirazioni di operatori, di amministratori, di ambientalisti.

Per questo la Carta si conclude con alcuni pressanti inviti, tra i quali occorre menzionare quelli al Parlamento e al movimento ambientalista: al primo, perché sospenda l'attuale angusta corsa alle modifiche della legge quadro e avvii un processo riformatore coraggioso e trasparente che guardi alla conservazione della natura in tutte le sue possibili declinazioni; al secondo, perché apra una discussione approfondita sulle aree protette, guardi al futuro, a un orizzonte ampio e perciò non perda la speranza di cambiare il mondo.

# Per una Cultura e una Scienza della Vita

*di Pietro Antinori, Agrfor*

---

Il "Sistema Agrfor" (Agronomi e Forestali senza Frontiere), un metodo semplice, economico ed efficace di "lotta contro la desertificazione", premessa necessaria per la migliore gestione delle risorse primarie, o vitali (acqua, suolo, risorse vegetali ed animali), e per uno sviluppo sostenibile.

## Premessa

La "Madre Terra" non è solo il corpo celeste affidato all'Uomo perché impari a viverci e a gestirlo, ma anche quel sottile strato di suolo che ricopre la maggior parte delle superfici emerse e rende possibile la vita su di esse, dalla più semplice espressione fino alla specie umana, che ne costituisce la più alta manifestazione<sup>1</sup>.

A ben guardare, l'Uomo - indissolubilmente legato alla Natura e alla sua straordinaria biodiversità - occupa il vertice della piramide della vita (di cui rappresenta il coronamento e la sintesi), mentre il suolo ne rappresenta la base. Il discorso che segue tratta appunto del suolo e della sua importanza, non solo per quanto concerne il fenomeno "Vita", ma anche le possibilità di sviluppo e di sopravvivenza dell'Uomo su questo pianeta, il solo che abbiamo a disposizione.

Come sappiamo, le NU hanno istituito nei primi anni '90 tre Convenzioni Internazionali sull' Ambiente, che riguardano rispettivamente il crollo della biodiversità, i cambiamenti climatici e la Lotta contro la desertificazione/LCD. Questa terza Convenzione, l'ultima ad essere stata istituita in ordine di tempo, avrebbe dovuto essere in realtà la prima e la più importante, se non l'unica, dato che le altre due ne sono quasi dei corollari, dipendendo in larga misura dai processi di degrado del suolo e desertificazione in corso sul pianeta; nonostante ciò, questa convenzione, istituita nel 1994, non è mai diventata operativa.

Il detto latino "errando discitur" sta a significare che l'Uomo non nasce "imparato", ma nel corso della sua vita compie necessariamente una serie di errori che dovrebbe poi correggere sulla base dell'esperienza acquisita.

---

<sup>1</sup> La vita (sempre seriamente minacciata) esiste in numerosissime forme anche nelle acque interne, in quelle dei mari, degli oceani e sui ghiacci polari, ma noi qui ci occuperemo principalmente della vita sulle terre emerse e più o meno temperate, sulle quali vive la stragrande maggioranza del genere umano.

Per quanti errori l'uomo possa fare, egli deve tuttavia tener sempre ben presente la sua assoluta dipendenza dalla Natura, che è ancor più della Storia sua Maestra di vita.

Ai nostri giorni il più grosso errore che l'uomo possa fare - e che in realtà fa ormai da troppo tempo - è quello di attribuire al termine "sviluppo" un significato quasi esclusivamente economico e tecno-logico e di trascurare la sua dipendenza dalla Natura, la quale non mancherà di presentargli un conto che nessuna tecnologia sarà in grado di saldare. Si tratta di un grave e drammatico errore su ciò che è o dovrebbe essere lo "sviluppo" - da intendere come evoluzione propria della specie umana - e sulle condizioni che lo rendono possibile

Entriamo qui nel vivo della discussione sui temi da trattare, che sono "la lotta contro la desertificazione" e la corretta gestione delle risorse primarie (acqua, suolo, risorse vegetali e animali), condizioni necessarie e indispensabili per conservare la vita sulla Terra e per qualunque tipo di sviluppo reale, dovendo essere chiaro che uno sviluppo "non sostenibile", come quello perseguito attualmente, è una contraddizione in termini, in realtà una vera e propria forma di "controsviluppo".

L'Uomo è non solo "un essere desertificante", ma anche il solo che lo sia. In tutte le epoche, infatti, l'uomo ha degradato la Natura, senza quasi rendersene conto, e questa mancanza di consapevolezza era, almeno in parte, un valido attenuante per il suo operato. Ai giorni nostri non è più così, poiché l'Uomo dispone ormai di strumenti estremamente sofisticati in grado di fargli comprendere cosa sta succedendo e di rendersi quindi pienamente conto del suo ruolo, dei processi in corso e delle loro cause, ma quasi se ne compiace, come se questa capacità esclusivamente umana fosse degna di essere incoraggiata e potenziata. In nessuna epoca storica, infatti, la Natura è stata più aggredita ed oltraggiata che nella nostra, in cui la distruzione ha assunto ritmi allarmanti e vertiginosi. Non è bene fare della dietrologia, ma succede sempre più spesso che se ne venga costretti, in particolare per quanto concerne grandi manifestazioni o la cooperazione internazional-nale, che sono fra i migliori indicatori del modello di sviluppo perseguito. Ieri era il caso dell' Expo 2015, che non ha detto nulla di nuovo e di valido sul tema scelto, quello di "Nutrire il pianeta"; oggi è il caso della cosiddetta "Grande Muraglia Verde/GMV", concepita per combattere la desertificazione in Africa, programma lanciato dall'OUA ed approvato al recente Vertice di Parigi sul clima, che ne ha deciso la realizzazione stanziando per questo diversi miliardi di dollari.

## 1. La "Grande Muraglia Verde"

La "Grande Muraglia Verde" costituisce quindi l'ennesimo caso, e il più recente, di una decisione importante di carattere tecnico presa dal mondo



politico indipendentemente e contro il parere dei tecnici più avveduti ed onesti, al solo scopo di far credere all'opinione pubblica di voler affrontare seriamente il problema desertificazione, in realtà ingannandola e sapendo bene che essa non solo non risolve il problema, ma non può che aggravarlo.

Occorre qui fare una breve digressione sul ruolo della politica, con particolare riguardo a quella del mondo occidentale<sup>2</sup>, che non di rado - abusando di termini quali "democrazia", "mondo libero e libero mercato" - tende ad occultare i problemi reali e a perseguire gli interessi a breve termine di una piccola elite di potere a scapito della stragrande maggioranza della popolazione mondiale e contro il parere dei tecnici più seri e capaci, che vengono così emarginati.

In tempi di globalizzazione, come gli attuali, questa politica si rivela particolarmente dannosa e devastante, poiché crea un contrasto insanabile fra economia ed ecologia, sul cui esito finale non si possono nutrire facili illusioni. Proseguendo in questa linea, la cattiva politica non può infatti che peggiorare la situazione fino alle più estreme conseguenze (negazione del sistema democratico, creazione di un potere verticistico, superbia e ignoranza dell'Uomo di potere, che pensa forse di poter controllare con la tecnologia meccanismi incontrollabili, distruzione della natura e della cultura, miseria sempre più diffusa, fame, migrazioni di massa, conflitti, terrorismo, ecc...).

Di fronte a questo scenario, che non tarderà ad estendersi e a diventare seriamente apocalittico, il terrorismo islamico, pur riprovevole, rischia di diventare tutto sommato ben poca cosa.

Superbo e demenziale, anzi propriamente luciferino, questo "trend" finisce così per contraddire non solo la nostra intelligenza e la nostra coscienza individuale e sociale, ma anche ogni religione e la stessa scienza, dando luogo ad un processo difficilmente reversibile, che ci conduce verso un destino sempre più critico e difficile, a voler essere benevoli nelle previsioni riguardanti il futuro che ci attende.

In questo quadro poco rassicurante e tendente ad un "Cupio dissolvi", abbiamo il diritto-dovere di chiedere ragione di tutto questo a quanti detengono le leve del potere e di attenderci una spiegazione, per quanto sconclusionata essa possa essere, dato che logica e razionale non è praticamente possibile. Per finire, occorre ricordare che nell'indifferenza più assoluta del mondo politico, dopo che abbiamo degradato e desertificato nel corso della storia almeno il 50% delle terre del pianeta e in un contesto di crescente incremento demografico - noi continuiamo a distruggere ad un ritmo forsennato le residue risorse primarie, compreso quel sottile strato di suolo<sup>3</sup> dal quale dipendono tutte le forme di vita, e che costituisce di fatto il primo anello della catena che ne consente l'esistenza sul nostro pianeta.

A conclusione di questo nostro discorso ci sentiamo di affermare, senza tema di smentite, che "sviluppo sostenibile" significa conservare e gestire

2 ...considerato nel suo insieme...

3 ...che chiamiamo "terra" con la t minuscola

al meglio le risorse primarie o vitali della Biosfera (acqua, suolo, risorse vegetali e animali), e rendere la Natura sempre più domestica e fruttifera, ovvero il contrario stesso di ciò che stiamo facendo attualmente<sup>4</sup>.

## 2. Nota sintetica sul “Sistema Agrfor”

a. Il “Sistema Agrfor”, per la conservazione del suolo e delle acque, la lotta al degrado ambientale e alla desertificazione, è un approccio integrato alla gestione delle risorse umane e naturali nelle regioni aride e semi-aride del pianeta, la cui superficie non cessa di aumentare a spese di quelle più umide. Esso è basato su una tecnologia semi-meccanizzata di “water harvesting” ed “eco-sviluppo partecipativo”, che permette alle comunità interessate di contribuire alle operazioni di restauro ambientale, di acquisire una buona educazione ambientale e di favorire così la miglior gestione possibile delle risorse primarie (acque meteoriche, suoli, risorse vegetali e animali).

b. La messa a punto di questo “Sistema” ha fatto seguito ad un progetto di conservazione del suolo e delle acque e di lotta alla desertificazione, denominato “Operazione Acacia”, che si è svolto con pieno successo in sei paesi africani (Senegal, Burkina Faso, Niger, Ciad, Sudan e Kenya) dal 2004 al 2007. Finanziato dall'Italia sui fondi del programma di sicurezza alimentare dati in “Trust Fund” alla FAO, questo progetto fu eseguito dalla stessa FAO con la consulenza dell'Associazione Agrfor (Agronomi e Forestali senza Frontiere). Esso si basava sull'impiego di una tecnologia meccanizzata del tutto nuova, che utilizzava 2 aratri speciali (aratri Vallerani) e conseguiva risultati di tutto rispetto (fino al raddoppio e più delle rese produttive), ma escludeva gli agricoltori dai lavori di sistemazione del suolo.

---

4 Coincidendo con l'inizio della civiltà, la domesticazione delle piante e degli animali ha consentito all'uomo del vecchio continente (eurasiatico) le più importanti scoperte della sua storia: l'agricoltura, l'aratro, la ruota e la scrittura. Stiamo ora assistendo alla vertiginosa distruzione della fauna africana, fra le più belle del mondo. La domesticazione di alcune specie importanti - come il bufalo, l'elefante ed altre - sull'esempio dell'Asia - oltre ad essere il miglior modo di promuovere un vero sviluppo del continente africano, consentirebbe di salvaguardare la sua fauna e i suoi ambienti naturali. Cosa pensano al riguardo la FAO e il WWF, che questa soluzione non hanno mai preso in considerazione, venendo così meno ai loro compiti istituzionali? Altro che dare alle fiamme cataste di zanne d'elefante !!. Oggi si richiede loro solo un pò più di coerenza, intelligenza e buona volontà. Se però continueranno a voler ignorare questa soluzione, da loro considerata come una sorta di “tabù”, la loro posizione apparirà sempre più precaria. Ricordiamo, per inciso, che si è perfino cercato di accreditare sul piano scientifico la tesi che gli animali africani non siano domesticabili. (nel saggio “Armi, acciaio e malattie” di Jared Diamond, membro dell'Accademia delle Scienze americane).

Il successo dell' Operazione spinse i paesi beneficiari a chiedere ed ottenere una riunione speciale presso la sede dell'OUA ad Addis Abeba (evento più che raro per un progetto) per la realizzazione di una 2a fase, estesa ad altri paesi. Tale decisione contrastava tuttavia con gli interessi di alcuni "poteri forti", i quali, come già fatto con l'Uncod '77 (programma speciale delle NU di Lotta contro la desertificazione in 20 paesi africani), fecero naufragare tale iniziativa relegando nuovamente il tema "desertificazione" nel limbo delle buone intenzioni da non perseguire.

c. Il "Sistema Agrfor" si basa essenzialmente sull'impiego di una "Unità Tecnica di Meccanizzazione/UTM" costituita da un trattore a ruote da 150-200 CV e da un aratro reversibile pesante, o da scasso. L'azione dell'UTM, integrata da un intervento manuale dei villaggi e degli agricoltori direttamente interessati, introduce nei sistemi di produzione agro-silvo-pastorali (ASP) un forte miglioramento della fertilità e delle rese produttive. Al costo medio di 50 \$/Ha, la sua applicazione comporta quindi notevoli vantaggi di carattere tecnico, socio-economico, culturale ed ambientale.

d. Fra i benefici maggiori derivanti dall'applicazione del Sistema, occorre ricordare un forte accrescimento della biomassa vegetale, la ricarica delle falde freatiche e la salvaguardia degli ecosistemi naturali, soprattutto forestali, ovvero l'inversione dei processi di degrado e, a medio-lungo termine, il controllo dei fattori ambientali. Facilmente introducibile nell'ambiente rurale, la nuova tecnologia consente in particolare di affrontare e correggere gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo delle regioni aride, che sono:

- la debolezza dell' energia, che è soprattutto manuale, e la mancanza d'acqua,
- l'insufficiente controllo dell'erosione e della fertilità dei suoli,
- la povertà dei pascoli e dei punti d'acqua per il bestiame,
- le difficoltà del rimboschimento e la crescente rarefazione della legna da ardere,
- la mancanza di educazione ambientale (e di tecnologie appropriate) da parte delle
- popolazioni interessate.

Senza il superamento di tali ostacoli, è praticamente impossibile lottare efficacemente contro il degrado ambientale e le sue conseguenze (produttività agricola in continua riduzione, insicurezza alimentare, povertà, esodo rurale, desertificazione, emigrazione, ecc...), che continuerebbero ad espandersi nello spazio e nel tempo. I primi di questi ostacoli (la carenza di energia e la mancanza d'acqua) sono anche i più importanti, poiché da essi dipende la soluzione di tutti gli altri.

Oltre alla riqualificazione ambientale e produttiva, l'introduzione del "Sistema" consente quindi di realizzare l'integrazione e modernizzazione dei sistemi di produzione agro-silvo-pastorali (ASP).

### Allegato n. 1

Il Dott. M. Mammerickx, Direttore dell'INEAC/Institut National pour l'Etude Agronomique du Congo, osservava giustamente nel 1960 : "il est frappant de constater que le buffle, s'il est considéré le mammifère le plus redouté d'Afrique, est le plus docile des animaux domestiques d'Asie.

### Allegato n. 2

Il bufalo africano addestrato al giogo: una risposta alla crisi energetica e alimentare in Africa (di J.B.Condy) (Zimbabwe, 29.10.1979)

L'idea di addestrare al giogo il bufalo africano venne all'autore del presente articolo mentre lavorava con dei giovani bufali necessari per una ricerca sull'afta epizootica. Fu sorprendente notare la mansuetudine e docilità delle femmine e dei maschi castrati: con due allevatori Matabele iniziammo a lavorare e, con poco sforzo, costituimmo un gruppo di 8 animali (4 giovani buoi e 4 giovenche).

Da esperienze precedenti sapevamo che i tori diventano pericolosi dopo i 4 anni di età - ma così fanno anche i tori di razza Jersey e Frisona. Nel corso dei due ultimi inverni abbiamo aggiogato una coppia di animali al giorno ad un piccolo carro ed abbiamo somministrato loro dell'insilato, con medica e concentrato al resto della mandria.

Nella primavera del 1979 abbiamo lavorato circa 4 acri con un aratro monovomere; la coppia di 4 anni fu capace di effettuare il lavoro con uno sforzo molto limitato, ma la maggior parte del tempo abbiamo aggiogato 4 animali come esercizio di addestramento.

Non abbiamo mai spinto questi animali ad effettuare una giornata intera di lavoro, principalmente perché non era necessario, ma anche per non compromettere il loro interesse e la loro buona volontà sollecitandoli in modo troppo pesante.

E' interessante notare, infatti, come gli animali di 4 anni fossero molto più maturi ed affidabili nel lavoro che gli animali di 3 anni, che dimostravano un'attitudine meno responsabile...

Nel mondo vi sono circa 125 milioni di bufali domestici, 95% dei quali si trovano in Estremo Oriente e più di 250.000 in Europa (Cockrill ha

descritto il bufalo d'acqua come un vero "trattore vivente" ed un pilastro dell'economia asiatica).

Assicurando il lavoro nelle risaie, dove la meccanizzazione è difficile, ed anche a causa della crisi energetica, il ruolo del bufalo non può che crescere di importanza ed il suo posto nell'economia asiatica è assicurato.

E' davvero strano constatare come in Africa il bufalo (*Syncerus caffer*) è stato così a lungo trascurato come possibile animale domestico; vi sono state non poche discussioni accademiche sull'opportunità di procedere alla sua domesticazione, per accrescere le produzioni agro-zootecniche e nutrire milioni di persone sottoalimentate in Africa, ma la maggior parte dei commenti proviene da esperti di fauna selvatica europei e americani venuti in Africa per una o due missioni di studio, solo per rientrare a casa loro e lasciare i locali d'accordo sul fatto che "queste idee sono molto buone".....Nel Bangladesh il bufalo d'acqua è il più importante animale da lavoro: i bufali possono lavorare per 8 - 12 anni ed il latte di bufala è più apprezzato del latte bovino a causa del suo contenuto in grasso particolarmente elevato.

Nel bufalo abbiamo una importante risorsa naturale non valorizzata (una fonte energetica, alimentare e di cuoio e pelli) e perfettamente adatta alle necessità dei produttori africani. I bufali sono infine tripano-resistenti ed il loro valore, invece di diminuire, aumenta nel tempo. C'è una risorsa di fronte all'uscio di casa, che attende solo di essere valorizzata, sarebbe la "saggia utilizzazione di una risorsa naturale".

Questo programma, iniziato da un veterinario inglese, John Condy, è stato fatto chiudere dalla FAO nei primi anni '80 del secolo scorso.

È' alla nostra generazione che tocca la scelta finale fra la vita e la morte, sia materiale che spirituale!!

Nell'uso corretto della tecnologia vi è un immenso potenziale di liberazione per l'uomo, nel suo uso errato o deviato, vi è invece una immensa capacità di distruzione ambientale e socio-culturale. L'uso che si fa della tecnologia è essenzialmente un problema di Cultura.

## Lettera aperta al D.G. della FAO da parte de Forum permanente per la Scienza e la Tecnologia

*Presentata da Ugo Fraddosio, Coordinatore del Forum permanente per la Scienza e la Tecnologia, Esperti indipendenti di supporto all'ICEF già senior adviser FAO per la Lotta contro la Desertificazione in Africa*

---

Roma, 18.4.2016

Lettera aperta al D.G. della FAO,  
Josè Graziano da Silva  
ed ai Vertici istituzionali dello Stato italiano

Attenzione: per l'approfondimento dei gravi argomenti trattati, consultare:

- il Rapporto ONU "Our Common Future", del 1987, più attuale che mai;
- Il Rapporto Fidaf-Icef del 1998 ai tre poteri dello Stato.

*"O l'umanità si libera definitivamente dal complesso militarindustriale, o essa è perduta. D.D.Eisenhower*

*"Se l'Uomo di domani rimarrà come l'Uomo di oggi, atrofizzato nello spirito, mutilato nella coscienza e nella mente, incapace di comprendere le gravissime alterazioni che il suo solo agire provoca nel delicato e complesso sistema che consente la vita sulla Terra, non c'è sviluppo scientifico e tecnologico che tenga, l'Uomo è perduto. Aurelio Peccei" (al Vertice del Club di Roma a Kyoto, 1982)*

*"Coloro che sono oggi adolescenti (1987) malediranno i propri genitori ed i loro governanti per non aver voluto o saputo contrastare il degrado del pianeta da loro provocato e per le terribili sofferenze e tribolazioni che hanno lasciato in eredità (dal Rapporto dell'ONU "Our Common Future")*

*"La Terra è stata profanata dai suoi abitanti, perché hanno trasgredito le leggi, hanno disobbedito al decreto, hanno infranto l'alleanza eterna; per questo la maledizione divorà la Terra, i suoi abitanti ne scontano la pena" Isaia, 24.5...*

1. Non è solo in qualità di ex-alto dirigente FAO, esperto in Lotta contro la Desertificazione, che sento il dovere di rivolgere questo appello, ma anche

e soprattutto per tre eventi che mi hanno profondamente colpito durante la mia vita professionale, di cui due in Burkina Faso (allora Alto Volta), come direttore del progetto PNUD/FAO di supporto al CAP di Matourkou (1970-76), ed il terzo in Rwanda, nel 1982.

Nel 1972 l'intero Sahel fu colpito da una siccità senza precedenti. Moise Mensah, rappresentante della FAO per l'Africa, trasferitosi per un miglior coordinamento da Accra a Ouagadougou, mi inviò in missione nel Nord del paese. Nella zona di Gorom-Gorom avanzò verso di me una donna-scheletro. Ebbe appena il tempo di mettere tra le mie braccia il suo bambino prima di cadere a terra morta; lo stesso bambino poco dopo spirava tra le mie braccia dopo avermi fissato a lungo con i suoi grandi occhi nei quali io vedevo uno straziante "perché ?"

Ricordo che rimasi a lungo impietrito con quel bimbo giurando a me stesso che nella mia vita non ci sarebbe stato alcun membro di qualsiasi potere cui non avrei ricordato il dovere di evitare il ripetersi di simili tragedie. Il secondo evento fu, di lì a poco, l'incontro con Anne De Lattre, la grande Signora francese del Sahel; essendo anche Lei, come me, colpita da quella tragedia, sentii di condividere appieno non solo i suoi sentimenti, ma anche i suoi propositi.

Anne de Lattre fondò poco dopo il "Club du Sahel" a Parigi, per scuotere le classi dirigenti di fronte all'infamante dilagare della fame, e promosse a Ouagadougou il CILSS (Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel).

Sento che se oggi Anne De Lattre fosse ancora viva, non mancherebbe di rivolgere a tutti questo appello, in quanto la tragedia dell'esodo rurale e della disgregazione delle famiglie che ne deriva, con l'allarmante fenomeno dei bimbi e degli adolescenti senza casa e senza famiglia, facili prede dei più strani e pericolosi movimenti, il dilagare della desertificazione e della denutrizione, ecc... ..ecc..., La farebbe sentire in dovere di agire con l'energia di allora per scuotere una classe dirigente quasi paralizzata dalla propria insensibilità, come Ella usava ripetere.

2. E' sorprendente che il Summit di Parigi, invece di rilanciare l'Uncod '77, di cui Anne De Lattre fu una delle promotrici, abbia ignorato del tutto questo più che mai essenziale programma, scandalo-samente bloccato da 38 anni, e si sia espresso a favore di una gigantesca e costosissima "linea Maginot" contro la desertificazione, sicuramente destinata al fallimento, in quanto il processo non si ferma con una diga verde, ma con una serie di azioni coordinate come quelle previste dall'Uncod '77 e dal programma del Burkina Faso che ha avuto l'iniziativa di rilanciarlo con il progetto-pilota di "Lotta alla desertificazione ed ecosviluppo partecipativo nella Regione Nord del Burkina Faso", formulato dal CAP di Matourkou.

Il Summit di Parigi aveva il dovere di tener conto dell'allarme FAO del 1993, dato da 300 studiosi del suolo convocati dall'allora D.G. Edouard Saouma ad Amsterdam sul tema del progressivo degrado dei suoli africani, allarme che di fatto rilanciava la necessità del programma speciale per l'Africa Uncod '77. Soprattutto il Summit era tenuto a non ignorare la lodevole iniziativa FAO del "World Soil Partnership" (2013), che

rimetteva al centro delle priorità la Conservazione del suolo e delle acque e la difesa ed il restauro dei suoli (in francese CES/DRS), in accordo con la 3a Convenzione globale delle NU sulla Lotta contro la Desertificazione.

Ad 80 anni di età, quale ex-alto dirigente FAO, sempre fedele agli ideali fondanti delle NU, mi è impossibile tacere di fronte al fallimento del Summit di Parigi, ultima occasione per fronteggiare con saggezza e determinazione la tremenda realtà che ci sta di fronte.

Sarebbe stato quindi meglio un dichiarato fallimento del Summit di Parigi, come avvenne per il precedente Summit del 2009 a Copenaghen, invece che la farsa di un prolungato applauso per dei passi in avanti in un Summit che, come giustamente dichiarato dal Presidente Hollande nel suo discorso di apertura, rappresentava l'ultima occasione per evitare una catastrofe globale. Non quindi un Summit qualsiasi, ma quello che avrebbe dovuto promuovere un cambio radicale delle mentalità (delle abitudini di vita e di un modello di sviluppo che devasta e distrugge la Natura), e provvedere a fare ciò che sarebbe stato doveroso ed urgente, ovvero :

- la fusione delle 3 Convenzioni globali sull'Ambiente - fra loro indivisibili - in un'unica convenzione;
- la creazione, presso le NU, di un Consiglio di Sicurezza ambientale e di una "Corte Internazionale per l'Ambiente", istituzioni ormai indispensabili per un mondo divenuto "villaggio globale" senza norme e senza leggi.

Del resto è noto a tutti i responsabili mondiali il collasso bio-geo-climatico già in atto in Alaska, in Siberia, in Bolivia ed altre zone del Sud America, comprese alcune parti dell'ex-Amazzonia brasiliana, nonché in vaste zone dell'Africa, dell'Asia e dell'Australia, senza considerare lo sconquasso delle zone artiche. Ciò che è più terribile in questo momento per la storia dell'umanità è che l'Uomo sembra aver perduto le caratteristiche essenziali dell' "homo sapiens", che sono la capacità di riflessione e quella di imparare la lezione dopo gli errori commessi.

Un fatto purtroppo emblematico, fra i tanti, è nel 1° caso la decisione in Etiopia di alterare grandi corsi d'acqua, quali l'Omo ed il Nilo azzurro, ignorando la catastrofe in cui stanno per sprofondare il sud-ovest degli Stati Uniti ed il Messico per la manomissione del Colorado con la realizzazione di grandi dighe e quella avvenuta lungo il corso dello Yangtse, in Cina, per analoghi sconsiderati interventi.

Se tale iniziativa dovesse concretizzarsi, essa provocherebbe la più grande catastrofe mai avvenuta nella millenaria storia dell'Egitto, data l'importanza che il Nilo azzurro ha per quel popolatissimo paese. Per realizzare tale impresa, le autorità etiopiche hanno già iniziato a deportare interi villaggi con l'idea di concedere le loro terre ancestrali (dopo averne privato quelle popolazioni) a multinazionali agroindustriali che le massacreranno con monoculture ad alto impatto chimico, senza contare che la scomparsa dei fumi provocherà lo sconquasso bio-climatico di interi ecosistemi dell'Africa orientale, di vaste zone, in primo luogo nella stessa Etiopia e nel Kenya.

Dopo le tragedie suaccennate, il detto "errare humanum est, perseverare diabolicum", si addice perfettamente al caso etiopico. Oso ancora sperare



in un doveroso rinsavimento delle autorità etiopiche, che dovrebbero abbandonare tecnologie ormai superate, come le dighe, e sostituirle con tecnologie di ultima generazione, come la captazione di energia solare, di energia eolica e della stessa energia delle correnti fluviali, ed orientare lo sviluppo agricolo e rurale di vasti territori non verso monoculture devastatrici, ma verso il mantenimento di un'agricoltura tradizionale migliorata e garante di un sano rapporto Uomo/Natura - con l'introduzione di semplici sistemi di Conservazione del Suolo e delle Acque e di Difesa e Restauro dei Suoli, al costo di 50 \$/ha.

3. Non occorre essere esperti internazionali per comprendere che l'opposizione al programma Uncod '77 ha a che fare con gli interessi e i poteri di grandi lobbies internazionali, che hanno promosso e condizionato anche il 1° ed il 2° Vertice alimentare (World Food Summit) della FAO, nel 1996 e nel 2001, con la partecipazione dei Capi di Stato e di governo.

Sotto la dirigenza Diouf, ignorando tutti gli allarmi e gli indirizzi precedenti, il programma agro-alimentare della FAO veniva impostato in modo del tutto nuovo e basato sull'ambigua formula del "Cibo per tutti", (Food for All) e della "Sicurezza alimentare" invece che sull'autosufficienza di popoli e nazioni, sulla "Conservazione del Suolo e delle Acque e sul Riequilibrio degli Ecosistemi/ CSARE", come previsto dal Programma speciale Uncod '77.

Questi poteri, non tanto occulti da nascondere la realtà delle cose, vedono infatti nel suddetto "Programma" un ostacolo alle loro strategie e ai loro programmi di profitto e di potere. E non occorre essere superesperti per una valutazione comparata fra la GMV (un programma "fumo negli occhi" per i non addetti ai lavori), e l'Uncod '77. Un pratico rilancio di questo programma fu presentato dal Direttore del CAP di Matourkou, Prof. Zacharie Segda, all' "Ethiopia Room" della FAO, il 5.2.2014, con il progetto già ricordato, approvato dalla FAO con lettera del 24.6.14.

Questo tipo di intervento, se esteso all'intero Sahel, consentirebbe di arrestare il progressivo degrado della savana a causa dell'erosione idrica ed eolica dei suoli e dell'abbassamento della falda freatica; esso consentirebbe inoltre un serio contrasto all'esodo rurale e alle sue gravi conseguenze, come la disgregazione sociale delle famiglie rurali, l'urbanizzazione, la miseria, la fame, ecc.... Non si può dimenticare che la savana è una sorta di "foret claire" naturale, dove peraltro è apparsa la prima specie umana.

È inquietante pensare che certi poteri, asserviti al profitto e incapaci di una riflessione men che superficiale, riescano non solo ad impedire il rilancio di un programma come l'Uncod '77, a condizionare i vertici delle NU e le varie cooperazioni allo sviluppo, ma anche a presentare e a far approvare un programma errato sul piano tecnico e scientifico come la "Grande Muraglia Verde".

Non bastano infatti fasce di rivegetazione artificiale per fermare i processi del degrado ambientale e della desertificazione, poiché questi processi possono continuare anche a valle di tali interventi, che sono così destinati ad un sicuro fallimento. La vertiginosa scomparsa dei laghi Ciad e Turkana, ed il confronto fra le foto da satellite della fascia saheliana negli

ultimi 20 anni, dovrebbero bastare a far comprendere alla comunità internazionale ed alle sue élites, apparentemente inconsapevoli e non in grado di valutarne i pericoli, che stiamo perseguendo il contrario stesso dello sviluppo, promuovendo il degrado e la desertificazione di territori sempre più vasti e andando incontro a migrazioni di massa che nessuna frontiera sarà in grado di fermare. Il Suo collega Direttore Generale dell'OMM ha giustamente ricordato a tutti noi che "i tempi sono ormai scaduti".

4. Sento quindi il dovere di sottolineare che siamo da tempo arrivati ad un punto di non ritorno, che rende le prospettive future - per l'Africa e per il mondo intero - non solo poco rassicuranti, ma oltremodo rischiose. E' infatti impensabile che si possa arrivare in tempi brevi a quel cambio radicale del modello di sviluppo che sarebbe necessario per evitare il disastro, essendo questa l'unica possibilità di sfuggire ad una serie di crisi già in atto, una più grave dell'altra. Il fallimento del Vertice di Parigi sul clima ci fa comprendere che le classi dirigenti dei vari paesi del mondo non hanno mai letto con attenzione i principali rapporti delle NU, ed in particolare il rapporto "Our Common Future" del 1987, che sollecitava un cambiamento profondo delle mentalità e del modello di sviluppo, definito non più sostenibile e suicida per l'umanità. Questa sconsiderata leggerezza sarà quindi causa per tutti di dolorose e pesanti conseguenze già nell'immediato futuro. In particolare nessuno sembra aver riflettuto sulla drammatica situazione del continente africano e sul fatto che questa area geografica sia da considerare come uno dei motori climatici del pianeta.

Comincia infatti ad essere evidente che le alterazioni climatiche africane influenzano in forma grave fenomeni già di per sé gravi nel bacino del Mediterraneo e nell'intera Europa. Ciò che più ci deve preoccupare, a questo riguardo, è il silenzio del mondo scientifico in merito a decisioni chiaramente errate e fuorvianti come la cosiddetta "Grande Muraglia Verde/GMV".

Tale preoccupazione si traduce in profonda inquietudine se si interpreta il silenzio del mondo scientifico come la rinuncia alla ricerca del vero ed una tacita acquiescenza ai poteri dominanti.

Assistiamo così perplessi al paradosso che mentre la scienza assume toni trionfalistici riguardo alle onde gravitazionali e alla ricerca di tracce di vita su un pianeta morto (Marte), sul Pianeta della Vita si assista al suo totale fallimento...

E' infatti chiaro che la Scienza - necessariamente intesa come ricerca della Verità - dovrebbe oggi mettere in secondo piano temi non prioritari come la ricerca spaziale, la robotica, ed altri consimili, per concentrarsi in particolare sulla ricerca delle cause che già condizionano direttamente la nostra vita ed il nostro benessere materiale, spirituale e sociale, come la desertificazione, l'estremizzazione dei fenomeni climatici, la sofferenza e morte del regno vegetale e animale, ovvero quegli aspetti del mondo naturale che sono all'origine di cause come :

- le malformazioni sempre più frequenti nei feti umani dovuti ad alterazione del DNA e del RNA;
- la ionizzazione dell'atmosfera nei grandi centri urbani e le sue conseguenze sull'uomo e sul mondo naturale (respirare ossigeno stabile o respirare ossigeno ionico non è affatto la stessa cosa, per le conseguenze negative su organismi vegetali, animali e sull'uomo); un'atmosfera altamente ionizzata tende inoltre ad avvicinarsi alle condizioni del "plasma", che è altamente infiammabile.

Analogamente nessuna ricerca si sta effettuando sulle formazioni arboree, che in condizioni di stress liberano sostanze volatili che favoriscono gli incendi. Scarsa o nulla è la ricerca scientifica volta a prevenire questo tipo di rischi.

5. Oltre al colpevole silenzio sulla "Grande Muraglia Verde" è opportuno ricordare l'analogo silenzio della Scienza sulla decisione presa dalla Commissione europea in merito al "malsecco dell'ulivo", erroneamente attribuito alla Xilella fastidiosa. Su questo punto la scienza ufficiale scambia letteralmente l'effetto per la causa, attribuendo alla "Xilella" la moria delle piante che, nel caso dell'ulivo, è invece un chiaro segno della perdita di ogni difesa organica dovuto all'uso prolungato di prodotti chimici. La cosa più grave di questo errore diagnostico è che invece di curare la malattia abbandonando i trattamenti chimici e ritornando ad una più sana agricoltura e ad opportune lavorazioni del terreno, ecc..., si pensi di far ricorso proprio alla chimica per sterminare gli innocenti insetti vettori, aggravando così lo stato delle piante (vedansi i documenti riguardanti l'"Allarme botanico planetario" ed "I limiti della Scienza" - in "Nostalgia di Arianna", Cap. VII, nel sito della FIDAF/Federazione Italiana Dottori Agronomi e Forestali).

E' grave che il mondo scientifico abbia dimenticato l'allarme planetario dato da 5mila botanici riuniti a Kyoto nel 1994 ed ancora più grave che per smemoratezza non abbia considerato che gli ulivi secolari del Salento si trovano a vivere su terreni ormai morti a causa dell'uso prolungato della chimica (concimi, fungicidi, pesticidi) e soprattutto dei "non fastidiosi", ma devastanti diserbanti, che negli alberi provocano tra l'altro la destrutturazione e non funzionalità delle "Bande del Casperly" nei peli radicali, aprendo la strada all'invasione di ogni elemento nocivo (alluminio, nichel, ecc...). Contemporaneamente le povere piante subiscono la destrutturazione e non funzionalità degli stomi nelle foglie, con una conseguente invasione microbica, tra cui la Xilella.

Ed è ancora più grave constatare come lo stesso errore venga fatto anche sull'uomo, ad esempio nel caso della microcefalia dei bambini in gestazione, sicuramente dovuta, come altre malattie degenerative (tumori, alterazioni genetiche ed enzimatico-ormonali, ecc...) all'inquinamento chimico diffuso ormai ovunque (nel suolo, nelle acque e nell'aria), specie in America latina, dove si registra un elevatissimo grado di inquinamento da prodotti chimici.

Ricordo qui il Prof Carlo Porlezza, professore di Chimica generale ed inorganica all' Università di Pisa, che nell'ormai lontano 1955, riprendendo le lezioni dopo le ferie natalizie, agli allievi del primo anno di tutte le facoltà scientifiche ripeteva ciò che era solito dire ad ogni anno accademico : "cogli ioni ci siamo lasciati e cogli ioni ci ritroviamo".

Alla domanda posta dal sottoscritto sul perché di tale frase rituale, il Prof. Porlezza rispose: cari ragazzi, affronto il problema "ioni" per le vacanze di Natale proprio per ricordarvi che se la chimica la si studia e si applica da coglioni, in poco tempo distruggeremo noi stessi e la Terra.

Non posso inoltre dimenticare il mio grande maestro di agronomia e suolo, Prof Enrico Avanzi, Rettore magnifico dell'Università di Pisa, che ci esortava a diffidare della chimica e a riporre la massima fiducia nel suolo, nell' humus e nei batteri unificanti.

Al giorno d'oggi è sempre più frequente attribuire ogni calamità a fattori naturali, un modo con cui l'uomo ("Homo insipiens") tende a nascondersi il fatto che la sola vera calamità è da attribuire a sé stesso e non a quei fenomeni sui quali scarica la colpa.

Per esempio, non sono le correnti marine (come il Nino ed altre), esistenti da tempi immemorabili, a causare gravi squilibri ambientali ma le alterazioni di tali correnti provocate dall'uomo. Un altro esempio è dato dalle meduse, che stanno invadendo ogni mare, ma ancora una volta è l'uomo il principale responsabile del loro proliferare, poiché distrugge con i metodi di una pesca industriale e selvaggia i tonni rossi ed altri predatori che si nutrono di meduse, e si potrebbe scrivere un intero volume sugli esempi della stoltezza umana, che sta sconvolgendo ogni equilibrio naturale.

Ovunque, nel regno vegetale e animale si verificano vere e proprie morie di creature terrestri e marine, sino all'estinzione di specie vegetali e animali; ovunque è possibile constatare il proliferare di alterazioni e degenerazioni organiche, anche sulla specie umana. E' probabile quindi che già a partire da questo decennio, anche per la specie umana assisteremo, tra lo stupore generale, al passaggio dall'esplosione demografica ad una rapida inversione di tendenza, ovvero ad una "implosione demografica".

6. Domenica 7 febbraio il Consiglio di sicurezza delle NU si è riunito d'urgenza per applicare sanzioni al governo della Corea del Nord per il lancio di un missile balistico. Ora, non può non destare meraviglia una tale premura per una minaccia solo ipotetica, quando nel mese di dicembre 2015 i rappresentanti di tutti i paesi del mondo hanno dedicato non uno, ma più di 20 giorni al Summit di Parigi sui cambiamenti climatici, eventi ben più gravi e reali di devastazione e morte già in corso sul pianeta e con un andamento esponenziale.

Nel primo caso, siamo di fronte ad un dittatore affetto da evidenti turbe mentali e manie di grandezza, ma nel secondo a paesi che si definiscono democratici, retti da governanti che a Parigi hanno dimostrato di essere "incapaci di intendere e volere", e di mettere così a rischio la vita sul pianeta senza prevedere alcuna soluzione valida, né alcuna sanzione.

Il Summit di Parigi si presentava infatti come l'ultima occasione valida per evitare un collasso bio-climatico planetario, i cui segni inequivocabili sono percepiti non solo da organismi vegetali ed animali, ma anche dalla maggior parte degli esseri umani che non si trovano ancora in uno stato confusionale a causa della più potente delle droghe, il denaro. Purtroppo gli esseri umani tendono a ignorare la voce dei propri simili, ma io sono convinto che essi, e in primo luogo i rappresentanti dei cosiddetti "potenti forti", saranno molto presto indotti a più miti consigli e a non ignorare il severo e possente richiamo di una madre Natura in grave sofferenza.

Credo che coloro che erano adolescenti nel 1987 malediranno i loro genitori e governanti per non aver saputo fare il loro dovere (Our Common Future), ma anche essi dovranno pentirsi per la loro ignavia e colpevole inerzia. Occorre a tale riguardo ricordare che la misericordia divina non può che concludersi con la giustizia con la G maiuscola e che, se nel 2015 hanno avuto inizio i primi collassi bio-geo-climatici (Alaska, Siberia, Bolivia, Sahel...ecc), è molto probabile che, già in un prossimo futuro, la storia dell'uomo si debba confrontare con la "Verità", nel dolore e nella sofferenza di una grande tribolazione.

Chi tra noi è ancora capace di riflessione non può che rimanere sconcertato per la decadenza e la degenerazione dell'uomo contemporaneo: eppure non sono mancate personalità illuminate (come: Albert Schweitzer, Ghandi, David Eisenhower, Aurelio Peccei, Anne Delattre, Olaf Palme, Nelson Mandela, Thomas Sankara, Gro Harlem Bruntland, Gorbaciov, Papa Giovanni Paolo II, Papa Francesco, per citarne solo alcune), che hanno tentato di scuotere l'umanità, la quale, come sottolineato nel 2009 dal Segretario generale delle N.U., Ban Ki Moon, corre all'impazzata col piede schiacciato sull'acceleratore dello sviluppo verso l'abisso dell'autodistruzione.

Su questo punto credo opportuno sottolineare il pensiero e l'azione di due personalità del secolo scorso, ambedue ebrei: Anna Arens, profonda studiosa, che nel suo saggio dal titolo "Modernità e totalitarismi", dopo aver analizzato il Nazismo e lo Stalinismo, prevede l'insorgere di totalitarismi anche peggiori se l'essere umano non avesse intrapreso il cammino di un risveglio sapienziale. Una seconda personalità, notissima e purtroppo di grande influenza, è stato Henry Kissinger, Segretario di Stato americano ed eclatante esempio di negazione della sapienza, quale traspare dai suoi scritti e dalla sua azione. Non possiamo ora che concordare con il pensiero di Hanna Arendt nel constatare l'avvento del più pericoloso dei totalitarismi, quello del "materialismo consumistico".

Al vertice di esso, a differenza dei totalitarismi ideologici, non c'è neppure un uomo, ma un'Entità intelligente e perversa che, con la mistificazione, la corruzione e la lusinga del potere da un lato, la droga del profitto e del denaro dall'altro, tende a spingere le élites di potere e le classi dirigenti in una direzione ben precisa, rivolta sempre più chiaramente contro l'Uomo e contro Madre Natura.

Le sfaccettature della degenerazione umana da essa provocata sono innumerevoli. Tra le più virulente citiamo quella delle multinazionali che

distruggono gli organi vitali della Biosfera (le foreste naturali) per profitto, l'accaparramento delle terre, la distruzione degli ecosistemi terrestri e marini, l'inquinamento delle acque, dell'aria e del suolo, condannando milioni di esseri umani, anzi l'intera popolazione mondiale alla fame, alla degenerazione organica, alla sterilità e alla morte. Ultimamente, tra le varie degenerazioni della natura umana, se n'è fatta strada un'altra, quella del terrorismo.

Constatiamo il fatto che l'umanità sembra non essere minimamente consapevole della minaccia del collasso planetario imminente, né turbata dal fatto che ogni tre individui uno si ammali di degenerazione organica (cancro, ecc...) o delle numerosissime vittime della fame, delle malattie e degli incidenti stradali, mentre appare invece preoccupata per il terrorismo e le sue vittime. Constatiamo inoltre che molti uomini politici e governanti, non tenendo conto del fatto che il terrorismo è stato generato dalle guerre (Iraq, Siria, Libia), pensino ora di contrastarlo proprio con la guerra, con il risultato di farlo proliferare a dismisura e di potenziare così anche il complesso militarindustriale su cui ci misero in guardia, a suo tempo, il Presidente D. Eisenhower, ed altri saggi, che avevano ben compreso come solo il dialogo, la giustizia e il disarmo consentano di ottenere una vera pace.

7. I decenni '70 ed '80 del secolo scorso hanno visto l'involuzione umana raggiungere estremi mai raggiunti finora nella storia dell'umanità. Per la prima volta la Vita sulla Terra ha iniziato ad essere a rischio. Il materialismo e l'utilitarismo senza freni hanno reso l'uomo sempre più dipendente dal denaro. La guerra fredda e la corsa agli armamenti che ne è seguita non è dovuta tanto alle necessità strategico-militari, quanto all'avidità di guadagno.

Olof Palme, Presidente della Commissione Disarmo delle NU, lo sottolineò nell'affermare che l'arsenale bellico mondiale aveva raggiunto la capacità di distruggere non una sola volta, ma ben mille volte la Biosfera terrestre. Oltre alle lobbies degli armamenti, altre se ne sono attivate, sempre mosse dall'avidità del guadagno e del potere, per uno sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali, incuranti della sorte delle generazioni future e dei loro stessi figli e nipoti..

Agli spiriti più attenti non sfuggiva che, oltre allo scontro tra i due blocchi contrapposti, era in corso uno scontro tra gli "atrofizzati nello spirito" (come definiti da Aurelio Peccei) rappresentati in parti-colore dalle grandi lobbies internazionali (multinazionali, alta finanza, complesso militarindustriale e petrolieri) e una minoranza di uomini più avveduti e responsabili, sensibili alle cose dello spirito, sia all'ovest che all'est, sia al sud che al nord del pianeta.

I primi si sono impegnati non solo a creare un vero e proprio sistema di annientamento globale (purtroppo ancora esistente) di ogni forma di vita, ma hanno anche messo a punto un secondo sistema, purtroppo già attivo, capace di provocare alterazioni profonde nella Natura, di devastarne gli ecosistemi terrestri e marini, e di modificare le forme di vita e gli equilibri climatici.

In questo scenario alquanto oscuro, la FAO ha avuto il merito di richiamare l'uomo ai suoi doveri verso la Madre Terra e le comunità rurali, promuovendo programmi e progetti centrati sul rispetto della Natura e sul riequilibrio degli ecosistemi, grazie anche alle arature in curva di livello con l'impiego dell'energia animale ed il rispetto delle comunità rurali di base, per cui ricordo il progetto PNUD/FAO del CAP di Matourkou, il cui successo fu sottolineato dallo stesso Direttore generale della FAO di allora, A. Boerma in visita a Matourkou.

Sempre la FAO si mobilitò con il CILSS per promuovere la 1a Conferenza mondiale sui processi di desertificazione del pianeta (Nairobi '77) che gli esperti più accorti delle N.U. realizzarono nell'Uncod '77, un programma speciale per l'Africa della durata di 20 anni, che prevedeva un coordinamento di azioni finalizzate alla conservazione del suolo e delle acque e alla salvaguardia degli ecosistemi naturali, senza l'impiego di prodotti chimici. Purtroppo gli avversari di questa linea di condotta ne bloccarono sul nascere l'esordio considerandolo un ostacolo ai loro interessi.

Nonostante ciò, la FAO, con l'UNDP e la Cooperazione italiana, riuscirono a promuovere alcuni di quei programmi, anche se in un quadro più limitato. Fra questi mi limito a ricordarne due, per me particolarmente significativi, che ebbi a dirigere come Capo progetto, il primo in Rwanda (Intensificazione agricola della regione di Gikongoro), per la salvaguardia delle sorgenti del Nilo e del Congo, che diressi dal 1979 al 1983, ed il secondo, il progetto di Keita, in Niger.

8. L'esperienza del Rwanda rafforzò al massimo le mie energie e la mia motivazione a causa di un evento straordinario che si verificò per tre anni nella zona pilota principale del progetto, quella di Kibeho : l'apparizione della Vergine Maria ed il suo monito al mondo.

Come ex-allievo della Scuola Normale Superiore per le Scienze applicate di Pisa, non ho mai creduto al caso; non è quindi un caso, per me, il fatto che la Vergine Maria in persona sia apparsa dal 1981 al 1983 in Rwanda, il paese che nel 1530 a.C. gli esploratori del grande faraone Tutmosi III, impegnati nella ricerca delle sorgenti del Nilo - una volta trovate sulla cosiddetta "Crète Zaire-Nil"- chiamarono "l'ombelico del mondo"; e non è un caso che Essa abbia rivolto il suo monito al mondo da Kibeho, principale zona pilota del progetto FAO. Non è un caso, infine, che l'appello principale della Madonna sia stato fatto nel 1982 (ne fui testimone oculare per aver constatato il turbamento delle giovani veggenti e di Emmanuel, l'unico ragazzo veggente, anche lui della nostra zona pilota), proprio nell'anno in cui a Kyoto, in Giappone, paese che ha sofferto il martirio atomico, il Club di Roma, con Aurelio Peccei, rivolgeva al mondo lo stesso monito. Ed è quanto meno sorprendente che tale monito in forma estesa ed eloquente costituisse l'intero rapporto "Our Common Future" delle N.U. cinque anni dopo, cioè nel 1987. Purtroppo le classi dirigenti dei paesi membri delle NU hanno ignorato tale monito ed oggi ci troviamo sull'orlo dell'abisso dopo il deprecabile fallimento del Summit di Parigi.

Dopo il Rwanda, ebbi dalla FAO l'incarico di partecipare alla formulazione del progetto FAO/Italia di Keita, in Niger (fino a quel momento il più grande progetto di "Conservazione del Suolo e delle Acque" mai realizzato nel Sahel), e poi anche di assumerne e condurre la direzione della fase preparatoria. In seguito fui colpito da un infarto bilaterale alle retine, che mi costrinse ad abbandonare il servizio attivo in Africa.

Ma chi, come me, aveva vissuto l'esperienza di Kibeho non poteva cadere in depressione, e così, considerando che invece di scrivere si può dettare e invece di leggere si può ascoltare, assunsi la responsabilità di coordinatore della Task Force sul degrado della Biosfera promossa da A. Peccei, primo Presidente dell'AIISI/Associazione Italiana per lo sviluppo Internazionale, capitolo italiano della SID/Society for International Development.

Nel 1989 insigni giuristi italiani, coordinati dal giudice Amedeo Postiglione, promossero a Roma una iniziativa, all'Accademia dei Lincei, per la creazione, presso l'ONU, di una "Corte Internaziona-le per l'Ambiente" (in inglese ICEF/International Court of Environment Foundation). La Suprema Corte di Cassazione, con decreto del 1991 del suo Primo Presidente, Antonio Brancaccio, ne decise la sede presso la stessa Corte Suprema. Grazie al dinamismo del Giudice Postiglione l'ICEF si diffuse ben presto in America Latina, negli USA e in Europa ed il sottoscritto, che ne fu co-promotore, operò affinché la Task Force sul degrado della Biosfera dell'AIISI divenisse il "Forum permanente per la Scienza e la Tecnologia" di supporto all'ICEF:

Nel 1994 a Parigi si completarono gli sforzi della Conferenza mondiale di Rio sull'Ambiente, con l'istituzione di una terza Convenzione globale, quella per la "Lotta contro la Desertificazione/LCD".

Puntando anche sul settore agro-alimentare, alcune "grandi lobbies internazionali", dirette ormai da una strategia unica e contrarie a questa Convenzione, che mal si accordava con i loro piani strate-gici, passarono al contrattacco infiltrando la FAO con loro agenti e promuovendo presso la stessa FAO ben due Vertici mondiali di Capi di Stato e di governo sul tema della "Fame nel mondo", un primo vertice nel 1996 ed un secondo a distanza di soli 5 anni, nel 2001.

Esse tentarono così di oscurare definitivamente l'Uncod '77 e la neonata Convenzione delle NU sulla desertificazione, rilanciando la cosiddetta "Green revolution", strategia di tipo agro-industriale basata su un largo impiego di prodotti chimici e su più che ambigui slogans pubblicitari come quello del "Cibo per tutti" e della "Sicurezza alimentare".

Al tempo stesso, preoccupate per lo sviluppo dell'ICEF, che alla FAO aveva cercato di contrastare lo strapotere delle lobbies, queste tentarono di stroncarne l'attività e con banali motivazioni (mancanza di spazio) riuscirono nel 2001 a farne estromettere gli uffici (la Sede centrale) dalla Corte Suprema di Cassazione a Roma, sperando così di neutralizzarne l'azione.



Questi poteri hobbistici, non tanto occulti da passare inosservati, sono riusciti anche ad evitare l'istituzione di una Corte Internazionale per l'Ambiente presso le NU, e questo fino al recente Summit di Parigi sui cambiamenti climatici, ove questa appariva ormai come una necessità vitale.

Nonostante ciò, il Forum per la Scienza e la Tecnologia dell'ICEF, con la FAO e l'Agrfor (Agronomi e Forestali senza Frontiere, associazione anch'essa ostacolata fin dalla nascita), formularono un programma di rilancio dell'Uncod '77 con la cosiddetta "Operazione Acacia" fase 1, (OA1), in 6 paesi della fascia saheliana allargata (Senegal, Burkina Faso, Niger, Ciad, Kenya e Sudan) e la cooperazione italiana ne permise la realizzazione assicurandone il finanziamento sui fondi concessi alla FAO per la Sicurezza alimentare. Questo programma non prevedeva l'impiego di prodotti chimici, ma un buon numero di opzioni previste dal programma Uncod '77.

La fase 1 dell'Operazione Acacia si svolse con pieno successo dal 2004 al 2007 (vedansi i rapporti di valutazione del MAE e della FAO), e diede poi luogo ad una richiesta formale dei 6 paesi interessati all'OUA (Organizzazione per l'Unità africana) di tenere una riunione "ad hoc" a Addis Abeba, evento più che raro per un programma di cooperazione. La Cooperazione italiana sostenne tale iniziativa, finanziandola. Tutto quindi era pronto, grazie alla FAO, all'ICEF e all'Italia, per il rilancio, dopo decenni di colpevole silenzio, del programma Uncod '77.

Purtroppo le lobbies di cui sopra, sempre loro, temendo che un tale programma avrebbe rappresentato un ostacolo alla realizzazione dei loro obiettivi, riuscirono ancora una volta a bloccare l'iniziativa. Il tipo di sviluppo da loro perseguito (ed inteso fra l'altro a ridurre l'autosufficienza alimentare e ad accrescere la dipendenza dei PVS dalle corporations agroalimentari) era infatti basato anche sull'accaparramento e la messa a coltura di terre per la produzione agro-industriale di monoculture specializzate (soia, olio di palma, canna da zucchero, biomasse per biocarburanti, ecc...), da riversare poi sul mercato mondiale.

Nel 2013 il Burkina Faso, che ospita a Ouagadougou la sede del CILSS (Comité Interétats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel), volle rilanciare, a partire dal proprio territorio e con il CAP (Centre Agricole Polyvalent) di Matourkou, un progetto pilota in vista di una seconda fase dell'"Operazione Acacia", confidando nella FAO e nel governo italiano, che si era saggiamente attivato in questa nobile e indispensabile iniziativa per l'Africa.

Come ipovedente, mi rivolgo ora ai vedenti, perché ciascuno di essi si guardi nello specchio e poi si guardi intorno e rifletta a lungo su quanto sta succedendo nel mondo: l'alterazione del Nino e dei mari, la desertificazione, l'estremizzazione dei fenomeni meteorologici, la fame, i conflitti e le guerre, le malattie, la moria dell'olivo e di altri organismi vegetali ed animali, terrestri e marini, ed infine lo stesso terrorismo, non sono che conseguenze inevitabili della condotta avida, arrogante e non spaziale dell'uomo, asservito al materialismo utilitaristico e al denaro.

9. Nel dilagare ovunque dell'abominio della desolazione, è motivo di grande conforto per me e per la mia anima di ottantenne (che si accinge al più misterioso evento della vita di un uomo, la sua morte terrena) rivolgere il mio ultimo scritto alla FAO e all'Italia.

Con questo atto, credo di aver ottemperato non solo al mio mandato di alto dirigente FAO, ma anche a quello che credo di aver ricevuto quando ebbi a dirigere il 1° progetto in Africa Centrale (Rwanda), nel quadro di una strategia saggia e antitetica a quella della "green revolution", che tanti danni ha provocato e di cui abbiamo un chiaro esempio nella moria della pianta secolare più bella e significativa della nostra civiltà, l'olivo.

Con l'auspicio che la FAO e l'Italia, paese ospite, provino finalmente l'imperativo morale e trovino l'energia necessaria a promuovere da Roma la nascita di un nuovo Rinascimento (capace di evitare il collasso bioclimatico e il definitivo crollo della civiltà umana), credo quindi opportuno, con questo mio scritto, di lanciare un appello ed affidare loro questo mandato, per utopistico che esso possa sembrare, contenente i seguenti punti e le seguenti operazioni:

- la sospensione della decisione presa a Parigi di realizzare la cosiddetta "Grande Muraglia Verde/GMV" - del tutto inadeguata a contrastare i processi di desertificazione in atto - ed il rilancio di un programma speciale per l'Africa come l'Uncod '77, adeguato alla bisogna e necessario a contrastare l'esodo rurale e l'emigrazione ambientale di massa;
- la fusione delle tre Convenzioni globali sull'Ambiente delle NU (biodiversità, cambiamenti climatici e desertificazione) in una sola Convenzione;
- la creazione, in seno alle NU, di un Consiglio di Sicurezza e di una Corte Internazionale per l'Ambiente, istituzioni senza le quali è ormai evidente che la FAO non può assolvere pienamente il suo mandato per le innumerevoli devastazioni in atto negli ecosistemi terrestri e marini;
- l'immediata sospensione della distruzione di ciò che resta delle foreste primarie e secondarie, dell'accaparramento delle terre e dell'ulteriore espansione delle monoculture condotte con sistemi agro-industriali e con largo impiego di prodotti chimici;
- la sospensione della pesca industriale con le grandi navi che drenano indistintamente ogni forma di vita, e la creazione, da parte dell'ONU, di una flotta finalizzata a disinquinare mari ed oceani dalle pericolosissime isole di plastica;
- la messa sotto severo controllo delle grandi lobbies internazionali, la messa al bando della guerra ed un sì definitivo alla pace, senza la quale il mondo è condannato alla rovina.

A quanti - per avidità di guadagno e di potere - perseguono strategie ed attività deliranti, incuranti dei danni che provocano all'Ambiente naturale ed alla Vita, vorrei ricordare le parole con cui il Console Appio Claudio

Ceco, nel 287 avanti Cristo, scosse da un indegno torpore i membri del Senato romano : "Quo vobis mentes, rectae quae stare solebant, antehac, dementes sese flexere viai?)(\*"

Ai destinatari della presente lettera aperta, con l'auspicio che comprendano bene l'estrema criticità della situazione e del "trend" attuale, e che possano fare tutto il possibile per correre ai ripari, prima che sia troppo tardi, rivolgo l'espressione dei miei sentimenti migliori

Ugo Fraddosio

Coordinatore del forum, già senior adviser FAO per la  
Lotta contro la Desertificazione in Africa

Roma, 18 Aprile 2016

(\* "Verso dove le vostre menti, un tempo rette, muovono ora dementi i loro passi ?"

## Allegato

AISI - ASSOCIAZIONE ITALIANA PER LO SVILUPPO INTERNAZIONALE

### **Lettera aperta ai coniugi Gorbaciov ed ai coniugi Reagan**

**Trasmessa per il tramite degli Ambasciatori dell'URSS e degli USA, Lunkov e Rabb**

Riflessioni sul tema: degrado della biosfera terrestre e "OUR COMMON FUTURE" 1987,

1° rapporto dell'ONU su ambiente e sviluppo globale.

Gentili Coniugi,

l'umanità guarda con speranza al prossimo incontro. Mai nella storia dell'uomo un vertice di capi di comunità umane si è riunito per una decisione di tale portata. L'umanità è giunta al bivio: la strada della saggezza o quella della follia, la fratellanza o la più efferata violenza, la serenità o l'orrore, il risanamento della biosfera terrestre sempre più malata o l'ulteriore suo degrado fino alle estreme conseguenze di fame e pestilenze, il salto di qualità di una nuova civiltà umana o la scomparsa di ogni civiltà in un abisso di sofferenze inimmaginabili.

L'homo sapiens è di fronte all'ora della verità, non gli è più concesso rifugiarsi in schemi o ideologie ormai superate.

Dall'alto della sua gloria scientifica l'uomo, non solo, domina ormai la natura, o crede di dominarla, ma la sta distruggendo a ritmi sempre più vertiginosi.

Inorgogliito dalle sue scoperte non riesce a comprendere che il meraviglioso non sta nelle scoperte ma nell'Universo che si scopre che è precedente a lui e lo contiene.

L'uomo del 20° secolo, oltre ad immaginare, come i filosofi o i profeti dei secoli e millenni precedenti, ha progettato e realizzato, accanto ai sistemi di comunicazione e trasporti ed altre meravigliose tecnologie, il sistema di annientamento globale dell'intero pianeta. L'Apocalisse è oggi un sistema inerte ma reale. La cui attivazione è questione di saggezza o follia dei vertici delle comunità umane.

Pochi saggi sembrano riflettere sull'uomo come l'entità potenziale che più minaccia non solo la stessa umanità, ma ogni forma di vita sul pianeta. Il termine "Sapiens" già si addice sempre meno ad un essere che si accosta sempre più ad un'immagine di "robot distruttore" privo di qualsiasi capacità di riflessione autonoma.

L'uomo, quasi fosse guidato dal peggiore nemico degli umani, oltre a realizzare un sistema di Apocalisse termonucleare, ha concepito, attraverso il materialismo individuale (capitalismo), o il materialismo collettivo (comunismo), facce di una stessa civiltà basata sul solo

benessere materiale, modelli socioeconomici e politici che, per quanto contrapposti in apparenza, portano l'umanità verso il freddo mondo dei profitti individuali o di massa e del consumismo distruttore delle risorse naturali e dei valori spirituali.

L'uomo, infatti, ha realizzato negli ultimi 50 anni le condizioni di avvio di un secondo sistema di annientamento globale, un vero e proprio sistema di seconda "Apocalisse", quasi che una entità perversa avesse teso un tranello agli umani: "se l'uomo sceglierà la saggezza disattivando la 1° vi sarà ancora la seconda...".

A differenza del sistema di annientamento globale termonucleare, questo sistema è più subdolo, in quanto è già attivo da tempo, ed è caratterizzato, in antitesi con il primo, da una assoluta mancanza di presa di coscienza della sua reale portata da parte dei vertici delle società umane e delle stesse basi.

Inoltre, mentre il primo sistema di annientamento polarizza su di sé l'attenzione di tutti, come sola minaccia globale, pur essendo inattivo, il secondo si basa sulla sommatoria delle singole attività socioeconomiche in atto sia nel mondo capitalista che in quello del socialismo reale.

Gli uomini più avvertiti e sensibili già vedono delinearci tutti gli elementi del collasso globale e la morte progressiva della nostra biosfera quale essa è stata nel passato rendendo possibile le attuali innumerevoli forme di vita tra cui l'uomo.

Di tutte le specie viventi terrestri solo l'uomo sembra dominato da un cieco e stupido determinismo nel distruggere sistematicamente l'habitat naturale che ha consentito il suo essere. Il degrado della biosfera terrestre comincia a dare conseguenze visibili anche alle masse umane prive di conoscenze scientifiche:

- la deforestazione, l'inquinamento delle acque, dei suoli e dell'aria, l'erosione idrica ed eolica, la desertificazione;
- la polluzione lenta e globale del pianeta;
- la siccità a cicli sempre più ravvicinati e drammatici nell'emisfero Sud, alluvioni e nubifragi di vento, pioggia e ghiaccio sempre più violenti e non prevedibili nell'emisfero Nord;
- l'effetto serra con il disgregamento dei ghiacciai e delle zone artiche;
- la rarefazione dello scudo di ozono, in corrispondenza delle aree più industrializzate del mondo, la riduzione della formazione di ozono in corrispondenza della progressiva distruzione delle foreste dense umide tropicali ed equatoriali (ritmo attuale 200.000 km<sup>2</sup>/anno), e della alterazione degli scambi gassosi mari/atmosfera in seguito alla polluzione, provocano ulteriore rarefazione e strappi in zone polari;
- i fenomeni precedenti danno inizio ad un ciclo perverso a spirali sempre più gravi e reciprocamente influenzate; infatti, l'assottigliamento dello scudo rende più fragile e vulnerabile l'intera biosfera che, a sua volta, rientra nel processo di formazione dell'ozono;

- l'estinzione vertiginosa di migliaia di specie viventi animali o piante causata direttamente o indirettamente dall'uomo con conseguente rottura della catena biologica della nostra biosfera ed imprevedibili e catastrofiche conseguenze, legate, in primo luogo, all'erosione genetica ed altri fattori fondamentali;
- la mutazione genetica delle forme elementari di vita: batteri e virus (non dimentichiamo che virus hanno un potere di "mutazione genetica di adattamento" all'habitat di un milione di volte i batteri, e questi, a loro volta, di innumerevoli numeri di volte gli animali piante superiori del pianeta). Tali processi, già in atto, saranno all'origine di virulente pandemie, incontrollabili dall'uomo nei prossimi decenni, appunto perché determinate da agenti patogeni in continua mutazione.

La fame, conseguenza diretta della progressiva desertificazione del pianeta, che già oggi interessa 1/3 delle terre emerse (50 milioni di km<sup>2</sup> di cui 20 milioni in fase avanzata di desertificazione), e, con la fame, la riduzione progressiva delle capacità di difesa immunitaria nelle prossime generazioni nate da soggetti sottoalimentati, o da quelli colpiti da traumi alimentari;

- l'emigrazione di masse umane sempre più imponenti dall'emisfero Sud all'emisfero Nord, in forma di vera e propria invasione, lenta ma inesorabile, o a volte convulsa e violenta, ma mai sotto forma di guerra d'invasione classica, anzi, sempre preceduta da drammi umani che rendano impossibile la non accettazione da parte delle zone invase;
- lo svilupparsi di tensioni politico-sociali da parte di masse imponenti di affamati e disperati che annulleranno la validità di ogni schema tradizionale o concetto di difesa basato sulle classiche forze armate, e sempre più sfoceranno in azioni imprevedibili a base terroristico multiforme o esasperazione fanatico suicida;
- il degrado morale e lo sfascio della società civile nel mito del denaro, del consumismo, e del potere da un lato, e dalla disperazione, l'indigenza, e la sfiducia nelle istituzioni dall'altra; il tutto affogato di droga, prostituzione morale e caduta di ogni valore.

I rapporti scientifici sono molto espliciti al riguardo.

Dal 1° Convegno delle Nazioni Unite sulla desertificazione (Nairobi 1977), alla Strategia Mondiale delle risorse naturali (Ginevra 1980 – UICN, WWF, PNUE, UNESCO), al Panel AISI su degrado ambientale e sviluppo della 18° Conferenza Mondiale della SID ROMA 1985, alla Conferenza Mondiale FAO sulle Foreste Città del Messico 1985, alla Conferenza Mondiale SILVA di Parigi 1986, e, per finire, al Rapporto "OUR COMMON FUTURE" della 1° Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo appena presentato agli stati membri dell'ONU, tra l'assoluta indifferenza della stampa. Inoltre non sono mancati gli appelli degli scienziati. Ricordiamo Carlo Rubbia che ha definito lo stato del pianeta da "allarme rosso" per la sua gravità, la riunione dei 15 premi Nobels di Roma del 7 novembre

1987 con l'apertura della Casa della Scienza in Roma per ogni scienziato, che, preoccupato dello stato della biosfera volesse, al di fuori da ogni credo politico o religioso, battersi per una inversione di tendenza. Gli appelli dell'Accademia Pontificia delle Scienze o del Club di Roma, senza dimenticare quelli di Erice o di Assisi, e questo solo per l'Italia.

Il degrado della biosfera terrestre è un pericolo reale che ci sovrasta tutti, ed è talmente grave che è necessario rimuovere i "soliti" conflitti di parte per far fronte comune contro esso.

Americani e russi, mano nella mano, devono impegnarsi a fondo prima che sia troppo tardi. Io non sono che un agronomo tropicalista che ha visto morire parte della biosfera sotto i propri occhi in 20 anni di professione in Africa, ma sento il dovere di scrivere a Voi, coppie di uomini e donne, perché credo nell'uomo e nella donna e non penso che la meravigliosa avventura degli umani su questo pianeta debba risolversi nell'annientamento termonucleare o ambientale. Voi, oltre che vertici delle comunità umane dei più possenti blocchi socio-economici e politici, siete anche padri e madri, e non a caso è l'amore la forza che domina gli atti di nascita degli esseri viventi e non l'incomprensione, l'ottusità o l'odio.

Vi chiedo, quindi, di procedere senz'altro nella firma del primo trattato e farlo seguire da altri in nome della saggezza ed, in secondo luogo, di decretare, dopo aver ascoltato i Vostri scienziati, lo stato di allerta globale del pianeta contro il degrado della biosfera invitando tutti i paesi membri dell'ONU ad aderire al Coordinamento Mondiale "OUR COMMON FUTURE", prima Task Force permanente per il salvataggio della vita sul pianeta. Non bisogna aver paura di dire la verità alla gente sul degrado della biosfera: è in questa forma che l'assurdo ed insaziabile desiderio di richieste di miglioramento di benessere materiale troverà un giusto equilibrio, con la presa di coscienza di una realtà diversa dal sogno, e dare quindi l'avvio di una nuova era di vera civiltà più armoniosa, serena ed in equilibrio.

Le attuali tecnologie sono in grado di trasformare il Sahara in un giardino dell'Eden se l'uomo saprà scegliere la strada della saggezza, nel mentre sono in grado di ridurre il pianeta intero ad un deserto se l'uomo continuerà, come ora, ad essere uno stolto.

Roma, 25.11.1987

Sinceri auguri

Ugo Fraddosio

## VI. NUOVA ETICA E NUOVA ECONOMIA





# L'ambiente tra economia, etica e sviluppo sostenibile

di *Gennaro Giuseppe Curcio*, Segretario Generale Istituto Internazionale Jacques Maritain, [gennarocurcio@libero.it](mailto:gennarocurcio@libero.it) e *Annalisa Percoco*, Ricercatrice Fondazione Eni Enrico Mattei, [annalisa.percoco@feem.it](mailto:annalisa.percoco@feem.it)

---

## Abstract

La capacità di orientare il futuro della vita umana e non umana sul nostro pianeta ha assunto negli ultimi 50/60 anni dimensioni inedite, attribuendo al genere umano una responsabilità senza precedenti.

La scala delle conseguenze delle scelte umane si è ampliata fino a dimensione planetaria, aprendo nuovi livelli di responsabilità: inquinamento, perdita di biodiversità, rifiuti, deterioramento della qualità della vita umana, esaurimento delle risorse, cambiamenti climatici, sono entrati ormai nell'ambito dell'etica.

Nella questione ambientale sono coinvolti gravi problemi di equità intragenerazionale, relativi cioè alla suddivisione internazionale - certamente non equilibrata - delle responsabilità, dei costi e delle conseguenze dei danni ambientali. Né meno seri sono gli interrogativi circa la qualità e la vivibilità del pianeta che le prossime generazioni si troveranno ad abitare.

Il risultato sempre più evidente consiste nello sconvolgimento degli equilibri dinamici sui quali si regge la biosfera e nella realizzazione di uno sviluppo "squilibrato" e difficilmente sostenibile.

Rispetto a questi fenomeni e fattori che conducono al degrado ecologico (e questo vale anche e soprattutto per le nostre città) emerge chiaramente la responsabilità dell'uomo. Questo degrado, infatti, non è frutto di più o meno fortuite casualità, ma è l'esito di comportamenti umani non rispettosi della vita e della dignità della persona. In altri termini è, almeno in gran parte, il risultato di un uomo "aggressivo", di un uomo che manca di rispetto non solo a sé stesso, ma anche alla casa comune e ai suoi compagni di vita.

La casa comune aggredita dall'uomo non è soltanto l'universo creato con tutto ciò che contiene; è anche e soprattutto quella fittissima rete di rapporti interpersonali di cui è quotidianamente intessuta la convivenza sociale, in sostanza è ciò che fa sì che l'uomo viva secondo la sua verità e identità di persona.

E' chiaro, allora, che nell'ambiente non è in gioco semplicemente l'ambiente come tale, ma è in gioco l'uomo stesso e la sua dignità di persona.

Occorre, quindi, recuperare e valorizzare il legame sociale per rendere più umani la nostra casa comune, i nostri luoghi e le nostre città. La sfida di oggi sta, infatti, nel rendere i nostri luoghi capaci di ridurre le diseguaglianze, ampliare le possibilità per tutti, promuovere la dignità

umana, ridurre disordine, solitudine, disintegrazione, conflitto, violenza e, quindi, di ricostruire il collante tra i diversi attori sociali. Un luogo, una città, una regione promuovono uno sviluppo sostenibile integrale se pongono al centro la persona umana, nella dimensione relazionale/comunitaria, con i suoi diritti inalienabili (salute, sicurezza, lavoro, ambiente di qualità).

Tema, questo, peraltro al centro delle pagine dell'Enciclica Laudato si di Papa Francesco, dove emerge quanto le relazioni umane di vicinanza e calore, la nascita di una comunità, la compensazione dei limiti ambientali nell'interiorità di ciascuna persona, che si senta inserita in una rete di comunione e appartenenza, possano contrastare la sensazione di soffocamento generata, ad esempio, dalle periferie urbane desolate o dagli spazi ad alta densità abitativa.

E' sul capitale immateriale e sociale che occorre investire e intervenire per evitare il declino della nostra casa comune e delle nostre città, già in atto a causa del ritirarsi progressivo degli spazi comuni, non tanto e non solo in termini fisici, quanto in termini di valori, culturali ed etici.

Anche se si costruiscono, infatti, nuovi spazi pubblici, essi molto spesso sono per lo più destinati ad attività economiche che si fanno stare insieme le persone, ma solo attraverso il consumo. Questo tipo di relazioni non è sufficiente per rafforzare le relazioni umane e sociali alla base della cura della casa comune.

Nella situazione attuale non può esistere sviluppo senza un'etica che orienti l'agire umano, poiché lo sviluppo è un processo integrale che riguarda aspetti politici, economici, sociali e culturali. Se tale processo non viene orientato da contenuti e obiettivi etici, lascia questioni insolute e produce risultati controversi. Non basta, cioè, fruire, occorre un'etica della fruizione, non basta produrre, occorre un'etica della produzione, non basta agire, occorre un'etica dell'azione umana.

E questo perchè, come ebbe a dire Giorgio La Pira nel discorso che tenne nel 1955 ai sindaci da lui convocati a Firenze in nome della pace e del ripudio della minaccia atomica: *"Quale è il diritto che le generazioni presenti possiedono sulle città da esse ricevute dalle generazioni passate?"*

*La risposta, è chiaro, non può essere che questa: è un diritto di usare, migliorandolo e non distruggendolo o dilapidandolo, un patrimonio visibile ed invisibile, reale ed ideale, ad esse consegnato dalle generazioni passate e destinato ad essere trasmesso -accresciuto e migliorato- alle generazioni future. Usare, migliorare e ritrasmettere la casa comune! Le città non possono essere destinate alla morte... Esse non sono cose nostre di cui si possa disporre a nostro piacimento: sono cose altrui, delle generazioni venture, delle quali nessuno può violare il diritto e l'attesa".*

Parole chiave: ambiente, persona, etica, responsabilità, sviluppo

## 1. La "persona" per una società più umana

Una visione organica dello sviluppo non può prescindere dalla valutazione di implicazioni etiche, quali il rispetto della persona, della sua affermazione fisica e morale, della sua dignità, e la considerazione del bene comune.

“L'averne di più da armonizzarsi con l'essere di più”<sup>1</sup>.

La dimensione economica rimane parte essenziale del processo di sviluppo, ma il reddito non ne rappresenta più l'espressione simbolica e l'unico indicatore di misurazione.

La valutazione della dimensione etica dello sviluppo, infatti, induce a perseguire, come fine in sé, la piena realizzazione della persona umana, della sua dignità e dei suoi diritti inalienabili.

Secondo questo pensiero, obiettivo dello sviluppo è la persona prima, la comunità poi; la persona come produttrice e consumatrice di sviluppo, mittente e destinataria dello sviluppo, oggetto e soggetto.

Ne consegue che, rispetto a questa interpretazione e dinanzi a nuovi parametri di misurazione dello sviluppo, nessuno Stato è forse nelle condizioni di qualificarsi come “sviluppato”.

Dunque, nella situazione attuale non può esistere sviluppo senza un'etica che orienti l'agire umano, dal momento che lo sviluppo è un processo integrale che interessa aspetti politici, economici, sociali, culturali ed ecologici. Se tale processo non viene orientato da contenuti e obiettivi etici, lascia questioni insolute e produce risultati controversi e ambigui.

Non basta, allora, fruire, occorre un'etica della fruizione, non basta produrre, occorre un'etica della produzione, non basta agire, occorre un'etica dell'azione umana.

Quale etica? Scrive Papa Benedetto XVI, “L'economia ha bisogno dell'etica per il suo corretto funzionamento; non di un'etica qualsiasi, bensì di un'etica amica della persona”<sup>2</sup>. Solidarietà e sussidiarietà diventano le parole concrete con le quali si sviluppa un'etica amica della persona.

Accanto alla questione ecologica comunemente intesa, che concerne la salvaguardia dell'ambiente naturale, già Giovanni Paolo II poneva la questione di *un'autentica ecologia umana*<sup>3</sup>, a sottolineare la necessità per l'uomo, in quanto donato a sé stesso da Dio, di tutelare la struttura naturale e morale di cui è stato dotato.

Non c'è dubbio, quindi, che porre la dimensione umana al centro dell'attenzione e delle politiche per l'ambiente sia la maniera migliore per salvaguardare la creazione.

Del resto, se promuovere la dignità della persona umana è promuoverne i diritti – in questo caso il diritto allo sviluppo e a un ambiente sano – ciò implica anche il richiamo ai doveri, cioè alla responsabilità verso sé stesso, verso gli altri, verso la casa comune con tutti i suoi beni e, in definitiva, verso Dio stesso.

---

1 Aiardi A., Le necessarie valutazioni etiche per uno sviluppo sostenibile, in “Prospettiva Persona”, n.64/08, p.41

2 Benedetto XVI, Caritas in veritate, 45

3 Giovanni Paolo II, Centesimus annus, 38

E' chiaro allora che nei problemi ambientali non è in gioco semplicemente l'ambiente come tale, ma è in discussione l'uomo stesso e la sua dignità.

L'eredità di Jacques Maritain, in termini di riflessioni e attualità del suo pensiero, è una guida straordinaria di orientamento e interpretazione del momento odierno, che impone la necessità di rivedere il nostro modello di sviluppo.

Il suo pensiero rappresenta un invito ad anteporre a qualsiasi altra valutazione la tutela della dignità umana e lo sviluppo di una comunità equilibrata e rispettosa del diritto di ciascuno a esprimere le proprie capacità.

Il rispetto reale della persona si realizza attraverso l'*umanesimo integrale*, che evoca un contesto capace di rendere giustizia alle esigenze integrali dell'uomo e a rispettarne realmente la dignità (non bastano a tal fine le leggi né l'organizzazione sociale se non vi è il riconoscimento da parte di ciascuno della dignità e del valore inalienabile dell'altro).

Dunque, pensare e scrivere lo sviluppo a partire dall'uomo come persona e dalla difesa della sua verità.

Persona che non è fatta solo di personalità, ma anche di individualità, dove l'una rinvia alla sfera spirituale, l'altra alla materialità.

L'esperienza umana, perennemente alla ricerca e conquista della propria personalità, fondata sulla responsabilità e sulla libertà, va vissuta in maniera più elevata e autentica, nell'incontro tra conoscenza e amore.

Perché diventa indispensabile porre al centro delle riflessioni sullo sviluppo la persona?

Sofferinarsi sull'individuo come persona implica attenzione e considerazione per la vita dello spirito e, quindi, vuol dire sperimentarne la libertà.

Recuperare questa centralità comporta un ripensamento della stessa nozione di sviluppo e pone un quesito di fondo: la nozione di sostenibilità, così come si è andata diffondendo nel tempo, porta con sé una visione abbastanza ampia dell'umanità?

La definizione di sviluppo sostenibile<sup>4</sup> si concentra esclusivamente sul concetto di bisogno; le persone hanno senza dubbio dei bisogni, ma anche dei valori che orientano il proprio agire e pensiero. E, soprattutto, le persone hanno un ruolo determinante e precise responsabilità nelle decisioni relative al bene comune.

La sfida che si apre dinanzi a noi impone la necessità di ampliare il concetto di sostenibilità a includere anche la nozione di libertà, in considerazione del fatto che le persone, proprio in quanto soggetti pensanti, hanno la facoltà e soprattutto la libertà di scegliere ciò che ha valore e, quindi, il perseguimento di questo valore può andare ben al di là dei singoli interessi e bisogni personali.

Il modello di sviluppo sostenibile da perseguire, in sintesi, deve contemplare la diffusione delle libertà fondamentali e delle capacità di ogni

---

4 WCED, Our Common Future, 1987

persona di oggi senza compromettere la capacità delle generazioni future di avere almeno le stesse libertà.

Recuperare il valore della persona come soggetto libero e responsabile delle proprie scelte comporta anche recuperare il valore educativo della persona.

Cioè, solo la persona attraverso il bello può essere *"maestra ed educatrice dell'altro"*<sup>5</sup>.

La persona, infatti, ricerca per sé ed educa alla ricerca di una vita pienamente umana che poggi sul riconoscimento e sullo sviluppo della persona, sulla verità e sulla bellezza.

## 2. Per una comunità responsabile

Il modello occidentale di società si caratterizza oggi per una marcata centralità riconosciuta all'individuo, considerato come una realtà pienamente completa in se stessa e nella condizione – morale e giuridica – di promuovere se stesso, senza dover rendere conto a nessuno e indipendentemente da ogni confronto e persino da ogni responsabilità, se non quella stabilita dalle leggi in vigore. E ciò si avverte in particolare sul piano economico.

Nessuna società, per dirla con Bauman, ha mai conferito tanta libertà all'individuo; il corollario che ne consegue vuole che l'individuo inizia da sé ed è titolare di quel diritto che gli consente di agire secondo l'insindacabile suo giudizio, fatti salvi la libertà e il diritto di ogni altro. La storia e i legami, le relazioni e le responsabilità tendono a ridursi al minimo e ad avere sempre meno peso e valore.

La società attuale, dunque, si connota per un prevalere netto dell'individuo sulla persona, da cui origina una profonda crisi educativa e, soprattutto, la disgregazione umana e sociale che comporta la perdita di beni relazionali.

La città contemporanea è specchio fedele di tale condizione. Per quanto, per sua natura, la città rappresenti il luogo della creazione umana per eccellenza, *"il progetto di vita che si costruisce insieme con l'altro. Esprime un progetto di umanità in termini di relazionalità"*<sup>6</sup>, tuttavia oggi appare sospesa tra evoluzione e involuzione, in ragione della crisi profonda che l'ha investita, una crisi che colpisce in primis la dimensione relazionale e sociale, generata dalla sradicamento della persona dalla dimensione organica e comunitaria propria della città.

La persona, però, porta con sé e in sé la costitutiva relazione con sé, con l'altro, con la società e le sue istituzioni.

---

<sup>5</sup> Curcio G.G., Bellezza e responsabilità. I fondamenti della virtù politica, Bologna, il Mulino, 2013, p.248

<sup>6</sup> Fusco Girard L., La città tra conflitto, contraddizioni e progetto, in ACE: Architecture, City and Environment, 1/2006, pp.49-59

Ma questa relazione con la società e con il mondo circostante riesce a essere un'esperienza vera e autentica solo nella misura in cui l'uomo riesca a vivere un'esperienza più completa, frutto dell'incontro tra conoscenza e amore, e, quindi, a farsi persona.

L'uomo che riscopre e coltiva la sua dimensione spirituale e si fa persona si apre alla relazione con l'altro, e ciò non solo in virtù di esigenze materiali, ma in ragione della propensione, propria dello spirito, a comunicare la bellezza, la verità, l'amore.

Dunque, è per sua stessa natura che la persona non può isolarsi; allo stesso modo, dunque, in maniera naturale origina la società, come *“un tutto in cui le parti sono ciascuna un tutto; un organismo fatto di libertà, non di semplici cellule vegetative. Ha un suo proprio bene, una sua propria opera da compiere, distinti dal bene e dall'opera degli individui che la compongono”*<sup>7</sup>.

Le persone devono, in sostanza, tornare a essere in grado di dare valore alle cose, a capire cosa realmente merita uno sforzo e cosa no, ma, come emerge chiaramente dal pensiero di Maritain, la capacità di dare valore è un passaggio spirituale, legato alla libertà umana.

Persone che realizzano pienamente se stesse non possono che diventare dei cittadini migliori, più responsabili e attenti alle esigenze della comunità in cui sono inseriti e attenti a proteggere i «beni comuni», perché come ricorda Benedetto XVI nella *Caritas in Veritate*: *“Accanto al bene individuale, c'è un bene legato al vivere sociale delle persone: il bene comune. È il bene di quel 'noi-tutti', formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in una comunità sociale. Non è un bene ricercato per se stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene. Volere il bene comune e adoperarsi per esso è esigenza di giustizia e di carità. Impegnarsi per il bene comune è prendersi cura, da una parte, e avvalersi, dall'altra, di quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale, che in tal modo prende forma di polis, di città”*<sup>8</sup>.

Dunque, il bene della società coincide con “la buona vita della moltitudine, di una moltitudine di persone, ossia delle totalità carnali e spirituali insieme”<sup>9</sup>.

La persona umana che agisce secondo questa logica, che poi altro non è che la logica della sussidiarietà, fa del bene agli altri, ma fa del bene anche a se stessa, raggiungendo il suo pieno sviluppo. Dal momento che essa non può realizzarsi che nelle relazioni interpersonali<sup>10</sup>.

---

7 Maritain J., *Les Droits de l'homme et la loi naturelle*, in OC, 1988, vol.VII, pp.622-623

8 Benedetto XVI, *Lettera Enciclica Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, punto 7

9 Maritain J., *Les Droits de l'homme et la loi naturelle*, cit., p.624

10 Benedetto XVI, *Lettera Enciclica Caritas in Veritate*, cit., punto 53

Una persona integra moralmente, inserita in una società e aperta agli altri, comprende che i beni comuni sono dei beni, materiali ed immateriali, il cui arricchimento arricchisce tutti ed il cui impoverimento impoverisce tutti e che, essendo necessari per tutti, tutti sono chiamati a prendersene cura.

Dalla cura di questi beni dipenderà la vita del singolo, della comunità e delle generazioni future.

E' ancora Maritain che con il suo pensiero chiarisce come va inteso il bene comune: "Questo bene del corpo sociale è un bene comune di persone umane [...]. Ciò che costituisce il bene comune della società politica, non sono dunque soltanto l'insieme dei beni o servizi d'utilità pubblica o d'interesse nazionale (strade, porti, scuole ecc.) [...] Il bene comune comprende tutte queste cose, ma anche qualcosa di più e di più profondo, di più concreto e di più umano [...] il bene comune non è soltanto un insieme di vantaggi e di utilità, ma rettitudine di vita, di buono in sé- ciò che gli antichi chiamavano *bonum honestum*, bene onesto"<sup>11</sup>.

E' chiaro, allora, che lo stare bene, come meta della vita di ognuno di noi, dipende dall'impegno e dalla capacità delle persone, in relazione tra loro, di coniugare i valori propri con quelli degli altri, della società, delle istituzioni e dello Stato.

Questo è l'invito che lo stesso Papa Francesco rivolge a tutti gli uomini e le donne di buona volontà nell'Enciclica *Laudato si*. Papa Francesco, infatti, individua nell'esclusione sociale, nella disegualianza nell'accesso e nel consumo di beni e servizi primari, nella frammentazione sociale, nell'aumento della violenza e di nuove forme di aggressività sociale e nella perdita d'identità i segni del mancato progresso integrale e miglioramento della qualità della vita e, allo stesso tempo, i sintomi di un vero degrado sociale, di una rottura dei legami di integrazione e di comunione sociale<sup>12</sup>.

Da questo inaridimento umano e da questo degrado sociale origina, secondo Papa Francesco, il degrado ecologico.

Il degrado ecologico, quindi, come specchio del degrado sociale. Questo degrado, infatti, non è frutto di casualità, ma è l'esito di comportamenti umani poco o per nulla rispettosi della vita e della dignità della persona. In altri termini è, almeno in gran parte, il risultato di un uomo "aggressivo", di un uomo che manca di rispetto non solo a sé stesso, ma anche alla casa comune e ai suoi compagni di vita.

La casa comune aggredita dall'uomo non è soltanto l'universo creato con tutto ciò che contiene; è anche e soprattutto quella fittissima rete di rapporti interpersonali di cui è quotidianamente intessuta la convivenza sociale, in sostanza è ciò che fa sì che l'uomo viva secondo la sua natura e identità di persona.

D'altro canto, il Pontefice non omette di ricordare quanto le relazioni umane di vicinanza e calore, la nascita di una comunità, la compensazione

---

11 Maritain J., *La persona e il bene comune*, Morcelliana, Brescia, 1976

12 Papa Francesco, *Laudato si*. Enciclica sulla cura della casa comune, Cinisello Balsamo (MI), Edizioni San Paolo, 2015, punto 46



dei limiti ambientali nell'interiorità di ciascuna persona, che si senta inserita in una rete di comunione e appartenenza, possano contrastare la sensazione di soffocamento generata, ad esempio, dalle periferie urbane desolate o dagli spazi ad alta densità abitativa.

Occorre, quindi, recuperare e valorizzare il legame sociale per rendere più umani la nostra casa comune, i nostri luoghi e le nostre città; occorre, cioè, percorrere la strada dell'*ecologia integrale* per recuperare il valore del bene comune, che presuppone il rispetto della persona umana.

### 3. Per il diritto a uno sviluppo umano sostenibile

Persona, dignità, libertà, diritti e responsabilità sono categorie intorno a cui riscrivere e ripensare lo sviluppo nella sua dimensione sostenibile.

Il concetto di sostenibilità si muove, infatti, lungo la freccia del tempo, implicando una responsabilità umana intertemporale e intergeografica.

Il dibattito internazionale scaturito dalla definizione di sviluppo sostenibile tracciata con efficacia oltre vent'anni fa nel Rapporto Brundtland<sup>13</sup> oggi attribuisce al genere umano una responsabilità senza precedenti in termini di capacità di orientare il futuro sul nostro pianeta.

La scala delle conseguenze delle scelte umane si è ampliata fino a dimensione planetaria, aprendo nuovi livelli di responsabilità: inquinamento, perdita di biodiversità, rifiuti, deterioramento della qualità della vita umana, esaurimento delle risorse, cambiamenti climatici, sono ormai tutte questioni rientranti nella sfera dell'etica.

Nella questione ambientale, quindi, sono coinvolti seri problemi di equità intragenerazionale, relativi cioè alla suddivisione internazionale non equilibrata delle responsabilità, dei costi e delle conseguenze dei danni ambientali. Né meno seri sono i dubbi circa la qualità e la vivibilità del pianeta che le generazioni del futuro si troveranno a popolare.

D'altro canto, la stessa *"Enciclica Laudato si"* non si limita a rivolgere unicamente un appello ecologista: in realtà, essa si presenta come una critica radicale rivolta ai valori dominanti, al lento e inesorabile declino di valori, all'incapacità del mondo globale di darsi delle regole comuni di convivenza equilibrata e di rispetto reciproco.

È una sorta di dichiarazione di cambiamento culturale per uscire dal paradigma economico basato sullo sfruttamento delle risorse, sui

---

<sup>13</sup> Il Rapporto Brundtland, conosciuto anche come Our Common Future, è un documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'Ambiente e Sviluppo (WCED) sotto la guida di Gro Brundtland (già Primo Ministro della Norvegia e successivamente Direttore Generale dell'OMS, l'Organizzazione Mondiale della Sanità). In questo Rapporto viene sancito che "lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri".

combustibili fossili, sull'eccesso di scarti e in primis sull'eccesso di divario sociale.

L'impegno e le preoccupazioni per la tutela e la cura del creato possono generare effetti e impatti notevoli solo se nascono da un interrogativo serio sul senso dell'esistenza umana, sul mondo che intendiamo consegnare alle generazioni future e sui valori che poniamo alla base della vita sociale.

Occorre, quindi, affrontare un dibattito pubblico per orientare e gestire le nostre responsabilità verso le generazioni future.

La democrazia implica l'attività decisionale partecipativa esercitata dai cittadini del presente, mentre a essere più minacciati dai danni ambientali sono proprio i cittadini del futuro, quelli che, ovviamente, non partecipano in alcun modo ai governi democratici di oggi.

In che modo, allora, i cittadini di oggi devono interpretare le proprie responsabilità verso i cittadini di domani?

Essere cittadini oggi implica essere consapevoli delle proprie responsabilità nei confronti di sé stessi, degli altri e della casa comune. Del resto, è perfettamente possibile, oltre che naturale, *“provare interesse per la vita degli altri, anche coloro che non sono ancora nati, ed impegnarsi a non abbandonare i nostri pronipoti tra le rovine che lasciamo alle nostre spalle. Se la portata della ragione pubblica supera il bieco egocentrismo, ci sarà certamente qualcosa che la democrazia potrà offrire per alimentare l'interesse verso il futuro. In effetti il dibattito pubblico ci porta a nutrire interesse per la vita degli altri e, se la democrazia è da intendersi così come John Stuart Mill riteneva dovesse essere, una forma di “governo esercitato mediante il dialogo”, essa è in grado di stimolare una risposta democratica ai gravi problemi del futuro”*<sup>14</sup>.

Rendere giustizia ai cittadini di domani costituisce, in sintesi, una parte assai rilevante dell'impegno democratico.

E la cura per il domani è resa possibile dalla natura umana, che esercita sì dei bisogni, ma è, allo stesso tempo, portatrice di valori e, quindi, capace di pensare, discernere il bene dal male, agire e partecipare.

La coscienza dei problemi ecologici, come ricordato da Papa Francesco, richiede, dunque, una rinnovata considerazione della vita umana, recuperando la dimensione della fraternità, della solidarietà e della gratuità.

La cultura della sostenibilità è la frontiera del nuovo umanesimo e rappresenta oggi una sorta di *capitale sociale*, che indica il grado di coesione civica, la natura dei rapporti di collaborazione interistituzionale, l'ampiezza e la profondità dei legami di solidarietà.

---

14 Lezione magistrale di Amartya Sen, Premio Nobel per l'Economia, “Lo sviluppo sostenibile e le nostre responsabilità”, Roma, 2010

## Considerazioni conclusive

La cura della casa comune deve nascere da un impegno assunto con responsabilità e bellezza, legando in maniera indissolubile il tema della giustizia sociale a quello dell'ecologia.

Non solo; la cura per il creato deve rappresentare un grande progetto collettivo di cambiamento, in cui ognuno è chiamato a donare il proprio contributo personale e con cui possiamo educare ed educarci a vivere responsabilmente.

Questo progetto educativo non può che fondarsi sulla necessità di rinnovare il dialogo sul modo in cui stiamo costruendo il futuro per avviare, così, in ognuno di noi una conversione e una sensibilità ecologica che ci vuole condurre verso una rinnovata meditazione dello stile di umanità.

La risposta all'emergenza ambientale non può essere rappresentata dal tentativo di arrestare il progresso e l'iniziativa economica (ugualmente lesivo della dignità dell'uomo), bensì dal riconoscere il valore e la fragilità della natura ritrovando il senso autentico e trascendente dell'azione umana, del lavoro come dell'impresa. Il cuore del problema è, dunque, antropologico e, cioè, connesso al modo di rapportarsi dell'uomo con se stesso. La risposta ai problemi posti dal nostro tempo risiede, quindi, in quell'ecologia (umana) integrale capace di rivelare l'errore antropologico alla base del nostro modello di sviluppo.

Occorre, in conclusione, restituire umanità al nostro sviluppo; occorre tracciare la via per uno sviluppo umano fondato sulla centralità della persona e sulla consapevolezza della crescente interdipendenza tra tutti gli abitanti della terra e tra l'uomo e la natura.

L'uomo è chiamato ad assumersi la responsabilità di riflettere sul senso della sua esistenza e sull'uso che fa degli strumenti a sua disposizione, a costruire istituzioni economiche e politiche inclusive, a promuovere nuovi stili di vita, a rispettare l'integrità e i ritmi della natura, guardando al progresso secondo un'ecologia integrale che sappia riorientare i comportamenti umani uscendo dalla logica individualistica e relativistica del consumo e dello scarto.

La proiezione temporale delle scelte di oggi deve, però, essere traslata in avanti, verso il futuro.

E ciò in quanto, come ebbe a dire Giorgio La Pira nel discorso che tenne nel 1955 ai sindaci da lui convocati a Firenze in nome della pace e del ripudio della minaccia atomica: *"Quale è il diritto che le generazioni presenti possiedono sulle città da esse ricevute dalle generazioni passate?"*

*La risposta, è chiaro, non può essere che questa: è un diritto di usare, migliorandolo e non distruggendolo o dilapidandolo, un patrimonio visibile ed invisibile, reale ed ideale, ad esse consegnato dalle generazioni passate e destinato ad essere trasmesso -accresciuto e migliorato- alle generazioni future. Usare, migliorare e ritrasmettere la casa comune! Le città non possono essere destinate alla morte... Esse non sono cose*

*nostre di cui si possa disporre a nostro piacimento: sono cose altrui, delle generazioni venture, delle quali nessuno può violare il diritto e l'attesa".*

Note bibliografiche

Aiardi A., Le necessarie valutazioni etiche per uno sviluppo sostenibile, in "Prospettiva Persona", n.64/08, p.41

Bagnasco A., *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino, 1999

Curcio G.G., Grosso M. (a cura di), Il senso dell'educazione in Pour une Philosophie de l'Éducation di Jacques Maritain, Roma, Aracne editrice, 2014

Curcio G.G., Bellezza e responsabilità. I fondamenti della virtù politica, Bologna, il Mulino, 2013

Fusco Girard L., Forte B., *Sviluppo umano e città sostenibile*, Milano, Angeli, 1999

Fusco Girard L., *La città tra conflitto, contraddizioni e progetto*, in ACE: Architecture, City and Environment, 1/2006

Lenzi I., Pais I., Zucca A., Un patto globale per lo sviluppo sostenibile. Processi e Attori nell'Agenda 2030, FEEM Press, 2015

Maritain J., Les Droits de l'homme et la loi naturelle, in OC, 1988, vol.VII

Maritain J., *La persona e il bene comune*, Morcelliana, Brescia, 1976

Morandini S., Per la cura della casa comune. Un'Enciclica che guarda a Parigi?, in Equilibri, Bologna, il Mulino, n.2/2015

Papa Benedetto XVI, Caritas in veritate. Lettera Enciclica ai Vescovi, ai Presbiteri e ai Diaconi, alle persone consacrate e a tutti gli uomini di buona volontà, sullo sviluppo umano integrale nella carità e nella verità, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2009

Papa Giovanni Paolo II, Centesimus annus. Lettera enciclica nel centenario della "Rerum novarum", Bologna, EDB, 1991

Papa Francesco, *Laudato si. Enciclica sulla cura della casa comune*, Cinisello Balsamo (MI), Edizioni San Paolo, 2015

Sen A., Lo sviluppo sostenibile e le nostre responsabilità, Lectio magistralis, Roma, 2010

WCED, Our Common Future, 1987

## La circular economy e i proventi tariffari.

di Alberto Pierobon, Independent Environmental Services Professional - Treviso

---

La figura della *circular economy* (CE) segue delle esigenze (anche etiche) esperibili da noi tutti, piuttosto che certificabili da “nuovi” saperi<sup>1</sup>.

Che (purtroppo non ancora tutti) i nostri beni/prodotti dopo il loro uso, non possano successivamente essere recuperati e/o riutilizzati è altresì una evidenza di noi tutti delle limitazioni connesse a talune scelte produttive, ma che diventa una speranza per il futuro.

Pervero le conoscenze tecnologiche esistono da tempo, ora il mercato comincia a muoversi. E' la *governance* che ancora ingabbia gli operatori, gli attori (potenziali e non), in anguste e risalenti logiche dei “vecchi” modelli consumistici.

Paradossalmente, l'ubiquità di questa situazione occulta meglio i suoi effetti, proprio perché essi sono ovunque, li diamo per scontato e pensiamo che sono di tutti, che non ci riguardano in prima persona.

E così in questa ovvietà, nel “tutto” che distrugge la natura, il singolo si deresponsabilizza, segnando – più o meno inconsapevolmente - il ramo in cui è seduto con gli altri.

Con la *circular economy* è la politica della sicurezza - nella diversa riconsiderazione delle risorse, ovvero nella molteplicità delle fonti attingibili - che viene ora guardata sotto un nuovo profilo europeo, quasi ... “autarchico” della competitività e dell'approvvigionamento, più che prestando attenzione al conseguente impatto ambientale, che si pretende essere implicitamente “risolto” in questo nuovo modello di cambiamento (*sic!*).

Donde, in buona sostanza, sono a prevalere le esigenze geopolitiche e di mercato rispetto a quelle precipuamente ambientali.

Si tratta di intercettare una eccedenza di risorse, che veniva perduta, dispersa, abbandonata, comunque trascurata per scelta industriale e di mercato, per cattivi consumi, per *mala gestio*, etc., etc..

Quest'eccedenza non può continuare ad essere un fantasma che si aggira nei commerci (financo internazionali) o uno spettro che si intravede tra discariche e natura inquinata.

---

1 Sia permesso rinviare ai nostri ultimi scritti: “Nuove opportunità per tecnici, consulenti e periti”, prima e seconda parte, rispettivamente in “L'Ufficio Tecnico”, Sant'Arcangelo di Romagna, n.11-12 del 2015 e n. 1-2 del 2016; Marginalia sui nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali, [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), “Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare”, Roma, 24 novembre 2015; Partire dal basso per comprendere gestione e provento di un servizio pubblico, Azienditalia, Milano, n.5 del 2016 e bibliografia ivi citate.

Tutto ciò pur se funzionalmente questi flussi reali e virtuali si alimentano e trasferiscono agevolmente grazie allo sviluppismo in voga, che ha un cuore duro a convertirsi.

Il contesto è indubbiamente complesso e fortemente condizionato da pregiudizi ideologici che evidentemente sorreggono altri interessi.

Infatti, la strategia europea del luglio 2014 pur muovendo dalla preoccupata constatazione circa l'abnorme tendenza del consumo delle risorse rispetto alla popolazione, assieme alla loro penuria, se non assenza,<sup>2</sup> sembra voler attenzionare tutti noi perlopiù sui temi dell'energia<sup>3</sup> necessitante nei nuovi contesti socio-economici e sugli impatti ambientali.

Del pari la commissione europea - nel pacchetto di modifiche alle direttive esistenti - non senza esitazioni ed ostacoli vari, sembra ancora moderatamente debole nel declinare l'imperativo del riutilizzo e del riuso dei beni/materiali nell'ambito della *green economy*.

Comunque sia, siamo dell'avviso che una riforma radicale e improvvisa non sia né realizzabile, né consigliabile.

Per l'intanto, assieme ad altri interventi, possono essere i costi e i prezzi del sistema (di mercato, industriale, etc.) a supportare la circular economy che dovrebbe essere un nuovo modello, ma che ora pare essere ai primi vagiti, un inizio di cambiamento, che giocoforza dovrà contemplare, tra altro, un sistema di incentivi e disincentivi.

Indubbiamente ci sono (e vi saranno ancora) distorsioni nel mercato pubblico e privato, per una fossilizzata *governance*, abbarbicata ai "vecchi" assetti e *lobbies*, che respinge i pionieri, per accettare protocollari

---

2 Molti anni fa, su iniziativa di A.PECCEI fu pubblicata parte della ricerca svolta del Club di Roma, in *The Limits to Growth*, London, 1972. Qui si era preconizzata l'autodistruzione dell'umanità entro il XXI secolo. E' uno scenario che si è spostato di qualche decennio, ma che rimane lungimirante. Ivi si proponeva di rivedere l'eterna crescita senza limiti, ovvero gli alti livelli di sviluppo tra i paesi, livelli che "possono venire giustificati e tollerati soltanto se essi servono non come trampolini di lancio per raggiungere altri ancor più in alto, bensì come piattaforme dalle quali organizzare una più equa distribuzione della ricchezza e del reddito su tutto il mondo".

3 L'incentivazione dello sviluppo energetico, in particolare delle fonti rinnovabili, (nell'obiettivo comunitario del "due volte venti": entro il 2020 si dovranno avere meno emissioni del 20% e un aumento dell'energia da fonti rinnovabili al 20% della domanda finale di energia) rientra nelle finalità comunitarie di raggiungere un sistema energetico globalmente sostenibile, dalla quale volontà non rimangono fuori finalità anche di sicurezza (per affrancarsi dalla dipendenza di energia prodotta extra UE), prima ancora che economiche (contenimento dei costi evitando di assumere l'energia come variabile esterna) ed ambientali (di combattere la dipendenza dai combustibili fossili - petrolio, carbone e gas naturale - tramite un mix energetico che va dal solare - fotovoltaico e termodinamico - geotermico, idroelettrico, eolico, biomassa, eccetera, il tutto in attesa di adottare una politica finalmente coesa e uniforme per tutti gli Stati membri della Unione Europea.

conversioni e nuovi atti di fede, però proclamati entro l'ortodossia delle "chiese" tradizionali.

Diventa chiaro che la politica e la fiscalità qui possono davvero costituire i principali elementi risolutivi e di cambiamento per un nuovo corso di "vero" cambiamento. Diversamente si rimane entro il guscio di una pseudo riforma, assai smorzata nella sua potenza di cambiamento.

Dovrà qui sollecitarsi l'aspetto antropologico rispetto a quello macchinistico (comunque ineludibile), ma considerando – almeno in una fase "ponte" - che la finanza e il commercio rimangono incumbenti e che sono una molla non sottovalutabile.

La strategia ovviamente prevede la fattiva collaborazione dei consumatori e dei cittadini tutti, senza indurre ad un ascetismo consumistico e commerciale, nell'auspicabile riconversione del sistema produttivo e commerciale, tramite l'*eco design*, il reinserimento dei materiali recuperabili/riciclabili, l'attivazione di comportamenti più virtuosi e meglio controllabili.

La sussunzione di questi aspetti nell'economia - ove l'oggetto (rifiuti, acque di scarto, perdite, etc.) non viene più allontanato, cioè "rifiutato" - diventa, appunto, funzionale agli anzidetti fini pseudo-autarchici e di sicurezza in generale dell'europa, dell'ordine pubblico internazionale, etc..

Insomma, siamo ancora ai primi (ma importanti) passi verso l'assemblaggio di un nuovo ingranaggio, rispondente al (questo sì) immutato sfondo economico-finanziario.

Sarà, ancora una volta, la proceduralità del diritto che aiuterà questo cammino. La disciplina ambientale, giuridicamente intesa, non potrà che adeguarsi, dipende "come"<sup>4</sup>.

Anche dall'interno della vetera economia, la domanda per queste risorse (supplementari) deve risorgere come possibilità concreta, selezionando le virtuosità dal marasma dell'offerta emergente (già esistente e in divenire).

Invero, rimanendo con i piedi per terra e nella moderazione di chi conosce l'ineludibilità di certi "passaggi"<sup>5</sup>, la domanda sarà viepiù effettiva - fuori dall'imbroglio burocratico e contabile – nel metamorfosarsi in nuova forma di creazione del plusvalore, nel processo di accumulazione che entra anche nel valore sociale (*green economy*, occupazione, innovazione, stabilità, etc.).

In questo senso i proventi dei servizi pubblici ambientali assumono un ruolo interessante e utile, essendo un meccanismo che interviene anche su questi aspetti.

---

4 ad esempio, la qualità-quantità dei materiali (rifiuti, acqua, etc.) rischia di creare una sorta di "depistaggio" rispetto alle dianzi accennate (realistiche) macro-esigenze, cosiccome formulate nell'ambito della circular economy. Quest'ultima richiede una visione sostanziale dei problemi, senza gingillamenti formalistici che si riscontrano nelle sacerdotali distinzioni, col ricorso alle solite categorie e tassonomie, senza poi dire delle annacquanti metodologie e interpretazioni.

5 che anche il più aspro dei contestatori e il più tenace dei rivoluzionari debbono tenere in buon conto, col buon senso di chi conosce e impara dalla vita.

Ad esempio, la tariffa del servizio idrico integrato (SII) e la Tari e/o la tariffa puntuale per la gestione dei rifiuti, andando oltre la mera descrizione, ci portano a riconsiderare, in ben altra prospettiva, anche la tematica della *circular economy* quale ineludibilmente collegata, nel diverso utilizzo delle risorse, al cambiamento climatico.

L'importante è non limitarsi a vedere una "parte" come se fosse un "tutto", ovvero tralasciando le relazioni esistenti tra le "parti", che spesso vengono ricostruite in una causalità artificiosa, funzionalizzata all'ideologia dell'utilitarismo (cioè incistate entro un preciso modello e paradigma), fermo il pericolo che può sussistere anche nella "logica totalitaria per il quale tutto vale più delle parti che lo compongono"<sup>6</sup>.

A maggior ragione, queste nostre brevi riflessioni sembrano assumere un qualcerto rilievo nella perdurante crisi economica (e, sia detto, di valori), ove le basi della convivenza sociale scricchiolano, calpestando spesso la dignità (intesa come inclusione/esclusione sociale) della persona.

Spesso si dimentica una cosa che pare ovvia: la centralità del convivere riposa essenzialmente nella soddisfazione dei bisogni umani, nel valore dei processi e degli strumenti, insomma, nella solidarietà tra gli uomini e nel rispetto per le cose.

Con la *circular economy* non si sgomita per una migliore qualità della vita (tutta da capire), bensì di cominciare a impegnarsi, addirittura, per garantire alle generazioni future, la sopravvivenza.

Significativa è l'emersione del diritto ambientale globale - pur nella differenziazione tra i diversi paesi, ad esempio per il principio di responsabilità condivisa - e della circolazione dei "modelli" economici e giuridici (pur sempre entro il modello capitalistico) scolorendosi la divisione tra diritto pubblico e diritto privato, proprio perché l'ambiente è un diritto superindividuale, costituzionale, al quale si deve dare, anche nell'interpretazione, un senso<sup>7</sup>.

E, per vivere, come si suol dire, basterebbe un consumo "giusto" - non l'eccesso di produzione e lo spasmodico consumo - delle risorse. Il che è una questione non disgiunta da quella, delicatissima e fondamentale, che riguarda la distribuzione della ricchezza.

Anche qui si ibridano i meccanismi pubblico/privato, il che si rinviene, ad esempio, nel sistema di finanziamento dei servizi pubblici, ovvero, per quanto ci riguarda, nei proventi (al di là del *nomen juris* utilizzato) allestiti per la gestione dei rifiuti e del sistema idrico.

---

<sup>6</sup> Addirittura ogni particolarità o parte della totalità riconfigura l'univesale, trasformando il carattere stesso della totalità, insomma la totalità non è mai senza resto: T. MYERS, Introduzione a Žižek, Genova, 2003, pag.148.

<sup>7</sup> Ermeneuticamente parlando cerchiamo tutti una struttura di senso. La neutra interpretazione non esiste, poiché - a meno che non si voglia essere spersonalizzati e anonimizzati - nell'interpretare v'è un necessario coinvolgimento che non è meramente intellettuale, addirittura, ci sia concesso, è al contempo corpo e anima.



In questi proventi è implicato un casualismo che si confonde col funzionalismo. Essi infatti caratterizzano, tra altro, anche i comportamenti presupposti nei meccanismi dei tributi o delle tariffe ambientali.

Qui, come detto, occorre prestare attenzione alle equivalenze funzionali<sup>8</sup>.

Infatti, la funzione sembra voler chiarire il senso autentico della causalità, almeno come congeniata nelle entrate dei servizi pubblici, costituendosi entro lo schema della "equivalenza funzionale". Ove invece prevalga la relazione causale sulla funzione si rimane dei prigionieri ontologici.

E, notiamo che qui spesso la forma, segue la funzione, più che esserne embricata.

Ecco quindi la necessità di una conoscenza approfondita delle relazioni tra eventi - azioni - risultati. Va osservata la struttura di costo e delle funzioni di ricavo nelle diverse opzioni strategiche dei proventi, la politica tariffaria va relazionata agli obiettivi, secondo dei costi totali attesi (*standard?*) che vanno budgettati e ribaltati nel tributo/tariffa, secondo articolazioni e distribuzioni che hanno una logica non solamente tecnico-economica, ma anzitutto "politica".

Del resto, la politica non ha forse come compito principale "quello di rafforzare le autentiche forme di solidarietà nella coscienza collettiva"<sup>9</sup>?

La radice di questi problemi risiede, oltre all'eccessivo formalismo legale, all'eccesso di razionalità delle fonti giuridiche, in un pensiero (che è un vulcano spento) schiacciato dall'utilitarismo.

I servizi pubblici non possono non richiamarsi ai diritti connessi alla libertà e alla fiscalità.

E qui, davvero, bisogna fare (prima) dialetticamente incontrare le istituzioni e le persone. Non si deve pensare che le istituzioni ci esonerano dal dialogo, pretendendo da noi solo l'ubbidienza.

Infatti, solamente nello sforzo comune del dialogo si ha reciprocità, ossia si dischiudono possibilità di comunanza e di cooperazione (più che di convenzione) sociale. Ossia nuove esperienze, nuove aperture. Anche i fatti specifici possono essere considerati dei saperi capaci di verità (una vera esperienza<sup>10</sup>), purché essi implicino il "cosa ci sta dietro" alle domande, senza adagiarsi nel preconfezionare risposte "comode" all'uso.

In altri termini, occorrono delle "risposte aperte"<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> com'è noto, per Luhmann il funzionalismo deve scoprire le equivalenze funzionali, non la previsione scientifica "Non si indaga più per sapere se A ha sempre (o con una ben determinata probabilità) per effetto B, ma per sapere se A,C,D,E sono funzionalmente equivalenti nella loro capacità di produrre l'effetto B". N.Luhmann, *Illuminismo sociologico*, Il Saggiatore, 1983, p. 23 cit. da E. SEVERINO, *La bilancia. Pensieri sul nostro tempo*, Milano, 1992, pag.148.

<sup>9</sup> H.G.GADAMER nel volume (a cura di C. DUTT), *Dialogando con Gadamer*, Milano, 1995, pag.80.

<sup>10</sup> "chi è esperto non è dogmatico. L'esperienza produce l'apertura all'esperienza" H.G.GADAMER, *ibidem*, pag.34.

<sup>11</sup> H.G. GADAMER, *La ragione nell'età della scienza*, Genova, 2007, pag. 105 e pag. 138.

Non si può quindi subire, anche *in parte qua*, il prevalere del legalismo giuridico e di quell'incivile codificazione, che unilateralmente disciplina l'essenza, prescindendo da un sistema di valori, nella spasmodica ricerca del consenso<sup>12</sup>.

E' l'esperienza umana che va interpretata e ordinata, senza offendere la dignità delle persone, vieppiù ridotte, con l'utilitarismo imperante, a individui calcolanti (*homo oeconomicus*).

Ne viene che l'assenso degli utenti-cittadini non può ridursi al solo atto logico, poiché il comportamento della persona - essendo l'utenza una artificiosa categoria - è anche morale, dipendente dal desiderio e dalla volontà.

Questo è il vero, grande, problema che è anzitutto morale, condizione di ogni cambiamento e/o di una qualsivoglia riforma seria e profonda.

Ed è qui necessario, lo ripetiamo, un "aprirsi": più esattamente un far partecipare direttamente la vita con la vita (un "sono" e un "siamo" in contemporanea)<sup>13</sup>.

Eccoci alla necessità di una ispirazione (non totalitaria, quanto) di sintesi, poiché "alla fine, l'estinzione ideologica e il furore dei mercati non esimono dalla ricerca di un'ispirazione intellettuale che possa offrire indicazioni di sintesi per lo sviluppo della società contemporanea"<sup>14</sup>.

Qui i servizi, i comportamenti pubblici e privati, le tecniche e le contabilità poi implicate e ribaltate nei proventi (tariffe) ambientali ben possono essere ripensate nell'ambito della *circular economy*.

Com'è noto, l'obiettivo principale del servizio idrico è l'erogazione alla collettività della fondamentale risorsa dell'acqua, mentre l'obiettivo del servizio di gestione dei rifiuti (urbani ed assimilati) è di provvedere alla gestione in modo idoneo e corretto sotto vari profili, *in primis* (almeno così dovrebbe essere) quelli di ordine igienico-sanitario.

Tutto ciò senza confondere i fini, la gestione e la funzione, gli oggetti (acqua, rifiuti) e il servizio, il pubblico e il privato, la privatizzazione, la mercificazione, la presenza monopolistica.

Qui davvero bisogna conoscere e organizzarsi per bene.

Per cui: forse l'aziendalizzazione di queste attività può essere pensata come se fossimo in presenza di un servizio tra esseri solidali? Come va inteso il rapporto instaurato tra il gestore e l'utente? E' di natura commerciale o di natura autoritativa? O forse un misto ancora tutto da capire?

---

12 Qui le obiezioni camminano con le gambe di chi le ha scritte, con le loro teorie piene di sottintesi (più che di fondamenti), ossia da modi di pensare, concezioni della vita e delle relazioni sociali (se non di aspettative) che possono essere, in concreto, benefici diretti o indiretti: M. BERTOLISSI, Un giorno dopo l'altro, Napoli, 2010, pag.9 et passim.

13 Vedasi M.G. ESPOSITO, Diritto e vita. La lezione di Capograssi, Milano, 1997, p.3.

14 E. BERSELLI, L'economia giusta, Torino, 2010, p.43.

In questa regolamentazione e rapporti, non possono mancare – per i diritti e le risorse in gioco - degli elementi per così dire “autoritativi” (*rectius*, pubblicistici).

Le istituzioni eliminano o riducono le asimmetrie nei servizi pubblici anche nella previsione di una quota fissa (QF) e di una quota variabile (QV) della tariffa, il che passa anche attraverso l'introduzione di metodi uniformi o normalizzati, valevoli per tutti, nell'imposizione di vincoli chiari e dettagliati per la redazione di un piano economico finanziario (PEF) e quindi anche nell'attenersi a precisi orientamenti contabili. Sulla base di tutti questi elementi si prevede poi di esercitare - con una discrezionalità “relativa” - una certa scelta “politica”.

Ma, allora i proventi di questi servizi che natura hanno? E poi, come la mettiamo coll'anzidetto problema distributivo? E tutto questo come si collega alla nostra tematica?

Il punto di partenza è tra un minimo di servizio - quello essenziale igienico-sanitario per le utenze familiari e similari onde trovare soluzione al problema dei rifiuti prodotti - e quello relativo al consumo di una risorsa preziosa (quale l'acqua) onde sopravvivere dignitosamente (nella variabilità di questo concetto).

Il tutto a fronte di una entrata che sia, appunto.... “giusta”!<sup>15</sup>

Nel complesso le gestioni devono coprire i loro costi (ancorchè efficientati), anche quelli “ambientali”, ma rimane la questione dei costi enormi connessi agli investimenti in reti e impianti che vanno finanziati come? Con trasferimenti o con indebitamenti? Chi decide e come? fino a che livello? In ciò assumendosi quali relazioni umane e valoriali? Come si declinano (piegano?) queste entrate ai nostri grandi temi?

Tutte queste scelte, ognuno se ne avvede, non possono essere lasciate alla tecnocrazia, bensì rimesse alla decisione politica (quantomeno per quanto attiene alle fasce sociali deboli, alla questione della redistribuzione dei costi, alle esternalità come costi sociali da ripartire nel tempo e all'utenza, etc.).

Lasciamo alle spalle, per favore, il fardello della spesa storica, frutto di trascinatori e altro ancora<sup>16</sup>, volgiamoci, ora, ai costi standards.

Ciò pur sempre nella necessità di tenere conto delle ricadute sociali.

Inoltre, viene sottovalutato che l'efficienza/inefficienza, debba valutarsi non solo dagli apparati degli enti locali (in quanto teoricamente serventi gli interessi della comunità che essi esponenzialmente rappresentano), ma pure - direttamente - dai cittadini-utenti.

---

<sup>15</sup> Finora vale l'affermazione kantiana: “ragionate fin che volete e su quel che volete, ma obbedite”: l'utente cittadino non può decidere, la sua libertà viene forzata nella scelta ritenuta “giusta” dal servizio pubblico. Ma chi comanda veramente nel/sul servizio pubblico?

<sup>16</sup> Nella realizzazione di opere e lavori, come pure nella prestazione di servizi, si trovano i soliti “mali italiani”: appalti pilotati, truffe contrattuali e societarie, malagestione, etc. In proposito si rinvia al volume di prossima pubblicazione “Come si ruba in Italia”.

E, l'uomo medio è forse in grado di capire la costruzione e la formulazione di queste tariffe?

Abbiamo visto che razza di inferno si è scatenato nel mondo finanziario, con gli investimenti proposti dalle banche ai loro clienti, poco informati e poco preparati, pei cosiddetti titoli strutturati, a tacer d'altro.

Questa medesima difficoltà (truffa?) si ritrova per la persona media che vuole conoscere la complessiva e articolata "struttura" e il funzionamento della tariffa rifiuti e della tariffa idrica. Senza far finta di non capire che le banalizzazioni depistano e ingannano, aiutando chi vuole ripararsi dietro di esse.

Pure la tecnicità eccessiva, la specializzazione e la parcellizzazione delle competenze diventa fuorviante e occultante. Ove esse siano particolari e settoriali questo non significa necessariamente erigere un muro di inintelligibilità o comunque preclusivo all'uomo medio.

Il sapere tecnico com'è noto ha una prospettiva ristretta, smarrendo l'elemento valoriale nel "monopolio esclusivo della rex estensa"<sup>17</sup>.

Serve un metodo unico, che renda intellegibili e comparabili i dati, perché "gli arcaica imperii, i segreti del potere, sono l'opposto di una democrazia"<sup>18</sup>.

Ma le gestioni dei servizi pubblici locali, nonostante la loro prolifica produzione di dati<sup>19</sup>, spesso non ostendono, come dovrebbero, le informazioni e i dati che servono<sup>20</sup>.

---

17 R.RADICE-E.SGARBI, Giovanni Reale, un filosofo, Milano, 2015, p.15.

18 N.BOBBIO ricordava che la regola-limite anticipata da Kant è di "considerare ingiusto, nell'esercizio di un potere, tutto ciò che non può essere dichiarato in pubblico, tutto ciò che ci si vergogna di fare davanti agli altri", così riporta G.BARBIELLINI AMIDEI, Le domande di tutti, Milano, 2002, p. 147.

19 chi ha esperienza gestionale sa che questo è anche un modo di reagire delle pubbliche amministrazioni. Così lo "abuffamento" di carte può diventare un ostacolo, un dissuadere nell'analisi e nell'approfondimento, soprattutto per chi dispone di poco tempo o ha altri impegni professionali o familiari. In molte esperienze l'apparente collaborazione e tendenza alla trasparenza manifestata dall'apparato, in realtà crea paralisi per la grande mole di documenti, la marea di dati e di informazioni, la loro sproporzione (soprattutto, considerando la loro qualità e il metodo). Ci si perde tra questo oceano di carte, con difficoltà di discernimento e nel selezionare i dati e le informazioni (che vanno interpretati e incrociati). Anche seguendo i binari delle oliate procedure interne e, addirittura, nell'apparente partecipazione e condivisione dei dati, permane il rischio di comprendere appieno i documenti, soprattutto la loro relazionalità e integrabilità. Talvolta accade che pezzi di verità vengono ricomposti in una bugia di insieme, ma si fa guardare alle parti inducendo a credere ad un tutto falsato. In generale, va detto, solo da "dentro" la struttura di un ente o impresa, se si è presenti fisicamente e non occasionalmente, si riesce a comprendere (acquisendo le informazioni e i documenti veramente utili) come effettivamente avviene la gestione. In altre parole: bisogna guardare in faccia le persone e relazionarsi con esse, piuttosto che guardare le sole carte. Inoltre, come diceva H. Kissinger "selezionando i documenti si può dimostrare quasi qualunque cosa", Gli anni della Casa Bianca, Milano, 1979 cit. da L. Canfora, L'uso politico dei paradigmi storici, Roma-Bari, 2010, 82 e nota 7.

Eppoi, in generale anche i servizi pubblici seguono le sirene del modello americano di capitalismo, esasperante la finanziarizzazione, nella rincorsa alla massimizzazione dei profitti. Un modello che è di *commodity*, più che di *community*<sup>21</sup>. Dove pare giocoforza imporsi una sorta di impossibilità a capire questi meccanismi di alta ingegneria societaria, contabile e finanziaria.

Si pensi solo ai ricavi dei servizi pubblici, non più visti nella loro essenza, ma riguardati come meri flussi di cassa nel tempo, sganciati peraltro dalle incertezze e dalla competizione nel mercato, presentano una loro buona stabilità. Tant'è che si approfitta della posizione monopolistica dei servizi pubblici, come pure di quelli "contigui" (accessori, complementari e non solo), in modo tale da ipotizzare (*ex ante*) un equilibrio quale opportunità di ottenere maggiori fatturati, se non di ... "guadagno":<sup>22</sup> rieccoci alla finanza!

Ma, in che senso questi servizi hanno rilevanza economica? <sup>23</sup> Dovranno camminare con le proprie gambe oppure ricorrere alla fiscalità generale? O che altro? E' meglio qui utilizzare il codice civile o il diritto amministrativo? Quali strumenti di gestione e di controllo finanziario vanno adottati? <sup>24</sup>

Invero, il provento che viene congegnato come tariffa avente natura corrispettiva, comunque non risponde a logiche di vero "corrispettivo" scelto tra altri servizi, secondo le preferenze razionali dell'utente.

Infatti, fuori dalla sterilità tecnica, guardando alla natura, composizione, allocazione<sup>25</sup> dei costi e dei ricavi, al come essi si redistribuiscono tra le varie categorie di utenza, si può scorgere altro. Ripetiamo: la matematizzazione e la statistica confondono l'uomo medio, in una

---

20 I contabili ortodossi e gli ingegneri gestionali sgranano i dati in un loro ordine causale e sillogismi, secondo un modello, un paradigma. Cfr. G. MADHAVAN, Come pensano gli ingegneri. Intelligenze applicate, Milano, 2015.

21 M. ALBERT, citato da E. BERSELLI, op.cit., pp.51-55.

22 Il soggetto che apporta capitale di rischio di fatto gode di una assicurazione finanziaria remunerativa.

23 "il servizio idrico integrato è, e resta, un servizio di natura industriale, e pertanto necessita di strumenti di gestione e di controllo finanziario di tipo aziendale, fermamente orientati a criteri di qualità ed efficienza", così P.MATINO, Prefazione al volume "La sostenibilità dei servizi idrici. Industria, finanza, ambiente e cittadini", (a cura di G. CASTALDI- P.MATINO), Ferrara, 2014, pag.15.

24 aspetti ricorrenti nel dibattito della dottrina esperta, ad esempio vedasi A. MASSARUTTO, Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato, Bologna, 2011, pp.29-30.

25 "in economia aziendale non esiste "un" costo, ma esistono "molti" costi, tanti quanti possono essere gli oggetti rispetto ai quali sono riferiti e gli scopi per i quali sono misurati": le classificazioni, i raggruppamenti e le allocazioni di costi risentono di queste diverse modalità e approcci, che cambiano anche a seconda dei diversi contesti e/o ai fini delle analisi, così ZAPPA e CECCHERELLI citati da L.CINQUINI, Strumenti per l'analisi dei costi. Vol. I, Elementi introduttivi, Torino, 1997, pag.12.

“scientificizzazione” sedentaria, dove comunque manca una *gestalt*, una visione/immagine che colleghi le parti in un insieme<sup>26</sup>.

L’immaginazione è infatti generativa e creativa, venendo prima del pensiero logico, perché “è lo strumento che ci consente di trasformare il ‘multiconcreto’ in ‘astratto’, cogliendo nella pluralità dei casi concreti l’elemento comune, per poi poter percorrere il cammino inverso, dall’astratto ai molteplici casi concreti in cui quell’elemento comune è ravvisabile”<sup>27</sup>.

Anche le analisi di *benchmarking* (riferita all’azienda cosiddetta *best in class*) possono aiutare a capire l’efficienza economica e sociale della gestione<sup>28</sup>.

Il vero punto è che serve “disseppellire” i processi gestionali<sup>29</sup>, come pure di rinquadrarli in un sistema valoriale, non facendosi imprigionare nel formalismo/casualismo del modello utilitaristico-sviluppistico.

In fondo, le *public companies* cosa dovrebbero fare se non esercitare (al meglio) l’obbligatorio servizio di gestione, col solo vincolo (non obiettivo) del fatturato<sup>30</sup>, secondo i reali bisogni dei cittadini-utenti?

---

26 fermo restando quanto abbiamo notato sul rapporto parte/tutto. Passando al concreto, nel ribaltamento (frutto di politiche contabili, di fiscalità locale, etc.) dei costi/ricavi in una tariffa/tassa, la matematizzazione e il ricorso alla statistica coprono gli interessi e le scelte, ammantandole di una pretesa scientificità. Assieme alla asimmetria informativa talvolta si assiste a “disonestà/imbroglio”, offuscate - se non coperte - addirittura grazie al ruolo pubblico rivestito e alla predetta “scientificizzazione”, dove a prevalere non è sempre la migliore teoria (accompagnata da una addomesticante comunicazione).

27F. DE FINETTI-L.NICOTRA, Bruno de Finetti un matematico scomodo, Livorno, 2008, pag.141 “E’ quindi lo strumento primario del matematico e lo è anche per tutti, perché l’immaginazione ‘organica, disciplinata, coerente, concreta, costruttiva’ ci consente di avere una visione panoramica di ‘tutte le soluzioni possibili e delle circostanze per cui differiscono e da cui sono determinate e quindi ci permette di orientarci e decidere in molte nostre attività quotidiane’.

28 la strategia di leadership di costo rileva la posizione di costo relativo (il ranking dell’impresa). All’interno del processo di benchmarking si integra la gap-analysis: “l’analisi differenziale” per individuare le cause e quindi i fattori che consentono di conseguire una prestazione superiore. Si guarda alla determinazione dei costi diretti ed indiretti del prodotto/servizio, ricorrendo alle tecniche di *directing cost* (sistema di calcolo a costi variabili) e del *full costing* (sistema di calcolo a costo pieno), per un certo arco temporale, su un prestabilito campione di riferimento, scegliendo tra i vari criteri di costruzione del *full costing* (poiché il *directing cost* ricorre al principio di marginalità). Ma, il principio dell’assorbimento integrale dei costi (*full costing*) pone il problema dell’allocazione dei costi comuni e speciali non economicamente attribuibili in modo diretto, e quindi dell’individuazione di idonee basi di riparto.

29 comparando non solo e non tanto le tariffe praticate, quanto le prestazioni, confrontando altresì le prassi.

30 infatti, nel contesto di servizio pubblico, il fatturato è un vincolo, non un obiettivo: occorre un trade-off tra efficienza ed equità, evitando distorsioni valoriali.

Il che ci riporta ineludibilmente agli aspetti valoriali insiti anche nei nostri principi costituzionali: capacità contributiva; uguaglianza; solidarietà; iniziativa economica; proporzionalità.

In buona sostanza, le scelte tariffarie giammai sono neutrali nella loro determinazione e articolazione.

Per cui è utile qui soffermarsi (seppur per cenni) sulla fondamentale ripartizione del provento nella parte o quota fissa (QF) e in quella variabile (QV), ossia sulla originaria questione dei costi.

I costi cosiddetti "fissi" per i servizi indivisibili e collettivi sono aggregati nella QF: nel loro ribaltamento in tariffa, hanno certuni effetti redistributivi, mentre l'allocazione dei costi "variabili" ribaltati nella QV - dovrebbero azionare e/o orientare i cosiddetti "comportamenti ecocompatibili" - provocare effetti incentivanti/disincentivanti nell'uso della risorsa acqua.

La posta in gioco non è tanto la costruzione e ripartizione dei costi entro un PEF, quanto la loro distribuzione tra le diverse attività e le diverse utenze, nel calibramento tra la QF e la QV, fuori da quel "prezziario" attribuito, per togliere di mezzo le critiche, ai servizi erogati/erogabili. I prezziari seguono logiche tecnico-contabili senza tener conto della loro ricaduta sociale e quando ne tengono conto esibiscono la contraddizione di una tariffa che non è un corrispettivo, che non può essere avulsa da valutazioni e scelte politiche.

Inoltre, emergono le contraddizioni tra una entrata che viene comunicata come fosse un corrispettivo o come fosse sinallagmaticamente costruita sul diretto utilizzo e/o consumo di una risorsa, allorquando essa, invece, riposa o si riferisce su presunzioni attinenti alla "potenza" di utilizzo del servizio (ad es. pei rifiuti, non quelli prodotti, ma quelli producibili; non i rifiuti effettivamente conferiti al servizio, ma quelli conferibili).

Inoltre, le riduzioni e taluni accorgimenti (es. la superficie, addirittura per classi<sup>31</sup>, nella tariffa rifiuti) portano, soprattutto in sede regolamentare (profanando le... virtù) ad allargare questa crepa applicativo-concettuale.

---

31 Ognun sa che chi dispone delle informazioni è in una posizione di obiettivo vantaggio rispetto alle altre parti (o controparte o regolatore) e, comunque, diventa difficilmente controllabile. Così se il gestore dispone di una banca dati dove (solo lui) conosce esattamente le superfici delle singole utenze, e decide di accorparle per classi secondo logiche proprie (di convenienza), solamente il medesimo gestore sarà in grado di "spostare" (maggiorandoli o diminuendoli, con l'effetto "scalino") i ricavi da una classe di superficie all'altra, quantomeno rispetto alla alternativa (più equa, più precisa) di utilizzare il criterio del calcolo proporzionale, che non pone problemi di certezza per l'intera utenza, la quale utenza sa che la somma dei costi da dividersi per la superficie amministrata avverrà per metri quadri, e che quindi la singola utenza pagherà un tot, derivante dai metri quadri della propria superficie. Diversamente l'utenza ricade, per scelta imponderabile, in una classe di superficie assunta quale "ideale" dal gestore, sconoscendo l'universo dell'utenza che compone le varie classi: esempio, grossolanamente, n.80 utenze mediamente di 500 metri quadrati e n.4 sopra i 5000 mq. Se si dividesse una somma X secondo il criterio della proporzionalità le 4 Utenze si troveranno ad essere salassate: è giusto o no? Oppure occorre diagrammare le diverse metrature (ipotizzando i "salti" da una classe all'altra come

Ben si comprende allora la necessità di omogeneizzare, i costi e i ricavi per rendere le diverse gestioni e le relative tariffe, tra loro comparabili e quindi valutabili, coerentizzando il tutto in ambito regolamentare.

In tal senso il metodo normalizzato ha una sua logica e funzione, occorre però vedere altro.

Infatti, la scelta distintiva tra i vari costi, non è solo frutto di operazioni contabili o tecniche, perché si tratta di decisioni che non possono prescindere dallo specifico contesto sociale-economico e dai rapporti in atto.

Invece, si nota una spasmodica ricerca di plusvalore anche nei servizi pubblici, laddove il gestore diventa "creativo" tra conti e finanza, ricorrendo a *switch*, redistribuzioni e sussidiazioni, ottimizzazioni, vasi comunicanti tra diverse aziende (con freno/acceleratore di costi/ricavi), perdite, etc.: questo sembra essere il modello trionfante.

D'altro canto l'utilitarismo, nella sua artificiosa purezza e contabilità, de-spiritualizza le persone e gli enti, guardando al solo individuo come ente astratto e anemico, sottratto alla rete socio-ideologica.

Non si può infatti ragionare con la sola utilità individuale (e il suo *totem* del criterio della convenienza): la vita non è riconducibile alla linearità logica e all'*aut-aut*, piuttosto è bergsoniana (libera e imprevedibile creazione)<sup>32</sup>.

Come detto, sono le norme morali e sociali (es. la buona reputazione, il dilemma del prigioniero, etc.) che influenzano le scelte individuali.

Eppoi, come la mettiamo con l'autonomia della comunità intesa come consenso, effettiva sostenibilità, accettabilità?

I dati tariffari vengono normalizzati/standardizzati o, comunque, ricondotti alla camicia di forza della metodologia tariffaria, anche, paradossalmente, laddove si abbia una tariffa puntuale.

Solo le specificità territoriali, morfologiche, sociali, etc. dovrebbero giustificare le diversità gestionali/tariffarie riscontrabili tra le diverse realtà, non certo la "creatività" finanziaria dei manager.

Si deve quindi partire dalla standardizzazione di base, che rende meglio controllabile la coerenza delle attività pianificate e poste in atto, con le caratteristiche dell'utenza. Quindi, la quantità/qualità del consumo e i

---

ipotizzate) e trovare nei dati in possesso un qualche elemento di equità per cui vengono a riproporzionarsi, ma in diverso modo, i carichi dei costi secondo la superficie? Il punto sono sempre le informazioni e i dati che nella loro apprensione e conoscenza possono giustificare, o meno, talune scelte. Come possono anche occultarne altre, proprio perché nell'assenza di queste informazioni e dati non si è in grado di argomentare concretamente. Nel qual caso non solo si offusca il sistema di ripartizione, ma pure non si crea trasparenza nella logica complessivamente scelta nella ripartizioni per classi di superficie da correlarsi alla composizione e numerosità (oltre che attività) dell'utenza che vanno a popolarle.

<sup>32</sup> "la stessa crisi delle logiche lineari e deterministiche di conoscenza del reale consentono la riemergenza di paradigmi ciclici, di visioni reticolari o uroboriche in cui il modello di comprensione appare ricollegabile alle religioni della natura e alla spiritualità dei popoli nativi mai distinta dalle forme di relazione intima con il mondo" P.MOTTANA, La "controeducazione" di James Hillman, 2013, pag. 39.



costi/ricavi, ma articolati secondo scelte valoriali da esplicitare. Mentre gli strumenti perequativi sembrano uniformare le gestioni, più che intervenire direttamente a beneficio dell'utente. I conflitti tra diversi valori hanno solo soluzione politica.

Ma la visione dei mandarini-tecnocrati sembra essere partigiana, nel senso che tralascia la realtà delle piccole e medie gestioni, mitizzando invece le grandi gestioni (*multiutilities*), cosiccome sta avvenendo, ad esempio, nel mercato del gas e dell'energia elettrica.

Si coltiva così - da troppo tempo - un modello manageriale assai privatistico, togliendo una necessaria (giammai anarchica) discrezionalità agli enti locali, il che conferma un centralismo che li pone in un ruolo di sudditanza (pur non mancando "intrallazza menti" di altro genere).

Sia nei proventi per la gestione dei rifiuti (Tari e tariffa puntuale) sia nella tariffa idrica, abbiamo visto come la QF abbia una propria funzione *uti cives*, garantendo il finanziamento dei costi fissi e comuni, redistribuiti fuori dal marginalismo. Fa da contrappasso la QV che (più o meno) è *uti cives*, composta dai costi operativi e variabili, con imputazione diretta all'utente secondo misurazioni cosiddette puntuali o da contatore.

Non ci persuade però il preteso principio di sinallagmaticità affermato nell'erogazione di questi servizi. Anzitutto, trattasi non di un vero "corrispettivo" ove gli utenti possono scegliere tra diversi prezzi presenti in un mercato (*sic!*) secondo le loro preferenze razionali.

Vera è piuttosto la tendenza alla "defiscalizzazione di taluni prelievi tributari e della loro sostituzione con tariffe canonici, prezzi pubblici o con corrispettivi di diritto privato"<sup>33</sup>, ma, dubbi e perplessità sul legame tra tariffa e servizio non sono mai mancate<sup>34</sup>.

In ogni caso, occorre rendere efficace la partecipazione informata e il controllo della collettività (partecipazione alle decisioni su investimenti, utili, articolazione tariffa, etc.) assieme alla trasparenza delle attività aziendali e dei *managers* ivi preposti.

L'asimmetria informativa consente di fare il bello e il cattivo tempo al manager, senza che il regolatore capisca cosa stia succedendo.

Quindi, "se il regolatore conoscesse i valori delle variabili esogene potrebbe ottenere massima efficienza e profitto nullo fissando il prezzo pari al costo minimo di fornitura. La proprietà sarebbe irrilevante"<sup>35</sup>.

---

33 L. DEL FEDERICO, Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici, Torino, 2000, pag. 254.

34 ex multis: R. ALFANO, Tributi ambientali. Profili interni ed europei, Torino, 2012, pag. 351; G. PETRILLO, Tributi, nuove entrate locali e loro controversa natura giuridica, in (a cura di F. AMATUCCI) Il nuovo sistema fiscale degli enti locali, Torino, 2010, pag. 76.

35 F. STROFFOLINI, Assetto istituzionale e regolamentazione del servizio idrico in Italia, 2012, ove al "Perché la regolamentazione? Indica la presenza di elevate economie di scala che portano la domanda di mercato ad essere soddisfatta ad un costo più basso se vi è un solo gestore (monopolio naturale). La regolamentazione è quindi necessaria per limitare il potere monopolistico dell'impresa, incentivare l'efficienza e assicurare uguale accesso e qualità. Obiettivo di queste

Nella dinamica del reale impoverimento delle risorse naturali, come delle persone, reputiamo sia necessaria una nuova cultura della minore ricchezza, di una crescita diversa, se non di una decrescita.

Ciò non fa ovviamente venir meno il dovere dell'utente-cittadino di concorrere, responsabilmente e solidalmente alle spese pubbliche, questo però in una visione meno tecnocratica e viepiù valoriale<sup>36</sup>.

Certamente la spesa pubblica deve essere efficiente, ma nella "differenza" insita nel concetto e nella funzione del servizio pubblico<sup>37</sup>.

Qui, ripetiamolo, trasparenza e controllo non devono mai mancare.

A noi pare che gli interessi (superindividuali?) in gioco,impongano una debole discrezionalità da parte del management, comunque fuori dal gretto decisionalismo utilitaristico e al contempo evitando l'appiattimento.

Possono soccorrere il sano buon senso,la naturale propensione alla giustizia - che costituisce il contenuto della sapienza primitiva - ovvero il principio di verità e il principio di giustizia<sup>38</sup>.

Serve una democrazia critica, o delle possibilità, come affermava Zagrebelsky<sup>39</sup>.

Quindi la tariffa ove propriamente intesa, in senso ambientale, oltre ad essere collegata a questioni di dialogo e di partecipazione ai servizi pubblici, deve riaccendere nelle persone l'educazione ambientale, cioè il rispetto delle risorse attraverso un uso cosciente del mondo, nel rapporto con gli altri.

Insomma, non più una tariffa intesa quale un mero obbligo fiscale.

---

regolamentazioni è di incentivare l'impresa a minimizzare i costi e a realizzare gli investimenti infrastrutturali" e, siccome "il valore sociale del bene è superiore al valore privato, v'è l'obbligo di garantire l'accesso universale del servizio rispettando standard di qualità" in <http://www.associazioneanea.it>.

Il bene comune, come ognuno sa, è fondato sulle realtà delle persone, dove neppure il pubblico sfugge, né rimane neutrale.

36 infatti, sarebbe tempo ormai che "alle affermazioni di principio" seguano "scelte coerenti e consapevoli, a partire da quella - preliminare e pregiudiziale - che dovrebbe porre alla base di ogni ricostruzione non l'idea e il concetto di diritti, ma l'idea e il concetto di doveri: doveri che rimangono sempre all'ultimo posto, una cenerentola insomma, all'interno di un quadro generale ricostruttivo dominante invariabilmente dall'idea di ordinamento giuridico inteso come sistema di norma e come forma di potere" alla fin fine "il problema delle risorse e del loro impiego è la questione delle questioni, la vera questione costituzionale" così M.BERTOLISSI,Conclusioni,in (a cura di L.ANTONINI), L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, Napoli,2010, pag.370.

37 ad esempio un servizio pubblico dovrebbe svolgere i servizi che i privati non intraprendono per diseconomicità, ciò però non significa, come detto, che il gestore si faccia rimborsare in sede tariffaria, qualsivoglia costo a piè di lista, come neppure che egli può avere licenza di svolgere una gestione disattenta alla efficienza e alla (seppur costì limitata) economicità.

38 G.ROSSI, Il gioco delle regole,2006, pag.84.

39 G.ROSSI, Il gioco cit., pag.86. Più oltre (pag. 106) richiamando il teologo H.Kung, indica nel minum morale la regola dell'umanità che ispira tutte le religioni.

Le tariffe più che meccanismo piegato alla finanziarizzazione, possono immaginarsi come un flusso di quantità-qualità di materie o di risorse eccedentemente consumate e/o prodotte a seconda dei comportamenti indotti dalle medesime tariffe, ma fuori dall'utilitarismo.

Di qui la necessità di operare fuori dal trascendente di concetti, piantando invece i piedi nella realtà. In prospettiva, se si vogliono veramente evitare le dispersioni, gli abbandoni, le perdite di queste "eccedenze", cioè il depauperamento dell'ambiente se non la sua ferita, l'economia deve riappropriarsi delle medesime eccedenze, considerandole una "scorta" di materiale attingibile dal sistema produttivo e/o commerciale, insomma un *surplus* di risorse da reinserire nel circolo produttivo (tramite il recupero/riciclaggio e/o il non spreco) e in quello commerciale.

Nell'immanenza di queste nuove relazioni umane, in queste dinamiche costi instaurate, la tariffa si dialettizza, incrociando i "nuovi" bisogni (reinventati sia per i consumatori che per i produttori), in una organizzazione antropologica che non può comunque fare a meno del cosiddetto "macchinismo" (fintantochè non cambi l'idea del come produrre sintonicamente all'ambiente e al progresso), e (purtroppo) neppure, rimanendo sul concreto, del comando della finanza che ancora tira i fili del destino delle industrie.

Proprio perché la tariffa non è frigida e deve intercettare non solo una domanda effettiva (che pesca in quella potenziale nell'*iceberg* sommerso di risorse diversamente perdute), senza fuggire dalla stabilità dei ricavi che garantisce l'esistenza propria e del soggetto gestore (oltre che del servizio), si può (con l'apparente contraddizione) affermare l'inesistenza nelle tariffe di un vero antagonismo tra la QF e la QV, bensì di un loro reciprocarsi, di un loro riequilibrarsi, secondo contingenze e scelte cangianti, considerando, tra altro, i contesti socio-economici, etc.

Nel rapporto o dialettica che sia, tra le due quote, tra QF-QV, si crea infatti uno spessore non solo del servizio, bensì assiologico e una redistribuzione sociale dei costi, secondo logiche che non possono essere di sola e mera corrispettività.

Proprio perché, una tariffa troppo sproporzionata sulla QF spersonalizza e anonimizza la persona (utente, cittadino) il che, paradossalmente, può avvenire anche nell'individualizzazione eccessiva della QV.

Insomma, una QV adulterata o mascherata, cioè non correlata alle riduzioni proporzionali, all'effettivo consumo della risorsa (acqua, rifiuto, etc.) comporta una torsione o volgimento comportamentale (anche nell'incentivo/disincentivo).

Trattandosi di un ecomportamento collegato a situazioni - cui abbiamo già accennato - esso assume un indubbio e importante rilievo ai fini della fiscalità e della libertà della persona che si relaziona con gli altri, con le istituzioni, con l'ambiente.

La volontà di potenza dei servizi pubblici spaventa<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> la vocazione pubblicistica connessa alla finalità e alla destinazione del servizio non assume solo elementi sinallagmatici, bensì solidaristici, egualitari, di equità e

Le utenze non sono solo un *homo oeconomicus* o delle statue di marmo. La politica non può disinteressarsi da tutto questo e dal *welfarizzare* la tariffa.

Quindi tramite il come si pensano e si attuano questi meccanismi tariffari, porta a una maggiore o minore propensione a eco comportamenti, al più efficace o inefficace, recupero/riciclaggio, ovvero a migliorare o peggiorare l'ambiente, contribuendo a innestarsi virtuosamente nella *circular economy* e, quota parte, al cambiamento climatico del pianeta.

Ecco che occorre recuperare l'umanità in un mondo meno mercantile, meno ossessionato dalla fungibilità e dal nuovo a tutti i costi, guardando ai comportamenti più che ai macrosistemi, perché : "comportarsi è più che fare"<sup>41</sup>.

Ma prima occorre fare coerenza, cioè fare ordine, nel nostro transito<sup>42</sup>. Serve una *agape*, intesa come dono disinteressato, che si rivolga ai deboli evitando di sacralizzare eccessivamente il mondo materiale, guardando alle cose concrete, al recupero e al riciclaggio, all'evitare lo spreco di risorse. Tutto non corrisponde solamente ad una nuova relazione tra l'io e il tu: nell'ingresso del "Tu" del dell'ambiente, dell'universo, ci ritroveremo in un inedito "Noi".

---

così via. In proposito sia consentito rinviare al nostro "Partire dal basso per comprendere gestione e provento di un servizio pubblico", *Azienditalia*, Milano, n.5/2016 e bibliografia ivi citata.

41 "Si è colui che si comporta. Nel comportarsi c'è autocontrollo, autoesame ed esempio. Perciò: l'ethos non è senza il logos, come ho mostrato nel pensiero di Aristotele!" H.G.GADAMER nel volume (a cura di C. DUTT), *Dialogando con Gadamer*, Milano, 1995, pag.83.

42 echeggia qui l'agostiana *Civitas ominis peregrinas*.

## Comunicazione giuridica e organizzativa per la responsabilità sociale d'impresa nel Lazio meridionale dopo COP21.

*di Anna Elisa De Santis, avvocato*

---

Il convegno "Clima, biodiversità, territorio italiano" organizzato a Cassino (presso l'Abbazia di Montecassino) su iniziativa di ICEF e altre istituzioni pubbliche e private, si insedia in un'area segnata da una lunga storia di attività volontaria, sociale, politica, giudiziaria per la tutela ambientale. Una zona vasta, costituita da catene montuose in armonia con parchi sfuggenti alla rigidità dei confini regionali e da una pianura dedita all'agricoltura, frammentata da insediamenti industriali articolati come una costellazione economica attorno agli stabilimenti FIAT.

Nella società civile cassinate, intesa come realtà di studio, di lavoro, di vita, si è sedimentata una coscienza ecologista che ha messo a nudo la necessità di promuovere insieme condizioni di lavoro e ambientali più avanzate.

Le condizioni del fiume Garigliano, dell'aria, del suolo, dei siti di antico insediamento romano come le terme, sono diventate nel tempo parti di un mosaico di obiettivi che ha scandito incontri culturali, manifestazioni, progetti di studio e ricerca con l'Università attorno all'idea sedimentata nel tempo di un lavoro più degno in un ambiente sano. Ambiente locale, che è parte di quello globale a cui COP21 ha guardato nei lavori per la salvaguardia del clima e della biodiversità.

Il cuore del messaggio di COP21 è nella richiesta di energie disseminate nel pianeta per attivare il contrasto al surriscaldamento e al mutamento climatico. La Conferenza di Parigi ha spostato il perno del programma dagli Stati alle imprese, alle realtà locali, prevedendo tempi di verifica e controllo degli obiettivi fissati dagli Stati stessi partecipanti. Ha individuato gli Stati come centro di comunità ampie, espressione di un'idea di pluralismo forte.

COP21 non ha prospettato un'involuzione dell'idea di Stato, non ha scomposto l'impegno statale in un corporativismo globale. Ha utilizzato invece un'idea forza della Costituzione italiana, che è quella del pluralismo, a suo tempo ragione di dibattito tra la tradizione comunista e socialista da un lato e quella cattolica dall'altro. Possiamo oggi sperimentare l'efficienza di quel pensiero e di quel dialogo, nell'affrontare la prova di un diverso modo di essere degli Stati, basato sulla responsabilità delle organizzazioni ad essi interne e delle persone che le agiscono, con la consapevolezza che il nostro Paese ha dato un contributo culturale profondo a questa ridefinizione del rapporto tra funzione pubblica (il contrasto al surriscaldamento del pianeta) e responsabilità diffusa degli adempimenti.

Le pratiche per il superamento del contrasto tra ambiente e lavoro, di cui è intrisa la storia dell'industrializzazione e del capitalismo d'assalto, non a caso cercano una piattaforma possibile nel territorio che ha uno status qualificato dalla produzione culturale dell'Abbazia di Montecassino, incisa nella storia dell'umanità per il riconoscimento del valore del lavoro nella vita individuale e di comunità, in un vertiginoso salto che pose sullo stesso piano il dovere della preghiera e quello del lavoro. Un seme di pensiero di cui troviamo traccia nella costituzione e che ancora al principio della portata umana e civile del lavoro la dinamica giuridica, sociale, etica generata dallo schema regolatorio del jobs act.

L'impegno a cui sono chiamate le energie locali, in risposta all'appello di COP21, ha lo spessore delle grandi innovazioni culturali, generatrici di cambiamenti sui diversi piani del sapere umano, da quello scientifico e tecnologico a quello sociale e politico. Alle scienze economiche e al diritto, alla comunicazione, spetta il compito difficile di dare sostegno a questo processo che si apre, offrendo strumenti idonei all'assunzione della responsabilità sociale dell'impresa, presupposto della contestuale responsabilità d'impresa verso il lavoro e l'ambiente, in una circolarità che coinvolge lavoratori e cittadini, fornitori aziendali, autorità. Gli stakeholder, secondo la nota definizione che si contrappone alla responsabilità d'impresa solo al massimo utile aziendale (stakeholder vs. shakeolder!)

Affermare, dichiarare, ribadire scelte, cambiare scelte enunciandole con chiarezza. Il linguaggio è un nucleo centrale del tipo di innovazione a cui COP21 chiama.

L'impresa si confronta con il problema del linguaggio nella comunicazione giuridica e organizzativa, quale è quella propria degli strumenti documentali della responsabilità sociale d'impresa.

Il contesto è dato dalla fluidità delle relazioni nella riorganizzazione del lavoro in atto, dall'esigenza di affidabilità del mercato, delle imprese tra loro e nel rapporto con altri soggetti sociali, nel rapporto con beni, come l'ambiente, essenziali per la loro consistenza nell'equilibrio universale, oltre che parte intima delle emozioni personali e collettive, anche nelle migrazioni.

Molte le questioni che si pongono per affrontare questa prova, ma tutte si intrecciano attorno al nodo dell'autenticità del processo comunicativo della scelta di responsabilità sociale d'impresa.

Il linguaggio deve corrispondere a un contenuto, il dichiarato alla volontà. Gli impegni presi con la comunità delle imprese, con il mercato e con il territorio non devono essere solo formali o peggio operazioni di green washing. Il pericolo che questo avvenga è ormai noto e i fatti non sono stati confortanti in questo senso, ma fenomeni sociali come quello Volkswagen nulla tolgono alla forza insita nella regolamentazione volontaria e nella scelta della responsabilità d'impresa.

Strumenti come i codici etici, i modelli organizzativi, non sono meri documenti societari, ma pratiche ad impatto sociale ed etico potenzialmente alto.

L'impatto etico di questi strumenti non si risolve solo sulla singola impresa che li ha adottati ma si riverbera su tutte le soggettività e i beni coinvolti,

comprese le comunità territoriali che sono il bene fondativo dei beni comuni locali.

I codici etici delle aziende del Lazio meridionale e quelli delle aziende turistiche delle aree parco, potranno trovare un'interazione che sarà strumento essa stessa per costruire sul posto l'attuazione di COP21.

In merito alle procedure di elaborazione e aggiornamento di tali strumenti gestionali, è prioritario che venga centrato con cura il loro oggetto, la realtà produttiva e territoriale senza incorrere in standardizzazioni della realtà medesima. I documenti così costruiti saranno anche funzionali a congrue procedure di certificazione per la standardizzazione della qualità.

Il metodo resta quello della partecipazione attiva dei soggetti evocati nei documenti da produrre o aggiornare, da integrare con la formazione alla scrittura e lettura "critica" del testo perché integrato da fonti normative di vario livello, da fonti volontarie e contrattuali, da linee guida. La complessità del presente regolatorio comunitario, nazionale, regionale e locale, inscritto nel presente della cultura nelle sue molteplici realtà, tra le quali la cultura d'impresa, del lavoro, di genere, ambientale, scientifica, tecnologica, sanitaria. Gli effetti di tale "integrazione" possono essere di particolare interesse in rapporto a recenti riforme, come ad esempio quella degli appalti pubblici, per gli effetti che essa ha sull'assunzione di impegni di responsabilità d'impresa quanto alla trasparenza che incide sulla tutela dell'ambiente perché forniture e lavori di realizzazione delle opere interferiscono con l'ambiente.

L'interferenza quanto alle forniture, sussiste per il peso che ha la scelta di una tipologia di merci prodotte nel rispetto dell'ambiente e delle finalità di uso ad impatto eticamente sensibile (ad esempio materiali per l'edilizia sanitaria).

L'interferenza quanto ai lavori, è per la diversa loro portata sulle matrici ambientali a seconda delle scelte fatte riguardo ai costi per la tutela ambientale nella partecipazione a procedure di gara. La questione ha lo spessore proprio di quella del massimo ribasso, che ha piegato tanta parte dell'economia a risultati ben noti e a pratiche incerte proprio sulla trasparenza. Il nesso tra trasparenza e obiettivi di sostenibilità, è oggi il tema più avanzato nell'attuazione della riforma degli appalti. L'Autorità anticorruzione, ha segnalato con forza il rischio di prassi contrarie alla trasparenza in danno dell'ambiente.

La risposta possibile, per l'attuazione di COP21, è nella puntualizzazione dei punti critici delle procedure alla luce del contesto volontario di attività socialmente responsabile contenuta nei codici etici e nei modelli organizzativi, sicché questi non restino dei meri strumenti interni di limitazione della responsabilità legale, ma divengano elementi di crescita ed espansione aziendale, per la reputazione della singola azienda, oppure, o insieme, per l'affidabilità di intere aree territoriali a questa scelta orientate (ad es. i distretti o le aree produttive ecologicamente attrezzate, la partecipazione delle cui imprese alle gare è da studiare alla luce della riforma degli appalti, opportunità di sviluppo).

E' una funzionalità innovativa del linguaggio della comunicazione giuridica e organizzativa che ha potenzialità particolari nel Lazio meridionale, perché

l'esperienza giuridica e filologica dell'Abbazia di Montecassino ha costituito una base nella formazione delle radici regolatorie nazionali ed europee, a partire dalla pratica concreta attorno alla casistica successoria e alle disposizioni tra vivi.

La conduzione di un impegno gestionale d'impresa su tale base volontaria a tutela dell'ambiente, presuppone il lavoro permanente di contrasto all'illecito in materia ambientale con l'applicazione delle sanzioni amministrative e penali già esistenti. Esperienza questa della quale tuttavia personalmente ho sperimentato, nella già svolta attività di avvocato a difesa dell'ambiente e per un periodo, breve ma intenso, in quella di giudice onorario, sia l'efficacia che il limite, insito nella prevalente posteriorità della difesa e del giudizio rispetto al fatto e all'evento dannoso, salve le specificità dei procedimenti cautelari.

Il punto che COP21 pone è quello di esperire l'intera e umanissima forza del diritto nell'organizzazione della realtà, oltre quella della sanzione. Una forza che è dentro la società stessa, nel suo essere composta da soggetti, tra i quali è l'impresa, tra loro in relazione ineludibile, capaci di adottare sia le scelte che le regole organizzative per estendere il benessere, compreso quello ambientale, nel rispetto reciproco e di un bene, l'ambiente, che è fattore di coesione sociale. Coerentemente con l'equilibrio tendenziale tra autonomia privata e socialità umana e d'impresa che ha riferimento costituzionale e aderenza alla coscienza sociale diffusa di circolarità e condivisione, non elusiva di diritti.

## **ABSTRACT INTERVENTO CONVEGNO SU AMBIENTE MONTECASSINO.**

*di Prof. Giuseppe Chinnici, Presidente della Fondazione Beato Federico Ozanam-San Vincenzo De Paoli Onlus. Ente Morale; Professore presso il Dipartimento di Studi economici, politici e delle lingue straniere della LUMSA*

---

Ringrazio la Fondazione ICEF per l'invito a partecipare a questo incontro per una riflessione sull'ambiente nel quale viviamo. Il mio saluto è rivolto come docente della LUMSA e come Presidente della Fondazione Beato Federico Ozanam - San Vincenzo De Paoli - Ente Morale - Onlus che promuove tra le tante altre iniziative anche la cultura del volontariato.

Il tema dell'ambiente e della sua tutela già da tempo rappresenta una tematica particolarmente cara al sentire cattolico, tanto da aver trovato la massima attenzione nell'operato anche degli ultimi pontificati.

Sia Benedetto XVI che Papa Giovanni Paolo II si sono dedicati nelle loro opere al rapporto tra Uomo e Natura. Già nel 2005, nell'Omelia per il



solenne inizio del suo Pontificato e successivamente nel 2009 in “Caritas in veritate”, Papa Benedetto XVI porta alla luce la responsabilità che l’essere umano ha nei confronti del creato. Prima di lui, Giovanni Paolo II in una sua Enciclica aveva sottolineato i principi etici e morali per un discorso sull’ecologia. L’uomo, afferma il Pontefice, ha l’obbligo di comunicare con la natura non come ‘padrone’ ma come custode intelligente e nobile.

Papa Bergoglio poi nella sua messa di inizio pontificato raccomandò di “Avere rispetto per ogni creatura di Dio e per l’ambiente in cui viviamo” citando il patrono d’Italia. Un’attenzione non solo costante ma addirittura primaria che si ritrova nell’enciclica “Laudati si”.

Un ragionamento sul rispetto e la tutela della Natura e del Creato non può prescindere da alcune valutazioni importanti sulla realtà in cui viviamo e che desidero condividere con voi. Occorre dire innanzitutto che accanto alle sfide globali che diventano sempre più ricorrenti, la difesa dell’ambiente viene considerata come un’assoluta priorità a tutti i livelli, tanto da investire anche gli ambiti dello sviluppo economico e sociale.

Purtroppo però modelli produttivi che si basano esclusivamente sullo sfruttamento di materie prime fossili per la produzione di energia, in particolare in Paesi ancora in via di sviluppo, sono una delle principali cause di una economia globale instabile e hanno come conseguenza conflitti che tendono a estendersi sempre di più.

È dall’esigenza di restituire dignità e decoro a quello che ci circonda che sono nate varie associazioni ambientaliste, ad esempio WWF, Italia Nostra, Pro Natura, Touring Club Italiano, Legambiente, FAI, Green Peace, Lipu, Lav. Tutte sono orientate a salvaguardare il patrimonio naturalistico e artistico del nostro Paese. Negli ultimi tempi si assiste alla nascita di altre realtà di movimenti spontanei che vedono coinvolti vari gruppi di persone, di qualsiasi estrazione sociale e di tutte le età, che si riuniscono spontaneamente dandosi appuntamento nei fine settimana allo scopo di ripulire le nostre piazze, le nostre strade e interi quartieri. Un esempio di questi movimenti è Retake. Il retaker è qualunque cittadino che attivamente si dedica al recupero degli spazi e dei beni pubblici che versano in uno stato di degrado.

Nell’attuale scenario di oggettiva difficoltà in cui si trova il nostro Pianeta, tuttavia non bisogna perdere la fede e la speranza di poter fare qualcosa di concreto. E il volontariato ha un ruolo fondamentale. Rappresenta infatti un valore e una forza che ci permette di fare appello alle nostre coscienze, al nostro senso civico e sociale più profondo che mette in campo e testimonia i grandi valori umani comuni.

Come presidente della Fondazione vincenziana Federico Ozanam non posso non sottolineare pertanto il ruolo indispensabile che oggi giorno svolgono i volontari in tutti gli ambiti: sia della tutela dell’ambiente che del prossimo.

Sono tante le iniziative a cui ci dedichiamo. Mi fa piacere ricordarne solo alcune e che ci riempiono di gratitudine per tutte quelle persone che donano il loro tempo agli altri: il recupero dei detenuti attraverso il lavoro;

l'assistenza alle ragazze madri; la casa famiglia che ospita le ex prostitute con figli e poi ancora l'opera meritoria della Fondazione Opera del Divin Redentore, sempre della Famiglia Vincenziana, che assiste i senza fissa dimora in città donando loro cibo e vestitario. Svolgiamo anche seminari di formazione per diventare volontari. A settembre se ne terrà uno per assistere i malati di Alzheimer. Organizziamo inoltre convegni e corsi che offriamo a tutti coloro che si avvicinano alla nostra realtà perché sappiano fare bene il bene.

L'auspicio con cui voglio concludere questo mio intervento è che la protezione dell'ambiente faccia sempre più parte della governance della politica nazionale e internazionale assicurando a ogni essere vivente un mondo migliore e più sano.

## La perenne attualità della Regola Benedettina.

di Sergio Bini della Venerabile Arciconfraternita dei Santi Benedetto e Scolastica dei Nursini di Roma

---

Cinquanta anni fa, il Pontefice Paolo VI, in occasione della ricon-sacrazione dell'Abbazia di Montecassino (rasa al suolo venti anni prima, nel 1944, dopo massicci e devastanti bombardamenti "alleati", durante l'ultimo conflitto mondiale), con la Lettera Apostolica "*Pacis Nuntius*" il 24 ottobre 1964 proclamò San Benedetto Abate "patrono principale dell'intera Europa" sottolineandone la figura come:

«messaggero di pace, realizzatore di unione, maestro di civiltà, e soprattutto araldo della religione di Cristo e fondatore della vita monastica in Occidente: questi i giusti titoli della esaltazione di San Benedetto Abate ...

Principalmente lui e i suoi figli portarono con la croce, con il libro e con l'aratro il progresso cristiano alle popolazioni sparse dal Mediterraneo alla Scandinavia, dall'Irlanda alle pianure della Polonia.

Con la **croce**, cioè con la legge di Cristo, diede consistenza e sviluppo agli ordinamenti della vita pubblica e privata. Egli insegnò all'umanità il primato del culto divino per mezzo della preghiera liturgica e rituale.

Con **libro**, ossia con la cultura, San Benedetto (e tutte le successive generazioni di monaci) salvò con provvidenziale sollecitudine, nel momento in cui il patrimonio umanistico stava disperdendosi, la tradizione classica degli antichi, trasmettendola intatta ai posteri e restaurando il culto del sapere.

Con l'**aratro**, infine, con la coltivazione dei campi e con altre iniziative analoghe che riuscì a trasformare terre deserte e inselvatichite in campi fertilissimi e in graziosi giardini; e unendo la preghiera al lavoro materiale, secondo il suo famoso motto "ora (studia) et labora", nobilitò ed elevò la fatica umana ...».

In occasione del grande giubileo di San Benedetto, anche il Pontefice Giovanni Paolo II volle ricordare la portata lungimirante della Lettera Apostolica di Paolo VI sottolineando, in particolare, che:

«San Benedetto da Norcia è divenuto patrono spirituale dell'Europa perché, come il profeta, egli ha fatto del Vangelo il suo nutrimento, e ne ha gustato in una volta la dolcezza e l'amarrezza. Il Vangelo costituisce infatti la totalità della verità sull'uomo: è insieme la gioiosa novella e nello stesso tempo la parole della croce».

La perenne attualità della lezione lasciataci dal grande Santo di Norcia nelle bellissime pagine della sua "*Regula Benedicti*" deriva, quindi, proprio dalla circostanza che il Patrono d'Europa «*non era un sognatore, ma un umile realista*», che aveva la sensibilità e la capacità di vedere in prospettiva, vivendo in prima persona la "parola di Dio".

La freschezza e la contemporaneità della **Regula Benedicti** e della lezione benedettina emergono da una nutrita serie di segnali, di e-videnze e di coincidenze; a partire dalla situazione caotica che la società sta vivendo che, per molti versi, risulta confrontabile con quella dell'epoca di San Benedetto (crollo dell'Impero Romano).

La stessa decisione presa dal Cardinale Joseph Ratzinger di scegliere Benedetto (XVI) come nome per svolgere il proprio ministero come Successore di San Pietro sembrerebbe molto di più di una semplice coincidenza. La stessa formidabile Enciclica "**Caritas in veritate**" potrebbe essere considerata una sorta di "Regola benedettina del terzo millennio". In tale linea, Benedetto XVI in occasione dell'udienza generale del 9 aprile 2008, illustrando la grande figura del padre del monachesimo occidentale, volle sottolineare che:

*«in contrasto con una autorealizzazione facile ed egocentrica, oggi spesso esaltata, l'impegno primo e irrinunciabile del discepolo di San Benedetto è la sincera ricerca di Dio sulla via tracciata dal Cristo umile ed obbediente, all'amore del quale egli non deve anteporre alcunché e proprio così, nel servizio dell'altro, diventa uomo del servizio e della pace. ... in questo modo l'uomo diventa sempre più conforme a Cristo e raggiunge la vera autorealizzazione come creatura ad immagine e somiglianza di Dio».*

Dalla lettura data da Benedetto XVI potremmo sintetizzare che il messaggio spirituale consegnato dal Santo di Norcia alla Chiesa sia focalizzato fondamentalmente attorno a due elementi centrali:

- **la perenne ricerca di Dio:** la Regola ricorda di *«cercare veramente Dio»* [capitolo LVIII] nella sollecitudine alla preghiera, nell'obbedienza e nell'accettazione delle contrarietà. San Benedetto traccia con energia l'invito a cercare Dio con assiduità, a permettere che Dio sia la presenza che orienta la vita dell'uomo, perché senza questa presenza l'uomo perde inesorabilmente il senso profondo della vita e dimentica il proprio autentico e unico valore di creatura amata da Dio in Cristo. Senza l'orientamento a Dio, l'uomo, inevitabilmente, trasforma se stesso in idolo, perdendo la libertà proprio quando si illude di conquistarla con le proprie forze, anziché accoglierla come dono del Creatore.
- **l'amore di Cristo:** la Regola ricorda che *«non si deve anteporre nulla all'amore di Cristo»* [capitoli IV e LXXII]. I figli di S. Benedetto devono realizzare concretamente questo invito, nel vedere e amare Cristo nel proprio abate [capitoli II e LXIII], negli infermi [capitolo XXXVI], negli ospiti (che devono pregare insieme) [capitolo LIII], nei poveri e nei pellegrini [capitolo LIII]. Il comandamento dell'amore verso Dio e al prossimo (in cui si deve riconoscere Cristo), allora, diventa la sintesi intramontabile del messaggio benedettino, che è il nucleo stesso del Vangelo.

L'uomo di ogni epoca ha, quindi, bisogno di un armonioso ordine quotidiano, di un intenso clima familiare da attuare anche nell'ordine politico, sociale e giuridico, perché la vita di ogni singola persona e di ogni

piccola comunità si riflette poi nella vita di un popolo e, quindi, di un intero continente.

Anche l'uomo del terzo millennio ha bisogno del silenzio, della stabilità e dell'armonia. Per sopravvivere spiritualmente deve ordinare lo spazio ed il tempo in cui vive, deve sottoporre l'attività culturale e politica a verità fondamentali, quali il rispetto di ogni persona ed il valore del lavoro umano.

Ed in questo quadro di riferimento, l'Europa del terzo millennio o sarà benedettina oppure sparirà come realtà spirituale e culturale, rimanendo luogo di (illusorie) ricchezze materiali e di (concrete) povertà spirituali, una penisola dell'Asia e/o un partner economico e militare di qualche grande potenza (di turno).

In estrema sintesi, la vita di ciascuno di noi può essere paragonata ad un percorso nel deserto sulle tracce dell'esperienza di Gesù.

Dom Jacques Dupont, Priore della Certosa di Serra San Bruno, ricorda che il deserto è «un luogo senza strade e senza sentieri, senza segnaletica e senza punti di riferimento, ma è proprio lì che Dio conduce l'uomo ed il suo popolo perché vivano forti esperienze di fede, perché imparino ad affidarsi totalmente a Lui laddove non c'è nessun appiglio umano e terrestre. Il deserto è un luogo senza vie, ma paradossalmente è attraverso di esso che passa l'unico cammino che deve percorrere chi cerca il Signore».

Allora c'è proprio bisogno di un **Regula**, cioè di una guida o di un "mancorrente spirituale", che ci possa fornire un metodo per aiutarci a superare i momenti più difficili e a saper distinguere i miraggi, dai veri punti di riferimento, in quanto «*ci sono delle vie che alcuni chiamano giuste e che alla fine precipitano nell'inferno*» [capitolo VII].

Per concludere, piace riportare le parole del monaco benedettino tedesco Anselm Grün che dà una sua lettura della **Regula Benedicti**, a partire dal prologo:

«è evidente che il cammino spirituale di trasformazione di questo mondo secondo lo Spirito di Gesù è frutto di duro lavoro. Secondo Benedetto la spiritualità non è un lusso per uomini che avrebbero altrimenti già tutto. La spiritualità è piuttosto duro lavoro, fatica, sincera lotta con se stessi, contrasto ai propri vecchi modelli di vita, per farsi sempre più impregnare dello Spirito di Gesù ... perché i problemi del mondo non sono da compiangere, ma da risolvere!

Fai quello che puoi. Costruisci intorno a te una comunità che se ne faccia carico! Può essere la tua famiglia, la tua cerchia di amici, la tua ditta, la tua parrocchia. Se, dovunque tu viva, crei una cultura di vita cristiana, sarà tanto lievito per questo mondo».

E' questo l'impegno che ciascuno di noi dovrebbe mettere in atto quotidianamente, per potersi comportare effettivamente da buon cristiano e per poter dare una testimonianza esemplare alle persone che si incontrano nella vita quotidiana sempre più frettolosa e sempre più devalorializzata da un crescente relativismo amorale

# Esigenza di maggiore maturità normativa e maggiore maturità delle coscienze

*di Giorgia Passacantilli, avvocato*

---

Una famosa citazione attribuita a A.C. CLARKE, contenuta nell'opera "Il Continente liquido" di Braudel recita: "quanto inappropriato chiamare questo pianeta Terra, quando è chiaramente Oceano".

La relazione tra il diritto e il mare non può che riflettere quella tra l'essere umano e il mare: gli spazi marini e fluviali hanno per lunghi secoli, e lo fanno tuttora, rappresentato vie di comunicazione, per commercio, per approdare in nuovi territori, hanno fornito ampie risorse naturali per il sostentamento delle popolazioni attraverso la pesca. Un seppur breve excursus storico delle civiltà di ogni parte del mondo non può che evidenziare uno strettissimo ed imprescindibile legame tra l'uomo e il mare. L'evoluzione umana e i processi di industrializzazione hanno ovviamente trasformato anche questo imprescindibile legame: la pesca, ad esempio, è divenuta da mero strumento di sostentamento umano a vera e propria attività produttiva e commerciale, l'acquacoltura, le estrazioni di minerali dai fondi, la produzione di energie dalle maree, le pose di cavi e condotti che collegano continenti tra loro. Questi sono solo pochi esempi di come l'uomo ha mutato la propria relazione con il mare e come ne ha incrementato lo sfruttamento sino a trovarsi nella posizione di dover trovare un equilibrio tra uso e tutela, tra quantità e qualità, motivo per cui la disciplina dell'acqua è divenuta l'oggetto di un diretto interesse pubblico.

Al fine di rendere la "discussione" più concreta, poniamo qualche punto di riferimento: il 71% della superficie terrestre è coperta da acqua; il 97% di questa è salata. Oltre i due terzi dell'acqua dolce è situata tra i ghiacciai dell'Artide e un ulteriore 30% nei bacini sotterranei. Ne rimane che solo e appena l'1% di acqua dolce è facilmente accessibile dall'uomo: da questa proporzione emerge un delicatissimo equilibrio tra sfruttamento e tutela, tra quantità e qualità, se si considera che tale 1% è minacciata da inquinamento, cementificazione, cambiamenti climatici, eccessiva ed irrazionale richiesta di sfruttamento.

Altri dati allarmanti si riferiscono all'utilizzo di tali acque: si pensi che in Europa sono stimati ben 130 litri giornalieri a persona di sfruttamento idrico, oltre il 18% della popolazione mondiale non ha accesso all'acqua potabile e oltre 2 miliardi di persone non ha a disposizione adeguati e funzionanti impianti fognari e oltre la metà dell'acqua convogliata nei sistemi di approvvigionamento va perduta.

## Da una coscienza giuridica: breve excursus storico – giuridico.

Il diritto ha ovviamente rivolto la propria attenzione, anche se relativamente tardi, verso l'ambiente in generale e soprattutto verso la materia "dell'acqua" e dell'ambiente marino: "Difesa del mare", "Protezione e preservazione dell'ambiente marino", "Prevenzione, riduzione o eliminazione dell'inquinamento marino" "sostenibilità degli usi dell'ambiente marino", sono state le formule utilizzate dalle fonti normative nazionali ed internazionali in materia, evidenziando la eterogeneità di profili che la regolamentazione del mare porta con sé. Non dimentichiamo che il mare è considerato giuridicamente parlando come spazio internazionale, al di là di ogni ambito spaziale nel quale lo Stato esercita la propria sovranità e giurisdizione, e l'ambiente marino per essere tutelato ha bisogno della cooperazione e degli strumenti giuridici internazionali.

La tutela giuridica dell'ambiente deve pertanto ricorrere ad accordi sovra nazionali, in mancanza dei quali gli Stati sono singolarmente in grado di inquinare, degradare ed impoverire l'ambiente naturale e l'ecosistema ma non dispongono degli strumenti adatti a difenderlo; in particolar modo tutto questo vale in tema di difesa dei mari, nei quali l'inquinamento va al di là dei limiti delle giurisdizioni e delle piattaforme continentali convenzionalmente prospettate dall'uomo e si diffonde nelle zone internazionali. Le Nazioni Unite hanno nel tempo promosso un'attività di sviluppo progressivo e codificazione che ha luogo nel 1982 a Montego Bay (Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare), largamente riproduttiva del diritto consuetudinario. Da qui si sono susseguiti numerosi accordi internazionali c.d. Multilateral Environmental Agreements:

- Accordi sull'inquinamento del mare proveniente da terra: che hanno portato al Protocollo per la protezione del Mar Mediterraneo ove si richiedeva agli Stati rivieraschi di adottare misure di pianificazione integrata volte allo sviluppo sostenibile e all'uso sostenibile delle risorse naturali;
- Accordi sulla protezione di specie, habitat e biodiversità marina: per la protezione delle specie migratorie, in estinzione e più in generale della flora e fauna marina e del beneficio derivante dall'utilizzo delle risorse genetiche.
- Accordi in materia di conservazione e gestione delle risorse della pesca: volti a regolamentare gli utilizzi di stock ittici prelevati e commercializzati dall'uomo.
- Accordi sull'inquinamento derivante dallo sfruttamento dei fondi marini: i quali tendono a vincolare gli Stati e mettere in atto tutte le misure di prevenzione di inquinamento eventualmente causato dalle operazioni di esplorazione e di sfruttamento delle risorse nelle zone di piattaforma continentale degli Stati;
- Accordi sul trasporto di rifiuti via mare: che si sovrappongono alla disciplina del divieto delle immissioni di sostanze nocive ecc..;
- Accordi sulla navigazione marittima finalizzati alla protezione dell'ambiente marino: volti a definire la cooperazione tra stati

costieri, ciascuno nella propria zona di mare giurisdizionalmente competente, per un capillare controllo contro l'inquinamento.

Il fenomeno del dumping: consiste nell'attività di "disfarsi intenzionalmente in mare – da nave, aeromobile o piattaforma – di sostanze o di altri materiali, nonché l'affondamento stesso delle navi. La regolamentazione prevede l'obbligo di autorizzazione preventiva da parte dello Stato costiero nella cui piattaforma si effettua l'immissione.

Numerosi sono stati anche gli interventi in risposta in caso di emergenze inquinanti in mare: - Bruxelles 1969 / Londra 1990: Convenzione Internazionale sull'intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi; Protocollo Londra 1973 / Londra 2000: relativo all'inquinamento da sostanze diverse dal Petrolio.

A tutto questo vanno aggiunte le numerose Conferenze in tema di tutela ambientale in generale, la famosa "Conferenza di Rio" nel Giugno del 1992: da questa Conferenza in poi cominciano a crearsi organismi e Commissioni delle Nazioni Unite volte ad approfondire diverse tematiche tra cui elaborare indirizzi politici per le attività future e promuovere il dialogo e la costruzione di partenariati tra governi e gruppi sociali. Tra le tematiche: Dichiarazioni dei principi per la gestione sostenibile delle foreste; convenzione quadro sui cambiamenti climatici; convenzione sulla biodiversità.

Nei primi mesi del 2005 è entrato in vigore il Protocollo di Kyoto, sottoscritto nel 1997: contiene l'importantissimo impegno degli Stati aderenti (160) di ridurre di almeno il 5% rispetto al 1990 le emissioni di gas inquinanti entro il 2012, in particolare l'anidride carbonica per ridurre l'effetto serra. La partecipazione a detto protocollo ha avuto evoluzioni anche successive nel tempo attraverso ratifica successiva di tanti altri stati. Sicuramente ha rappresentato e rappresenta tutt'ora un importantissimo punto di partenza, ma purtroppo non ha raggiunto l'atteso risultato, in quanto i paesi non aderenti, da soli, sono responsabili del 40% dell'emissione mondiale del gas serra. Il protocollo in oggetto prevedeva due fasi di attuazione temporanee, delle quali la seconda è iniziata nel 2013 prevista sino al 2020. Successivamente con gli emendamenti di DOHA al protocollo i paesi partecipanti si sono VINCOLATI GIURIDICAMENTE a ridurre le emissioni di almeno il 18% rispetto ai valori del 1990.

Il mondo internazionale ha continuato a "lavorare" con numerosi altre Conferenze e Convenzioni che si sono sempre di più concentrati sul Clima, essendo questo elemento non solo di vitale importanza per il pianeta, ma incidendo anche sugli altri elementi della natura: basti pensare al grave innalzamento dei livelli del mare a causa dello scioglimento dei ghiacciai.

L'ultimo "famosissimo" intervento internazionale si ha a Parigi alla fine del 2015: l'ambizioso risultato che si propongono i paesi partecipanti è quello sia di rendere responsabili delle proprie emissioni non solamente i paesi sviluppati, che erano gli unici destinatari del protocollo precedente, ma di estenderlo anche ai numerosi paesi in via di sviluppo, di sensibilizzare anche USA e Canada e altri ad ottenere entro il 2020 un riscaldamento climatico al di sotto dei 2 gradi centigradi per il conseguimento della



transizione verso economie sostenibili, resilienti ai cambiamenti climatici e a basse emissioni di gas ad effetto serra.

Di ieri la straordinaria notizia che saranno 121 i paesi che firmeranno il Protocollo di Parigi stilato nel 2015: "sara' un momento storico" le parole di Ban Ki Moon, esortando i paesi ad accelerare ogni procedimento di attivazione nazionale al fine di rendere operativo l'accordo nel minor tempo possibile. I numeri parlano chiaro: è nuovo record di partecipazione numerica dei paesi mondiali. Il record precedente è di 119 paesi nella stipula della Convenzione di Montego Bay nel 1982. Per entrare in vigore entro il 2020 l'accordo deve essere ratificato da almeno 55 paesi che corrispondono al 55% delle immissioni di gas serra nell'atmosfera. Senza volersi dilungare sul contenuto dell'accordo, già minuziosamente disaminato negli interventi che mi hanno preceduto, emerge chiaramente dalla rilevanza data negli ultimi tempi a questo testo pattizio quanto sia divenuta dilagante e pericolosa l'emergenza clima nel nostro paese e quanto le coscienze sociali, e quindi non solo quelle giuridiche, sentano la profonda necessità di impegnarsi e vincolarsi ad un fine comune.

### *In Italia:*

Nonostante sino a metà del secolo scorso l'acqua fosse considerata una "risorsa abbondante" e pertanto non la si pensava come un bene da tutelare ma come un fenomeno dal quale spesso occorreva difendersi, come dalle inondazioni o alluvioni, il primo intervento normativo in Italia che prende in considerazione le acque risale al 1865 con la Legge n. 2248, volto ad evitare che un utilizzo privato potesse porsi in contrasto con interessi pubblici quali la navigazione fluviale.

Attraverso un intervento normativo nel 1884 e negli anni successivi viene regolato un maggior controllo pubblico in materia di concessioni di derivazione acque pubbliche che diventano temporanee e soggette a revoca e successivamente il controllo pubblico della risorsa idrica e la preminenza degli usi produttivi sugli altri usi nell'impiego delle risorse diventa interesse rilevante.

Per meglio comprendere il substrato culturale in materia nel quale si inseriscono e su susseguono i vari interventi legislativi occorre considerare che nel testo della Costituzione Italiana non è presente, almeno sino agli ultimi interventi compiuti, alcuna definizione di "ambiente": è stato compito della Corte Costituzionale ricostruire e dare significato alla materia con l'ausilio di un notevole impegno dottrinario.

Nel corso di ulteriori e successivi interventi legislativi con i quali si è raggiunta una maggior sistematizzazione normativa attraverso il principio della proprietà pubblica delle acque; bisogna aspettare sino al decennio 1990, con la "Legge Galli": " tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorchè non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà". Il

principio legislativo riportato evidenzia una raggiunta consapevolezza dell'impossibilità di trattare separatamente uso e tutela dell'acqua, nel senso che l'ordinamento non considera più l'acqua solamente come un bene da regolare a fini produttivi, ma come una risorsa da garantire nel tempo, lasciando intravedere il sorgere dei principi cardini della sostenibilità, che consente di incidere sull'ambiente con l'attività umana solo a patto di non pregiudicare la sua capacità di autogenerarsi.

Il punto di riferimento "moderno" nella normativa di tutela ambientale è ovviamente il D. Lgs. 152/2006 denominato "Codice dell'Ambiente o anche Testo Unico sull'Ambiente" : la tutela dell'ambiente marino nel testo in riferimento emerge dal tenore generale della Legge, in tutte le sue parti. Viene evidenziata, invece, in modo specifico nel capo, ad esempio, in cui vieta lo svolgimento di operazioni di ricerca, prospezione e coltivazione in mare di idrocarburi liquidi e gassosi all'interno delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale e altresì nelle zone di mare poste entro le dodici miglia dalla costa lungo l'intero perimetro costiero e dal perimetro esterno di dette aree marine e costiere protette. Dunque quasi per tutto il mare territoriale.

La Direttiva Europea 2008/56/CE sulla Strategia dell'ambiente marino è stata recepita in Italia dal D. Lgs. 190/2010: il Ministero è il coordinatore di tutte le attività e a tal fine si avvale di un Comitato tecnico che integra un rappresentante per ciascuna delle Regioni e delle province e dei comuni.

Tutto questo rispecchia la "visione più sistemica e strategica della materia sancita dalla Direttiva in parola".

Da tutto questo emerge chiaramente che la Tutela dell'ambiente e in particolare di quello marino è stato ampiamente regolamentato dal diritto internazionale e recepito nel nostro ordinamento.

### *Eppure, nel mondo:*

Poniamo lo sguardo ad alcuni gravissimi episodi che possono e devono essere considerati veri e propri "Crimini contro l'umanità", i quali, colpendo la Terra l'ambiente e gli habitat, hanno messo a repentaglio l'esistenza umana stessa e hanno causato catastrofi e irripetibili tragedie. Basti pensare che una delle più allarmanti conseguenze del "climate change" è l'innalzamento del livello del mare, fenomeno che mette ad oggi a rischio intere popolazioni: il governo delle isole Kiribati ad esempio ha negli anni scorsi valutato l'ipotesi di acquistare terreni sulle isole Fiji al fine di far emigrare le popolazioni a rischio, oppure si pensi al Consiglio Australiano che ha ufficialmente riconosciuto lo status di "rifugiato climatico" a tutti coloro che sono obbligati a fuggire a causa degli effetti climatici.

Il triste elenco prosegue con la situazione in Indonesia e la produzione di carta a basso prezzo che rischia di minare uno dei polmoni più importanti del mondo, oppure il Giappone, con lo "Tsunami" nucleare di Fukushima; ; il

Golfo del Messico e “la marea nera” Deepwater Horizon, , il più grave danno ambientale marino della storia statunitense: nel 2010, durante le fasi finali di realizzazione di un pozzo posto a oltre 1500 metri di profondità nel Golfo si è verificata un’esplosione, un conseguente incendio, con una grande fuoriuscita di petrolio dal fondale marino. L’accaduto provocò 11 vittime e gravissime conseguenze ambientali per le coste della Louisiana e per tutto il mondo. Le ripercussioni sugli ecosistemi marini, sulla salute delle popolazioni, sull’industria della pesca e su quella turistica sono state enormi.

Dicono che odori di mandorla, sia larga 50 chilometri e che viaggi alla velocità di 5 chilometri all’ora: è l’onda di cianuro partita dalla miniera d’oro di Esmeralda, ad Auriol, in Romania. Ha già contaminato irrimediabilmente i due affluenti, il Tibisco e lo Smamos, uccidendo ogni forma di vita ed è arrivata al fiume Danubio. Puntando alla sua foce rischia di compromettere la più grande zona umida europea.

In Ecuador, un’operazione di esplorazione e sfruttamento delle risorse petrolifere nell’area del Lago Agrio, ha comportato conseguenze di inquinamento gravissime per oltre due milioni di ettari di Foresta Amazzonica, riversando 60 miliardi di litri reflui tossici nell’acqua, con un pesante incremento di mortalità, di gravi malattie e la totale scomparsa dal loco delle due popolazioni indigene dei Cofan e Siona Secoya, che sono state costrette ad emigrare. ( verificare esito Corte internazionale dell’Aja).

Ma veniamo all’Italia: nel 1991 l’affondamento della Superpetroliera Haven davanti a Arenzano oltre a causare 5 vittime dell’equipaggio, provocò uno sversamento sui fondali del Mar Ligure di oltre 134 mila tonnellate di petrolio; qualche settimana fa il mar Ligure è stato sottoposto, e lo è tuttora ad un gravissimo pericolo.

*Inoltre...*

Come risultato, inoltre, dai rapporti intergovernativi sul clima, si prevede che nel secolo corrente il livello dei mari si innalzerà da un minimo di 30 pollici ( 76 centimetri) a un massimo di 72 pollici ( 183 centimetri). E’ facile immaginare i disastri che ciò provocherà. Possiamo intravedere l’immersione di gran parte dei continenti, specie il Sud America, la fascia est del Nord America, parte dell’Australia, parte dell’Africa occidentale, parte Nord Europa, parte dell’Asia occidentale e orientale. (cit. Vol. L’Uomo e la Natura: sostenibilità sociale e ambientale – economia e responsabilità , Giovanni Ferri)

*Quindi....*

...Da tutto questo appare evidente che la realtà dei fatti che accadono e lo stato di emergenza nel quale si trova il nostro paese sono quindi sfuggiti al controllo giuridico benchè ampio e particolareggiato. Tutto questo è assolutamente identificabile come il fallimento del diritto e dimostra come il risveglio, seppur in ritardo, delle coscienze giuridiche non siano sufficienti da sole al raggiungimento della soluzione ma che la necessità di un contemporaneo risveglio delle coscienze sociali in materia di preservazione e tutela del nostro pianeta sia imprescindibile.

## Ad una coscienza sociale

Il punto di partenza per l'analisi in oggetto è dunque il fatto che il "diritto, come lo si voglia immaginare, consuetudinario, pattizio, nazionale o internazionale se lasciato solo non riesce a raggiungere l'obiettivo". Questo, senza dilungarsi in filosofia del diritto, è in parte dovuto alla natura stessa delle norme che tendono a regolare e a "pensare ad una prevenzione" ogni volta che un crimine, una catastrofe si sia già manifestata.

Per comprendere meglio la direzione verso cui tendere occorre fermarsi, ancorare e riflettere prima di riprendere la rotta.

Quale migliore spunto riflessivo dell'opera presentata oggi dal Prof. Ferri: da interessata alle materie giuridiche e quale lettrice attenta della materia posso affermare con certezza che il volume tocca in modo concreto, come pochissime volte è stato fatto, tematiche universali senza perdersi in astratte speranze e aggrappandosi ad utopistiche idee, ma al contrario fornisce dati analitici e risorse cognitive dalle quali partire per "fare".

La riflessione dalla quale parte il Prof. Ferri è quella offerta nell'Enciclica di Papa Francesco, nella quale appunto si evidenzia come la sostenibilità sociale e sostenibilità ambientale siano due facce della medesima medaglia.

D'altra parte l'uomo è parte attiva nel pianeta che "occupa", interagisce con la natura non solamente traendone risorse per il suo sostentamento, bensì sfruttando l'habitat e ciò che lo circonda. Basti pensare che "cinquant'anni fa, i primi astronauti che orbitavano intorno alla terra vedevano a occhio nudo un solo manufatto umano: la Grande Muraglia cinese. Oggi non è più così. L'uomo è intervenuto in modo sempre più pesante a plasmare il pianeta su cui vive. Ciò riguarda sia il sottosuolo che la superficie che l'atmosfera". (cit. Vol. L'Uomo e la Natura: sostenibilità sociale e ambientale – economia e responsabilità, Giovanni Ferri).

In realtà infatti, non occorre continuare con grandi discorsi né filosofici né giuridici: basta solo che l'uomo oltre a dirselo se ne convinca davvero che l'essere umano, in qualità di abitante il pianeta Terra, ha una sola identità che si snoda dalle popolazioni più bisognose che da sempre occupano territori più ricchi di materie naturali e pertanto più sfruttati a loro discapito, sino alle popolazioni degli Stati più evoluti tecnologicamente e

finanziariamente e soprattutto che la natura e l'uomo sono, alla fine, due facciate della stessa pagina del libro, due tratti dello stesso grande disegno chiamato Terra.

Rimane pertanto da rispondere ad un ultimo quesito, punto di partenza del volume richiamato nell'Introduzione offerta dal Prof. Chinnici,: “ uomo o natura? Sviluppo economico o rispetto delle risorse della Terra, luogo in cui viviamo? Ricchezza ora o distruzione domani?”

Al termine di tutto il ragionamento di necessità di unione e composizione tra coscienza giuridica e coscienza sociale, possiamo dichiarare:

[...]

*“le decisioni di tutela ambientale vanno gestite con grande attenzione e realizzate in tempi possibilmente non troppo lunghi. Tutti noi quindi dobbiamo impegnarci a rispettare l'equilibrio naturale e dobbiamo favorire anche lo sviluppo culturale delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo. Il rispetto di Madre Natura e di tutte le bellezze del creato deve essere per noi un impegno quotidiano e concreto.*

*E' anche questa una maniera di dare senso e speranza alla nostra vita e a quella delle generazioni future”. ( Cit. vol. L'Uomo e la Natura: sostenibilità sociale e ambientale – economia e responsabilità , Giovanni Ferri).*

## Conclusione

I vivaci colori che hanno fatto della Grande Barriera Corallina una delle meraviglie del Nostro Pianeta potrebbero spegnersi per sempre. I coralli dell'area protetta stanno subendo un grave sbiancamento. A dare l'allarme sono stati gli scienziati australiani: a causa di una recente ondata di caldo, il pericoloso fenomeno distruttivo avrebbe colpito il 93% della più grande barriera di corallo del mondo che si estende per circa 2.300 chilometri. “non abbiamo mai visto uno sbiancamento di questa scala” ha dichiarato il Prof. Terry Hughes, a capo di una squadra di 300 scienziati, che considerano questo evento ben più grave del rischio corso nel 1998 e nel 2002. L'unica speranza ora è il brutto tempo. “Dovremmo essere abbastanza fortunati da veder arrivare un ciclone a breve”, ha spiegato il Prof. Andrew Baird.

Il segnale davvero allarmante di tutto questo non è solamente la desolazione e il rammarico di veder scomparire per sempre una delle più grandi bellezze del mondo e non solo nel sapere che tale bellezza muore per motivazioni derivanti direttamente o indirettamente dall'operato dell'uomo, ma è la totale incapacità ed impossibilità umana di fermare tutto questo e di rimediare alla situazione: l'uomo prima distrugge la natura poi si appella alla stessa affinché da sola trovi il rimedio per salvarsi.

Credo che sia questo l'aspetto più grave dell'intera vicenda.



# L'ambiente tra economia, etica e sviluppo sostenibile

di Annalisa Percoco, Università degli Studi della Basilicata, e-mail: [annalisa.percoco@gmail.com](mailto:annalisa.percoco@gmail.com)

---

## Abstract

La capacità di orientare il futuro della vita umana e non umana sul nostro pianeta ha assunto negli ultimi 50/60 anni dimensioni inedite, attribuendo al genere umano una responsabilità senza precedenti.

La scala delle conseguenze delle scelte umane si è ampliata fino a dimensione planetaria, aprendo nuovi livelli di responsabilità: inquinamento, perdita di biodiversità, rifiuti, deterioramento della qualità della vita umana, esaurimento delle risorse, cambiamenti climatici, sono entrati ormai nell'ambito dell'etica.

Nella questione ambientale sono coinvolti gravi problemi di equità intragenerazionale, relativi cioè alla suddivisione internazionale - certamente non equilibrata - delle responsabilità, dei costi e delle conseguenze dei danni ambientali. Né meno seri sono gli interrogativi circa la qualità e la vivibilità del pianeta che le prossime generazioni si troveranno ad abitare.

Il risultato sempre più evidente consiste nello sconvolgimento degli equilibri dinamici sui quali si regge la biosfera e nella realizzazione di uno sviluppo "squilibrato" e difficilmente sostenibile.

Rispetto a questi fenomeni e fattori che conducono al degrado ecologico (e questo vale anche e soprattutto per le nostre città) emerge chiaramente la responsabilità dell'uomo. Questo degrado, infatti, non è frutto di più o meno fortunate casualità, ma è l'esito di comportamenti umani non rispettosi della vita e della dignità della persona. In altri termini è, almeno in gran parte, il risultato di un uomo "aggressivo", di un uomo che manca di rispetto non solo a sé stesso, ma anche alla casa comune e ai suoi compagni di vita.

La casa comune aggredita dall'uomo non è soltanto l'universo creato con tutto ciò che contiene; è anche e soprattutto quella fittissima rete di rapporti interpersonali di cui è quotidianamente intessuta la convivenza sociale, in sostanza è ciò che fa sì che l'uomo viva secondo la sua verità e identità di persona.

E' chiaro, allora, che nell'ambiente non è in gioco semplicemente l'ambiente come tale, ma è in gioco l'uomo stesso e la sua dignità di persona.

Occorre, quindi, recuperare e valorizzare il legame sociale per rendere più umani la nostra casa comune, i nostri luoghi e le nostre città. La sfida di oggi sta, infatti, nel rendere i nostri luoghi capaci di ridurre le diseguaglianze, ampliare le possibilità per tutti, promuovere la dignità

umana, ridurre disordine, solitudine, disintegrazione, conflitto, violenza e, quindi, di ricostruire il collante tra i diversi attori sociali. Un luogo, una città, una regione promuovono uno sviluppo sostenibile integrale se pongono al centro la persona umana, nella dimensione relazionale/comunitaria, con i suoi diritti inalienabili (salute, sicurezza, lavoro, ambiente di qualità).

Tema, questo, peraltro al centro delle pagine dell'Enciclica *Laudato si* di Papa Francesco, dove emerge quanto le relazioni umane di vicinanza e calore, la nascita di una comunità, la compensazione dei limiti ambientali nell'interiorità di ciascuna persona, che si senta inserita in una rete di comunione e appartenenza, possano contrastare la sensazione di soffocamento generata, ad esempio, dalle periferie urbane desolate o dagli spazi ad alta densità abitativa.

E' sul capitale immateriale e sociale che occorre investire e intervenire per evitare il declino della nostra casa comune e delle nostre città, già in atto a causa del ritirarsi progressivo degli spazi comuni, non tanto e non solo in termini fisici, quanto in termini di valori, culturali ed etici.

Anche se si costruiscono, infatti, nuovi spazi pubblici, essi molto spesso sono per lo più destinati ad attività economiche che si fanno stare insieme le persone, ma solo attraverso il consumo. Questo tipo di relazioni non è sufficiente per rafforzare le relazioni umane e sociali alla base della cura della casa comune.

Nella situazione attuale non può esistere sviluppo senza un'etica che orienti l'agire umano, poiché lo sviluppo è un processo integrale che riguarda aspetti politici, economici, sociali e culturali. Se tale processo non viene orientato da contenuti e obiettivi etici, lascia questioni insolute e produce risultati controversi. Non basta, cioè, fruire, occorre un'etica della fruizione, non basta produrre, occorre un'etica della produzione, non basta agire, occorre un'etica dell'azione umana.

E questo perchè, come ebbe a dire Giorgio La Pira nel discorso che tenne nel 1955 ai sindaci da lui convocati a Firenze in nome della pace e del ripudio della minaccia atomica: "Quale è il diritto che le generazioni presenti possiedono sulle città da esse ricevute dalle generazioni passate?"

La risposta, è chiaro, non può essere che questa: è un diritto di usare, migliorandolo e non distruggendolo o dilapidandolo, un patrimonio visibile ed invisibile, reale ed ideale, ad esse consegnato dalle generazioni passate e destinato ad essere trasmesso -accresciuto e migliorato- alle generazioni future. Usare, migliorare e ritrasmettere la casa comune! Le città non possono essere destinate alla morte... Esse non sono cose nostre di cui si possa disporre a nostro piacimento: sono cose altrui, delle generazioni venturose, delle quali nessuno può violare il diritto e l'attesa".





## VII. DANNO AMBIENTALE E CONTROLLI AMBIENTALI



# Legalità e ecocreati

*di Alfonso Pecoraro Scanio, Fondazione UniVerde*

---

## Abstract

Innanzitutto saluto tutte le autorità e i convenuti a questo importante momento di riflessione e ringrazio Amedeo Postiglione per l'invito ma soprattutto per la costanza e la determinazione con cui da anni si impegna ad affermare la necessità di perseguire i crimini ambientali anche a livello internazionale.

Ho sempre condiviso queste ragioni sostenendole sia da parlamentare che da ministro ed ancora oggi ne parlo ai miei studenti nelle università di Milano e Roma, dove insegno da alcuni anni, e in occasione di convegni e giornate di studio che promuovo con la fondazione UniVerde, che ho avviato alcuni anni fa insieme a Gianfranco Amendola, e che posso garantire sarà sicuramente al vostro fianco in questa battaglia di civiltà oltre che di legalità.

Sono decenni che in importanti studi predisposti per l'ONU si punta l'attenzione contro gli ecocidi e sono convinto che si può e si deve inserire nello statuto della Corte Penale Internazionale, stipulato proprio a Roma il 17 luglio 1998, una competenza specifica contro i crimini ambientali internazionali.

Oggi sono 124 gli Stati, tra gli oltre 190 aderenti all'ONU, che riconoscono la Corte Penale Internazionale. Certamente siamo ben oltre la metà ma ritengo che il grande sforzo sia quello di ottenere che tutti i membri dell'ONU partecipino e che di fronte alla consapevolezza della "mondialità" del tema ambiente, evidenziata dall'emergenza del cambiamento climatico, si debba ottenere un'autorità internazionale contro gli ecocidi.

Proprio perché convinto della priorità di contrastare questi crimini feci approvare in Consiglio di Ministri, nel 2007, le normative contro gli ecocreati che, in parte, sono finalmente divenute legge. E anni prima, da Ministro dell'Agricoltura, potenziavo il Corpo forestale dello Stato dotandolo di nuclei di polizia specializzati contro eco e agro crimini. Proprio quei nuclei che hanno scovato lo scandalo della terra dei fuochi.

E' noto che proprio per l'affetto che ho per il Corpo forestale dello Stato, io sia contrario all'accorpamento con l'Arma dei Carabinieri, di cui ho grandissima stima e rispetto, ma avrei preferito l'ipotesi secondo cui il Corpo forestale assorbisse le polizie provinciali, per allargarsi e restare un grande corpo di polizia ambientale valorizzando le competenze e le specializzazioni che sono state acquisite e rafforzandone il ruolo tra le polizie europee che a loro volta dovrebbero potersi confrontare con un tribunale internazionale dell'ambiente.

E' probabile che oggi non sia il momento di chiedere un altro tribunale, ma sicuramente il Tribunale Penale Internazionale, che abbiamo ottenuto grazie all'azione del compianto Prof. Conso, deve poter estendere una serie di competenze ai crimini internazionali ambientali, perché, così come esistono i genocidi, esistono gli ecocidi e occorre impegnarsi affinché siano perseguibili a livello internazionale.

## “Chi inquina paga”: nuove prospettive di tutela

di Giampaolo Schiesaro, Avvocato dello Stato

---

Qualsiasi riflessione sulle problematiche di tutela ambientale nei prossimi anni non può prescindere dalla considerazione del principio giuridico fondamentale secondo cui “chi inquina paga”

Il risarcimento e la riparazione del danno ambientale costituiscono, infatti, l'altra faccia di uno sviluppo industriale sempre più bisognoso di livelli crescenti di consumo delle risorse naturali.

Eppure un principio così elementare, espressione quasi di un diritto naturale –secondo cui, al pari di chi rompe, anche chi inquina paga - presenta aspetti di enorme complessità concettuale.

Non vi è uniformità nella definizione giuridica del danno ambientale, essendo diverse le sue definizioni se si considerino il livello nazionale, quello comunitario e quello internazionale.

Non è facile nemmeno stabilire livelli omogenei di percezione da parte della popolazione, spesso alle prese con situazioni di emergenza e di reale allarme nonostante i comunicati immancabilmente tranquillizzanti diramati dalle autorità competenti.

Per non dire, infine, delle discussioni infinite sui teorici rimedi, che oscillano tra risarcimento in forma specifica e per equivalente, da un lato e necessità di riparazione dall'altro.

Quel che è certo, tuttavia, è che a fronte di tanta complessità la criminalità organizzata dilaga.

*“Dum Romae consulitur...”*: le attività criminali più lucrose sono diventate proprio quelle che impattano più violentemente con la tutela delle risorse ambientali.

Di fronte ad un'offensiva del crimine generalizzata e sempre più spinta, occorrono sicuramente strumenti nuovi; occorre, però anche la capacità di recuperare/reinterpretare strumenti esistenti o tradizionali, ponendo in essere applicazioni sempre più innovative.

La dimensione internazionale del crimine contro l'ambiente è ormai un dato acquisito: *“Le strategie ecocriminali appaiono, infatti, sempre più sofisticate, camuffandosi spesso di legalità, espandendosi agilmente verso altri settori e optando oculatamente verso processi di finanziarizzazione e investimenti a sei zeri in attività legali. Nelle banche e negli istituti finanziari di paesi esteri transitano i soldi accumulati trafficando rifiuti, prodotti alimentari contraffatti e opere d'arte dall'Italia verso il resto del mondo. In un pianeta sempre più intrecciato e complesso, anche le strategie criminali sono costrette a farsi sempre più specializzate, dovendosi adeguare per sfuggire alle tecniche più moderne ed efficienti degli inquirenti.”* (ECOMAFIA 2014, p. 15)

Il sotto-segretario generale delle Nazioni Unite e direttore esecutivo dell'UNEP, Achim Steiner, ha così dichiarato: *“Il furto delle risorse naturali da parte di pochi a spese di molti sta trasformandosi in una nuova sfida all’eliminazione della povertà, dello sviluppo sostenibile e della transizione verso una Green Economy inclusiva. Oggi le Nazioni Unite grazie alla collaborazione con l’INTERPOL sono in prima linea per rispondere a questa sfida con una serie di operazioni concrete contro la criminalità ambientale che la stessa organizzazione internazionale già da alcuni anni ha messo in campo per rinforzare l’evoluzione dello stato di diritto in merito ad ambiente e sostenibilità”* (primo meeting dell’Executive Level Environmental Compliance and Enforcement Committee ECEC, Nairobi 7-8 novembre 2013),

L’INTERPOL incoraggia i paesi a costituire le National Environmental Security Task Forces (NESTs), agenzie di controllo che mirano a creare piattaforme comuni per assicurare conformità e applicazione delle procedure e delle modalità operative sul territorio, così da migliorare gli sforzi per garantire la sicurezza ambientale sia a livello nazionale che internazionale.

Inoltre, è nato anche l’International Consortium on Combating Wildlife Crime (ICWC), frutto della collaborazione di cinque organizzazioni intergovernative - segretariato CITES (Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione), INTERPOL, Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), Banca mondiale e Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) - per portare sostegno coordinato contro la criminalità ambientale alle forze dell’ordine nazionali e alle reti sub-regionali e regionali che quotidianamente agiscono in difesa delle risorse naturali.

Nel momento in cui la criminalità ambientale è divenuta multinazionale ed ha dimostrato di saper operare come un vero e proprio *“sistema criminale integrato”*[1], il contrasto che gli apparati pubblici debbono poter porre in essere nei suoi confronti, a difesa dei popoli e dei beni ambientali, non può più essere concepito in termini rigorosamente statuali (ed affidato solo ai singoli diritti penali degli Stati) ma deve, invece, integrare la tutela statale con una tutela penale anche internazionale, utilizzando i pochi strumenti repressivi in tal senso disponibili.

In questa prospettiva vi sono almeno due temi giuridici suscettibili di offrire nuove opportunità di tutela al bene-ambiente.

Il primo di essi è rappresentato dall’introduzione, negli ordinamenti nazionali, del delitto transazionale, una fattispecie che costituisce un nuovo strumento di repressione penale interna del crimine transazionale.

Nell’ordinamento italiano il delitto è stato introdotto dalla legge 16 marzo 2006, n. 146 con cui è stata ratificata la Convenzione ONU contro la criminalità transazionale organizzata ed introdotte importanti innovazioni del sistema penale nazionale

La transnazionalità non è un elemento costitutivo di una autonoma fattispecie di reato, ma un predicato riferibile a qualsiasi delitto a condizione che sia punito con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, sia riferibile ad un gruppo criminale organizzato, anche se

operante solo in ambito nazionale e ricorra, in via alternativa, una delle situazioni previste dalla Convenzione ONU (Art. 3, comma 2)

L'art. 2 lett. a) si riferisce al "Gruppo criminale organizzato" inteso come un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale

L'art. 2 lett. c) contempla invece il "Gruppo strutturato" intendendo per tale un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata

Il "Gruppo organizzato" è, certamente, un *quid pluris* rispetto al mero concorso di persone (Sez. 6, n. 7470 del 21/01/2009, Colombu, Rv. 243038), ma è - con pari certezza - un *minus* rispetto alla associazione per delinquere".

Deve essere quindi affermato il principio di diritto secondo il quale *«la speciale aggravante dell'art. 4 della legge 16 marzo 2006, n. 146, è applicabile al reato associativo, sempre che il gruppo criminale organizzato transnazionale non coincida con l'associazione stessa»*.

Il riconoscimento del carattere transnazionale non comporta (di per sé solo) alcun aggravamento di pena, ma produce gli effetti sostanziali e processuali previsti dalla legge n. 146 del 2006 agli articoli 10, 11, 12 e 13.

Numerose sono le possibili applicazioni in ambito ambientale di tali principi, soprattutto nei casi in cui il traffico illecito di rifiuti sia il delitto fine di un'associazione per delinquere.

Anche il secondo strumento di tutela potrebbe essere ugualmente offerto dal diritto internazionale.

La Convenzione di Roma istitutiva della Corte Penale Internazionale approvata a Roma il 17 luglio 1998, resa esecutiva dalla legge 12 luglio 1999, n. 232 ed entrata in vigore il 1 luglio 2002 ha, infatti, disciplinato il crimine contro l'umanità.

Dispone il suo articolo 7: "1. *Ai fini del presente Statuto, per crimine contro l'umanità s'intende uno degli atti di seguito elencati, se commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco:*

#### OMISSIS

*k) Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale"*



L'atto inumano di analogo carattere è costituito da ogni atto intenzionale lesivo della salubrità ambientale (valore anche internazionale).

La nozione di "attacco" non è necessariamente dipendente dall'uso di armi o della violenza fisica (ICTR, sentenza Akayesu cit. par. 581);

Il requisito di "esteso", riferito al numero delle parti lese da *"..azioni massicce, frequenti e su vasta scala portate a termine collettivamente con considerevole gravità contro una varietà di vittime"* (ICTR, Giudizio Akayesu cit. par. 580)

Il carattere "sistematico", indicante *"una struttura o un piano metodico"* (ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, cit. par. 648)

Il *"...il diritto internazionale consuetudinario non richiede alcun nesso tra i crimini contro l'umanità ed il conflitto armato"* (ICTY, Camera d'appello, *Prosecutor v. Tadic*, cit., par.141; ICTY, sentenza del 16-11-1998 in *Prosecutor v. Delalic*, Celebici Judgement, par. 193-198).

Il riferimento al "disegno politico" richiede un'interpretazione estensiva del termine, nella sua più ampia accezione, etimologicamente riferita a qualsiasi attività della *polis (dimensione pubblica e comune)*

Senza contare poi che il termine è anche sinonimo di *strategico* (modo di risolvere un problema) e può essere semanticamente riferito ad un particolare modo di agire in vista del raggiungimento di un determinato fine, sia nell'ambito pubblico sia in quello privato: *filosofia, linea di condotta*.

Alla luce di tali premesse, In presenza di traffico illecito organizzato di ingenti quantità rifiuti pericolosi, gestito reiteratamente da gruppi operanti nell'ambito di organizzazioni criminali in regime transnazionale, tale da esporre indifferenziatamente le popolazioni civili dei luoghi in cui le sostanze tossiche vengo disperse nell'ambiente a rischi concreti di contrarre gravi patologie o, addirittura, di mettere a repentaglio, in tutto o in parte, la loro sopravvivenza, lo stesso fatto oggetto del procedimento penale nazionale potrebbe venire anche ad assumere i connotati di "crimine contro l'umanità", imprescrittibile ai sensi dell'art. 29 della Convenzione di Roma, e soggetto alla giurisdizione speciale (ma concorrente e complementare con quella nazionale) della Corte Penale Internazionale.

Ciò, tuttavia, richiederebbe la necessità della contestazione da parte del PM nazionale; la trasmissione di copia degli atti all'Ufficio del PM presso la Corte Penale internazionale (per il tramite del Procuratore Generale di Roma: art. 8 legge 237/2012); senza contare le difficoltà riconnesse, in forza del principio della giurisdizione universale, alla punibilità diretta nell'ordinamento nazionale, problemi di costituzionalità legati alla sanzione (30 anni o ergastolo), dipendente anche dalla *"situazione personale del condannato"*

Di certo sarebbe di grande utilità la creazione, anche nell'ordinamento nazionale, di una nuova figura di delitto, collegato sia al crimine contro l'umanità sia alla nuova figura del disastro ambientale, ma formalmente distinto da essi, che consentisse la punibilità delle condotte dolose nei casi più gravemente lesivi dell'ambiente e della sua salubrità.

E che fosse, ad esempio, formulato in questi termini:

*“ Ferma restando l'applicazione della Convenzione di Roma da parte della Corte penale internazionale, è punito con la reclusione da 25 a 30 anni chiunque commetta un disastro ambientale al fine di provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale di coloro che vivono nell'area in cui si è verificato il disastro ovvero danni diffusi, duraturi e gravi all'ambiente naturale che siano manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi che sarebbe stato prevedibile di ricavare dalla condotta illecita.”*

# I disastri ambientali. Approfondimenti giuridici e bibliografici

*di Pinuccia Montanari, Università di Modena e Reggio Emilia - UNIMORE*

---

## Abstract

Sofferarsi sui disastri ambientali che hanno ferito il nostro pianeta è sempre stato oggetto di interesse della Fondazione ICEF, sin da quando nel 1994, ospiti del CNR di Venezia, fu organizzato un seminario internazionale in cui testimoni, soprattutto donne, dei più gravi disastri a livello internazionale portarono le loro esperienze a tutela dell'ambiente e delle popolazioni colpite. Con la ricerca sapientemente guidata dalla prof. ssa Maria Rosa Ronzoni, si intende proseguire nel percorso intrapreso e raccontato nel volume 'Le donne nella difesa dell'ambiente', Editrice meridiana, approfondendo i profili giuridici dei più importanti eventi che hanno danneggiato ecosistemi già fragili e le popolazioni che insistono in quei luoghi. Il progetto è quello di arricchire la banca dati già elaborata e presentata a Parigi presso l'Unesco e presso COP 21 nello spazio *Generations Climat* con l'analisi delle controversie giuridiche, attraverso fonti di diritto ambientale e il patrimonio bibliografico che ha raccolto le testimonianze di quegli eventi tragici. Un caso di studio che può essere indicato quale esempio è quello che prende le mosse, nella vicenda del Petrolchimico di Porto Marghera, dall'esposto di Gabriele Bortolozzo alla magistratura, con i dati raccolti casa per casa su morti e malattie dei suoi compagni di lavoro, sino alle sentenze che hanno segnato la vicenda processuale per strage e disastro ambientale, approfondendone la visione giuridica e soffermandosi, nell'analisi, sul confronto tra esiti delle vicende giudiziarie e situazione di un territorio martoriato da discariche, veleni in Laguna, bonifiche, lavoratori ignari, colpiti da tumori nel fiore degli anni.

*Parole chiave : Disastri ambientali*

## Introduzione

Le questioni legate all'ambiente, e in particolare alla compatibilità tra sviluppo socio-economico e tutela delle risorse naturali, hanno assunto negli anni recenti un ruolo di grande rilievo, tanto da costituire un elemento presente nella maggior parte dei processi decisionali. Alla base di questo fenomeno, e a riprova della sua importanza, sta la veloce evoluzione della giurisprudenza ambientale registrata nel corso degli ultimi

tre decenni. Il bene ambiente inerisce interesse pubblico di valore costituzionale, primario ed assoluto e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Ha la natura di bene comune sul quale tutti esercitano un diritto collettivo alla conservazione.

Il diritto ambientale, come ha spesso indicato il Magistrato Amedeo Postiglione, ridefinisce oggi l'ambiente come *bene* in senso giuridico, dunque meritevole di tutela da parte degli organi pubblici di governo. Esso è identificato come *insieme unitario* che, pur comprendente beni o valori materiali – quali la flora, la fauna il suolo, le acque ecc. – si distingue ontologicamente da questi per configurarsi come realtà priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo.

Una attenta analisi delle posizioni assunte su questa materia sin dagli anni ottanta dagli organi giurisprudenziali pubblici, quali la Corte dei Conti e la Corte Costituzionale, conferma come l'ambiente possa essere considerato un bene facente parte del "patrimonio pubblico". Questo è uno degli aspetti che si intendono approfondire, e che è alla base e del lavoro di analisi del profilo giuridico, dei disastri ambientali. La giurisprudenza ha ricordato che il danno procurato dall'attività dell'uomo alle risorse ambientali deve essere inteso come danno pubblico ambientale, ovvero come un danno alla collettività e, di conseguenza, allo Stato quale forma organizzativa della collettività stessa.

In estrema sintesi, in sede giurisprudenziale la tutela dell'ambiente in quanto bene collettivo(o *di merito*) passa attraverso l'istituto del risarcimento del danno da parte di chi l'ha provocato, secondo il principio – ormai assunto anche a livello comunitario – del "chi inquina paga".

L'art. 18 della legge 349/86 sancisce il principio del risarcimento del danno nei confronti dello Stato in tutti i casi in cui l'autore di un fatto doloso o colposo in violazione delle disposizioni di legge "[...] comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte". In particolare, il giudice ha la possibilità di valutare il danno sulla base di una serie di criteri che comprendono la gravità della colpa individuale, il costo del ripristino ed il verificarsi di profitto illecito a causa dell'evento.

Il principio "chi inquina paga" viene ripreso nel DLgs (decreto legislativo) 152/1999 all'art.58 in materia di danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati: il comma 1 specifica che "chi con il proprio comportamento.... provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento".

A questi fenomeni di accresciuta attenzione della giurisprudenza nei confronti della tutela del bene ambiente e delle attività di definizione e quantificazione del danno ambientale non si accompagna tuttavia un adeguato supporto di norme, regole, basi informative e procedure diffuse

e condivise sull'attribuzione di un valore monetario al bene ambientale compromesso, nonostante le nuove norme sui cosiddetti 'ecoreati'.

Facendo contemporaneamente riferimento sia agli aspetti giuridico-amministrativi sia a quelli più marcatamente economico-quantitativi, appare chiaro come ancora manchi un quadro di riferimento che raccolga, ad esempio, le esperienze nazionali ed internazionali nel campo della valutazione delle risorse ambientali, e che fornisca strumenti, indirizzi e parametri oggettivi per la loro individuazione e misurazione. Questo è un po' l'obiettivo che si intende perseguire attraverso la elaborazione della banca dati 'Le molteplici facce del disastro' Le attività di ricerca in questi campi hanno dunque, necessariamente, carattere sperimentale, dovendo adattare di volta in volta metodi e strumenti alle specificità dell'oggetto di studio.

Con tali premesse, ogni nuova discussione su questioni ambientali, e in particolare sul cruciale percorso *definizione giuridica del danno* → *individuazione e misurazione fisica* → *quantificazione economica*, costituisce un'importante fonte di indicazioni cui fare riferimento per la concreta e definitiva affermazione del principio "chi inquina paga". La Banca dati elaborata dalla Prof.ssa Maria Rosa Ronzoni (Unibg), in collaborazione con il Progetto Sostenibilità ambientale di Unimore intende far fronte a questa necessità, individuando una metodologia, attraverso la quale uniformare le informazioni sui principali disastri ambientali verificatisi a livello nazionale ed internazionale. Dopo la realizzazione di due volumi che sono scaricabili sul sito <http://mrr2014.wordpress.com>, ora l'obiettivo dello studio è quello di analizzare i profili giuridici dei danni riconosciuti in procedimenti conclusi e soffermarsi sull'aspetto che riguarda il valore economico del danno ambientale.

L'occasione per gli approfondimenti tematici è fornita dal procedimento penale "Cefis+ altri", meglio conosciuto come "processo Petrolchimico", che ha visto imputati numerosi alti dirigenti di Montedison ed Enichem accusati degli inquinamenti in laguna (disastro colposo) e del decesso di centinaia di operai intossicati da emissioni inquinanti (strage colposa). Si è valutato che il caso di Porto Marghera, potesse costituire un primo caso studio di interesse generale, per il possibile modello da replicare, in termini di definizione giuridica del danno, individuazione e misurazione fisica, quantificazione economica.

Il contesto territoriale di riferimento è costituito dalla laguna di Venezia, sito di particolare rilievo nazionale e internazionale anche in virtù della sovrapposizione tra attività produttive ad elevato impatto ambientale e caratteristiche dell'ecosistema: il polo industriale del Petrolchimico di Porto Marghera è infatti uno dei più manifesti esempi di crescita produttiva in Italia, ma anche uno dei poli più critici "creatori" di inquinamento, tra l'altro in un'area di elevatissimo valore paesaggistico-ambientale. Partendo da un'approfondita analisi della normativa esistente sul danno ambientale e sull'istituto del risarcimento, ci siamo soffermati su di uno studio molto importante che illustra il percorso teorico e metodologico seguito dall'Avvocatura dello Stato di Venezia per la ricostruzione e la quantificazione economica del danno subito dalla collettività a causa delle condotte contestate agli imputati. Il lavoro viene

pubblicato nel 2005 ma fa riferimento a fatti e documenti che, in quanto riguardanti il procedimento penale, possono apparire datati. Si tratta, invero, della ricostruzione di una vicenda storica e processuale assai complessa e articolata che ha rappresentato un precedente unico nel nostro Paese. L'idea di fondo è che contenuti e conclusioni di tale ricostruzione possano costituire un importante modello per future valutazioni, anche al di fuori del contesto veneziano: l'obiettivo del lavoro è infatti fornire un nuovo strumento per l'analisi e la valutazione del danno ambientale, volutamente pratico e operativo, calibrato al contempo sia sulle questioni più strettamente economico valutative, sia su quelle giuridiche che ne sono diretta e fondamentale premessa.

## **1. La nozione di danno ambientale: dall'elaborazione della Corte dei Conti all'art. 18 legge 349/1986**

La legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, ha introdotto nel nostro ordinamento una nuova figura giuridica: il danno ambientale.

La portata innovativa della norma risiede nell'aver riconosciuto rilevanza autonoma al danno cagionato al bene 'ambiente', originariamente privo di definizione normativa.

La consacrazione nel testo normativo del concetto di danno ambientale quale autonoma voce di danno è il risultato della lunga e complessa elaborazione giurisprudenziale operata dal giudice contabile cui spettava, anteriormente all'entrata in vigore della legge 349/86, la giurisdizione sull'intera materia del risarcimento del danno ambientale, in quanto danno di natura erariale .

A partire dagli anni 70, la Corte dei Conti, quale giudice competente a giudicare gli illeciti posti in essere da funzionari ed impiegati pubblici che abbiano cagionato danni patrimoniali all'erario, ha affrontato la tematica del danno ambientale estendendo la definizione di "danno erariale" fino a farvi rientrare ogni danno cagionato alla collettività suscettibile di valutazione economica.

L'affermazione del principio ha comportato la devoluzione alla Corte dei Conti di tutte le fattispecie di danno ambientale in relazione alle quali si è poi sviluppata l'elaborazione giurisprudenziale successiva.

Ecco, dunque, che l'ambiente è stato ritenuto un "bene immateriale in senso giuridico, destinato a beneficio della collettività..." , sicché la sua lesione costituisce a tutti gli effetti un danno per lo Stato, "sia sotto il profilo del depauperamento di un bene che costituisce patrimonio della collettività, sia sotto il profilo degli oneri finanziari che lo Stato stesso può essere chiamato a sostenere in dipendenza dell'evento lesivo"

L'ambiente è, quindi, un bene pubblico gestito dallo Stato, e, poiché le spese di tale gestione sono sostenute dalla Pubblica Amministrazione, la

lesione all'ambiente dà luogo ad un danno erariale, non in senso stretto, quale lesione delle poste attive del conto patrimoniale, bensì in senso lato quale evento che incide, comunque, sulla spesa pubblica.

Tale responsabilità da danno ambientale, tuttavia, era ricondotta nel più ampio *genus* della responsabilità contabile, divenendo conseguentemente operanti tutta una serie di limitazioni di carattere soggettivo. Erano, infatti, perseguibili unicamente i pubblici funzionari che avessero cagionato un danno all'ambiente nell'esercizio delle loro funzioni; il pubblico ministero contabile agiva d'ufficio nonché in modo imparziale e obbligatorio. Inoltre, la responsabilità per danni in capo al pubblico funzionario era, ed è, di tipo contrattuale e, quindi soggetta ai principi propri della responsabilità contabile e amministrativa.

Sul descritto assetto ha profondamente inciso l'art. 18 della legge 349/86 che ha devoluto al giudice ordinario la giurisdizione in tema di risarcimento del danno ambientale, sempre grazie al prezioso contributo del giudice Amedeo Postiglione.

Il Legislatore ha così inteso ricostruire in via unitaria la disciplina sostanziale e processuale della responsabilità per danno ambientale per renderla del tutto indipendente dalla posizione soggettiva dell'autore dell'illecito.

La scelta di affidare la giurisdizione in *subiecta materia* al giudice ordinario, giudice 'naturale' dei diritti soggettivi, si correlava con la ricostruzione della responsabilità per danno ambientale secondo lo schema della responsabilità aquiliana (c.d. responsabilità extracontrattuale o da fatto illecito).

Ciò comportava anche il venir meno dei limiti imposti dalla necessità di individuare un danno alla salute. Rimaneva, invece, qualche perplessità in ordine alla possibilità di prescindere dalla individuazione di un danno per l'erario.

La questione è stata poi risolta in via definitiva dalla giurisprudenza della Suprema Corte la quale, a Sezioni Unite, aveva evidenziato che, con la nuova legge, "l'accertamento del danno per l'erario (o comunque per le finanze dell'ente) non si pone quale momento intermedio indispensabile per il collegamento tra il verificarsi della lesione del bene protetto e degli interessi ad esso collegati, da un lato, e l'insorgenza del diritto al suo ristoro ed alla sua eliminazione, anche per via giurisdizionale, dall'altro", in capo alla Corte dei Conti rimaneva, quindi, in via esclusiva, la giurisdizione limitatamente all'ipotesi di cui all'art. 22 DPR 3/1957, concernente l'azione di rivalsa dell'ente nei confronti del pubblico funzionario che abbia cagionato all'ambiente un danno risarcito al terzo dall'amministrazione di appartenenza. Si tratta, invero, di una competenza che interviene in un momento successivo ed è, inoltre, ulteriormente limitata dal fatto che essendo il danno in questione cagionato normalmente attraverso una condotta integrante anche gli estremi di un reato e interrompendosi, quindi, il rapporto di immedesimazione organica tra Pubblica Amministrazione e pubblico funzionario, l'ente di appartenenza di quest'ultimo non sarebbe costretto a risarcire il danno e conseguentemente ad esercitare l'azione di rivalsa nei suoi confronti.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 7677/92, ha nettamente distinto –attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 22 DPR 3/1957 – i due ambiti oggettivi e giuridici del danno all'ambiente e del danno all'erario, affermando come il titolo di responsabilità nell'uno e nell'altro caso sia differente, così come differenti sono i beni offesi e i soggetti legittimati ad ottenere la tutela risarcitoria.

Ai sensi di quanto disposto dal secondo comma dell'art. 18 legge 349/86, sono dunque configurabili due distinti ambiti di giurisdizione: quello del giudice ordinario, per i fatti dolosi o colposi, in violazione di norme di legge o di provvedimenti in base ad essa adottati, che abbiano cagionato un danno all'integrità dell'ambiente e quello della Corte dei Conti, per il danno all'erario derivante dall'attività del pubblico funzionario che, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia arrecato un danno al bene pubblico ambiente, ad esempio, attraverso la realizzazione di un'opera pubblica, con la conseguente necessità di demolizione della stessa.

Riconosciuta, in tal modo, autonoma rilevanza giuridica al danno ambientale e definita la giurisdizione in materia in capo al giudice ordinario, l'elaborazione giurisprudenziale successiva è intervenuta a definire, in maniera sempre più incisiva, i contenuti e l'ambito di operatività della normativa concernente la responsabilità da 'danno ambientale'.

La configurazione, operata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>1</sup>, dell'ambiente quale 'bene immateriale unitario', ha assunto un notevole rilievo pratico in ordine alla individuazione del danno ambientale ed alla sua conseguente tutela risarcitoria.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 641/87, esaminando il citato art. 18, riconduce espressamente la nuova figura nell'alveo della responsabilità civile ex art. 2043 c.c., riletta nel contesto dei valori costituzionalmente garantiti. Con il nuovo art. 18, afferma la Corte, 'si è così in grado di provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma anche a prevenire e sanzionare l'illecito. (...) Lo stesso principio del *neminem laedere*, che era il fondamento della responsabilità aquiliana, assume una nuova e diversa rilevanza e soprattutto un contenuto diverso, siccome comprensivo anche della riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario.' E, ancora, 'la sanzione risarcitoria è conseguenza della lesione della situazione giuridica tutelata. E l'illecito è fatto consistere nella violazione della norma e dei provvedimenti adottati in base ad essa'.

Importante è anche la configurazione del danno ambientale quale 'danno di natura patrimoniale', 'sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività, la quale viene ad essere gravata da oneri economici'. Il bene

---

<sup>1</sup> Cass., sez. un. civ., sent. n. 10733 del 28 ottobre 1998, in *Giur. it.* 1999, 1732 e Cass., sez. un. civ., sent. n. 440 del 25 gennaio 1989, in *Foro amm.* 1990, 263.



ambiente, infatti, pur non essendo un bene appropriabile, si presta ad essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo.

Secondo la disciplina fissata dalla legge 349/86, il danno all'ambiente è, poi, configurabile come 'danno collettivo', in quanto imputabile alla collettività nazionale. Attraverso l'analisi dei diversi casi esaminati, l'obiettivo del lavoro è quello di comprendere la possibile estensione dei principi giuridici alla molteplicità dei casi.

La legittimazione ad agire a tutela dei beni ambientali è attribuita allo Stato ed agli altri enti pubblici, in considerazione della loro funzione di tutela della collettività e della comunità nel proprio ambito territoriale e degli 'interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo'.

Afferma, tuttavia, la Corte che, proprio per la peculiare natura giuridica del bene ambiente, il danno ad esso relativo è autonomo rispetto a quelli derivanti tanto dal costo della rimessione in pristino ('peraltro non sempre possibile'), quanto dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori<sup>2</sup>

## **2. La tipicità dell'illecito configurato dal primo comma dell'art. 18 legge 349/1986**

Ai sensi dell'art. 18 della legge 349/86 sussiste danno all'ambiente ogniqualvolta vi sia 'compromissione' dello stesso. Il testo della norma, al primo comma, così testualmente dispone: "Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato".

Il Legislatore individua, dunque, quattro forme tipiche di compromissione dell'ambiente:

- *il danno* (cioè, la perdita definitiva di una qualità originariamente posseduta dalla risorsa);
- *l'alterazione* (cioè, una qualsiasi modificazione, non necessariamente peggiorativa né irreversibile, di una caratteristica qualitativa originariamente posseduta dalla risorsa: si pensi all'inquinamento termico dell'acqua che può provocare, in certi limiti, addirittura dei benefici alla vita dell'ittiofauna, favorendo lo sviluppo delle dimensioni dei molluschi, pur comportando alterazione della risorsa idrica vietata dalla legge e, quindi, risarcibile);

---

<sup>2</sup> CASTRONOVO, Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile, in Riv. crit. dir. priv., 1987, 511, 7 È questa la definizione ante litteram di ambiente e di danno ambientale elaborata dalla giurisprudenza del Supremo Collegio.

- *il deterioramento* (inteso come peggioramento qualitativo della risorsa non necessariamente irreversibile);
- *la distruzione* (cioè la perdita definitiva ed irrimediabile di tutta la componente ambientale interessata dall'aggressione)

La norma, inoltre, esige che il fatto illecito (doloso o colposo) produttivo di danno sia posto in essere "in violazione" di una legge o di un provvedimento, richiedendo, quale ulteriore condizione, che lo specifico profilo ambientale sia tutelato da una specifica norma di legge o da un provvedimento amministrativo adottato in base ad essa.

Il danno, ovvero la compromissione dell'ambiente nelle quattro forme sopra indicate, risulta risarcibile, secondo i principi stabiliti dall'art. 18 legge 349/86, quando derivi da fatti commissivi od omissivi, dolosi o colposi, realizzati in violazione di norme di legge o di provvedimenti di natura amministrativa in base ad essa adottati. Dette violazioni costituiscono un 'danno' in quanto si traducono, in sostanza, nella vanificazione delle finalità protettive delle norme di tutela ambientale<sup>3</sup>.

Con tale amplissima concezione normativa di 'danno ambientale' il Legislatore ha inteso punire qualunque condotta realizzata in violazione di norme poste a tutela dell'ambiente ogni qual volta essa comporti un pregiudizio per l'ambiente .

Il sistema normativo in materia ambientale è costruito in modo da sanzionare ogni condotta che comporti un 'consumo illegittimo' delle risorse ambientali. Infatti, se la collettività è disposta a tollerare quell'inevitabile alterazione dell'ambiente che è conseguenza necessaria dell'attività lecita dell'uomo (e specialmente dell'attività produttiva), ogni uso illegittimo della risorsa naturale, in quanto realizzato in contrasto con le norme di legge, provoca un danno di per sé risarcibile .

La sanzione risarcitoria è, dunque, conseguenza della lesione della situazione giuridica tutelata.

Si pensi, ad esempio, alla normativa in materia di inquinamento atmosferico o di tutela delle acque: le emissioni in atmosfera e gli scarichi nei corpi idrici sono ammissibili, e quindi legittimi, solo se autorizzati e nel rispetto dei limiti tabellari fissati dalla legge. Ogni scarico in ambiente idrico, o emissione di sostanze in atmosfera, non autorizzato o che non rispetti i limiti di legge, provoca una 'modificazione illegittima' della risorsa naturale (che può in concreto configurarsi come danno, alterazione, deterioramento o distruzione) e, quindi, un danno risarcibile secondo il precetto contenuto nell'art. 18 legge 349/86.

La Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 641/87, nell'osservare come "il danno di cui all'art. 18 legge 349/86 (...) si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da

---

3 G. SCHIESARO, Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, in Manuali e linee guida ANPA 12/2002, pag. 144.

oneri economici”, sembrava collegare, secondo una interpretazione ancora oggi da molti condivisa, i termini ‘compromissione’ e ‘alterazione’ dell’ambiente ad un pregiudizio economicamente rilevante.

Sul punto, le Sezioni Civili della Corte di Cassazione si sono a loro volta espresse elaborando una nozione di danno ambientale assai restrittiva in base alla quale non è sufficiente la mera violazione del precetto essendo necessario il realizzarsi dell’evento dannoso: “Il concetto di danno ambientale [...] accoglie il concetto di ‘compromissione o torto ambientale’, consistente nell’alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte, dell’ambiente. da una parte della dottrina si è affermato che il rinvio ampio fatto dal Legislatore ai diversi tipi di danno o pregiudizio dell’ambiente – che può consistere in una “distruzione totale”, in una “distruzione parziale”, nel “deterioramento” oppure in una semplice ‘alterazione’ – consente di ritenere applicabile la norma in presenza di “qualsiasi pregiudizio apprezzabile”<sup>4</sup>, in altri termini non basta la violazione puramente formale della normativa in materia di inquinamento, [...], ma occorre che lo Stato o gli enti territoriali, [...], deducano l’avvenuta compromissione dell’ambiente” .

Tale orientamento è stato superato dalla giurisprudenza più recente la quale ha affermato che affinché possa verificarsi l’illecito in parola “non è necessario che l’ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente una condotta sia pure soltanto colposa ‘in violazione di disposizioni di legge, o di provvedimenti adottati in base a legge’, che l’art. 18 specificamente riconosce idonea a compromettere l’ambiente quale fatto ingiusto implicante una lesione presunta del valore giuridico tutelato.

La Corte aderisce alla tesi per la quale il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di ‘danno patito’ ma di ‘danno provocato’ ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell’interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale tutelato da norme e provvedimenti. E questo, chiarisce la Corte, perché il Legislatore in tema di pregiudizio ai valori ambientali, ha inteso prevedere un ristoro quanto più anticipato possibile rispetto al verificarsi delle conseguenze dannose che presenterebbero situazioni di irreversibilità.

Si è poi affermato che mentre i privati devono provare che il pregiudizio alla risorsa ambientale ha leso un loro diritto soggettivo per poter ottenere il risarcimento del danno, agli enti territoriali, ai sensi dell’art. 18 legge 349/86, spetta il risarcimento per il danno all’interesse diffuso alla tutela dell’ambiente in presenza della semplice violazione di norme attinenti l’uso dell’ambiente stesso ed a prescindere dall’effettivo verificarsi di un danno (richiedendo l’art.18 una compromissione dell’ambiente che può

---

4 POSTIGLIONE, A., Il danno all’ambiente nel sistema civilistico italiano, in Dir. giur. agr. e dell’amb., I, 1995, 133. Così, ancora, SCHIESARO, G., Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, cit., pag. 145.

avvenire ad esso 'arrecando danno, ma anche semplicemente 'alterandolo').

In merito all'esistenza del danno, dunque, pare non possa dubitarsi del fatto che un danno ambientale esista ogni volta in cui la violazione di una norma posta a tutela di una risorsa naturale comporti l'illecita modificazione della risorsa medesima: lo scarico di reflui in violazione dei limiti di accettabilità fissati dalle tabelle allegate alle leggi in materia di inquinamento idrico comporta *ex se* un danno all'ambiente il cui equilibrio viene ad essere turbato dal mancato rispetto delle prescrizioni normative tendenti a garantire la compatibilità<sup>5</sup> delle esigenze di produzione con le contrapposte esigenze ambientali e, quindi, una lesione dell'interesse protetto dall'art. 18 della legge 349/86.

Diverso e, se si vuole, più complesso è, invece, il problema della prova di tale alterazione e, quindi, dell'accertamento in concreto dell'entità del danno. La difficoltà, o impossibilità, di dimostrare l'entità dei danni subiti dall'ambiente a causa di uno sversamento di reflui, o dell'emissione di sostanze in atmosfera, non autorizzato o in violazione dei limiti di accettabilità fissati dalla legge (vista anche la naturale capacità degli ambienti idrico e atmosferico di risanarsi autonomamente), non significa insussistenza degli stessi.

Sul punto la Corte di Cassazione ha affermato che, in tema di inquinamento, "una prova completa e minuziosa del danno può anche essere obiettivamente impossibile": spesso i danni riverberano i loro effetti nocivi in tempi successivi e lontani rispetto alla data dell'evento ovvero presentano effetti diffusi. Né sono tutti puntualmente rilevabili e quantificabili con un giudizio omnicomprensivo effettuabile *ex ante*: si pensi, ad esempio, alle infiltrazioni di sostanze pericolose in falde acquifere, allo sversamento di sostanze nocive in mare o all'inquinamento atmosferico a lunga distanza". E, ha affermato ancora la Corte.: "In riferimento alla tutela delle acque dall'inquinamento l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 è diretto a preservare oltre al patrimonio visibile, materiale o immateriale, l'interesse della collettività alla difesa istituzionale del diritto all'ambiente, inteso come diritto fondamentale dell'uomo. Ne deriva che una prova completa e minuziosa del danno può anche essere obiettivamente impossibile, perché alcuni effetti si evidenziano solo col trascorrere del tempo (es. infiltrazioni nelle falde acquifere). In tal caso è possibile soltanto la liquidazione equitativa del danno medesimo".

In tutte le ipotesi in cui si sia accertata la violazione di norme anti-inquinamento penalmente sanzionate ai fini del risarcimento del danno ambientale ai sensi dell'art. 18 legge 349/86, non occorre, ritiene la Corte di Cassazione, "che il titolare del diritto dia la prova dell'*an debeat*ur,

---

<sup>5</sup> Cass., sez. I pen., sent. 1 settembre 1995, n. 9211, in Giust. Civ. 1996, I, 777. Si vedano, in particolare, le recentissime Cass., sez. III pen., sent. 11 novembre 2004 (16 dicembre 2004), n. 48402 e Cass., sez. III pen., sent. 5 aprile 2002 (10 giugno 2002), in Riv. Giur. Amb. 2003, 550. Pret. Lecco 29 luglio 1989, in Riv. pen., 1990, 354.

essendo sufficiente che il fatto illecito accertato sia potenzialmente idoneo a produrre danno” In tali casi è, infatti, pur sempre possibile procedere alla liquidazione del danno in via equitativa, secondo i parametri fissati dal sesto comma dell’art. 18 legge 349/86.

Vertendo in tema di lesione di diritti fondamentali della persona, ossia dei diritti collocati al vertice della gerarchia dei valori costituzionalmente garantiti, pare opportuno fare richiamo anche alla recente giurisprudenza che ne ha affermato la sanzione risarcitoria per il ‘fatto in sé della lesione’ (c.d. danno evento), indipendentemente dalle eventuali ricadute patrimoniali che la stessa possa comportare (c.d. danno conseguenza).

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 184 del 1986 – relativa al danno-evento da lesione del diritto alla salute (cd. danno biologico), ma riferibile, per la latitudine dei suoi enunciati, ad ogni analoga lesione di diritti comunque fondamentali della persona risolvendosi in un danno esistenziale od alla vita di relazione – ha affermato il principio per cui la vigente Costituzione, garantendo principalmente e primariamente valori personali, impone una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 2043 c.c., che non si sottrarrebbe altrimenti ad esiti di incostituzionalità, “in correlazione agli articoli della Carta che tutelano i predetti valori”, nel senso appunto che quella norma è “idonea a compensare il sacrificio che gli stessi valori subiscono a causa dell’illecito” attraverso “il risarcimento del danno (che) è sanzione esecutiva del precetto primario ed è la minima delle sanzioni che l’ordinamento appresta per la tutela di un interesse”.

Il citato art. 2043 c.c., correlato agli artt. 2 e ss. Costituzione, va così “necessariamente esteso fino a ricomprendere il risarcimento non solo dei danni in senso stretto patrimoniali ma di tutti i danni che almeno potenzialmente ostacolano le attività realizzatrici della persona umana”.

Essendo le norme costituzionali di garanzia dei diritti fondamentali della persona pienamente e direttamente operanti “anche nei rapporti tra privati”, “non è ipotizzabile limite alla risarcibilità” della correlativa lesione “per sé considerata”, ai sensi dell’art. 2043 c.c.<sup>6</sup>

Peraltra la Sezione III della Cassazione civile con le decisioni 12 maggio 2003, n. 7283 e 31 maggio 2003, n. 8827, ha definitivamente superato la lettura restrittiva dell’art. 2059 del codice civile, che, come noto, consente la risarcibilità del danno non patrimoniale “solo nei casi previsti dalla legge”, chiarendo che l’ingiusta lesione di un interesse inerente alla persona costituzionalmente garantito non è soggetto, ai fini della risarcibilità, al limite derivante dalla riserva di legge *ex art.* 2059 c.c. correlato all’art. 185 c.p. e non presuppone, pertanto, la qualificabilità del fatto illecito come reato, giacché – osserva la Corte – il rinvio ai casi in cui la legge consente la riparazione del danno non patrimoniale ben può

---

<sup>6</sup> Cass., sez. I civ., sent. 7 giugno 2000, n. 7713, Pres. Reale, Rel. Morelli. Vedi anche, Cass., sez. un., 10 novembre 1997, n. 11432, che alla violazione di diritti costituzionalmente garantiti prevede l’applicazione dello strumento risarcitorio previsto dall’art. 2043 c.c. anche in assenza di qualsivoglia danno alla salute, come conseguenza dell’ingiustizia subita, e al di fuori delle restrizioni fissate dall’art. 2059 c.c. per il risarcimento del danno morale.

essere riferito, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, anche alle previsioni della Legge Fondamentale, ove si consideri che il riconoscimento in essa dei diritti inviolabili inerenti alla persona non aventi natura economica implicitamente, ma necessariamente, ne esige la tutela e, in tal modo, configura un caso determinato dalla legge, al massimo grado della gerarchia delle fonti, di risarcibilità del danno non patrimoniale.

Nelle ipotesi di danno ambientale derivante da reato, in cui la è la stessa norma incriminatrice a qualificare come illecita la condotta di alterazione ambientale (ed il conseguente danno *ex art. 18 legge 349/86*), l'onere probatorio posto a carico dell'attore risulta attenuato.

In particolare la Corte ha evidenziato alcune ipotesi in cui il danno ambientale deve ritenersi sussistente *in re ipsa*, senza che, al riguardo, sia necessaria una prova specifica: "Il reato di stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi senza autorizzazione regionale non costituisce reato solo omissivo formale, perché l'autorizzazione costituisce elemento costitutivo indispensabile per una attività che non rientra in alcuna facoltà giuridica propria.

L'autorizzazione regionale costituisce qualcosa di molto diverso da una formalità burocratica, perché lo stoccaggio provvisorio non solo richiede l'autorizzazione, ma l'osservanza di specifiche prescrizioni (adeguate al tipo di rifiuti, al luogo, alle quantità ecc.), tanto che il Legislatore configura come reato perfino l'inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione.

È noto, peraltro, che i rifiuti pericolosi a contatto con il suolo (senza adeguate impermeabilizzazioni), con l'aria e con eventuali piogge o neve, interagiscono con le componenti ambientali per il solo fatto di essere accumulati in un luogo senza precauzioni, sicché il danno ambientale è *in re ipsa*".

È da rilevare che, nella sentenza citata, la violazione di legge alla quale la Corte ricollega il verificarsi del danno ambientale riguarda un elemento meramente formale, ossia la mancanza di autorizzazione per l'esercizio della discarica di rifiuti: l'assenza della prescritta autorizzazione regionale rende l'attività di per sé illecita e le sue conseguenze sono dannose per l'ambiente senza che sia necessaria alcuna ulteriore dimostrazione della effettiva compromissione delle risorse naturali interessate. Il Supremo Collegio afferma, quindi, che il solo fatto di aver posto in essere tale condotta (accumulo di rifiuti pericolosi a contatto con il suolo e gli agenti atmosferici, senza adeguate protezioni) provoca, secondo processi naturali noti e prevedibili, effetti dannosi che vanno risarciti.

Lo stesso principio in tema di onere probatorio è stato affermato anche in altra ipotesi, relativa all'inquinamento provocato dallo scarico proveniente da un insediamento produttivo: "[...] osserva la Corte che il mero sversamento di reflui stabellati (peraltro talora con elementi – mercurio ecc. – di elevata tossicità) importa come conseguenza indefettibile, *ex se* un danno afferente l'ambiente il cui equilibrio viene ad essere turbato dal mancato rispetto <sup>7</sup>delle prescrizioni normative tendenti alla compatibilità

---

<sup>7</sup> Si veda, infine, in materia ambientale, C. App. Milano, sez. II civ., sent. 14 febbraio 2003 e Cass. sez. un. sent. 21 febbraio 2002, n. 2515, che ritorna

delle esigenze industriali con le contrapposte ambientali, avente per oggetto la qualità della vita. Invero 'ambiente' è lo spazio di esercizio dei diritti e doveri di solidarietà politico-economica, sociale, quindi di riferimento della cultura di una collettività ivi operante; ma è anche l'insieme degli aspetti naturali e storici del paese, salubrità dello spazio che assicura il benessere psicofisico ai consociati (...). E ancora: "Il danno è insito nell'immissione di composti chimici influenti negativamente sulla funzione dei singoli beni, sulla qualità e salubrità della vita e non può ritenersene la insussistenza per l'obiettivo difficoltà di dimostrarne l'entità. Entità che potrà essere determinata anche equitativamente, dopo l'esame di tutti i parametri relativi"

Nella sentenza citata, la Corte ribadisce che il danno all'ambiente idrico deriva dall'immissione nello stesso di scarichi aventi parametri diversi da quelli previsti dalla legge, senza che sia necessario dimostrare, ai fini della risarcibilità dello stesso, l'effettiva entità della compromissione.

Tale danno, che risulta certo nell'*an* ma indefinito nel *quantum*, potrà essere risarcito in via equitativa *ex art.* 1226 c.c. e art. 18 legge 349/86.

Allo stesso modo, si avrà un danno ambientale risarcibile ogni qualvolta sia provata l'immissione in atmosfera di sostanze non autorizzate o in misura eccedente i limiti di legge, senza che per ciò debba dimostrarsi l'entità dell'alterazione subita da tale componente naturale.

Il fatto che le alterazioni ambientali non siano irreversibili né producano effetti permanenti, dunque, non esclude affatto l'esistenza del danno ambientale sotto il profilo della modificazione illecita "delle caratteristiche qualitative della risorsa naturale presa in considerazione, posto che l'alterazione si produce nel momento stesso in cui nell'ambiente vengono introdotte sostanze in concentrazioni vietate dalle norme di legge o, comunque, sufficienti a determinare una lesione di un bene giuridico comunque protetto da altre norme incriminatrici (quali, ad esempio, quelle che tutelano la pubblica incolumità). Infatti, anche da una sola modificazione temporanea dello stato dei luoghi (...) deriva un pregiudizio qualificabile come danno ambientale".

Il criterio sanzionatorio, che conferisce al danno ambientale una sua peculiarità nell'ambito della responsabilità civile, comporta, infatti, conseguenze rilevanti anche in tema di prova di<sup>8</sup> siffatto danno, la quale dovrà essere ispirata non a parametri puramente patrimoniali, ma tenere

---

sulla già discussa e controversa questione relativa alla autonoma risarcibilità del danno morale in assenza di un accertato danno biologico o di altro danno patrimoniale. La vicenda, come è noto, riguarda il caso Seveso, ossia l'incidente allo stabilimento che ha causato la fuga di una nube tossica con gravissime ripercussioni sull'ambiente e sulla popolazione. Cass., sez. III, sent. 15 aprile 1991 (ud. 8 febbraio 1991), n. 4261, rel. Postiglione.

8 Cass., sez. III pen., sent. 10 settembre 1993, imp. Matussi. Vedi, SCHIESARO, Il danno ambientale *ex art.* 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, cit., pag. 152. Vedi in tal senso Cass., sez. III pen., sent. 1 dicembre 1999, n. 13716, imp. Di Tommaso.

conto anche della stessa compromissione dell'ambiente, ovvero del fatto lesivo del bene ambientale.

In tema di prova del danno ambientale, la Corte di Cassazione ha, infatti, ritenuto che bisogna distinguere tra danno ai singoli beni (di proprietà pubblica o privata) che ne fanno parte, ancorato alla tradizionale concezione civilistica delle 'conseguenze patrimoniali', e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, ma della compromissione dell'ambiente. Osserva la Suprema Corte al riguardo, che nella disciplina del danno ambientale – come visto, considerato dalla legge 349/86 in senso unitario – il Legislatore ha voluto tener conto non soltanto del profilo risarcitorio, ma anche di quello sanzionatorio, “che pone in primo piano non solo e non tanto le conseguenze patrimoniali del danno arrecato (i c.d. danni conseguenza), ma anche e soprattutto la stessa produzione dell'evento, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione dell'ambiente, e cioè la lesione in sé del bene ambientale”. Oggetto di esame da parte del giudice di legittimità saranno, quindi, non soltanto i riflessi di carattere patrimoniale, ma, soprattutto, l'accertamento dell'effettiva compromissione dell'ambiente, cui poi seguirà la scelta del rimedio riparatorio e la quantificazione in termini monetari, sulla base degli evidenziati parametri. Tale interpretazione non può che essere condivisa se solo si osserva che, in particolari fattispecie l'illecito ambientale non si esaurisce in un evento limitato e necessariamente contestuale alla condotta antiggiuridica, ben potendo le sue conseguenze manifestarsi a distanza di tempo.

In tali eventualità, e soprattutto nei casi in cui le future conseguenze dannose siano assai probabili e non possa darsi luogo in modo pieno ed adeguato alla misura del ripristino dello stato dei luoghi, è evidente che l'autore dell'illecito difficilmente sfuggirà alle maglie di una pronuncia di tipo sanzionatorio in quanto, pur non avendo egli prodotto un danno 'attuale' Così si è espressa sia la Corte Costituzionale con la sentenza n. 641/87, nella quale si legge che la responsabilità *ex art. 18* legge 349/86 “è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana”, sia la Corte di Cassazione con la sentenza n. 9211/95, in cui si ribadisce che “la compromissione dell'ambiente va vista, (...), in stretto collegamento con l'art. 18, tenuto conto delle particolarità in esso contenuto, (...), che lo diversificano dal genus aquiliano, cui pure appartiene”. Più scettica sull'inserimento di questa fattispecie nell'alveo della responsabilità aquiliana è apparsa una parte della dottrina che ha sottolineato il distacco dagli schemi privatistici e la prospettiva di tutela essenzialmente pubblicistica (il dibattito è stato assai ampio; si veda per tutti ed anche per ulteriori rinvii bibliografici: COGGI, *Sul problematico inserimento del danno ambientale nel nostro sistema di responsabilità civile e sulla categoria del danno futuro*<sup>9</sup> suscettibile di immediato ristoro

---

9 In Resp. civ. prev., 1991, 302. Cass., sez. I, sent. 1 settembre 1995, n. 9211, in Giust. Civ. 1996, I, 777. Così Batà, nota a Cass. 1 settembre 1995, n. 9211, cit. in Corr. giur. 1995, 1149.



economico adeguato al caso concreto, dovrà essere ugualmente 'punito' per la compromissione dell'ambiente.

Problema delicato è, infine, quello relativo alla prova del nesso di causalità in materia ambientale in considerazione delle peculiarità proprie di tale disciplina. Infatti, il danno in quanto tale, o le sue conseguenze, possono venire alla luce anche molti anni dopo il verificarsi delle azioni dannose, con conseguente difficoltà a provare la relazione esistente tra azione ed evento lesivo. In questo ambito, poi, non è infrequente che il danno non sia la conseguenza di una singola azione: nei casi delle c.d. 'immissioni cumulate', ci si trova di fronte alla difficile determinazione di quale sia la percentuale di responsabilità di ogni soggetto responsabile nell'attività inquinatrice. In merito, si rileva che la responsabilità per danno ambientale è stata costruita in via del tutto analoga alla responsabilità civile da fatto illecito *ex art. 2043 c.c.* Questa analogia consente di ricorrere ai principi generali propri della responsabilità civile per tutto quanto non sia direttamente previsto dall'art. 18, come, ad esempio, per la nozione di 'nesso di causalità' non desumibile dalla norma. Nel silenzio della legge, sembra, inoltre, ammissibile il ricorso a presunzioni, purché gravi, precise e concordanti, così come stabilito dalla Corte di Cassazione in materia di inquinamento idrico in sede di applicazione della relativa normativa antiinquinamento. Naturalmente nulla impedisce che in una determinata circostanza possano ricorrere entrambi i suddetti titoli di responsabilità. Infatti ogni comportamento umano può assumere rilevanza nei diversi rami del diritto: civile, penale ed amministrativo, e integrare conseguentemente altrettante ipotesi di illecito. Questo accade in modo particolare in materia ambientale dove il comportamento lesivo può costituire al contempo un illecito amministrativo, con la conseguente applicazione di sanzioni amministrative, può integrare altresì gli estremi di un reato ed infine originare una responsabilità civile risarcitoria.

In tale ultima ipotesi si potrebbe verificare sia una lesione alla proprietà privata altrui, riconducibile allo schema generale dell'art. 2043 c.c., sia una lesione alla integrità dell'ambiente rientrante nella speciale disciplina della legge 349/1986.

In alcuni ordinamenti tale problema è stato risolto in forza di apposite presunzioni stabilite dalla legge<sup>10</sup>

---

10 POZZO, Danno ambientale ed imputazione della responsabilità, Esperienze giuridiche a confronto, Milano, 1996, 315 ss.. Cass., sent. 9 marzo 1992, n. 2801, in Corr. giur., 1993, 416.

### 3. La disciplina della responsabilità per danno ambientale in relazione ai principi generali della responsabilità civile

Pilastri della tutela ambientale sono l'accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione alle decisioni. Il diritto all'ambiente deve essere considerato un diritto dell'umanità. L'ecologia si presenta spesso come scienza della complessità e dell'incertezza. L'ambiente non riesce a trovare una precisa definizione giuridica. Il nostro ordinamento ha introdotto il risarcimento del danno ambientale. Ha riconosciuto il valore economico del diritto ambientale. Il danno ambientale viene riconosciuto come " offesa alla persona umana nella sua dimensione individuale e sociale" Sentenza della III sezione penale n.9837 del 01/10/1996 che ha evidenziato come nel danno ambientale sia inscindibile l'offesa ai valori naturali e culturali e la contestuale lesione dei valori umani e sociali di ogni persona.

La responsabilità per danno ambientale è direttamente riconducibile all'ambito della tutela aquiliana apprestata in via generale dall'art. 2043 c.c. che recita: "Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno". Il principio del *neminem laedere*, che rappresenta il fondamento della responsabilità per danno da illecito civile, assume una nuova rilevanza ed un diverso contenuto in riferimento ai beni di valore assoluto e primario previsti dalle norme di rango costituzionale quali la tutela della salute umana e l'integrità dell'ambiente naturale.

Il concetto di 'danno ambientale', pur essendo nato sul modello del danno da illecito aquiliano, presenta, rispetto a quest'ultimo, caratteristiche che lo rendono assolutamente peculiare e finiscono per connotare in maniera decisiva anche il meccanismo finalizzato alla sua tutela.

La distinzione operata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 641/87, fra ambiente come 'insieme dei singoli beni e valori che lo compongono' e ambiente inteso come 'bene immateriale unitario', appare decisiva al riguardo. Sulla base di tale distinzione la Corte è giunta ad affermare che il danno provocato all'ambiente assume rilievo sotto una duplice prospettiva: non solo come danno ai singoli beni ambientali di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali, tutelato secondo le regole ordinarie dell'illecito aquiliano (art. 2043 c.c.), ma anche, e qui sta la novità, come danno all'ambiente considerato in senso unitario, ossia come lesione 'in sé' del bene ambientale la cui disciplina e tutela è espressamente approntata dal disposto dell'art. 18 della legge 349/86.

Il danno ambientale, così come regolato e previsto dalla legge del 1986, supera e trascende il danno ai singoli beni che ne fanno parte, la cui tutela è prevista dalle norme del codice civile e ancorata alla tradizionale concezione civilistica delle conseguenze di natura patrimoniale .

Considerando l'ambiente in senso unitario, l'ordinamento pone in primo piano non solo, e non tanto, le conseguenze patrimoniali del danno arrecato (i c.d. danni conseguenza), ma anche e soprattutto la stessa

produzione dell'evento di danno, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione, in tutto o in parte dell'ambiente, ovvero la lesione in sé del<sup>11</sup> bene ambientale. In tale prospettiva, accanto al profilo

strettamente risarcitorio rappresentato dalle conseguenze patrimoniali del danno arrecato, viene introdotto un elemento di tipo sanzionatorio che punisce la produzione dell'evento in sé e per sé considerato. Si è così in grado di provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato, ma anche a prevenire e sanzionare l'illecito.

Anche la Corte di Cassazione ha espressamente riconosciuto la differenza concettuale fra il danno ambientale contemplato dall'art. 18 della legge 349/86 e la tradizionale nozione di danno risarcibile di cui all'art. 2043 c.c. affermando – in tema di prova del danno – che: “Con riguardo ad azione di risarcimento del danno ambientale, promossa da un Comune a norma dell'art. 18 legge 349 del 1986, nella prova dell'indicato danno bisogna distinguere tra danno ai singoli beni di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali, che trovano tutela nelle regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio, nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale, comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, bensì della compromissione dell'ambiente, vale a dire della lesione in sé del bene ambientale (...)”.

Nello stesso senso, e in maniera ancora più esplicita, il Supremo Collegio si era espresso con un'altra sentenza nella quale aveva precisato: “L'ambiente in senso giuridico costituisce un insieme che, pur comprendente beni o valori – quali la flora, la fauna, il suolo, le acque ecc. – si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà priva di consistenza materiale ma espressiva di un autonomo valore collettivo costituente, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento con la legge 8 luglio 1986, n. 349, rispetto ad illeciti la cui idoneità lesiva va valutata con specifico riguardo a siffatto valore ed indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più delle dette singole componenti (...)”. Il concetto di danno ambientale, “[...] sebbene riconducibile a quello di danno patrimoniale, si caratterizza, tuttavia per una più ampia accezione”, e va quantificato non già con riferimento alla diminuzione del patrimonio del soggetto titolare del diritto al risarcimento cagionata dalla condotta aggressiva del bene e calcolata sulla base della differenza contabile tra saldo attivo e saldo passivo prima e dopo l'evento lesivo, quanto, piuttosto, con riferimento alla idoneità di tale evento “[...] alla stregua di una valutazione sociale

---

11 Cfr. a riguardo: Cass., sez. I civ., 1 settembre 1995, n. 9211, in Giust. Civ. 1996, I, 777; Cass., sez. un. civ., 25 gennaio 1989, n. 440, in Foro amm. 1990, 263; Cass., sez. I civ., 9 aprile 1992, n. 4362, in Mass. Giust. Civ. 1992, fasc. 4, 588; Corte Cost., sez. I, 30 dicembre 1987, n. 641, in Foro it. 1988, I, 694.

tipica, a<sup>12</sup> determinare in concreto una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre, svincolata da una concezione aritmetico-contabile”.

La rilevanza del danno provocato all'ambiente sotto il duplice profilo della lesione ai singoli beni ambientali di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali ad essi collegati, e del danno all'ambiente considerato in senso unitario, comporta altresì, una sorta di doppia tutela: mentre sotto il primo profilo troveranno applicazione le regole ordinarie dell'illecito aquiliano *ex art. 2043 c.c.*, sotto il secondo si applicherà la speciale disciplina prevista dall'art. 18 legge 349/86.

Le forme di godimento delle varie componenti in cui si articola l'ambiente sono, quindi, in primo luogo, suscettibili di tutela civilistica la quale può essere azionata, secondo le regole tradizionali della responsabilità civile, dal soggetto – ente pubblico o privato – che risulti titolare dei relativi diritti o funzioni in base a norme eventualmente attributive di situazioni giuridiche specifiche in relazione alla singola componente di volta in volta lesa. In tale ordinaria prospettiva risarcitoria, fondata essenzialmente sulla violazione dell'art. 2043 c.c., i soggetti legittimati potranno richiedere il risarcimento dei danni derivati al patrimonio privato o pubblico (demanio, patrimonio indisponibile) in conseguenza della compromissione dei singoli beni; i costi sopportati per la riparazione, se possibile, di detti beni; nonché i danni derivanti dal pregiudizio, sempre di natura patrimoniale, al nome o all'immagine del soggetto (si pensi ai danni patrimoniali derivanti dal pregiudizio all'immagine turistica di una località per effetto di un disastro ambientale).

Accanto a questa tutela ordinaria, viene poi in considerazione quella speciale volta a tutelare l'ambiente considerato nella sua globalità, ossia come bene unitario appartenente in modo indifferenziato all'intera collettività nazionale, tutelato indipendentemente dall'esistenza in capo a questo o a quel soggetto di una situazione giuridica legittimante l'azione risarcitoria in relazione al singolo bene ed al singolo aspetto di pregiudizio patrimoniale subito, attraverso la speciale azione di risarcimento del danno ambientale riservata allo Stato dall'art. 18 della legge 349/86 30.

Tale concetto è stato ribadito dalla Suprema Corte anche di recente: “Poiché dall'estrazione di materiale da una cava può derivare sia un danno prettamente patrimoniale ai singoli beni, pubblici o privati, sia un danno all'ambiente, bene di natura pubblicistica, unitario e<sup>13</sup> immateriale, il risarcimento dell'uno o dell'altro, benché entrambi rientranti nella tutela aquiliana (art. 2043 c.c.), costituiscono domande diverse”.

La responsabilità per danno all'ambiente *ex art. 18 legge 349/86* – pur essendo riconducibile allo schema generale della responsabilità per danno da illecito civile *ex art. 2043 c.c.*, tanto da consentire di fare ricorso ai

---

12 Cass., sez. I civ., 9 aprile 1992, n. 4362, in Mass. Giust. Civ. 1992, fasc. 4, 588.

13 Così, SCHIESARO, Il danno ambientale *ex art. 18 L. 349/86*. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, cit., pag. 145.

principi di quest'ultima per tutto quanto non sia espressamente previsto dalla disciplina speciale – presenta caratteristiche peculiari che meritano di essere evidenziate.

Si è già fatto cenno alla tipicità dell'illecito configurato dal primo comma dell'art. 18 legge 349/86, il quale, non solo, indica espressamente quali sono le 'forme' di compromissione ambientale che danno luogo al risarcimento del danno (danno, alterazione, deterioramento, distruzione), ma altresì esige che il fatto illecito (doloso o colposo) produttivo di danno sia posto in essere 'in violazione' di una legge o di un provvedimento amministrativo adottato in base alla legge.

La norma del codice civile contiene, invece, una formulazione assai più ampia poiché fa riferimento a "qualunque fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto" ricomprendendo nell'ambito della tutela tutte le condotte comunque produttive di un 'danno ingiusto' indipendentemente da una espressa previsione legislativa. Ciò significa che, in tema di tutela civile risarcitoria, quando non è la legge a stabilire, essa stessa, che un dato danno è ingiusto, riconoscendo a chi lo ha subito il diritto al risarcimento, la valutazione è rimessa all'apprezzamento del giudice, il quale decide, caso per caso, se l'interesse leso è degno di protezione secondo l'ordinamento giuridico e se la lesione, di conseguenza, costituisce un danno ingiusto che deve essere risarcito.

L'art. 18 legge 349/86 si appalesa, pertanto, più restrittivo dell'art. 2043 c.c. in quanto, richiedendo, a differenza di quest'ultimo, l'ulteriore condizione che lo specifico profilo ambientale sia tutelato espressamente da una specifica norma di legge (o da un provvedimento applicativo di essa), evidenzia che non ogni lesione del bene ambiente può generare responsabilità .

Peraltro<sup>14</sup>, sotto il profilo pratico, la paventata difficoltà di individuare – al fine di intervenire efficacemente sulle situazioni lesive dell'ambiente – un comportamento materiale posto in essere in violazione "di una legge o di un provvedimento" può essere agevolmente superata ove la fattispecie si presenti al contempo lesiva del bene salute, costituzionalmente protetto dall'art. 32 Cost. e, come tale, non degradabile per il tramite di atti amministrativi "formalmente" legittimi.

L'aspetto certamente più peculiare del danno ambientale è la presenza, accanto al profilo meramente risarcitorio tipico del tradizionale danno aquiliano, di elementi di natura sanzionatoria.

Sul punto la Cassazione ha espressamente affermato che: "Nella disciplina del danno ambientale, infatti, considerato in senso unitario, l'ordinamento

---

14 Cass., sez. III, sent. 3 febbraio 1998, n. 1087, ric. Comune di Canosa. CAPONE – MERCONE, *Diritto dell'ecologia e dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, 484. Sul punto vedi anche POSTIGLIONE, *Il danno all'ambiente nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, I, 1995, 134 e BIGLIAZZI GERI, *L'art. 18 della legge 349 del 1986 in relazione all'art. 2043 c.c.*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri, Napoli, 1991, 75 ss.

ha voluto tener conto non solo del profilo risarcitorio ma anche di quello sanzionatorio, che pone in primo piano non solo e non tanto le conseguenze patrimoniali del danno arrecato (i cd. 'danni conseguenza') ma anche e soprattutto la stessa produzione dell'evento, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione in tutto o in parte dell'ambiente, e cioè la lesione in sé del bene ambientale".

La scelta del criterio sanzionatorio risulta confermata, in primo luogo, dalla previsione del giudizio equitativo, come parametro di quantificazione del danno. Rileva, infatti, la Suprema Corte, che "nel comma sesto si prevede, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, una determinazione in via equitativa, rapportata non al solito criterio della *Differenz theorie* ma parametrato a criteri del tutto inusitati per il vecchio modello del danno risarcibile nella responsabilità civile, in quanto il bene ambiente è fuori commercio e come tale insuscettibile di una valutazione venale secondo i prezzi di mercato, dovendo essere considerato nel suo valore d'uso. Il giudice, infatti, deve tener comunque conto: a) della gravità della colpa individuale, b) del costo necessario per il ripristino dell'ambiente c) del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali. Balza evidente" – sottolinea la Corte – "come sotto il riflettore dell'indagine giudiziaria non si trovi la situazione patrimoniale dello Stato o degli altri enti legittimati, come conseguenza del danno ambientale subito, bensì elementi chiaramente sanzionatori, a livello di pene civili, la gravità della colpa del trasgressore, il profitto conseguito dallo stesso ed il costo necessario al ripristino, al posto del pregiudizio patrimoniale subito".

Diversamente, la disciplina prevista dall'art. 2043 c.c., in una prospettiva strettamente risarcitoria, prescinde *in toto* da valutazioni inerenti al grado della colpa e mira in via esclusiva al risarcimento delle conseguenze patrimoniali del pregiudizio arrecato al danneggiato.

Vale, peraltro, evidenziare che i parametri indicati dal Legislatore per la valutazione equitativa del danno *ex art. 18* legge 349/86 costituiscono tipici strumenti di giudizio utilizzati dal giudice penale per le valutazioni di sua esclusiva competenza. In particolare, il giudizio sulla gravità della colpa, intesa come intensità dell'elemento soggettivo della violazione<sup>15</sup>, contraddistingue la valutazione che deve necessariamente essere compiuta, ai sensi dell'art. 133, primo comma n. 3 c.p., per graduare la sanzione penale applicabile al singolo imputato. La valutazione del profitto conseguito dal trasgressore pare, invece, riconducibile al tipo di valutazione da compiersi ai sensi dell'art. 240 c.p. in ordine all'applicazione della misura di sicurezza della confisca nei confronti del reo. Tuttavia quello cui fa riferimento l'art. 18 della legge 349/86 è diverso dal "profitto" preso in considerazione dall'art. 240 c.p.; la norma sul danno ambientale si riferisce, infatti, più generalmente "al profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali". Ora, poiché 'trasgressore' è colui che, violando la legge o il provvedimento adottato in base alla legge, opera una illegittima

---

15 Cass., sez. I civ., sent. n. 9211 del 1° settembre 1995, cit.

alterazione dell'ambiente, come tale fonte di danno risarcibile *ex art. 18 legge 349/86*, ai fini della valutazione del "profitto" conseguito dal trasgressore sarà da prendere in considerazione il 'vantaggio patrimoniale' ricavato dal soggetto cui sia economicamente riferibile l'utilità conseguita per effetto della condotta criminosa dell'imputato.

Ad esempio, nei casi, peraltro assai frequenti, in cui la condotta produttiva di danno ambientale sia stata materialmente posta in essere dal dipendente di una impresa il quale abbia agito in attuazione delle direttive impartite, e sotto il controllo, degli amministratori della società, il 'profitto conseguito dal trasgressore' non potrà essere quello del dipendente il quale, come ovvio, non avrà tratto alcuna utilità personale dalla condotta, bensì quello conseguito dalla società nel cui interesse è stata tenuta la condotta criminosa lesiva dell'ambiente.

Infine, anche la valutazione dell'ammontare del costo di ripristino è riconducibile al giudizio sulla gravità del danno o del pericolo richiesto dall'art. 133, primo comma n. 2 c.p., per la graduazione della sanzione penale. Il giudice, pertanto, nei casi in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno (ovvero del pregiudizio economico derivato), provvederà a determinarne l'ammontare secondo i citati criteri equitativi di natura sanzionatoria, ciò che sta ad evidenziare quanto la disciplina normativa del danno ambientale sia caratterizzata tanto da aspetti tradizionalmente risarcitori e riparatori quanto da elementi più propriamente repressivi.

Il superamento della funzione meramente compensativa del risarcimento viene esplicitato anche dalla prevalenza accordata al ripristino dello stato dei luoghi, previsto dall'ottavo comma dell'art. 18 della legge 349/86.

Anche<sup>16</sup> la disciplina in tema di responsabilità civile prevede, all'art. 2058 c.c., una forma di *restitutio in integrum* rappresentata dal risarcimento in forma specifica, tuttavia, mentre *ex art. 18 legge 349/86* il giudice dispone il ripristino dello stato dei luoghi 'ove possibile' (ovvero, in tutti i casi in cui ciò sia tecnicamente possibile), secondo la disciplina dettata dall'art. 2058 c.c. il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica del danno subito qualora ciò sia, non solo possibile, in tutto o in parte, ma anche non eccessivamente oneroso per il debitore.

Fra gli elementi che caratterizzano la disciplina della responsabilità per danno ambientale rispetto ai principi generali della responsabilità civile, vi sono anche le diverse regole in materia di prova del danno.

Nei casi di risarcimento del danno ambientale *ex art. 18 legge 349/86*, la giurisprudenza ha costantemente affermato l'esistenza di una vera e propria attenuazione dell'onere probatorio a carico dell'attore, soprattutto nelle ipotesi di danno ambientale derivante da reato, in cui la condotta dannosa risulta tipizzata dalla stessa norma incriminatrice. In tali

---

16 Così, SCHIESARO, Il danno ambientale *ex art. 18 L. 349/86*. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, .  
Ancora, SCHIESARO, Il danno ambientale *ex art. 18 L. 349/86*. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni.

fattispecie, infatti, poiché la violazione delle norme di protezione ambientale penalmente sanzionate – qualificando come illecita la condotta di alterazione ambientale ed il conseguente danno *ex art.* 18 legge 349/86 – comporta *ex se* una lesione dell'interesse protetto dalla norma e stante l'obiettiva difficoltà della sua quantificazione, il danno ambientale – certo nell'*an*, incerto nel *quantum* – potrà essere liquidato dal giudice in via equitativa senza che sia necessario dimostrare quali siano stati gli effetti in concreto provocati. Altro elemento differenziale rispetto alla disciplina generale, volto a far risaltare il profilo sanzionatorio rispetto a quello risarcitorio, è introdotto dal settimo comma dell'art. 18 della legge 349/86 (relativa all'ipotesi di concorso di persone), che prevede l'esclusione della solidarietà tra i coautori dello stesso evento di danno. Tale norma rappresenta una deroga espressa al principio generale della responsabilità solidale (artt. 1292 e 2055 c.c.), poiché nell'ipotesi di concorso di più persone nella causazione dell'evento lesivo del bene ambientale, non prevede la solidarietà tra i coautori del danno, ma stabilisce che ciascuno di essi risponde 'nei limiti della propria responsabilità individuale'.

Con l'art. 18 della legge 349/86 il Legislatore ha, dunque, voluto creare una nuova categoria di danno risarcibile, la cui tecnica di tutela risulta del tutto speciale rispetto all'ordinaria disciplina risarcitoria dettata dalle norme generali del codice civile ed in particolare dagli artt. 2043 e seguenti.

Osserva la Corte che il descritto "timbro repressivo adoperato dal Legislatore conferisce altorto ecologico una sua peculiarità nell'ambito della responsabilità civile", e ciò non può non avere conseguenze anche sull'accertamento del danno che dovrà essere volto non alla valutazione di "parametri puramente patrimoniali, ma alla compromissione dell'ambiente, strettamente collegata al fatto lesivo del bene ambientale".

#### **4. Le modalità di risarcimento del danno ambientale: la misura privilegiata del ripristino dello stato dei luoghi**

Oggi tutti possono avere contezza dei disastri ambientali: incidenti industriali rilevanti, incendi, alluvioni, frane, traffici illeciti di rifiuti tossici, naufragi di petroliere. Questo è un po' il contenuto della nostra banca dati. I risarcimenti dei danni ambientali però non risultano soddisfacenti: modesta entità di risarcimenti accordati, insufficiente effettività della riparazione ambientale. Abbiamo esaminato l'interessante sentenza in Ecuador che stabilisce 8,6 miliardi di dollari per lo sversamento di 68 milioni di litri di scarichi tossici nei fiumi amazzonici tra il 1964 e il 1990. Il più elevato risarcimento ottenuto in via stragiudiziale è quello di Obama, nei confronti della BP, per il recente inquinamento provocato da un pozzo petrolifero nel Golfo del Messico: 20 miliardi di dollari.



Il Tribunale di Venezia ha accordato un risarcimento del danno ambientale nella misura media di 240.000,00 euro per una contaminazione limitata a poche ore. Sempre di tale ordine di grandezza la condanna inflitta da Tribunale di Torino per danno ambientale, cagionato da condotte illecite, protrattesi per più anni, pur senza aver tenuto conto dell'enorme ulteriore profitto illecito, conseguito dall'impresa condannata, per aver smaltito illecitamente i propri scarichi tossici nel Lago Maggiore, a costo zero, risparmiando in tal modo ingenti costi economici di cui sarebbe stata gravata per smaltire legalmente i propri rifiuti.

L'ottavo comma dell'art. 18 legge 349/86 stabilisce: "Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile". Il ripristino ambientale rappresenta un tipo di risarcimento in forma specifica: nei casi di condanna per un fatto illecito produttivo di danno ambientale, il giudice ordina al responsabile della violazione di rimuovere le conseguenze dannose sulle risorse naturali indebitamente alterate o danneggiate, operando in tal modo un ripristino dei luoghi interessati dalla condotta illecita e dai suoi effetti pregiudizievoli.

La condanna del ripristino allo stato dei luoghi a spese del responsabile costituisce la misura privilegiata che l'organo giudicante deve *ex officio* sempre adottare, tutte le volte in cui ciò sia materialmente possibile, a preferenza della condanna al risarcimento per equivalente pecuniario.

Ciò in deroga a quanto disposto in via generale dall'art. 2058 c.c. che disciplina la reintegrazione in forma specifica come una *facultas* rimessa alla scelta del danneggiato (comma primo) e che consente al giudice di optare comunque per il risarcimento per equivalente nei casi in cui la reintegrazione risulti eccessivamente onerosa per il debitore.

Anche la Cassazione ha ribadito che il ripristino dei luoghi assume posizione dominante tra le forme di tutela predisposte dalla legge 349/86. In particolare, la Corte ha affermato che "poiché dalla condotta dell'agente possono scaturire, e normalmente scaturiscono, oltre ad effetti dannosi istantanei, anche sequele di effetti lesivi permanenti o destinati a rinnovarsi o ad aggravarsi nel tempo futuro, ben si comprende come la condanna al ripristino dei luoghi a spese del responsabile (in questo senso l'ottavo comma dell'art. 18 legge 349/1986) assuma posizione dominante tra le forme risarcitorie, in virtù di deroga al disposto di cui al secondo comma dell'art. 2058 c.c.; e costituisca, pertanto, la misura privilegiata da adottare, sol che sia 'possibile', a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario, in quanto essa sola idonea<sup>17</sup> a sopprimere la fonte della sequela dei danni futuri (a volte di difficile previsione e di ancor di più opinabile quantificazione in termini monetari attuali)".

La misura del ripristino, quale modalità di risarcimento del danno ambientale, ha quindi carattere prioritario rispetto alle altre forme di risarcimento previste dall'art. 18 legge 349/86, nonostante la

---

17 Ancora, Cass., sez. I civ., sent. n. 9211 del 1° settembre 1995, cit.

collocazione formale di tale rimedio in un comma successivo a quello in cui viene previsto il risarcimento per equivalente pecuniario.

Unico limite per l'ammissibilità della misura è data dalla verifica della sua materiale possibilità: l'ordine di ripristino potrà essere dato solo in quanto l'attività che impone sia tecnicamente eseguibile.

Così, il ripristino non sarà ammissibile, in quanto materialmente impossibile, nei casi in cui la condotta abbia provocato effetti irreparabili sulla risorsa naturale come, ad esempio, nell'ipotesi di distruzione di un bene naturale non più ricostruibile (ad es. un tratto di costa o di rilievo montuoso).

Ugualmente, non vi potrà essere una condanna al ripristino in tutti i casi in cui, con il trascorrere del tempo, il danno ambientale sia stato riparato mediante l'eliminazione, da parte delle stesse componenti ambientali danneggiate, degli effetti dannosi provocati dalla condotta illecita.

È ciò che solitamente avviene quando si verificano episodi occasionali di modesta immissione di sostanze tossiche in acqua o in atmosfera, i quali non determinano, di regola, una modificazione permanente della risorsa naturale ma solo una sua alterazione temporanea: cessata l'immissione, il corpo recettore tende autonomamente a ritornare ai livelli normali.

In queste ipotesi un danno ambientale certamente sussiste ma andrà risarcito secondo altre modalità non essendo possibile per il soggetto responsabile procedere al ripristino della risorsa in quanto la stessa si è già autonomamente riparata.

Diversa è l'ipotesi in cui la quantità di sostanza illecitamente immessa nell'ambiente, il tempo in cui si è protratta l'immissione e le caratteristiche tossiche e nocive della stessa, rendano stabile l'inquinamento, ad esempio, dell'ambiente idrico recettore o portino alla contaminazione di altre risorse (sedimenti, ittiofauna ecc.) non facilmente autoriparabili per effetto dei normali processi biologici. In tal caso il ripristino ben può essere ordinato e può<sup>18</sup> persino comprendere, se necessario, l'inibitoria giudiziale della specifica condotta che ha cagionato il danno, specie se la condotta sia ancora in corso o il giudice ritenga probabile la sua reiterazione .

In ogni caso, l'ordine di ripristino impartito dal giudice costituisce, per il suo carattere necessitato in presenza di una possibilità tecnica, una vera e propria misura sanzionatoria diretta a costringere il trasgressore ad un *facere* riparatorio dell'ambiente danneggiato .

---

18 Cass., sez. un., 25 gennaio 1989, n. 440, edita in numerose riviste, tra cui: Corr. giur. 1989, 505; Giust. civ. 1989, 560; Foro amm. 1989, 529 e Riv. giur. amb. 1989, 97. L'obiter dictum, di cui in sentenza, sembra condividere (sia pure con la riserva della concreta possibilità materiale di dar luogo al ripristino) la tesi espressa dalla dottrina prevalente a favore del principio dell'alternatività delle due misure (risarcitoria e ripristinatoria);

cfr. CASTRONOVO, Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile, in Riv. crit. dir. priv. 1987, p. 517 - 518; CENDON, ZIVIZ, L'art. 18 della L. 249/86 nel sistema di responsabilità civile, in Riv. crit. dir. priv. 1987, 542; COMPORTI, La responsabilità per danno ambientale, pp. 275-276.

La natura sanzionatoria dell'ordine di ripristino ambientale è stata affermata anche dal Supremo Collegio, secondo cui, in materia paesaggistica: “[...] l'ordine di rimessione in pristino dello stato originario dei luoghi, disciplinato dall'art. 1 *sexies* legge 8 agosto 1985, n. 431, ha natura di sanzione penale in quanto è applicato dal magistrato ordinario come conseguenza obbligata della sentenza di condanna ed è espressione di un potere non meramente surrogatorio ma primario, esclusivo, autonomo più ampio rispetto a quello della P.A. (che è invece limitato alla demolizione). Detto ordine quindi, pur non essendo inquadrabile negli schemi pregressi, è pur sempre sanzione penale tipica [...]” . Da rilevare che la Corte riconduce il carattere sanzionatorio dell'ordine di ripristino al fatto che esso costituisce ‘conseguenza obbligata della sentenza di condanna’.

E, afferma ancora la Corte: “In tema di smaltimento di rifiuti di cui al DPR 10 settembre 1982, n. 915, l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, a norma dell'art. 18, comma ottavo, legge 8 luglio 1986, n. 349, discende dalla legge ed è perfettamente compatibile con la condanna al risarcimento del danno ambientale e a quello dei danni generici recati ai privati costituitisi parte civile, trattandosi di misure diverse, predisposte a tutela di beni diversi, che ben possono, quindi, essere congiuntamente applicate a carico di una stessa persona: la legge da ultimo citata non esclude ma integra i principi generali dell'ordinamento in materia di danni (artt. 2043 c.c. e 185 c.p.)” .

L'ordine di ripristino di cui al citato art. 18, comma ottavo, legge 349/86, sembra avere, quindi, una natura diversa dal risarcimento del danno ambientale in senso stretto, avente funzione principalmente risarcitoria, in quanto consiste in una prescrizione di carattere prevalentemente sanzionatorio.

<sup>19</sup>Invero, il Legislatore sembra aver individuato un ordine logico-giuridico delle sanzioni civili previste dall'art. 18 della legge 349/86: in primo luogo, il ripristino dei luoghi; in subordine, ove non sia materialmente esempio, ricomprendere anche il profilo del c.d. mancato guadagno, o lucro cessante (artt. 1223 e 2056 c.c.), non essendovi alcun particolare motivo, in tema di protezione ambientale, per ritenere esclusa tale obbligazione di risarcimento.

L'applicabilità della misura del ripristino non fa, inoltre, venir meno il danno derivante dalla temporanea indisponibilità del bene, danno che permane per tutto il tempo necessario ad operare il ripristino integrale del bene stesso. In sostanza, il ripristino non vale a compensare né la perdita di risorsa naturale non più ripristinabile, né quella temporanea che si fosse

---

19 Così, SCHIESARO, Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, cit., pag. 153. Ancora, SCHIESARO, Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, cit., pag. 153. Cass., sez. III pen., sent. 18 marzo 1993, n. 1969. Cass., sez. III pen., sent. 27 giugno 1992, n. 7567.

comunque verificata prima del realizzarsi dei naturali processi di autoriparazione ambientale: tali danni 'residui' andranno comunque risarciti in termini pecuniari. La disciplina del danno ambientale è, quindi, volta in primo luogo ad assicurare la riparazione del danno cagionato all'ambiente, principalmente mediante il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile e in via sussidiaria, o, anche, concorrente, mediante risarcimento dell'equivalente monetario del bene danneggiato.

Ma, proprio per la sua natura mista, anche nelle ipotesi, peraltro più astratte che reali, in cui mediante il ripristino si siano riparate in modo integrale ed immediato tutte le conseguenze dannose per il bene ambientale, rimarrà sempre aperta la possibilità di dar luogo ad una 'sanzione' pecuniaria, ovvero alla condanna al pagamento di una somma di denaro in funzione meramente punitiva.

Il carattere sanzionatorio dell'obbligazione risarcitoria in materia di danno ambientale ha dato adito indottrina ad alcune obiezioni. È stato osservato, infatti, che il profilo sanzionatorio è logicamente incompatibile con il concorrente carattere compensativo (che è invece da commisurare strettamente ad un danno economicamente misurabile); che attribuisce al giudice un potere discrezionale talmente ampio da risultare di fatto insindacabile; che esso, in definitiva, costituisce una misura sanzionatoria che si aggiunge inesorabilmente alle già previste sanzioni penali e amministrative per lo stesso fatto .

In merito si rileva che proprio la natura sanzionatoria della condanna *ex art. 18, ottavo comma, legge 349/86*, distingue tale forma di ripristino da quello disciplinato dal combinato disposto degli artt. 17 e 51-bis DLgs 22/1997, in materia di rifiuti (e dall'analogo art. 58 DLgs 152/99, in materia di acque), oggetto di autonomo e distinto procedimento amministrativo.

La natura chiaramente sanzionatoria della condanna al ripristino disposta dall'art. 18 legge 349/86 consente, inoltre, di respingere alcune recenti interpretazioni dottrinarie volte a limitare l'applicabilità in concreto della norma in esame. Alcuni autori, richiamando in via analogica quanto disposto dall'art. 17 DLgs 22/1997, sesto comma (poi richiamato anche dall'art. 5, comma 1 del decreto ministeriale 471/99), hanno affermato che il giudice nel valutare la possibilità di condannare al ripristino dello stato dei luoghi dovrebbe tener conto anche della sopportabilità economica del costo dell'intervento.

A tale proposito basti evidenziare che, se la sostenibilità dei costi è elemento che può essere utilmente valutato in via amministrativa in sede di determinazione delle misure più idonee per operare il ripristino dei siti inquinati ('con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili', esso non può trovare spazio nella valutazione del giudice che deve pronunciare una condanna in seguito all'accertamento di un fatto-reato. Ancora una volta finalità punitive e finalità ripristinatorie, seppure

apparentemente coincidenti, vanno tenute distinte.<sup>20</sup> Né vale il rinvio all'art. 2058 c.c., che consente al giudice di optare per il risarcimento per equivalente nei casi in cui la reintegrazione risulti eccessivamente onerosa per il debitore, in quanto la specialità dell'art. 18 legge 349/86 non ne consente l'applicazione neppure in via analogica.

In conclusione, e al di là di tutte le questioni esaminate, il potere di disporre il ripristino dello stato dei luoghi è certamente un'importante innovazione introdotta dall'art. 18 nell'ambito dei poteri assegnati al giudice ordinario.

La Cassazione, infatti, aveva tradizionalmente negato che il giudice, di fronte alla lesione di beni come il territorio o l'ambiente, disponesse di poteri ripristinatori. D'altra parte, però, va notato che il Legislatore, già con l'art. 20 lett. c) della legge 47/85 e l'art. 1-*sexies* della legge 431/85 (ora riformulato nell'art. 163 del DLgs 490/99), aveva attribuito all'autorità giudiziaria analoghi poteri ripristinatori, concorrenti e/o autonomi da quelli dell'Amministrazione, rispettivamente a tutela degli interessi urbanistici e paesaggistico ambientali. In questo contesto legislativo, pertanto, il potere ripristinatorio attribuito al giudice ordinario dall'art. 18 legge 349/86 non può più essere considerato uno strumento eccezionale.

## 5. La quantificazione del danno ambientale.

La disciplina in tema di responsabilità per danno ambientale prevede che nei casi in cui non si possa dar corso alla misura privilegiata del risarcimento in forma specifica mediante l'integrale ed immediato ripristino della risorsa danneggiata, il soggetto responsabile sia comunque obbligato al risarcimento del danno cagionato attraverso il pagamento di una somma di denaro corrispondente al valore della risorsa stessa.

Il risarcimento del danno per equivalente monetario, previsto in termini generali dall'art. 2058 c.c., corrisponde al rimborso del valore del bene perduto dal danneggiato all'epoca del fatto illecito attualizzato rispetto alla

---

<sup>20</sup> Vedi in tal senso GIAMPIETRO, Il danno ambientale tra l'art. 18 L. 349/86 e il regime ordinario del codice civile, nota a Cass., sent. 1 settembre 1995, n. 9211, in Giust. civ. 1996, 780.

La legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), in S.O. n. 219 della GU 29 dicembre 2000, n. 302, al comma 9 dell'art. 114, recante la rubrica "Disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale" fornisce l'interpretazione autentica dell'indeterminato concetto di "costi sopportabili" stabilendo che "per costi sopportabili di cui al comma 6 dell'art. 17 del DLgs 22/97 e di cui alla lettera f) e i) del comma 1 dell'art. 2 del DM 471/99, si intendono, con riferimento ad impianti in esercizio, quelli derivanti da una bonifica che non comportino un arresto prolungato delle attività produttive o che comunque non siano sproporzionati rispetto al fatturato annuo prodotto dall'impianto in questione".

svalutazione intervenuta fino alla data della decisione definitiva<sup>21</sup>, oltre al ristoro dell'ulteriore pregiudizio derivante dal ritardo subito nella reintegrazione del proprio patrimonio unitamente alla correlativa perdita di *utilitas* del bene.

In sede di azione di risarcimento del danno ambientale, spetta alla parte danneggiata quantificare, nei termini suddetti, il danno cagionato alla risorsa ambientale compromessa al fine di chiederne l'integrale ristoro.

L'attività di quantificazione del danno subito da una o più componenti ambientali in seguito ad un fatto illecito rappresenta uno dei passaggi più delicati della disciplina prevista dalla legge 349/86.

Il danno ambientale incide, infatti, su beni pubblici indisponibili, aventi spesso valore immateriale (come, ad esempio, nel caso della 'bellezza paesaggistica'), non suscettibili di valutazione pecuniaria secondo i prezzi di mercato, derivando tale parametro dalla appropriabilità e commerciabilità del bene.

Come affermato dalla Corte Costituzionale, con la nota sentenza del 30 dicembre 1987, n. 641, il danno all'ambiente è indubitabilmente di carattere patrimoniale, sebbene lo stesso sia svincolato da una concezione aritmetico - contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione, il deterioramento, l'alterazione o, in genere, la compromissione dello stesso ambiente riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici. La comunità di individui trae dalle risorse naturali un complesso di utilità (alimentari, turistiche, sanitarie, di studio e ricerca) che lo Stato tutela riconoscendo ad esse nella legislazione una particolare protezione.

La tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene 'ambiente'. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta, dunque, ad essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo.

Trattandosi di un bene per sua natura indisponibile e fuori commercio, l'ambiente (inteso sia in senso unitario sia in relazione alle singole risorse di cui si compone), non può essere considerato secondo il suo presunto 'valore di scambio' ma secondo il suo 'valore d'uso', ossia in relazione alla fruibilità del medesimo da parte della collettività.

Inoltre, secondo una ricostruzione ormai classica nella dottrina economica, i benefici che i cittadini possono trarre dalle risorse ambientali derivano non soltanto dal valore d'uso delle Tale ultimo danno, ove si faccia ricorso al criterio degli interessi legali, va determinato computando gli interessi prima sul valore iniziale del bene e poi sui progressivi

---

21 Si veda, in proposito, BALLETTA, Rimessione in pristino dello stato dei luoghi paesisticamente vincolati e demolizione delle opere edilizie abusive: la competenza del pubblico ministero penale nella più recente giurisprudenza, in La Nuova Rassegna, n. 4/1997, 446 e ss.

Sul tema, BALLETTA, PILLON, Il danno ambientale, ed. Simone, 2001, pag. 43 e ss.

adeguamenti del valore stesso corrispondenti alla sopravvenuta inflazione, oppure, in considerazione della difficoltà di fissare dette mutevoli basi di riferimento, utilizzando in via equitativa indici annuali medi di svalutazione, trattandosi di un credito di valore diretto a reintegrare in pieno ed attualmente il patrimonio lesa<sup>22</sup> (risorse stesse, che attengono direttamente all'utilizzazione della risorsa ambientale (come i pesci di un fiume per il pescatore o gli uccelli per il cacciatore), ma anche da 'valori di non uso', che sono quelli che il soggetto attribuisce alla natura (ad esempio, di fronte ad un bel panorama); nonché dai c.d. 'valori di opzione' che gli individui attribuiscono a determinati beni ambientali indipendentemente da una loro utilizzazione, diretta od indiretta, e che derivano dalla consapevolezza di voler mantenere intatto un patrimonio per possibili future utilizzazioni .

In materia di danno ambientale la diminuzione del valore economico dipende, quindi, dalla diminuita utilizzabilità del bene stesso .

In termini di economia ambientale, il danno alle risorse naturali è configurabile come una variazione negativa del flusso di utilità proveniente da un bene a fruizione collettiva, e la sua misura monetaria è pari alla somma capace di fornire un flusso di utilità equivalente. Esso è, dunque, quantificato in termini di 'costo sociale totale'.

Tale valore corrisponde alla diminuzione sofferta dai fruitori del bene danneggiato. L'idea economica di danno è quindi collegata alla ricerca dell'importo monetario capace di compensare i soggetti che lo hanno sofferto, cioè capace di compensare della perdita, della riduzione del flusso di servizi di cui usufruivano prima dell'evento dannoso.

Ma, sulla base di quali elementi è possibile 'misurare' il deterioramento dell'ambiente in termini economici? Che valore dare, ad esempio, al degrado dell'acqua di un fiume in cui siano stati sversati reflui contenenti sostanze tossiche? Quanto valutare la compromissione della salubrità dell'ambiente idrico (ma anche del suolo circostante, della flora e della fauna), alterato dall'immissione illegittima di tali sostanze?

E, ancora, che valore attribuire alla quantità di aria contaminata dalla fuoriuscita di gas tossici da uno stabilimento industriale in occasione di un incidente rilevante?

<sup>23</sup>In termini più propriamente economici, la misura monetaria della variazione del benessere della società a causa di un cambiamento nella risorsa ambientale è definita come Valore Economico Totale (VET).

Considerando che ogni bene ambientale fornisce un insieme di servizi alla società, il VET può essere disaggregato in vari elementi al fine di valutare gli effetti del cambiamento in tutti gli aspetti del benessere che possono essere influenzati dall'esistenza della risorsa. In particolare, il VET può essere suddiviso in: 'valori d'uso', che includono i valori d'uso diretto, intesi come il valore derivante dall'uso della risorsa per fini commerciali o ricreativi, gli usi indiretti, il cui valore è rappresentato dai benefici ricavabili

---

<sup>22</sup> Cass. civ., sentt. n. 6209/90 e n. 3368/90).

<sup>23</sup> BRESSO, Per un'economia ecologica, Roma, 1983, 304.

dalle funzioni fornite dell'ecosistema, e valori d'opzione, che sono riferiti alle somme di denaro che le persone sono disposte a pagare per l'opzione di usare una risorsa nel futuro, e 'valori di non uso', che includono i valori di esistenza, relativi al valore assegnato alle risorse per ragioni morali o altruistiche e quindi non legate ad un uso corrente o futuro delle stesse, e i valori di lascito che indicano la propensione a pagare per assicurare agli eredi l'uso futuro delle risorse.

A nulla vale il richiamo ai rimedi tradizionali che riguardano, da un lato, la fattispecie dei danni alla persona (si pensi, ad esempio, alle conseguenze sulla salute umana derivanti dall'inalazione di sostanze tossiche emesse in atmosfera) e, dall'altro, la fattispecie delle lesioni alla proprietà o ad altri interessi di tipi economico: in tali situazioni, che ricevono autonoma tutela da parte dell'ordinamento giuridico, il bene ambiente non viene tutelato in quanto tale ma solo indirettamente in quanto dal fatto illecito produttivo di danno ambientale siano derivati danni anche alle persone o, eventualmente, alla proprietà.

Il bene ambiente, inteso sia in senso unitario sia in relazione alle singole risorse che lo compongono, è autonomo e, come tale, va tutelato in via diretta secondo quanto previsto dall'art. 18 legge 349/86.

Si sottolinea, inoltre, che fra le voci di danno, il valore della 'salubrità ambientale' costituisce autonomo e distinto profilo della nozione di ambiente che si aggiunge (e che deve essere tutelato autonomamente rispetto) alle singole componenti ambientali.

Pertanto, nei casi di inquinamento ambientale, qualora, oltre al superamento dei limiti previsti dalla legge, si verifichi anche una compromissione delle risorse naturali tale da pregiudicarne la salubrità con conseguente messa in pericolo della salute degli individui che vi si trovino esposti, il danno risarcibile sarà necessariamente più elevato.

Si pensi ad un caso di disastro ambientale quale quello avvenuto nella zona di Seveso in seguito al grave incidente verificatosi presso lo stabilimento dell'ICMESA, che ha visto gravemente compromessa la salubrità di tutte le componenti dell'ambiente circostante. In relazione ad episodi di tale portata il risarcimento del danno ambientale dovrà comprendere non solo quello relativo all'alterazione delle singole risorse naturali di per sé considerate (aria, acqua, suolo, falde), ma anche quello, certamente più elevato, inerente al pregiudizio alla salute (inteso quale benessere fisiopsichico) dei soggetti esposti derivato dalla situazione di compromissione della salubrità ambientale .

<sup>24</sup> Nei casi di inquinamento delle risorse naturali quali aria e acqua si pongono, inoltre, ulteriori questioni. Tali risorse, infatti, tendono

---

<sup>24</sup> Vedi, per la nozione di 'salubrità ambientale': Cass., sez. un., sent. 6 ottobre 1979, n. 1572, in Foro It., I, 1979. Cfr. con il contenuto della definizione di 'salute pubblica' che si ricava dal combinato disposto dell'art. 5 DPCM 27 dicembre 1988 (Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale ai sensi dell'art. 6 della legge 349/86) e dell'allegato I al citato DPCM punto 2, lett. f. In relazione a tale evento la Cassazione ha addirittura riconosciuto a quanti abitavano e/o lavoravano nella zona del disastro, e abbiano provato in concreto di



naturalmente ad autoripristinarsi, in periodi temporali più o meno lunghi, mediante fenomeni di diluizione e dispersione delle sostanze contaminate.

In simili casi, ai fini della quantificazione economica del danno, andrà calcolato il pregiudizio arrecato dal temporaneo peggioramento delle qualità delle risorse stesse, operazione resa ancora più complessa dalla obiettiva difficoltà di attribuire un valore economico a beni che sono per loro natura fuori mercato.

Non può, peraltro, essere posto in dubbio che, anche ove fosse possibile dimostrare l'avvenuto integrale ripristino di tutte le componenti naturali (acqua, suolo, flora e fauna) interessate, ad esempio, dalla contaminazione di un corpo idrico (fiume, lago, laguna, mare) per effetto dello sversamento di sostanze tossiche, sussisterebbe comunque un danno ambientale risarcibile *ex art.* 18 legge 349/86, in seguito al certo ed incontestabile peggioramento della qualità di dette risorse per effetto dell'immissione illegittima di agenti inquinanti, peggioramento protrattosi per tutto il periodo di tempo necessario per il compimento dei processi di naturale autoriparazione ambientale.

Nonostante le evidenziate difficoltà, la normativa vigente in materia di danno ambientale non fornisce alcun elemento utile ai fini della corretta valutazione e quantificazione del danno all'ambiente. A differenza di quanto accade in altri paesi, mancano, infatti, a livello legislativo norme e criteri che guidino l'interprete nell'operazione di determinazione del *quantum* di danno risarcibile.

Già in passato dottrina e giurisprudenza avevano avvertito l'esigenza di elaborare criteri per la valutazione di alcune tipologie di danno di difficile quantificazione (come il danno biologico), al fine di mettere a disposizione del giudice gli strumenti necessari per effettuare una valutazione e quantificazione del danno alla persona il più possibile certa ed oggettiva<sup>25</sup>.

---

avere subito un turbamento psichico (sofferenze e patemi d'animo) di natura transitoria a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti ed alle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita, il risarcimento del 'danno morale soggettivo' anche in via autonoma rispetto all'eventuale presenza di una lesione all'integrità psico-fisica (danno biologico) o di altro evento produttivo di danno patrimoniale, sul presupposto che il reato di disastro colposo (art. 449 c.p.) abbia natura plurioffensiva e comporti, quindi, oltre all'offesa all'ambiente ed alla pubblica incolumità, anche l'offesa ai singoli, pregiudicati nella loro sfera individuale (Cass, sez. un. civ., sent. 21 febbraio 2002, n. 2515 – Pres. Marvulli, Rel. Varrone, P.G. Maccarone).

25 Si veda, ad esempio, POZZO, La determinazione del 'quantum' del danno ambientale nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti, in *Quadr.*, 1990, 324. Negli Stati Uniti, in particolare, il 'Department of the Interiors' ha messo a punto, a metà degli anni 80, alcuni criteri per la quantificazione del danno ambientale relativamente a quei beni considerati 'public goods'. Nell'ambito di tali procedure, sono stati individuati specifici criteri per la quantificazione di beni privi di un prezzo di mercato: a) 'Travel Cost Analysis'; b) 'Hedonic Pricing'; c) 'Contingent Valuation'. Il metodo del 'Travel Cost Analysis' si propone di misurare il costo del bene ambientale danneggiato mediante la creazione di un mercato artificiale del bene stesso, utilizzando il concetto di 'disponibilità a pagare' ('willingness to pay'), che consiste nell'ammontare di denaro che un soggetto è disposto a pagare per un

In tema di danno biologico, ad esempio, l'iniziativa è partita dai giudici di merito chiamati a liquidare i danni alla persona, i quali, in assenza di criteri prefissati dal Legislatore e utilizzando, quale base di calcolo per l'individuazione del c.d. valore-punto, i precedenti giurisprudenziali in tema di piccole invalidità, hanno messo a punto un vero e proprio sistema di tipo tabellare.

Tale metodo di calcolo ha incontrato notevole favore, tanto da essere successivamente avallato anche dalla Corte di legittimità. Tuttavia, poiché, in sostanza, ogni tribunale aveva finito con l'adottare criteri autonomi, il Legislatore, al fine di evitare disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente analoghe, è di recente intervenuto fissando i criteri e le misure in base ai quali effettuare il calcolo per il risarcimento dei danni alla persona. In materia di danno biologico, il Legislatore ha, quindi, individuato, ai fini della quantificazione del danno alla persona, un meccanismo di tipo tabellare ritenendolo rispondente alle esigenze di certezza e di uguaglianza costituzionalmente garantite. Con riferimento alla disciplina in tema di danno ambientale, mancano, invece, a livello normativo indicazioni e criteri per consentire agli operatori di effettuare la quantificazione dei danni arrecati all'ambiente. A riguardo si ritiene tuttavia che, data l'estrema varietà degli eventi di danno che possono interessare l'ambiente e la pressoché infinita serie di variabili che possono intervenire nella causazione dell'evento stesso (aggravandolo o riducendolo) e che lo rendono in ogni caso assolutamente unico ed irripetibile, difficilmente si potrà pervenire alla messa a punto di un sistema di tipo tabellare quale quello adottato in materia di danno biologico.

In attesa che il Legislatore si pronunci sul punto, l'unico strumento per la quantificazione del danno all'ambiente resta la consulenza tecnica, attraverso la quale è possibile, in relazione al caso concreto, portare all'attenzione del giudice tutti gli elementi di valutazione di volta in volta presenti.

<sup>26</sup>La consulenza tecnica, che può essere di parte (ovvero conferita dal pubblico ministero, dalla parte civile o dalla difesa dell'imputato) o d'ufficio

---

bene, pur di non fare a meno di esso, sempre mantenendo lo stesso livello di utilità che possedeva prima di ricevere il bene. Con il metodo degli 'Hedonic Pricing' si vuole, invece, calcolare il valore di risorse prive di mercato ricavandolo indirettamente dal prezzo di mercato di un altro bene, sul presupposto che vi sono beni che nel loro prezzo incorporano anche quello di altri (ad esempio, il prezzo di una casa potrebbe incorporare il prezzo dell'aria pulita o della spiaggia vicino alla quale è situata, e così via). Il metodo della 'Contingent Valuation', infine, cerca di creare un mercato ipotetico – ma diretto – del bene cui si vuole dare un valore: al consumatore, attraverso l'impiego di questionari appositamente redatti, viene chiesto qual è la sua 'disponibilità a pagare' quel determinato bene, il risultato finale si basa sulle risposte che danno i potenziali consumatori del bene ambiente.

<sup>26</sup> Cfr., tra le altre, Cass., sez. III civ., sent. 25 maggio 2000, n. 6873.

Con legge 5 marzo 2001, n. 57, il Legislatore è intervenuto a riordinare l'intera materia del danno biologico, stabilendo all'art. 5, secondo comma, i criteri e le misure in base ai quali effettuare il calcolo per il risarcimento dei danni alla persona, prefissando i valori-punto ed i coefficienti di abbattimento per l'età cui fare riferimento per calcolare il danno. Il metodo tabellare è basato sul sistema a

(ovvero su incarico del giudice), è disposta quando occorre svolgere indagini o acquisire dati o valutazioni che richiedono specifiche competenze tecniche o scientifiche.

Tale mezzo istruttorio, che non è normalmente strumento di prova, ma metodo di valutazione – sotto il profilo tecnico-scientifico – di dati già acquisiti al processo, può diventare (soprattutto qualora si tratti di consulenza disposta dal giudice) vero e proprio strumento probatorio nei casi in cui, come quelli aventi ad oggetto la lesione di beni di natura ambientale, i dati costituenti l'oggetto della prova invocata non siano percepibili, per la loro intrinseca natura, dall'uomo di normale esperienza e diligenza e debbano perciò essere rilevati con l'ausilio di particolari strumentazioni e/o di particolari cognizioni dal consulente tecnico, il quale in tal caso adempie la duplice funzione di individuare e valutare l'oggetto della prova

Sempre più spesso nei procedimenti penali, come anche in quelli civili, in materia ambientale si ricorre all'ausilio della consulenza tecnica. Vorremmo sottolineare questo importante ruolo nei casi esaminati nel data bases. Anzi, accade assai di frequente che nel corso dell'istruttoria dibattimentale siano prodotte più consulenze: quella del pubblico ministero, volta a provare i fatti di causa, quella della parte civile, contenente la valutazione e quantificazione in termini monetari del danno patito, quella della difesa dell'imputato, volta a contestare la tesi accusatoria e le determinazioni risarcitorie.

Il giudice si trova, quindi, a dover valutare varie ricostruzioni dell'evento di danno, ciascuna basata su diverse metodologie e, questo è certo, con differenti risultati: la decisione finale sarà determinata dall'accoglimento dell'una o dell'altra tesi. La banca dati esaminerà questi aspetti rilevanti, cercando di creare un collegamento tra i diversi casi esaminati.

Diventa, quindi, assai rilevante la scelta, da parte del consulente tecnico, dei metodi di valutazione e di quantificazione di cui avvalersi in riferimento al caso concreto: tanto più oggettivi e puntuali saranno i criteri utilizzati tanto più 'credibile' ed utile sarà il risultato ottenuto.

La scelta delle migliori tecniche di valutazione per la quantificazione del danno ambientale deve essere, innanzitutto, valutata caso per caso, dal momento che la validità della valutazione economica dipende in massima parte dalla corretta individuazione degli elementi presenti nella situazione di fatto su cui basare le proprie valutazioni.

---

punto variabile che tiene conto del fattore età e della percentuale di invalidità accertata. Infatti, spesso la menomazione viene quantificata dal medico in termini di percentuale di invalidità (invalidità intesa come incapacità psicofisica di attendere alle normali attività della vita quotidiana): la tabella, tenendo conto del grado di invalidità e dell'età dell'individuo, indica una cifra che può venire considerata come base di partenza per quantificare il *quantum* del risarcimento. Naturalmente la tabella non deve essere intesa quale parametro inderogabile, dovendosi viceversa ritenere immutato il potere dovere del giudice di discostarsene ogniqualvolta lo richiedano le esigenze del caso concreto, come previsto dallo stesso Legislatore nella normativa richiamata. Vedi in tal senso, Cass. 26 agosto 1985, n. 4533, e 30 gennaio 1985, n. 622

Il consulente tecnico deve, inoltre, tenere conto dei limiti oggettivi imposti dal caso concreto sottoposto al suo esame: la mancanza di dati sufficienti per l'applicazione della metodologia<sup>27</sup> prescelta, la distanza nel tempo dell'evento di danno, i limiti temporali ed economici, e così via. Tutti questi potranno trasformarsi in importanti indicatori per la valutazione del danno.

Molto importante da approfondire l'esame delle tecniche proposte dalla letteratura economica per la valutazione dei danni ambientali, per i risultati del lavoro di stima dei danni ambientali (ma anche patrimoniali e non patrimoniali). L'esempio relativo alla vicenda processuale che ha visto imputati i responsabili dell'impianto Petrolchimico di Porto Marghera per numerosi reati di natura ambientale rappresenta uno dei primi casi in Italia – certamente il più complesso, vista la durata delle condotte e la pluralità degli eventi di danno oltre alla molteplicità delle risorse danneggiate – di quantificazione analitica del danno all'ambiente.

## Bibliografia

Casson, F. (2007) *La fabbrica dei veleni*, Milano, Sperling & Kupfer.

Benatelli, N., Favarato, G., Trevisan, E. (2002), *Processo a Marghera : l'inchiesta sul Petrolchimico, il CVM e le morti degli operai : storia di una tragedia umana e ambientale Portogruaro! : Nuova dimensione.*

Montanari, P. (2001) *Le donne nella difesa dell'ambiente*. Molfetta, La Meridiana

Montanari, P. ( 2016) *Fonti di informazione ambientale. Itinerari didattici*, Milano, Booksprint edizioni

Postiglione, A: (2002) *La giustizia ecologica nel mondo*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato: Disponibile online sul sito della Fondazione ICFE

Schiesaro, G. ( 2011) *L'umanità vittima dei crimini ambientali: danno, percezione, rimedi*. Milano, Viator

## RISOLUZIONE FINALE



I partecipanti al Convegno Nazionale sul “Clima, biodiversità e territorio italiano” del 23 Aprile 2016, promosso dalla Fondazione ICEF

ADOTTANO

Per acclamazione la seguente

Risoluzione Finale

### **1. Ringraziano l'Abbazia di Montecassino**

per la cortese ospitalità offerta al convegno e per l'occasione data ai partecipanti di godere personalmente della pace, della bellezza culturale e paesaggistica della sede e del luogo, caro a San Benedetto.

Questa grande figura è stata giustamente proclamata “Patrono d'Europa”, perché in un'epoca di transizione molto dura e difficile, pose le basi di una nuova identità europea, basata sull'equilibrio e la forza di due valori, riassunti nella regola “*Ora et Labora*”.

I partecipanti al Convegno riconoscono il valore “ecologico” ancora attuale di questa regola, considerando l'apporto dei monaci benedettini nella cura della terra e delle sue risorse in ogni angolo d'Europa e la funzione di conservazione dei tesori del mondo classico, nonché il ruolo di aggregazione e sviluppo economico e sociale delle comunità locali interessate.

Il ruolo positivo ecologico della religione cristiana, sviluppato poi da San Francesco, è stato riassunto recentemente in modo formale e specifico nell'enciclica “*Laudato Si*” del 2015 di Papa Francesco, in uno spirito di collaborazione e dialogo positivo con le altre religioni e questo è giudicato importante per la salvaguardia dell'ambiente comune.

### **2. Ringraziano il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella**

per l'apprezzamento dell'iniziativa ed il saluto ai partecipanti contenuti nel Suo Messaggio. Egli non si è limitato ai saluti ed agli auguri ma è entrato nel merito dei temi del Convegno, cogliendo il legame tra problematiche generali su clima e biodiversità nella dimensione sovranazionale ed il territorio italiano di riferimento ed incoraggiando la Fondazione ICEF a continuare gli sforzi per favorire una cooperazione attiva degli Stati che dia luogo ad “un vero e proprio ordinamento globale” di giustizia, che assicuri “un futuro al Pianeta”.

(Il Testo integrale è nel volume)

### 3. Ricordano Giovanni Conso, Presidente Onorario Fondazione ICEF

con sincera ammirazione e gratitudine, uomo buono e di profonda umanità e cultura, soprattutto per il "servizio" reso alla giustizia e per la sua alta capacità di visione ed anticipazione culturale.

In ogni ruolo ricoperto (Ministro della Giustizia, Presidente della Corte Costituzionale, Presidente Accademia Nazionale dei Lincei, Professore universitario di diritto e procedura penale, Presidente SIOI) si distinse per l'alto senso dello Stato e la forte etica pubblica, come sottolineato autorevolmente dai Rappresentanti di queste alte Istituzioni.

Egli considerava il diritto una garanzia essenziale dei diritti umani (compreso il diritto umano all'ambiente) a tutti i livelli.

Infatti presiedette autorevolmente nel 1998 la Conferenza ONU presso la FAO, per l'approvazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, competente in materia di Crimini di Guerra e di Crimini contro l'Umanità.

Egli - in qualità di Presidente Onorario- incoraggiò la Fondazione ICEF, già esistente dal 1992, anno della Conferenza ONU di Rio de Janeiro su sviluppo e ambiente, a continuare gli sforzi diretti alla creazione di una Corte Internazionale dell'Ambiente, a garanzia di questo nuovo valore umano in sede Internazionale.<sup>1</sup>

---

1 La Fondazione ICEF era stata costituita con Atto Pubblico in data 22 Maggio 1992, in vista della Conferenza ONU di Rio de Janeiro (REP. 28439 RACC. 6027 Atto Notaio Prof. Carlo Antonio Trojani, 22 Maggio 1992), per consentire la presentazione del progetto della creazione di una Corte Internazionale per l'Ambiente alla Conferenza ONU sopra citata, come di fatto avvenne.

Il Presidente Conso assunse la Presidenza onoraria della Fondazione ICEF nel 2003 (Atto Notaio Prof. Carlo Antonio Trojani, 11 Luglio 2003, Repertorio 61166: Raccolta 10410 ).

Deve sottolinearsi che per circa dieci anni aveva operato con continuità nella Corte di Cassazione Italiana una Segreteria scientifica, per la promozione del Tribunale Internazionale dell'Ambiente presso l'ONU, come da decreto del compianto primo presidente Antonio Brancaccio, del 24 Settembre 1991, a dimostrazione di un interesse anche istituzionale al Progetto di Giustizia internazionale per l'Ambiente.

La Magistratura Italiana manifestò ancor più autorevolmente il suo interesse alla dimensione giuridica internazionale dell'ambiente, ospitando presso il Consiglio Superiore della Magistratura in Roma, una Conferenza Internazionale di grandissima importanza con i rappresentanti delle Corti Supreme dei vari continenti (9-10 Maggio 2003). Tale Conferenza, favorita e presieduta da Giovanni Conso, ebbe ad oggetto la discussione su un ruolo più forte dei giudici per l'applicazione del diritto ambientale e la creazione di Forum di giudici per l'ambiente, a cominciare dall'Europa. La Fondazione ICEF si rese promotrice dell'iniziativa che ebbe il sostegno dell'UNEP e di vari organismi internazionali e comunitari. Il Presidente Conso ricoprì la presidenza della Conferenza di Ostia Antica il 27-28 Maggio 2005 organizzata dall'ICEF e dal Forum Europeo dei Giudici per l'Ambiente. Tale Conferenza ebbe ad oggetto la nuova direttiva CE su danno ambientale (2004/35/CE).



#### 4. Condividono la Visione in tema di Protezione della Natura del Grande Filosofo Jacques Maritain

Nel messaggio inviato da Padre Gennaro Giuseppe Curcio, Segretario Generale dell'Istituto Internazionale Jacques Maritain, si sottolinea che nella multiforme ricerca di Maritain è ben presente il problema dell'ambiente e della responsabilità dell'uomo per conservarlo.

Alla radice della filosofia della natura, sta il concetto di creazione, per cui l'uomo non è il proprietario della natura ma solo il suo amministratore, che deve rispettare ed integrare le leggi naturali e non stravolgerle o pretendere di sostituirle.

Per Maritain l'uomo è responsabile della integrità della natura non solo rispetto a se stesso o alla società, ma anche rispetto a Dio Creatore.

Il contributo dell'Istituto Jacques Maritain, sottolinea, quindi, che il pensiero del filosofo francese può dare un significativo apporto anche relativamente alle problematiche legate al mutamento climatico e alla biodiversità.

L'Istituto Maritain ritiene, che l'importante Convegno nella prestigiosa Sede di Montecassino, promosso dalla Fondazione ICEF (International Court of the Environment Foundation), nella persona del Prof. Postiglione in qualità di Direttore, sia stata l'occasione preziosa per un confronto costruttivo tra le diverse esperienze sia personali che di enti che operano sul territorio per individuare nuove strategie di intervento per la tutela dell'Ambiente ed è disponibile a sostenere questa linea per il futuro in una proficua cooperazione anche a livello internazionale.

---

Il Presidente Conso favorì vari incontri di studio presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, di cui era Presidente. Questa prestigiosa istituzione il 21-24 Aprile 1989 aveva già accolto il primo incontro internazionale sulla promozione di una Corte Internazionale per l'Ambiente presso l'ONU, con il patrocinio di Edoardo Amaldi e del Presidente della Corte Suprema di Cassazione Italiana.

Il Presidente Conso, insieme con il Prof Mario Pavan, già Ministro per l'Ambiente e membro autorevole del Comitato Scientifico ICEF, favorì la realizzazione di una Conferenza nel 2007 sull'ecosistema Mediterraneo-Mar Nero in Venezia, patrocinata dall'UNEP.

Il Presidente Conso sempre con continuità di impegno presiedette nella sede del Ministero degli affari Esteri la Conferenza Internazionale "*Global Environmental Governance*" in data 20.21 Maggio 2010, che ebbe il patrocinio del Ministero degli Affari Esteri ed una straordinaria presenza di Governi, istituzioni ed organizzazioni internazionali, giudici ed esperti.

Il presidente Conso da ultimo presiedette in Campidoglio una nuova conferenza immediatamente prima della conferenza ONU Rio +20 nel 2012, avente ad oggetto "Il ruolo dell'Italia prima e dopo Rio+20": l'idea di una giustizia internazionale per l'ambiente veniva riproposta da rappresentanti del Parlamento Europeo, della Corte Penale Internazionale e per l'Italia da autorevoli rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Ambiente, del Territorio e del Mare, di vari organismi ed ONG.

## 5. Ritenuto in via generale:

che la comunità umana, in un mondo oramai globalizzato, deve poter guardare avanti con fiducia, consolidando la reciproca collaborazione di tutti i popoli nel segno della pace e di una nuova solidarietà;

che è motivo di fiducia constatare la comune preoccupazione per l'ambiente, divenuto ormai elemento unificante nella cultura e sensibilità di tutti i popoli, interessati alla continuità e sostenibilità della vita dell'unico ecosistema vivente terrestre, anche per le future generazioni;

che, a fronte di alcune sfide globali incombenti, la salvaguardia dell'ambiente è percepita ora come un'assoluta priorità a tutti i livelli e che ad essa deve essere subordinato lo stesso sviluppo economico sociale nel segno della sostenibilità;

che il carattere non illimitato delle risorse naturali ed ambientali impone ormai, ad ogni livello, l'ineludibile esigenza di ottimizzarne lo sfruttamento, negli stretti termini consentiti dall'ordinamento giuridico, impedendone il consumo illegittimo attraverso un'efficace sorveglianza accompagnata dall'inderogabile confisca dei profitti illeciti ai danni dei trasgressori;

che il fondamentale principio "*chi inquina paga*" deve, pertanto, permeare gli ordinamenti giuridici nazionali, cominciando ad avere applicazione diffusa ed omogenea tra gli Stati ed all'interno degli stessi, evitando il formarsi di zone di privilegio economico fondato sulla lesione del diritto collettivo alla tutela delle risorse ambientali;

che l'attività di riparazione ambientale a spese dei trasgressori può offrire - come vicende virtuose italiane hanno pur dimostrato - oltre al ripristino della qualità delle risorse naturali indispensabili alla vita, un irrinunciabile fattore di crescita e di sviluppo economico nelle aree danneggiate, grazie agli importanti investimenti che la Pubblica Amministrazione potrebbe effettuare a tal fine utilizzando le risorse dei patrimoni confiscati o comunque legalmente sottratti agli inquinatori;

che l'attuale modello di produzione e consumo, fondato in buona parte sulle energie di origine fossile e purtroppo ancora sull'accaparramento di risorse dei paesi meno sviluppati, non assicura equità e giustizia ed è causa della stessa crisi dell'economia globale e di molteplici conflitti diffusi in molte aree del pianeta;

che la crisi economica globale, collegata alla finanza (come provano i recenti scandali dei paradisi fiscali che mortificano la stessa idea di giustizia ed equità) ed al commercio internazionale si accompagna significativamente alla crisi ecologica e sociale, perché manca un quadro

stabile e condiviso di "governance", che assicuri il necessario equilibrio ed il rispetto delle regole;

che le stesse grandi istituzioni internazionali come l'ONU e continentali come l'UE, sono colpite dalla crisi per l'incapacità di progredire politicamente nel segno dell'integrazione ulteriore e per l'incapacità di prevenire e risolvere conflitti etnici, economici, sociali, culturali e religiosi e regolare la grande sfida delle migrazioni di popoli in atto;

che proprio nelle fasi di passaggio più difficili della storia, come quella che stiamo vivendo, occorre fare appello alle energie positive della società civile, della cultura e della scienza, suscitando nuovi leader capaci di dire e testimoniare la verità dei grandi valori umani comuni, rilanciando con forza le istituzioni di cui tutti abbiamo bisogno nel segno della effettività, trasparenza e democraticità;

che l'albero dei diritti umani, per consolidarsi, ha bisogno anche dei doveri, soprattutto se i diritti sono intesi anche in Occidente da vasti settori in senso troppo libertario, consumistico ed individualistico;

che per la reale attuazione dei diritti umani di terza generazione (pace, sviluppo ,ambiente) è necessaria una maggiore solidarietà non solo etica ma giuridica e politica degli Stati, dei Popoli e della Comunità internazionale nel suo insieme ed un quadro più chiaro e forte di sicurezza sotto l'egida delle N.U. contro il terrorismo;

che un'etica pubblica condivisa esigente e solidale è necessaria per una nuova economia "positiva", che guardi al medio e lungo periodo per assicurare uno sviluppo integrale umano veramente compatibile con l'ambiente comune, una "economia circolare", come raccomandato anche dalla UE (Doc. Commissione 2\7\2014), che consenta il riutilizzo delle risorse, la loro re-immissione nel ciclo produttivo invece della collocazione in discariche come rifiuti, ed abbandoni, in un tempo certo, l'utilizzo di energie climalteranti;

che l'attenzione va ora rivolta davvero alla sostenibilità della vita sulla terra ed alla salvaguardia delle future generazioni;

che costituisce motivo di soddisfazione l'interesse crescente del mondo scientifico e della dottrina giuridica per nuove categorie: beni comuni, patrimoni comuni dell'umanità, equità e giustizia tra generazioni presenti e future, valore non solo delle singole specie, ma degli ecosistemi, valore supremo dell'ecosistema vivente terrestre, filosofia dei doveri comuni...;

che in Italia è avvertita una esigenza impellente di predisporre e realizzare un Piano Nazionale di Ricerca Ambientale che non è stato più messo in opera dagli anni 70 del secolo scorso ad oggi;

che le nuove tecnologie sono molto importanti ed utili anche per la protezione dell'ambiente se inquadrate in una cultura della responsabilità.

## In tema di mutamento climatico

*Salutano* con favore l'Accordo di Parigi sul clima elaborato dalla ventunesima Conferenza della Parti (COP 21) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (30 Novembre – 12 Dicembre 2015), pur sottolineandone alcune criticità:

- il ritardo dei Governi nella attuazione universale della Convenzione
- ben venti riunioni delle Parti senza politiche nazionali adeguate, nonostante le continue e robuste acquisizioni del mondo scientifico ( vedi ora V Rapporto IPCC-ONU del 2014 particolarmente allarmante).

Era lecito attendersi da Parigi, tra l'altro, che venisse affrontato in modo palese il problema della cessazione della produzione e ricerca di fonti energetiche fossili (o almeno quello di una data certa della fine dell'impiego di tali energie), poiché l'estrazione di queste energie dal sottosuolo o dal mare inevitabilmente comporta il loro consumo e, coerentemente, che fosse ribadito con forza l'invito e un forte stimolo al raggiungimento di una *carbon neutrality*. Così non è stato.

Preoccupati degli impatti molto consistenti e accelerati del mutamento climatico sugli ecosistemi, con effetti negativi certi sulla salute umana e su tutte le risorse naturali, i partecipanti al Convegno denunciano con forza questa ambiguità di fondo dei Governi, incoraggiandoli tuttavia ad adottare con urgenza le necessarie politiche per far fronte alla sfida, indicando un arco temporale certo e ragionevole di transizione, necessario anche per le necessarie nuove scelte economiche.

Chiedono al Parlamento Italiano, al Governo ed alle altre Istituzioni del nostro Paese di impegnarsi per adottare ed attuare al più presto un Piano nazionale di Adattamento al Mutamento Climatico, come già avvenuto in molti Paesi Europei, con indicazioni precise delle azioni e dei tempi di attuazione, partendo dai settori e dalle risorse maggiormente a rischio. Questo piano è urgente e necessario, tenuto conto della particolare vulnerabilità dell'Italia, per la sua recente formazione geologica e la sua posizione nel Mediterraneo. Un Piano concreto che rispecchi il territorio reale.

*Individuano* come prioritaria la cessazione di agevolazioni per la ricerca e l'utilizzo di energie di origine fossile

*Domandano* un Piano per lo sviluppo delle energie rinnovabili legato alla nuova economia sul territorio ed una politica di sostegno trasparente e che dia risultati di medio e lungo periodo

Nello stesso tempo *auspicano* che, in base alle leggi vigenti, siano fatte valere le eventuali responsabilità di quanti, trasgredendo la normativa a protezione dell'aria, abbiano di fatto concorso a determinare, per la loro quota, un cambiamento climatico ai danni della collettività.

I partecipanti al Convegno, infine, chiedono al Governo di far conoscere ai cittadini, con tutti gli strumenti disponibili e con continuità e completezza, qual è lo stato delle conoscenze riguardo ai cambiamenti climatici nel nostro Paese, come realmente evolve la situazione degli impatti sul territorio e come si deve collaborare insieme per far fronte alla sfida comune.

### **In tema di Biodiversità**

Chiedono al Governo Italiano uno sforzo straordinario per assicurare, con nuovi strumenti normativi ed adeguata pianificazione, l'adozione di un Piano Nazionale conseguente ad una vera Strategia Nazionale per la Protezione della Biodiversità, dando priorità alla protezione della natura, sia per i servizi che essa già arreca, sia per assicurare le funzioni di assorbimento dei gas ad effetto serra, fondamentali per gli equilibri del clima terrestre.

In particolare, domandano al Parlamento ed al Governo:

- di rafforzare la rete di tutte le aree sottoposte al regime di tutela su tutto il territorio nazionale (Alpi, Appennini, Pianure, Coste, Isole, Mare) assicurando le risorse per la corretta gestione;
- di introdurre un Protocollo alla buona Convenzione sulle Alpi più avanzato in tema di natura;
- di incoraggiare le associazioni impegnate da anni nel settore della protezione della Natura, per la costituzione di nuove aree protette;
- di individuare e proteggere nella forma più opportuna (comprese nuove misure legislative) tutta la biodiversità terrestre italiana, [consentendo solo gli usi compatibili] dovunque essa si trovi, anche quella diffusa nelle campagne, pianure, coste, colline, montagne e non solo quella "insularmente" protetta ora con i Parchi Nazionali, Regionali e con gli Habitat e Siti di Interesse Comunitario;
- di creare corridoi naturali tra le varie aree protette;

- di non svuotare la normativa di tutela degli Habitat, escludendo dalla valutazione di incidenza i Progetti: il controllo non può riguardare solo i Piani in via generale, ma deve comprendere anche i singoli Progetti sul territorio specifico, come impone la normativa comunitaria;
- di salvaguardare quella parte importante del territorio nazionale coperta dagli usi civici e proprietà collettive per la sua alta funzione sociale e di conservazione dell'ambiente; di approvare con sollecitudine il disegno di legge Pagliari, Astorre, Dirindin, Palermo, n. 968, recante Norme in materia di domini collettivi, comunicato alla Presidenza del Senato il 24 luglio 2013, e già esaminato dalle Commissioni II Legislativa e XIII Ambiente;
- di assicurare il deflusso minimo ecologico di fiumi e torrenti;
- di proteggere in modo particolare le foci fluviali e le lagune deltizie;
- di favorire la creazione di nuove zone umide e nuovi habitat e siti di tutela comunitaria;
- di ridurre i contaminanti in tutte le loro forme;
- di introdurre limiti più certi alla caccia nei tempi e modi, con una regolamentazione più severa;
- di allargare lo spazio di protezione per ragioni ecologiche lungo tutte le coste del Paese;
- di proteggere in modo più ampio e coordinato la biodiversità marina, anche oltre lo spazio del mare territoriale di 12 miglia, non solo per assicurare risorse ecologiche, ma anche economiche (la riproduzione ittica e l'acquacoltura);
- di sperimentare ulteriori forme di cooperazione con gli altri Paesi del Mediterraneo e del Mar Nero (considerato come ecosistema unitario) compresa la protezione dell'Adriatico nella sua unità ecologica e del Tirreno nella sua unità ecologica, oltre le lodevoli misure già attuate (Parco delle Bocche di Bonifacio, Santuario dei Cetacei del Nord Tirreno);
- di proibire in via permanente o per lunghi periodi alcune forme di pesca (aree marine protette, zone di tutela ecologica, zone chiuse alla pesca, etc.);
- di non autorizzare nuove trivellazioni in Adriatico, mare di particolare vulnerabilità, considerando con rispetto l'orientamento dei cittadini e favorendo la loro partecipazione.

### **In tema di tutela delle risorse idriche**

Considerano l'acqua, compresa quella dei mari, come un "diritto umano" specifico da inquadrare tra gli altri diritti umani e domandano una difesa sia nazionale che internazionale, anche con nuovi e più efficaci strumenti giuridici.

Domandano al Governo Italiano di favorire la realizzazione di una Strategia Internazionale ed Italiana relativa alla difesa, preservazione ed accessibilità

della risorsa acqua, essenziale per la vita che abbia come obiettivo, in particolare, di:

- assicurare il riciclo e il riuso dell'acqua;
- ridurre le perdite e gli sprechi;
- rendere più razionali i sistemi irrigui;
- assicurare il risparmio idrico nelle costruzioni;
- prestare particolare cura delle acque sotterranee, arrestando il sovra sfruttamento degli acquiferi;
- di assicurare il deflusso minimo ecologico di fiumi e torrenti;
- assicurare una quantità minima di acqua ad ogni persona per uso personale e domestico;
- garantire ad ogni persona l'accesso all'acqua e ad una qualità accettabile;
- assicurare la azionabilità di questo diritto umano fondamentale

Condividono l'appello del Comitato Italiano del "Contratto Mondiale dell'Acqua" e chiedono al Governo Italiano ogni opportuno sostegno per coagulare a livello politico il necessario consenso anche di altri Governi per l'adozione di un nuovo strumento internazionale (Secondo Protocollo Opzionale già predisposto).

### **In tema di difesa del suolo e di agricoltura:**

Chiedono al Ministero delle Politiche Agrarie, Alimentari e Forestali, opportunamente rafforzato, di prendere una iniziativa dopo la Conferenza sul clima di Parigi proporzionata alla minaccia del mutamento climatico in atto, destinato purtroppo alla accelerazione, per la effettiva difesa del suolo, del territorio, delle foreste, della campagna e risorse agricole che vada oltre le pur legittime preoccupazioni di cui al Libro Bianco *"Sfide ed opportunità dello sviluppo rurale per la mitigazione e l'adattamento al mutamento climatico"* del 20 settembre 2011.

Visto l'aggravarsi del degrado del suolo per effetto dei mutamenti climatici, degrado oramai strutturale e potenzialmente molto pericoloso per la produttività agricola e per i fenomeni connessi come alluvioni, inondazioni e frane, occorre garantire il sostegno pubblico solo alle iniziative ecocompatibili, nella scia delle condizionalità ambientali prescritte dalla Politica Agricola Comune della EU.

Chiedono di incrementare il monitoraggio ,anche con i più avanzati strumenti di telerilevamento dallo spazio, del territorio, dando alla pubblica amministrazione strumenti e norme non solo di tipo burocratico, ma basate su un rete di conoscenze capillare, reale e continua.

Chiedono di riconoscere nei procedimenti giudiziari valore obiettivo di vera prova legale alle immagini satellitari riprese dallo spazio.

Chiedono di aggiornare la mappa dei rischi: il vecchio vincolo idrogeologico non è da solo sufficiente, perché la situazione è mutata ed occorrono politiche reali di prevenzione ed adattamento. Attualmente i PAI (Piani stralcio di Assetto Idrogeologico) coprono molta parte di territorio nazionale, ma richiedono un aggiornamento per l'intensificarsi dei rischi di frane e di alluvioni, come suggerito dall'ISPRA e dalla Protezione Civile e dagli Enti Locali.

A livello politico è assolutamente necessario contenere il consumo di nuovo suolo, incentivando il recupero, anche delle aree dismesse: questa è una battaglia antica e giusta per rendere vivibili le città e non degradare ancora gli spazi liberi. Occorre dare priorità ad una pianificazione ambientale strutturata su vincoli statuali ed eventuali regimi di Regioni ed Enti locali solo più rigorosi.

Condividono gli orientamenti espressi da Coldiretti per la valorizzazione del ruolo ambientale dell'agricoltura, perché nati da una esperienza forte sul territorio italiano da molti anni: la sostenibilità agricola italiana è ancora possibile nel contesto europeo ed internazionale se alla base vi è una politica di sostegno. L'agricoltura italiana merita di essere sostenuta nella sua qualità: DOP (Denominazione Origine Protetta); IGP (Indicazione Geografia Protetta); IGT (Indicazione Geografica Tipica); questo è assolutamente necessario anche per ragioni economiche, per resistere alla concorrenza internazionale non sempre corretta.

### **In tema di Protezione della Salute e per la Vivibilità delle Città**

Invitano il Ministero della Salute a considerare globalmente gli effetti del mutamento climatico sulla salute adottando i provvedimenti più opportuni ed informandone la cittadinanza

Condividono le preoccupazioni del Ministero della Salute sul legame evidente sicurezza, ambiente, salute, soprattutto in relazione alle nuove patologie indotte dal mutamento climatico

Chiedono una politica favorevole in tema di traffico e per il potenziamento delle aree di verde pubblico nelle città con nuovi Parchi Urbani da istituire e soprattutto gestire, in linea con le richieste di cittadini ed associazioni: lo "spazio per vivere" è avvertito oggi come una esigenza vitale e deve diventare una priorità politica urgente per Comuni, Regioni e per lo Stato.



Occorre recuperare "per ogni abitante" un limite quantitativo di spazio negli strumenti urbanistici per verde pubblico e servizi come già imponeva il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444.

Occorre combattere in modo deciso l'insidia delle polveri sottili e delle nano particelle che minacciano ogni giorno il nostro DNA secondo le più recenti scoperte scientifiche

## **In tema di Rifiuti**

Domandano con forza al Governo di eliminare dal sistema giuridico vigente ogni riferimento, diretto o indiretto, al cosiddetto "regime emergenziale" per i rifiuti industriali, imponendo ai produttori il rispetto del principio "chi inquina paga", con relative responsabilità non solo penali e civili, ma soprattutto economiche: divieto di produzione per gli operatori, imprenditori e società che dimostrino di non essere capaci di gestire correttamente i propri rifiuti! Tale politica è già imposta dall'Unione Europea, che, attraverso la Corte di Giustizia, ha condannato più volte il nostro Paese.

Domandano alla stessa Unione Europea di fare definitiva chiarezza sulla nozione di rifiuto (senza più riferimenti soggettivi), resistendo alle lobby dei vari settori economici interessati.

Domandano di favorire la nascita di un controllo non cartaceo ed autoreferenziale, ma reale per ogni impresa sul territorio, in collaborazione con la Magistratura, attraverso una Task Force con pieni poteri di accertamento e sanzionatori e garanzie preventive anche economiche per interventi sostitutivi ed inibitori.

Apprezzano il ruolo di prevenzione e repressione della criminalità ambientale svolto da tutte le forze di Polizia che si occupano della materia ambientale, compreso quello del NOE e chiedono al Governo di rispettarne l'indipendenza ed imparzialità e di rafforzarne il ruolo e la funzione di coordinamento.

Chiedono che le professionalità e la tradizione del Corpo Forestale dello Stato siano conservate soprattutto nel ruolo di difesa dei Boschi, delle Foreste e della Biodiversità rispetto alle minacce del mutamento climatico, trovando un giusto equilibrio di razionalizzazione e coordinamento.

Chiedono che venga prontamente introdotta nell'ordinamento italiano, nel rispetto dei principi costituzionali, una speciale garanzia, non solo di carattere assicurativo, che metta efficacemente al riparo ogni operatore pubblico comunque chiamato a svolgere compiti di protezione ambientale dal rischio di essere ingiustamente sottoposto ad iniziative vessatorie e/o

strumentali aventi lo scopo di impedirgli lo svolgimento dell'attività istituzionale in difesa dell'ambiente.

## In tema di Danno Ambientale e di Crimini Ecologici

Domandano al Governo di riesaminare la problematica del "danno ambientale" nel segno della effettività rendendo manifesto a tutti i cittadini italiani quale è la reale situazione onde favorire il loro ruolo attivo:

- quanti sono i giudizi civili, penali ed erariali pendenti per danno ambientale
- quanti sono i ripristini dello stato dei luoghi effettivamente ottenuti;
- a quanto ammontano le somme recuperate;
- quale impiego ne sia stato fatto e con quali risultati
- quali siano gli ostacoli (normativi, organizzativi o di altra natura) che hanno rallentato o addirittura talvolta impedito l'esercizio delle necessarie azioni di responsabilità per danno ambientale sia in relazione ai danni enormi riscontrati all'interno dei Siti la cui bonifica è stata ritenuta di interesse nazionale (S.I.N.) sia in relazione ai danni conseguenti ai più gravi disastri verificatisi al di fuori di essi.
- quali iniziative l'Italia intende intraprendere per difendere ed adeguatamente valorizzare, anche a livello comunitario, le positive caratteristiche del sistema di responsabilità ambientale introdotto già con legge 349/86 e sperimentato per 20 anni con straordinari risultati, evitando – come si sta invece verificando – che il risarcimento del danno ambientale venga tacitamente eliminato dal nostro ordinamento con il pretesto di applicare una normativa comunitaria, in realtà sussidiaria in presenza di più rigorosi rimedi a carattere nazionale e non incompatibile con essi
- quali sono le discariche di rifiuti da bonificare ed eliminare e quali le somme da versare alla UE per violazione delle norme comunitarie;
- quali sono gli altri casi di disastri ambientali chimici, petrolchimici, ecc. ancora da riparare e quali iniziative risarcitorie siano state intraprese a carico dei responsabili degli stessi;

Condividono i contributi offerti da Magistrati ed Avvocati ed altri autorevoli esperti, perché nati da reali esperienze professionali ,per la piena attuazione delle Direttive comunitarie 2008\99\CE sui reati ambientali e 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale

Richiamano l'attenzione del Governo su un caso emblematico:la ventilata costruzione di una centrale di biomassa nel territorio di Paestum( località Sorvella - Sabatella),sollevato con forza nel Convegno sia dal Comune di Capaccio nella sua unità,sia dal movimento pacifico e deciso della cittadinanza,giustamente interessata a tutelare i beni culturali presenti

(protetti dall'UNESCO), i beni naturali (il nuovo Parco nazionale del Cilento-Valle di Diano), le produzioni tipiche delle aree limitrofe; la Fondazione ICEF che nel 1997 tenne a Paestum una Conferenza internazionale su "Cultura e Ambiente" e successivamente si impegnò con successo per allontanare da Paestum una megadiscarica di 39 Comuni, ha ritenuto opportuno far conoscere il caso a livello nazionale per evitare danni non meritati e non necessari a quel territorio e perciò chiede, rispettosamente, al Governo ed alla Regione Campania che il caso sia riesaminato in tutte le sue implicazioni e che la centrale non sia realizzata, rispettando la volontà della popolazione interessata.

## **In tema di Governance Globale**

Chiedono al Parlamento ed al Governo Italiano (con particolare riferimento ai Ministeri degli Affari Esteri ed ai Ministeri dell'Ambiente, del Territorio e del Mare ed al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo) di proporre:

- L'inserimento di una fattispecie più specifica e meglio definita del "crimine ecologico internazionale" quale crimine contro l'umanità nella prossima Riunione delle Parti relativa alla Corte Penale Internazionale, fatta salva la possibilità di ritenerlo, in via interpretativa, già oggi direttamente sanzionabile a livello nazionale ed internazionale ai sensi del combinato disposto degli artt. 5, 1 comma lett. b) – 7, 1 comma lett. k) – 7, 2 comma lett. a) del suo Statuto, ed auspicando il massimo impegno al riguardo dei magistrati addetti alle giurisdizioni nazionali ed internazionali ;
- La costituzione urgente di una Polizia Internazionale ONU a protezione dei Beni Culturali, come opportunamente proposto recentemente dal Governo italiano in collaborazione con l'UNESCO , dopo i terribili crimini di distruzione intenzionale commessi dall'ISIS in vari Paesi dell' Africa e soprattutto in Iraq e Siria (crimini non giustificati da ragioni militari);
- L'inserimento nell'agenda del Governo Italiano del problema dell'accesso alla giustizia della società civile per la tutela dell'ambiente, anche nella dimensione internazionale.

Il tema di una Corte Internazionale per l'Ambiente (sollevato per la prima volta in Italia nel 1989 presso l'Accademia Nazionale dei Lincei da un'Istituzione molto importante come la Corte Suprema di Cassazione e poi recepito dal Parlamento Europeo), è stato con continuità nel corso degli anni approfondito sia per i profili penali che civili dalla Fondazione ICEF, da altre ONG e da vari Organismi istituzionali (es. Unione Interparlamentare), con un confronto molteplice con organismi sociali e

scientifici nei vari continenti, sicché sembra maturo l'inizio di un concreto percorso politico nelle sedi opportune.

## **6. Per una nuova Strategia Politica Italiana in tema di Ambiente**

I partecipanti al Convegno di Montecassino hanno salutato con piacere la presenza di autorevoli esponenti delle Commissioni ambiente di Camera e Senato della Repubblica e del mondo politico italiano ed hanno apprezzato il loro contributo ed il loro impegno propositivo.

Auspicano che l'attenzione verso la protezione dell'ambiente aumenti in tutti i partiti politici italiani e che per le grandi scelte, comprese quelle sulla "governance", vi sia il maggior consenso possibile.

## RINGRAZIAMENTI

La Fondazione ICEF sente il dovere di ringraziare l'Abbazia di Montecassino per la generosa ospitalità offerta sia a livello scientifico che organizzativo.

Ringrazia vivamente gli organismi che generosamente hanno offerto ad oltre duecento partecipanti una colazione di lavoro molto apprezzata nella vicina Casa di Sant'Antonio.

Ringrazia la prof. Anna Carroccia dell'Università di Cassino e il dott. Daniele Fittipaldi per la qualificata, generosa e gratuita collaborazione offerta nella preparazione del Convegno.

Saluta con molta riconoscenza gli organismi istituzionali e scientifici, le Associazioni e gli Enti che hanno partecipato attivamente ed hanno condiviso la Risoluzione Finale del Convegno: considera questa risoluzione un punto di partenza per un comune impegno futuro a favore del bene comune dell'ambiente.



# APPENDICE: The international court of the environment foundation (ICEF): Its History and Objectives

*di Deirdre Exell Pirro, International Relations Officer, ICEF - Rome  
ddpirro@gmail.com*

---

## 1. WHAT DOES THE ICEF FOUNDATION DO?

ICEF lobbies nationally and internationally for the creation of an International Court of the Environment. This is mainly done on international level through our status as an internationally accredited NGO with the U.N. Since 1988 it has organized many international Conferences and numerous national congresses, seminars and workshops. ICEF delegations are present at international conferences, seminars and meetings, the last being the Climate Conference in Paris in December 2014. Many of the Conferences ICEF attends are also organised by its Organising Committees worldwide, for example, in South America, Asia and Africa. ICEF also has a rich archive of its publications, reports and documentation, has an active website and can be found on social media sites like Facebook.

## 2. WHY WAS IT FELT THAT AN INTERNATIONAL COURT OF THE ENVIRONMENT WAS NECESSARY?

The Model for the ICE

The EC Court of Justice was the model for the International Court of the Environment that ICEF promotes because it has created the principle of the supremacy of Community law over the domestic law of the Member States as the aim of the International Court is to establish the supremacy of international environmental law throughout the globe.

As the European Court of Justice (ECJ) is the judicial arm of the European Union, it has, since 1980, decided fundamental cases brought before it by the European Commission involving the failure of a Member State to comply with environmental regulations. However, its jurisdiction is regional and, therefore, confined to EU Member States.

Therefore internationally, more is required. For an International Court of the Environment take concrete form, a number of premises must exist:

- a new legal base must be created, that is, a framework convention between the States must be drafted;
- the court must be created as a supranational authority, with decision-making powers that are effective erga omnes (for everyone);
- the court must be accessible to individuals and NGOs, and not just to States (since the court would be the expression of the international community, and a means by which the human right to a healthy environment could be enforced);
- the court must consist of: a body of independent and specialised judges; it must hold public hearings; it must have the power to carry out controls related to prevention on an ex officio basis; it must have the power to adopt emergency measures, including temporary injunctions or restraining orders; and it must have the power to order economic sanctions, such as an injunction to restore the environment to its original state, and, subordinately, to compensate for damage.

### **3. BUT WHY IS A NEW COURT NECESSARY? BECAUSE EXISTING INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL DISPUTE SETTLEMENT MECHANISMS DO NOT WORK**

Although during the last three decades or so, many international and regional institutions have emerged as players in resolving global disputes, each of them fall short of providing an appropriate forum for individuals whose environmental and human rights have been detrimentally affected.

Let us take a look at the most important of them.

The International Court of Justice (ICJ) or "World Court" acts under the auspices of the United Nations. Jurisdiction of the ICJ over a dispute depends upon whether two or more States have consented to its jurisdiction. In fact, its compulsory jurisdiction has been recognized by fewer than one-third of the States in the world and some countries, such as France, (cited before it in 1973 owing to its nuclear tests in the Pacific) and the United States (after its intervention in Nicaragua in 1984) have actually revoked their acceptance of it.



Therefore, while the ICJ may accept environmentally related cases and for a very brief period had a special Chamber for these matters, only States have standing. In this regards, State interests do not always coincide with those of its citizens, particularly in relation to economic priorities. For instance, states themselves may commit or tolerate environmental degradation. One example of this is oil exploration in Ecuador and Nigeria which support and approve transnational corporations in their environmentally harmful activities. Moreover, NGOs - often the most ardent supporters of environmental interests, or other private parties directly affected by environmental standards, do not have direct access to the ICJ.

Another important global conference attempted to address major global environmental issues. The United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD), known as the Rio+20 Conference, took place in Brazil on 20 to 22 June 2012 to mark the 20th anniversary of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), in Rio de Janeiro, and the 10th anniversary of the 2002 World Summit on Sustainable Development (WSSD) in Johannesburg.

Its objective was to secure renewed political commitment for sustainable development, assess the progress to date and the remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits on sustainable development, and also to address new and emerging challenges.

Rio+20 should have been a blueprint for a coherent pursuit of sustainable development, including:

- to renew political commitment for sustainable development
- to mobilize the entire UN system in support of sustainable development. This requires strengthening of the three pillars - including social and economic, not just environmental
- to strengthen the Commission on Sustainable Development
- to strengthen UNEP
- to draft guidelines on the green economy
- to propose actionable commitments in financing and technology cooperation.

The two major themes of the Conference were: a green economy in the context of sustainable development and poverty eradication and the institutional framework for sustainable development.

Sadly, the Conference disappointed on both fronts because too many pledges and not enough hard commitments were made. It became a case of the "elephant that gave birth to the mouse" because, basically all its decisions fell short of its original goals.

After more than a year of negotiations and a 10-day mega-conference involving 192 nations and 45,000 people, the wide-ranging outcome document it produced – The Future We Want – was lambasted by environmentalists and anti-poverty campaigners for lacking the detail and ambition needed to address the challenges posed by a deteriorating environment, worsening inequality and a global population expected to rise from 7bn to 9bn by 2050.

Although Rio+20 was intended as a follow up on the 1992 Earth Summit, which put in place landmark conventions on climate change and biodiversity, as well as commitments on poverty eradication and social justice, since then global emissions have risen by 48%, 300m hectares of forest have been cleared and the population has increased by 1.6bn people. One in six people in the world are malnourished and many of these do not have safe water to drink. A plan to rescue the high seas – which are outside national jurisdictions – was blocked by the US, Nicaragua, Canada and Russia. Instead, leaders merely said they will do more to prevent over-fishing and ocean acidification.

With Barack Obama, Angela Merkel and David Cameron absent, the BRICS nations dominated proceedings who made it clear they will not punish their citizens by stopping economic growth. Likewise, Russia needs revenues from exports of oil and gas to maintain its budget and government spending.

Most disappointing of all, non-government organizations (NGOs) were largely locked out of the process of reaching an agreement and their demands and concerns were ignored.

The plan to set sustainable development goals (SDGs), the main outcome of the conference, will cost, but nobody wanted to put money on the table, which was cited by the G77 as a major cause of the weak outcome. Developing countries wanted a \$30bn per year fund to help in the transition to sustainability, but in the midst of a financial crisis in Europe, nobody was willing to say how much money they would contribute. All they were willing to do was make vague promises. How much and by whom were left to future discussions.

In terms of governance, the UN Environment Programme (UNEP), long a poor relation of other UN organizations because as a subsidiary Programme rather than Specialised Agency of the United Nations like the World Trade Organisation (WTO) or World Health Organisation (WHO), its political authority from the outset has been weak. Its annual budget is too low to tackle the increasing number of issues it has to deal with, being as it is too reliant on the voluntary contributions of UN member states and situated in Nairobi, Kenya, its location has been removed from the centers of political power. Some of these defects should be decreased as the

Conference did provide it with a more secure budget, broader membership and strong powers to initiate scientific research and coordinate global environment strategies. Only time will tell if these improvements bear the fruits hoped for.

Culminating a four-year negotiating round, Parties to the U.N. Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) reached a landmark agreement at the COP21 Conference on December 12 in Paris. Under the new Treaty, the old differentiation between developed and developing countries that characterized earlier efforts is replaced with a common framework that commits all countries to put forward their continuing best efforts forward, including reporting regularly on their emissions and implementation efforts, and undergoing international review. Whilst the Paris Agreement is a treaty under international law, only certain provisions are legally binding therefore it will not, on its own, solve global warming. However, it could encourage global financial and energy markets to shift away from investment in traditional energy sources like coal, oil and gas to sustainable energy sources like wind and solar power.

In terms of dispute resolution mechanisms, the direction seems to be on the role arbitration and ADR might play in solving climate change related disputes. ICEF maintains this does not go far enough and that adjudication by an independent International Court is the only guarantee for compliance and enforcement of international norms, including those related to the climate.

Therefore, to summarize, ICEF believes that the creation of an International Environmental Court is fundamental because it would:

- ✓ create a centralized system that is accessible to a wide range of participants
- ✓ result in transparency in proceedings
- ✓ avoid forum shopping
- ✓ lead to the better application of the precautionary principle
- ✓ develop a solid body of law regarding international environmental issues
- ✓ promote consistency in judicial resolution of international environmental disputes
- ✓ lead to expeditious resolution
- ✓ develop global environmental standards of care
- ✓ facilitate and enforce international environmental treaties,

ICEF is, therefore, convinced that such a Court will eventuate because there is an evolving recognition that international law should govern actions and allow for participation by private parties and not just governments. This has been most evident in the establishment of the

International Criminal Court (ICC), which could bring to justice, not just nation-states, but individuals and Transnational Corporations who commit the most serious crimes of concern to the international community. ICEF believes that the International Criminal Court (ICC) is merely forerunner of what is ahead, namely, the global expansion and crystallisation of environmental and human rights, access to justice, and universal application of the rule of law.



# ATTI 2016



PANORAMA



AGRICOLTORI ITALIANI  
Diamo valore alla terra



Aemme Vacanze  
Aemme Vacanze

