

Convegno ICEF (Roma, 20 – 21 maggio 2010)

PROMUOVERE UN DIRITTO AMBIENTALE INTERNAZIONALE

Un panel internazionale di giuristi ambientali si è incontrato a Roma per una due giorni di approfondimento sul tema della governance ambientale

di Alberto Piastrellini

“Come prima cosa, si tratta di rendersi conto che è interessante e generalissimo, senza eccezioni, far assurgere la difesa dell’ambiente ad obiettivo predominante sempre e dovunque”.

Con queste parole il Presidente Onorario della Fondazione **ICEF** (*Internationale Court of Environment Foudation*), **Giovanni Conso**, ha aperto i lavori della Conferenza Internazionale “**Governance Globale per l’Ambiente** (*Global Environmental Governance*)”, tenutasi presso il *Ministero degli Affari Esteri*, in Roma, nei giorni 20 e 21 maggio sotto l’alto patronato della *Presidenza della Repubblica Italiana*.

A patrocinare l’iniziativa anche: *UNESCO, Consiglio d’Europa, Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Comune di Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*.

Prestigiosa, inoltre, la collaborazione scientifica dell’*UNEP* (United Nations Environment Programme) e della *IUCN* (International Union for Conservation of Nature).

L’incontro, che ha visto la partecipazione di oltre **60** Relatori, un *panel*

prestigioso accreditato a livello scientifico mondiale nel campo del Diritto, ha avuto lo scopo di socializzare lo stato dell’arte della governance ambientale a livello globale ed aprire la pista ad un interessante progetto che mira alla costituzione di una Agenzia presso le Nazioni Unite che abbia il potere di giudicare, quale vera e propria Corte internazionale per l’ambiente, i gravi oltraggi ambientali.

Allo stato attuale, infatti, la governance ambientale internazionale è caratterizzata da uno stato di frammentazione e carenza di coordinamento fra gli svariati meccanismi ad essa deputati (in particolare UNEP, UNDP, GEF e Conferenze delle parti o Segretariati istituiti dai MEA), tale da rendere spesso gli sforzi effettuati in materia frammentari e scarsamente efficaci, a causa dell’assenza di una gestione equilibrata delle risorse disponibili e della frequente sovrapposizione dell’azione internazionale pertinente. Cosa che si traduce in sprechi di denaro ed energie inutili e, talvolta, anche controproducenti.

Alla luce di ciò, secondo l’ICEF, urge una riforma drastica del sistema di governance ambientale globale, anche in considerazione delle emergenze ecologiche e ambientali che l’intero pianeta si trova ad affrontare.

Ebbene, la Fondazione, da anni propu-

gna tre ipotesi di lavoro per conseguire questa riforma:

- istituire un’Agenzia specializzata dell’ONU, dotata di competenze specifiche ed esclusive del settore ambientale, il cui nome potrebbe essere: United Nations Environmental Organisation – UNEO), la quale dovrebbe ereditare le funzioni, l’apparato logistico ed il budget attualmente in capo all’UNEP, avvalendosi di uno status e di una struttura istituzionale più stabile;
- rafforzare struttura e competenze dell’UNEP, mantenendone, tuttavia lo status di Programma dell’ONU;
- istituire, in alternativa, un’organizzazione internazionale svincolata dall’ONU ed ispirata al modello WTO, la quale potrebbe essere denominata World Environment Organization – WEO).

Ovviamente tutte e tre le soluzioni presentano aspetti di vantaggio e di svantaggio, ma da una valutazione *de jure condendo* si ipotizza che l’opzione maggiormente atta a favorire efficienza e coerenza della rinnovata governance ambientale, dovrebbe essere l’istituzione dell’UNEO, la quale dovrebbe avere competenze riconosciute in materia di salvaguardia degli ecosistemi terrestri. Ma l’urgenza dei problemi ambientali impone risposte concrete e possibil-





Intervista al Dott. **Amedeo Postiglione**, *Direttore ICEF, Presidente Onorario Aggiunto Corte Suprema di Cassazione; Vice presidente Forum UE dei Giudici per l'Ambiente.*

Dott. Postiglione in che senso bisogna intendere la *governance* dal punto di vista di chi le leggi le fa e da quello di chi le deve far rispettare?

Il problema dell'environment *governance*, tradotto in italiano "*governo dell'ambiente*" significa affrontare i problemi ambientali nella loro globalità e con tutti i soggetti che in qualche modo possono risolvere e prevenire i problemi che subisce l'ambiente dall'attuale modello di sviluppo e di consumo. L'idea della *governance* significa, in sostanza, un'azione di coordinamento nuovo, non agire separatamente in tutti i momenti del processo di governo ovvero coinvolgendo la **società civile** (che è quella che deve partecipare ed avere accesso all'informazione e alla giustizia), dei **soggetti economici**, del **mondo scientifico** ed **accademico** e persino i settori della **filosofia** e della **religione** e non ultimo, ovviamente, il coinvolgimento delle **istituzioni**.

Quali istituzioni?

Tutte. Dal Parlamento al Governo agli enti regionali e locali, tutti sono coinvolti nel "*governo dell'ambiente*". Circa il ruolo della giurisprudenza deve rimanere e rafforzarsi questo ruolo perché il giudice è investito di un valore preferenziale, autoreferenziale. La giustizia è un valore immenso per la società e per l'ambiente, soprattutto perché è stato e rimane ancora un interesse debole, e quindi, bisognoso di soggetti indipendenti, imparziali, non esibizionisti, non fondamentalisti, di soggetti seri che applichino le norme, collaborando tra loro in una logica di insieme. Quindi la giurisprudenza non è fatta solo da giudici italiani, ma anche da quelli europei applicando il Diritto comunitario, e da giudici sovranazionali.

La nostra Fondazione vuole realizzare, per Statuto, un sogno che tale ancora rimane, cioè diffondere la *governance* anche dove non c'è, e non c'è al livello più alto, al vertice del sistema.

Mentre la Terra è un sistema unico che ha le sue logiche da miliardi di anni, gli uomini non sono riusciti a trovare un sistema di governo generale ed universalmente adeguato e funzionale alle esigenze di sostenibilità della vita sul pianeta. Quindi occorrono due cose semplici che noi dell'ICEF proponiamo da 20 anni: un'**Agenzia**, cioè un'alta autorità di controllo e gestione dei problemi ambientali a livello amministrativo e una **Corte internazionale dell'Ambiente**, vera e propria istituzione di giustizia, una Il modo tecnico con cui realizzarle è un aspetto secondario rispetto alla sostanza del problema.

Lei non pensa che questa idea, per quanto interessante, si scontri con le esigenze di autonomia degli stessi Stati?

No, assolutamente, questo sarebbe un pregiudizio.

Anche io all'inizio ritenevo che la sovranità degli Stati fosse un ostacolo assoluto, ma mi sono dovuto ricredere perché in realtà gli Stati hanno già, e non solo per il problema ambientale, perso molto del loro ruolo esclusivo e burocratico centralizzato.

Basta guardare l'interno dei singoli Stati con l'implosione della società società e anche delle altre istituzioni sub statali che rivendicano un proprio ruolo, una propria autonomia. Quindi le *Regioni*, non sono *lo* Stato, ma sono *nello* Stato, come anche le *Province* e i *Comuni*, tanto in Italia, quanto negli altri Paesi. Ciò non ha fatto certo diminuire la sovranità dello Stato verso il basso. Se analizziamo la questione dal punto di vista dell'Unione Europea, vediamo che i 27 Stati membri, non hanno perduto la loro sovranità, anzi l'hanno rafforzata con un coordinamento, appunto, tra Stati. Quindi, lo stesso processo si verifica a livello più generale nelle grandi macro aree come i bacini del Mediterraneo e del Mar Nero. Iniziative simili si stanno realizzando in Africa e in Asia...

Analogamente, si evidenzia la necessità di una Corte internazionale dei Diritti umani; non tante Corti. Crediamo che sia necessario ed urgente addivenire ad una Corte internazionale per l'ambiente, non tanti soggetti che si occupino di volta in volta, di mare, atmosfera, biodiversità, ecc.

Eppure, proprio in Italia, come in altri Paesi europei, si creano problemi relativamente all'applicazione delle Direttive che l'Europa ci invia, soprattutto dal punto di vista ambientale.

Questo è un problema di *governance*, ma riguarda più che altro l'aspetto, come lei diceva, della coerenza in sede applicativa.

Noi stiamo facendo, invece, un discorso non astratto su come assicurare questa *governance*. L'osservazione è giusta, perché non diamo delle regole quali manifestazioni di intenti, bensì per poterle realizzare in concreto.

La supremazia del Diritto comunitario, per esempio, è già un dato acquisito per la Corte di Giustizia, oggi presente a questa Conferenza e per i giudici nazionali.

Quindi si sta realizzando una omogeneità applicativa, non solo a livello normativo perché, essendo comune il Diritto comunitario, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicarlo almeno quello regolamentare, self executive.

In conclusione, credo che la nostra Fondazione si stia muovendo per un progetto di crescita ed evoluzione culturale globale, che altri porteranno a conclusione, spero, per il benessere di tutti gli uomini e la realizzazione di un sogno di pace ed uguaglianza.



ICEF (dal sito: www.icef-court.org)

La Fondazione **ICEF** (*International Court of the Environment Foundation*) opera da oltre venti anni per promuovere un sistema unitario e bilanciato di *governance* dell'ambiente in sede internazionale, sia a livello politico-amministrativo, sia a livello giurisdizionale.

Questa Fondazione ha verificato, con numerose iniziative in varie parti del mondo, che esiste davvero una diffusa sensibilità sul tema della *governance* internazionale, non solo nelle multiformi formazioni sociali (ONG), ma anche nel mondo scientifico e nelle stesse istituzioni (Parlamenti, Governi e Organizzazioni internazionali). L'ICEF ha sempre considerato il tema della "*governance ambientale internazionale*" nella sua complessità ed anche nelle sue implicazioni politiche, riconoscendo che esso richiede una adeguata maturazione e che la realizzazione del progetto a livello mondiale trae forza a livello locale, nazionale, regionale (es. Unione Europea), oltre che dalla evoluzione interna specifica dell'ordinamento internazionale nella materia.

È un dato di fatto che si sono verificati già progressi in tema di *governance* nei singoli Paesi ed anche a livello regionale (vedi Commissione Europea, European Governance. A white paper, Com. (2001), 428, G.U.U.E. C, 287, 2001, p. 5 ss). A livello internazionale, considerata la unitarietà e la profonda integrazione dell'eco-sistema vivente terrestre, il sistema di "*governance ambientale*" incontra un obiettivo ostacolo nella disarticolazione della Comunità internazionale in circa 200 Stati sovrani. Tuttavia, a fronte di una sfida comune, è già in atto una tendenza della Comunità internazionale ad elaborare un modello di risposta più coerente ed efficace, nel segno della sostenibilità dello sviluppo. Esiste già una base giuridica abbastanza ampia di norme internazionali a protezione dell'ambiente con una interessante dinamica di integrazione dal basso verso l'alto e viceversa.

La questione non risolta rimane quella di assicurare al sistema l'effettività. La realizzazione di adeguati modelli di *governance ambientale* costituisce un progetto molto impegnativo ed ambizioso, perché le sfide ambientali presentano una particolare complessità ai vari livelli (locale, nazionale, comunitario, internazionale) e soprattutto richiede il contemporaneo coinvolgimento attivo e coordinato di istituzioni, imprese, formazioni sociali, mondo scientifico.

L'iniziativa che ha avuto luogo in Roma è da intendersi come luogo di confronto e dibattito che lascia ai Governi e alle Istituzioni internazionali la scelta di sostenere le opzioni ritenute più utili per assicurare la sostenibilità della vita sulla terra, che è un bene comune della Comunità internazionale.

mente rapide alle domande che molti si pongono:

Come gestire, le responsabilità interazionali dei disastri e dei delitti ambientali?

Quale Diritto applicare in caso di controversie ambientali fra Paesi diversi?

Quale valore dare al cosiddetto Diritto Ambientale?

A livello europeo, è al 2003 che la Repubblica Francese ipotizza la costituzione di una Agenzia presso le Nazioni Unite che abbia il compito di portare a compimento quanto finora è stato frammentato in Programmi e Convenzioni, Accordi internazionali ed iniziative multilaterali a favore della *governance ambientale* e che sia in grado di superare i nazionalismi, le divergenze procedurali e burocratiche, le a-sincronie procedurali e giurisprudenziali, pur nel rispetto delle singole sovranità nazionali.

Il dibattito è ancora aperto, stimolato viepiù dal fallimento dei negoziati

proposti all'interno della recente *Conferenza sul Clima di Copenhagen*, in previsione del prossimo appuntamento mondiale "*Rio + 20*" del 2012.

A tutte queste domande, e alla necessità di promuovere un dibattito assolutamente non viziato da ideologie politiche, ma anzi, squisitamente scientifico, si è tentato di rispondere durante la due giorni dell'ICEF, attraverso una serie di Tavole rotonde e dibattiti promossi all'interno delle 7 *Sessioni di lavoro*:

- La necessità e l'urgenza della *governance* per le sfide globali dell'ambiente;
- La *governance ambientale* e l'effettività del diritto internazionale dell'ambiente;
- Il ruolo delle autorità amministrative nazionali per la *governance ambientale*;
- Esperienze di *governance ambientale regionale*;
- Proposte di riforma dell'attuale si-

stema di *governance internazionale ambientale*;

- *Governance ambientale e accesso alla giustizia*;
- Promuovere la *governance ambientale globale*: la prospettiva della società civile.

Ampio spazio, durante lo svolgimento dei lavori, è stato dato ai rappresentanti delle Corti internazionali esistenti: **Corte di Giustizia delle Comunità Europee; Corte Permanente di arbitrato dell'Aja; Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja; Tribunale Internazionale del Diritto del Mare.**

Al termine dei lavori, è stata stilata una Raccomandazione finale che ha riassunto le principali indicazioni emerse dalla Conferenza e che non riveste carattere politico, ma solo di indicazione per l'attuazione di un auspicabile progetto di *governance*.