



Diritto ambientale - Prof. Crescenzi

Diritto

Università degli Studi di Roma La Sapienza

26 pag.

Diritto ambientale

L'ambiente è stato sempre concepito, nelle varie epoche storiche, come un elemento da cui attingere risorse utili per le attività umane, ma anche come qualcosa da cui difendersi. L'idea di preservare la natura, comunque, ha origini lontane, si pensi alla civiltà Buddhista secondo la quale "le strutture devono adattarsi all'ambiente, e non viceversa". L'uomo diventa sensibile a tutelare l'ambiente o quando ne sente la **necessità** o quando ci sono delle **ricadute negative** a seguito di danni ambientali.

La comunità internazionale ha riconosciuto l'esigenza di dare risposte adeguate ai problemi di inquinamento e all'uso delle risorse solamente a partire dalla seconda metà del XX secolo. Si è quindi assistito ad una rapida evoluzione del diritto internazionale ambientale che possiamo dividere in **due fasi**:

1. La prima fase (*funzionalismo*) inaugurata con la **Conferenza sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972**, caratterizzata per l'affermarsi del **principio di prevenzione del danno**, un carattere settoriale ed un obbligo di risultato. (Elemento critico di questo periodo è il fatto di avere troppi regimi giuridici e una scarsa sinergia tra loro);
2. La seconda fase (*globalismo*) inaugurata con la **Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile di Rio del 1992** che ha visto la nascita dei primi trattati globali, e convenzioni universali fondate sul **principio di precauzione**.

Possiamo definire in diritto ambientale come *quell'insieme di principi e norme giuridiche che stabiliscono delle regole di comportamento per gli stati al fine di tutelare l'ambiente e regolamentare l'uso delle risorse naturali in un contesto di sviluppo sociale ed economico*.

Il consolidamento del diritto ambientale moderno si è giovato anche dell'esperienza giuridica pregressa fin da quanto entità assimilabili agli attuali Stati hanno iniziato a portare avanti degli interventi di regolamentazione sull'utilizzo delle risorse naturali. Già dalla metà del XIX secolo gli stati hanno iniziato a regolamentare, *mediante accordi*, l'utilizzo delle risorse condivise. È in questo periodo che nascono le prime **commissioni miste** (ad es. le commissioni internazionali fluviali per il Danubio, il Reno, l'Oder e l'Elba, nate come commissioni per regolare la navigazione sui corsi d'acqua si sono trasformate, oggi, in strumenti per la tutela di questi corsi d'acqua).

Negli anni Sessanta del XX secolo, con la decolonizzazione e l'acquisizione dell'indipendenza da parte dei paesi coloniali (gruppo dei 77, o movimento dei non allineati), assistiamo alla riaffermazione del *principio della sovrana eguaglianza* degli stati nei rapporti internazionali, e con la risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite del 1962 afferma la *sovranità permanente degli stati sulle proprie risorse naturali*.

Fase1: funzionalismo

L'attenzione alle tematiche ambientali si afferma sempre di più durante gli ultimi decenni del XX secolo, quando inizia a consolidarsi l'idea di dover mitigare il crescente degrado ambientale. Vari fattori conducono ad una maggiore attenzione all'ambiente. Tra questi troviamo disastri ambientali a cui sono seguite altrettante misure di tutela per l'ambiente:

- Canale della Manica, 1967: disastro della petroliera *Torrey Canyon*. Dimostra l'**inadeguatezza delle misure di emergenza** adottate per fronteggiare la situazione, alcune delle quali hanno avuto conseguenze gravissime nella zona interessata.
- Seveso, 1976: problemi in una fabbrica di solventi chimici portano all'immissione in atmosfera di diossina. Da qui nasce l'esigenza di **partecipazione dell'opinione pubblica** alle decisioni riguardanti l'ambiente, frutto di informazione e educazione (Seveso 1 e Seveso 2 portano alla fine alla *convenzione di Aarhus* che afferma il **principio di accesso all'informazione**).
- Chernobyl, 1986: incidente nucleare al reattore della centrale nucleare. Nasce l'**esigenza dell'informazione tempestiva** della popolazione su eventuali incidenti/catastrofi in corso. Questa esigenza si concretizza nel 1988 con le due Convenzioni di Vienna sulla notifica tempestiva di incidenti nucleari e assistenza in caso di incidenti nucleari o emergenza radiologica.

Con la *conferenza sull'ambiente umano* di Stoccolma (1972) vengono adottate la **dichiarazione di principi e il piano mondiale di azione ambientale**.

Si afferma per la prima volta, con chiarezza, la gravità del degrado ambientale e l'esigenza che gli stati lo affrontino attraverso politiche e normative tendenti a prevenire le principali cause di inquinamento ambientale, in un'ottica di cooperazione internazionale.

Il **principio 21** della dichiarazione di Stoccolma stabilisce che gli Stati hanno il diritto di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche ambientali, ma hanno anche il *dovere di assicurare che le attività effettuate all'interno dei loro confini e della loro giurisdizione non comportino danni all'ambiente di altri Stati o in aree non soggette a giurisdizione nazionale*. Viene anche riconosciuta la diversa responsabilità degli Stati in via di sviluppo rispetto agli stati industriali nella tutela dell'ambiente.

L'assemblea, nel 1982, adotta la *Carta mondiale della natura* con la quale introduce il **principio di precauzione** che richiede di evitare attività suscettibili di causare danni irreversibili all'ambiente.

A seguito della conferenza di Stoccolma viene creato il *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* (UNEP) con il compito di adottare atti non vincolanti e progetti di convenzioni da sottoporre alla ratifica degli Stati. Grazie all'UNEP vengono avviati i negoziati che hanno portato alla **Convenzione di Vienna sulla fascia di ozono** (1982), il **Protocollo di Montreal sui clorofluorocarburi** (1987).

L'UNEP ha visto le sue funzioni ulteriormente ampliate con il pacchetto di Cartagena, ma ad oggi non è ancora stato trasformato in un istituto specializzato delle nazioni unite.

Insieme all'UNEP operano altre organizzazioni intergovernative che promuovono dei negoziati per i loro settori di competenza, come ad esempio la FAO o l'AIEA (agenzia internazionale per l'energia atomica) specializzata sull'uso civile dell'energia atomica e alla quale si devono le due Convenzioni di Vienna riguardanti la tempestiva informazione e l'assistenza.

Altri aspetti di tutela ambientale sono stati regolati da trattati internazionali che contengono in prevalenza degli obiettivi di **risultato** e richiedono un'ulteriore attività normativa degli Stati per dare esecuzione alla convenzione. Questi trattati danno concreta attuazione al **principio di cooperazione**.

Una di queste convenzioni è la **Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale** ispirata al principio di *sussidiarietà* che sancisce l'assistenza della comunità nazionale nella tutela del patrimonio culturale. La convenzione istituisce un Comitato intergovernativo presso l'UNESCO al quale deve essere presentata la lista documentata di tutti i beni sul territorio di ciascuno Stato. Non rientrano nell'ambito del patrimonio comune l'**Antartide** che ha un regime stabilito dal *Trattato di Washington* che ha congelato le pretese di sovranità sul continente, vietando qualsiasi attività di carattere militare e affermando la libertà scientifica. Il successivo *Protocollo di Madrid* ha poi definito l'Antartide riserva naturale dedicata alla pace e alla scienza e ha concesso come attività economiche solo le attività legate al turismo, e l'**Artico** tutelato dal *Consiglio Artico*, un organo composto da otto Stati, con finalità di interesse ambientale, ad oggi insufficiente a contrastare i conflitti di interesse in questa regione. Oltre al progressivo deterioramento della banchisa, si stanno affermando sempre di più pretese da diversi Stati sulla regione, nella quale si stima siano presenti consistenti risorse energetiche.

Seconda fase: globalismo

La seconda fase inizia, in realtà, nel 1983 quando ci si rende conto che la conferenza di Stoccolma non ha portato ai risultati sperati. Le Nazioni Unite nominano la *Commissione di Brundtland* con il compito di elaborare un rapporto (**Our common future**) che introduca il concetto di *sviluppo sostenibile*. La Conferenza di Rio (UNCED) del 1992 dà effettivamente inizio alla seconda fase, con l'obiettivo di rendere compatibili gli imperativi dello sviluppo economico con le esigenze di tutela ambientale e ad estendere la cooperazione internazionale alla soluzione dei problemi.

Gli atti adottati alla conclusione della Conferenza sono:

- La *Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo* composta da 27 principi generali;
- L'*Agenda 21*, programma d'azione volto a identificare gli interventi necessari a realizzare lo sviluppo sostenibile;

- La *Dichiarazione autorevole* di principi, giuridicamente non vincolante, per un consenso globale su conservazione, gestione e sviluppo sostenibile delle *foreste*.

Oltre a questi atti la Conferenza ha anche aperto alla firma le due grandi convenzioni globali sviluppate dalla Commissione di Brundtland: la convenzione globale sulla biodiversità, e la convenzione globale sul clima.

La **Dichiarazione di Rio** viene considerata dalla dottrina come una *law developing resolution*, in quanto ha gettato le basi per il diritto ambientale globale, formulando gli orientamenti generali della legislazione ambientale, formando la base giuridica indispensabile per le normative d'attuazione.

Il **Principio 1** rivendica la centralità dell'essere umano (con una visione ancora troppo antropocentrica), affermando che gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni per lo sviluppo sostenibile ed hanno diritto ad una vita salubre e produttiva in armonia con la natura.

Il **Principio 2** (così come il Principio 21 di Stoccolma) si aggancia alla carta dell'ONU e ai principi di diritto internazionale, e afferma la sovranità degli Stati sulle loro risorse naturali, che possono sfruttarle non solo secondo le loro politiche ambientali, ma anche secondo le loro politiche di sviluppo. Non viene modificato il divieto di inquinamento transfrontaliero, ma viene riconosciuta pari dignità alla protezione ambientale e allo sviluppo economico – sociale.

Secondo il **Principio 3** il *diritto allo sviluppo* deve essere realizzato in modo da soddisfare il principio di **responsabilità intergenerazionale** (tutela ambientale delle generazioni presenti e future). Con questo principio si intende garantire alle generazioni future lo stesso grado di accesso alle risorse delle generazioni presenti.

Il **Principio 4** è di carattere prettamente generale ed impone di considerare la tutela dell'ambiente come parte integrante del processo di sviluppo.

Il **Principio 5** afferma il dovere di tutti gli Stati di cooperare al fine di eliminare la povertà. È stato approvato con l'*Agenda 20-30* (17 obiettivi da realizzare entro il 2030), a seguito del non raggiungimento degli obiettivi del millennio (New York 2000).

Il **Principio 7** della dichiarazione costituisce un punto cardine. Afferma che gli Stati devono cooperare nella conservazione e protezione dell'ecosistema terrestre, secondo il *criterio della responsabilità comune ma differenziata*. I paesi sviluppati riconoscono che incombe loro l'onere maggiore nel perseguimento dello sviluppo sostenibile. La dichiarazione di Rio ha, quindi, prefigurato la *progressiva differenziazione tra gli obblighi ambientali* dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo. Questa differenziazione si evince anche in tema di finanziamenti e trasferimento di tecnologie sicure e sane dal punto di vista ambientale. Si è tentato di correggere i meccanismi di finanziamento della cooperazione allo sviluppo, basati sul contributo volontario degli stati o su determinati accordi di finanziamento. Rio non ha modificato questi meccanismi, confermando l'impegno non obbligatorio dei paesi sviluppati a destinare lo 0.7% del PIL al finanziamento dello sviluppo sostenibile.

L'Agenda 21 ha identificato nuove risorse aggiuntive da destinare ai paesi in via di sviluppo, in aggiunta a quelli già in uso, pur lasciando i paesi liberi di aderire o meno.

Il **Principio 10** della dichiarazione afferma che le questioni ambientali devono essere gestite assicurando la partecipazione di tutti i cittadini, secondo le indicazioni dell'Agenda 21. Manifestazioni più evidenti riguardo la volontà di tutelare i diritti umani si trovano nella *Convenzione Europea sulla salvaguardia dei Diritti Umani e delle libertà fondamentali* (CEDU), che non contiene un esplicito riferimento all'ambiente ma la Corte ha riconosciuto che il deterioramento dell'ambiente può impedire, o ostacolare, all'individuo il diritto alla vita privata e familiare. La violazione di questo articolo può avvenire anche quando uno Stato non fornisce informazioni che consentano all'individuo di valutare eventuali rischi legati alla permanenza in un determinato territorio esposto a pericolo inquinamento.

L'importanza dei principi adottati dalla dichiarazione di Rio va considerata anche in relazione al problema della compatibilità delle misure di politica commerciale con quelle adottate dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

Il **Principio 11** afferma che gli Stati devono adottare delle misure legislative efficaci in materia ambientale tenendo sempre in considerazione le condizioni del contesto ambientale dello Stato. Queste misure possono essere messe in atto, ad esempio, attraverso manovre di politica economica che devono rispondere a tre requisiti: (1) non creare discriminazioni, (2) non devono comportare delle restrizioni al commercio, (3) non devono essere azioni unilaterali.

Per il *concetto di precauzione*, contenuto nel **Principio 15**, gli Stati non devono invocare l'assenza di prove scientifiche come motivo per rinviare l'adozione di provvedimenti quando si delinea una minaccia di danno serio e irreversibile per l'ambiente. Questo approccio vede la sua massima espressione con l'obbligo di effettuare una *Valutazione di impatto ambientale* (VIA).

I principi di precauzione e prevenzione sono entrambi destinati a sostituire gli interventi di correzione successiva a cui è necessario ricorrere quando il danno ecologico si è già prodotto, con conseguenze potenzialmente irreversibili.

Il **Principio 16** si riferisce a quella alla cosiddetta *internalizzazione dei costi ambientali*, ossia l'incorporazione dei costi nel sistema dei prezzi attraverso una tassazione aggiuntiva con lo scopo di invertire la tendenza degli Stati che tendono a considerare l'ambiente come un bene gratuito. Questa internalizzazione dei costi si realizza attraverso strumenti economici e fiscali (accise, sgravi o rincarari) volti ad incidere in forma incentivante o disincentivante sui mercati e sui comportamenti dei produttori, secondo i principi di *polluter pays* o *user pays*.

La VIA viene riconosciuta come obbligatoria dal **Principio 17** ma non indica i requisiti a cui questa deve uniformarsi, lasciando agli Stati ampio margine di discrezionalità. L'uso della VIA permette agli Stati di evitare problemi di inquinamento transfrontaliero, ed è strettamente collegate ai doveri di *informazione, notificazione e consultazione* per la prevenzione di controversie internazionali.

I **Principi 18 e 19** si occupano dei doveri di carattere strumentale in relazione alle crisi ambientali ed alle attività con effetti di inquinamento transfrontaliero. Il principio 18 obbliga gli stati a notificare immediatamente le catastrofi naturali e le situazioni di emergenza che possono provocare danni ambientali agli Stati vicini. Il principio 19 riguarda la notifica tempestiva agli Stati potenzialmente interessati da attività suscettibili di provocare danni ambientali al fine di avviare fin da subito consultazioni in buona fede. Questi due obblighi di informazione e notificazione si ricollegano alla procedura di VIA prevista dagli ordinamenti dei singoli Stati.

Le convenzioni globali ambientali

Altro risultato della Conferenza di Rio sono le due convenzioni ambientali globali, aperte alla firma proprio in occasione della conferenza.

Una convenzione ambientale globale dà vita ad un corpus giuridico particolare: ha una portata tendenzialmente universale ed è un trattato quadro che può essere gradualmente integrato con annessi e protocolli, dando vita ad un regime giuridico "ad incastro".

Convenzione sulla biodiversità

Biodiversità: "variabilità tra gli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, acquatici e i complessi ecologici di cui essi fanno parte. Ciò comprende la diversità di una stessa specie e tra ecosistemi."

La tutela della biodiversità si realizza principalmente attraverso l'istituzione di aree protette, cioè aree geograficamente delimitate e regolamentate in modo da conseguire specifici obiettivi di conservazione. Ad oggi il deterioramento della biodiversità è principalmente dovuto all'attività umana, spesso poco sostenibile. Concorrono poi i cambiamenti climatici, la riduzione dell'ozonosfera e l'aumento delle temperature che provocano lo scioglimento dei ghiacciai e la desertificazione.

L'interesse internazionale per la tutela della biodiversità comincia ad affermarsi a partire dagli anni '70 del XX secolo. Agli inizi degli anni '80 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Carta della Natura. Con questa si passò definitivamente dalla fase del funzionalismo e quella del globalismo. Col rapporto finale (Our Common Future) della *Commissione Brundtland* si introduce invece il concetto di sviluppo sostenibile, cioè uno sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere l'abilità delle generazioni future di soddisfare le loro necessità. L'Assemblea Generale recepì le conclusioni del rapporto di Brundtland e convocò la conferenza di Rio, dove venne aperta alla firma la convenzione nel 1992 ma entrò in vigore nel 1993 con il deposito della trentesima ratifica da parte degli Stati. Ad oggi ne fanno parte 193 Stati, ad esclusione degli USA che non l'hanno ancora ratificata.

La convenzione regola l'uso delle risorse genetiche, delle specie e degli ecosistemi, considerati come parte integrante del processo di sviluppo economico, attribuendo notevole rilevanza agli strumenti giuridici di diritto interno per garantirne la conservazione e l'uso sostenibile.

Le caratteristiche principali sono:

- Un oggetto di ampio respiro: i trattati preesistenti alla convenzione tutelavano specifiche specie o habitat, ma non si occupavano della protezione genetica nel suo insieme;
- Una potenziale collaborazione tra gli stati: nella convenzione convivono due prospettive:
 - *Nazionale*, con il principio di sovranità degli Stati sulle risorse;
 - *Internazionale* con il concetto di interesse comune dell'umanità. L'adozione di questo concetto pone la problematica ambientale come una responsabilità comune e ad ogni violazione corrisponde un'alterazione del diritto alla salute, al benessere e alla vita. Esiste quindi un dovere sia da parte degli Stati che da parte dell'umanità a cooperare per la conservazione della diversità biologica;
- Il principio di precauzione.

I mezzi principali per attuare la convenzione sono gli elementi tesi a valutare e conservare le risorse biologiche, preferibilmente nel paese d'origine. La convenzione si astiene dall'indicare una lista di ecosistemi da salvare.

Le misure sono volte a favorire l'utilizzo delle risorse in un'ottica di conservazione per le generazioni future.

La convenzione persegue **3 obiettivi**:

- **Conservazione:** degli elementi, degli habitat naturali e delle loro popolazioni vitali secondo due modalità:
 - *In situ*: attraverso la realizzazione di aree protette e aree adiacenti. Attraverso il controllo dell'immissione di OVM (organismi viventi modificati) che possono portare ad una perdita della biodiversità. Valorizzando le popolazioni autoctone.
 - *Ex situ*: conservando le risorse naturali al di fuori del loro habitat originale, collocandoli ad esempio in giardini/orti botanici, creando banche dati e centri di ricerca.
- **Uso sostenibile della biodiversità:** si basa sul principio di responsabilità intergenerazionale. L'uso di una risorsa è considerato sostenibile solo se l'attività non causa un deterioramento significativo della stessa, e non provoca danni ad altre componenti della biodiversità. Non vengono previste misure particolari o specifiche per l'uso delle risorse, ma solo delle indicazioni generali.
- **Acces and benefit sharing:** l'**art. 15** riconosce la facoltà di ogni Stato parte a regolare l'accesso alle proprie risorse genetiche, ma anche l'obbligo di facilitare l'accesso alle altre Parti. Non viene fornita una definizione di accesso, ogni Stato parte ha quindi libertà di circoscrivere il concetto secondo la propria legislazione.

Una questione importante riguarda l'accesso ai saperi e alle pratiche tradizionali. La mancata protezione delle pratiche e delle conoscenze delle comunità indigene e la tendenza alla brevettabilità degli OVM (Organismi Viventi Modificati) hanno portato ad un'esigenza di tutela. Queste conoscenze, nonostante abbiano portato alla scoperta di nuove sostanze o procedimenti non rientrano di per sé all'interno dei criteri richiesti per la protezione della proprietà industriale. Un'opzione è quella di estendere il regime di distribuzione dei benefici anche alle conoscenze tradizionali.

L'accesso alle risorse dovrà essere tale da garantire un utilizzo innocuo per l'ambiente, per questo motivo rilevano tre principi: **VIA**, **precauzione** e **inquinamento transfrontaliero**. Viene previsto un iter che parte con l'informazione, la notifica agli Stati limitrofi, la risoluzione di eventuali controversie e l'informazione ai cittadini.

Non si intende restringere l'accesso alle risorse genetiche in modo arbitrario, viene infatti disposto che le parti si sforzino per creare le condizioni favorevoli per l'accesso alle proprie risorse. Inoltre, qualora abbia luogo, l'accesso deve essere concesso secondo *termini reciprocamente convenuti* dalle parti. Con riferimento ai termini convenuti dalle parti vige il principio del *previo consenso informato* (PIC: procedimento amministrativo gestito e regolato da enti designati dagli Stati): è necessario ottenere l'accesso prima dell'accesso alle risorse; è richiesto un accordo espresso dello Stato per l'accesso; ed infine il consenso dello Stato deve fondarsi sulla base delle informazioni (quantità e tipo di materiale, durata dell'accesso, valutazione dell'impatto, scopo della ricerca, usi futuri, valore potenziale, area geografica interessata) date dal richiedente l'accesso. Nell'ipotesi in cui, nell'area interessata dalla risorsa per la quale uno Stato o ente richiedono l'accesso, vivano delle popolazioni indigene è auspicabile la loro partecipazione nel procedimento del PIC.

A livello interno normative, linee guida, programmi specifici e partecipazione delle popolazioni autoctone possono portare a ad una limitazione della *biopirateria* (accesso e sfruttamento illegale delle risorse).

Il Perù (uno dei primi 50 Stati a ratificare la convenzione) ha adottato anche misure specifiche contro la biopirateria: (1) con una legge che riguarda tutti i paesi andini (1996, rivista nel 2006) e (2) a livello interno con una legge di protezione della *conoscenza collettiva* che garantisce al Perù la sovranità sulle risorse, sulle conoscenze delle popolazioni autoctone e un accesso legale alle risorse solo se autorizzato da Stato e popolazione. Nel 2004 nasce, da queste due leggi, una commissione sulla biopirateria (unica a livello globale) che ha il compito di: proteggere risorse e conoscenze, identificare e combattere atti di biopirateria, contestare i brevetti nei relativi uffici. Tiene sotto osservazione solo 30 risorse, scelte sulla base del volume di risorse, dell'esclusività della risorsa, della conoscenza specifica e del numero di brevetti concessi. Gli uffici di brevetto che tiene sotto osservazione sono quello americano, quello europeo, quello giapponese e il WIPO (organizzazione mondiale per la tutela della proprietà intellettuale).

Se l'accesso alla risorsa viene chiesto da un ente di ricerca o impresa privata parleremo di contratti bilaterali. Questi contratti vincolano sia il fornitore di risorse sia il *bioprospettore*.

All'interno degli accordi sono inoltre previste clausole che prevedono una compensazione per le risorse utilizzate, e clausole di *revisione* a cui si fa ricorso in caso di mutamenti imprevisti nell'accorso originario.

Viene previsto dalla Convenzione una ripartizione dei benefici che derivanti dall'accesso alla risorsa. Le parti sono libere di scegliere le misure più adeguate. Per *risultato* intendiamo il prodotto finale delle ricerche (dati scientifici, nuovi prodotti o processi), mentre per *benefici* si intendono tutti quei vantaggi che derivano dall'utilizzo dei risultati (royalties, informazioni tecniche). I benefici possono a loro volta essere distinti in:

- Diretti: che derivano dal consumo delle risorse stesse o di prodotti realizzati mediante l'utilizzo della risorsa;
- Indiretti: ricchezza generata dal turismo sostenibile, risultati delle ricerche scientifiche che possono avere importanti applicazioni economiche, mantenimento della qualità dell'atmosfera, del suolo, del clima, etc.

- Monetari: tasse destinate al finanziamento della ricerca scientifica, joint ventures, fondi fiduciari;
- Non monetari: condivisione di risultati derivanti dalle ricerche, trasferimento tecnologico, formazione di risorse umane, etc.

La convenzione viene integrata da due protocolli:

- **Protocollo sulla biosicurezza** (2000, Cartagena) che intende assicurare un adeguato livello di protezione per quanto riguarda il trasferimento o l'emissione di organismi geneticamente modificati. Si basa sul principio del "previo consenso informato" e si applica a tutti i movimenti e all'uso di questi organismi geneticamente modificati, anche in considerazione dei possibili impatti sfavorevoli sull'ambiente.
- **Protocollo di Nagoya** (2010): una volta adottata la convenzione il tema dell'ABS è stato oggetto di dibattito. Durante la quinta COP fu istituito il *Working group in ABS* (WG-ABS) che doveva elaborare delle linee guida per assistere le parti nell'attuazione delle norme riguardanti l'accesso alle risorse e la condivisione dei benefici. Le linee guida rappresentavano un modello per gli Stati ai fini dell'elaborazione delle misure interne. Il processo negoziale ha avuto inizio nel 2002, ma solo nella COP del 2006 di Nairobi ci si è dati un tempo di 4 anni per adottare il regime internazionale. Gli ambiti d'azione riguardano: (1) facilitare l'accesso alle risorse, garantendone un uso razionale; (2) prevenire l'appropriazione illecita delle risorse genetiche, delle conoscenze e dei suoi derivati; (3) garantire il rispetto del PIC; (4) contribuire all'art. 8 J della convenzione su rispetto delle popolazioni indigene. Il Protocollo sull'ABS è stato negoziato durante la decima COP di Nagoya nel 2010. Intende assicurare la giusta ed equa partecipazione ai benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche. Stabilisce che i benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse saranno divisi tra l'utente e la parte che detiene le risorse. Ribadisce la sovranità degli Stati sulle proprie risorse. Ogni Stato parte deve però adottare tutte le misure legislative ed amministrative necessarie per prevedere delle condizioni di accesso chiare, certe e trasparenti; fornire informazioni sulle modalità per ricevere il PIC; ricevere dall'autorità nazionale una risposta scritta in un lasso di tempo ragionevole; rilasciare un permesso che provi il possesso del PIC e dei termini reciprocamente convenuti; fissare delle procedure certe per chiedere e ottenere un accordo di bioprospezione.

Entra in vigore dopo il deposito del cinquantesimo strumento di ratifica. Attualmente è stato firmato da 119 parti (122 da gennaio 2020). L'Italia non ha ancora ratificato, mentre USA, Russia e Canada non hanno firmato.

Il protocollo obbliga poi gli Stati parti ad istituire un punto focale nazionale o un'autorità su ABS a fine di fornire informazioni.

Il Protocollo prevede anche un coinvolgimento nella richiesta del PIC delle popolazioni indigene, nelle attività di bioprospezione, di condivisione dei benefici, prevedendo il diritto a mantenere, controllare, proteggere e sviluppare i diritti di proprietà intellettuale sul loro patrimonio culturale.

Viene prevista anche l'istituzione di due meccanismi:

- *Global multilateral benefit sharing mechanism* per l'utilizzo delle risorse genetiche e conoscenze associate che si trovano in una situazione transfrontaliera per le quali è impossibile concedere o ottenere il PIC;
- *ABS clearing house mechanism* al fine di condividere le informazioni sulle misure adottate dagli Stati parti in materia di accesso ed equa condivisione dei benefici.

Il Protocollo rappresenta uno sforzo di regolamentare a livello internazionale la tematica dell'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici.

Gli aspetti positivi del Protocollo sono:

- La previsione di un sistema di controllo in grado di monitorare la conformità delle attività di bioprospezione con quanto autorizzato;
- Il coinvolgimento delle popolazioni indigene nel processo decisionale;
- Regola l'ABS e mette insieme ambiti tra loro diversi.

Gli aspetti negativi riguardano soprattutto la presenza di indicazioni generali che potrebbero provocare il successo o l'insuccesso del protocollo.

Una volta in vigore il protocollo dovrà garantire una maggiore certezza giuridica alle attività di bioprospezione favorendo la fiducia dei soggetti coinvolti; e dovrà incoraggiare la definizione e l'attuazione di misure per la protezione di conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche.

Convenzione sui cambiamenti climatici

La convenzione sui cambiamenti climatici vede 4 momenti:

1. 1988: l'Assemblea Generale dell'ONU riconosce il clima come una preoccupazione comune dell'umanità;
2. 1988: UNEP e WMO (Organizzazione meteorologica mondiale) creano un panel intergovernativo per studiare la gravità dei cambiamenti climatici e proporre iniziative;
3. 1990: viene pubblicato il primo rapporto del panel;
4. 1991: l'Assemblea Generale crea il comitato intergovernativo per creare una convenzione sui cambiamenti climatici, aperta alla firma a New York nel 1992. Entrata in vigore nel 1994 oggi conta 197 Stati parte.

Il principio base della convenzione è quello di considerare i cambiamenti climatici come una priorità mondiale. Vengono stabiliti degli obblighi *di risultato* per gli Stati parte, mentre la scelta di come raggiungere questi obiettivi viene rimessa ai singoli Stati.

L'impegno principale che gli Stati devono rispettare è la riduzione delle emissioni di gas serra.

La convenzione riafferma il principio di *responsabilità comune ma differenziata* e contempla un doppio regime giuridico: uno per i paesi sviluppati ed uno per i paesi in via di sviluppo.

Le misure di attuazione della convenzione sono contenute nel **Protocollo di Kyoto** del 1997, aperto alla firma nel 1998 ed entrato in vigore 90 giorni dopo la ratifica del 55esimo paese (Russia) il 17 marzo del 2005. Ha un limite temporale di validità che va dal 2008 al 2012. (Necessaria la rappresentanza del 55% delle emissioni rispetto al 1990).

Il Protocollo impegna i paesi sviluppati e quelli con economia di transizione a ridurre le emissioni del 5%, rispetto a quelle del 1990, entro il 2010. Questa percentuale non è uguale per tutti i paesi, ma varia da paese a paese (ad esempio per l'UE è dell'8% (ITA 6.5%), per gli USA del 7% e per il Giappone del 6%).

Per favorire la riduzione delle emissioni, garantendo una certa flessibilità, sono stati elaborati diversi meccanismi:

- *Joint implementation*: finanziamento di progetti di riduzione delle emissioni in altri paesi dello stesso gruppo;
- *Clean development mechanism*: finanziamento di progetti di riduzione delle emissioni in paesi in via di sviluppo;
- *Emission trading*: trasferimento di unità di riduzione di emissioni.

Gli USA non hanno ratificato il Protocollo poiché la riduzione obbligatoria delle emissioni di gas serra potrebbe provocare un rallentamento dello sviluppo economico e dell'occupazione, affermando di preferire un sistema di contribuzione volontaria. Sono inoltre contrari al principio di responsabilità differenziata. La decisione degli USA indebolisce notevolmente l'azione internazionale volta a ridurre le emissioni di gas serra.

Con la COP 15 di Copenaghen del 2009 vengono gettate le basi per l'accordo di Parigi, vista la scadenza vicina del protocollo di Kyoto e viene stabilita una soglia limite entro cui mantenere l'innalzamento delle temperature mondiali fissata a 2°C. Viene creato un fondo per il clima e i paesi in via di sviluppo prendono coscienza del loro contributo all'inquinamento. L'*accordo di Copenaghen* non ha determinato alcun obbligo per gli Stati, ma ha introdotto il meccanismo di notifica volontaria di riduzione, unilateralmente dichiarate dai singoli Stati, in relazione anche a diversi periodi (senza più prendere in considerazione il 1990 come anno base).

Con la COP di Doha nel 2012 si modifica il protocollo stabilendo un nuovo periodo di impegni (2008 – 2020) e vengono riviste le percentuali di riduzione dei gas serra. L'accordo di Doha però non è mai entrato in vigore a causa delle poche ratifiche derivanti dai numerosi vincoli.

Si arriva alla COP 21 di Parigi, nel 2015, che stabilisce l'obiettivo del mantenimento delle temperature al di sotto del 2°C e l'adattamento a questi cambiamenti anche attraverso l'apporto di risorse finanziarie.

3 sono gli aspetti principali:

1. Impegno dei paesi a ridurre e mantenere la temperatura al di sotto di 1.5°C;
2. Non sono presenti quote prestabilite, ma i paesi stabiliscono un contributo volontario aggiornato, al ribasso, ogni cinque anni;
3. Esiste una differenziazione tra Stati sviluppati e non.

Con l'accordo di Parigi si riacordano tutte le decisioni prese nel periodo tra Copenaghen e Parigi. L'accordo, pur non essendo un protocollo, intende aggiungersi alla convenzione. L'orizzonte temporale di funzionamento dell'accordo va dal 2020 al 2050.

L'accordo di Parigi viene aperto alla firma a New York nel 2016, e prevede un doppio requisito per l'entrata in vigore: la ratifica di 55 Stati che devono rappresentare il 55% delle emissioni globali.

L'art. 2 fissa gli obiettivi:

- Contenimento della temperatura entro i 2°C ed ulteriore impegno ad abbassarla a 1.5°C;
- Rinforzare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovere lo sviluppo resiliente al clima e a basse emissioni di gas ad effetto serra;
- Rendere i flussi finanziari coerenti allo sviluppo a bassa emissione di gas serra e resilienti al clima.

L'art. 3 prevede che gli Stati intraprendano delle azioni allo scopo di perseguire gli obiettivi dell'accordo. Tali azioni non sono obblighi vincolanti di riduzione, e non solo previste delle quote per le parti.

L'art. 4 prevede un aumento delle emissioni globali subito, in modo da creare un picco, seguito da rapide riduzioni per raggiungere l'equilibrio emissioni – gas nella seconda metà del secolo.

L'art. 9 introduce il concetto di *finanza per il clima*. Trasformare le economie globali per renderle compatibili con le esigenze di mitigazione del clima. I paesi sviluppati rendono disponibili risorse finanziarie per assistere le Parti che sono paesi in via di sviluppo sia per la mitigazione che per l'adattamento quale continuazione degli obblighi già esistenti per loro in virtù della Convenzione.

L'accordo non prevede dei meccanismi sanzionatori, ma tutto spetta alla responsabilità degli Stati. Non sembra essere, quindi, un accordo strettamente vincolante, parte della dottrina ritiene infatti che si sia preferito maggiormente spingere sulla partecipazione degli Stati.

Effetti dell'accordo di Parigi

I primi effetti derivanti dall'approvazione dell'accordo di Parigi si sono visti soprattutto sui mercati finanziari: le società che operano nel campo dei combustibili fossili, del petrolio e dell'estrazione hanno visto scendere il valore delle proprie azioni, viceversa le società che operano nei settori della green economy.

Il rapporto pubblicato dal panel intergovernativo aveva disegnato una situazione già molto grave: dal 1990 al 2014 la temperatura globale era aumentata di circa 1°C e le previsioni si aspettavano l'aumento di 1.5°C tra il 2030 ed il 2050 rispetto al tasso attuale. Afferma inoltre che già oggi stiamo vivendo le conseguenze dell'aumento della temperatura di 1°C attraverso l'innalzamento del livello dei mari dovuto allo scioglimento dei ghiacciai, della desertificazione e delle grandi catastrofi meteorologiche.

Il rapporto afferma che, data la situazione attuale, le emissioni di CO2 dovrebbero diminuire del 45% entro il 2030, per raggiungere quasi lo 0% nel 2050 per frenare l'aumento delle temperature ad 1.5°C.

La COP di Katowice (Polonia: paese che basa ancora la sua produzione di energia sul carbone, ed intende aprire una nuova centrale a carbone) fissa due principi:

- I criteri per misurare le emissioni di CO2;
- L'adozione di strumenti per monitorare il rispetto degli impegni.

Dalla COP in Chile (Dicembre 2019) ci si aspetta:

- Attuazione dell'art. 6 dell'accordo di Parigi sui sistemi di cooperazione tra soggetti pubblici e privati;

- Impegno ad attuare i versamenti al fondo globale sul clima.

Situazione EU – ITA sull'accordo

L'accordo di Parigi viene firmato da Consiglio Europeo (organo istituzionale) nel 2016, anno in cui viene anche ratificato.

In Europa le politiche che rilevano riguardano soprattutto l'energia. Nel novembre del 2016 viene pubblicato un pacchetto normativo "Energia pulita per i cittadini d'Europa" composto da 4 direttive:

1. Energia rinnovabile;
2. Efficienza energetica
3. Governance in materia di energia;
4. Prestazioni energetiche in campo edilizio.

Gli obiettivi generali riguardano una migliore efficienza energetica ed un potenziamento dell'uso delle rinnovabili. Questi obiettivi si differenziano tra breve, medio e lungo periodo:

- Breve periodo 2020, "Pacchetto 2020": riduzione del 20% delle emissioni; aumento del 20% dell'energia prodotta da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica.
- Medio periodo 2030: riduzione del 40% delle emissioni di gas; aumento del 32% dell'uso di fonti rinnovabili; aumento del 32.5% dell'efficienza energetica.
- Lungo periodo 2050: portare quasi allo 0% l'emissione di gas, portare quasi al 100% l'uso di energia proveniente da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica.

In Italia l'accordo viene ratificato con la **L. 204/2016** che comprende sia l'autorizzazione alla ratifica, sia l'ordine di esecuzione. (Il presidente della repubblica ratifica l'accordo, le camere si limitano ad autorizzare la ratifica o meno).

Per quanto riguarda il clima l'Italia ha adottato delle politiche volte alla riduzione delle emissioni di gas serra ed alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

Situazione attuale SET – DIC 2019

Ad agosto e settembre sono stati pubblicati due rapporti dal panel. Il primo dal titolo "Climate change and land" sul mondo agricolo, ed il secondo sugli oceani.

Nel *Climate change and land* si afferma che circa il 23% delle emissioni di gas serra è di origine umana (agricoltura, silvicoltura e altri usi del suolo).

L'agricoltura è responsabile della metà delle emissioni di metano e di protossido di azoto.

Il sistema alimentare globale costituisce il 25% delle emissioni di gas serra.

Dal 1960 il consumo pro capite di cibo è aumentato: si è alzata di 1/3 la quota di kcal pro capite ed è raddoppiato il consumo di carne.

L'uso di fertilizzanti chimici è aumentato di 9 volte.

5,3 milioni di km² di boschi, foreste e terreni liberi si sono trasformati in terreni agricoli.

L'agricoltura consuma il 70% dell'acqua dolce a livello globale.

Le regioni maggiormente interessate dai cambiamenti climatici sono i tropici e la regione mediterranea.

Tra le possibili soluzioni: tagli rapidi ed abbonanti alle emissioni per contrastare l'aumento delle temperature e rimanere nel range dei 2°C; cambiare abitudini alimentari, preferendo frutta e verdura e limitando il consumo di carne.

Nel rapporto sugli oceani si afferma che la temperatura dei mari sta subendo un incremento dagli anni '90.

Dal 2007 al 2016 il ghiaccio perso è triplicato rispetto al decennio precedente. Ad oggi però non possediamo degli indicatori che ci permettano di capire se questo aumento possa arrestarsi entro la fine del secolo.

Si stima che i piccoli ghiacciai in Europa, in Africa orientale, nelle Ande tropicali, e in Indonesia subiscano una perdita dell'80% della massa ghiacciata entro il 2100.

Mentre nel XX secolo il livello del mare è cresciuto di circa 15cm su scala globale, oggi cresce ad una velocità che è più che raddoppiata – 3,6 mm l'anno – e sta accelerando. Il livello del mare continuerà a crescere per secoli. Entro il 2100, anche se le emissioni di gas serra diminuissero radicalmente e il riscaldamento globale fosse contenuto ben al di sotto dei 2°C, l'innalzamento del livello del mare potrebbe arrivare a circa 30-60

cm, mentre potrebbe raggiungere 60-110 cm se le emissioni di gas serra dovessero continuare a crescere in maniera decisa.

L'estensione del ghiaccio marino artico sta diminuendo in ogni mese dell'anno e si sta assottigliando. Se il riscaldamento globale fosse stabilizzato a 1,5 ° C al di sopra dei livelli preindustriali, l'oceano artico sarebbe libero da ghiaccio nel mese di settembre - il mese con meno ghiaccio - una volta ogni cento anni. Nel caso di riscaldamento globale di 2 ° C, ciò accadrebbe un anno ogni tre.

Da Rio all'Agenda 2030

Dopo la conferenza di Rio del 1992 si assiste ad un consolidamento dei principi generali e ad un progressivo tradursi di questi principi in convenzioni ambientali globali. Si cerca di dare piena attuazione agli obblighi contenuti nelle convenzioni attraverso la trasformazione di questi in **obblighi di condotta**.

Le principali criticità che si devono affrontare sono i ritardi e gli inadempimenti che vanno a causare ulteriori aggravii e problemi ambientali nel corso degli anni '90. A questi si aggiungono, poi, incidenti gravi e situazioni di emergenza derivanti dai disastri ambientali (petroliera Prestige; piattaforma petrolifera Deep Water Horizon).

Ulteriore elemento negativo era il declino delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo sostenibile dei paesi più poveri. La media complessiva del PIL dei paesi industrializzati, destinato all'aiuto allo sviluppo, è via via diminuita e si attesta oggi intorno allo 0.3%.

Nella fase *post - Rio* ai trattati e alle dichiarazioni adottate devono seguire comportamenti responsabili dei principali soggetti economici. All'evoluzione normativa corrisponde una perdita di priorità della questione ambientale. Tutto questo a causa del deterioramento della situazione economica generale e per il timore che politiche ambientali troppo restrittive potessero pregiudicare i benefici derivanti dal libero commercio e avere ripercussioni negative sull'occupazione.

Come conseguenze di ciò vediamo una contrapposizione tra: da una parte il modello di "sviluppo sostenibile" che si basa sul rispetto dell'ambiente, sull'industria "eco - compatibile" e sullo sfruttamento equilibrato delle risorse, e dall'altra un modello basato sull'industria pesante e sull'uso del petrolio.

La **Conferenza di Johannesburg** (Rio +10 2003) ha portato all'adozione di documenti finali (Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile e Piano di attuazione) molto più blandi, che quindi non rappresentano la base per l'adozione di nuovi principi di condotta.

La dichiarazione afferma l'esigenza di rafforzare i pilastri dello sviluppo sostenibile (sviluppo economico, sociale e di protezione) e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (sradicamento della povertà, cambiamento dei modelli di produzione e consumo, protezione e gestione delle risorse naturali).

Il risultato negativo di Johannesburg è ancora più evidente se pensiamo al tema delle fonti di energia: era auspicato un accordo tra gli Stati che portasse ad un aumento dell'uso delle energie rinnovabili a livello globale. L'UE propose un aumento di questa quota al 15% entro il 2015, ma USA, Giappone e alcuni paesi in via di sviluppo respinsero questa proposta a favore di una formula meno impegnativa che si limitava esclusivamente ad incrementare la quota globale di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Il concetto di *sviluppo sostenibile* si è ampliato notevolmente dal semplice legame ambiente/sviluppo fino a comprendere i temi della salute, dell'educazione, della riduzione del debito etc. Il rischio è che la questione globale non sia più la preminente, e che quindi si faticasse a dare attuazione agli obiettivi e agli impegni stabiliti. Negli ultimi anni la discussione si è concentrata prevalentemente sulla questione della *governance ambientale*, ossia tutti gli strumenti, i meccanismi finanziari e le regole che disciplinano la protezione dell'ambiente a livello internazionale.

La conferenza di Rio 2012 (Rio + 20) ha focalizzato la sua attenzione proprio sulla *governance*, rilevando come la frammentazione esistente porti ad avere effetti negativi sull'applicazione stessa della nozione di sviluppo sostenibile. Altro tema importante è stato quello della **green economy** nel contesto dello sviluppo sostenibile e di eliminazione della povertà. Di fatto non c'è stata una definizione di cosa si intenda per green economy negli atti della conferenza, ed è stata lasciata alla discrezionalità degli Stati il compito di adattare il concetto a seconda delle rispettive esigenze nazionali.

La Conferenza Rio + 20 definisce una serie di obiettivi specifici e complementari agli *Obiettivi del Millennio* che vengono proclamati in occasione del vertice delle Nazioni Unite del 2015: i *Sustainable Development Goals* (SDGs) vengono inseriti all'interno dell'Agenda 2030.

L'impegno delle Nazioni Unite nel campo della green economy è principalmente quello di promuovere la partnership tra paesi industrializzati e PVS e di evidenziare le best practices in modo da elaborare metodologie e strumenti per la valutazione dei risultati.

Sempre la conferenza di Rio del 2012 ha anche definito gli Obiettivi di Sviluppo sostenibile (SDGs) che vanno a sostituire gli obiettivi di sviluppo del millennio. Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile riflettono i tre pilastri tipici e si concretizzano in:

- Tutela risorse idriche,
- Accesso universale all'energia rinnovabile,
- Promozione di modelli di consumo e di produzione sostenibile,
- Lotta ai cambiamenti climatici,
- Uso sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine,
- Gestione sostenibile delle foreste,
- Contrasto alla desertificazione e perdita della biodiversità.

La Green Economy deve essere vista come un nuovo modello economico tout court e non può e non deve essere considerata semplicemente come la parte verde dell'economia.

Numerose sono le definizioni di green economy, ma tutte concordano sul fatto che questa mira a:

- Migliorare la qualità della vita del genere umano;
- Ridurre le disuguaglianze nel lungo termine;
- Non esporre le generazioni future ai rischi ambientali e alla scarsità di risorse naturali (principio di responsabilità intergenerazionale).

La definizione di Green Economy non sostituisce quella di sviluppo sostenibile, ma ne diviene un naturale e necessario passaggio: *la sostenibilità rimane un obiettivo a lungo termine, ma per arrivarci bisogna lavorare verso un'economia verde.*

UNEP

Per l'UNEP occorre provvedere ad investimenti verdi indirizzati in due ambiti cruciali:

- Approvvigionamento e utilizzo sostenibile del capitale naturale;
- Approvvigionamento dell'energia.

Questi due ambiti vengono poi declinati secondo un modello di sviluppo sostenibile afferente al capitale naturale (foreste, acqua, agricoltura) e ai settori produttivi (fonti rinnovabili, industria manifatturiera, produzione di rifiuti, ecc.).

Nel settore energetico la Green Economy va a sostituire i combustibili fossili con energie rinnovabili. L'attuale sistema energetico, secondo l'UNEP, è responsabile di due terzi delle emissioni di gas serra e genera altissimi costi da sostenere in termini di adattamento. È necessario, quindi, aumentare la fornitura di energia da fonti rinnovabili, per determinare una riduzione dei rischi legati all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili e mitigare i cambiamenti climatici.

In quest'ambito giocano un ruolo fondamentale le politiche governative di aumento degli investimenti e di incentivi volti a sostenere le fonti rinnovabili. Secondo l'UNEP il 2% del PIL annuo, da investire fino al 2050 in settori chiave dell'economia globale basterebbe per uscire dalla crisi economica ed ambientale e avviare la transazione verso un'economia verde.

OCSE

L'OCSE promuove la crescita verde, un modello di sviluppo in grado di garantire anche alle generazioni future le risorse e i servizi ambientali sui quali si fonda il nostro benessere. In questo senso assume un ruolo importante l'innovazione tecnologica.

Il concetto di crescita verde si fonda su alcuni canali:

- **Produttività:** incentivi per una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e dei beni naturali che portino ad un miglioramento della produttività, riducendo il consumo di energia e materia e rendendo le risorse disponibili a più alto valore d'uso.
- **Innovazione:** incentivata da politiche adeguate che consentano nuovi modi di affrontare i problemi ambientali.
- **Nuovi mercati:** creazione di nuovi mercati stimolando la domanda di tecnologie, beni e servizi verdi, anche ai fini della creazione di nuove tipologie di lavoro.
- **Fiducia:** aumentare la fiducia degli investitori attraverso una maggiore prevedibilità delle modalità con cui i governi sono chiamati a rispondere alle principali questioni ambientali e stabilità delle decisioni prese.
- **Stabilità:** condizioni macroeconomiche più equilibrate che riducano la volatilità dei prezzi delle risorse.

A livello **europeo** l'UE concorda con la posizione del G 77 /Cina che vede la Green Economy come uno strumento per lo sviluppo sostenibile. La comunicazione europea "Rio 20 verso un'economia verde e una migliore governance" rappresenta la Roadmap dell'Europa per giungere ad una green economy I temi trattati sono simili a quelli presentati dall'UNEP Le misure riguardano le risorse e il capitale naturale.

Gli impegni dell'UE sono:

- **Favorire la creazione di partenariati** internazionali per la gestione sostenibile delle risorse idriche e per estendere l'accesso all'energia, migliorando la sicurezza e l'approvvigionamento energetico e promuovendo le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica;
- **Promuovere la sostenibilità** dell'agricoltura, dell'uso del suolo e dell'approvvigionamento alimentare, costituendo anche in quest'ambito dei partenariati;
- **Combattere la deforestazione** e promuovere la gestione sostenibile delle foreste.

In conclusione, possiamo dire che il concetto di Green Economy è diventato sempre più di largo utilizzo. Un grosso impulso viene dato dalle prese di posizione della presidenza Obama che ha considerato la green economy come una delle vie per uscire dalla crisi globale.

Nonostante le diverse definizioni, alla green economy corrisponde una visione comune che si può riassumere in uno strumento di sviluppo sostenibile basato sulla valorizzazione del capitale economico (investimenti e ricavi), capitale naturale (risorse primarie e impatti ambientali) e capitale sociale (lavoro e benessere).

Fonti del diritto ambientale internazionale

Le fonti del diritto, così come indicato dallo Statuto della Corte Internazionale di giustizia sono: **convenzioni, consuetudini e principi generali del diritto.**

I **trattati** costituiscono fonte principale del diritto. Caratteri comuni dei trattati sono:

- Sono il risultato di pressioni esercitate dalla comunità scientifica mondiale sui governi affinché intervengano su fenomeni di grave degrado ambientale;
- Pongono obblighi di cooperazione tra gli Stati e non impongono condotte specifiche. Gli Stati hanno solo *obblighi di risultato*.
- Creano strutture istituzionali ad hoc alle quali sono affidate le funzioni relative all'elaborazione di norme e al controllo sulla loro attuazione.

Le convenzioni ambientali globali sono strumenti essenziali per il raggiungimento degli obiettivi dell'ONU, dirette a tutelare interessi collettivi della comunità internazionale. I trattati ambientali sono inseriti in un elenco di venticinque strumenti multilaterali "*core treaties*" per il raggiungimento degli obiettivi delle Nazioni Unite.

Regimi di responsabilità internazionale per danno ambientale

La materia della responsabilità è regolata dalle stesse norme generali che si applicano in materia di responsabilità internazionale.

Uno dei principi fondamentali di questa responsabilità è quello che comporta l'**obbligo a riparare l'illecito** nelle forme adatte, oltre alla cessazione dell'attività illecita e il risanamento del danno.

La Commissione del diritto internazionale ha adottato nel 2001 un *Progetto di articoli per la prevenzione del danno ambientale transfrontaliero causato da attività pericolose* e nel 2006 un *Progetto di articoli sulla responsabilità per danno transfrontaliero causato da attività pericolose*. Il primo conferma la natura consuetudinaria dell'obbligo di prevenire danni significativi all'ambiente di altri Stati, il secondo afferma il principio di un pronto indennizzo alle vittime di danni transfrontalieri causati da attività pericolose.

Le convenzioni ambientali stabiliscono particolari meccanismi d'informazione, monitoraggio e verifica del comportamento degli Stati. Questi meccanismi sono generalmente finalizzati a prevenire l'inadempimento di obblighi convenzionali.

Risoluzione delle controversie internazionali ambientali

Per **controversia** intendiamo una situazione in cui due (o più) soggetti si trovano in una situazione in cui uno avanza una pretesa nei confronti dell'altro (o degli altri) che a sua volta avanza una contro pretesa. All'interno del concetto vengono inclusi anche disaccordi e difformità di vedute.

Per controversie ambientali intendiamo solo quelle controversie che hanno come soggetti degli Stati, mentre quelle che presentano soggetti privati vengono considerate internazionali.

Le procedure per la risoluzione delle controversie si applicano solo quando dissensi, tensioni o conflitti non hanno potuto essere evitati nelle prime fasi del loro insorgere.

La Corte Internazionale di giustizia ha riconosciuto l'obbligo di risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici in modo che la pace e la sicurezza internazionali, e la giustizia, non siano poste in pericolo.

La procedura può essere attivata unilateralmente qualora le parti non siano d'accordo sul fatto che possa verificarsi un impatto nocivo transfrontaliero significativo.

Le parti hanno libera scelta in ordine ai mezzi di soluzione delle controversie.

Un tipico procedimento di risoluzione delle controversie prevede due fasi:

- **Fase diplomatica:** consente di pervenire ad un accordo, ed è obbligatoria ma non vincolante;
- **Fase giurisdizionale:** prevede l'intervento di un giudice, è una fase facoltativa ma ha effetti vincolanti.

L'art. 20 della Convenzione di Basilea prevede che Gli Stati devono, in caso di controversia circa l'interpretazione, applicazione o rispetto della convenzione, ricercare una soluzione mediante negoziato o altro mezzo pacifico. Tra questi rientra anche l'intervento di un terzo in forma di mediazione. Stessa considerazione è da farsi per l'inchiesta e l'accertamento dei fatti.

La seconda fase della procedura è quella del *regolamento giudiziale*. Se le parti non riescono a risolvere le controversie come previsto, la controversia sarà sottoposta ad un organo ad hoc istituito dalla Conferenza delle Parti o alla Corte internazionale di giustizia.

La Corte internazionale di giustizia ha due competenze:

- *Consultiva:* viene usata dagli Stati per richiedere un parere alla corte;
- *Contenziosa:* la Corte interviene per risolvere la controversia portata dagli Stati.

La sentenza emanata dalla Corte ha effetti vincolanti. In caso di mancata attuazione della sentenza il Consiglio di sicurezza dell'ONU (in caso di violazioni, minacce o altro) può adottare misure coercitive, o delle sanzioni, nei confronti dello Stato inadempiente.

Il **Consiglio di sicurezza** è composto da 15 membri: 5 membri permanenti (USA, Francia, Inghilterra, Cina e Giappone) e rispecchiano la situazione al termine della Seconda guerra mondiale, e 10 membri a tempo che vengono eletti sulla base di determinati criteri. I membri permanenti hanno potere di *veto* e possono quindi ostacolare l'approvazione di una delibera, bloccando quindi l'intero Consiglio.

Meccanismi di compliance

Queste procedure previste all'interno di un accordo ambientale che hanno lo scopo di esaminare e risolvere le problematiche che hanno ad oggetto l'ambiente.

Hanno un carattere principalmente non legale/non conflittuale. Sono flessibili ed hanno 3 topic principali:

1. Individuare ostacoli e cause che bloccano l'adozione dell'accordo;
2. Determinare possibili soluzioni;
3. Assistenza.

Gli obiettivi principali sono:

- Monitorare l'attuazione (*watch-dog committee*);
- Evitare l'emergere di controversie;
- Intervenire per cercar di risolvere le questioni.

Queste procedure possono essere attivate unilateralmente. Una singola parte può attivare la procedura, anche lo Stato presunto inadempiente. L'attivazione unilaterale permette una maggiore partecipazione.

Nessun accordo, o protocollo, da una definizione di quella che è una procedura di compliance. Si usa fare riferimento alle linee guida dell'UNEP sulla compliance che, attraverso una definizione approssimativa e non esaustiva, definiscono i meccanismi di compliance come delle *procedure di adempimento*.

I **vantaggi** che derivano da queste procedure si sostanziano nella possibilità da parte degli Stati, o della società civile, di imporre pressioni nei confronti degli altri Stati parte.

Questi meccanismi sono flessibili rispetto a quelli giurisdizionali perché riescono a cogliere la situazione dello Stato inadempiente.

Le procedure si dividono in due categorie:

- **Procedure di compliance:** hanno come priorità esaminare il caso, determinare le possibili soluzioni e assistere lo Stato;
- **Procedure di controllo:** sono meccanismi che possono pretendere la reale attuazione delle disposizioni.

Il primo trattato che contempla le procedure di compliance è il *protocollo di Montreal* 1897, che si aggancia alla convenzione di Vienna. Questo detta il primo esempio delle procedure di compliance, ma non da una disposizione dettagliata della procedura. Lascia alla discrezionalità delle parti il come regolare questi strumenti.

Con l'**art. 34** dell'accordo di Cartagena si afferma che: *la COP valuta e approva procedure di cooperazione e meccanismi istituzionali che hanno lo scopo di garantire l'osservanza del protocollo. Queste misure sono volte a fornire consiglio e assistenza alle parti e sono meccanismi distinti che non pregiudicano i meccanismi di risoluzione delle controversie.*

Molte volte lo Stato non è volontariamente inadempiente. Questo deriva dal fatto che uno Stato può trovarsi in una situazione di scarsità di risorse o conoscenze tali per permettergli di adempiere. I meccanismi di compliance vanno ad inserirsi in questi casi come aiuti concreti per accompagnare gli Stati verso l'approvazione della convenzione.

I meccanismi possono essere attivati in due modi:

1. Attraverso una procedura *diretta* dove è lo stesso comitato ad intervenire;
2. O attraverso un'attivazione da parte degli Stati, dove il comitato quindi esamina la questione e formula delle raccomandazioni.

Le principali caratteristiche delle procedure sono:

- **Soggetti** che possono attivare la procedura:
 - *Comitati*

- *Stati*
- *Segretariato*
- *Opinione pubblica (dopo la convenzione di Aarhus)*

Far parte di un accordo ambientale rende soggetto attivo e passivo all'interno del comitato.

Per alcuni ambiti, come quello dei diritti umani, i meccanismi di compliance possono essere attivati solo nei confronti degli Stati che li hanno sottoscritti, mentre nel caso del diritto ambientale questi meccanismi possono essere attivati nei confronti di tutti gli Stati.

- **Finalità:** portare ad un'applicazione concreta dei trattati;
- **Aspetto Istituzionale:** questi meccanismi si inseriscono all'interno di una convenzione, fanno quindi riferimento a COP, segretariato e comitato.
- **Organo decisore:** le misure dei meccanismi vengono decise quanto più possibile dai comitati, ma sono poi le COP (salvo eccezioni) a dare attuazione al meccanismo.
- **Elezione dei membri:** i membri del comitato sono eletti dalla COP e, pur rappresentando gli Stati, devono svolgere la loro attività in maniera obiettiva e nell'interesse dell'accordo. Possono essere parte del comitato non solo i cittadini degli Stati, ma anche i rappresentanti delle ONG (Aarhus + Convenzione delle Alpi). I soggetti vengono eletti secondo un criterio geografico, ma ultimamente si discute se dare maggiore rappresentanza agli Stati più "attivi" nell'ambito della Convenzione di riferimento.

La COP decide il numero dei componenti del comitato, pur non essendoci limiti prestabiliti per prassi si va da un minimo di 9 ad un massimo di 20. Lo scopo è semplicemente quello di non avere troppi membri.

L'elezione dei membri avviene *per consensus*: il presidente nomina i membri e questi sono da ritenersi eletti se non c'è un'opposizione formale.

- **Fonti** da cui vengono attinte le notizie di mancato adempimento sono:
 - Rapporti periodici degli Stati;
 - Informazioni fornite da chi solleva la questione;
 - Richieste di informazioni specifiche;
 - Fonti che derivano da altri organi (Accordo di Cartagena);
 - Coinvolgimento di esperti (Conv. Di Espoo).
- **Scopo** dei meccanismi è: monitorare, verificare e comprendere le cause.
- **Decisioni finali:** queste riguardano due categorie:
 - **Incentivi:** suggerimenti, raccomandazioni e assistenza;
 - **Deterrenti:** (complementari alle procedure di compliance) pressioni pubbliche, avvisi, richiami ufficiali o sanzioni (espulsione dall'accordo).

La scelta delle misure è lasciata alla discrezione dei comitati. Lo Stato inadempiente può prendere parte alla discussione ma non alla decisione.

Per **responsabilità** intendiamo il legame giuridico che lega chi ha commesso il danno a chi subisce le conseguenze del danno. Quindi non c'è responsabilità se non sussiste fatto illecito.

Le procedure di compliance intervengono prima del verificarsi dell'illecito.

In conclusione, possiamo dire che tutti i mezzi precedentemente previsti erano insufficienti e che questi meccanismi, essendo flessibili, vengono visti come una forma di aiuto. A fronte di ciò, però, non c'è una chiarezza delle tipologie di misure che verranno adottate. Ed è sicuramente necessario un maggior coinvolgimento dell'opinione pubblica e delle ONG in modo da avere più fonti.

Necessaria sarebbe anche una maggiore autonomia dei comitati rispetto alle COP.

Il diritto ambientale dell'Unione Europea

Il modo di essere degli ordinamenti interni dei singoli paesi risulta essere influenzato dalle norme del diritto dell'Unione Europea, così come le stesse si sono andate delineando nel corso degli ultimi trent'anni. Il diritto ambientale dell'Unione presenta una sostanziale uniformità nei suoi principi ispiratori e nei contenuti degli istituti più importanti. Il diritto degli Stati membri risulta sostanzialmente simile proprio per l'influenza esercitata su di essi dal diritto ambientale dell'Unione, caratterizzato da una serie di principi ispiratori.

Con l'Atto Unico Europeo la politica ambientale della Comunità viene per la prima volta disciplinata a livello di Trattati. Conviene però distinguere tra l'avvio di una politica d'insieme in materia ambientale e alcune direttive isolate che perseguivano obiettivi di carattere ambientale. La politica ambientale europea inizia nell'ottobre del 1972 col **vertice di Parigi** dove vengono definiti e ampliati i campi di azione della comunità. Il vertice dichiara che la crescita economica non è fine a sé stessa e che particolare attenzione dovrà essere data alla protezione ambientale, in modo che il progresso possa essere messo a servizio dell'umanità.

Nel 1973 viene adottato il primo programma d'azione in materia ambientale. Questo è stato seguito da altri sei programmi. Il settimo programma d'azione (*Living well, within the limits of our planet, 2013 – 2020*) è un documento che identifica tre aree prioritarie:

- Proteggere la natura e rafforzare la resilienza ecologica;
- Promuovere una crescita a basse emissioni di carbonio ed efficiente impiego delle risorse;
- Ridurre le minacce per la salute ed il benessere dei cittadini legate all'inquinamento, alle sostanze chimiche e agli effetti dei cambiamenti climatici.

Tra il 1975 ed il 1985 (*fase del funzionalismo: obiettivi specifici; principio di prevenzione*) sono state numerose le direttive che hanno contribuito alla definizione della politica ambientale, contribuendo a migliorare il funzionamento del mercato interno:

- La direttiva **75/442/CEE** relativa ai rifiuti, che impone agli Stati membri di far sì che i rifiuti siano eliminati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente.
- La direttiva **79/409/CEE** sulla protezione degli uccelli selvatici, con la quale per la prima volta la tutela della fauna e degli habitat selvatici diventa oggetto di un atto specifico.
- La direttiva **85/337/CEE** riguardante la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che vede la sua piena rappresentazione nella VIA.

Con l'**Atto Unico Europeo** del 1987 si procede ad una revisione dei trattati di Roma al fine di rilanciare l'integrazione europea e procedere al completamento del mercato unico. L'atto amplia le competenze comunitarie in materia di ambiente e politica estera comune.

Col **Trattato di Maastricht** del 1992 ha inizio una nuova tappa di integrazione europea con l'integrazione politica. Il trattato istituisce: una cittadinanza europea (si aggiunge alla cittadinanza nazionale e permette la libera circolazione delle persone nei confini dell'Unione; l'elettorato attivo e passivo all'interno dell'UE; il diritto di petizione ed il diritto di protezione consolare); viene varata l'Unione Economica e Monetaria (UEM) e si istituisce la CE: Comunità Europea.

Oggi non parliamo più di Comunità Europea, ma di Unione Europea.

Il Trattato introduce per la prima volta, al titolo XVI, il concetto di ambiente. L'**art. 130R** delinea gli obiettivi da perseguire in un'ottica di tutela ambientale. La politica comunitaria in materia di ambiente mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto delle varie diversità delle situazioni. Si fonda su 4 principi:

- Precauzione e azione preventiva;
- Principio della correzione dei danni causati all'ambiente;
- Chi inquina paga;
- Principio di integrazione.

La Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti.

Col **Trattato di Amsterdam** del 1997 si modificano alcuni aspetti dell'Unione Europea. All'art. 2 si afferma che la Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo. E, inoltre, è necessario integrare le esigenze connesse in materia di tutela ambientale sia nella definizione che nell'attuazione di politiche e azioni comunitarie.

Col **trattato di Nizza** del 2001 non vengono introdotte particolari novità. Afferma però che l'Unione europea svolge un ruolo motore nel promuovere la protezione dell'ambiente nell'Unione e nel perseguire lo stesso obiettivo a livello mondiale.

Col **Trattato di Lisbona** del 2009 viene introdotta nella politica ambientale la lotta contro i cambiamenti climatici e vengono introdotti due trattati:

- **TUE – Trattato sull'Unione Europea** che afferma che l'UE si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente.
- **TFUE – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** individua gli obiettivi da perseguire nella *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente*.

L'art. 3 del TFUE affronta diversi ambiti riguardanti lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente.

L'art. 191 afferma che la politica dell'UE in materia ambientale contribuisce a perseguire gli obiettivi di:

- Tutela, salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- Protezione della salute umana;
- Utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- Promozione di misure volte a risolvere i problemi legati all'ambiente e, in particolar modo, combattere i cambiamenti climatici.

La politica dell'UE in materia ambientale si basa sugli stessi principi del Trattato di Maastricht: *precauzione* (l'esistenza anche potenziale di un rischio è condizione sufficiente per dare azione al principio), *azione preventiva* (riparare un danno è più costoso di quanto sia l'evitarlo, senza contare che talvolta il danno ambientale è irreversibile. Da qui nascono tutte le procedure di prevenzione come la VIA), *correzione dei danni* (si vuole evitare che il danno ambientale già prodotto si possa amplificare), *chi inquina paga* (il costo del danno ambientale deve essere sopportato dall'inquinatore. Nel danno ambientale rientrano il danno alle specie e agli habitat naturali, il danno alle acque e il danno al terreno), *principio di integrazione* (è necessario considerare le politiche dell'unione in un'ottica integrata, al fine di valutare le conseguenze sulla qualità della vita e sull'ambiente di tutte le misure adottate).

Il principio di cooperazione è limitato all'ambito delle rispettive competenze di UE e Stati membri. L'UE ha delle **competenze esclusive** che soltanto lei può esercitare (regole di concorrenza per il mercato interno, politica monetaria per gli Stati membri, politica commerciale comune), mentre gli Stati membri hanno delle **competenze concorrenti** con l'UE. Questo significa che sia gli Stati sia l'UE possono adottare atti giuridicamente vincolanti nei settori interessati (mercato interno, politica sociale, agricoltura, pesca, ambiente, etc).

UE e ambiente: i principi

- **Principio dello sviluppo sostenibile:** Nell'art. 2 del Trattato di Maastricht, si afferma che l'Unione Europea ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile e nel rispetto dell'ambiente. Ma non si fa mai riferimento al concetto di sviluppo sostenibile. Solamente col **Trattato di Amsterdam** del 1997 emerge il principio di sviluppo sostenibile, all'art. 3.

Dal Consiglio europeo di **Göteborg** del 2001 viene adottata una **Strategia per lo sviluppo sostenibile** che afferma che *lo sviluppo sostenibile è un obiettivo fondamentale* fissato dai trattati. È necessario quindi affrontare le politiche economiche, sociali e ambientali in modo sinergico. La mancata inversione delle tendenze attuali porterà ad un aumento dei costi per la società, o renderà queste

tendenze irreversibili. Viene introdotta la dimensione ambientale e viene stabilito un nuovo approccio alla definizione delle politiche.

Il consiglio invita l'industria a partecipare allo sviluppo e ad un più ampio ricorso a nuove tecnologie rispettose dell'ambiente.

Questa strategia deve essere vista in un'ottica globale.

Il **Consiglio europeo di Bruxelles** del 2012 ha sottolineato la necessità di promuovere la crescita verde e lo sviluppo sostenibile, mentre **Rio + 20** ha sottolineato la necessità della partecipazione privata ed ha enunciato i principi fondamentali che riguardano l'UE. La conferenza dovrebbe far progredire la transizione globale verso un'economia verde in modo da promuovere la tutela dell'ambiente, contribuire alla lotta alla povertà e stimolare una crescita a basse emissioni. Era stata anche avanzata la proposta di trasformare l'UNEP in un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite: l'UNEO.

Il **Consiglio europeo di Lussemburgo** del 2019 afferma che l'attuazione dell'Agenda 2030 e dei suoi 17 SDGs, è fondamentale per garantire un'esistenza sicura e pacifica alle generazioni presenti e future. È necessario passare a un approccio globale, omnicomprensivo e ambizioso a livello dell'UE. Il Consiglio esorta, inoltre, a far sì che le fondamentali politiche per un futuro sostenibile includano una transizione decisiva verso un'economia circolare, la tutela della biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici.

- **Principio chi inquina paga:** il primo Programma di azione in materia ambientale del 1979 affermava che le spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi devono essere sostenute dall'inquinatore (colui che degrada direttamente o indirettamente l'ambiente, o crea le condizioni che portano alla sua degradazione). Sia le Comunità europee, sia gli Stati membri, devono applicare questo principio.

Per *danno ambientale*, la direttiva 2004/35/CE identifica danni alle specie e agli habitat naturali, danno alle acque e danno al terreno. Se un danno ambientale non si è ancora verificato ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta le misure di prevenzione necessarie e sostiene i costi delle azioni di prevenzione e riparazione adottate.

- **Principio di prevenzione:** introdotto dal primo programma per l'ambiente del 1973, si basa sul fatto che per salvaguardare l'ambiente è meglio evitare sin dall'inizio l'inquinamento, anziché combatterne gli effetti successivamente.

La VIA (valutazione di impatto ambientale) individua, descrive e valuta in modo appropriato gli effetti diretti e indiretti di un progetto su:

- L'uomo, la fauna e la flora;
- Il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- L'interazione tra i precedenti fattori;
- I beni materiali ed il patrimonio culturale.

- **Principio di precauzione:** trova applicazione in tutti i casi in cui una valutazione preliminare indichi che vi siano ragionevoli motivi di temere dei possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri viventi degli animali e delle piante. Il ricorso a questo principio presuppone: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno, prodotto o procedimento; la *valutazione scientifica* del rischio che per l'insufficienza dei dati o la loro imprecisione non consente di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione. Le misure basate sul principio di precauzione devono essere riesaminate e modificate in funzione dei risultati della ricerca scientifica e del controllo del loro impatto.

- **Principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente:** va posto in relazione con il concetto di "azione preventiva" dato che con questo principio si vuole evitare che un danno ambientale già verificatosi si amplifichi.

- **Principio di integrazione:** è considerato il più importante di tutti i principi. Questo principio vuole far sì che la politica ambientale dell'UE sia trasversale ai diversi ordinamenti e ai diversi trattati.

A livello europeo la tutela dell'ambiente terrestre passa attraverso la *conservazione dell'ambiente naturale (flora e fauna), la gestione dei rifiuti e la protezione dei suoli.*

Conservazione ambientale

Le direttive che mettono in atto questa protezione sono diverse:

- Conservazione degli uccelli selvatici;
- Protezione di animali utilizzati a fini sperimentali o altri fini scientifici;
- Conservazione degli habitat naturali
 - *Rete Natura 2000* – crea zone speciali per la protezione e la conservazione a lungo termine di specie e habitat protetti all'interno di zone selezionate. La scelta dei siti si basa su criteri scientifici. I siti vengono selezionati e proposti dagli Stati membri, l'Agenzia europea per dell'ambiente e la Commissione Europea li valutano e, se soddisfano i requisiti, vengono designati come zone speciali.
- Divieto di testare i prodotti cosmetici sugli animali

Gestione dei rifiuti

Una prima direttiva distingue tra diversi tipi di interventi: prevenzione, riciclo, trasformazione.

Una seconda direttiva, nel 2001, mira a prevenire e ridurre la produzione e la nocività dei rifiuti, attraverso:

- Sviluppo di tecnologie pulite;
- Commercializzazione di prodotti ecologici;
- Sviluppo di tecniche per l'eliminazione di sostanze pericolose;
- Recupero dei rifiuti;
- Uso dei rifiuti come fonte di energia.

Per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, dall'ambito di applicazione del regolamento comunitario sono esclusi i rifiuti radioattivi.

L'**EURATOM**, all'art. 37, afferma però che ciascuno Stato membro è tenuto a fornire alla Commissione i dati generali dei progetti relativi allo smaltimento dei residui radioattivi, per consentire di determinare se la realizzazione di questo progetto sia suscettibile di provocare una contaminazione radioattiva.

Viene istituito anche un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.

L'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia UE per non aver comunicato il programma nazionale per la gestione delle scorie radioattive. La direttiva stabilisce che gli Stati membri avrebbero dovuto notificare per la prima volta il loro programma nazionale per la gestione del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti entro agosto 2015, scadenza che non è stata rispettata dall'Italia.

La Corte ritiene che l'Italia non abbia comunicato la versione finale del programma entro il termine, ed ha quindi intimato l'Italia di conformarsi agli obblighi. L'Italia è tenuta a dare esecuzione alla sentenza.

Inquinamento atmosferico

La lotta all'inquinamento atmosferico si articola in più periodi:

1. Riduzione delle emissioni di gas di scarico dei veicoli. Ha obiettivi di natura ambientale e legati al funzionamento del mercato comune.
2. (seconda metà anni '80) ha una visione più ampia con misure che escono anche dal contesto UE.

I settori coinvolti riguardano i gas prodotti dai motori, gli impianti industriali e i gas effetto serra.

Gas prodotti da motori: la direttiva dell'85 prevedeva che, in un'ottica di riduzione delle emissioni di piombo nell'aria, a partire dal 1989 la benzina con piombo non dovesse superare del 5% quella senza piombo.

Nel 2007 viene inserita la "Direttiva quadro" che prevedeva l'omologazione dei veicoli a motore e delle loro componenti, allargata poi all'omologazione riguardo alle emissioni.

Un regolamento europeo specifica poi i livelli di prestazione delle autovetture nuove nell'ambito di riduzione delle emissioni di CO₂ di veicoli leggeri.

Impianti industriali: diverse direttive mirano a ridurre le emissioni di gas dei grandi impianti industriali. La direttiva **2010/75/UE** rende possibile l'operabilità degli impianti solo se in possesso di un'autorizzazione ed il rispetto delle condizioni fissate. Lo scopo è quello di prevenire e controllare l'inquinamento ed evitare la produzione di rifiuti provenienti da grandi impianti industriali.

Gas effetto serra: vengono promossi investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e per ridurre le emissioni nell'aria.

Agenzia Europea dell'Ambiente

L'Agenzia (AEA) istituita col regolamento **401/2009** mira a:

- Fornire informazioni valide ed indipendenti sull'ambiente;
- Aiutare l'UE ed i Paesi membri a prendere decisioni fondate in merito al miglioramento dell'ambiente.

Ha il compito di coordinare la *rete europea di informazione ed osservazione ambientale (eionet)*. Si tratta di una rete di partenariato, attualmente tra 33 paesi membri dell'UE e sei paesi non UE cooperanti. I principali clienti sono le istituzioni dell'UE ed i paesi membri.

Accesso alle informazioni ambientali

In termini generali, col **Trattato di Maastricht** vengono introdotte misure volte ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni e ai documenti della comunità, ma è solo col **Trattato di Amsterdam** che ad ogni cittadino viene riconosciuto il diritto di accedere ai documenti.

La direttiva **Seveso** introduceva l'obbligo per i titolari di impianti industriali a rischio rilevante di portare a conoscenza la popolazione potenzialmente esposta e rendere disponibili le misure di sicurezza e comportamentali da adottare in caso di incidente. La successiva direttiva **Seveso I** introduce l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico il rapporto di sicurezza, o il documento in cui si descrivono i rischi legati all'attività che si svolge nell'impianto. Segue direttiva **Seveso III**.

Viene introdotto anche l'obbligo di una preventiva **Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA)**, e viene sancito il principio in base al quale le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni di carattere ambientale a chiunque le richieda. Con la **Convenzione di Århus** viene introdotta pure la partecipazione del pubblico nelle decisioni ambientali.

La politica ambientale e le corti europee: il caso ILVA

La giurisprudenza della Corte Europea ha influenzato la formazione e lo sviluppo del diritto europeo dell'ambiente.

La sentenza 120 del 78 pone un accenno alla possibile restrizione delle merci, quando questa è giustificata da esigenze imperative. Non viene citata la questione ambientale, che viene ripresa nel 1988 con la causa **Bottiglie danesi** che limita la circolazione delle merci solo se esiste una giustificata esigenza di tutela ambientale.

Caso ILVA

La CEDU adotta la sentenza **Cordella c/ Italia** nel 2019 a seguito del ricorso presentato da 180 persone che abitano, o hanno abitato, nei pressi dell'acciaiera e che per tali ragioni hanno subito danno alla salute e all'ambiente. I motivi del ricorso sono due:

- Gli studi scientifici che evidenziano la grave situazione sanitaria dovuta all'inquinamento prodotto dall'Ilva;
- La condotta dello Stato che ha autorizzato, attraverso appositi provvedimenti:

- La continuazione dell'attività industriale a scapito della salute umana;
- La non punibilità dei dirigenti della società

A cui si aggiunge la poca informazione della popolazione.

Nel luglio **2012** il GIP di Taranto procedeva al sequestro preventivo dell'area dell'acciaieria, nel quadro del procedimento per reati contro l'incolumità e la salute pubblica;

Ad ottobre dello stesso anno, il Ministero dell'Ambiente rilasciava una nuova Autorizzazione Integrata Ambientale in cui ci si allineava alle richieste formulate dall'autorità giudiziaria nel decreto di sequestro, in merito alla riduzione e monitoraggio delle emissioni.

A dicembre veniva approvato il *decreto "salva - Ilva"* che autorizzava la prosecuzione dell'attività per 36 mesi, a condizione che le misure previste dall'AIA fossero adottate entro questo termine.

Nel **2014** viene approvato un piano di risanamento ambientale e nel **2015** col "decreto ILVA" si prevedeva un'immunità penale e amministrativa a beneficio dell'amministratore straordinario e del successivo acquirente della società per le condotte finalizzate all'attuazione del piano di risanamento, che dovrebbe completarsi nell'agosto del 2023.

La Corte di Strasburgo ha constatato come non ci sia alcuna disposizione posta a garanzia di una protezione generale dell'ambiente nella convenzione ed ha condannato l'Italia per violazione del diritto alla **vita privata**, avendo omesso di adottare le misure idonee e proteggere l'ambiente dalle emissioni inquinanti dell'acciaieria e per non aver tutelato il benessere degli abitanti delle zone limitrofe; e per violazione del diritto **ad un ricorso effettivo** in quanto si è constatata l'assenza di vie di ricorso interne attraverso le quali gli stessi abitanti avrebbero potuto lamentare l'incompiuta attuazione del piano di risanamento.

La CEDU, non potendo intervenire nell'ambito ambientale può intervenire valutando l'impatto che lo sfruttamento ambientale ha sull'uomo.

In ambito ambientale e di diritti umani le prove presentate alla Corte contro l'Italia non sono mai state confutate, e la situazione dell'ILVA non è stata gestita e affrontata adeguatamente dallo Stato.

Nelle sentenze della Corte del 2011 e 2012 si rileva l'inadempienza dell'Italia che non ha attuato la direttiva sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e non ha ridotto le PM10 nell'aria nella zona interessata.

Nel novembre 2019 ArcelorMittal dichiara di voler lasciare l'ILVA perché:

- Il Parlamento ha cancellato lo scudo penale per realizzare il piano ambientale;
- I provvedimenti del tribunale di Taranto rischiano di obbligare lo spegnimento dell'altoforno 2.

Nel luglio 2019 il *Decreto Crescita* depotenzia lo scudo penale, col nuovo decreto "Salva impresa" veniva stabilita una maggior tutela, che è stata ufficialmente soppressa con la conversione in legge del decreto *salva - imprese*.

Nell'ottobre 2019 associazioni di cittadini hanno presentato un nuovo ricorso alla CEDU, che è stato recepito in ambito di tutela della salute umana. Il processo è previsto per gennaio 2020.

L'Italia e la tutela dell'ambiente

La Costituzione italiana, all'art. 9, stabilisce la tutela del paesaggio, mentre la tutela dell'ambiente non è citata direttamente e viene indicata solo nel riparto di competenze Stato – regioni.

A livello di ordinamento italiano possiamo riscontrare 3 fasi:

1. Anni '50: dall'irrilevanza alla rilevanza giuridica;
2. Rafforzamento della tutela giuridica dell'interesse all'ambiente come interesse primario;
3. Consapevolezza del carattere non settoriale del diritto ambientale.

La Costituzione italiana, approvata dall'Assemblea Costituente nel 1947 ed entrata in vigore nel 1/01/1948, non fa riferimenti espliciti, ma sono presenti alcune disposizioni che possiamo interpretare in modo estensivo.

L'Art.44 dispone, ad esempio, provvedimenti in materia di protezione ambientale, e dalla lettura combinata dell'art. 9 (La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione) e dell'art. 32 (La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti) la giurisprudenza ha introdotto, per estensione, il concetto di ambiente salubre.

Dalla riforma del Titolo V sono stati introdotti all'interno della costituzione i principi di *precauzione*, *prevenzione* e *VIA* e la materia ambientale è diventata ufficialmente parte della legislazione italiana.

Lo Stato ha legislazione **esclusiva** in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono, invece, competenze **concorrenti** quelle relative alla tutela della salute, al governo del territorio, alla protezione civile, trasporto e distribuzione dell'energia, valorizzazione dei beni culturali, secondo i principi fissati dalle leggi dello Stato.

A partire dagli anni '80 si assiste ad un incremento di leggi e decreti sull'ambiente, e negli anni '90 a seguito di incidenti ecologici vengono emanati decreti ad hoc.

La necessità di assicurare una valida tutela ambientale porta l'esigenza di un adeguamento alla normativa europea, ha portato alla nascita, nel 2006, del **Codice Ambiente**.

Il **codice ambiente** raggruppa in un unico corpus normativo le norme in materia ambientale, suddivise in 7 parti. La finalità del codice dell'ambiente è quella di "promuovere il livello della qualità della vita umana attraverso la salvaguarda e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, nel rispetto della legge delega, dell'ordinamento comunitario e delle competenze di Stato, Regioni ed enti".

I settori che non vengono coperti dal codice dell'ambiente sono 4:

- Sostanze pericolose, coperto dal decreto sul controllo del periodo di incidenti rilevanti connessi a sostanze pericolose;
- Rifiuti particolari, coperto dalla direttiva sui RAEE;
- Qualità dell'aria, coperto dalla direttiva sulla valutazione e gestione della qualità dell'aria ambientale;
- Inquinamento elettromagnetico e acustico.

Il **ministero dell'ambiente** vede tra le sue competenze adempimento di impegni assunti in campo internazionale e comunitario; conservazione e la valorizzazione delle aree naturali protette; stesura della relazione generale sullo stato dell'ambiente e l'adozione della carta della natura; supporto tecnico; fissazione di limiti, standard, obiettivi di qualità e sicurezza sull'intero territorio nazionale.

Le **regioni** hanno competenza in materia ambientale relativamente alla valorizzazione dei beni ambientali e al governo del territorio. Queste possono partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi; provvedere all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE; concludere accordi con Stati o altri enti territoriali di altri Stati, nelle forme e nei casi disciplinati dalle leggi. Accanto alle competenze di carattere generale, le competenze delle regioni in materia ambientale vengono individuate attraverso funzioni specifiche conferite a regioni ed enti locali in materia di **inquinamento dell'acqua, inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico, gestione dei rifiuti e risorse idriche e difesa del suolo**.

L'**ISPRA** (istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), sottoposto alla vigilanza del Ministero, ha compito di consulenza strategica, ricerca, assistenza tecnico – scientifica e di monitoraggio, di informazione e formazione in materia ambientale.

L'**ARPA** (agenzie regionali e provinciali ambientali) svolge attività tecnico – scientifiche per la protezione ambientale di interesse regionale, più ulteriori attività tecniche di prevenzione, vigilanza e controllo individuate da regioni e province.

L'**AIA** (autorizzazione integrata ambientale) è il provvedimento che autorizza l'esercizio di un'installazione o parte di essa a determinate condizioni, al fine di prevenire, ridurre l'inquinamento e al fine di prevedere misure intese a evitare/ridurre le emissioni in aria, acqua e suolo.

Il procedimento di rilascio dell'AIA è disciplinato dal codice dell'ambiente e prende avvio con la presentazione di apposita domanda all'autorità competente.

Proposte di riforma costituzionale

La nostra Costituzione, fino alla riforma del 2001, non conteneva disposizioni che avessero ad oggetto l'ambiente. Nel corso di più di 50 anni sono state le interpretazioni della giurisprudenza e della Corte costituzionale a porre in luce elementi fondamentali per riconoscere la protezione dell'ambiente come finalità prioritaria e a collocarla nell'ambito degli interessi pubblici nazionali. Grazie a questo, l'ambiente è venuto a configurarsi come "valore trasversale" non è, cioè, circoscrivibile ad una sola materia ma attiene al rango di "valore trasversale" costituzionalmente protetto.

La nuova versione dell'art. 9 riconoscerebbe la valenza costituzionale della tutela dell'ambiente quale diritto fondamentale della persona.

La tutela dell'ambiente nella normativa degli Stati europei ed extra – europei

La tutela dell'ambiente nei testi costituzionali serve a:

- Orientare le decisioni del legislatore;
- Rappresentare la base da cui il legislatore si muove per le scelte ambientali;
- Impedire alla maggioranza politica di disporre, senza vincoli, di beni ed interessi che assumano un rilievo costituzionale.

Agli inizi degli anni '80 (dopo l'adozione della carta della natura) l'ambiente comincia ad essere preso in considerazione all'interno degli ordinamenti degli stati.

I **Paesi Bassi** nel 1983 assegnano allo Stato il compito di tutelare l'abitabilità del paese e di proteggere e migliorare l'ambiente.

La **Grecia** nel 1986 afferma che "la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato" e nella revisione del 2001 fa riferimento al concetto di sviluppo sostenibile.

Il **Portogallo** accentra il concetto di ambiente sulla persona, ed afferma che tutti hanno diritto ad un ambiente umano sano ed ecologicamente equilibrato e lo Stato ha il compito di promuovere il benessere sociale ed economico e della qualità della vita, nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile.

Il **Belgio** afferma che Stato, comunità e regioni perseguono gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile negli ambiti sociali economici ed ambientali tenendo conto della *solidarietà tra le generazioni*.

Negli anni '90 la **Germania** (con la revisione del 1994) introduce il concetto di sviluppo sostenibile, facendo riferimento alle "naturali condizioni di vita" che devono essere tutelate anche nei confronti delle generazioni future.

La **Finlandia** (con la revisione del 1999) riconosce una responsabilità per l'ambiente, affermando che ognuno è responsabile per la natura, la biodiversità e l'ambiente, e che ciascuno ha diritto ad un ambiente salubre.

La **Svizzera** (con la riforma del 2000) fa riferimento allo sviluppo sostenibile, inteso come rapporto durevolmente equilibrato tra natura, capacità di rinnovamento e utilizzazione da parte dell'uomo.

La **Francia** con la legge costituzionale del 2005 dedica un'attenzione specifica allo sviluppo sostenibile, approvando la **Carta dell'Ambiente**. La tutela dell'ambiente è un interesse fondamentale della Nazione.

L'ambiente è patrimonio comune degli esseri umani e, al fine di assicurare uno sviluppo sostenibile, le scelte per rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future e degli altri popoli. Le politiche devono promuovere uno sviluppo sostenibile, conciliando la protezione dell'ambiente con lo sviluppo economico ed il progresso sociale.

In generale, a livello di prassi costituzionale, si tende a riconoscere ai soggetti il diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, assicurando il miglioramento progressivo della qualità della vita e a conservare e ripristinare un ambiente adatto allo sviluppo della persona. La norma costituzionale è per lo più generica, a causa della complessità dell'oggetto di tutela.

Il concetto dello sviluppo sostenibile, in Europa, ha avuto bisogno di tempo affinché si sedimentasse, grazie alle dichiarazioni internazionali adottate dal 1992 ad oggi.

Per quanto riguarda i paesi extra - UE il principio di sviluppo sostenibile si configura nei termini di *salvaguardia del patrimonio naturale e dei singoli beni ambientali* che lo costituiscono. L'ambiente viene considerato come bene pubblico e lo Stato deve dare priorità alla protezione dell'ambiente e alla prevenzione di ulteriori danni fisici dovuti ad attività legate allo sviluppo economico ed impegnarsi ad aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica.

SCHEDA: i momenti salienti della lotta al cambiamento climatico a livello internazionale

1988	WMO, UNEP	L'organizzazione meteorologica mondiale e l'agenzia ONU per l'ambiente costituiscono l'IPCC, il panel intergovernativo sui cambiamenti climatici, chiamato a fornire una solida base scientifica sulle cause e gli effetti del fenomeno.
1990	IPCC	Il primo rapporto IPCC riconosce che il cambiamento climatico è una questione globale, che va affrontata con uno sforzo condiviso tra Nord e Sud del mondo per mitigare gli effetti ed adattarsi agli impatti in atto.
1992	Summit della Terra – Rio de Janeiro	Nasce la convenzione quadro sui cambiamenti climatici, UNFCCC
1997	COP 3, Kyoto	Adozione del Protocollo di Kyoto. Prevede riduzioni o limitazioni quantitative delle emissioni di gas serra per trentotto Paesi industrializzati e l'Unione europea con la possibilità di utilizzare meccanismi flessibili, come lo scambio di quote di emissioni.
2005		Il protocollo di Kyoto entra in vigore senza la ratifica degli Stati Uniti.
2009	COP 15, Copenaghen	i Paesi sviluppati assumono l'impegno di mobilitare congiuntamente – a partire dal 2020 – risorse pari a 100 miliardi di dollari all'anno. Tali risorse finanziarie serviranno ad assistere i Paesi in via di sviluppo nell'attuazione di misure di mitigazione e di adattamento
2015	COP 21, Parigi	Firma dell'Accordo di Parigi, che ha come obiettivo mantenere l'innalzamento della temperatura sotto i 2° e guidare gli sforzi per limitare l'innalzamento della temperatura fino a 1,5° al di sopra dei livelli preindustriali.
	UNGA	Adozione dell'Agenda 2030
	UNGA	Adozione del Framework di Sendai
2018	COP24, Katowice	Presentazione del rapporto IPCC 1,5°C
2019	New York	Summit mondiale del Clima: rinnovo degli impegni globali per il raggiungimento della neutralità nelle emissioni di carbonio entro il 2050
	COP25, Santiago del Cile	L'attesa è alta nei confronti della COP25 che segue il summit globale di New York.
2020	COP26, Italy + UK	Gli incontri preliminari ed un summit dei giovani sul clima si svolgeranno in Italia, mentre la COP26 avrà luogo a Glasgow.