

La Governance Globale dell'Ambiente¹

di Amedeo Postiglione

1. Utilità del concetto di “governance”

Quando alcuni problemi sociali, quali quelli del rapporto economia-ambiente, presentano difficoltà di soluzione, occorre cominciare a ragionare insieme in termini di governance complessiva, definendo i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti.

La governance serve ad una visione dinamica integrata, che non lascia spazi vuoti.

Il principio di integrazione non può essere invocato in astratto con riferimento solo alle regole giuridiche, ma occorre esaminarlo contemporaneamente in relazione alla loro attuazione giurisprudenziale (ruolo dei giudici), all'attività delle Autorità Pubbliche Amministrative (prassi e procedimenti amministrativi), al ruolo delle imprese ed a quello della società civile.

Si ritiene necessaria una definizione il più possibile precisa di cosa si intenda per “**Environmental governance**”.

Accettabile per la sua semplicità e chiarezza concettuale è la seguente: “*institutions and mechanisms for protecting the environment and resolving disputes*”, intendendo i meccanismi in senso ampio oppure “*a coherent and transparent machinery for the discussion and elaboration of rules, policies and plans for the protection of the environment, as well as procedures to implement them and ensure compliance with them*”.

I meccanismi di governance richiedono dunque di essere concordati in modo strutturale, anche se flessibile, per verificare i progressi e comparare – in senso anche quantitativo – i risultati.

Il territorio deve costituire il quadro concreto di riferimento degli indicatori della governance nei vari settori (atmosfera, acqua, suolo, rifiuti, protezione della natura e dei beni culturali, ecc.).

L'agenda delle priorità va verificata e seguita da tutti i soggetti della governance, secondo i principi di una vera democrazia partecipativa.

L'economia non può operare in modo svincolato e separato dall'ambiente e ciò anche per una esigenza di giustizia: il soggetto economico che opera correttamente riceve un danno dagli operatori economici che violano i principi di prevenzione e responsabilità.

2. Finalità della governance ambientale

Si può definire la finalità della governance ambientale come: “assicurare la concreta attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, attraverso un equilibrato soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere le possibilità delle generazioni future”.

In questa interpretazione il ruolo della politica costituisce dunque una sintesi ed è decisivo, soprattutto in una visione temporale anche di medio e lungo periodo (visione dinamica della governance). Naturalmente una dilatazione eccessiva del concetto di sviluppo sostenibile fino a ricomprendere lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale, può creare problemi alla *good governance* di fenomeni globali ambientali drammatici oggi emergenti come il mutamento climatico, la perdita di bio-diversità, la desertificazione, la crisi dell'acqua, l'uso indiscriminato delle risorse naturali non rinnovabili: non si tratta di stabilire una concezione separata dell'ambiente rispetto alla giusta integrazione con la realtà economico-sociale ma occorre evitare che il valore “ambiente” (riferito alla sostenibilità primaria della vita sulla Terra) sia sacrificato. Di conseguenza la governance ambientale non può non dare priorità – quando è necessario – ai valori ambientali.

3. Oggetto della governance ambientale

L'oggetto della governance ambientale riguarda le *attività umane giuridicamente rilevanti sull'ambiente*. Resta il problema di una comparazione, caso per caso, dell'interesse ambientale con gli altri interessi pubblici, onde evitare forme di radicalismo e fondamentalismo ecologico non accettate dal corpo sociale complessivo. Occorre

¹ Conferenza internazionale Icef, Global Environmental Governance 20-21 maggio 2010 Roma, Ministero Affari Esteri.

riconoscere che la governance applicata all'ambiente è fortemente condizionata proprio dalla natura del suo oggetto, ovvero dalle caratteristiche che presenta l'ambiente ai vari livelli: nella sostanza la governance attinge da una parte alle condotte umane e dall'altra ad una realtà che presenta la caratteristica di un ecosistema integrato vivente su scala globale. L'aspetto più delicato dell'ambiente riguarda addirittura la vita delle persone e delle altre componenti della natura. Governare i fenomeni naturali può essere estremamente complesso e difficile come dimostra ad esempio il fenomeno del mutamento climatico.

La materia ambientale si presenta con un forte contenuto tecnico ed interdisciplinare oltretutto con aspetti scientifici ancora incerti.

La stessa definizione di ambiente si presenta in modo dinamico a seconda dell'evoluzione culturale e politica.

Volendo approfondire questo aspetto può essere utile qualche ulteriore riflessione sul ruolo fondamentale che gioca il principio di integrazione dei sistemi giuridici in materia di ambiente.

4. Insufficienza del metodo tradizionale di “command and control”

Il fenomeno “ambiente”, manifestatosi in tempi recenti, è stato affrontato nella prima fase secondo un criterio parziale, fondato sulla moltiplicazione delle leggi e sul solo ruolo di controllo delle Istituzioni.

I risultati finora sono stati insoddisfacenti.

Due realtà fondamentali sono rimaste sostanzialmente fuori dal modello: **la realtà economica e la realtà sociale.**

Un primo risultato insoddisfacente riguarda la lotta all'inquinamento: l'osservanza della norme ambientali che imponevano limiti di accettabilità in materia di aria, acqua, suolo ecc. ha potuto assicurare solo una base minima di protezione. I soggetti economici non sono incoraggiati ad utilizzare migliori tecnologie se l'obbligo giuridico riguarda solo l'osservanza di limiti minimi di accettabilità. La filosofia della Governance assicura livelli elevati di protezione sicché sono necessari anche strumenti economici per ottenere questo risultato. Lo stesso discorso vale per i controlli che sono episodici e non riguardano la vita reale delle singole imprese, considerate come possibili soggetti passivi del controllo e non come protagonisti di un diverso modello di protezione. Anche le sanzioni, se applicate in modo episodico e solo come immagine, non hanno un potere deterrente reale di prevenzione e riparazione economica: il danno ambientale purtroppo è molto diffuso nella realtà ed occorre *ex-post* affrontare spese imponenti per il recupero mentre la Governance opera *ex-ante* coinvolgendo tutti i possibili attori pubblici e privati oltre che sociali.

Un secondo risultato insoddisfacente riguarda l'uso delle risorse naturali, la protezione della biodiversità e del paesaggio e dei beni culturali: in questi casi accanto ai limiti e ai divieti occorre prevedere interventi positivi di pianificazione e gestione sostenibile, inconcepibili senza coinvolgere la realtà economica, la realtà sociale ed il mondo scientifico.

5. Perché operare secondo il criterio della “governance”

La ragione è evidente. La crisi ecologica ai vari livelli si è rivelata più complessa e grave del previsto anche in termini economici e sociali, sicché si rende necessario associare in ogni momento (prima, durante e dopo) tutti i soggetti nella “governance”, ossia nella **gestione razionale e unitaria del fenomeno**. I meccanismi tradizionali di *command and control* come si è detto non bastano. Occorre definire bene i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti per assicurare soluzioni nuove e risultati certi e misurabili.

6. Principi della Governance

Nel White Paper della “governance europea” [Bruxelles, 5/08/2001 com (2001) 428] vengono individuati alcuni principi di buona governance, che è bene considerare:

○ Apertura:

tutte le istituzioni devono operare in modo più aperto per accrescere la fiducia delle persone.

○ Partecipazione:

occorre che la politica ambientale in tutto il suo percorso, dall'elaborazione all'esecuzione, possa contare sulla più ampia informazione e partecipazione dei cittadini.

○ Responsabilità:

ogni istituzione pubblica (locale, nazionale, comunitaria ed internazionale) deve chiarire il suo ruolo ed assumere le sue responsabilità.

○ Efficacia:

la politica ambientale ha un senso se raggiunge risultati compatibili calcolati sulla base di precisi indicatori.

○ Coerenza:

la politica ambientale deve essere integrata all'interno di un sistema complesso.

○ Proporzionalità:

ogni azione pubblica deve tenere conto della proporzionalità rispetto agli obiettivi, comparando in modo equilibrato gli interessi pubblici coinvolti e la sostenibilità economica e sociale.

○ Sussidiarietà:

ogni livello (locale, nazionale, comunitario e internazionale) della governance è importante ma non separato, e deve esservi integrazione nell'azione comune, senza vuoti, con un regime a scalare più forte e mai più debole

7. Soggetti della governance ambientale

La responsabilità di una buona governance ambientale ricade, come si è già detto, su una pluralità di soggetti, in quanto l'ambiente è un bene comune dell'interna società.

A titolo esemplificativo si indicano i soggetti comunque coinvolti o da coinvolgere in una *good governance* ambientale:

Soggetti pubblici:

Comunità internazionale, Organizzazioni internazionali, Stati, Regioni ed Enti locali, Autorità legislative, Autorità amministrative, Corti di giustizia, altri;

Soggetti economici:

prevenzione e riparazione del danno ambientale quale danno illecito economico e sociale; obbligo di adozione delle migliori tecnologie disponibili; sviluppo delle opportunità nuove offerte dall'ambiente; dialogo con le istituzioni e la realtà sociale per l'adozione di "nuove regole" di integrazione tra economia ed ambiente; ecc.

Società Civile:

attuazione del diritto di informazione ambientale; attuazione del diritto di partecipazione ambientale; allargamento del diritto di accesso alla giustizia in tema di ambiente delle persone e delle ONG; ruolo positivo in generale delle ONG ma ripudio assoluto di ogni forma distruttiva di violenza o di fondamentalismo ecologico; ecc

Mondo Scientifico:

assicurare "indipendenza", "obiettività", "verità", "spirito di servizio" della vera ricerca per il bene comune, tenendo distinte le applicazioni tecnologiche da valutare caso per caso nelle loro implicazioni ambientali; ecc.

Scuola, Università, Stampa, Strumenti di comunicazione di massa:

doveri di corretta informazione anzi di formazione ed educazione ai valori comuni ambientali;

Autorità Religiose:

l'ambiente come valore etico e religioso; le violazioni gravi contro l'ambiente come "peccati" contro il dono della creazione; etica laica esigente per la tutela degli interessi generali della comunità.

8. I Pilastri della Governance

1) Occorre riconoscere che il primo pilastro è costituito dalla scienza.

Ritenuto che per la complessità e delicatezza dei fenomeni globali dell'ambiente, vi è assoluto bisogno di una base certa e solida di conoscenze scientifiche e di dati oggettivamente comparabili e costantemente aggiornati, raccolti con indipendenza e spirito di servizio alla verità, senza

interferenze improprie del mondo politico ed economico; che le scelte della Governance ambientale, proprio per il loro profondo impatto sui modelli economici di produzione e consumo, richiedono ai Governi che si tenga conto dei più recenti studi scientifici (es. in tema di cambiamenti climatici, biodiversità, deforestazione, biotecnologie, etc.) e che questi studi proseguano più efficacemente con il sostegno anche economico di tutti i soggetti interessati, si raccomanda:

- a) di valorizzare il ruolo della scienza indipendente nella valutazione dei rischi ambientali e per la salute umana (ad esempio, il livello accettabile di rischio degli OGM in agricoltura; il livello accettabile di rischio residuo nel recupero dei siti inquinati; l'autorizzabilità o meno di insediamenti produttivi ad alto rischio; la biomedicina e il suo impatto ambientale; i rischi connessi al mutamento del clima del Pianeta; i rischi della perdita di biodiversità; i rischi della desertificazione; la biosicurezza; ecc.);
- b) di realizzare la gestione del principio di precauzione con la dovuta prudenza e senza pregiudizi ideologici;
- c) di evitare che le ricerche scientifiche siano confuse con le applicazioni tecnologiche, talora dannose;

2) Occorre riconoscere che il secondo pilastro è costituito dall'etica, dalla religione e dalla cultura.

Ritenuto che una più matura etica sociale ed economica costituisce un presupposto per un diverso equilibrio ed integrazione economia-ambiente; che solo se l'ambiente viene interiorizzato quale grande valore comune e umano di ogni persona sulla terra, diviene possibile esigere quei doveri forti di nuovi comportamenti economici e sociali che sono necessari per affrontare le nuove sfide globali dell'ambiente; che si sviluppino iniziative positive delle tre grandi religioni monoteiste (Cristiana, Ebraica e dell'Islam) e delle altre Religioni per una sensibilizzazione e promozione di una strategia comune in nome dell'ambiente, perché l'ambiente è frutto della creazione, unisce e non divide le persone ed i popoli nel segno della pace, si raccomanda:

- a) di far crescere una più matura coscienza etica;
- b) di porre al centro della questione ambientale non solo i diritti, ma soprattutto i doveri e le responsabilità di tutti i soggetti della governance ambientale;
- c) di dare spazio a nuovi principi etici di equità e giustizia nell'attività economica di produzione e consumo e nel commercio internazionale, formulando apposite regole almeno per alcuni aspetti fondamentali;
- d) di accogliere la proposta avanzata autorevolmente dal Santo Padre Benedetto XVI per la costituzione di una Autorità Politica Mondiale per il governo dell'economia e dell'ambiente, ed auspica che i Governi ne tengano conto adeguatamente.

3) Occorre riconoscere che il terzo pilastro è costituito dall'economia.

Ritenuto che tutti i soggetti devono collaborare per un cambio dell'economia in tutte le sue fasi dall'interno, in modo strutturato e profondo; che sono necessarie nuove regole economico-ecologiche in sede globale da inserire in apposita Convenzione internazionale stipulata dagli Stati, con efficacia vincolante; che non si può affidare questo ruolo solo agli enti internazionali economici (talora con competenze indirette ambientali) poiché tali enti – al di là delle benemeritenze acquisite – sono disarticolati e non coordinati e sono essi stessi parte di un sistema che finora ha visto economia e ambiente in modo separato; che non appare realistico un adattamento graduale senza l'intervento di una volontà politica forte dei Governi; che è necessario un governo mondiale dell'economia, come dimostrato anche dalla recente crisi; che occorre operare dal basso per

preparare le condizioni opportune moltiplicando le iniziative nel settore economico a favore dell'ambiente, si raccomanda:

- a) di sviluppare tutte le opportunità economiche offerte dall'ambiente favorendo il dialogo con le imprese sul territorio;
- b) di utilizzare la più ampia gamma di strumenti economici e fiscali e di accordi volontari con le imprese, superando la sola logica tradizionale finora utilizzata di "command and control";
- c) di rendere efficaci le norme ambientali esistenti a tutti i livelli, curandone la corretta applicazione, estendendo altresì l'obbligo giuridico della adozione delle migliori tecnologie per la protezione dell'ambiente;
- d) di favorire la logica premiale per le imprese virtuose e di prodotti compatibili con l'ambiente (Ecoaudit; Emas; etc.);
- e) di favorire l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie alternative;
- f) di favorire l'immissione in consumo di biocarburanti;
- g) di riformare la tassazione per i prodotti energetici e per altri settori ambientali;
- h) di favorire lo scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra;
- i) di stabilire alcune regole in materia di pubblicità economica, in modo da favorire la trasparenza e la veridicità delle informazioni;
- j) di orientare le risorse pubbliche disponibili verso l'effettivo utilizzo in settori vitali per la nuova economia;
- k) di evitare lo scandalo dei paradisi fiscali;
- l) di applicare le regole esistenti in materia di commercio internazionale inserendo ulteriori criteri a favore della protezione dell'ambiente;

4) Occorre riconoscere che il quarto pilastro è costituito dalla Società Civile.

Si raccomanda inoltre

- a) di conservare e rafforzare il legame tra Diritti umani in generale e Diritto umano all'Ambiente;
- b) di creare le condizioni per l'adozione di una Convenzione specifica in sede mondiale in materia di accesso di giustizia ambientale davanti agli organi di giustizia internazionali poiché i diritti di informazione, partecipazione e accesso se sono attribuiti fondamentali di ogni persona, non possono valere solo su base nazionale e regionale;
- c) di considerare la società civile come una risorsa fondamentale per l'effettiva protezione dell'ambiente in nome dei comuni valori umani per realizzare una vera democrazia economica e ambientale;
- d) di rendere effettivo lo spazio di informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia in materia ambientale;

- e) di rendere effettivo il nuovo diritto umano all'ambiente di ogni persona, perché non ha senso questo diritto se non è giustiziabile a tutti i livelli senza dover provare l'esistenza di un pregiudizio personale e diretto: eventuali filtri servono solo per evitare l'inflazione, ma il principio deve poter trovare applicazione;
- f) di fare fronte comune contro ogni forma di violenza, lavorando per il rispetto delle decisioni delle istituzioni in materia di ambiente, quando gli spazi di informazione, partecipazione e accesso siano stati garantiti in precedenza, perché questo è essenziale per la certezza delle iniziative economiche e per un principio di democrazia;
- g) la semplificazione delle procedure amministrative e la loro trasparenza perché ogni persona comune possa conoscere la sostanza dei problemi e quali decisioni siano state adottate;
- h) di sviluppare, soprattutto in sede locale, il rapporto con la società civile, superando gli attuali ostacoli di deficit di informazione e partecipazione;
- i) di sviluppare ulteriormente la rete delle Agenzie di Protezione ambientale, sia a livello nazionale, sia a livello comunitario, sia in sede internazionale, assicurando ai dati comparabilità e la facile comprensione anche da parte del pubblico non tecnico;
- j) di sviluppare i programmi di formazione e comunicazione nelle scuole, nelle università e nei centri di ricerca in favore dell'ambiente.

5) Occorre riconoscere che il quinto pilastro è costituito dalle Istituzioni.

Si raccomanda

- a. di adottare decisioni, piani e programmi di vera e buona governance economico-sociale ed ambientale per una elevata protezione ambientale;
- b. di assicurare la integrale e corretta applicazione delle norme esistenti – sia quelle internazionali sia regionali che nazionali – in materia di protezione ambientale in stretto raccordo con la realtà economica e sociale
- c. di rivedere profondamente le procedure preventive di autorizzazione, il sistema dei controlli e il sistema sanzionatorio;
- d. di riconoscere il ruolo positivo dei giudici nella difesa dell'ambiente in considerazione della loro indipendenza; per un servizio giustizia forte ed equilibrato è necessario operare in armonia con gli sforzi delle Istituzioni amministrative e politiche;
- e. di valorizzare le esperienze di **governance locale** nei comuni, nelle province, nelle regioni dei singoli Stati per far crescere dal basso il metodo di dialogo fra istituzioni, imprese economiche e società civile, verificando la reale applicazione dei principi dell'Agenda 21 approvata a Rio de Janeiro nel 1992. A tal fine si chiede agli Stati e alla Comunità internazionale di attivare meccanismi semplici di verifica e di conoscenza per comparare le esperienze realizzate, dandone periodica pubblicità. Sono particolarmente importanti le esperienze degli enti locali sul territorio in materia di lotta al cambiamento climatico, bio-diversità, desertificazione, tutela delle acque, gestione dei rifiuti, tutela del suolo, protezione del paesaggio e dei beni culturali, recupero dei siti degradati, ecc.;
- f. di migliorare la **governance nazionale**, ossia dei singoli Stati, secondo indicatori comuni chiari e misurabili nelle principali priorità, creando anche in questo caso un meccanismo semplice e comune di conoscenze e comparazione dei dati per

verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Occorre rendere pubblici periodicamente i risultati della governance nazionale complessiva.

- g. di valorizzare e sviluppare le esperienze di **governance regionale** a partire dall'Unione Europea (in cui la governance ambientale è già molto strutturata): bacino Mediterraneo - Mar Nero; delta del Danubio; Carpazi; Alpi; Ande; Himalaya; Artico; Antartico; Centro Africa e sub - Sahara; isole del Pacifico; altri modelli di collaborazione come Messico - USA, Canada – USA; grandi sistemi fluviali; ecc.
- h. di programmare una linea di condotta comune di **governance globale** dell'ambiente per assicurare la sostenibilità dello sviluppo ed una risposta globale unitaria ai fenomeni ambientali emergenti.
- i. di estendere il processo di *compliance* degli impegni assunti da ciascun Paese a tutti i settori ambientali. Deve essere resa chiara e conoscibile la interconnessione fra impegni e propositi a livelli di sistema-Paese rispetto alla transizione economica in atto nel complesso internazionale.
- j. di trovare una risposta al problema degli Stati che non fanno parte dei trattati multilaterali accettati dalla maggior parte degli altri Stati: occorre evitare che questi Stati siano "liberi approfittatori" (*free riders*) e che possano trarre vantaggio dalle misure di autolimitazione concordate da altri Stati, con gravi ripercussioni economiche nell'epoca della globalizzazione.

Strategia per una governance ambientale globale

Appare importante accelerare i processi di decisione politica relativamente alla governance globale attraverso:

- b) la revisione condivisa del modello di governance dall'attuale sistema delle Nazioni Unite in materia di ambiente, attraverso la riforma del modello che fa capo all'UNEP e la sua trasformazione in un ente nuovo denominato ONUA (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Ambiente): la disarticolazione attuale non favorisce la programmazione, gestione e controllo della politica ambientale globale su alcuni punti decisivi (mutamento climatico; perdita della biodiversità; desertificazione; crisi dell'acqua; ecc.). Si tratta di una prima tappa necessaria al fine di una ulteriore semplificazione e razionalizzazione del ruolo unitario delle Nazioni Unite in tema di risposta alla crisi ecologica globale. I Governi devono concludere con il maggior consenso possibile l'iter di riforma in atto. L'ICEF esprime piena adesione a questa scelta;
- c) la revisione condivisa del ruolo degli Enti internazionali economici (tra cui la Banca Mondiale, l'Organizzazione Internazionale del Commercio, Fondo Monetario Internazionale, ecc.) nel settore ambientale appare non solo opportuna, ma necessaria. Una mera razionalizzazione all'interno della cornice delle Nazioni Unite non può produrre frutti importanti se grandi Enti economici internazionali non trovano una cornice comune di programmazione e decisione a favore dell'ambiente. Occorre che il governo dell'economia in sede mondiale si accompagni strutturalmente alle questioni ambientali, intese quali questioni economiche. L'attuale disarticolazione ed autoreferenzialità degli Enti internazionali economici non sembra soddisfacente, al di là dell'apprezzamento per gli sforzi positivi finora compiuti da questi Enti in materia di ambiente;
- d) di valorizzare il modello dei Forum Internazionali dei Governi per la materia ambientale.
Questi Forum si sono significativamente estesi nel tempo: G6 nel 1975; G7 nel 1976; G8 nel 1998; G20 nel 1999; senza contare le iniziative più vaste di Governi su base continentale. Essi hanno dimostrato di legare economia e ambiente in una visione comune, anche per la partecipazione della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale.
Si sono moltiplicate le riunioni ad alto livello di Capi di Stato e di Governo, ed anche incontri operativi dei Ministri dell'Ambiente: sono stati affrontati temi come il cambiamento climatico, le energie rinnovabili, le sfide del cibo e dell'acqua soprattutto in Africa e la necessità di un impegno crescente nella comunità internazionale di alcuni grandi economie come Cina, India e Brasile.
I Ministri dell'Ambiente, come è emerso anche nel Summit di Siracusa tenutosi il 22-24 aprile 2009 sotto la presidenza del Ministro dell'Ambiente italiano On. Stefania Prestigiacomo, hanno lavorato per trovare soluzioni graduali e reali;
- e) la costituzione di un **gruppo di lavoro** dei Governi, cioè di un Forum **Giustizia e Ambiente globale**, nell'ambito dei Forum dei Governi già esistenti.

Vi è l'esigenza di una razionalizzazione anche nel settore delicato della Giustizia internazionale in materia di ambiente:

- occorre identificare le istituzioni ed i meccanismi esistenti per la prevenzione e risoluzione dei conflitti ambientali in una visione integrata ai vari livelli promuovendo un approccio innovativo;
- si moltiplicano i casi davanti alle Corti nazionali e regionali, con un significativo aumento di Corti specifiche per l'Ambiente;

A livello internazionale, la situazione è differente e non appare favorevole per alcuni motivi:

- la persistente ritrosia degli Stati a rinunciare ad una parte di sovranità, concepita in termini di esclusività, anche a fronte di problemi globali ambientali che interessano la comunità internazionale nel suo insieme e l'avvenire del pianeta;
- il ruolo molto limitato che gioca l'accesso alla giustizia in ambito internazionale, non solo da parte delle persone e delle formazioni sociali, ma perfino da parte delle organizzazioni internazionali;
- la disarticolazione degli organi esistenti (Corte internazionale di giustizia dell'Aja; Tribunale Internazionale del diritto del mare; Corte permanente di arbitrato; Tribunali arbitrali ad hoc; WTO dispute settlement body; Interamerican Commission on Human rights; African Commission on Human rights; European Court on Human rights; North American Free Trade Agreement; Multilateral Environmental agreement and treaty based non compliance mechanisms; ecc.);
- il rischio di un *gap*, cioè di una rottura del vincolo di interrelazione ed integrazione tra esperienze molto ampie di *Regional and domestic courts* e limitati casi davanti agli organi internazionali esistenti;
- il rischio sostanziale di una giurisprudenza non coerente e frammentata su problemi complessi (nozione di dispute di rilevanza ambientale internazionale; nozione di danno ambientale di rilevanza internazionale; nozione di responsabilità giuridica degli Stati per omessa prevenzione e riparazione del danno ambientale transfrontaliero; responsabilità comune e differenziata; principi applicabili come prevenzione, precauzione, chi inquina paga, equità e generazioni future, ecc.);
- il rischio di limitare solo alla sfera nazionale e regionale l'attuazione dei principi di trasparenza, partecipazione pubblica ed accesso alla giustizia;
- il rischio soprattutto di lasciare fuori dalla "giustizia" i reali conflitti sulle risorse ambientali comuni (ad esempio la risorsa acqua, la risorsa foresta, la risorsa della biodiversità, ecc) lasciando in tal modo uno spazio allo sfruttamento delle risorse non equo a livello socio-economico in una economia globalizzata.

Conclusione

Si raccomanda, in conclusione:

- di accelerare l'*iter* iniziato nel 2003 per la trasformazione dell'UNEP in ONUE;
- di creare un apposito gruppo di lavoro, non solo di esperti, ma anche di rappresentanti di Governi più sensibili sul tema della riforma del modello di giustizia internazionale per l'ambiente, elaborando con calma una strategia condivisa, coinvolgendo in tal senso l'UNEP ed anche le Istituzioni giudiziarie e arbitrali internazionali già esistenti per arrivare ad una riforma condivisa, salvaguardando l'unitarietà del sistema del diritto internazionale ed il principio dell'accesso alla giustizia.

ALLEGATO A

Nuove regole” per l’economia sostenibile

Un adattamento dell’economia alle esigenze dell’ambiente è già in atto da parte dei soggetti economici più sensibili, che anticipano le domande del pubblico nel medio e lungo periodo.

Questo adattamento è però troppo lento e parziale, perché non interessa ancora l’intera economia e l’intera finanza ai vari livelli.

In un’epoca di globalizzazione (anche per prevenire nuove crisi economico-sociali) oggi appaiono necessarie “nuove regole” economico-ambientali.

Definire queste regole non è facile, ma si può tentare di individuare un percorso realistico e condiviso su alcuni punti:

- La libertà economica rimane un valore positivo, ma ogni decisione economica deve tenere conto delle conseguenze sull’ambiente comune;
- La considerazione anticipata delle conseguenze ambientali deve riguardare tutte le fasi dell’attività economica : il reperimento delle risorse, i finanziamenti, il tipo di produzione, il modo di produzione, il consumo e tutte le altre fasi del ciclo economico (compresi i rifiuti ed il loro riutilizzo; i trasporti; il consumo energetico; le localizzazioni; ecc.);
- Tutti i soggetti, che a vario titolo “fanno” economia, sono tenuti a valutare le conseguenze ambientali, trasformando i “limiti” (pur necessari) in “opportunità”: le imprese pubbliche; le imprese private; le imprese no profit; i lavoratori; i clienti; i fornitori; i consumatori; gli azionisti; le comunità di rifornimento; i manager; le organizzazioni sociali, i sindacati; ecc.;
- I principi e le regole nuovi su “economia – ambiente” possono valere soltanto in un quadro comune di trasparenza, onestà, responsabilità, solidarietà ai vari livelli (locale, regionale, nazionale, internazionale), dal basso verso l’alto e viceversa;
- La promozione dello sviluppo integrale delle persone e dei popoli è certamente un’esigenza etica reale e fondamentale di giustizia, che è facilitata dalla emergenza ambientale, la quale oggi domanda agli stati e alle organizzazioni internazionali risposte nuove e coraggiose ed appare realistico ottenere un ampio consenso sociale;
- La “governance ambientale” non è un’esigenza diversa dalla “governance economica”, se economia e ambiente vengono considerate strutturalmente in modo unitario, in un’ottica di medio e lungo periodo;
- La “governance ambientale” presuppone una visione comune dinamica, una interazione ed integrazione dei diversi livelli del sapere umano e delle applicazioni tecnologiche, una interdisciplinarietà ordinata e finalizzata, una sintesi orientativa chiara, la individuazione di strumenti e procedure per la verifica degli adempimenti concordati da parte di tutti i soggetti che “fanno” l’economia reale (compresi i consumatori).
- Divieto dei “paradisi fiscali” (o introdurre almeno una disciplina di mitigazione: obbligo di trasparenza sul pagamento nel Paese d’origine di almeno una parte delle tasse, proporzionata alla cifra depositata; obbligo di trasparenza sulla durata minima dei depositi presso banche estere; scambio obbligatorio di informazioni tra Stati e tra banche, legittimità di percezione dei vantaggi differenziali entro limiti da concordare a livello internazionale, coperti dal segreto bancario; ecc.);

- Divieto di delocalizzazioni produttive dannose per l'ambiente di riferimento e la realtà sociale;
- Divieto di commercio di prodotti pericolosi per l'ambiente;
- Divieto di pratiche protezionistiche, non giustificate da gravi ragioni sociali;
- Sviluppo del sistema delle certificazioni etiche a favore delle imprese che assumono l'ambiente come una propria responsabilità sociale;
- Sviluppo del sistema di conti e fondi etici da parte di banche ed istituzioni sensibili ai valori ambientali;
- Dovere di trasparenza e sobrietà degli organismi internazionali che si occupano della cooperazione in tema di economia e ambiente, nel senso di evitare apparati burocratici inutili e costosi ed obbligo di monitoraggio dei risultati;
- Dovere di reprimere gli abusi della "pubblicità" nel senso di accertare la reale rispondenza dei prodotti ai requisiti di rispetto ambientale vantati;
- Dovere delle organizzazioni internazionali che si occupano di economia e di ambiente di lavorare in forte collaborazione tra loro, con un reale coordinamento, senza autoreferenzialità, con trasparenza ed indipendenza rispetto ai poteri forti, onde favorire l'economia reale e non le speculazioni;
- Dovere di evitare visioni ideologiche od utopistiche: il cambio delle regole di economia-ambiente giova oggi allo sviluppo umano delle persone e dei popoli e va affrontato con serietà e realismo senza vagheggiare una intangibilità assoluta della natura e senza fare affidamento esclusivamente sullo sviluppo tecnologico, pur necessario;
- Se esistono sul mercato tecnologie migliori per la protezione ambientale occorre stabilire un obbligo giuridico generale di utilizzazione, indicando con precisione i criteri di riferimento (temporali, quantitativi, ecc.);
- La responsabilità primaria di uscire dal sottosviluppo è degli stessi popoli colpiti da fame, miseria, malattie endemiche, analfabetismo, che devono evitare forme di illegalità o regimi corrotti e non democratici: gli aiuti internazionali sono necessari e utili se ubbidiscono a criteri di assoluta trasparenza e controllo dei risultati;
- Occorre promuovere in loco lo sviluppo agricolo nei Paesi più poveri, migliorando i sistemi tradizionali di coltivazione ed utilizzazione dell'acqua, con una formazione specifica delle nuove generazioni, evitando piani di finanziamento disarticolati e di pura immagine: sono i Paesi poveri a dover soddisfare i bisogni primari di cibo, acqua, medicinali per i propri cittadini utilizzando gli aiuti internazionali non solo per l'assistenza, ma per lo sviluppo, rivendicando uno sbocco adeguato delle produzioni sul mercato internazionale;
- Occorre affrontare le problematiche energetiche con determinazione e realismo accrescendo e diversificando le fonti energetiche diverse dal petrolio, migliorando l'efficienza energetica in tutti i settori, riducendo i consumi eccessivi: in particolare occorre valorizzare l'energia nucleare a scopo civile e pacifico secondo le più avanzate tecnologie; aiutare i popoli privi di risorse energetiche con un'azione internazionale efficace e continuata; resistere al ricatto petrolifero di alcuni paesi, dominati da oligarchie autoritarie e comunque non democratiche;

- Occorre responsabilizzare la società civile ed i consumatori nel controllare dall'interno i processi di produzione, distribuzione e consumo, onde assicurare la salute e l'ambiente, nel segno della democrazia economica: i diritti umani sono anche doveri umani e conseguentemente vanno esercitati non come arma politica o forme di violenza, ma in spirito collaborativo e propositivo con la realtà economica e con le istituzioni, considerando anche il “consumo di massa” una forma delicata e complessa di economia;
- È vero che le istituzioni da sole non possono garantire la governance economico-ambientale, ma sono pur sempre necessarie: orbene se a livello internazionale esiste un vuoto di gestione e giustizia, occorrerà subito provvedere a colmarlo. Il ruolo degli Stati rimane fondamentale secondo il principio di sussidiarietà, ma occorre un consenso non solo su nuove regole, ma anche su istituzioni di governance internazionale capaci di applicarle.
- Il fenomeno delle migrazioni (anche dovuto a cause ambientali) è un problema economico e sociale enorme, destinato per anni a condizionare la vita sociale e politica delle aree del Pianeta più avvantaggiate: occorre evitare il buonismo irresponsabile degli ingressi indisciplinati, come pure barriere rigide di non integrazione. Occorre riequilibrare alla fonte – nei limiti del possibile – il problema, evitare fenomeni di sfruttamento di organizzazioni criminali, riconoscere i diritti ed i doveri solo alle persone in grado di integrarsi con la lingua, il lavoro ed il rispetto delle altre culture. Costituisce un errore gravissimo considerare in termini di “assolutezza” i diritti umani solo nel segmento finale della immissione di migranti irregolari.
- La “reciprocità” nei diritti umani non è una concessione perché si riferisce alla loro stessa essenza: se tali diritti sono “universali”, il loro esercizio deve accompagnarsi a precisi doveri ed obblighi anche nei Paesi di origine: un diritto-dovere universale è tale in ogni luogo e non può costituire un'arma impropria e assoluta di lotta politica.
- Occorre riconoscere un dato di fatto: la cultura islamica dei diritti umani non è uguale a quella dell'occidente. Una nuova intesa è possibile per tutti gli aspetti, gravi e complessi, che presentano discordanza, in modo da assicurare condivisioni e reciprocità di trattamento dovunque sul Pianeta. Questi aspetti delicati riguardano anche la governance ambientale ed economica ai vari livelli.
- La cultura dei diritti umani e quella della protezione dell'ambiente hanno già elaborato una serie di principi comuni, che richiedono già una reale applicazione e soprattutto la gestione nella logica di una governance unitaria “economia-ambiente”.
Il concetto unitario di ambiente richiama quello unitario di economia:
 - a) il principio di prevenzione non può riguardare solo l'inquinamento, ma anche l'uso delle risorse;
 - b) il principio di precauzione non può essere invocato in modo generico e massimalista, danneggiando l'economia;
 - c) il principio del danno ambientale deve essere legato a quello dell'obbligo di adozione delle migliori tecnologie e di prevenzione dei rischi, tipici di una seria valutazione dell'impatto ambientale, sociale ed economico;
 - d) i principi di informazione, partecipazione ed accesso non rispondono solo ad esigenze ecologiche, ma anche a quelle di democrazia economica;
 - e) i cosiddetti diritti delle generazioni future in campo ambientale sono in realtà una esigenza di economia sana di medio e lungo periodo, secondo la logica dello sviluppo sostenibile.