



Intorno all'Agorà  
*Ambiente e Territorio*

*Collana diretta da*  
Oreste Giorgetti

*Direttore onorario*  
Renzo Moschini

Il tema dell'ambiente è molto sentito ormai, ma ancora non è ben chiaro quanto esso sia intimamente legato ad altri ambiti fondamentali che regolano le nostre società.

*Intorno all'Agorà* vuole promuovere dibattito e conoscenza attorno all'ambiente con un'approccio olistico, affrontando la complessità dei diversi ambiti che si intrecciano attorno a questo tema mettendo al centro la persona, il cittadino, il territorio, le comunità.

Per questo il comitato scientifico è composto da vari studiosi e professionisti di diverse provenienze disciplinari, sia scientifiche che umanistiche.

*Comitato scientifico*

Pasqualino Albi, Francesco Bini Verona,  
Marco Giovagnoli, Giancarlo Lunardi, Alfonso Maurizio Iacono,  
Tommaso Luzzati, Ippolito Ostellino, Sergio Paglialunga,  
Rossano Pazzagli, Giuliano Tallone.



Giuliano Tallone

# Le leggi della natura

Politiche e normative per l'ambiente  
in un mondo globalizzato



Edizioni ETS



[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

© Copyright 2020

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

[info@edizioniets.com](mailto:info@edizioniets.com)

[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

*Distribuzione*

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

*Promozione*

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884675930-6

*Ai miei genitori, che mi hanno insegnato la passione per la natura; a mia moglie che ha condiviso con me studi e battaglie; e soprattutto a mia figlia, alla quale vorrei lasciare un mondo migliore di quello che ho trovato.*

***anteprima***  
***visualizza la scheda del libro su [www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)***



# SOMMARIO

|  |    |
|--|----|
| Ringraziamenti                               | 13 |
| Prefazione - <i>Enrico Giovannini</i>        | 15 |
| Presentazione - <i>Gianfranco Tamburelli</i> | 17 |
| Preambolo - <i>Renzo Moschini</i>            | 25 |
| Introduzione                                 | 27 |

## PARTE PRIMA - UNA PROSPETTIVA STORICA E POLITICA

|  |    |
|--|----|
| 1. La questione ambientale e il diritto dell'ambiente in una prospettiva storica (demografia, economia e consumi)                  | 33 |
| 1. Alcune questioni metodologiche  | 33 |
| 2. Dal mondo analogico alla crisi ambientale globale (clima, ecosistemi, biodiversità)   | 38 |
| 3. La questione demografica e i grandi scenari globali   | 40 |
| 4. Bibliografia Capitolo 1   | 47 |
| 2. Le radici culturali delle normative ambientali  | 49 |
| 1. Le grandi religioni e filosofie storiche e l'ambiente   | 49 |
| 2. La nascita e lo sviluppo del pensiero conservazionistico:   | 55 |
| 3. L'ecologia come scienza, dalle prime idee alla <i>conservation biology</i> e alla <i>landscape ecology</i> : Odum, Soulé, Naveh | 76 |
| 4. Alcune sintesi umanistiche del rapporto tra società ed ambiente ed ecologia politica: Ilya Prigogine, Ivan Illich, Alex Langer  | 80 |
| 5. Economia, sviluppo ed ambiente sotto diversi approcci: Marx, Keynes, Fitoussi, Latouche   | 83 |
| 6. La <i>Laudato si'</i> e l'Ecologia Integrale  | 88 |
| 7. Bibliografia Capitolo 2   | 89 |

## PARTE SECONDA - SCENARI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

|   |     |
|---|-----|
| 3. Le prime esperienze di diritto internazionale dell'ambiente  | 95  |
| 1. Il diritto dell'ambiente nell'ambito del diritto internazionale  | 95  |
| 2. Le fonti del diritto internazionale  | 96  |
| 3. La Convenzione di Parigi del 1902 e la successiva del 1950 sulla tutela degli uccelli                                  | 99  |
| 4. La Convenzione sulla protezione della natura e la conservazione della fauna selvatica nell'emisfero occidentale (1940) | 101 |

## Sommario

|   |     |
|---|-----|
| 5. La Convenzione Baleniera (ICRW, 1946)  | 103 |
| 6. Il Trattato Antartico (1952) e il successivo Protocollo sull'Ambiente Antartico (1992)   | 105 |
| 7. La Conferenza di Ginevra sul diritto del mare (1958)   | 107 |
| 8. La Convenzione delle Alpi e il Protocollo Conservazione Natura   | 107 |
| 9. Bibliografia Capitolo 3  | 108 |
| <br>  |     |
| 4. Le convenzioni internazionali tematiche dagli anni '70   | 109 |
| 1. Il contesto culturale  | 109 |
| 2. La Conferenza e la Dichiarazione di Stoccolma (1972)   | 110 |
| 3. La convenzione di Ramsar (1971)  | 113 |
| 4. La Convenzione di Washington – CITES (1973)  | 117 |
| 5. La convenzione UNESCO Patrimonio Mondiale (1972) e il Programma MAB sulle Riserve della Biosfera (1971)                                  | 120 |
| 6. Le convenzioni per la protezione del mare  | 123 |
| 7. La Convenzione di Bonn sulle specie migratorie – CMS (1979)  | 126 |
| 8. La Convenzione di Berna per la conservazione della vita selvatica in Europa (1979)   | 127 |
| 9. Bibliografia Capitolo 4  | 128 |
| <br>  |     |
| 5. Da Rio a Johannesburg  | 131 |
| 1. Il Rapporto Bruntland  | 131 |
| 2. L'UNCED di Rio de Janeiro (1992); la mancata "Carta della Terra"   | 134 |
| 3. Gli strumenti approvati a Rio: Agenda 21, Convenzione sul Clima, Convenzione Diversità Biologica; Convenzione contro la desertificazione | 136 |
| 4. La Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo   | 137 |
| 5. Le tensioni tra Nord e Sud del mondo e la "Convenzione mancata" sulla tutela delle foreste   | 140 |
| 6. Rio+10 (Johannesburg 2002), la " <i>Johannesburg Declaration on Sustainable Development - From our origins to the future</i> "           | 140 |
| 7. Rio+20 (Rio de Janeiro 2012)   | 143 |
| 8. Bibliografia Capitolo 5  | 145 |
| <br>  |     |
| 6. Le politiche e le norme internazionali sugli ecosistemi e sulla biodiversità   | 147 |
| 1. La crisi della biodiversità globale  | 147 |
| 2. La Convenzione sulla Diversità Biologica di Rio (CBD, 1992)  | 150 |
| 3. Conservazione "in situ": la tutela degli ecosistemi e i piani di azione sulle aree protette  | 154 |
| 4. Il Piano Strategico per la Biodiversità 2011-2020 e gli Obiettivi di Aichi (2010)  | 155 |
| 5. La tutela delle specie secondo la CBD e le attività dell'IUCN e delle altre organizzazioni internazionali per la tutela delle specie     | 156 |
| 6. La questione delle specie aliene   | 157 |
| 7. Conservazione "ex situ": ruolo degli Zoo, degli Orti Botanici e delle Banche del Germoplasma (Art. 9)                                    | 158 |



## Sommario

|   |     |
|---|-----|
| 8. Risorse genetiche e <i>Access and Benefit Sharing</i> (ABS). Il Protocollo di Nagoya [paragrafo curato da Enrico Nicosia]                          | 158 |
| 9. La gestione delle risorse biologiche marine  | 162 |
| 10. Altre questioni considerate dalla CBD   | 162 |
| 11. Bibliografia Capitolo 6   | 163 |
| <br>  |     |
| 7. I cambiamenti climatici e le politiche di contrasto (mitigazione e adattamento)  | 165 |
| 1. I dati IPCC, aspetti astronomici, il negazionismo  | 165 |
| 2. La Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1992)   | 175 |
| 3. Cosa prevede la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici   | 176 |
| 4. Le prime COP (Conferenze delle Parti – Conference of Parties) e il Protocollo di Kyoto (1997)  | 180 |
| 5. I finanziamenti delle politiche sul clima  | 183 |
| 6. Gli impegni sulla riduzione delle emissioni  | 183 |
| 7. Il dopo Kyoto: il fallimento di Copenaghen 2009, gli Accordi di Parigi (2015), l’Emendamento di Doha (2012)  | 186 |
| 8. L’Accordo di Parigi (2015)   | 188 |
| 9. L’attuazione degli Accordi di Parigi (2015-2020)   | 190 |
| 10. Bibliografia Capitolo 7   | 192 |
| <br>  |     |
| 8. Principali principi internazionali del Diritto dell’ambiente e la <i>governance</i> internazionale dell’ambiente                                   | 195 |
| 1. Il Principio dello Sviluppo Sostenibile  | 195 |
| 2. Il principio della sovranità permanente di ogni Paese sulle proprie risorse naturali   | 196 |
| 3. Il Principio della cooperazione tra Stati  | 196 |
| 4. Principio di prevenzione   | 197 |
| 5. Il Principio di precauzione  | 197 |
| 6. Principio “chi inquina paga”   | 198 |
| 7. Principio della partecipazione del pubblico (e la Convenzione di Aarhus, 1998)   | 199 |
| 8. Il vertice di Nairobi 2019 (IV Assemblea sull’Ambiente dell’ONU) e le risoluzioni adottate   | 200 |
| 9. L’attuale <i>governance</i> internazionale sull’ambiente: assenza di una corte internazionale e di una organizzazione internazionale sull’ambiente | 201 |
| 10. Bibliografia Capitolo 8   | 202 |
| <br>  |     |
| PARTE TERZA - L’AMBIENTE NEL DIRITTO EUROPEO  |     |
| <br>  |     |
| 9. L’ambiente nei trattati e nei programmi europei  | 205 |
| 1. I trattati europei nello sviluppo storico  | 205 |
| 2. L’ambiente nei trattati europei e i poteri impliciti   | 208 |
| 3. Le strategie europee per la conservazione della biodiversità e i Programmi d’Azione per l’Ambiente   | 211 |
| 4. L’Agenzia Europea dell’Ambiente e gli standard ambientali  | 213 |
| 5. Bibliografia del Capitolo 9  | 215 |

## Sommario

|   |     |
|---|-----|
| 10. La normativa europea in materia di biodiversità   | 217 |
| 1. Il quadro normativo in materia di biodiversità (Direttiva Uccelli, Direttiva Habitat, Direttiva Acque) | 217 |
| 2. Normativa di tutela delle specie (Direttiva Uccelli e Direttiva Habitat)                               | 219 |
| 3. La Rete Natura 2000 (Direttiva Habitat) e la sua attuazione in Italia: le aree protette europee        | 223 |
| 4. Il Progetto Bioitaly e l'individuazione delle ZPS e dei pSIC; la costituzione della Rete Natura 2000   | 228 |
| 5. I programmi di intervento (Fondi strutturali; PAC e ambiente; Cooperazione Territoriale Decentrata)    | 236 |
| 6. I fondi diretti: il Programma LIFE   | 236 |
| 7. La Corte di Giustizia e le procedure di infrazione in materia di biodiversità                          | 237 |
| 8. La Valutazione di Incidenza nei Siti Natura 2000   | 239 |
| 9. Bibliografia Capitolo 10   | 241 |

### PARTE QUARTA - L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO NAZIONALE SULLA TUTELA DELL'AMBIENTE

|   |     |
|---|-----|
| 11. L'inquinamento ambientale e lo sviluppo della tutela dell'ambiente negli anni '70 e '80, l'ambiente come competenza nazionale                             | 245 |
| 1. L'ambiente nel primo Dopoguerra  | 245 |
| 2. La Commissione Franceschini (1964-1967)  | 247 |
| 3. La normativa costruita con la Giurisprudenza: i Pretori d'assalto degli anni '70 da Seveso al riconoscimento della tutela dell'ambiente nella Costituzione | 250 |
| 4. La questione dell'abusivismo e la stagione dei condoni edilizi (1985, 1994 e 2003)   | 258 |
| 5. Le leggi sulla tutela della fauna e l'attività venatoria (L. 968/77 e L. 157/92);  | 259 |
| 6. La Legge Regionale del 1970 e il DPR 616 del 1977  | 261 |
| 7. L'esperienza delle Regioni nell'istituzione di nuove aree protette prima della legge quadro (1970-1990)  | 263 |
| 8. La legge Galasso (8 agosto 1985 n. 431) e i decreti di tutela  | 264 |
| 9. La nascita del Ministero dell'Ambiente (L. 349/86)   | 266 |
| 10. La tutela del suolo e L. 183/89   | 267 |
| 11. Bibliografia Capitolo 11  | 267 |
| 12. Le attuali norme sul Paesaggio  | 269 |
| 1. La Convenzione Europea del Paesaggio (2000)  | 269 |
| 2. Il Testo Unico dei beni culturali ed ambientali (D.lgs. n. 490 del 1999)   | 271 |
| 3. Il Codice del Paesaggio (Decreto legislativo n. 42/2004, Codice Urbani)  | 274 |
| 4. Beni ambientali paesaggistici  | 275 |
| 5. Autorizzazione paesaggistica   | 277 |
| 6. I Piani paesaggistici  | 278 |
| 7. Valutazioni finali sulla normativa paesaggistica   | 279 |
| 8. Bibliografia Capitolo 12   | 281 |

## Sommario

|  |     |
|--|-----|
| 13. Le norme sulla tutela della biodiversità e aree protette   | 283 |
| 1. Le norme per la tutela di specie ed habitat precedenti all'istituzione del Ministero dell'Ambiente (1989)   | 283 |
| 2. La legge quadro sulle aree naturali protette e la sua funzione "quadro" nella tutela della biodiversità   | 286 |
| 3. Le norme istitutive dei nuovi parchi nazionali (1988-1997)  | 289 |
| 4. La legge quadro sulle aree protette (L. 394/91): la <i>governance</i> di sistema  | 292 |
| 5. La legge quadro sulle aree naturali protette: l'Ente Parco come soggetto gestore  | 301 |
| 6. La legge quadro sulle aree naturali protette: gli strumenti di gestione dell'area protetta (Piani, Regolamento, Nulla Osta, interventi)   | 302 |
| 7. Normativa sulla protezione delle specie   | 307 |
| 8. Le Conferenze Nazionali sulle Aree Protette di Roma e Torino, la Conferenza Nazionale sulla Biodiversità, e, il Piano Nazionale per la Biodiversità (2010) e le azioni successive, l'attuazione del PoWPA della CBD | 309 |
| 9. Fuori delle aree protette: reti ecologici e paesaggi agro-forestali, PAC e conservazione della natura   | 311 |
| 10. Bibliografia Capitolo 13   | 312 |
| 14. Principi generali e Normativa su tutela del suolo, acque ed aria   | 315 |
| 1. La Parte 1 del Testo Unico dell'Ambiente e i principi del diritto ambientale  | 317 |
| 2. Il sistema dei controlli e le Agenzie ambientali: ISPRA e ENEA  | 317 |
| 3. La Valutazione di impatto ambientale – VIA  | 317 |
| 4. la Valutazione Ambientale Strategica – VAS  | 322 |
| 5. Tutela del suolo, tutela delle acque e dell'aria; gestione del ciclo della materia  | 326 |
| 6. La tutela penale dell'ambiente, la legge 68/2015 e i nuovi reati ambientali (il nuovo Titolo del C.P. dei "Delitti contro l'ambiente")  | 329 |
| 7. Bibliografia Capitolo 14  | 331 |
| PARTE QUINTA - LE QUESTIONI APERTE E LE PROSPETTIVE FUTURE   |     |
| 15. Questioni aperte e prospettive future  | 335 |
| 1. Iperproduzione normativa italiana, sovrapposizione delle competenze, il sistema della Giustizia e la sua crisi  | 335 |
| 2. Questioni aperte: è ancora attuale una "doppia tutela" di Ambiente e Paesaggio?   | 336 |
| 3. La crisi delle aree protette e dei parchi nazionali   | 338 |
| 4. Un testo unico per la conservazione della Biodiversità (specie ed habitat)?   | 338 |
| 5. Dualismi: clima e biodiversità, ambientalismo a confronto   | 339 |
| 6. Bibliografia Capitolo 15  | 341 |
| 16. Azioni e politiche <i>Pro-Environmental</i> : conclusioni e possibili prospettive -<br><i>Una conclusione aperta basata sul dialogo tra<br/>Giuliano Tallone e Ippolito Ostellino</i>                              | 343 |
| Postfazione - Pierluigi Capone, Presidente di AIDAP<br>(Associazione Italiana Direttori e funzionari di Aree Protette)   | 359 |



Questo libro ha un'appendice in formato PDF  
con approfondimenti su diversi temi.

È segnalata nel testo tramite dei QR code  
ed è consultabile online a questo indirizzo:

[http://www.edizioniets.com/pdf/9788846759306/Tallone\\_appfondimenti.pdf](http://www.edizioniets.com/pdf/9788846759306/Tallone_appfondimenti.pdf)



# RINGRAZIAMENTI

Questo libro è frutto dell'esperienza nei corsi di Diritto Ambientale presso le Università di Roma Sapienza e Roma 3, ma anche di trent'anni di lavoro nel settore ambientale. Ho quindi un debito di riconoscenza a molte persone che hanno contribuito a sviluppare le idee contenute nel volume. Sebbene sarebbe impossibile ro tutte, voglio ricordare almeno quelle che hanno avuto maggiore influenza nel contribuire con discussioni ed esperienze comuni alla mia attuale visione delle politiche di conservazione. Nei miei anni torinesi sono cresciuto tra parchi e cicogne a tempo pieno con Stefano Camanni, Riccardo Ferrari, Roberto Sindaco e Alberto Venchi. Alcuni "fratelli maggiori" (Ippolito Ostellino, Giorgio Aimassi, Roberto Saini e Emilio Delmastro di Pro Natura Torino) hanno contribuito alle mie prime esperienze nelle aree protette, insieme a Cristina Del Corso e agli altri amici della Coop. Arnica. Francesco Mezzatesta è il primo che mi ha coinvolto in una attività professionale naturalistica a tempo pieno. Marco Lambertini e il team della LIPU a Parma dei primi anni '90 (Ugo Faralli, Marco Gustin, Armando Gariboldi, Umberto Gallo Orsi, Gabriella Meo, Barbara Lombatti, scusandomi con i molti che non posso citare qui, e gli indimenticabili Presidenti Mario Pastore e Dànilo Mainardi, che mi propose come suo successore), e Allistair Gammell, Trevor Gunton e molti altri amici alla RPSB e BirdLife International, sono stati fondamentali per la mia impronta iniziale sulla gestione ambientale "di campo". Più recentemente ho ragionato di conservazione alla LIPU con Elena D'Andrea, Claudio Celada e Danilo Selvaggi, nonché con i "miei" Vicepresidenti, Vittorio Cavallaro, Fulvio Mamone Capria (poi diventato Presidente) e il compianto Giuliano Bianchi. La prima Segreteria Tecnica Aree Protette del Ministero Ambiente, ed in particolare Fabio Renzi e il "mondo Legambiente" romano che in quel periodo ho frequentato, hanno contribuito non poco ad ampliare i miei orizzonti: Nino Martino, Lalla Fabbri, Nicola Cimini, Cecilia Franceschetti, Dario Febbo, i "ragazzi di Via Volturmo" coordinati dalla grande personalità dell'Ing. Bruno Agricola, prematuramente scomparso. Federparchi della fine degli anni '90 e primi anni '2000 con Enzo Valbonesi prima e lo scomparso Matteo Fusilli poi, ma anche Renzo Moschini - il cui entusiasmo mi ha sempre contagiato - e i molti altri esponenti dei parchi con i quali ho lavorato, mi hanno permesso di sviluppare molte idee sulle aree protette, spesso in corsi coordinati dall'Istituto Pangea oggi presieduto da Rita De Stefano. Giampiero Sammuri mi ha voluto come Consigliere di Federparchi. Al Parco Nazionale della Val Grande, con la prof. Olmi, Teresio Valsesia, e una giovane squadra, ho vissuto una intensa esperienza: tra gli altri Fabio Copiatti, Cristina Movalli, i fratelli Pirocchi, Daniela Bognioni, Elena Auci, e il Presidente della Coop. Valgrande, Tiziano Maioli (che ci ha sempre creduto). Con Paolo Crosa Lenz ho avuto una amicizia speciale sui sentieri del Parco. Gli amministratori del Parco, che vorrei ricordare tutti, mi hanno aiutato a capire punti di vista diversi sul territorio: in particolare Enrico Borghi, Tiziano Morandi, Claudio Cottini e Rosalba Boldini. I molti insegnamenti che ho avuto durante gli anni all'Agenzia Regionale per i Parchi, sono "colpa" del più appassionato ed

esperto cultore di aree protette in Italia, Maurilio Cipparone, i cui legami oltreoceano hanno permesso l'incontro con persone come Nora Mitchell e Rolf Diamant del NPS USA, facilitati da Federica Signoretti dell'Ambasciata USA in Italia, che mi ha molto arricchito. Voglio ricordare anche lo scomparso Antonio Galano, che fu Commissario straordinario dell'ARP, un signore d'altri tempi. Nei parchi del Lazio ho lavorato a lungo anche in modo "incrociato" con Vito Consoli, e scambiato esperienze con moltissimi colleghi di qualità, molti dei quali conobbi al Master in Conservazione animato da Luigi Boitani, con Carlo Rondinini e Paolo Ciucci. Sebbene ormai sono zoologo "non praticante" ho incontrato molti altri universitari che mi hanno insegnato molto, e con i quali ho avuto molti scambi di idee: Giorgio Malacarne, col quale mi sono laureato, Mauro Fasola e Nicola Baldaccini nei miei anni "ornitologici", Sandro Lovari durante una fugace esperienza in Karakorum, Giuseppe Nascetti e Roberta Cimmaruta dell'Università della Tuscia, che mi hanno sostenuto per il mio Dottorato di Ricerca; Valerio Sbordoni, Donatella Cesaroni e Gabriele Gentile (Tor Vergata); Giulia Caneva che mi volle a Roma Tre per la mia prima docenza universitaria e Corrado Battisti, Maurizio Cutini (col quale condivisi un corso) e Marco Bologna; e più recentemente al Dipartimento di Biologia Ambientale a Sapienza Fabio Attorre, Carlo Blasi, Fausto Manes, e Anna Maria Persiani, che ha voluto sostenermi nel proseguire la mia collaborazione. Le collaborazioni con il MATTM dei DG Aldo Cosentino, Renato Grimaldi e Carmela Giarratano, con i colleghi dell'INFS e poi ISPRA Nicola Baccetti, Fernando Spina, Ettore Randi, Papik Genovesi, Silvano Toso, e con i molti ufficiali e agenti del CFS con i quali ho lavorato in trent'anni in tutte le parti d'Italia, tra i quali voglio ricordare oltre ai passati Comandanti Alfonso Alessandrini, Giuseppe Di Croce, Cesare Patrone e alla Vice-Comandante Alessandra Stefani, che fu capo del CTA del Parco della Val Grande durante il mio mandato, l'attuale Vice-Comandante del CUFA dei Carabinieri, Davide De Laurentis, hanno contribuito a farmi capire meglio il funzionamento delle istituzioni. Con Gaetano Benedetto, una vita nel WWF Italia, ho avuto molti incontri negli anni ed in particolare abbiamo lavorato insieme al Parco Nazionale del Circeo, dove ho passato cinque anni molto impegnativi spalla a spalla con Dario Tarozzi e altri colleghi.

Ringrazio inoltre Gianfranco Tamburelli e Pigi Capone per la revisione del libro e i loro consigli, oltre che per i loro contributi al volume, e i curatori della materia del mio corso a Sapienza, Iacopo Sinibaldi e Riccardo Copiz, per il costante aiuto. *Last but not least*, questo libro è stato scritto con la silenziosa collaborazione e sopportazione di mia moglie Elisa Lanzuisi, anch'essa naturalista ed ecologa, e di nostra figlia Anna Giulia, alle quali ha rubato forse troppo tempo. Sebbene ho con tutti debiti di riconoscenza, la responsabilità dei contenuti – e degli errori – nel volume rimane interamente di chi scrive.

# PREFAZIONE

**Enrico Giovannini**

*Università di Roma 'Tor Vergata'  
e portavoce dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile*

La vita della società umana è regolata da leggi, usi e consuetudini, le quali si modificano nel tempo in funzione dell'evoluzione culturale, la quale, a sua volta, dipende dalla lettura della realtà circostante e dalle aspirazioni che le persone esprimono attraverso l'azione politica. Ebbene, questo libro di Giuliano Tallone ci aiuta a comprendere una delle questioni centrali per il nostro presente e il nostro futuro, illustrando come sia evoluta nel tempo la sensibilità giuridica sul tema dell'ambiente, attraverso un'analisi approfondita dell'evoluzione storica della dottrina internazionale e nazionale fino ai giorni nostri.

Basta leggere i titoli dell'indice per comprendere la trasformazione operata nei sistemi giuridici negli ultimi cinquant'anni, anni di crescente consapevolezza del ruolo della specie umana nel determinare la condizione dell'ambiente circostante, fino al riconoscimento della nuova era geologica – l'*Antropocene* – in cui viviamo, caratterizzata dall'inversione del rapporto tra natura e uomo, non più caratterizzato dall'influenza del primo sul secondo, ma da quella del secondo sul primo. Il riconoscimento dell'*Antropocene* fa sì che l'umanità debba assumere una piena responsabilità, etica prima che giuridica, nei confronti della qualità degli ecosistemi, i quali vanno non solo tutelati, ma ricostituiti laddove l'opera dell'uomo li abbia distrutti, come accade con frequenza e ampiezza drammaticamente crescente.

In questa prospettiva, il volume di Giuliano Tallone rappresenta una mirabile sintesi dello stato dell'arte internazionale, comunitario e nazionale. La lettura del libro ci fa comprendere la faticosa evoluzione del diritto dell'ambiente, conducendoci attraverso le convenzioni internazionali che hanno contribuito a cambiare la lettura del rapporto tra umanità e ambiente, fino alla definizione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e gli Accordi di Parigi, rispettivamente di settembre e dicembre 2015, per poi illustrare lo straordinario ruolo dell'Unione europea come fonte del diritto dell'ambiente – tra i più avanzati del mondo – grazie al quale l'Italia beneficia di norme e regole che, data la scarsa cultura ambientale nazionale, difficilmente avrebbe sviluppato da sola.

D'altra parte, il volume ci fa comprendere la complessità della materia e la durezza dello scontro, non solo ideologico ma pratico, tra sviluppo economico classicamente inteso e la tutela dell'ambiente. Basta leggere la regolamentazione relativa alla valutazione d'impatto ambientale insieme alle ben note inefficienze delle amministrazioni nazionali, per comprendere le motivazioni degli operatori economici che considerano 'soffocante' la normativa italiana. Ma basta ricordare i disastri ambientali determinati nel nostro meraviglioso Paese da progetti e insediamenti produttivi e civili per riconoscere l'assoluta necessità di norme stringenti e controlli rigorosi all'azione economica per difendere il patrimonio comune rappresentato dal capitale naturale. E allora? Dove si trova il punto di equilibrio, non solo in teoria, ma in pratica, in un Paese che considera l'evasione fiscale una necessità e i danni ambientali un lusso che non ci si può permettere, salvo poi lamentarsi a posteriori degli 'ecomostri'?

Una lettura del volume alla luce del dibattito, internazionale e nazionale, in corso sul futuro del nostro mondo ci porta inevitabilmente a riflettere sul modello di sviluppo di cui

ci vogliamo dotare per migliorare il benessere umano nel rispetto di quello del meraviglioso pianeta di cui siamo parte. Il concetto di ecologia integrale proposto da Papa Francesco nell'Enciclica *Laudato si'* ci ha mostrato la possibilità di bilanciare questi termini, mentre la pandemia da COV-SARS-2 ci ha sbattuto in faccia che lo slogan *One Planet, One Health* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità è drammaticamente vero. Siamo, dunque, ad una possibile svolta nella storia dell'umanità, la quale non potrà non passare da modifiche significative del quadro giuridico.

Tallone ricorda nel volume le recenti modifiche della normativa italiana volta ad inserire lo sviluppo sostenibile nel quadro di programmazione economica e sociale del nostro Paese. La trasformazione del CIPE in Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile è potenzialmente un tassello importante di questa trasformazione. Avandola personalmente proposta e negoziata con il Governo, so bene che il rischio che si corre è di una modifica gattopardesca e nominalistica, ma proprio in queste settimane si sta preparando il testo che modifica il regolamento del Comitato, il quale prevede una valutazione preventiva dei provvedimenti alla luce della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile predisposta in attuazione dell'Agenda 2030. Nel frattempo, poiché l'Unione europea ha assunto l'Agenda 2030 come riferimento delle proprie politiche, anche i processi comunitari di coordinamento delle politiche economiche e sociali nazionali devono tenere conto dei principi dello sviluppo sostenibile, così come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in fase di preparazione da parte del Governo italiano nell'ambito dell'iniziativa *Next Generation EU* per il rilancio del continente europeo dopo la pandemia. Come si vede, si tratta di un quadro in forte e rapida evoluzione, da cui dipendono scelte importanti per il futuro del nostro Paese.

In questa prospettiva, non posso non citare la proposta di introdurre in Costituzione il principio dello sviluppo sostenibile, per il quale mi batto da vari anni. Sarebbe un modo per portare nella Carta fondamentale il principio della giustizia intergenerazionale, assente nell'attuale testo. Diversi Paesi europei hanno modificato la propria Costituzione e presso il Senato sono state depositate proposte in tal senso. È evidente che un tale cambiamento imprimerebbe una svolta, non solo per la tutela ambientale, ma per la definizione di un quadro giuridico complessivo che riequilibri i diritti delle diverse generazioni, esattamente nella direzione dei principi sanciti dall'Agenda 2030.

Ringrazio quindi Giuliano Tallone per questo contributo così articolato, esaustivo e tempestivo, che la lettura di questo volume aiuti tutti noi a comprendere meglio come intervenire sul sistema giuridico nazionale e internazionale per portare il nostro mondo su un sentiero di sviluppo sostenibile.



# PRESENTAZIONE

**Gianfranco Tamburelli**

*Senior Legal Expert, CNR - Istituto di Studi Giuridici Internazionali -  
Membro della World Commission on Environmental Law -  
WCEL della IUCN*

Sono stato molto lieto della proposta fattami da Giuliano Tallone di scrivere una ‘presentazione’ di questo volume su: *Le Leggi della Natura. Politiche e normative per l’ambiente in un mondo globalizzato*, sia per la stima che nutro nei confronti dell’Autore, sia per la qualità e lo spessore del lavoro da lui svolto. Ho conosciuto Tallone forse venti anni fa, certo prima del ‘World Parks Congress’ organizzato a Durban nel 2003 dall’Unione internazionale per la conservazione della Natura (IUCN). Lui rivestiva l’incarico di direttore dell’Agenzia regionale parchi (ARP) della Regione Lazio, di cui era stato il primo dipendente e dove collaborò a lungo con il presidente e fondatore Maurilio Cipparone. L’esperienza acquisita presso l’ARP trovò espressione in un libro: *I parchi come sistema. Politiche e reti per le aree protette*, pubblicato nel 2007, che gli valse diversi riconoscimenti anche in ambito Federparchi, di cui al tempo era presidente Matteo Fusilli.

Ho poi collaborato con lui alla realizzazione di vari progetti, dalle ricerche su: *Biodiversity Conservation and Protected Areas. The Italian and Ukrainian Legislation*, pubblicate in due volumi collettanei della Collana con Giuffrè dell’Istituto di studi giuridici internazionali (ISGI) del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR); alla realizzazione di un workshop su: *Aree protette europee e Designazioni UNESCO*, tenutosi in Abruzzo nel 2010 nel contesto della Conferenza annuale della Federazione europea dei parchi naturali e nazionali europei (EUROPARC); all’approfondimento di alcune tematiche per la rivista *Gazzetta Ambiente* (mi piace ricordare il suo articolo del 2004 su: *Siachen Peace Park: un caso di studio sulla valorizzazione degli ecosistemi d’alta montagna*); all’organizzazione di alcune iniziative presso la Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali dell’Università Sapienza di Roma, dove entrambi abbiamo tenuto (e lui tuttora tiene) dei Corsi di diritto ambientale.

Ho sempre visto Tallone come un intellettuale-manager, un’intelligenza acuta, indipendente, sicuro, un sorriso a volte imperscrutabile, introverso e estroverso al tempo stesso. Per me che lavoravo sulle questioni concernenti l’evoluzione del diritto internazionale dell’ambiente, i c.d. *global concerns*, gli strumenti giuridici per la gestione di ecosistemi complessi, lui (come Cipparone e Fusilli) faceva parte di una realtà professionale in possesso (anche) di un background di conoscenze proprie delle scienze naturali e di esperienze dirette di gestione (Giuliano è stato direttore del Parco Nazionale del Circeo fino al 2013, in una delicata fase di transizione dalla gestione del Corpo forestale dello Stato a quella prevista dalla Legge quadro sulle aree naturali protette del 1991).

Un interesse comune è certo stato quello per il sistema e il diritto delle aree protette, e in particolare per le potenzialità delle designazioni internazionali e europee (al riguardo, mi fa piacere ricordare gli intensi scambi di vedute e le attività svolte – in parte condivise con Giuliano – con, tra gli altri, Aldo Cosentino, Alfredo Guillet, Carlo Desideri, Carlo Alberto Graziani, Damiano Luchetti, Domenico Amirante, Eva Pongratz, Fabio Lopez Nunes, Fabio Renzi, Fausto

Giovanelli, Gianpiero Sammuri, Giorgio Andrian, Maya Vasilijevic, Nataliya Malysheva, Patrizia Rossi, Paul Grigoriev, Renato Grimaldi, Vittorio Alessandro, Yaroslav Movchan).

1. Il volume è il risultato di un enorme, appassionato lavoro di sistemazione organica e analisi critica di materiali; di un'ampia e acuta riflessione sull'evoluzione e lo stato attuale del diritto e delle politiche ambientali. L'Autore offre una ricca serie di informazioni e argomentazioni che può rappresentare un solido punto di riferimento per studi e approfondimenti non solo per lo studente universitario (come 'manuale' da consultare), ma anche per l'ambientalista esperto, giurista e non.

Tallone ha infatti il merito di spaziare in modo essenziale e con grande lucidità su aspetti storici, giuridici, filosofici, etici, naturalistici delle tematiche ambientali. In me, che pure sono un *addetto ai lavori* che ormai tende ad un certo scetticismo nell'analisi e nelle valutazioni, il volume è riuscito a stimolare nuove curiosità, facendo intravedere in retrospettiva la legittimità dell'entusiasmo e dell'energia profusi in tante attività.

Il lavoro è strutturato in cinque parti concernenti rispettivamente: *la prospettiva storica e politica, gli scenari del diritto internazionale dell'ambiente, l'ambiente nel diritto europeo, l'attuale quadro normativo sulla tutela dell'ambiente, le questioni aperte e le prospettive future.*

Le prime quattro parti si articolano a loro volta in 14 capitoli, rispettivamente su: *la questione ambientale e il diritto dell'ambiente in una prospettiva storica; le radici culturali delle normative ambientali ('prospettiva storica e politica'); le prime esperienze di diritto internazionale dell'ambiente; le convenzioni internazionali tematiche degli anni '70; da Rio a Johannesburg; le politiche e le norme internazionali sugli ecosistemi e sulla biodiversità; i cambiamenti climatici e le politiche di contrasto; i principi del diritto internazionale e la governance internazionale dell'ambiente ('gli scenari del diritto internazionale dell'ambiente'); l'ambiente nei trattati e nei programmi europei; la normativa europea in materia di biodiversità ('l'ambiente nel diritto europeo'); l'inquinamento ambientale e lo sviluppo della tutela dell'ambiente negli anni '70 e '80 - l'ambiente come competenza nazionale; le attuali norme sul paesaggio; le norme sulla tutela della biodiversità e le aree protette; principi generali e normativa su tutela del suolo, acque ed aria ('l'attuale quadro normativo sulla tutela dell'ambiente').*

La quinta parte ('questioni aperte e le prospettive future') comprende un capitolo su: *Iperproduzione normativa italiana, sovrapposizione delle competenze, il sistema della Giustizia e la sua crisi* e un dialogo, molto interessante, con Ippolito Ostellino su: *Azioni e politiche pro-environmental: conclusioni e possibili prospettive.*

Il carattere aperto di queste conclusioni e l'approccio dialogante dell'Autore mi inducono a ritenere che il miglior modo di presentare il volume possa in definitiva essere quello di provare a dare un ulteriore contributo alla riflessione che stimola con alcune notazioni sul diritto umano all'ambiente, sull'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente, sull'impatto dell'emergenza Covid-19 sugli orientamenti della cooperazione internazionale ed europea, sulla *governance* istituzionale per lo sviluppo sostenibile, con uno sguardo alle prospettive.

2. Quanto al primo dei temi prospettati, il diritto umano all'ambiente, appare opportuno muovere dal Principio 1 della *Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano* (1972): "l'uomo ha il diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita adeguate, in un ambiente di qualità che consenta una vita dignitosa e benessere".

Gli organismi delle Nazioni Unite per i diritti umani hanno quindi iniziato a far riferimento nelle loro risoluzioni al diritto di vivere in un ambiente sano e salubre nel 1988 e solo nel 2009 l'Assemblea Generale è arrivata ad affermare esplicitamente, nella sua *Risoluzione n. 64/157 sulla promozione di un ordine internazionale democratico ed equo*, "il diritto di ogni persona e tutti i popoli a un ambiente sano" (A / RES / 64/157, 8 marzo 2010).

I diritti procedurali all'informazione, alla partecipazione al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale hanno trovato invece pieno riconoscimento nella *Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo* (1992).

Tra i numerosi atti che esprimono questa tendenza all'affermazione di un diritto umano a un ambiente sano, sembra opportuno ricordare la *World Declaration on the Environmental Rule of Law* adottata nel 2016 dall'Unione internazionale per la conservazione della Natura, in cui si afferma che "ogni essere umano, presente e futuro, ha diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile" (Principio 3), e il progetto di Patto Globale lanciato nel 2017 dal Governo francese, il cui Articolo 1 afferma che "ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente ecologicamente corretto e adeguato alla propria salute, benessere, dignità, cultura e realizzazione".

Quanto al diritto pattizio, il diritto umano all'ambiente è stato esplicitamente garantito e proclamato in diversi trattati sui diritti umani, come la *Carta africana dei diritti umani* del 1981 e il *Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani* del 1988, che lo annovera tra i diritti economici, sociali e culturali. Da notare, al riguardo, che il 15 novembre 2017 la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha emesso un parere consultivo sugli obblighi degli Stati parti, in cui ha affermato l'esistenza di un "diritto autonomo a vivere in un ambiente sano" ai sensi della Convenzione stessa.

La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU) del 1950 non contiene invece una disposizione specifica sulla protezione ambientale e l'idea di introdurre il diritto all'ambiente attraverso un protocollo specifico non ha trovato consenso. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo ha compiuto passi significativi verso il riconoscimento di un diritto umano a un ambiente sano, avvalendosi di altri diritti esplicitamente dichiarati (diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto al rispetto della proprietà, ecc.).

Nonostante tali atti e il crescente riconoscimento nella giurisprudenza, il diritto umano ad un ambiente sano non ha ancora trovato pieno riconoscimento a livello di diritto internazionale generale. Il Relatore speciale nominato dal Consiglio dei Diritti Umani delle NU ha più volte affermato che è giunto il momento per un riconoscimento formale di tale diritto da parte dell'Assemblea Generale e nel marzo 2018 ha presentato una bozza dei principi sui diritti umani e l'ambiente. Una Risoluzione dell'Assemblea Generale costituirebbe infatti un meccanismo appropriato per integrare e rafforzare le disposizioni vigenti nei sistemi giuridici nazionali e regionali, pur nei diversi limiti strutturali e sostanziali degli stessi. I principi proposti dal Relatore speciale non definiscono peraltro direttamente il diritto umano all'ambiente, ma stabiliscono gli obblighi fondamentali degli Stati che riguardano l'ambiente e le interrelazioni ambiente-diritti umani (ad esempio, secondo il Principio quadro 1, gli Stati dovrebbero garantire un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile al fine di rispettare, proteggere e rispettare i diritti umani).

3. Passando ora ad alcune essenziali osservazioni sull'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente, sembra opportuno anzitutto osservare come dall'adozione del *Rapporto Brundtland* su: *Il futuro di Noi tutti* del 1987 e a seguito della Conferenza di Rio su *Ambiente e Sviluppo* del 1992, il principio cardine della materia sia diventato quello dello sviluppo sostenibile. Nella legislazione italiana, tale principio è chiaramente ribadito nel *Codice dell'Ambiente* (D.lgs. n. 152 del 2006) il cui Articolo 3-*quater* (*principio dello sviluppo sostenibile*), aggiunto dal D.lgs. n. 4 del 2008, afferma: "Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future".

La complessa questione delle istituzioni e degli strumenti giuridici per il perseguimento dello sviluppo sostenibile è peraltro rimasta aperta. Le indicazioni più precise rimangono forse quelle contenute nel Capitolo 12 (*Verso un'azione comune: proposte per un cambiamento istituzionale e giuridico*) del Rapporto Brundtland, in cui si afferma – come Tallone evidenzia – che: “*gli obiettivi di sviluppo sostenibile dovrebbero essere integrati nei termini di riferimento di quei gabinetti e commissioni legislative che si occupano di politica economica nazionale e pianificazione [...]; le principali agenzie economiche e settoriali centrali dei governi dovrebbero essere rese direttamente responsabili [...] per garantire che le loro politiche, programmi e budget possano sostenere uno sviluppo che sia ecologicamente che economicamente sostenibile*” (punto 26).

Nel primo decennio del nuovo Millennio è apparsa così chiara la difficoltà, evidenziata dai modesti risultati della Conferenza ONU “Rio+20”, di far discendere dal principio dello sviluppo sostenibile prassi condivise e soluzioni concrete. Nel 2015, anno in cui il mondo avrebbe dovuto realizzare gli *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*, la comunità internazionale ha così provato a rilanciare principi e programmi con l'adozione di atti importanti, quali l'*Agenda 2030 - Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile* e l'*Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*. Di tale necessità di rilancio appaiono espressione anche la Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU su: *Armonia con la Natura* (2016), nonché la Lettera Enciclica di Papa Francesco, *Laudato si' - sulla Cura della Casa Comune*, adottate entrambe nello stesso anno.

L'Agenda 2030 istituisce un quadro globale per l'eliminazione della povertà e il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, articolando 17 obiettivi e 169 sotto-obiettivi ad essi connessi. L'Agenda non definisce però nuove procedure o strumenti giuridici (e/o economici e finanziari) che garantiscano l'effettiva implementazione di azioni volte a conseguire gli obiettivi affermati.

L'Accordo di Parigi, che nel preambolo afferma che “*le Parti dovrebbero, quando agiscono per affrontare il cambiamento climatico, rispettare, promuovere e considerare i loro rispettivi obblighi in materia di diritti umani*”, non impone in realtà obblighi giuridici precisi alle Parti. L'Articolo 2.2 afferma che l'Accordo stesso dovrà esser attuato *secondo equità* e in modo tale da riflettere *il principio delle responsabilità comuni ma differenziate (e delle rispettive capacità), alla luce delle diverse circostanze nazionali*. Formulazioni, queste, che lasciano ampi spazi alla discrezionalità degli Stati nel determinare le modalità della loro condotta ai fini del perseguimento degli obiettivi concordati.

Agenda 2030 e Accordo di Parigi non sono idonei di per sé a imprimere una svolta; per incidere in modo significativo occorrerebbero decisioni importanti e atti ulteriori appropriati. La consapevolezza degli interessi generali in gioco costituisce la ragione ispiratrice dell'Enciclica *Laudato Si'* e della Risoluzione *Armonia con la Natura*, atti che hanno entrambi valore essenzialmente etico, ma che non hanno straordinario carattere innovativo e non hanno determinato i cambiamenti attesi.

La Risoluzione dell'Assemblea Generale appare infatti meno ambiziosa di alcune risoluzioni precedenti, a cominciare dalla *Carta Mondiale per la Natura* del 1982. L'Enciclica di Papa Francesco, pur di grande significato, è il più recente di una serie di atti cui fa riferimento, a partire dalla *Lettera apostolica di Papa Paolo VI* del 1971, che aveva già descritto il problema ecologico come *una conseguenza drammatica* dell'attività incontrollata dell'umanità.

Il principio dello sviluppo sostenibile, la cui portata e le cui implicazioni sono state enormemente ampliati nel corso degli anni, è espressione di un approccio filosofico-politico-sociale ampiamente condiviso alle questioni relative alla tutela dell'ambiente e alla qualità della vita, ma non consente di superare i limiti di effettività e di efficacia del diritto ambientale. I sistemi istituiti dagli accordi ambientali e gli atti di *soft law* sono diventati sempre più articolati e sofisticati, ma in termini di efficacia il progresso è stato modesto. Il Rapporto sulle

*Lacune nel diritto internazionale dell'ambiente e negli strumenti relativi all'ambiente: verso un Patto globale per l'ambiente*, adottato nel novembre 2018 dal Segretario generale delle NU, sottolinea la mancanza di un'efficace attuazione di molti accordi ambientali multilaterali.

Per quanto concerne l'Italia, il quadro giuridico-istituzionale per lo sviluppo di coerenti politiche di sviluppo sostenibile è in una fase di assestamento dovuta alla recente introduzione di novità rilevanti. Alle competenze già proprie della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, della Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile (mai effettivamente istituita), si sono infatti aggiunte quelle attribuite all'Agenzia Benessere Italia e la trasformazione, a partire dal 1° gennaio 2021, del CIPE, il Comitato interministeriale per la programmazione economica, in CIPESS, Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Decreto-Legge n. 111/2019, c.d. *Decreto Clima*, convertito in legge, con modifiche, nel dicembre 2019).

Ciò è avvenuto nel quadro di un progetto di rafforzamento del ruolo guida della Presidenza del Consiglio dell'azione di governo per la realizzazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030; il CIPESS dovrebbe in particolare assicurare la conformità delle decisioni sugli investimenti pubblici con gli Obiettivi.

4. In questo contesto evolutivo, è da rilevare che il diritto internazionale dell'ambiente ha tratto spesso slancio dal verificarsi di grandi catastofi naturali. Sembra in proposito sufficiente richiamare – per l'importanza storica e il valore simbolico – l'incidente alla petroliera Torrey Canyon del 1967 e l'esplosione alla centrale nucleare di Chernobyl del 1986.

A seguito dell'incidente alla Torrey Canyon, la presa di coscienza da parte della comunità internazionale della portata delle minacce ambientali portò alla prima grande Conferenza ONU in materia, all'affermazione del principio della responsabilità internazionale degli Stati per danni ambientali transfrontalieri (*Dichiarazione di Stoccolma*), all'adozione di trattati volti a prevenire l'inquinamento dei mari, al varo – a livello regionale – del primo *Programma di Azione delle Comunità europee in materia ambientale*, all'introduzione di principi e normative settoriali in numerosi ordinamenti nazionali.

Ciò non è stato sufficiente a prevenire il verificarsi nei decenni successivi di casi gravissimi di inquinamento marino dovuto a incidenti a petroliere, ma ha contribuito in diversi casi a rendere più tempestiva ed efficace l'azione di contenimento e ha posto le basi per l'avvio di procedure di risarcimento dei danni con effettive possibilità di successo.

La reazione all'incidente di Chernobyl ha contribuito invece all'affermazione nel diritto internazionale generale del diritto all'informazione ambientale, ha dato impulso al diritto dei trattati in vari settori (energia, sicurezza, responsabilità nucleare; preparazione e risposta alle emergenze), ha ispirato la definizione di normative europee e nazionali finalizzate alla prevenzione dei danni derivanti da attività ultra-pericolose e la messa a punto di misure per la gestione dell'impatto economico, sociale e sanitario delle emergenze.

Ciò non ha impedito il verificarsi di incidenti quali quello alla centrale nucleare di Fukushima Daiichi nel 2011, che testimonia come alcune problematiche fondamentali siano rimaste aperte. Tra queste, proprio quella della responsabilità internazionale per danni ambientali transfrontalieri che, da Stoccolma in poi, avrebbe dovuto costituire uno dei pilastri del diritto ambientale. Si può al riguardo osservare che già nel 1986 era molto diffusa (anche in dottrina) la tendenza ad affermare tale responsabilità, rimanendo controverso se dovesse essere considerata derivante da atto illecito, o anche da atto lecito; la realtà mostra invece come ancora oggi gli Stati appaiono riluttanti ad ammettere la propria responsabilità o a invocare la responsabilità di altri Stati per danni ambientali transfrontalieri anche nel caso di danni irreversibili o di eccezionale gravità.

Qual è e quale si può ritenere sarà l'impatto dell'attuale pandemia sul diritto dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile? In questo volume Tallone, notate le difficoltà della diplomazia internazionale e della politica dei governi nell'assumere le decisioni che sarebbero necessarie sul clima, e affermata la necessità di interventi ben più incisivi, esprime il timore che *eventi come l'epidemia di Covid-19 del 2020, che pure è strettamente legata ai cambiamenti degli ecosistemi e delle attività umane nel mondo globalizzato, possano distogliere l'attenzione da queste questioni e procrastinare ulteriormente le azioni indispensabili e necessarie*. Tali interrogativi e tali timori sono certo di grande attualità anche a livello nazionale, dove è in corso la revisione triennale la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile adottata nel 2017.

5. La nuova catastrofe causata dal Covid 19 ripropone con forza i temi della qualità dell'ambiente, della crescita economica, dei diritti sociali. L'impatto con riguardo al mantenimento della centralità politica dei SDGs sembra al momento positivo, di rafforzamento e rilancio. Il più recente *Forum politico ad alto livello sullo sviluppo sostenibile*, tenutosi sotto gli auspici del Consiglio economico e sociale delle NU dal 7 al 16 luglio 2020, ha infatti posto il suo focus su: *Azione accelerata e percorsi di trasformazione: realizzare il decennio di azione e risultati per lo sviluppo sostenibile*. Gli Stati si sono confrontati sui risultati raggiunti e sulle azioni da intraprendere alla luce dell'impatto della pandemia COVID-19, confermando i SDGs come obiettivi cardine della cooperazione internazionale e delle politiche nazionali.

Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), che già nel 2016 aveva indicato l'aumento delle epidemie zoonotiche come motivo di preoccupazione a livello globale, in alcune recenti raccomandazioni ha invitato i governi a trattare la gestione dei rifiuti, in particolare quelli medici e pericolosi, come urgente ed essenziale servizio pubblico al fine di ridurre al minimo i possibili impatti secondari dell'epidemia sulla salute e sull'ambiente (gestione corretta e smaltimento di tali rifiuti come elementi importanti per un'efficace risposta all'emergenza).

Il Forum regionale sullo Sviluppo sostenibile della Commissione economica per l'Europa (UNECE), tenutosi il 19 marzo 2020, pur movendo dalla constatazione che la pandemia in atto costituisce una grave minaccia per l'economia globale, ha affermato che la sfida è ora quella di rispondere in modo appropriato alla crisi al fine di progredire nel percorso intrapreso. La necessità di salvaguardare e valorizzare la natura e gli ecosistemi richiederebbe di reindirizzare i flussi finanziari verso la sostenibilità, investendo in un nuovo tipo di crescita, che si basi sulla circolarità e sulla neutralità del carbonio.

A livello europeo, la Commissione UE, che nel dicembre 2019 aveva definito la Strategia "Green Deal" – che richiede politiche pubbliche maggiormente orientate al contrasto ai cambiamenti climatici, alla protezione dell'ambiente, alla coesione sociale – nell'aprile 2020, in piena crisi Covid-19, ha adottato un pacchetto di atti di grande rilievo per il perseguimento dei SDGs. Il Consiglio tenutosi in luglio ha poi confermato la centralità del Green Deal e ha stabilito un forte legame tra gli strumenti di rilancio economico approntati in risposta al COVID-19 e la decarbonizzazione; una consistente percentuale dei fondi del programma "Next Generation EU" dovranno essere spesi per la transizione energetica.

A livello internazionale ed europeo sembra quindi che i principi ispiratori siano – in misura anche maggiore rispetto a quanto non fossero nel periodo pre-crisi – quelli dello *sviluppo sostenibile* e dell'*equità intergenerazionale*. Per l'Italia, che ha un interesse strategico a promuovere le rinnovabili avendo raggiunto livelli avanzati in diversi ambiti della loro produzione, questo determina un contesto favorevole al cambiamento e la decarbonizzazione può rappresentare una leva per ottenere supporto europeo.



6. La questione ambientale – nonostante il grado di conoscenza e consapevolezza sia aumentato a tutti i livelli – non è stata nell’ultimo ventennio tra le priorità della cooperazione internazionale e dell’azione a livello nazionale. Crisi economiche, rischi finanziari, conflitti armati di diversa natura, terrorismo e migrazioni sono tutti temi che di fatto hanno relegato in secondo piano le preoccupazioni ambientali.

In questo contesto, Tallone osserva come la discussione sul finanziamento delle riduzioni di emissioni sul mercato del carbonio (Articolo 6 dell’Accordo di Parigi) sia stata posposta ancora, questa volta a causa della crisi mondiale del Covid-19. Il contrasto al cambiamento climatico peraltro è e sarà nel 2021 tra i temi cruciali dell’agenda diplomatica internazionale e di quella italiana. La COP 26 di Glasgow, in programma a novembre del 2020, dovrebbe tenersi infatti nel 2021 e l’Italia collaborerà con il Regno Unito alla sua organizzazione.

La Conferenza italo-britannica tenutasi a Pontignano dal 1° al 3 ottobre 2020 ha posto il suo focus proprio sul clima e la prossima COP 26. I due Paesi concordano nel ritenere che dovranno essere risolte le questioni concernenti i contributi volontari (e il loro eventuale accrescimento) e quelle relative alla regolazione del mercato del carbonio e la *governance* degli aiuti per le perdite e i danni subiti dai Paesi vulnerabili.

Dal 1° dicembre 2019 l’Italia è inoltre entrata a far parte della Troika del G 20 ed è attualmente impegnata nei lavori preparatori della Conferenza “Realizing Opportunities of the 21<sup>st</sup> Century for All”, che si terrà a Riyadh sotto la Presidenza dell’Arabia Saudita in novembre. Dal 1° dicembre 2020 assumerà la Presidenza di questo importante Forum internazionale con il motto “Persone, Pianeta e Prosperità”.

I progressi nella realizzazione dell’Agenda 2030 e l’attuazione degli impegni assunti con l’Accordo di Parigi saranno temi centrali del Vertice che si terrà a Roma nell’autunno del 2021 e il Governo italiano ha già espresso il proprio orientamento a lavorare per una ripresa che deve includere un nuovo approccio sui temi dell’energia e della transizione verde. In tale prospettiva, il tema dello sviluppo sostenibile (principi, obiettivi, strumenti finanziari, *governance* istituzionale, indicatori) dovrebbe rimanere al centro del confronto, degli impegni e dell’azione internazionale e nazionale.





# PREAMBOLO

*Renzo Moschini*

Questo libro di Giuliano Tallone è molto importante specie di questi tempi perché è dedicato all'insegnamento, ed ha il merito di ripercorrere sul piano internazionale le complesse, e per molti versi complicate, vicende ambientali. L'autore proprio per questo premette che, essendo un ecologo, è consapevole di non disporre in tutti gli ambiti trattati nel libro delle competenze e conoscenze adeguate. *Ma sa di non sapere*. Se vale per l'autore vale ancor più per chi deve valutarne la ragioni e i motivi che rendono questo libro importante, non solo sul piano culturale, ma anche politico e istituzionale. E lo dico avendo avuto modo in tanti anni di impegno politico, istituzionale e associativo, di essere stato coinvolto in molte delle vicende di cui parla il libro. Coinvolto anche editorialmente perché anche alcuni dei libri e autori citati nelle varie bibliografie sono di Collane che ho gestito io.

Un aspetto che emerge fin dalle prime battute del libro e che non può sfuggire, è che prima ancora di decollare sul piano nazionale, europeo e mondiale, molte delle vicende ambientali e tra queste alcune delle più scabrose come la caccia, la pesca, il paesaggio, hanno occupato la scena politica a partire spesso dai livelli comunali, provinciali e poi regionali a partire dalle regioni speciali. Avendo fatto il vicesindaco e presidente della Provincia di Pisa ne so qualcosa. Ma ne so qualcosa anche sul piano nazionale perché come ricorda Tallone, alcune personalità autorevoli come Roberto Gambino, Sandro Pignatti, Valerio Giacomini, Alexander Langer ho avuto modo e anche il piacere di conoscere e apprezzare. Negli anni Ottanta la Commissione bicamerale per le questioni regionali promosse una indagine parlamentare sulle regioni speciali di cui fui relatore. Uno dei problemi riguardava il rapporto delle regioni speciali con gli enti locali.

Con Langer, che in quei giorni mi fece da guida, ebbi modo di incontrare Eva Kroz figlia del dinamitardo allora in carcere, che alla domanda *“se siete così sicuri di avere la maggioranza dei consensi perché non fate un referendum?”* mi rispose che l'avrebbero perso e così sarebbe venuta meno qualsiasi possibilità di fare propaganda.

Sui risultati di questa indagine presentai una relazione conclusiva alla Camera e al Senato da cui emergeva l'esigenza di un rapporto più collaborativo tra regioni ed enti locali su cui proprio in quel periodo dette un brillante esempio il Friuli Venezia-Giulia colpito da un terremoto, e questo per merito in particolare di Zamberletti. L'indagine contribuì ad una ripresa di interesse anche parlamentare e istituzionale sulle tematiche ambientali a partire proprio dai parchi e dalle aree protette; ricordo bene come ciò avvenne anche nella Bicamerale con più disponibilità rispetto al passato.

Fu un periodo in cui anche sul piano personale riuscii a stabilire un rapporto collaborativo con importanti personalità di cui parla meritatamente il libro di Tallone, grazie alla istituzione di alcuni Centri Studio in particolare il Giacomini a Gargnano sul Garda che ricordammo con la famiglia e Valerio Romani coautore di Uomini e Parchi. Più leggi da

allora registrarono accordi e intese a partire da quella sui parchi che in seguito nell'attuazione furono disattese per più aspetti. È il caso del CFS che passò ai parchi ma la gestione restò al ministero. Insomma, tu eri passato al parco che tuttavia non poteva decidere del tuo lavoro che dipendeva dal ministero. La stessa cosa è avvenuta con i Carabinieri.

Comunque, anche la legislazione sull'ambiente cominciò a raccordare e integrare ambiti diversi finora separati che diventarono interdisciplinari sebbene non senza problemi in rapporto anche alle nuove disposizioni e normative europee. Tutto ciò contribuì inevitabilmente e giustamente a coinvolgere la scuola che fu stimolata a raccordarsi con i nuovi problemi con i quali anche la cultura avrebbe dovuto fare i conti. Che questo avrebbe creato a sua volta nuovi problemi e difficoltà lo si è visto con le vicende recenti della pandemia che hanno provocato campagne provocatorie e indecenti.

Il libro di Tallone ha il merito di ricondurre su un terreno culturale riflessioni di cui la scuola non solo ha bisogno, ne ha urgenza.

# INTRODUZIONE

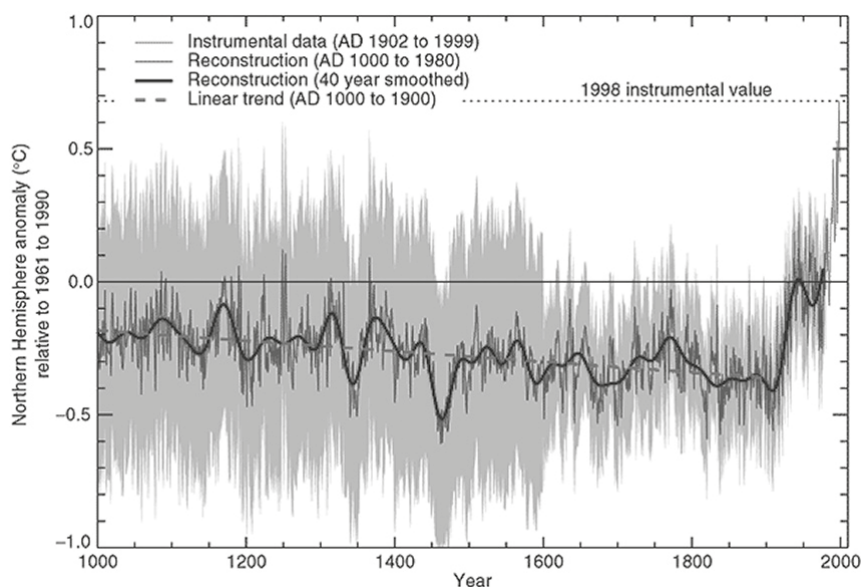
La questione ambientale è il problema centrale del XXI secolo e la crescente percezione delle conseguenze delle attività dell'Uomo nei confronti della sua "casa" (*oikòs* in greco, che significa anche "famiglia", dal quale è derivato il termine "Ecologia"), richiede sempre di più di cercare soluzioni nell'immediato e di invertire alcune grandi tendenze delle attività economiche con notevoli ricadute anche sociali. Nel corso del XX e nei primi due decenni del XXI secolo si è avuto a livello internazionale una crescente attenzione all'ambiente e agli impatti che le attività antropiche producevano nei suoi confronti, e da prime timide esperienze si è passati alla definizione di un quadro politico, programmatico e giuridico che, sebbene palesemente ancora insufficiente, rappresenta una solida realtà molto articolata ed anche in parte complessa e confusa.

Questo volume cerca di ricostruire il filo conduttore che attraversa da un lato l'evoluzione storica della coscienza dell'esistenza dell'ambiente e delle sue necessità di regolamentazione nella discussione internazionale e interna italiana sulle politiche e sul diritto, e dall'altro la prospettiva verticale dell'attuale quadro giuridico della conservazione della natura. I temi trattati sono in particolare la conservazione delle specie e degli ecosistemi, la gestione delle aree protette e la tutela del paesaggio, mentre si pone una attenzione solo marginale ad altre questioni pure relevantissime come l'inquinamento, la gestione del ciclo dei rifiuti o la tutela penale dell'ambiente, che anche sono una componente forte delle politiche ambientali. Il testo è pensato come riferimento per gli studenti dei corsi di Conservazione della Natura e di Diritto e Legislazione Ambientale nei corsi di laurea in Scienze Ambientali e Scienze Naturali ma può essere di interesse per chiunque abbia a cuore il futuro del Pianeta, e voglia capire meglio quali sono le grandi questioni – e le risposte che ad oggi sono state messe sul tavolo – che riguardano la conservazione dell'ambiente ed in particolare della biodiversità. Il tentativo che si vuole realizzare è di disegnare una visione complessiva che inserisca il mutevole quadro dei documenti strategici globali, dei trattati e delle convenzioni internazionali, della normativa comunitaria ed italiana, nel più ampio scenario del dinamico rapporto tra attività antropiche e risorse naturali, tra economia, finanza e servizi ecosistemici, e soprattutto cercare di comprendere quali sono i grandi trend e le possibili soluzioni (se ne esistono) dei grandi problemi del nostro tempo. L'ambizione del testo non è quella della completezza, ma di delineare percorsi che possano aiutare il lettore in ulteriori approfondimenti settoriali, offrendo alcune chiavi di lettura e le principali coordinate per orientarsi nelle politiche e nel diritto dell'ambiente.

Il libro segue diversi fili trasversali che attraversano i temi sopra citati, che per la loro complessità sono difficilmente riconducibili ad una lettura unitaria e omogenea, in quanto il diritto ambientale nel tempo si è costruito per gradi, spesso a seguito di questioni specifiche che hanno portato via via a maggiore articolazione degli strumenti giuridici, e al progressivo

dispiegamento di politiche che da casi concreti o singole questioni hanno portato via via a costruire quadri più organici e complessi.

La prima chiave di lettura è quella **storica**, che nel caso delle politiche e del diritto ambientale è particolarmente rilevante. Il progressivo aumento della gravità e dell'importanza delle questioni ambientali, per le quali è una immagine paradigmatica il grafico chiamato per la sua forma "*hockey stick*", descritto per la prima volta nel 1998 da Michael E. Mann, Raymond S. Bradley & Malcolm K. Hughes su *Nature* (Mann *et al.*, 1998), che rappresenta la progressiva concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera terrestre con aumento prima lineare e poi esponenziale, ha richiesto una crescente attenzione da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali e ha prodotto una mole sempre maggiore di strategie, programmi e norme.



**Fig. 1.1** - L'*Hockey Stick* (Bastone da Hockey). Anomalia temperatura emisfero nord. Lin. azz.: serie annuale; cur. nera: *smoothing* su 40 anni; banda grigia: 2 deviazioni standard; c. chiara: serie strumentale; linea chiara tratteggiato: trend fino al 1850 (dall'IPCC *Third Assessment Report*, Fig. 2.20<sup>1</sup>).

Si è quindi cercato di ricostruire il percorso nel tempo delle diverse politiche e normative, in modo da dare atto al lettore del progresso che si è avuto nelle stesse, e di aiutare a comprenderne anche la frammentarietà e a volte contraddittorietà, proprio causata dal fatto che la legislazione ambientale, sia internazionale che nazionale, è sorta in modo "incrementale" man mano che crescevano i problemi e l'impatto dell'umanità sulla Terra. Certo può sembrare curioso che un ecologo affronti una prospettiva storica, in un volume prevalentemente sul diritto; l'importante è "saper di non sapere", e di avere coscienza dei propri limiti, ma va considerato che la conservazione della natura, come scrive Michael Soulé il fondatore della *Conservation Biology*, è una disciplina trasversale che attinge da diversi settori di competenza<sup>2</sup>.

Il secondo punto di vista è quello legato al **livello di complessità organizzativa** delle questioni, e delle risposte giuridiche. Il diritto, tipicamente, si sviluppa all'interno degli Stati

<sup>1</sup> <https://www.climalteranti.it/2013/07/24/quindici-anni-di-mazze-da-hockey/> (accesso 23.06.2020).

<sup>2</sup> <https://voicesforbiodiversity.org/articles/interview-with-michael-soule> (accesso 07.11.2019).

sovrani, e il principio di sovranità e uno di quelli di base anche all'interno delle relazioni internazionali. Ma proprio nel campo ambientale, in quanto l'ambiente ovviamente non conosce confini, si è sviluppato molto del quadro giuridico del diritto internazionale, del quale il diritto ambientale è in buona parte costitutivo. Nel cercare di comprendere le principali linee direttrici del diritto ambientale italiano quindi è necessario avere una forte attenzione al livello internazionale, che orienta gran parte delle politiche interne, ed anche a quello intermedio del diritto comunitario, che in particolare nel campo ambientale è stato negli ultimi trent'anni una forte spinta verso le politiche e normative interne italiane.

Il terzo punto di vista è legato all'esame dello sviluppo e della concreta attuazione delle **strategie internazionali per la tutela della biodiversità** attraverso gli strumenti giuridici, ma anche per mezzo dei programmi condivisi di attività prioritarie, come ad esempio la realizzazione di un network internazionale di aree protette e di una rete ecologica europea, e con l'azione delle organizzazioni internazionali per la tutela della natura, che sempre di più cercano di muoversi in una direzione condivisa ed unitaria, vista la scala dei problemi ai quali si sta cercando di rispondere.



BOX La struttura del volume



Inevitabilmente nel corso della trattazione si affronta la questione dell'insufficienza delle attuali politiche e normative nel rispondere alle grandi questioni ambientali del nostro tempo, tentando di analizzare anche le possibili ragioni che giustificano questo limite, e quindi le possibili azioni correttive che emergono, pure nel pessimismo della ragione, dalle visioni proposte dall'ottimismo della volontà.

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

[info@edizioniets.com](mailto:info@edizioniets.com) - [www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

Finito di stampare nel mese di gennaio 2021