



# Naturopa

*Naturopa*, rivista illustrata del Centre Naturopa del Consiglio d'Europa.

Direttore responsabile: Hayo H. Hoekstra.

Ogni informazione su *Naturopa* e sul Centre Naturopa può essere richiesta al Centro o alle agenzie nazionali:

- Centre Naturopa, Conseil de l'Europe, BP 431 R6 F-67006 Strasbourg Cedex
- Dr.ssa E. Mammone, Ministero dell'Agricoltura, Ufficio Relazioni Internazionali, via XX settembre, 18 - 00187 Roma.

Articoli tratti da *NATUROPA*, n° 80, 1996

Ed. Centro europeo per la conservazione della natura  
Consiglio d'Europa, Strasbourg.

## Dalla Conferenza di Stoccolma al dopo-Rio Un quarto di secolo di diritto e di politica dell'ambiente

Durante la loro relativamente breve esistenza –circa un quarto di secolo– il diritto e la politica dell'ambiente hanno avuto uno sviluppo senza precedenti. Esistono oggi decine di migliaia di testi legislativi all'interno degli Stati. Tutti i paesi, ormai, hanno una legislazione di protezione dell'ambiente. A ciò vanno aggiunti i circa 900 testi internazionali – in particolare i trattati multilaterali e bilaterali e gli strumenti non vincolanti– e gli oltre 200 strumenti dell'Unione europea. Parallelamente allo sviluppo quantitativo vi è stata un'evoluzione qualitativa nel modo di esaminare i problemi ambientali e nei metodi da utilizzare, e ciò sia all'interno degli Stati che a livello europeo e internazionale.

Questa evoluzione, abbastanza complessa come quella mondiale, può essere suddivisa in tre tendenze principali.

### La regolamentazione: legislazione e politica

Ancor prima della Conferenza di Stoccolma, la presa di coscienza del degrado dell'ambiente ha suscitato all'interno degli Stati e a livello internazionale un'azione legislativa sempre più intensa. Il Consiglio d'Europa ha fatto da pioniere adottando, fin dal 1968, la Dichiarazione sulla lotta contro l'inquinamento atmosferico, la Carta europea dell'acqua e una Convenzione sui componenti dei detersivi. Tuttavia, nonostante la Conferenza di Stoccol-

ma del giugno 1972 abbia segnato il vero punto di partenza della protezione generale dell'ambiente, i testi adottati erano poco vincolanti e riguardavano essenzialmente le relazioni bilaterali tra gli Stati, considerati sotto l'aspetto dell'inquinamento transfrontaliero (principi 21 e 22 della Dichiarazione di Stoccolma). Nonostante le critiche ad essa rivolte, la Conferenza di Rio ha prodotto risultati molto più significativi: firma di due convenzioni di fondamentale importanza –relative ai cambiamenti climatici e alla salvaguardia della biodiversità– e affermazione di una serie di principi di diritto (principi 2, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18 e 19).

Tra le due conferenze, come pure dopo Rio, negli sforzi di regolamentazione possono essere riconosciute due fasi. Durante la prima, essenzialmente negli anni '70, l'attenzione è stata dedicata alla protezione di certi ambienti o elementi ambientali. Sono così nate leggi e trattati internazionali per la protezione dei mari, delle acque continentali e dell'aria dall'inquinamento e miranti a proteggere la flora e la fauna selvatiche con strumenti adeguati, compresa la protezione dei loro habitat. Questo approccio, che rispondeva all'esigenza di affrontare i problemi più urgenti, è stato completato –e non sostituito– da una seconda categoria di misure, adottate essenzialmente negli anni '80. Queste ultime cercano di influire sui

fattori del degrado dell'ambiente: varie sostanze chimiche, rifiuti, materie radioattive e attività dannose per l'ambiente.

Questa evoluzione non è stata in grado di risolvere alcuni problemi ambientali la cui rilevanza è stata acquisita successivamente, ad esempio l'inquinamento derivante dall'agricoltura o dai trasporti. Si cerca quindi di integrare la protezione dell'ambiente in un contesto più ampio, di politiche globali. Sembra un po' paradossale che, nel contempo, la pianificazione preconizzata all'inizio sia stata spesso abbandonata o criticata.

### **Dalla pianificazione al trionfo dell'economia di mercato**

I primi grandi testi mondiali fanno riferimento alla pianificazione come allo strumento principale per la protezione dell'ambiente. Il principio 2 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 è particolarmente indicativo: esso preconizza la conservazione delle risorse naturali del pianeta "nell'interesse delle generazioni presenti e future con la pianificazione o la gestione razionale dei bisogni". I principi di analoga ispirazione abbondano (principi 4, 13, 14 e 17). Dieci anni dopo la Carta mondiale della Natura, adottata e solennemente proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 28 novembre, parla sempre della pianificazione e ribadisce che la conservazione della natura deve essere parte integrante dello sviluppo (principi 7, 8, 9, 17, 18).

Probabilmente la caduta dei regimi comunisti europei e, con essa, quella dei sistemi economici pianificati, ha avuto riflessi rilevanti sull'orientamento delle politiche ambientali: nei testi successivi al 1990 si parla raramente di pianificazione nell'interesse dell'ambiente. All'interno di questi Stati sopravvivono i precedenti assetti territoriali, ma questi sembrano aver subito l'influenza delle tendenze al decentramento. Per supplire all'abbandono della pianificazione si ricorre sempre di più a strumenti economici: imposte e tasse ambientali, autorizzazioni negoziabili, depositi restituibili, assicurazioni, prestiti e sovvenzioni, eco-label. È significativo che il principio "chi inquina paga", concepito in un primo tempo come metodo per ottenere risarcimenti, venga considerato un principio giuridico, ma possa essere contraddittorio con gli aiuti allo sviluppo.

Parallelamente a questa evoluzione di rifiuto dei principi di regolamentazione "command-and-control", alcuni imprenditori sembrano aver capito l'importanza dell'opinione pubblica sensibile all'ambiente. Ciò sembra confermato dallo sviluppo dei codici di comportamento e delle normative di produzione elaborate da varie organizzazioni produttive. Il ruolo dello Stato e i modelli macroeconomici tendono ad essere sostituiti da metodi micro-

economici e volontari. È legittimo chiedersi se a lungo termine ciò non possa andare a scapito dell'interesse generale della salvaguardia dell'ambiente.

### **Ambiente e sviluppo**

All'inizio dell'"era ecologica" buona parte dei paesi in via di sviluppo si preoccupava poco dei problemi ambientali, ritenuti malattie dei paesi ricchi. Fenomeni quali la difficoltà di reperire acqua potabile, la desertificazione o le grandi metropoli con sobborghi insalubri hanno dimostrato che il degrado dell'ambiente è generale e che rischia di colpire più i poveri che i ricchi. Anche l'"esportazione dell'inquinamento" (sostanze chimiche, rifiuti e attività inquinanti) verso il Terzo Mondo ha contribuito ad accelerare tale presa di coscienza. Inoltre con l'emergere dei problemi ambientali planetari – rarefazione dello strato di ozono atmosferico, cambiamenti climatici globali, impoverimento della diversità biologica – i paesi del Nord hanno finalmente capito che senza il Sud l'ambiente del pianeta non può essere protetto. Essi dovrebbero quindi convincere i paesi poveri a collaborare, ricambiandoli con aiuti più significativi. Così è stato adottato il concetto di sviluppo durevole, uno sviluppo cioè che, pur cercando di soddisfare i bisogni attuali, non comprometta le possibilità future. Ciò comporta l'integrazione di due esigenze per molto tempo considerate antitetiche: lo sviluppo e la protezione dell'ambiente.

### **Si può fare un bilancio?**

Dobbiamo constatare che allo sviluppo in un certo modo lineare della politica ambientale è seguito da qualche tempo un periodo caratterizzato da processi più confusi e, comunque, più complessi. Se l'integrazione delle norme e delle politiche ambientali nelle politiche settoriali più globali e, in particolare, nelle politiche di sviluppo pone a volte problemi difficili, permane il grande interrogativo se le leggi del mercato, ormai ultra-potenti, consentiranno di salvaguardare l'ambiente. L'unica risposta attualmente possibile può venire dalla coscienza e vigilanza dei singoli cittadini e, più in generale, dell'opinione pubblica. A questo riguardo è rassicurante constatare che sono cresciute le normative che consentono ai cittadini di essere informati su tutto ciò che riguarda l'ambiente, di partecipare alle decisioni e di disporre di possibilità di ricorso. Questi elementi fanno parte dell'educazione di ogni individuo. Sotto questo aspetto anche il Consiglio d'Europa ha un ruolo essenziale da svolgere

---

#### **Alexandre Kiss**

*Presidente del Consiglio europeo del diritto dell'ambiente  
29, rue du Conseil des Quinze, F-67000 Strasbourg*

---

## La Carta degli Invertebrati

La carta degli invertebrati è stata adottata il 19 giugno 1986 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La Raccomandazione n° R(86) invita i governi degli Stati membri a tener conto di questa carta nella definizione delle loro politiche di gestione degli ambienti naturali.

### Importanza degli invertebrati

Gli animali invertebrati non sono conosciuti molto bene. Tuttavia essi costituiscono il più vasto insieme di specie animali presenti sulle terre, come pure nelle acque marine, salmastre e dolci.

Gli invertebrati, infatti, constano di oltre 105.000 specie descritte scientificamente mentre i vertebrati – maggiormente conosciuti perché comprendono i mammiferi, gli uccelli, i pesci, i rettili e gli anfibi – constano complessivamente di sole 51.000 specie.

Anche per quanto riguarda la biomassa gli invertebrati rappresentano il più vasto insieme faunistico della terraferma: la loro biomassa può raggiungere una tonnellata per ettaro di terreno, con un numero di individui che può superare le centinaia di miliardi.

### Importanza qualitativa

Molti invertebrati sono di notevole importanza per l'alimentazione umana, per l'artigianato e per l'industria: si pensi, ad esempio, ai crostacei, ai molluschi marini e terrestri e alle api. I lombrichi svolgono un ruolo fonda-

mentale per la fertilità dei suoli.

Tutti gli artropodi del suolo sono indispensabili per l'humus e per il riciclo della materia organica; essi sono molto importanti anche per la ricerca scientifica (es. genetica, farmacologica, ecc.) e per la ricerca medica come fonte di sostanze medicamentose (ad esempio la pederina).

La fertilità dell'80% delle piante coltivate dall'uomo è garantita dagli insetti che trasportano il polline; senza di loro non vi sarebbero fibre tessili, cibo, medicinali. Inoltre è noto che il 98% delle specie di insetti che potenzialmente possono essere nocivi per le piante è tenuto sotto controllo da altri insetti e artropodi che, in questo modo, costituiscono una protezione naturale vivente per i vegetali, gratuita e non inquinante, ed un sistema di automantenimento dell'equilibrio ecologico.

### “Rivoluzione culturale”

Per la novità delle sue idee e per le sue implicazioni concrete, la Carta degli invertebrati rappresenta una vera e inaspettata “rivoluzione culturale” e pone il Consiglio d'Europa all'avanguardia per quanto riguarda la conservazione della natura e il miglioramento della qualità della vita.

**Mario Pavan**

*Ist. di Entomologia dell'Università di Pavia  
Via Taramelli 24 - I-27100 Pavia*

## Progetto di Convenzione europea del paesaggio

Il paesaggio costituisce la dimensione visiva del nostro ambiente e esiste solo grazie alla sensibilità umana, allo spirito delle donne e degli uomini: esso è il risultato del loro lavoro in armonia con la natura preesistente.

Il paesaggio rappresenta per l'ambiente ciò che l'epidermide è per il corpo, cioè una superficie che riflette lo stato di salute di un organismo vivo. Se il paesaggio soffre, bisogna ricercarne le cause nella relazione della società con il suo ambiente. Per fare in modo che il paesaggio contribuisca sempre al nostro equilibrio fisico e spirituale e che rimanga un elemento fondamentale della nostra identità, le nostre società dovranno progressivamente adottare uno sviluppo durevole.



Una volta non si parlava tanto di paesaggio. Oggi se ne parla di più; un segno, forse, dei cambiamenti che esso ha subito e la dimostrazione che molto spesso il paesaggio non riesce più a garantire la funzione che la società gli riconosce.

### **Agire urgentemente**

Per evitare tutto ciò, è necessaria un'azione urgente a tutti i livelli. In numerosi paesi sono già state avviate iniziative da parte delle autorità pubbliche (locali, regionali e nazionali) e di organismi privati. Anche a livello internazionale le organizzazioni governative e non governative, per quanto le riguarda, hanno già lanciato parecchie iniziative. Tuttavia queste hanno avuto spesso un'incidenza geografica limitata e ristretta solo a certi aspetti della problematica paesaggistica o interessata al paesaggio solo per finalità diverse, quali la protezione o la gestione di altri interessi territoriali.

In questa prospettiva manca, perlomeno per il momento e dal punto di vista strettamente giuridico, un riferimento specifico e completo dedicato esclusivamente al paesaggio, alla sua conservazione e alla sua valorizzazione nella dimensione europea.

### **Progetto di Convenzione**

Per ovviare a questa mancanza e per soddisfare la crescente domanda sociale e istituzionale, il Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) – l'istanza del Consiglio d'Europa rappresentativa delle collettività territoriali – ha preso l'iniziativa di elaborare un progetto di Convenzione europea del paesaggio.

Questo progetto, una volta preparato dal Gruppo di lavoro creato appositamente in seno al Congresso, sarà presentato al Comitato dei ministri per la sua adozione definitiva e la sua eventuale apertura alla firma.

Il Gruppo di lavoro del CPLRE "Convenzione europea del paesaggio" (CEP), consapevole della sua responsabilità, ha stabilito fin dall'inizio, nel novembre del 1994, i principi che guideranno la sua azione.

### **Progetto di consolidamento**

Il Gruppo CEP è convinto che la protezione e la gestione del paesaggio europeo costituisca un elemento che contribuisce alla formazione e al consolidamento dell'identità culturale europea, uno degli obiettivi fondamentali dell'azione del Consiglio d'Europa.

In questa prospettiva, la varietà degli interessi da prendere in considerazione e la diversità delle azioni da avviare, a seconda del paesaggio interessato, impongono la massima flessibilità giuridica.

### **Tener conto della diversità**

Questa concezione tiene conto dei paesaggi che, secondo le loro caratteristiche specifiche, necessitano di

interventi diversificati che vanno dalla stretta conservazione alla protezione, alla preservazione, alla gestione, fino alla vera e propria creazione.

Per raggiungere questo obiettivo il Gruppo CEP preferisce non scindere a livello concettuale, giuridico ed operativo gli interessi riguardanti il paesaggio naturale da quelli riguardanti il paesaggio culturale. Il paesaggio costituisce una rappresentazione umana di un territorio il cui aspetto risulta dall'azione di fattori naturali e culturali; rari sono gli spazi non modificati ma, nonostante tutto, questi spazi rappresentano un elemento culturale essenziale: l'immagine della fantasia umana.

### **Strumento giuridico internazionale**

L'iniziativa del Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa di preparare un progetto di Convenzione europea del paesaggio è basata sulla convinzione che la gestione dei problemi del paesaggio europeo richieda un apposito strumento giuridico internazionale relativo all'insieme dei paesaggi. A tal fine il progetto di Convenzione europea del paesaggio terrà conto delle iniziative e dei lavori già effettuati dal Consiglio d'Europa e da altre istituzioni, ai livelli locale, nazionale e internazionale, nel campo del paesaggio naturale o del paesaggio culturale.

Date le esigenze di democrazia, come pure la specificità, la polivalenza e la varietà degli interessi e dei valori paesaggistici da prendere in considerazione, gli esperti europei invitati alla prima audizione organizzata dal Gruppo CEP nel novembre del 1995 per presentare un progetto preliminare della Convenzione e per raccogliere osservazioni, si sono rallegrati che una convenzione sul paesaggio europeo possa essere concepita ed elaborata, in seno al Consiglio d'Europa, da un'istanza così vicina ai cittadini quale il Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa.

Se questa Convenzione dovesse entrare in vigore potrebbe costituire, grazie alla sua forza vincolante, un riferimento giuridico generale per i paesi europei che, dopo ratifica, dovranno avviare norme giuridiche e atti amministrativi compatibili con i modelli europei che riconoscono il giusto valore del paesaggio.

Il Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa è convinto che era ora di fornire una risposta adeguata alla maturazione dell'atteggiamento del cittadino europeo di fronte all'insieme dei valori e degli aspetti del suo ambiente.

Il paesaggio rappresenta uno solo degli aspetti ambientali – forse il più delicato e indubbiamente il più complesso – ma, appunto per questo, esso può contribuire alla soddisfazione di uno dei più profondi e inalienabili bisogni dell'essere umano.

---

### **Riccardo Priore**

*Amministratore del Segretariato del Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa, Consiglio d'Europa*

---