

DIRITTO DELL'AMBIENTE E DIRITTO ALLO SVILUPPO: LE ORIGINI*

1. L'età dei “nuovi diritti”.

I nuovi diritti sono il terrore dei legislatori. Da Giustiniano (che con la *Constitutio tanta* vieta di interpretare il Digesto) alla Rivoluzione francese i divieti di modificare o interpretare la legge riflettono l'ambizione a realizzare sistemi di norme definitivi, destinati a durare nel tempo indipendentemente dal mutare della realtà e dei rapporti sociali e economici. Questa stessa ambizione, a partire dal XIX secolo, ha spinto i giuristi a opporre un'ostinata resistenza, in nome della certezza del diritto, alla modifica delle regole fissate – o meglio, imbalsamate nei codici (si veda l'avvincente saggio di Paolo Grossi, *Sull'odierna incertezza del diritto*, in *Giustizia civile* n.4, 2014, pag.921 e segg.): all'interno di quelle regole dovevano essere triturati e assorbiti i mutamenti sociali ed economici con le varie tecniche interpretative (l'art.12, 2° comma delle disposizioni preliminari al codice civile italiano è espressione di questo obiettivo).

Tutto comincia a cambiare nella seconda metà del secolo scorso: due eventi avviano la decomposizione del precedente assetto delle fonti del diritto che subordinava tutto all'onnipotenza della legge.

Il primo è costituito dalla adozione, nella maggior parte dei paesi usciti dalla seconda guerra mondiale, di Costituzioni contenenti norme fondamentali di rango superiore alle regole codificate, poste come baluardo a tutela dell'ordinamento democratico degli stati e dei diritti fondamentali dei cittadini. Insieme alle norme fondamentali costituzionali, si afferma anche il riferimento a “principi generali” dell'ordinamento, anch'essi sovraordinati alle norme giuridiche posta dal legislatore ordinario.

Il secondo è l'inserimento degli Stati all'interno di ordinamenti giuridici internazionali e soprattutto sovranazionali quali l'Unione Europea.

Con il passare degli anni, questi due eventi accentuano la fragilità della legge ordinaria come primaria fonte del diritto e attenuano l'assolutezza del principio di sovranità statale.

* Il presente saggio riproduce, con modifiche e rielaborazioni, una parte del saggio “L'ambiente e i nuovi diritti” inserito nell' “Aggiornamento ambiente”, Grandi opere UTET, 2014.

Questi due eventi creano l'ambiente favorevole per lo sviluppo di "nuovi diritti".

Si dissolve così il mito della stabilità e della supremazia della legge: la norma giuridica diviene sempre più uno strumento flessibile e adattabile alle pressioni e alle domande provenienti dalla società, modificabile ogni volta che la realtà, l'innovazione tecnologica e il mutevole ordine economico e sociale lo impongono.

In questo terreno si innestano, a partire dagli anni Settanta, le stupefacenti innovazioni scientifiche e tecnologiche nel campo della medicina, della biologia e della genetica e le altrettanto straordinarie innovazioni nel campo dell'informazione, dell'informatica e delle comunicazioni.

Sono innovazioni che alterano in profondità i settori della famiglia, della riproduzione, delle scelte di vita dei singoli individui, delle donne in particolare e poi il settore della privacy, dell'accesso alle informazioni, del consumo di beni e servizi e incidono così sull'assetto dell'organizzazione sociale, sui rapporti economici, sui costumi e sui modi di vivere. Sono innovazioni che creano nuovi bisogni, nuove aspirazioni, nuove possibilità di scelta che abbracciano tutta la vita e le relazioni, private e pubbliche, dell'individuo.

Così, a partire dagli anni Settanta prende forma quella che viene da molti chiamata "l'età dei diritti": è, usando le parole di Stefano Rodotà, *"la più intensa esplosione di riconoscimento di diritti che mai sia stata conosciuta"*(in Rodotà-Tallacchini, *Trattato di biodiritto*, Giuffrè 2010, pag.192).

In questa "esplosione" è solitamente incluso anche il diritto dell'ambiente, essendo anzi considerato da molti come il "nuovo diritto" più significativo ed emblematico.

È, per alcuni aspetti, un'inclusione condivisibile.

Come altre discipline giuridiche formatesi a partire dagli anni settanta del secolo scorso - si pensi al diritto dell'informazione, dell'informatica, delle telecomunicazioni, o al diritto delle biotecnologie, al diritto della riproduzione, o ancora al diritto dei consumatori - anche il diritto dell'ambiente si forma agglomerando norme e strumenti giuridici che appartengono ad altre preesistenti discipline giuridiche: al diritto costituzionale, al diritto

amministrativo, al diritto comunitario, al diritto internazionale, al diritto privato, al diritto penale. Alla base del diritto dell'ambiente, come degli altri “nuovi diritti”, c'è la ricerca di costruire sistemi coerenti che offrano una comprensione globale dei fenomeni giuridici studiati e, più in generale, della realtà.

Tuttavia, il diritto dell'ambiente non sorge negli anni Settanta: la sua “emersione” in quel periodo è solo in piccola parte il risultato dell'effervescente clima di quel momento, essendo invece nel suo complesso l'esito di un processo che prende avvio molto tempo prima, in correlazione e in antagonismo con il sorgere di un altro diritto: il diritto allo sviluppo.

Prima di trattare il rapporto che lega diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo, voglio fermarmi, nei prossimi tre paragrafi, su tre caratteristiche del processo di lenta affermazione del diritto dell'ambiente.

2. Una legislazione che guarda lontano.

“La legge è il prodotto di quei pochi che comprendono la realtà e guardano lontano”, ha affermato quasi due secoli fa (in *Lo scopo del diritto*, ancor oggi letto e ristampato) un grande giurista tedesco, Rudolf von Jhering; e ha proseguito osservando, con una precisazione dal sapore autoritario, che solo a quei pochi spetta il compito di trascinare con sé i tanti che vedono solo ciò che hanno davanti ai loro occhi.

In realtà Jhering ha commesso l'errore di scambiare ciò che dovrebbe essere con ciò che è. Raramente infatti la legge è il prodotto di chi guarda lontano: salvo sporadiche eccezioni, essa è il prodotto di interessi e di gruppi protesi ad affermare obiettivi immediati o occasionali, con lo scopo di mantenere e incrementare le proprie posizioni di privilegio all'interno di un assetto sociale.

Tuttavia, c'è un'area del diritto, inesistente al tempo di Jhering, che si avvicina alla sua visione: ed è il diritto dell'ambiente.

Le leggi in materia ambientale sono state, nel corso dei cinquanta anni appena trascorsi, insieme alle leggi sui diritti umani, il patrimonio di quei pochi che, a livello nazionale e internazionale, hanno avuto la capacità e il coraggio di guardare lontano e perseguire l'interesse generale, contrapponendosi agli interessi di breve periodo.

Un esempio dello scontro tra la prospettiva di lungo periodo della normativa ambientale e quella di breve periodo degli interessi economici e produttivi è fornito dalla prima emergenza ambientale globale: la distruzione della fascia di ozono. Nel 1977, a soli tre anni dalla scoperta, ancora non compiutamente dimostrata, che il cloro liberato con l'uso dei CFC, risalendo nell'atmosfera, distruggeva la fascia di ozono che protegge la terra dalle radiazioni ultraviolette con conseguenze catastrofiche per l'ambiente e la salute, l'UNEP, l'agenzia per la protezione dell'ambiente delle Nazioni Unite istituita pochi anni prima, sfidando l'ostilità delle multinazionali chimiche, promuove un piano di azione per la tutela della fascia di ozono. L'anno seguente Stati Uniti e Svezia, seguiti presto da altri, proibiscono l'uso delle bombolette spray a base di freon. Nel 1985 è sottoscritta a Vienna la Convenzione per la protezione della fascia di ozono con l'obiettivo di giungere in breve tempo ad una messa al bando dei CFC. Le prove inconfutabili degli effetti dei CFC sulla fascia di ozono giungono pochi mesi dopo la sottoscrizione della Convenzione.

In questo modo, lo "sguardo lontano" della legislazione ambientale è prevalso sullo sguardo miope degli immediati interessi economici e ha contenuto, in brevissimo tempo, la prima grave emergenza ambientale prodotta dallo sviluppo industriale: si prevede che entro la fine di questo secolo la fascia di ozono sarà quasi completamente ricostituita. È stato, ancora, lo sguardo lontano della legislazione ambientale che ha permesso di imporre iniziative per fronteggiare altre emergenze: tra queste, l'adozione di normative per contenere la riduzione della biodiversità, per proteggere le balene e per evitare l'estinzione di molte altre specie (con apposite convenzioni internazionali).

Certo, non sempre si registrano successi analoghi a quello che ha bloccato la distruzione della fascia di ozono o ha evitato l'estinzione delle balene, perché guardare lontano significa anche effettuare previsioni e basarsi su dati di carattere scientifico, economico, biologico spesso incerti o magari inesatti alla luce di indagini successive. Le previsioni sono rese inoltre difficili, perché bisogna vincere pregiudizi, interessi consolidati, prospettive di profitti nel breve periodo e, soprattutto, convincere i governanti e l'opinione pubblica che nel lungo periodo i benefici saranno superiori ai costi

da affrontare nell'immediato e che è giusto perseguire quel principio di equità intergenerazionale che impone di mantenere alle generazioni future le stesse *chances* di soddisfare i loro bisogni di cui usufruiscono le generazioni presenti. È questo il caso, per esempio, di tutti gli interventi normativi volti a contenere il cambiamento climatico e a sostituire l'uso di combustibili fossili con altre fonti di energia rinnovabile. Sono interventi basati non su certezze assolute e documentabili, ma su previsioni formulate sulla base di un'enorme attività di ricerca e di analisi svolta da migliaia di scienziati in organismi appositamente costituiti per lo studio di questo fenomeno e largamente condivisi dalla comunità scientifica. È, in definitiva, la capacità, ma anche la necessità, di guardare lontano che determina il sorgere della legislazione ambientale come una nuova disciplina giuridica e ne caratterizza il contenuto.

3. La fine della natura

Se il primo aspetto su cui ci siamo soffermati è rivolto al futuro, il secondo aspetto della nascita del diritto dell'ambiente affonda nel passato e riguarda il modificarsi del rapporto dell'uomo con la natura nel corso del secolo appena trascorso.

Modifiche di questo rapporto si sono verificate anche in altri periodi, come diretta e inevitabile conseguenza della visione che domina quasi senza contrasti nel mondo occidentale secondo cui la natura è oggetto di sfruttamento da parte dell'uomo che può usarla e consumarla a proprio piacimento. Basti pensare – per fare due soli esempi - alle trasformazioni sociali ed economiche conseguite alla rivoluzione industriale nel XVIII secolo e al devastante impatto del dominio coloniale su gran parte del mondo nel secolo seguente.

Solo però a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo l'attività umana provoca il primo consistente impatto di natura globale sull'ambiente, a seguito del diffondersi su scala planetaria dell'industrializzazione e del commercio, indotte dalle innovazioni scientifiche e tecnologiche nel campo della fisica, della meccanica, dell'elettronica e della chimica e nel campo dei trasporti e delle comunicazioni – è quella che molti definiscono la "prima globalizzazione" (che si riflette anche nella produzione letteraria del tempo: si pensi, per esempio, ai romanzi di Jules Verne e, in particolare, al "*Giro del mondo in 80 giorni*", impresa irrealizzabile solo qualche decennio prima).

Così, mentre un tempo l'uomo era sottoposto a rischi provenienti dalla natura, oggi una crescente quantità di rischi dipende da decisioni e attività dell'uomo. In proposito, osserva il filosofo tedesco Hans Jonas in una delle opere più importanti sugli effetti del progresso del sapere e dell'innovazione tecnologica nel XX secolo (*Das Prinzip Verantwortlichkeit*) che viviamo nell'epoca "del Prometeo scatenato al quale la scienza conferisce forza senza precedenti e l'economia imprime un impulso senza sosta" concludendo che, per la prima volta, si deve affermare il principio di responsabilità secondo cui, a differenza che in passato, non tutto quello che è possibile fare si può fare.

È proprio questa differenza che segna la fine dell'idea tradizionale di natura e la fine del mito dell'Eden, di un ambiente ancora non toccato dalla civiltà: un'idea che non sopravvive all'acquisita capacità umana di assoggettare l'intero pianeta al proprio controllo, estendendo ovunque le proprie attività e le trasformazioni che ne conseguono e che non può sopravvivere alla capacità acquisita di alterare l'atmosfera, di modificare il clima, di distruggere la diversità biogenetica (è il tema trattato da Bill McKibben in *The End of Nature*, un libro che ha segnato lo sviluppo dell'ambientalismo statunitense negli anni Novanta, ripubblicato in occasione del decennale della sua prima apparizione, nel 2006).

La diversità, sotto questo profilo, del diritto dell'ambiente da tutti gli altri nuovi diritti è manifesta: mentre questi ultimi sono, per la massima parte, il *prodotto* di conquiste create dall'innovazione tecnologica o dall'ampliamento delle conoscenze, nella legislazione ambientale prevale l'aspetto della *reazione* di fronte alle minacce determinate da nuove situazioni di emergenza: è per lo più una legislazione "difensiva" il cui obiettivo è il contenimento e la regolazione dell'assalto alla natura, alla salubrità dell'ambiente e alla salute dell'uomo portato dallo sviluppo economico.

4. Un nano sulle spalle di giganti.

Un terzo aspetto – connesso con quello appena esaminato – è dato dal fatto che, a differenza di ogni altra disciplina giuridica e in modo più netto di tutti gli altri nuovi diritti, il diritto dell'ambiente non è fatto solo di norme: poco capisce di questa disciplina chi conosca solo le leggi, se non sia in grado di collocarle nel loro contesto scientifico, economico, sociale e storico e, più in generale, politico

in senso ampio. Proprio per questo, nei paesi anglosassoni, il diritto dell'ambiente è inserito nella più vasta disciplina della *environmental policy*.

Parafrasando una metafora attribuita a Newton, ma risalente al filosofo francese del XII secolo Bernardo di Chartres, il diritto dell'ambiente è come un nano sulle spalle di giganti: può vedere più cose di loro e più lontane, ma non certo per l'altezza del suo corpo, ma per le varie discipline che lo sorreggono.

Questo spiega anche l'origine delle due critiche così spesso rivolte alla legislazione ambientale: la sua sovrabbondanza e la sua mutevolezza. Sono critiche non solo proprie del nostro paese o della produzione normativa comunitaria: già alcuni decenni orsono uno dei più importanti giuristi statunitensi, Joseph Sax, osservava che la sovrabbondanza di norme aveva travolto la possibilità di insegnare e di apprendere questa disciplina.

Questo fenomeno dipende però dalle intrinseche caratteristiche della legislazione ambientale, che deve adeguarsi a incessanti modificazioni del suo oggetto, provocate da tre diverse ragioni.

La prima è l'effettivo mutamento della realtà provocato da innovazioni tecnologiche che richiedono nuovi interventi di disciplina e di regolazione dell'impatto sull'ambiente. Un buon esempio è offerto dalle tecnologie genetiche e dalla possibilità, maturata da pochi anni, di utilizzare gli organismi geneticamente modificati, i cosiddetti OGM, per realizzare nuove specie botaniche o animali. In pochi anni si è verificata una intensa produzione normativa a vari livelli (internazionale, comunitario, nazionale) per regolare, vietare, disciplinare la nuova realtà costituita dall'uso di OGM nell'agricoltura.

La seconda ragione è l'accrescimento di informazioni nelle varie discipline scientifiche (dalla medicina, all'igiene, alla chimica, alle varie scienze naturali) che coinvolgono l'ambiente, con conseguente necessità di una costante revisione delle regole o addirittura con l'adozione di normative interamente nuove. È il caso del cambiamento climatico: ricerche e approfondimenti compiuti nel corso di due decenni hanno man mano modificato e affinato la percezione del fenomeno, evidenziato aspetti e problemi fino a quel momento sconosciuti e trasformando in previsioni altamente probabili quelle che inizialmente erano solo ipotesi.

Il terzo motivo della dinamicità della legislazione ambientale è il mutare dell'atteggiamento delle istituzioni a livello internazionale o nazionale. Un esempio è quello offerto dai c.d. POPs (*Persistent Organic Pollutants*), cioè da prodotti chimici tossici o dannosi che vengono prodotti, commerciati e immessi nell'ambiente. Anche se la pericolosità di questo comportamento era già ben nota negli anni Settanta, è solo con il Trattato di Stoccolma il 21 maggio del 2001 che viene vietata la produzione, l'uso e la diffusione nell'ambiente di specifici composti chimici tossici.

5. Nemici: una storia d'amore. Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo

Ho preso in prestito il titolo di un'avvincente romanzo di Singer (Isaac Bashevis Singer, *Enemies. A Love Story*, 1988) per trattare il più importante aspetto dell'emersione del diritto dell'ambiente, che connoterà e condiziona tutti gli sviluppi successivi: il rapporto tra ambiente e sviluppo.

Il rapporto tra ambiente e sviluppo è la storia di due temi sempre in bilico tra conflitto e composizione che, dal terreno l'uno dell'economia e delle relazioni internazionali, l'altro di tutte le scienze ambientali, divengono prima due nuovi diritti, poi due discipline giuridiche, infine assurgono al livello di due diritti umani, disegnando una delle trame fondamentali per comprendere la storia successiva alla fine della seconda guerra mondiale.

Ecco, in breve come questo rapporto si articola nel corso del tempo.

Nel mondo uscito dalla seconda guerra mondiale l'ambiente e i problemi ad esso collegati sono ridotti a una disciplina di importanza marginale. A livello nazionale l'ambiente non esiste come valore fondamentale. Dell'ambiente non si occupa neppure il diritto internazionale (sono solo presenti convenzioni che si occupano della *protezione della natura* con finalità scientifiche o ricreative). Non se ne occupa neppure la Comunità europea: il Trattato istitutivo del 1957 non include l'ambiente tra le materie di interesse comunitario: se l'ambiente diviene progressivamente oggetto di attenzione da parte della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione Europea, è dovuto all'obiettivo di evitare distorsioni della concorrenza nel mercato comunitario provocate da

diverse modalità di scaricare i costi ambientali sulla collettività e non ancora all'obiettivo della tutela dell'ambiente naturale in quanto tale. Dal dopoguerra fino alla fine degli anni Sessanta domina quella che è stata definita l'ideologia dello sviluppo: *“un Paese per svilupparsi deve crescere”* e *“lo sviluppo economico di una nazione consiste nella crescita economica, nell'aumento della quantità di beni e servizi prodotti e a disposizione dei cittadini che nel loro insieme costituiscono il prodotto nazionale lordo”*. Scriveranno nel 1972 due noti ambientalisti statunitensi, William Nordhaus e James Tobin: *“Fino a dieci anni fa la crescita economica costituiva l'argomento centrale della politica economica, l'oggetto più importante delle ricerche e l'obiettivo delle politiche pubbliche”* (*Is Growth Obsolete?* consultabile in <http://www.nber.org/chapters/c7620.pdf>). In questa visione dello sviluppo l'ambiente altro non è che un contenitore di materie prime da utilizzare e trasformare: così, il Trattato sulle tariffe e sul commercio internazionale (noto come GATT, General Agreement on Tariffs and Trade) stipulato nel 1947 tra i paesi ricchi pone come obiettivo il *“completo sfruttamento delle risorse mondiali”*.

Questa visione si incrina dalla metà degli anni Sessanta allorché si delinea un duplice scontro.

Il primo - quello che abitualmente si tiene presente allorché si tratta del sorgere del diritto dell'ambiente - è *all'interno* dei paesi ricchi e sviluppati: è tra coloro che continuano a sostenere l'ideologia dello sviluppo e della crescita economica e coloro che – sempre più numerosi - pongono in primo piano i rischi derivanti dal diffondersi di una industrializzazione incontrollata. La simbolica data di partenza dell'ambientalismo moderno è il libro *Silent Spring* della biologa Rachel Carson: pubblicato nel 1962 e divenuto in breve un bestseller, descrive gli effetti devastanti sull'ambiente dell'uso incontrollato dei pesticidi e, in generale, dell'espansione dell'industria chimica.

Ma nello stesso tempo si delinea un più ampio scontro, a livello globale, tra un'opinione pubblica sempre più combattiva nei paesi ricchi e i paesi poveri (o sottosviluppati, come allora erano definiti). La prima vede nell'adozione di regole rigorose a tutela dell'ambiente il percorso per evitare i danni provocati da una incontrollata crescita economica. Per converso i paesi poveri, ove le promesse di sviluppo non si sono concretizzate, vedono nella tutela dell'ambiente lo

strumento di una nuova politica postcoloniale, volto a mantenere la loro condizione di inferiorità economica e tecnologica. Così, nel 1964, la prima Conferenza indetta dalle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, detta brevemente UNCTAD) proclama che la responsabilità del sottosviluppo dei paesi poveri dipende dai paesi ricchi.

L'occasione che fa deflagrare lo scontro internazionale tra tutela dell'ambiente e sviluppo, tra paesi industrializzati e paesi poveri, si verifica allorché le Nazioni Unite indicano la prima Conferenza mondiale sull'ambiente (*United Nations Conference on Human Environment*, spesso indicata con l'acronimo UNCHE), da tenersi a Stoccolma nel 1972.

Nel corso della Conferenza, che resta in forse fino all'ultimo, un punto di compromesso tra le opposte tesi è raggiunto: per la prima volta si delinea una seppur flebile consapevolezza che ambiente e sviluppo sono due entità interdipendenti e non necessariamente contrapposte.

Ma c'è ancora molta strada da percorrere, piena di scontri e di incomprensioni.

È infatti solo molti anni dopo, nel 1986, che due eventi pongono le premesse per l'individuazione di una soluzione.

Nel dicembre del 1986 la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite proclama (con il solo voto contrario degli Stati Uniti) che *“il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile per effetto del quale ciascun uomo e tutti i popoli hanno diritto di partecipare e contribuire allo sviluppo economico, sociale, politico e culturale nel quale tutti i diritti umani e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati”*.

Lo sviluppo non è più concepito, come in passato, esclusivamente come strumento di crescita, ridotto alla semplice componente economica, ma come diritto umano, sommatoria di componenti sociali, politiche e culturali che ricomprende tutti i diritti umani e le libertà fondamentali: è una fondamentale apertura alla tutela, sia pure all'interno di un obiettivo di sviluppo, dei diritti connessi all'ambiente.

Nello stesso anno una apposita commissione, la Commissione mondiale su ambiente e sviluppo, nota anche come Commissione

Brundtland dal nome dell'ex premier norvegese che l'ha presieduta, rende pubblico l'esito dei suoi lavori: è il rapporto *Our common future* (consultabile in <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>).

Lo sviluppo – secondo la definizione offerta dal rapporto, assai diversa da quello tradizionale – “*garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri*”. Soprattutto, il Rapporto inserisce nelle conclusioni una formulazione rimasta famosa: “*la povertà produce degrado ambientale e il degrado ambientale produce povertà*”. Questo significa che povertà e sottosviluppo sono strettamente collegati ma anche che lo sviluppo, creando le condizioni per uscire dalla povertà, evita il degrado ambientale. Con il riferimento ai bisogni delle generazioni future, inoltre, è introdotto in modo ufficiale il principio della sostenibilità dello sviluppo.

Si profila così sulla scena internazionale un principio che spiana la strada a un riconoscimento congiunto della necessità della tutela dell'ambiente e dello sviluppo: il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio da allora si è progressivamente affermato ed è divenuto uno dei cardini della legislazione internazionale sull'ambiente e della legislazione comunitaria.

È un principio certamente impreciso e ambiguo, ma proprio questa è la ragione del rapido consenso raggiunto. L'ambiguità ha permesso di costruire un flessibile terreno di incontro tra schieramenti contrapposti, tra sviluppo e ambiente. È nel segno di questo compromesso che viene indetta, a venti anni di distanza dalla Conferenza di Stoccolma, la Conferenza su Ambiente e sviluppo, detta anche *Earth Summit*, scegliendo come sede il Brasile, uno dei paesi che più avevano contestato la prima Conferenza. Nel giugno del 1992 si svolge così a Rio de Janeiro la più grande conferenza internazionale della storia: la *United Nations Conference on Environment and Development* (indicata spesso come UNCED). Il raggiungimento di un raccordo tra esigenze di sviluppo e necessità di tutela dell'ambiente è espresso dall'obiettivo ufficiale: l'elaborazione di “*strategie e misure per fermare e ridurre gli effetti del degrado ambientale nel contesto di uno sforzo, a livello nazionale e internazionale, di promuovere uno sviluppo sostenibile e ambientalmente compatibile in tutti i paesi della comunità internazionale*”. Uno dei temi specificatamente dibattuti e affrontati è stato quello delle modalità con cui affrontare le drammatiche

emergenze ambientali provocate dall'attività umana. Per due di esse, il cambiamento climatico e la perdita della biodiversità, sono state stipulate apposite convenzioni, vincolanti per gli Stati, anche se per l'applicazione erano previsti successivi, complessi interventi.

A seguito della Conferenza di Rio lo scontro tra ambiente e sviluppo si è quindi parzialmente ricomposto sull'impalpabile terreno della sostenibilità dello sviluppo, ma solo perché sia nei paesi ricchi che nei paesi poveri è prevalsa la linea di privilegiare lo sviluppo – necessario ai primi per mantenere i livelli di benessere acquisito, ai secondi per tentare di avvicinarsi a quei livelli – *pur tenendo conto dell'ambiente*, con modalità diverse a seconda della diversa capacità di pressione delle organizzazioni ambientaliste.

Che non si fosse in presenza di una soluzione definitiva è tuttavia apparso ben presto chiaro, allorché per i paesi poveri lo sviluppo è divenuto non, come in passato, una semplice opzione teorica, ma una realtà concreta, a seguito del rivolgimento provocato dalla globalizzazione che ha consentito a molti di essi di intraprendere davvero la strada per uscire dal sottosviluppo. La linea di frattura è contenuta in un corollario logicamente conseguente al principio di sviluppo sostenibile: il *principio della responsabilità comune ma differenziata* nell'affrontare i problemi ambientali globali. Si tratta di un principio ragionevole e condivisibile se prevede che ciascuno stato contribuisca in proporzione alle proprie capacità economiche e tecnologiche. Diviene invece una muraglia invalicabile allorché è applicato al cambiamento climatico, emergenza ancora non ben definita ai tempi della Convenzione quadro a Rio, ma rivelatasi poi il più grave problema ambientale da affrontare da parte della comunità internazionale in questo secolo. La tesi dei paesi poveri è che il contenimento del cambiamento climatico è problema che deve essere affrontato dai paesi industrializzati, essendo stato provocato dal loro modo di sviluppo a partire dalla rivoluzione industriale, e non può costituire un freno allo sviluppo dei paesi emergenti: proprio in applicazione di quel principio, oneri e costi del contenimento del cambiamento climatico sono stati posti nel protocollo di Kyoto stipulato nel dicembre del 1997 a esclusivo carico dei paesi industrializzati. Il risultato è stato, nonostante la buona volontà dimostrata dall'Unione Europea, il rifiuto degli Stati Uniti di partecipare al progetto di riduzione delle emissioni fissato

dal Protocollo e l'incontrollata crescita delle emissioni di alcuni paesi emergenti – Cina e India in primo luogo - e, in conclusione, l'assenza di effettivi interventi per impedire il cambiamento del clima, non attenuato neppure nelle due grandi Conferenze ambientali successive a quella di Rio – a dieci anni di distanza il *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) a Johannesburg, e a venti anni di distanza la Conferenza c.d. Rio + 20, di nuovo a Rio de Janeiro.

Come si può vedere, per tornare alle parole con cui questo capitolo è iniziato, l'evolversi del diritto dell'ambiente è strettamente collegato al diritto allo sviluppo: molto è cambiato dai tempi in cui quest'ultimo era ridotto a pura e semplice crescita economica, e tuttavia le scelte concernenti lo sviluppo e le modalità di crescita economica restano un fattore fondamentale che condiziona e indirizza le scelte di politica ambientale, sia a livello delle singole nazioni sia a livello internazionale.

6. Il diritto dell'ambiente oggi

Negli anni che seguono la Conferenza di Rio si verifica una impetuosa affermazione del diritto dell'ambiente.

A livello statale la tutela dell'ambiente non è più solo patrimonio di alcuni paesi occidentali o dei soli paesi ricchi: acquisisce pressoché ovunque un rilievo di primo piano ed è presente nella maggior parte delle Costituzioni oggi vigenti come valore o interesse pubblico fondamentale.

Ben più travolgente è l'affermazione della tutela dell'ambiente sulla scena internazionale: i trattati multilaterali (aperti all'adesione di tutti gli stati) erano poche decine all'inizio degli anni Settanta e sono oggi varie centinaia, nei più diversi settori. Ancor più impressionante è la crescita del numero di trattati riservati all'adesione di alcuni stati per risolvere congiuntamente problemi ambientali comuni: si stima che siano oggi alcune migliaia quelli registrati presso le Nazioni Unite. Il diritto ambientale occupa una parte significativa della produzione normativa a livello transnazionale: nell'Unione Europea e nelle organizzazioni analoghe come Mercosur, NAFTA, OAU (*Organisation of African Unity*). Per ciò che riguarda l'Unione Europea, la normativa comunitaria è vincolante per i paesi membri e costituisce oltre l'80% della produzione normativa statale.

Tra i fattori che hanno contribuito a questa affermazione, cinque, tra loro interdipendenti, debbono essere segnalati.

a) La comparsa o l'accentuarsi di emergenze ambientali globali come la riduzione delle biodiversità, la riduzione della fauna ittica negli oceani a causa della pesca intensiva (il c.d. *overfishing*), e, soprattutto, il cambiamento climatico, oltre alla distruzione della fascia di ozono di cui già si è detto.

b) La riduzione e la ricomposizione del potere degli Stati sullo scenario internazionale: molte competenze, una volta considerate patrimonio indiscusso della sovranità, non potendo essere più gestite esclusivamente a livello nazionale, sono state esternalizzate verso l'alto, verso livelli sovrastatali e attribuiti a una molteplicità di regimi regolatori globali. Per ciò che riguarda l'ambiente, l'esternalizzazione è stata anche il risultato di un calcolo astuto: per la presenza di interessi settoriali contrastanti, le scelte e le decisioni per la tutela ambientale sono economicamente e politicamente costose, difficili da assumere e ancor più difficili da realizzare. Lo sviluppo dell'industria, del commercio, del turismo, le esigenze dell'edilizia, del traffico e dei trasporti, dell'agricoltura, costituiscono tutti interessi di rilievo pubblico che, in un modo o nell'altro, possono essere danneggiati dal perseguimento di obiettivi ambientali. Questo significa che le decisioni di carattere ambientale sono assai difficili da assumere per i rappresentanti eletti in una prospettiva di breve periodo, i pochi anni di durata di un mandato elettorale, in quanto non ripagano in termini di voti e di consensi. Meglio subirle, perché imposte da regolatori sovranazionali, come l'Unione europea.

c) L'affermazione sulla scena internazionale delle organizzazioni ambientaliste (parte delle c.d. INGO, *International non-governmental organizations*): erano 17 all'inizio degli anni Settanta, oltre cento dopo la Conferenza di Rio, quasi 200 nel 2008. Alcune di esse – Greenpeace o WWF, per citarne solo due – hanno milioni di aderenti e di sostenitori e sono dotate di mezzi economici superiori a quelli di molti stati.

d) La propagazione delle conoscenze consentite dalle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione, che ha determinato il diffondersi di una rete mondiale interconnessa di organizzazioni e

di gruppi di pressione che interagiscono con poteri pubblici e spesso ne indirizzano le scelte.

e) Infine – e soprattutto – la globalizzazione economica unitamente al processo di integrazione sopranazionale dei rapporti e degli ordinamenti giuridici, usualmente denominato *global governance* che hanno reso valicabile la barriera che in precedenza separava paesi ricchi dai paesi poveri (anche se, come si è visto, il conflitto tra sviluppo e ambiente non è scomparso, ha solo assunto forme diverse).

In pochi anni si è visto che uscire dal sottosviluppo è possibile: molti paesi tradizionalmente inclusi nella vasta categoria dei Paesi poveri hanno raggiunto le soglie del benessere e si pongono sempre più come potenze in grado di competere a livello mondiale con i paesi ricchi: Cina, Brasile, India, Indonesia in primo luogo, e altri che ne stanno seguendo il percorso. Tutti questi paesi si stanno rendendo conto che l'ambiente non costituisce né un marchio di arretratezza né un lusso per ricchi: la tutela delle risorse ambientali può al contrario creare benessere e sicurezza per il futuro.

Allo stesso tempo la crisi economica e finanziaria sviluppatasi a partire dal 2008 ha dimostrato che è possibile anche il percorso inverso, ovvero uscire dalla fascia dei paesi ricchi: questi paesi, assediati dalla competizione dei paesi emergenti e dalla crisi economica sviluppatasi dal 2008, sono sempre meno in grado di vincolare gli obiettivi di crescita economica alle questioni ambientali.

Un dato sembra oggi acquisito: il grado di tutela dell'ambiente dipende direttamente dal livello di *benessere economico e sociale* raggiunto.

Il diverso grado di tutela dell'ambiente esistente e la diversa intensità di regolamentazione ambientale dipendono da molti fattori: la storia, la cultura e l'identità di ciascun paese e delle collettività che lo compongono; le scelte politiche e di politica economica di carattere generale, collegate a interessi pubblici in vari settori (turistico, agricolo, industriale, e così via); infine, circostanze occasionali, indirizzi politici di breve periodo, contingenze di carattere locale. Ma il fattore di gran lunga più importante resta il benessere, generato dallo sviluppo.

Il livello di sviluppo *complessivo* di un paese influisce infatti in modo determinante sulle condizioni dell'ambiente, sull'esistenza di norme che ne impediscono il deterioramento, sulla predisposizione di mezzi e di strutture per imporne il rispetto, sulla partecipazione della collettività a difendere i valori ambientali.

La tutela dell'ambiente e lo stesso diritto dell'ambiente hanno subito, nell'ultimo decennio, una marcata trasformazione, tanto che si è sostenuto che il diritto dell'ambiente così come si era affermato nei decenni precedenti si sta esaurendo mentre è in corso di formazione un diritto del tutto nuovo in cui gli obiettivi ambientali tradizionali si integrano con altri: la politica energetica, la politica alimentare, l'assistenza sanitaria e la lotta contro la malaria, la disciplina del commercio internazionale, l'istruzione delle donne e, più in generale, il rispetto dei valori di uguaglianza e di democrazia. Così, a seconda delle esigenze concrete, la tutela dell'ambiente assume di volta in volta sfaccettature diverse, sia pure nell'ambito della comune finalità di costruire una *global governance* intorno a valori e regole che pongano dei limiti all'incontrollato espandersi delle forze del libero mercato e che impongano – per tornare a quanto si è scritto in precedenza – di guardare lontano, adottando prospettive non miopeamente limitate al soddisfacimento di interessi di breve periodo.

7. Considerazioni conclusive

Al termine di questa breve ricostruzione, possiamo scegliere due conclusioni opposte, eppure entrambe ragionevoli.

Si può concludere che è difficile essere ottimisti: come si è accennato, sullo scenario globale il diritto dell'ambiente appare un nuovo diritto già precocemente invecchiato e raggrinzito. Già di dieci anni fa due noti ambientalisti americani, Michael Shellenberg and Ted Nordhaus, hanno pubblicato un articolo dal provocatorio titolo "*The death of environmentalism*" (consultabile in www.thebreakthrough.org/images/Death_of_Environmentalism.pdf), osservando che il diritto dell'ambiente non era più in grado di affrontare le emergenze ambientali mondiali, in primo luogo il cambiamento climatico. In effetti, se si utilizza il prisma del cambiamento climatico, che da ormai molti anni è divenuto il fulcro di questa disciplina soprattutto a livello internazionale, lo slancio che ha caratterizzato l'affermazione di questo nuovo diritto sembra

giunto a un punto morto. Anche a seguito della pesante crisi economica verificatasi dal 2008 in poi, ciò che conta è di nuovo, come cinquanta anni fa, la crescita, obiettivo che neppure le più gravi emergenze ambientali possono contrastare. Lo sguardo lontano del diritto ambientale si è piegato alla forza della logica della competizione tra paesi ricchi e paesi emergenti che domina le relazioni internazionali. Più in generale, l'ambientalismo, ridotto all'onnicomprensivo tema del contenimento del cambiamento climatico, sembra aver perso quella multiforme capacità propositiva che per decenni ha permesso di ottenere il coinvolgimento nelle questioni ambientali di ampi strati dell'opinione pubblica. E questo spiega anche, in parte, quel fenomeno di "polverizzazione" del diritto dell'ambiente con la germinazione dei nuovi diritti sui quali ci siamo soffermati nel paragrafo che precede.

Oppure, al contrario, se spostiamo il nostro punto di osservazione al livello regionale o locale, possiamo concludere che è difficile essere pessimisti. Ovunque nel mondo decine di migliaia di comunità locali, di città di varie dimensioni, di strutture regionali, sospinte da organizzazioni ambientaliste locali o da gruppi di cittadini, aiutate dalle possibilità di scambio di comunicazioni e informazioni offerte dalla rete Internet, progettano e pongono in essere iniziative volte a limitare le emissioni di gas serra, a ridurre l'inquinamento atmosferico, a contenere la produzione di rifiuti, a contenere l'espansione edilizia, a garantire, in generale, uno sviluppo urbano sostenibile. Quel jheringhiano sguardo lontano del diritto dell'ambiente, che sembra esaurito a livello internazionale o nazionale, si è invece consolidato e rafforzato in tutti quei livelli in cui più conta la partecipazione dei cittadini e il sostegno della pubblica opinione. È un fenomeno per lo più trascurato e sottovalutato, denso di aspetti contraddittori e spesso di rivendicazioni localistiche, che però induce a ritenere che nei prossimi anni lo sviluppo del diritto ambientale sia affidato non ai grandi congressi internazionali o ai disegni normativi dei Trattati, ma in basso, al livello delle comunità locali, ai singoli comportamenti dei soggetti coinvolti.