

IL DIRITTO DELL'AMBIENTE

DI STEFANO NESPOR

1. L'affermazione del diritto dell'ambiente

Il diritto dell'ambiente è oggi oggetto di decine di saggi, di monografie, di riviste ed è insegnato in ogni facoltà di giurisprudenza: un successo che questa disciplina ha conseguito in uno spazio di tempo molto breve, tenuto conto del fatto che, nel mondo del diritto, in nome della stabilità e della certezza, si tende a rifiutare i cambiamenti oppure ad assorbirli e ricomporli all'interno di categorie preesistenti.

Così, una disciplina che ancora negli anni Settanta del secolo scorso non esisteva nei repertori di giurisprudenza e non era presente in nessuna facoltà universitaria e fino ad allora era stata riservata a esperti di nicchia, diviene, in poco più di dieci anni, l'oggetto di convenzioni internazionali, di direttive comunitarie e poi dell'Unione europea, di leggi statali e regionali e di disposizioni che introducono modifiche nelle Costituzioni. Progressivamente, il diritto dell'ambiente si è consolidato ed espanso agglomerando norme e strumenti giuridici che appartengono ad altre preesistenti affermate discipline giuridiche: il diritto costituzionale, il diritto amministrativo, il diritto comunitario, il diritto internazionale, il diritto privato, il diritto penale.

Molti fattori possono essere addotti per spiegare questo processo.

C'è in primo luogo il progressivo disgregarsi della legge nazionale come unica fonte di diritto, per effetto dell'entrata in vigore delle Costituzioni alla fine della seconda guerra mondiale e dell'inserimento degli ordinamenti statali in sistemi internazionali e sovranazionali (le Nazioni Unite, la Comunità economica europea): due eventi che avviano la decomposizione del precedente assetto delle fonti del diritto che subordinava tutto all'onnipotenza della legge.

C'è poi, negli anni Settanta del secolo scorso, l'affermazione del gruppo di "nuovi diritti": diceva Stefano Rodotà che è stata «*la più intensa esplosione di riconoscimento di diritti che mai sia stata conosciuta*» (S.Rodotà -MC Tallacchini, *Trattato di biodiritto*, Giuffrè 2010 p.192). Sono il diritto dell'informazione, dell'informatica e delle telecomunicazioni, il diritto delle biotecnologie, i diritti della riproduzione, il diritto dei consumatori, il diritto alla privacy. A questo gruppo appartiene il diritto dell'ambiente.

Alla base dei nuovi diritti sta il rapido succedersi di scoperte scientifiche e di innovazioni tecnologiche nel campo della medicina, della biologia e della genetica, dell'informazione, dell'informatica e delle comunicazioni. Sono scoperte e innovazioni che alterano in profondità i settori 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'organizzazione sociale, sui rapporti economici, sui costumi e sui modi di vivere: soddisfano bisogni e ne creano di nuovi, innescano nuove aspirazioni, nuove possibilità di scelta che abbracciano tutta la vita e le relazioni, private e pubbliche, dell'individuo. Sono scoperte che incoraggiano la costruzione di sistemi coerenti in grado di offrire una comprensione globale dei fenomeni giuridici studiati e, più in generale, della realtà. Le norme divengono così sempre più uno strumento flessibile e adattabile alle pressioni e alle domande provenienti dalla società, modificabile ogni volta che la realtà, l'innovazione e il mutevole ordine economico e sociale lo impongono.

Questo spiega perché il diritto dell'ambiente sia un diritto che 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. Parafrasando un aforisma risalente al filosofo 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 aspetto spiega anche la sovrabbondanza e la mutevolezza delle norme del diritto ambientale. È una caratteristica che riguarda non solo il nostro paese o la produzione normativa comunitaria: 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 (J.L.Sax, *Defending the environment; A strategy for citizen action*, Knopf 1971).

Questo fenomeno dipende però da diverse ragioni.

La prima è il 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 in 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 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, evidenziando aspetti e problemi fino a quel momento sconosciuti, trasformando in previsioni altamente probabili quelle che inizialmente erano solo ipotesi.

Nel diritto ambientale però, a differenza dagli altri nuovi diritti che sorgono a seguito delle innovazioni tecnologiche, prevale l'aspetto della reazione di fronte alle minacce che esse determinano: è quindi un diritto caratterizzato dall'aspetto "difensivo", il cui obiettivo è il contenimento dell'assalto alla natura, alla salubrità dell'ambiente e alla salute dell'uomo portato dallo sviluppo economico e scientifico.

In proposito, ha osservato il filosofo tedesco Hans Jonas in una delle opere più importanti sugli effetti del progresso del sapere e dell'innovazione tecnologica del secolo scorso 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 afferma il principio di responsabilità secondo cui, a differenza che in passato, non tutto quello che è possibile fare si può fare (H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag 1979 ed.ital. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi 2009).

È proprio questa differenza che segna la fine dell'idea tradizionale di natura: 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. Sono questi aspetti che conducono alla nascita del diritto dell'ambiente.

La rapida affermazione globale del diritto dell'ambiente non avrebbe potuto verificarsi in assenza di due importanti fenomeni. L'affermazione dell'ambientalismo e la globalizzazione

Nel 1962 compare un libro che in pochi mesi vende decine di migliaia di copie: *Primavera silenziosa* di Rachel Carson. Il libro segna la data di nascita dell'ambientalismo. In pochi anni cambia il modo di pensare la natura e il mondo circostante. L'ambiente diviene un tema di primo piano nella vita quotidiana di milioni di persone, dapprima nei paesi più ricchi o sviluppati, poi a livello globale: non è più teatro di operazioni belliche, ma entità da tutelare e proteggere. Nel corso degli anni Sessanta il numero delle organizzazioni che con varie modalità e obiettivi si occupano di ambiente passa, negli Stati Uniti, da alcune centinaia a oltre 3000; nello stesso tempo, gli aderenti passano da poco più di 100.000 a oltre un milione.

Appaiono nei primi anni Settanta migliaia di libri sull'ambiente, sull'ecologia e sull'inquinamento. Ricorda Giorgio Nebbia, tra i più importanti ambientalisti italiani di quell'epoca, che in quel periodo *“furono nuovamente pubblicati, in centinaia di migliaia di copie, articoli sulla popolazione, sull'inquinamento, contro l'economia capitalistica, in difesa della natura, che fino allora erano passati quasi inosservati. Fu come se un numero grandissimo di persone, sollecitate da articoli di giornali, inchieste televisive, film, libri, improvvisamente aprisse gli occhi sui pericoli a cui erano esposte, nella loro vita e nella loro salute, in quanto abitanti del pianeta Terra”* (G. Nebbia, *Il secolo XX: per una rilettura ecologica* in Fondazione Micheletti, *Il secolo XX: per una rilettura ecologica - Altro Novecento* | Fondazione Micheletti).

L'altro fenomeno che favorisce l'affermazione del diritto internazionale dell'ambiente è la globalizzazione e il connesso processo di *global governance* che si mette in moto negli anni Ottanta. Ne sono tra le cause, ma ne sono anche il prodotto, in quanto permettono di affrontare problemi e emergenze ambientali che sfuggono alla capacità di gestione dei singoli Stati e non possono che essere affrontate a livello sovranazionale e, assai spesso, globale.

Questo aspetto apparve chiarissimo già all'inizio degli anni Ottanta, allorché ci si rese conto che il ridursi della fascia di ozono che proteggeva la Terra era causato dall'uso di sostanze chimiche (CFC), e contemporaneamente del fatto che non vi era diretto collegamento geografico fra luogo in cui le sostanze chimiche erano utilizzate e riduzione dell'ozono.

Poi ci fu il caso dei rifiuti tossici prodotti dall'inceneritore di Filadelfia, trasportati in precedenza da una nave norvegese in Guinea e l'analogo caso di rifiuti tossici prodotti in Italia e abbandonati a Koko Beach, in Nigeria.

Così, mentre l'emergenza ozono dimostrava che era ormai superato il principio tradizionale secondo cui ciascuno può liberamente inquinare il proprio ambiente, il caso dei rifiuti dimostrava che, senza una adeguata rete internazionale di controlli, ciascuno (o meglio, ciascun paese ricco) era ormai in grado di inquinare a piacimento l'ambiente altrui.

2. Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo

I movimenti ambientalisti, l'esplosione dei nuovi diritti e la globalizzazione non bastano per comprendere la novità e l'evolversi negli anni del diritto dell'ambiente se si trascura un altro nuovo diritto che si afferma in quegli anni: il diritto allo sviluppo.

Il rapporto tra ambiente e sviluppo è la storia di due temi sempre in bilico tra conflitto e composizione: l'ambientalismo si afferma nei paesi ricchi come reazione all'industrializzazione incontrollata e alla distruzione delle risorse naturali, la domanda di sviluppo sorge nei paesi poveri, giustificata dall'ineguale distribuzione della ricchezza e dall'aspirazione a uscire dall'arretratezza economica.

Divengono così due nuovi diritti, poi due discipline giuridiche infine assurgono al livello di due diritti umani, disegnando una delle trame fondamentali per comprendere la storia politica, economica e culturale successiva alla fine della seconda guerra mondiale.

La prima composizione tra ambiente e sviluppo e tra i due correlati diritti avviene nel 1972 con la Conferenza di Stoccolma, la prima conferenza mondiale sull'ambiente, indetta dalle Nazioni Unite che avvia il processo verso la qualificazione dell'ambiente come bene non contrapposto, ma necessario e fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico di tutti i paesi.

Da allora sono stati proposti, sottoscritti, ratificati e sono entrati in vigore decine di trattati in materia ambientale, e centinaia e centinaia di accordi multilaterali con contenuti o obiettivi ambientali. Ancor più consistente è la produzione a livello transnazionale, ove il diritto ambientale occupa, come si è visto, una parte significativa della produzione normativa dell'Unione europea.

Una decisiva composizione del conflitto tra ambiente e sviluppo è operata dall'affermazione del *principio di sviluppo sostenibile*, sancito nel 1986 dal rapporto *Il nostro comune futuro* della Commissione Brundtland. Per la prima volta si afferma che la tutela dell'ambiente e il diritto allo sviluppo non sono esigenze contrapposte, ma sono indissolubilmente congiunte utilizzando la frase rimasta celebre: *dove c'è povertà e mancanza di sviluppo, l'ambiente si degrada; viceversa, dove l'ambiente è degradato, si crea povertà*. I problemi della povertà e dello sviluppo da un lato, e i problemi del degrado e della tutela dell'ambiente dall'altro debbono così essere affrontati e risolti insieme. Sulla base di queste premesse, il rapporto così definisce lo sviluppo sostenibile: «*Per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*».

Nel 1992 il principio di sviluppo sostenibile diviene un punto cardine della Conferenza di Rio de Janeiro, la seconda conferenza mondiale sull'ambiente (denominata Conferenza su ambiente e sviluppo, *United Nations Conference on Environment and Development*, spesso indicata anche *Earth Summit*).

Poi nel 2002 interamente allo sviluppo sostenibile è dedicata la terza Conferenza mondiale a Johannesburg: in poco più di venti anni un'idea che molti consideravano uno slogan senza contenuti è al centro della scena mondiale e indica la via per raccordare sviluppo e tutela dell'ambiente.

Infine, nel 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite lancia un ambizioso progetto che accentua l'interconnessione dei problemi ambientali, sociali e economici, ponendo la sostenibilità dello sviluppo al centro di 17 obiettivi, i *Sustainable Development Goals*, SDGs, articolati in 169 bersagli (*targets*), da raggiungere entro il 2030 e da realizzare congiuntamente "per la gente, per il pianeta, per il benessere".

L'impatto del principio dello sviluppo sostenibile ha però provocato nel diritto dell'ambiente una marcata trasformazione: 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.

Inoltre, a partire dagli anni Novanta, assumono progressivamente importanza l'emergenza posta dal cambiamento climatico e le normative che sono introdotte, a livello internazionale, comunitario e nazionale per farvi fronte.

Il diritto del cambiamento climatico, in precedenza un settore del diritto ambientale, sembra aver lentamente divorato il proprio progenitore, assorbendolo al proprio interno: i principali temi ambientali, dalla biodiversità alla desertificazione, dalla gestione dei rifiuti alla conservazione delle foreste. Anche il rapporto tra tutela dell'ambiente e sviluppo è ora collocato all'interno del dominante problema posto dal mutamento del clima e in questo quadro sono affrontati a livello sociale, economico e normativo.

Questa trasformazione è un altro segno della specificità del diritto ambientale.

Quasi due secoli fa di un grande giurista tedesco, Rudolf von Jhering scriveva che la legge è il prodotto di quei pochi che comprendono la realtà e guardano lontano e proseguiva osservando che a quei pochi spetta il compito di trascinare con sé i tanti che vedono solo ciò che hanno davanti ai loro occhi (*Lo scopo del diritto*, Torino, Einaudi 1877). In realtà raramente la legge è il prodotto di chi guarda lontano: di solito 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 due secoli fa, che si avvicina alla visione di Jhering: è il diritto dell'ambiente. Il sostegno alle leggi in materia ambientale è stato, 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 saputo guardare lontano e perseguire l'interesse generale, contrapponendosi agli interessi di breve periodo.

Si può dire che il diritto dell'ambiente è una delle poche discipline giuridiche caratterizzate dalla lungimiranza, la capacità di saper guardare il futuro, di evolversi e di adattarsi: una dote non comune: come ha osservato Legrenzi, gli esseri umani evoluti per secoli utilizzando la opposta dote della "cortomiranza" (P. Legrenzi, *Quando meno diventa più. La storia culturale e le buone pratiche della sottrazione*, Cortina 2022).

3. Conclusioni.

Oggi la capacità propulsiva del diritto dell'ambiente sembra essersi ridotta a livello internazionale o nazionale. Tuttavia, la lungimiranza e lo sguardo lontano del diritto dell'ambiente si sono rafforzate in quei livelli in cui più conta la partecipazione dei cittadini.

Ovunque nel mondo decine di migliaia di comunità territoriali, di città di varie dimensioni, di strutture regionali, sospinte da organizzazioni ambientaliste che operano a livello globale, ma anche da organizzazioni locali o da gruppi di cittadini, agevolate dalle possibilità di scambio di comunicazioni e informazioni offerte dalla rete, 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 sostenibile.

Tutte queste iniziative muovono dalla convinzione che per la risoluzione dei problemi ambientali sia necessaria l'attiva partecipazione dei soggetti coinvolti in modo da imporre agli organi preposti alle decisioni di attivarsi per il rispetto delle scelte e degli obiettivi fissati a livello globale.

Certamente, non è facile. Non è semplice far comprendere i vantaggi derivanti dall'impegno e dalla partecipazione ed educare dalla lungimiranza. È necessario prima diseducare dalla cortomiranza e mostrare i benefici del ragionare e decidere sui tempi lunghi. Bisogna vincere pregiudizi, interessi consolidati, prospettive di profitti nel breve periodo, convincere i governi, le comunità locali e l'opinione pubblica che nel lungo periodo i benefici saranno superiori ai costi che nell'immediato debbono essere affrontati. Purtroppo, spesso la cortomiranza prevale danneggiando così non solo chi ne fa uso, ma in molti casi tutta la collettività.

Del resto, non bisogna dimenticare che anche il diritto di voto per le donne è stato il frutto non di decisioni prese dall'alto o dai governi, ma di un'attività continua e capillare posta in essere in molti paesi da migliaia di persone che si sono dedicate al raggiungimento di questo obiettivo, superando ogni ostacolo e vincendo ogni resistenza.