

## PREFAZIONE

In questo lavoro, mi propongo di studiare il processo di regolamentazione internazionale del diritto fondamentale dell'uomo ad un ambiente integro e ad uno sviluppo sostenibile.

Al di là delle prime mere enunciazioni di principi, il diritto e la prassi internazionale hanno messo a punto politiche, strategie, strumenti ed impegni istituzionali concreti per la realizzazione effettiva di questo diritto fondamentale.

Inoltre, la riflessione collettiva della comunità internazionale è arrivata a comprendere il legame necessario tra sviluppo sostenibile a livello ambientale, ma anche economico e sociale, equa distribuzione della ricchezza globale, democrazia ed eguaglianza dei cittadini.

La complessità del problema impone un approccio interdisciplinare: questo dimostra l'urgente attualità di politiche integrate su più piani, non solo tra i diversi Stati, quindi, ma anche tra i diversi settori dell'economia, del diritto, delle scienze sociali ed ambientali. Le interdipendenze, oggi, sono molteplici: studiarle può essere la chiave per governare i diversi processi in atto nell'economia e nella società.

## IL PROCESSO

Il Rapporto Brundtland della Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1987 ha definito lo "sviluppo sostenibile" come quel modello di sviluppo sociale ed economico che "... risponde alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze".

Il diritto si è sempre interrogato sulla possibilità scientifica di attribuire diritti a soggetti non ancora nati. La soluzione trovata è stata quella di attribuire ai soggetti futuri delle "aspettative di diritti", dei diritti "in potenza". Questo, però, non significa creare un alibi giuridico

# TUTELA AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE:

diritti dell'uomo, responsabilità del cittadino, impegno delle istituzioni

di Micaela Malena

co per agire nel presente indisturbati e incuranti delle generazioni future: anzi, grava sui soggetti attuali un preciso obbligo di non compromettere in modo irrimediabile il godimento futuro dei beni e la piena soddisfazione dei diritti di coloro che verranno. La storia della scoperta dei limiti giuridici all'agire incondizionato dell'individuo delle teorie liberali è la storia di una civiltà del diritto che s'interroga sul suo futuro, sulla sua sopravvivenza.

La massima ampiezza delle libertà individuali resta il punto teorico di partenza, ma la coscienza dei limiti diventa la nuova frontiera della sensibilità collettiva.

Dalla celebre definizione di Kant, secondo il quale "la libertà di ciascuno finisce laddove inizia la libertà di un altro", alla statuizione nelle costituzioni democratiche e sociali del secondo dopoguerra - dei limiti al diritto di proprietà: il concetto di limite sembra rendere l'idea ottocentesca di libertà, pura e assoluta, maggiormente rispettosa del contesto comunitario, della collettività sociale in cui il singolo è inserito, dei bisogni degli "altri".

Analogamente, il "Rapporto Brundtland", riconosce che "non esistono precisi limiti alla crescita in termini di popolazione o di uso delle risorse, superati i quali si abbia il disastro ecologico" dal momento che per il consumo di energia, materie prime, acqua e terra valgono

limiti differenti (molti di loro manifestandosi, poi, in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse) e dal momento che lo sviluppo delle conoscenze tecnologiche può aumentare la capacità di conservare la base delle risorse.

Tuttavia, esistono - sempre secondo il Rapporto - "limiti ultimi" e la sostenibilità implica che, ancor prima che li si raggiunga, sia assicurato un equo accesso alle risorse limitate e che le ricerche tecnologiche siano volte ad alleggerire le pressioni sull'ambiente.

E' evidente che fa irruzione anche nelle scienze economiche ed in quelle ambientali una forma di "etica". Senza nulla togliere alla laicità della scienza, conquista della civiltà moderna, che non deve mai essere subordinata ai valori di un particolare credo a discapito di altri sistemi valoriali, pur tuttavia sembra che per una particolare "religione" si possa fare eccezione: la "religione dell'uomo".

L'antropocentrismo che si è affermato insieme alle teorie sui diritti dell'uomo nel secondo dopoguerra è il portato di avvenimenti storici dolorosi. L'uomo viene messo al centro delle scelte istituzionali, ad ogni livello: la dignità umana è un limite ragionevole ad ogni potere e ad ogni libertà.

Allo stesso modo, il principio che guida lo sviluppo sostenibile è quello secondo il quale la priorità è la soddisfazione dei bisogni primari e delle umane aspirazioni di tutti ad una vita migliore. Lo sviluppo sostenibile consente che venga rispettato il diritto di tutti ad avere una qualità della vita migliore. Di tutti: di tutti i soggetti attuali e di tutti i soggetti futuri.

Di questo secondo aspetto, concernente la tematica dell'eguaglianza, mi occuperò più avanti. E' importante, invece, sottolineare immediatamente l'idea di "altruismo", come

lo definisce Laura Conti in *“Che cos’è l’ecologia”* (Milano, 1977), contenuta nel concetto di “sviluppo sostenibile”: la storia del Novecento ha drammaticamente dimostrato che il monoculturalismo, lo Stato etico, portano guerra civile, “pulizie etniche”. Il multiculturalismo sembra essere la realtà che meglio garantisce e rispetta le diversità. Oggi, filosofi e sociologi s’interrogano sull’opportunità di fondare un universo di valori comune a tutti, che orienti e armonizzi lo scenario internazionale.

Questo ruolo è svolto dal “diritto umanitario”, da quel sistema di principi fondamentali (si pensi alle “Dichiarazioni dei diritti umani” moltiplicatesi all’indomani della guerra) che ruotano attorno all’uomo ed alle sue aspettative di vita. Dopo la pubblicazione del “Rapporto Brundtland”, la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 ribadisce l’idea di sostenibilità come concetto integrato, indicando la necessità di coniugare nello sviluppo sostenibile le tre dimensioni dell’ambiente, dell’economia e della società.

## I DOCUMENTI

I documenti principali su cui si è lavorato sono cinque: la dichiarazione di Rio; la Convenzione sul clima; la Convenzione sulla biodiversità; la Dichiarazione sulle foreste; l’Agenda 2.

La Dichiarazione di Rio è un documento con enunciati di carattere generale, che non vincolano i firmatari: è una dichiarazione di principi sull’ambiente e sullo sviluppo.

Essa pone l’uomo al centro dello sviluppo sostenibile e l’eliminazione della povertà come condizione preliminare per raggiungere tale sviluppo. Si attribuisce piena sovranità agli Stati nello sfruttamento delle risorse: l’unico limite sancito è quel-

lo secondo il quale tale sfruttamento deve avvenire senza provocare danni agli altri Paesi. Si tratta, pertanto, di un documento “debole”, a contenuto affermativo e non obbligatorio.

La Convenzione sul clima doveva essere uno strumento legale, ma contiene – in realtà – pochissimi impegni concreti. Riconosce l’esistenza di un cambiamento dell’incremento dell’effetto serra (infatti, assorbono e ri-irradiano sulla superficie terrestre la radiazione infrarossa emessa dalla Terra).

L’anidride carbonica è prodotta principalmente dai paesi industrializzati attraverso la combustione dei combustibili fossili: gli Stati Uniti da soli ne producono il 22%.

L’impegno dei firmatari è stato quello di “stabilizzare la concentrazione di gas serra nell’atmosfera ad un livello che dovrebbe prevenire pericolose interferenze di origine antropica nel sistema”. Non hanno precisato né il livello né i tempi, ed ancor più vago risulta l’impegno finanziario di cui i paesi industrializzati dovrebbero farsi carico nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

La Convenzione sulla biodiversità è stata terreno di scontro tra le partecipanti.

La diversità biologica rappresenta una ricchezza del patrimonio naturale, non tanto come diversità tra le singole specie, quanto come integrità della variabilità genetica della biosfera.

L’uomo ha minacciato questa diversità, sottraendo habitat alle altre specie, animali e vegetali, in continua diminuzione. Il tesoro nascosto nella biodiversità è concentrato soprattutto nei paesi del Terzo Mondo, nelle sue foreste pluviali.

L’industria biotecnologica, che lavora proprio sulla manipolazione del patrimonio genetico, è un settore in

espansione e racchiude enormi interessi economici.

Gli interessi del Sud del mondo si contrappongono a quelli del Nord, una dinamica purtroppo consueta. Anche su questo elemento tornerò in seguito.

La Dichiarazione sulle foreste consiste di una serie di principi, il cui rispetto resta affidato alla discrezionalità, dei governi.

Nonostante il problema della deforestazione sia strettamente collegato alle più gravi “crisi ambientali” del pianeta (dalla perdita delle foreste, soprattutto quelle tropicali, derivano la scomparsa della biodiversità, l’erosione dei suoli, la desertificazione, l’alterazione dei cicli biogeochimici, responsabili del clima), sulle foreste non si è avuta una convenzione, ma soltanto una dichiarazione.

Anche la deforestazione, così come la biodiversità, è legata a grandi interessi economici: il commercio delle materie prime.



L’Agenda 21 è una piattaforma programmatica per il ventunesimo secolo: un vero e proprio programma operativo, con indicazione degli obiettivi, delle responsabilità e dei costi, per una transizione verso lo sviluppo sostenibile.

Nonostante la forma di questo documento lo distingua dalle mere enunciazioni di principi e buoni propositi, tuttavia anche l’Agenda 21 non è vincolante: qualcuno l’ha definita il “libro dei sogni”.

A Rio la contraddizione scoppiò in merito alla questione finanziaria: secondo l’Agenda 21, i paesi industrializzati del Nord dovrebbero dare ai paesi in via di sviluppo del Sud 125 miliardi di dollari aggiuntivi all’anno per uno sviluppo sostenibile. I negoziati preliminari ed il lavoro della Commissione finanziaria



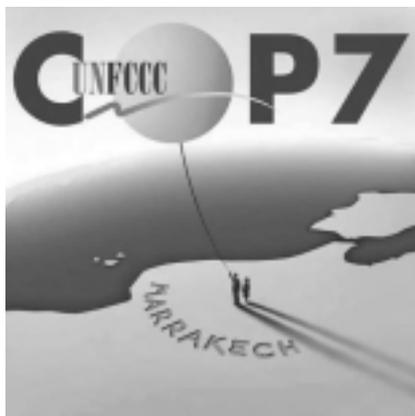
hanno incontrato difficoltà insormontabili: sul punto le posizioni delle varie parti sono inconciliabili. I maggiori temi affrontati da questo documento possono essere sintetizzati nei sette "mondi" delineati:

- il mondo "prospero e in espansione" è quello che armonizza lo sviluppo economico del sud con la sostenibilità ambientale;
- il mondo "giusto" è quello che si interessa dei problemi demografici e della povertà;
- il mondo "abitabile" risolve i problemi degli insediamenti, urbani;
- il mondo "desertico-fertile" combatte l'erosione del suolo;
- il mondo "condiviso" fronteggia la globalizzazione;
- il mondo "pulito" gestisce il problema dei rifiuti tossici e dei prodotti radioattivi;
- il mondo "dei popoli" combatte l'analfabetismo e tutela le minoranze.

I 179 firmatari dell'Agenda 21 ritengono che gli obiettivi ambientali debbano rappresentare un'opportunità, ma anche un vincolo per le politiche socio-economiche.

Gli obiettivi concordati sono quelli di perseguire in modo integrato l'equità (sociale, generazionale e di genere) nella distribuzione e nell'accesso alle risorse ambientali ed alle condizioni di vita fondamentali, come: l'occupazione, la salute, la protezione sociale, i servizi di base, l'abitazione. Un'attenzione speciale deve essere dedicata ai diritti delle generazioni future e dei popoli del mondo meno sviluppati.

L'approccio pragmatico e operativo di Agenda 21 è evidente laddove si prescrive che "per affrontare ogni questione importante sia adottato un processo attento e rigoroso che esamini i diversi aspetti del problema, che prenda decisioni chiare sulle priorità, sui compromessi e sui sacrifici eventualmente necessari, che definisca il sistema dei controlli e degli incentivi, le finalità a lungo termine, i traguardi quantitativi e le



scadenze per realizzare quanto è stato fissato".

I documenti nati per gemmazione da Agenda 21 hanno mantenuto il contenuto programmatico e non meramente programmatico. Anche le cosiddette "Carte", che per definizione dovrebbero essere delle dichiarazioni di intenti, contengono la statuizione chiara degli obiettivi, degli strumenti e delle scadenze.

Inizia una nuova fase delle politiche ambientali a livello internazionale. Il dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile ha individuato la scala locale come il livello cruciale per l'implementazione del programma di Agenda 21.

"Scala locale" intesa sia dal punto di vista dell'oggetto, l'ambiente urbano, che dal punto di vista del soggetto agente, le istituzioni locali. La Carta di Aalborg, del 1994, è la "Carta delle città europee per uno sviluppo sostenibile".

Tra i "concetti e i principi della sostenibilità" inserisce la definizione di sviluppo sostenibile fornita dall'ONU nel 1992 come "miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico (carrying capacity) degli ecosistemi alla base".

Dimostra, poi, che l'idea fondamentale della sostenibilità è ormai assimilata e condivisa quando pone tra gli obiettivi: giustizia sociale, economie sostenibili e ecostenibilità ambientale. E ancora, quando riconosce che la sostenibilità non rappresenta uno stato né una visione

immutabili, ma piuttosto un processo locale, creativo e volto a raggiungere l'equilibrio che abbraccia tutti i campi del processo decisionale locale". E infine, quando intende "prendere decisioni non solo sulla base degli interessi degli attuali fruitori, ma anche delle generazioni future.

La consapevolezza delle forti implicazioni sociali di un modello urbano sostenibile emerge dall'affermazione secondo la quale i poveri sono le principali vittime dei problemi ambientali (inquinamento acustico ed atmosferico, carenza di spazi ricreativi, abitazioni malsane, carenza di spazi all'aperto), ed al tempo stesso la parte della popolazione che dispone di minori possibilità per risolvere tali problemi.

L'obiettivo, prioritario delle città, allora, non è la massimizzazione dei consumi ma il miglioramento complessivo della qualità di vita dei cittadini: creando posti di lavoro a lungo termine e prodotti durevoli.

Le città si impegnano a rispettare le raccomandazioni dell'Agenda 21 attivando processi decisionali partecipati e condivisi dalla collettività: cittadini, attività economiche, gruppi di interesse. A questo fine, garantiscono l'accesso alle informazioni ed effettive opportunità di contribuire alle decisioni locali ed opportunità di formazione, non solo per i cittadini ma anche per i rappresentanti eletti e per i funzionari degli enti locali.

La Carta di Lisbona, nata nel 1996 dalla Seconda Conferenza europea sulle città sostenibili, ribadisce gli impegni di Aalborg e ne predispone la realizzazione.

La Risoluzione di Göteborg è stata assunta dalla Terza Conferenza sull'ambiente dei Ministri delle Regioni e dei leader politici dell'Unione Europea, tenutasi a Göteborg nel 1997.

Questo documento si pone all'a-

vanguardia per almeno tre ordini di ragioni: innanzitutto, chiama in causa la Commissione Europea perché si spenda in prima persona per una più efficace applicazione della legislazione comunitaria in materia ambientale, di cui si lamenta la mancanza di risultati, ed affinché dia "il buon esempio" preoccupandosi sempre dell'impatto sociale ed ambientali delle sue azioni e promuovendo l'uso di prodotti ecologici.

In secondo luogo, afferma che "occorre andare oltre la mera garanzia che i cittadini abbiano accesso ai dati ambientali": le Regioni intendono essere parte attiva nell'opera di "informazione pubblica". Infine, si fa espresso riferimento ai Fondi Strutturali, da sempre al centro di forti contrasti per le diverse richieste di destinazione, e se ne chiede l'utilizzo per la risoluzione del problema delle disparità sociali, ambientali ed economiche.

Si afferma che lo scopo dei Fondi Strutturali dovrebbe essere quello di assicurare un modello di sviluppo che migliori la qualità della vita attraverso la creazione di attività economiche che soddisfino gli obiettivi dello sviluppo sostenibile".

#### **LA DIREZIONE DEL PROCESSO: CONCLUSIONI**

Ritengo che sia interessante scoprire come nelle attuali politiche dell'Unione Europea sia confluito il "percorso della sostenibilità" prima ricostruito, dalle semplici assunzioni di un principio sino alla definizione di strategie, obiettivi, finanziamenti, accordi internazionali.

Innanzitutto, il principio della sostenibilità figura anche tra gli atti fondativi europei, grazie alla sua adozione da parte del Trattato di Amsterdam del 1997.

Il documento chiave sull'attuazione di Agenda 21 è la Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2179/98/CE del 1998, relativa al riesame del Quinto Programma

#### d'Azione a favore dell'ambiente (1992-2000).

I nodi sono quelli della condivisione delle responsabilità attraverso una maggiore partecipazione degli attori sociali ed economici (amministrazioni pubbliche, imprese, collettività) e attraverso un'azione di sorveglianza e controllo; e quello della complementarità tra gli strumenti (norme, finanziamenti, incentivi, accordi, etc.).

La Decisione del 1998 conferma e rilancia le sfide del Quinto Programma. La novità più rilevante del diritto comunitario oggi è, senz'altro, la Carta Europea dei Diritti Fondamentali firmata a Nizza nel dicembre del 2000.

Essa rappresenta l'ossatura concettuale ed ideale della Comunità Europea: la sua forte somiglianza con le moderne carte costituzionali la rende documento politico unitario e fondante. Per la prima volta in modo chiaro e deciso la Comunità compie una diretta assunzione di responsabilità in materia di diritti umani. Si occupa delle persone e della loro dignità in quanto uomini, e non in quanto soggetti economici. Nel preambolo si sancisce che l'Unione "cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile".

Nell'articolo 36 si legge che "Un livello elevato di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

L'Unione Europea, insomma, alza la voce sui temi sociali più importanti, e lo fa con una voce corale, unita, politicamente autonoma.

Le dinamiche internazionali hanno un andamento discontinuo, non producono risultati costanti e stabili. Essendo la politica oggi necessariamente internazionale essa soffre della labilità del diritto internazionale, della debolezza degli organismi sopranazionali, dell'arbitrio delle grandi potenze e dei poteri

economici.

Il principio di sostenibilità ha avuto un cammino travagliato, si è scontrato con le carenze storiche dell'attuale ordine internazionale, ma ha comunque raggiunto obiettivi significativi.

Il problema è stato messo a fuoco. L'esigenza di uno sviluppo sostenibile è fortemente connessa all'esigenza di una maggiore giustizia sociale ed internazionale.

Questa consapevolezza è maturata ed è diventata decisione politica e piano d'azione.

L'accesso alle risorse, il rispetto degli habitat naturali, la tutela della salute sono anche momenti di forte disuguaglianza. Non a tutti è garantito il medesimo accesso alle risorse, il medesimo "diritto di vita", le stesse opportunità di lavoro.

I soggetti deboli sono gli appartenenti a categorie socialmente disagiate, ma anche le generazioni future e i popoli dei paesi in via di sviluppo. Tutti coloro che non sono rappresentati, tutti coloro i cui interessi scivolano in secondo piano.

E allora, un problema di equità e al tempo stesso di rappresentanza.

Ecco perché è decisamente positivo aver assunto la scala locale come livello privilegiato di applicazione dei modelli di sostenibilità. A livello locale è più agevole creare circuiti di partecipazione e controllo sociale delle scelte istituzionali. ●