

LO SVILUPPO SOSTENIBILE: L'EVOLUZIONE DI UN OBIETTIVO IMPERITURO

Leonardo Salvemini

Professore a contratto di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano e il Politecnico di Milano

Abstract: «Il futuro di noi tutti». È questo il titolo del report noto come Rapporto Brundtland che, unitamente alla Conferenza sull'ambiente umano del 1972, ha dato i natali al principio di sostenibilità. Un principio che esprime la necessità di equilibrare crescita sociale, sviluppo economico e tutela dell'ambiente, non solo per difendere il presente, garantendo a tutti i popoli della Terra soluzioni di vita dignitose, ma anche, e soprattutto, per tutelare il nostro futuro e quello dell'intera umanità. Più che di principio, quindi, è opportuno parlare di obiettivo: un obiettivo che non può ancora dirsi raggiunto ma, nemmeno, abbandonato. L'esigenza di una crescita sostenibile, infatti, innerva (o dovrebbe innervare) oggi, come ieri, i dibattiti politici e gli studi scientifici ma, soprattutto, le innovazioni tecnologiche che, oltre a creare nuovi strumenti di razionalizzazione delle risorse, permettono di individuare i limiti entro i quali il progresso può spingersi prima di trasformarsi in degrado ambientale. Se i popoli di ieri, quindi, dovevano limitare la propria crescita in relazione alle risorse che l'ambiente circostante era in grado di offrire loro, oggi noi dobbiamo circoscrivere tale sviluppo, considerando anche le opportunità offerte dall'avanzamento tecnologico. In detti termini, il principio di sviluppo sostenibile costituisce un obiettivo che si modifica nel tempo, si adatta al progresso della società, senza mai tramontare: in altre parole, un obiettivo imperituro.

ABSTRACT: «The future of all of us». This is the title of the report known as the Brundtland Report which, together with the Conference on the human environment in 1972, gave birth to the principle of sustainability. A principle that expresses the need to balance social growth, economic development and environmental protection, not only to defend the present, guaranteeing all the peoples of the Earth dignified life solutions, but also, and above all, to protect our future and that of all humanity. Therefore, rather than principle, it is appropriate to speak of an objective: an objective that cannot yet be said to have been achieved but not even

abandoned. The need for sustainable growth, in fact, innervates (or should innervate) today, as yesterday, political debates and scientific studies but, above all, technological innovations which, in addition to creating new tools for the rationalization of resources, make it possible to identify the limits within which progress can go before turning into environmental degradation. If the peoples of yesterday, therefore, had to limit their growth in relation to the resources that the surrounding environment was able to offer them, today we must limit this development, also considering the opportunities offered by technological advancement. In these terms, the principle of sustainable development is a goal that changes over time, adapts to the progress of society, without ever fading: in other words, an imperishable goal.

SOMMARIO: 1. Premessa: uomo e natura – **2.** In cerca di equilibrio. Il contributo dei popoli indigeni... - **2.1...** e del (restante) mondo scientifico – **3.** Il modello di crescita neoclassico e la sua insostenibilità – **3.1.** Il *Trail Smelter Case* come epifania di una nuova sensibilità ambientale – **4.** I principi ambientalisti di Stoccolma – **4.1.** I frutti della Conferenza sull'ambiente umano – **5.** Il rapporto Brundtland e il binomio ambiente-sviluppo – **5.1.** La crescita sostenibile – **5.1.1.** Bisogni e limiti – **5.1.2.** La metafora del cowboy e dell'astronauta. La sostenibilità verso (e per) il futuro - **6.** Dichiarazione di Rio – **7.** Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg – **8.** L'esperienza europea – **9.** Sostenibilità e giustizia. La giurisprudenza in materia di sviluppo sostenibile (*cenni*) – **10.** Note conclusive.

1. PREMESSA: UOMO E NATURA

Il termine sostenibilità ed il conseguente principio dello sviluppo sostenibile¹ si è affermato nell'ordinamento internazionale con il ben noto rapporto, del 1987, della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo presieduta dalla Premier Norvegese Gro Harlem Brundtland.

Il Rapporto Brundtland o anche detto *Our Common Future* è un documento rilasciato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), in cui si definisce lo sviluppo sostenibile come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.²

Esso costituisce il fondamento di tre emblematiche osservazioni.

In primo luogo, dall'analisi del rapporto tra uomo e ambiente emerge la necessità di superare le tradizionali forme di sovranità nazionale. L'incremento dell'interdipendenza ecologica ed economica tra i diversi Paesi, soprattutto in relazione a beni "comuni o globali" ovvero a beni in grado di trascendere i confini nazionali, infatti, impone l'adozione di norme concordate, condivise, eque ed applicabili, che regolamentino i diritti e i doveri degli Stati. In caso contrario, la pressione esercitata sulle risorse limitate, finirà per distruggerne l'integrità ecologica, intaccando il patrimonio delle generazioni future.

In secondo luogo, lo studio del rapporto uomo-ambiente suggerisce alcune riflessioni in merito alle conseguenze che le tensioni politiche ed i conflitti militari hanno sul patrimonio naturale.

¹ In generale sullo sviluppo sostenibile cfr., tra i molti, C. CONSALVO CORDUAS, *Sostenibilità ambientale e qualità dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, pp. 73 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in Aa. Vv., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, (a cura di) M. RENNA E F. SAITTA, Giuffrè, 2012, pp. 433 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, 2010; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, 2009; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale scientifica, 2007, pp. 223 ss.; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, 2006, pp. 463 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, pp. 581 ss.; M. MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Cedam, 2001, pp. 198 ss.; L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, pp. 9 ss. e V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 212 ss.

² In dottrina cfr. G. ROSSI, *Le fonti*, in AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) G. ROSSI, Giappichelli, 2017, pp. 29; E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il Nuovo Diritto Ambientale*, Maggioli, 2009, pp. 20 ss.

È inutile, infatti, ricordare quali gravi effetti possano derivare dagli eventi bellici sul territorio colpito o quanto cospicue possano essere le risorse finanziarie destinate al finanziamento militare, anche in condizione di pace. Risorse sottratte alla promozione e alla realizzazione di forme sostenibili di sviluppo.

In ultimo, il carattere integrato e interdipendente dell'uomo con l'ambiente permette il sorgere di nuove sfide e di nuove problematiche che richiedono, per la loro risoluzione, processi decisionali comuni tra più Stati e a lungo termine, in controtendenza rispetto all'indirizzo attualmente adottate dalle istituzioni, le quali tendono all'indipendenza, alla frammentarietà e ad operare sulla scorta di mandati di carattere limitato o con processi decisionali di breve respiro, in cui, frequentemente, i responsabili della gestione delle risorse naturali e della protezione ambientale sono istituzionalmente separati dai soggetti competenti alla gestione dell'economia.

In conclusione, quindi, l'indagine sul rapporto uomo - ambiente, alla base del Rapporto Bruntland impone considerevoli cambiamenti, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale. Mutamenti che impongono di incidere sotto diversi profili. In particolare, essi dovranno: 1) occuparsi delle fonti; 2) affrontare gli effetti; 3) valutare i rischi globali; 4) compiere scelte in base a precise informazioni; 5) fornire i mezzi legali; 6) investire nel futuro di noi tutti.³ Solo in tal modo, infatti, sarà possibile raggiungere un equilibrio tra uomo e natura.

2. IN CERCA DI EQUILIBRIO. IL CONTRIBUTO DEI POPOLI INDIGENI...

L'obiettivo di un equilibrio stabile e durevole tra uomo e natura affonda le sue radici nel più lontano passato. È proprio dal passato remoto di alcune popolazioni, infatti, che ci derivano virtuosi esempi di tutela dell'ambiente e conservazione delle risorse naturali necessarie per la sopravvivenza del genere umano. Si pensi, ad esempio, ad alcuni comportamenti virtuosi adottati dagli irochesi del Nord America⁴, i quali, si preoccupavano, nell'assumere le loro

³ Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, 1988, pp. 32-78 e pp. 321-381.

⁴ Sul tema cfr. AA. VV., *Messaggio degli Irochesi al mondo occidentale. Per un risveglio della coscienza*, La Fiaccola edizioni, Ragusa, pp. 96 ss. secondo cui «gli Hau de no sau nee, o confederazione Irochese delle sei nazioni,

decisioni, di ponderarne le conseguenze fino a sette generazioni successive⁵.

Non solo, si rammentino anche i popoli indigeni, ancora presenti in alcune aree del mondo, che, con i loro valori e saperi, spesso si rivelano attori importanti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Oggi, tali popolazioni, antichi eredi della nostra cultura, spesso avviano forme di resistenza collettiva in difesa dei loro territori; territori che custodiscono circa i due terzi delle risorse naturali del Pianeta. In quest'ottica, il 2016 è stato un anno particolarmente significativo. Le tribù indigene hanno, infatti, giocato un ruolo fondamentale nella difesa di numerosi *habitat* naturale: da quelle indiane che si sono battute per la tutela di una foresta pluviale, alle tribù autoctone che hanno impedito le estrazioni minerarie, sino ai piccoli coltivatori rurali che hanno protestato contro le sementi chimiche. Non solo, si rammenti anche che gli indigeni colombiani della riserva Yaigojé Apaporis, dopo 5 anni di battaglie giudiziarie, sono riusciti ad impedire ad un'azienda Canadese, che aveva ottenuto concessioni statali, di estrarre oro dalle loro terre e a far qualificare i loro territori come parco nazionale, impedendone lo sfruttamento per usi minerari. E, ancora, Volpe Coraggiosa, capo tribù dei leggendari indiani Sioux, è riuscito coraggiosamente a bloccare la realizzazione di un oleodotto in Nord Dakota; gli Apicoltori Maya, organizzazione Messicana che riunisce più di quindicimila famiglie produttrici di miele, hanno, costretto il

sono su questa terra dall'inizio della memoria umana. La nostra cultura è tra le più antiche che ancora esistano nel mondo. Noi ricordiamo ancora i primi atti del comportamento umano. Noi ricordiamo le istruzioni originarie dei creatori della vita a questo luogo che noi chiamiamo Etenoha, Madre terra. Noi siamo i guardiani spirituali di questo luogo. (...) Al principio ci è stato detto che gli esseri umani che camminano sulla terra sono stati dotati di tutto ciò che è loro necessario per vivere. Abbiamo imparato ad amarci gli uni con gli altri, ad avere un grande rispetto per tutti gli esseri della terra. Ci è stato mostrato che la nostra vita esiste grazie alla vita degli alberi, che il nostro benessere dipende dalla vita vegetale, che noi siamo i parenti più prossimi degli esseri a quattro zampe. (...) Noi salutiamo ed esprimiamo la nostra riconoscenza alle numerose cose che mantengono la nostra vita: il granoturco, i fagioli, le farine, il vento e il sole. Allorquando le genti smettono di rispettare e di esprimere la loro gratitudine per tutte queste cose, allora tutta la vita comincia ad essere distrutta, e la vita umana su questo pianeta arriva alla sua fine. Le nostre radici sono profonde nella terra dove viviamo. Noi nutriamo un grande amore per il nostro paese, perché il luogo della nostra nascita è là. Il suolo è pieno delle ossa di migliaia di nostri antenati, ciascuno di noi fu creato su queste terre, ed è nostro dovere averne grande cura, poiché da queste terre scaturiranno le future generazioni. Noi proseguiamo il nostro cammino con grande rispetto perché la terra è un luogo estremamente sacro. (...) A tutt'oggi, i territori che ci restano sono coperti di alberi, pieni di animali e di tutti gli altri doni della Creazione. In questo luogo riceviamo ancora il nutrimento della nostra Madre Terra. Noi abbiamo sottolineato che tutti i popoli della terra non mostrano lo stesso rispetto per questo mondo e gli esseri che esso reca. Il popolo Indoeuropeo, che ha colonizzato le nostre terre, ha mostrato assai poco rispetto per le cose che creano e mantengono la vita. Noi pensiamo che questi popoli hanno cessato di rispettare il mondo già da molto tempo. Migliaia di anni fa tutti i popoli del mondo credevano nella stessa maniera di vivere, quella dell'armonia con l'universo. Tutti vivevano in accordo con la natura. (...)

⁵ Worldwatch Institute, *State of the World 2013. È ancora possibile la sostenibilità?*, (a cura di) G. Bologna, Milano, Edizioni Ambiente, 2013.

grande colosso della Monsanto a rinunciare alla coltivazione di 250mila ettari di soia geneticamente modificata nella penisola Yucatán, nel sud del Messico.

In conclusione, i popoli indigeni, che sono parte degli ecosistemi in cui vivono e grazie ai quali sopravvivono, rappresentano i migliori protettori della biodiversità e del territorio. La loro conservazione è, quindi, imprescindibile per la realizzazione di un sistema di crescita socio economica migliore: un sistema che guardi, *in primis*, al raggiungimento di un equilibrio stabile tra uomo e ambiente. Del resto, come affermato da Arundhati Roy, nota scrittrice indiana, «*il primo passo per re-immaginare un mondo terribilmente sbagliato sarebbe interrompere l'annientamento di coloro che hanno una visione diversa (...) è necessario concedere spazio fisico per la sopravvivenza di quanti possono sembrare i custodi del nostro passato, e invece potrebbero davvero essere le guide per il nostro futuro*»⁶.

2.1... E DEL (RESTANTE) MONDO SCIENTIFICO.

Nel corso degli ultimi due secoli, un importante contributo alla ricerca di un equilibrio tra uomo e ambiente è stato offerto anche da quella parte del mondo che definiamo “civilizzata”. Numerosi filosofi, storici e scienziati hanno, infatti, cercato di evidenziare, con ogni mezzo, i numerosi pericoli per l'ambiente, per molto tempo, trascurati.⁷

Un importante contributo alla diffusione di una sensibilità ambientalista si deve, in particolare, a George Perkins Marsh⁸, il quale, per primo, analizzò le conseguenze ambientali provocate dall'attività dell'uomo. Nella sua opera *Man and Nature* pubblicata

⁶ Arundhati Roy, scrittrice indiana, nonché un'attivista politica impegnata nei movimenti anti-globalizzazione contro il neoliberismo e nella difesa dell'ambiente

⁷ A partire dalla rivoluzione industriale, si è diffuso il pensiero ecologista, volto a studiare le relazioni tra gli organismi e l'ambiente. Il termine, coniato da ERNEST HAECKEL nel 1866, deriva da due parole di origine greca: oikos (casa) e logos (studio). (T. M. SMITH e R. L. SMITH, *Elementi di ecologia*, Pearson, 2017, pp. 2).

⁸ George Perkins Marsh (1801-1882), avvocato, politico e diplomatico, considerato il primo ambientalista nella storia americana. Nasce a Woodstock nel Vermont, nel 1801 e dedica la sua vita allo studio del territorio, della natura, della geologia, del clima, nonché della morfologia alle popolazioni vegetali ed animali. Nel 1864, scrive *Man and Nature: Physical Geography as Modified by Human Action* (trad: “L'uomo e la natura; ossia la superficie terrestre modificata per opera dell'uomo”). Un testo dedicato al rapporto tra ambiente, natura ed interventi umani. Un testo che Marsh rivedrà ed integrerà fino alla sua morte, avvenuta nel 1882 a Vallombrosa, in Toscana. Cfr. G. P. MARSH, F. O. VALLINO (a cura di), *L'uomo e la natura. Ossia la superficie terrestre modificata per opera dell'uomo*, Franco Angeli, 1993.

nel 1864, l'autore ha dettagliatamente descritto l'interdipendenza esistente tra ambiente e relazioni sociali, mettendo in luce l'azione spesso distruttrice delle attività umane perpetrate ai danni della natura e dei fragili ecosistemi. Un contributo che giunge in un secolo segnato dall'avvio di una nuova era geologica, denominata *antropocene*⁹: un'era in cui, a seguito della rivoluzione industriale e dell'espansione della produzione, della tecnologia e dei consumi, l'uomo si pone, per la prima volta, in una situazione di potere rispetto alla natura. In altre parole, «*da una posizione di vulnerabilità nei confronti della natura, l'uomo è riuscito ad invertire completamente la relazione. La vulnerabilità ora è diventata attributo della natura e l'agire umano se ne configura come principale responsabile*¹⁰».

In detta epoca, l'imperativo dominante, legato alla produzione e alla fiducia incondizionata nel progresso assicurato dalla scienza, dalla tecnologia e dal libero mercato, diffondeva l'errata convinzione che fosse possibile sfruttare le risorse naturali, senza limite alcuno. Un'idea che portava a considerare le denunce del degrado ambientale come atti di eccesso infondato e pretestuoso allarmismo, opera di estremisti. Nonostante uno studio della National Academy of Sciences statunitense avesse sostenuto con decisione che pace, libertà, sviluppo ed ambiente rappresentavano i quattro grandi obiettivi della popolazione a causa delle violenze subite in seguito alla seconda Guerra Mondiale¹¹, la necessità di tutela dell'ambiente e di un sistema equilibrato tra le attività di impresa - ovvero di produzione e di consumo da parte dell'essere umano - e la salvaguardia delle risorse, infatti, emerge solo a partire dagli anni sessanta del XX secolo.¹² Da quel momento s'inizia a dubitare della bontà del principio di una crescita inarrestabile, contrapposta

9 P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene! L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori, 2005.

10 A. ANGELINI, P. PIZZUTO, *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, Franco Angeli, 2007, pp.176.

11 A. A. LEISEROWITZ, K.W. ROBERT, M. THOMAS PARRIS, *Sustainability Values, Attitudes and Behaviours: A Review of Multinational and Global Trends*, in *Annual Review of Environment and Resources*, 2006, p. 414.

12 Prima della seconda metà del '900, non vi era una precisa esigenza di intervento in materia ambientale, nonostante lo sviluppo, di tesi filosofiche naturalistiche tra il 1700 e il 1800. Si ricordi, ad esempio, il contributo prestato, in detto periodo, dallo scrittore politico francese Etienne-Gabriel Morelly con il saggio intitolato *Code de la nature* in cui, l'autore propone di costruire un nuovo sistema sociale che, basandosi sulle leggi di natura, buone perché leggi di Dio e della ragione, non consenta all'uomo di diventare malvagio. Un pensiero che influenzerà anche Jean-Jacques Rousseau.

all'idea di uno sviluppo sostenibile¹³. È in questa fase che vengono pubblicati numerosi studi e ricerche volte a sottolineare la stretta interrelazione tra benessere umano e tutela dell'ambiente e viceversa.

Nel notissimo lavoro intitolato la *Primavera silenziosa*¹⁴, pubblicato nel 1962, ad esempio, Rachel Carson descrive i gravi pericoli¹⁵ dell'industrializzazione delle campagne e i risvolti negativi, in termini di salute per l'uomo, derivanti dall'utilizzo indiscriminato dei pesticidi. Nel contesto di denuncia del degrado ambientale legato allo sviluppo industriale incontrollato, l'opera della Carson, è stata determinante soprattutto per la grande opera di sensibilizzazione internazionale dell'importanza di un ambiente salubre che permetta e custodisca la vita.

Tra le ricerche in detto settore spicca anche quella commissionata dal Club di Roma agli studiosi del System Dynamics Group del Massachusetts Institute of Technology (MIT), guidato da Dennis e Donella Meadows e Jorgen Randers che, dopo due anni di intenso lavoro, ha portato alla stesura dell'opera intitolata *Limits to growth*¹⁶ (*I limiti dello sviluppo*). Un'opera volta ad indagare le cause e gli effetti a lungo termine del modello di sviluppo economico, in base alla crescita della popolazione, del capitale industriale, degli approvvigionamenti alimentari, del consumo di risorse e dell'inquinamento. I cinque predetti fattori sono stati analizzati

¹³ La necessità di tutela ambientale emerge in particolare in Europa dove l'aumento di fenomeni quali piogge acide, deforestazione, contaminazione dei fiumi, aumento del numero delle specie in pericolo di estinzione e deforestazione rendevano chiaro che non fosse più possibile applicare la convinzione di essere titolari di un innato diritto a seguire uno sviluppo industriale accelerato fondato sul concetto di crescita economica à *outrance* ancora presente in paesi quali Canada, Usa e Giappone.

¹⁴ È raro che un libro riesca a modificare il corso della storia, eppure questo saggio è riuscito a farlo. «*Il libro di Rachel Carson, pietra miliare dell'ambientalismo, è la prova innegabile di quanto il potere di un'idea possa essere di gran lunga più forte del potere dei politici*»: così scrive Albert Arnold "Al" Gore, Jr. politico e ambientalista statunitense che ha ricoperto il ruolo vicepresidente degli Stati Uniti d'America durante la presidenza Clinton. Del resto, Carson prevede, con forte anticipo sui tempi, gli effetti delle tecniche impiegate in agricoltura, dell'uso degli insetticidi chimici, e di sostanze velenose, inquinanti, cancerogene o letali, sull'uomo e sulla natura. Dopo la pubblicazione dell'opera nel 1962, il DDT è stato vietato e si sono presi una serie di provvedimenti legislativi in materia di tutela ambientale. L'appassionato impegno, lo scrupoloso rispetto della verità e il coraggio personale dell'autrice sono serviti da modello nella lotta per la difesa dell'ambiente in tutto il mondo. Lei stessa è stata considerata la madre del movimento ambientalista. *Primavera silenziosa*, è un classico che conserva, tuttora, una grandissima attualità; dimostra che esistono varie alternative all'irresponsabile e all'impudente avvelenamento del pianeta da parte delle industrie chimiche, e che il lavoro congiunto di entomologi, patologi, genetisti, fisiologi, biochimici ed ecologi può suggerire soluzioni biologiche basate sulla conoscenza degli organismi viventi, per evitare che la primavera scompaia dalla faccia della Terra.

¹⁵ «*L'uomo*» come solva ripresa Albert Schweitzer «*ha perduto la capacità di prevedere e di prevenire. Andrà a finire che distruggerà la Terra*». (G. SENATORE, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Franco Angeli, p. 31).

¹⁶ Cfr. MEADOWS H. DENNIS, MEADOWS L. DONELLA, RANDERS JORGEN, *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, 1972.

attraverso l'utilizzo di Mondo 3: un modello informatico in grado di seguire il loro andamento e proiettare la loro possibile evoluzione in un arco di tempo compreso tra il 1900 e il 2100.

Sulla base dei risultati ottenuti, gli autori hanno evidenziato la necessità di superare il modello di crescita dell'epoca, il cui indice di misura era il PIL, in favore di un modello di equilibrio globale tra tutti i fattori che determinano la qualità della vita. Infatti, se *«l'attuale linea di crescita continua inalterata ..., l'umanità è destinata a raggiungere i limiti naturali ... entro i prossimi cento anni. Il risultato più probabile sarà un improvviso, incontrollabile declino del livello di popolazione e del sistema industriale. È possibile modificare questa linea di sviluppo e determinare una condizione di stabilità ecologica ed economica in grado di protrarsi nel futuro. La condizione di equilibrio potrebbe essere definita in modo tale che venissero soddisfatti i bisogni materiali degli abitanti della terra e che ognuno avesse le stesse opportunità di realizzare completamente il proprio potenziale umano. Se l'umanità opterà per questa seconda alternativa, invece che per la prima le probabilità di successo saranno tanto maggiori quanto più presto essa comincerà a operare in tale direzione»*¹⁷.

Si tratta di conclusioni che costituivano un importante monito. Il rapporto, interpretato da alcuni come preoccupante, infatti, esponeva in modo chiaro e dettagliato la situazione di degrado ambientale, mostrando, tuttavia, anche una valida soluzione¹⁸, data dal raggiungimento di un equilibrio tra i bisogni materiali dell'uomo e l'opportunità di equa soddisfazione degli stessi.

3. IL MODELLO DI CRESCITA NEOCLASSICO E LA SUA INSOSTENIBILITÀ.

La volontà di trovare un equilibrio tra lo sviluppo dell'uomo e la salvaguardia delle risorse naturali è stata caratterizzata, almeno in

¹⁷ Rapporto MIT al Club di Roma, 1972. Il Rapporto sui limiti dello sviluppo, commissionato al MIT dal Club di Roma, fu pubblicato nel 1972. (cfr. D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS; J. RANDERS; W. W. BEHRENS III, *op. cit.*, 1972).

¹⁸ Non saranno altrettanto ottimisti i successivi rapporti di revisione in quanto gli autori dovranno confrontarsi con il sorpasso della capacità di carico della Terra. Negli anni '90 infatti molti flussi di risorse e di inquinamento sono cresciuti oltre i rispettivi limiti nonostante i miglioramenti apportati in ambito tecnologico, la maggiore consapevolezza e le più severe politiche ambientali. Sul punto, per maggiori informazioni, cfr. MEADOWS H. DENNIS, MEADLOWS L. DONELLA, RANDERS JORGEN, *Oltre i limiti dello sviluppo*, Il saggiatore, Milano, 1993 e MEADOWS H. DENNIS, MEADLOWS L. DONELLA, RANDERS JORGEN, *I nuovi limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, 2006.

un primo periodo, dagli studi di singoli ambientalisti, studiosi del settore o semplicemente scrittori con uno spiccato interesse per la tutela dell'ambiente, che coglievano le sfumature di quanto pericoloso fosse lo sfruttamento incondizionato delle risorse naturali in un sistema decisamente insostenibile. Esperti che mettevano in discussione il modello economico neoclassico,¹⁹ fondato su due principi: una crescita senza limiti e la legge della infinita sostituibilità delle risorse naturali ovvero una legge secondo cui i fattori di produzione sono tra loro intercambiabili ed il capitale naturale sostituibile con quello umano o economico²⁰.

Una prima innovazione positiva, rispetto alla prassi di affrontare in maniera frammentaria lo studio del rapporto tra sviluppo economico ed ambiente, si è verificata quando le denunce dell'insostenibilità del suddetto modello di crescita sono state recepite dall'opinione pubblica ed, in particolare, dalla classe media dei Paesi industrializzati, la quale ha svolto un'importante ruolo di pressione sui rispettivi governi nazionali, esprimendo la propria insoddisfazione in merito alle conseguenze negative dell'industrializzazione²¹.

Fondamentali, in questo senso, sono stati anche alcuni avvenimenti internazionali. Si pensi, in particolare, alla guerra dello Yom Kippur e al relativo embargo sull'esportazione di petrolio nei confronti dei Paesi sostenitori di Israele. Una situazione che ha portato nuovamente alla luce le problematiche relative alla limitatezza delle risorse naturali. A ciò si aggiungono i gravi disastri ambientali che si sono verificati nello stesso periodo²², come, ad esempio, quello della petroliera Torrey Canyon, avvenuto il 18 marzo 1967 e relativo allo sversamento, nel canale della Manica, di un carico di 120.000 tonnellate di petrolio con la conseguente

¹⁹ La scuola neoclassica è una scuola del pensiero economico che nasce e si diffonde tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. È anche conosciuta come rivoluzione marginalista (o scuola marginalista). Gli economisti che vi appartengono sono detti neoclassici. Secondo la teoria neoclassica, il criterio di decisione seguito dalle imprese è quello della massimizzazione dei profitti.

²⁰ A. ANGELINI, P. PIZZUTO, *op. cit.*, p. 200. Sul punto si veda, inoltre, DALE ANN, *At the edge: sustainable development in the 20th century*, UBC Press, British Columbia, 2001.

²¹ «*The middle class of the wealthiest societies, after twenty years of uninterrupted growth, in which its necessities of life such as health, housing, education and food had been satisfied, was ready to alter its priorities and embrace new ideas and behaviors that would directly modify its way of life.*» Do Lago, André Aranha Corrêa, *Stockholm, Rio, Johannesburg : Brazil and the Three United Nations*» (Conferences on the Environment, Brasília: Instituto Rio Branco Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 27).

²² Si ricordino il c.d. Grande smog di Londra del 1952, la Nube di diossina in Italia a Seveso nel 1976, la Petroliera Amoco Cadiz in Francia nel 1978, l'Union Carbide a Bophal, India, nel 1984 e la Centrale nucleare di Chernobyl in Ucraina del 1986, nonché gli incidenti ambientali relativi alla Petroliera Erika avvenuto sulle coste bretoni nel 1999 e alla Petroliera Prestige avvenuto in Galizia, Spagna nel 2002.

distruzione di una gran parte delle risorse biologiche marine della zona.

Questi incidenti ambientali, unitamente a tanti altri, hanno dimostrato in che modo il degrado ambientale sia in grado di riflettersi sulla ricerca del benessere da parte dell'uomo. Hanno dimostrato come la tutela dell'ambiente non possa più essere affrontata da ogni Paese singolarmente, ma richieda un approccio globale condiviso. L'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque derivato da questi incidenti, infatti, ha svelato la natura transfrontaliera della materia ambiente; ha dimostrato la capacità dei problemi naturali di trascendere i confini nazionali e la conseguente necessità di adottare una regolamentazione collettiva a livello internazionale.

3.1. IL TRAIL SMELTER CASE COME EPIFANIA DI UNA NUOVA SENSIBILITÀ AMBIENTALE.

Il divieto di inquinamento transfrontaliero è stato, per la prima volta, affrontato in una contesa internazionale arbitrale tra Stati Uniti e Canada, a causa di una acciaieria Smelter Canadese situata a Trail nella Columbia Britannica di proprietà e gestita da una società canadese. In ragione della fuoriuscita di biossido di zolfo dall'acciaieria e dei conseguenti gravi danni sofferti dallo Stato di Washington tra il 1925 e il 1937, gli Stati Uniti condussero il Canada dinanzi ad un tribunale arbitrale costituito *ad hoc*, con la Convenzione di Ottawa del 15 agosto 1935.²³

Il Tribunale arbitrale composto da tre giudici - uno canadese, uno statunitense e uno belga, con il ruolo di presidente - si trovò ad affrontare il tema della responsabilità di uno Stato nei confronti di quello limitrofo per le conseguenze di un'attività fortemente pregiudizievole per l'ambiente. In particolare, per la prima volta, si discuteva sull'obbligo per uno Stato di impedire che dalle attività esercitate sul proprio territorio potesse derivare un pregiudizio per i Paesi confinanti. In dettaglio, il quesito posto dalla convenzione di Ottawa al collegio arbitrale riguardava l'obbligo dello Stato di

²³ *Trail smelter case (United States, Canada)*, in *Reports of International Arbitral Awards. Recueil des Sentences Arbitrales*, 1938/1941, vol. III, UNRIA, pp. 1905 ss. Il testo della sentenza è consultabile all'indirizzo: http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf. In dottrina cfr. T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, pp. 590 ss.

proteggere in ogni momento gli altri stati da atti dannosi derivanti da persone all'interno della propria giurisdizione.

Il collegio arbitrale concluse i lavori nel 1941, affermando che nessuno Stato ha il diritto di utilizzare o di consentire l'uso del proprio territorio in modo tale da causare lesioni al territorio, alle proprietà o ai cittadini di un altro Paese. In definitiva, il Canada fu ritenuto responsabile, secondo il diritto internazionale, della condotta della *Trail Smelter Company*, con conseguente condanna a risarcire i danni provocati e a porre in essere un costante controllo sull'attività della stessa per evitare il ripetersi dei eventi dannosi.

Il lodo *Smelter Case* costituisce l'epifania di due fondamentali principi di diritto internazionale dell'ambiente: il principio "chi inquina paga"²⁴ e quello del divieto di inquinamento transfrontaliero. Un'epifania che diede avvio ad una nuova sensibilità ambientale, in forza della quale venne organizzata a Stoccolma una tra le più importanti conferenze sull'ambiente, con lo scopo di coniugare lo sviluppo umano con la tutela del patrimonio naturale ovvero di raggiungere un equilibrio tra uomo e ambiente; un equilibrio necessario, soprattutto in alcune aree del pianeta, caratterizzate da condizioni di estrema povertà e massima ricchezza di risorse.

4. I PRINCIPI AMBIENTALISTI DI STOCOLMA.

La Conferenza sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno del 1972, dopo quattro anni di intensi negoziati tra gli Stati, rappresenta il primo incontro globale voluto dalle Nazioni Unite con l'obiettivo di fornire linee guida e mezzi pratici per proteggere e migliorare l'ambiente, oltre che per porre rimedio ai danni causati dalle attività dell'uomo^{25, 26}

²⁴ Sul principio "chi inquina paga" cfr. G. VILLA, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, in B. POZZO (a cura di), *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente. Le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione Europea*, Giuffrè editore, 2002, p. 130; M. RENNA, *op. cit.*, p. 82; R. ROTA, *Ambiente e libertà economiche, principio di integrazione e bilanciamento di interessi tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Astrid*, 201, p. 175 e pp. 221 ss.; M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Giuffrè, 1996; G. MARCATAJO, *Il danno ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 102 ss.; C. VIVIANI, *Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, n. 5 e M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione – e "chi inquina paga"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, n. 6.

²⁵ «To serve as a practical means to encourage, and to provide guidelines (...) to protect and improve the human environment and to remedy and prevent its impairment» (Risoluzione 2581 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite).

²⁶ Sulla tema, in dottrina, cfr. V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, p. 209 ss.; L. MEZZETTI, *op. cit.*; M. MONTINI, *La necessità ambientale*, *op. cit.*, p.

La conferenza a cui parteciparono 113 Nazioni, si concluse con l'adozione di un Piano di azione per l'ambiente costituito da 109 raccomandazioni ed una Dichiarazione composta da un Preambolo di sette punti e ventisei principi²⁷.

La Dichiarazione, come previsto nel preambolo, mira ad ispirare e guidare la popolazione mondiale, attraverso una serie di principi condivisi, al fine di preservare e migliorare le condizioni dell'ambiente umano. Si evidenziano diritti e responsabilità, nel tentativo di determinare una forma di sviluppo che si adatti sia al benessere dell'uomo, sia alla necessità di tutela dell'ambiente.

Sebbene il concetto di sviluppo sostenibile sarà espressamente affermato solo 15 anni dopo, è possibile ricavare già dai principi sanciti a Stoccolma la volontà di determinare una crescita economica sempre più in armonia con l'ambiente.

Nel primo principio della Convenzione si legge, ad esempio: «*man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being*». Sebbene l'iniziativa promossa da alcune delegazioni di inserire un'affermazione generale che garantisse a *every human being right to a wholesome environment* fu rigettata²⁸, dal testo finale della dichiarazione emerge, comunque, un forte legame tra diritti fondamentali ed ambiente. Il citato principio riconosce, infatti, alcuni diritti umani preesistenti a livello internazionale, tra cui il diritto ad adeguate condizioni di vita ma prevede anche un elemento di novità. Il diritto a condizione di vita adeguate, infatti, viene collegato alla situazione ambientale. In altre parole, il mancato esercizio e godimento dei diritti umani viene connesso alle situazioni di degrado ambientale²⁹.

I diritti enunciati nella Convenzione vengono affiancati da una serie di obblighi. Il principio n.1, in particolare, prosegue affermando che l'uomo «*bears a solemn responsibility to protect and improve the*

27 e S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, 2008, p.13 ss.

27 Il testo ufficiale è contenuto nel *Report of the UN Conference on human environment*, U.N. Doc A/Conf. 48/ 14,/ Rev.1 1972. Si vedano in particolare i principi 1-5.

28 I sostenitori della proposta ritenevano che il diritto di ogni essere umano ad un ambiente salubre fosse implicito nell'art. 25.1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, il quale recita «*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services[...]* e nell'art.11 del patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali il quale afferma che *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions*».

29 Cfr. SHELTON DINAH, *Stockholm and Rio Declarations*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.

environment for present and future generations». Il ruolo dell'uomo nell'azione di tutela e salvaguardia dell'ambiente viene, quindi, enfatizzato ed adottato come denominatore comune anche nei successivi principi, relativi all'utilizzo e alla conservazione delle risorse naturali³⁰.

Nello specifico, si attribuisce all'uomo la responsabilità di utilizzare le risorse in modo tale che i benefici da esse derivanti siano condivisi dall'intera umanità e senza pregiudicare il loro possibile utilizzo da parte delle generazioni future. In detta prospettiva, è fondamentale la pianificazione razionale dell'utilizzo delle materie prime, siano esse rinnovabili o non rinnovabili. Come si evince dal principio numero 2, infatti, «*the natural resources of the earth [...] must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management*».

Un altro aspetto strettamente connesso all'ambiente umano che è stato oggetto di attenzione nella Conferenza di Stoccolma riguarda la situazione dei Paesi in via di sviluppo. Un ambiente salubre, infatti, è condizione necessaria non solo per il godimento dei diritti umani, ma anche per la crescita socio-economica. Del resto, come affermato dal principio numero 8 «*economic and social development is essential for ensuring a favorable living and working environment for man*». I principali problemi di questi Paesi non sono quindi causati da un carente sviluppo socio-economico ma, piuttosto, dalla privazione creata da una simile condizione di povertà, arretratezza ed aumento demografico.

In un siffatto contesto, la pianificazione dello sfruttamento delle risorse, il controllo della crescita demografica e lo sviluppo sociale costituiscono gli elementi alla base di una crescita socio-economica in linea con la tutela ambientale. Ecco, quindi, che lo sviluppo (sostenibile) diventa una vera e propria cura per le questioni ambientali³¹.

Al fine di porre rimedio al degrado ambientale causato dalle condizioni di sottosviluppo, secondo il principio numero 9 della Convenzione, è necessario fornire «*substantial quantities of financial and technological assistance as a supplement to the domestic effort*

³⁰ Cfr. Principi 3-5.

³¹ Questa è la conclusione a cui è giunto il comitato riunito a Founex, nel giugno 1971, dal Segretario Generale della Conferenza sull'Ambiente Umano delle Nazioni Unite con l'obiettivo di indagare la particolare relazione tra ambiente e sviluppo. (SOHN B. LOUIS, *The Stockholm Declaration on human Environment 1972*, in *The Harvard International Law Journal*, Vol.14, N. 3, 1973). Si veda, altresì, il Report by Panel of Experts convened at Founex/Switzerland, 12 June 1971, Development and Environment, UN-Documents A/Conf. 48/10 (1972).

of the developing countries». La cooperazione tra gli Stati e le organizzazioni internazionali risulta quindi lo strumento essenziale per coniugare la tutela ambientale e lo sviluppo economico. Solo in questo modo sarà possibile conseguire uno sviluppo «*compatible with the need to protect and improve environment for the benefit of their population*».

Oltre alla cooperazione, altri strumenti importanti per rimediare al degrado ambientale sono la ricerca scientifica, lo sviluppo della tecnologia e l'educazione; strumenti che devono essere promossi in tutti i Paesi, in particolare in quelli in via di sviluppo, al fine di garantire una crescita sempre più in linea con le esigenze di tutela dell'ambiente.

4.1. I FRUTTI DELLA CONFERENZA SULL'AMBIENTE UMANO.

Solo alcuni dei 26 principi enunciati dalla Dichiarazione di Stoccolma hanno la tipica forma vincolante *States shall*; gli altri presentano invece la forma *States should* o semplicemente contengono nell'affermazione del principio «*is essential*». Non ci sono particolari motivazioni per queste differenze, ma emerge che «*draftsmen were reluctant to couch all principles in the form of clear duties for States*»³². Per questo motivo alcuni autori ritengono che la Dichiarazione possa essere considerata un manifesto di obiettivi politici da attuare in campo ambientale, piuttosto che l'affermazione di principi con carattere normativo.

Nonostante il suo carattere formalmente non vincolante, il riconoscimento in ambito internazionale dei principi contenuti nella Dichiarazione di Stoccolma, attribuisce alla stessa un'emblematica rilevanza nel modo giuridico.

In detta prospettiva, è possibile individuare un parallelismo con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. Quando è stata adottata, nel 1948, pochi consideravano la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo un documento giuridicamente vincolante, ma vent'anni dopo nessuno aveva più dubbi sul rilievo dei diritti in essa sanciti. Analogamente, i principi contenuti nella Dichiarazione di Stoccolma, oggi, non sono altro che la cristallizzazione, in testi scritti, di valori che rappresentano la progressiva ed emergente

32 SOHN B. LOUIS, *ivi*, p. 513.

presa di coscienza sulla necessità di perseguire l'obiettivo di tutela dell'ambiente³³ e che, anno dopo anno, si inseriscono negli ordinamenti giuridici, operando come importanti prerequisiti per la formazione di norme a livello internazionale.

L'idea di conservazione e tutela di tutte le componenti della biosfera, ad esempio, è divenuta l'elemento cardine delle misure adottate a livello nazionale e internazionale negli ultimi decenni. Inoltre, l'accento posto sull'importanza della cooperazione e della pianificazione nello sfruttamento delle risorse, anche, e soprattutto, in relazione allo sviluppo dei Paesi emergenti, ha stimolato azioni congiunte tra gli Stati³⁴.

Il dovere di cooperare è stato definito principio fondamentale del diritto internazionale dal Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare, mentre il principio 21 relativo al divieto di danneggiare l'ambiente di altri Stati o aree oltre i limiti della giurisdizione nazionale, è, secondo l'opinione maggioritaria della Corte internazionale di Giustizia, una norma di diritto internazionale dell'ambiente³⁵.

La Dichiarazione di Stoccolma ha stimolato non solo l'evoluzione dei principi in vere e proprie norme giuridiche, ma anche l'attuazione di numerose attività per salvaguardare l'ambiente, inserendo per la prima volta la problematica ambientale nell'agenda internazionale.

Uno dei principali interventi internazionali, operati grazie alla Conferenza di Stoccolma è stata la creazione dell'UNEP³⁶, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Si tratta di un organo internazionale a carattere universale, con sede a Nairobi, dotato di specifiche competenze nel settore ambientale.

Il principale compito dell'organo in parola consiste nel monitorare l'applicazione dei principi sanciti nella Dichiarazione di Stoccolma. Le sue funzioni sono, quindi, sia di studio, sia operative. Nello specifico, esse consistono nel fornire assistenza tecnica, anche nel settore della legislazione ambientale, ai Paesi in via di sviluppo e

33 A. DEL VECCHIO, *Dal Ri Junior Arno, Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, p. 24.

34 SHELTON DINAH, *op. cit.*

35 Cfr. Corte internazionale di giustizia, sentenza sul caso Gabcikovo-Nagymaros (Ungheria c. Slovacchia), 1997. Il testo è consultabile all'indirizzo: <https://www.icj-cij.org>

36 L'UNEP viene istituito il 15 dicembre 1972 con risoluzione 2997 dell'Assemblea Generale in qualità di organo sussidiario dotato di forte autonomia e propria struttura. Sul punto, cfr. S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in *Diritto ambientale: profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, 2000.

nell'adottare atti non vincolanti o progetti di convenzioni ambientali da sottoporre alla ratifica degli Stati.

Non solo, alla Dichiarazione di Stoccolma si deve anche la creazione di numerose istituzioni nazionali dedite allo studio delle problematiche ambientali nei Paesi, oltre al rafforzamento del ruolo delle organizzazioni non governative e all'aumento di partecipazione della società civile in detto settore. Un incremento reso possibile anche grazie all'intervento delle Nazioni Unite, senza il cui contributo, come evidenziato da alcuni autori, «*l'umanità non avrebbe maturato quella coscienza dei problemi comuni che è enorme perché diffusa tra masse di centinaia di milioni e forse miliardi di persone*»³⁷.

In conclusione, il successo della Dichiarazione di Stoccolma si è affermato solo negli anni successivi alla sua assunzione. Nell'immediato, infatti, essa non ha condotto all'adozione di strumenti capaci di impostare in maniera diversa la relazione esistente tra ambiente e sviluppo. I suoi frutti sono maturati solo alcuni decenni dopo, grazie al *consensus* sul bisogno urgente di azioni in grado di affrontare le problematiche ambientali.

Una siffatta considerazione, tuttavia, non deve sminuire l'importante contributo prestato dalla Conferenza sull'ambiente umano. Grazie ad esse, infatti, la questione ambientale ha trovato una propria collocazione all'interno dell'agenda multilaterale ovvero all'interno di una cornice volta a definire le priorità da affrontare durante negoziati ed incontri mondiali. Grazie allo sforzo concretizzatosi a Stoccolma, si è raggiunta una certa consapevolezza sulle problematiche ambientali e sulla necessità di tutelare le risorse naturali: una consapevolezza che porterà, dieci anni più tardi, all'adozione della Carta della Natura ma, soprattutto, del noto Rapporto Brundtland.

5. IL RAPPORTO BRUNDTLAND E IL BINOMIO AMBIENTE-SVILUPPO.

In seguito all'affermarsi in ambito internazionale delle problematiche emerse a Stoccolma e alla necessità di trovare una

³⁷ P. GRECO, A.P. SALIMBENI, *Lo sviluppo insostenibile: dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Mondadori, Milano, 2003, p. 67.

soluzione realistica al binomio sviluppo- ambiente, le Nazioni Unite hanno promosso tre inchieste indipendenti.

La prima indagine, che ha dato luogo al rapporto noto come *Common crisis*, fu affidata a Willy Brandt con lo scopo di indagare i problemi dello sviluppo economico e sociale e le relative differenze tra Nord e Sud del mondo.

La seconda, denominata *Common Security* di Palme, ha, invece, analizzato la corsa agli armamenti operata tra gli anni settanta e ottanta del Novecento e le problematiche connesse alla sicurezza che sono emerse dalla contrapposizione tra Est e Ovest.

Entrambi i predetti rapporti rappresentano i precursori della terza indagine, denominata *Our Common Future*³⁸, il cui scopo era quello di esaminare le problematiche relative alla sicurezza ambientale.

Affidata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite alla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo nel 1983, l'indagine ha prodotto, dopo novecento giorni di lavori, il *report* intitolato *Il futuro di noi tutti*, più noto come Rapporto Brundtland.

La Commissione, costituita da un'istituzione indipendente, presieduta dall'ex Primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, ha contribuito a portare alla luce, a livello mondiale, il degrado ambientale in relazione alle problematiche economiche e sociali. Il suo obiettivo, che era la realizzazione di un'agenda globale per il cambiamento, ha imposto la formazione di un *team* di vasta esperienza, non solo in discipline ambientali e di sviluppo, ma anche negli altri settori interessati da eventuali decisioni in grado di influire sul progresso sociale ed economico a livello nazionale ed internazionale.

Affinché la Commissione fosse realmente indipendente, era necessaria la presenza dei rappresentanti di Paesi in via di sviluppo e la diversa estrazione sociale dei partecipanti. In detta prospettiva, furono designati 21 soggetti ricoprenti i più svariati ruoli: da quello di Ministro degli Esteri, a quello di funzionari esperto di finanze e pianificazione o responsabile di politiche agricole, scientifiche e tecnologiche. La Presidenza, infine, fu assegnata in relazione alla conoscenza della materia e al peculiare percorso di carriera da Ministro dell'ambiente a Primo Ministro.

38 AA. VV., *Our common future. World Commission on Environment and development*, Oxford University Press (trad. it. *Il Futuro di noi tutti: rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*), Bompiani, Milano, 1987.

Caratteristico è stato anche il metodo di lavoro della Commissione, la quale ha ascoltato, in udienza, numerose testimonianze sulle conseguenze del degrado naturale. La Commissione ha raccolto le testimonianze delle vittime, osservando come i problemi causati da singoli incidenti ambientali occasionali ed improvvisi vadano oltre i confini spazio-temporali³⁹, per produrre effetti cronici e diffusi, quali, ad esempio, le crisi debitorie, la stagnazione degli aiuti e degli investimenti nei Paesi in via di sviluppo, nonché il decremento dei redditi individuali.

Il rapporto è indirizzato a Governi, imprese private e multinazionali, ma soprattutto alla gente comune, in particolare ai giovani. La Commissione lungi dal voler offrire un programma d'azione, mirava quindi ad indicare un percorso, seguendo il quale gli abitanti della Terra avrebbero potuto allargare le loro sfere di cooperazione.

In un siffatto contesto, il principale obiettivo della Commissione era quello di proporre soluzioni realistiche ai gravi problemi legati ad ambiente e sviluppo ovvero offrire nuove forme di cooperazione internazionale, in grado di influenzare le scelte politiche necessarie al cambiamento desiderato e, infine, elevare i livelli di consapevolezza ed impegno dei singoli individui, delle organizzazioni, delle imprese economiche, delle istituzioni e dei governi. Del resto, educazione, sensibilizzazione e partecipazione pubblica alle tematiche ambientali sono strumenti indispensabili per apportare cambiamenti sociali.

Al fine di raggiungere i suddetti obiettivi, la Commissione ha analizzato una serie di importanti fattori tra loro connessi e ritenuti fondamentali per garantire una forma di sviluppo in linea con la tutela dell'ambiente.

Un aspetto oggetto di attenzione da parte della Commissione è stata la salvaguardia della biosfera e, in particolare, di specie ed ecosistemi soggetti ad estinzione a causa dell'inquinamento e dell'*iper*-sfruttamento delle risorse naturali, a loro volta provocati dalla necessità costante di energia e dal conseguente prelievo di combustibili fossili. L'alternativa auspicata dalla Commissione

³⁹ Durante il periodo dei lavori della Commissione si sono verificate numerose tragedie. Si pensi, ad esempio, alle carestie che hanno interessato i territori africani, alla fuoriuscita rilascio da una fabbrica di Bhopal in India, all'esplosione di serbatoi di gas liquido in Città del Messico, sino all'esplosione del reattore nucleare di Chernobyl, o all'incendio di un magazzino in Svizzera, che ha provocato lo sversamento nel fiume Reno di sostanze chimiche, solventi e mercurio.

consisteva nella diffusione o nel potenziamento dell'utilizzo di energia pulita e di risorse rinnovabili.

Altri fattori concernevano la crescita dell'industria e l'impatto di tale progresso sull'ambiente e sulla situazione dei centri urbani. Alla massiccia industrializzazione, infatti, avrebbe fatto seguito un notevole spostamento della popolazione verso le città, già fortemente congestionate.⁴⁰ Non solo, la crescita demografica avrebbe inciso sulla sicurezza alimentare e sull'inquinamento ambientale. L'aumento della popolazione, infatti, causa un incremento della domanda di beni e conseguentemente una maggiore attività produttiva, principale fonte di rischio in termini di inquinamento.

In un siffatto contesto, la Commissione è giunta ad un'importante conclusione: la risoluzione del degrado ambientale non può prescindere dallo sviluppo. Quest'ultimo non può sussistere in presenza di risorse ambientali in via di deterioramento. Allo stesso tempo l'ambiente non può essere protetto qualora la crescita non tenga conto del fattore antieconomico della distruzione ambientale. Se la Commissione costituita per l'indagine denominata *Our Common Future* si fosse occupata esclusivamente di ambiente, quindi, l'errore sarebbe stato imperdonabile. L'ambiente non costituisce una sfera separata di azione. L'ambiente è quello in cui tutti noi viviamo e lo sviluppo è ciò a cui tutti miriamo nel tentativo di migliorare la nostra vita. Ambiente e sviluppo sono quindi inseparabili e, in quanto tali, impongono un preciso modello di crescita socio-economica: un modello definito *sostenibilità*.

5.1. LA CRESCITA SOSTENIBILE.

Dal 1987, lo sviluppo sostenibile è divenuto un'aspirazione di (quasi) tutta la popolazione mondiale⁴¹. Del resto, sebbene tale concetto fosse già stato formulato nei primi anni settanta nella World Conservation Strategy dell'Unione internazionale per la Conservazione della Natura e delle Risorse Naturali⁴², fosse

⁴⁰ L'analisi di questi fattori si basava sulle proiezioni ONU dell'epoca in cui si stimava che la popolazione mondiale si sarebbe stabilizzata tra gli otto e i quattordici miliardi di individui e che il 90% di tale incremento si sarebbe attuato nei Paesi più poveri ed avrebbe riguardato per il 90% le città già saturate.

⁴¹ LEISEROWITZ A. ANTHONY, KATES W. ROBERT, PARRIS M. THOMAS, *op. cit.*

⁴² Il testo è consultabile all'indirizzo internet: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCS-004.pdf> e <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44808>.

implicitamente contenuto nei principi sanciti a Stoccolma e fosse apparso nel report Global 2000, voluto dal Presidente statunitense Carter nel 1980, è stato grazie alla pubblicazione del Rapporto Brundtland se ha ottenuto un riconoscimento a livello globale.

Il Rapporto Brundtland definisce lo sviluppo sostenibile come «*lo sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*»⁴³. Questo nuovo approccio mira ad un progresso che integri produzione, conservazione ed incremento delle risorse, in modo tale che a tutti sia garantita un'adeguata base di sussistenza ed un equo accesso alle risorse. Il termine sviluppo deve essere inteso nella sua più ampia accezione e, quindi, applicato non solo ai processi di trasformazione economica e sociale dei Paesi emergenti, ma anche all'integrazione tra ambiente-sviluppo, indispensabile a tutti i Paesi, indipendentemente dalla loro risorse economiche.

È importante sottolineare che, a differenza di quanto si pensasse in passato, la tutela ambientale non è un problema dei soli Paesi in via di sviluppo ma riguarda anche gli Stati industrializzati.

L'idea che la sostenibilità debba trovare applicazione solo nelle Nazioni più povere del mondo, deriva, sia dalla qualificazione della povertà come un male in sé, sia dal fatto che le realtà sociali contraddistinte da miseria endemica sono maggiormente esposte a catastrofi, ecologiche e non solo. Si parla, in altre parole, di un binomio degrado ambientale e povertà che si presenta come un circolo vizioso: i Paesi poveri sono costretti a sfruttare le loro risorse naturali per ricavarne il massimo profitto, ma questo depauperamento sconosciuto del territorio produce gravi conseguenze in termini ambientali, aggravando così una situazione economica ed sociale già critica.

Del resto, lo sviluppo sostenibile è perseguibile solo se vi è armonia tra entità della popolazione, incremento demografico e potenziale produttivo dell'ecosistema. Nonostante la crescita economica sia auspicata, quindi, essa non è sufficiente per migliorare le condizioni di vita di tutti gli esseri viventi. Come ampiamente ricordato, elevati livelli di attività produttiva possono coesistere con situazioni sia di diffusa povertà, sia di danno ambientale. In detta prospettiva, è indispensabile che i bisogni umani siano soddisfatti, sia incrementando il potenziale produttivo,

⁴³ Rapporto Brundtland, conosciuto anche come *Our Common Future*, è un documento rilasciato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED). In dottrina cfr. G. ROSSI, *op. cit.*, p. 29.

sia assicurando opportunità eque a tutti, ivi comprese le generazioni future.

Un obiettivo che non può prescindere dal contributo dei Paesi in via di sviluppo ma, allo stesso tempo, richiede anche l'impegno dei popoli industrializzati. Se ai primi è richiesto di rallentare la crescita della loro popolazione, in quanto rapidi incrementi demografici possono aumentare la pressione sulle risorse e rallentare il miglioramento dei livelli di vita, ai secondi è richiesto di ridurre i danni provocati da uno sviluppo già avvenuto. Affinché i Paesi poveri possano perseguire lo sviluppo sperato, infatti, è necessario *che i più ricchi facciano propri stili di vita in sintonia con i mezzi ecologici del pianeta, per esempio per quanto riguarda l'uso dell'energia.*

In conclusione, il principale strumento per l'attuazione di un nuovo modello di sviluppo deve essere ricercato nell'ambito delle politiche, sia interne, sia internazionali di ogni Paese, indipendentemente dal fatto che sia industrializzato o meno. Sul punto, non può, quindi, essere condivisa la soluzione offerta dalla Commissione Brundtland che, in un momento storico in cui il principio di sviluppo sostenibile era già divenuto globale, essa suggeriva ad ogni Paese di ricercare le soluzioni più adatte per perseguire uno sviluppo sostenibile sul territorio nazionale, non ritenendo possibile determinare un unico programma di sostenibilità, dati i disuguali sistemi sociali e le diverse condizioni ecologiche di ognuno. In realtà, a dover essere ricercato nelle politiche interne di ogni Nazione, non è tanto un sistema economico già preconfezionato ma, piuttosto, la volontà politica di cambiare: una volontà che ben può accumunare ogni Paese, a prescindere dalle differenze sociali ed ecologiche di ognuno di essi.

5.1.1. BISOGNI E LIMITI.

Dalla definizione fornita nel Rapporto secondo la quale è sostenibile lo sviluppo che soddisfi i bisogni del presente, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri, emergono due concetti fondamentali: bisogno e limite.

Il primo si riferisce a tutti quegli elementi essenziali per una vita dignitosa, come cibo, casa e lavoro; elementi spesso carenti o del tutto assenti nei Paesi più poveri della Terra. Oltre ai bisogni

primari vi sono, poi, anche le legittime aspirazioni a migliorare le proprie condizioni di vita.

Per i suddetti motivi, la soddisfazione dei bisogni essenziali e delle aspirazioni umane rappresenta il principale obiettivo dello sviluppo. Un obiettivo che deve essere raggiunto attraverso un progetto di crescita economica vigorosa ma, contemporaneamente, sostenibile. Se è vero, infatti, che lo sviluppo economico ha, da sempre, generato guasti ambientali di portata planetaria, a partire dalla seconda metà del XX secolo, un siffatto esito non è più tollerabile. La crescita non deve più operare come antagonista dell'ambiente. Anzi, lo sviluppo dell'economia deve divenire il primo strumento di tutela del patrimonio naturale⁴⁴.

A tal fine, è necessaria un'effettiva partecipazione dei cittadini al processo decisionale, una maggiore democrazia nelle scelte internazionali e, soprattutto un'espansione produttiva efficiente ovvero basata sull'idea che crescita economica e sviluppo sociale siano sinonimi e non due termini tra loro antagonisti.⁴⁵ Come sottolineato dalla Commissione Brundtland, «*economia e sviluppo sociale possono e devono convalidarsi reciprocamente. Il denaro investito in istruzione e salute può infatti elevare la produttività umana, mentre lo sviluppo economico può accelerare quello sociale assicurando opportunità a gruppi diseredati o diffondendo più rapidamente l'istruzione*».⁴⁶

Il secondo concetto che emerge dalla definizione di sviluppo sostenibile è quello di limite. Lo sviluppo di una società è strettamente connesso ai suoi progressi tecnici, scientifici, medici, culturali e tecnologici. Analogamente, la crescita sostenibile richiede lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie nuove, in grado di offrire maggiori vantaggi nello sfruttamento delle risorse naturali, limitando la loro diminuzione ed incentivando la ricerca di beni sostituiti. Si pensi, ad esempio, alle forme alternative di produzione di energia che permettono di limitare l'inquinamento.

44 P. GRECO, A. P. SALIMBENI, *op. cit.*, p. 71.

45 Se la crescita economica viene considerata un'altra cosa rispetto allo sviluppo sostenibile si arriva a considerare lo sviluppo economico e la crescita dei consumi come due aspetti differenti e tra loro inconciliabili. Si tratta di una tesi che si fonda sull'idea secondo cui lo sviluppo economico si riferisce al solo aspetto qualitativo dell'evoluzione di un organismo complesso, mentre la crescita fa riferimento ad un aspetto puramente quantitativo del predetto sistema (cfr. A. ANGELINI, P. PIZZUTO, *op. cit.*, p. 139). In altre parole, il concetto di crescita economica viene interpretato esclusivamente in riferimento all'incremento del prodotto interno lordo, che misura la produzione di beni e servizi valutati a prezzi di mercato; lo sviluppo, invece, è utilizzato per inserire nel predetto processo di crescita una serie di categorie non strettamente economiche quali, ad esempio, salute, aria, acqua e, protezione delle bellezze naturali.

46 Commissione Brundtland, 1987.

Alla luce di tali considerazioni, è, quindi, evidente che, come sostenuto anche nel rapporto Brundtland, lo sviluppo sostenibile «*comporta dei limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale alle risorse economiche e dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane*»⁴⁷.

Non esistono precisi limiti alla crescita della popolazione o all'uso delle risorse, superati i quali si assiste ad un disastro ecologico. «*Per il consumo di energia, materie prime, acqua e terra valgono limiti differenti, molti di essi si manifestano in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse*»⁴⁸. I limiti devono essere ricercati di volta in volta, avendo considerazione dell'avanzamento tecnologico.

In detta prospettiva, l'avanzamento tecnologico è fondamentale nel nuovo processo di sviluppo. È necessario, sia perché consente di creare novità strumenti di razionalizzazione delle risorse disponibili, alleggerendo le pressioni sul sistema naturale, sia perché permette di individuare i limiti entro i quali la crescita economica e sociale può spingersi prima di trasformarsi in degrado ambientale.

5.1.2. LA METAFORA DEL COWBOY E DELL'ASTRONAUTA. LA SOSTENIBILITÀ VERSO (E PER) IL FUTURO.

Al fine di comprendere pienamente la condizione in cui si trova l'uomo degli ultimi due secoli, in relazione all'ambiente e, soprattutto, alle risorse naturali, è evocativa la metafora del cowboy e dell'astronauta, proposta nel 1966 dall'economista inglese Kenneth E. Boulding, per descrivere in maniera semplice e chiara l'evoluzione della condizione umana in seguito alla rivoluzione industriale.⁴⁹

Il cowboy vive in praterie immense, le risorse naturali a sua disposizione sono superiori ai suoi bisogni e i rifiuti prodotti vengono facilmente assorbiti e riciclati. L'economia del cowboy si

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 BOULDING E. KENNETH, *Beyond Economics. Essay on society, religion and ethics*, The University Press of Michigan, Ann Arbor, 1968, p. 257-287.

basa sulla legge dell'infinita sostituibilità: terminata una risorsa, inizierà a sfruttarne un'altra.

L'astronauta, invece, è costretto a vivere in una navicella con risorse limitate da gestire in maniera oculata, al fine di trarne il maggior vantaggio possibile. Il navigatore spaziale, infatti, è costretto a vivere in un ambiente ristretto con risorse ridotte e senza la possibilità di sostituirle.

Nel momento in cui il cowboy diventa un astronauta, quindi, egli è costretto a modificare completamente il proprio stile di vita. Ed è questo che è successo alla società del XX e del XXI secolo. L'avvento della rivoluzione industriale rappresenta il momento storico in cui si passa dalla vita nelle praterie (cowboy) a quella nello spazio (astronauta).

La condizione umana presente dall'epoca del rapporto Brundtland in poi è paragonabile a quella dell'astronauta che per sopravvivere e mantenere uno stile di vita adeguato ai suoi bisogni deve utilizzare al meglio le risorse a disposizione, senza sprecarle e, soprattutto, tenendo in considerazione che devono essere sufficienti per tutti. In questo senso, lo sviluppo sostenibile si presenta come «*un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento di risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali*» devono essere «*resi coerenti con i bisogni futuri oltre che attuali*»⁵⁰.

Del resto lo sviluppo sostenibile non si riferisce solo al presente, attraverso la previsione di un'equa ripartizione delle risorse, ma anche al futuro. Lo scopo è quello di adottare una crescita che sia sostenibile anche nel tempo, ovvero di cui tutti possano beneficiarne, siano esse generazioni attuali o future.

Per raggiungere il suddetto obiettivo è necessario trovare il giusto equilibrio tra sviluppo, sfruttamento delle risorse, ambiente ed equità. Equilibrio che può essere raggiunto solo attraverso la diffusione di valori comuni e condivisi. Come sostenuto da autorevole dottrina, infatti, l'idea della sostenibilità implica il principio della "non dittatura". Una dittatura nel presente comporterebbe un'irresponsabilità nell'avvenire e non gioverebbe al sviluppo di un sistema sostenibile. Analogamente, una dittatura del futuro non risolverebbe i problemi del presente⁵¹.

⁵⁰ Commissione Brundtland, 1987. In dottrina, sul punto, cfr. L. MEZZETTI, *op. cit.*, p. 9.

⁵¹ P. GRECO, A. P. SALIMBENI, *op. cit.*, p. 72.

Lo sviluppo affinché possa essere sostenibile deve quindi fondarsi su principi condivisi e non imposti. Si tratta dei principi di equità intragenerazionale e di equità intergenerazionale.

La prima fa riferimento all'equità tra persone appartenenti alla stessa generazione; impone una ripartizione delle risorse equa, sia a livello nazionale sia internazionale; un benessere migliore per tutti coloro che vivono nel medesimo periodo storico.

La seconda, invece, sottolinea la necessità di tutelare i bisogni delle nuove generazioni. Uno sviluppo, infatti, è sostenibile solo se la soddisfazione dei bisogni delle generazioni presenti non compromette la possibilità di far fronte a quelli delle generazioni future. In detta prospettiva, è auspicabile che gli Stati utilizzino il capitale ambientale a loro disposizione in maniera razionale, così da poterlo conservare per le generazioni a venire, nelle stesse condizioni in cui lo hanno a loro volta ricevuto⁵².

Sul punto, si è soffermata anche la Commissione Brundtland, la quale, sottolineando i problemi connessi al sistema di crescita dell'epoca, evidenziato come tali criticità derivino dal fatto che *«prendiamo a prestito capitali ambientali di generazioni future, senza avere né l'intenzione né la possibilità di rifonderli: le generazioni future potranno maledirci per il nostro atteggiamento da scialacquatori, ma non potranno mai farsi ripagare il debito che abbiamo contratto con loro»*⁵³. In questi termini, il Rapporto Brundtland prospetta in maniera semplice e chiara le future conseguenze di uno sviluppo sconsiderato, indirizzato esclusivamente ad implementare la ricchezza di pochi. Non solo, sottolinea anche l'importanza dell'equità sociale, chiedendo la totale trasformazione del sistema in favore di uno sviluppo che sia sostenibile, non solo da un punto di vista economico ma anche sociale ed ambientale.

La rilevanza emblematica delle suddette considerazioni ha assicurato al concetto di sostenibilità un posto tra gli obbiettivi della comunità internazionale.

6. DICHIARAZIONE DI RIO.

52 V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *The European Journal of International Law*, vol. 23, n. 2, Oxford University Press, 2012, p. 380.

53 Commissione Brundtland, 1987.

Nel 1992, il principio di sviluppo sostenibile è stato codificato in una dichiarazione adottata al termine del primo Summit della Terra, avvenuto a Rio de Janeiro tra il 3 al 14 giugno. Una conferenza mondiale sull'ambiente, il cui successo è stato determinato dalla partecipazione di numerosi Capi di Stato e di Governo, la quale ha permesso di sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema ambiente e raggiungere decisioni condivise dall'intera comunità internazionale.

54

In particolare, a Rio, si è cercato di attuare un programma che consentisse di realizzare effettivamente ed efficacemente lo sviluppo sostenibile enunciato nel Rapporto Brundtland. Si è giunti, quindi, alla redazione dell'Agenda 21 e della Dichiarazione di Rio o Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo.

I due documenti delineati gli elementi fondamentali da rispettare per garantire, sia la tutela dell'ambiente, sia il progresso. La Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo contiene, in particolare, nuovi principi che completano ed ampliano quello più generale di sviluppo sostenibile. Si pensi, ad esempio, al principio di precauzione⁵⁵ e del "chi inquina paga". Essa presenta le caratteristiche di una *law- developing resolution* perché ha concorso ai processi formativi di norme consuetudinarie ambientali ed è stata utilizzata come punto di riferimento per la conclusione dei successivi accordi internazionali. L'agenda 21 costituisce, invece, il piano d'azione; essa ricomprende tutte le misure necessarie affinché gli obiettivi della Dichiarazione possano essere realizzati.

L'agenda 21 e la Dichiarazione, seppur non vincolanti, costituiscono un risultato importante; rappresentano la volontà politica di cui parlava Brundtland: la volontà politica necessaria per il cambiamento. Non stupisce, quindi, che i principi affermati a Rio siano stati successivamente ripresi in numerose occasioni.

L'ampia adesione e condivisione dei maggiori aspetti positivi dell'Earth Summit, infatti, ha favorito il consolidamento di valori generali sanciti a livello internazionale e la loro progressiva

54 Sulla Dichiarazione di Rio de Janeiro cfr. G. ROSSI, *Le fonti*, op. cit., p. 29; AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) G. ROSSI, Giappichelli, 2017, p. 13 ss. e S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in E. R. ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio De Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, 2004, p. 12 ss. e S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp. 581 ss.

55 Per un'analisi generale del principio di precauzione si veda, in dottrina, tra i molti, G. ZUCCA, *Il principio di precauzione tra incertezza intrinseca e razionalità limitata*, in *Observe science in society*, 2005, p. 1; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, op. cit., pp. 35 ss. e J. P. DUPUY, *Per un catastrofismo illuminato. Quando l'impossibile è certo*, Medusa, 2011 e R. SUNSTEIN, *Il diritto alla paura. Oltre il principio di precauzione*, il Mulino, 2010.

affermazione nelle convenzioni ambientali globali. Si pensi alle due Convenzioni globali sul tema del cambiamento climatico⁵⁶ e della biodiversità⁵⁷. Nonostante le difficoltà di ratifica, le predette Convenzioni costituiscono l'impegno degli Stati aderenti a compiere un primo passo nella direzione della sostenibilità.

In detta prospettiva, la Conferenza di Rio ha contribuito a formulato gli orientamenti generali della legislazione ambientale sia a livello internazionale, sia a livello nazionale, formando l'indispensabile base giuridica per le normative attuative⁵⁸.

7. DICHIARAZIONE SULLO SVILUPPO SOSTENIBILE DI JOHANNESBURG.

Nel 2002, la Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 ha affermato la necessità di rafforzare i tre pilastri inseparabili dello sviluppo sostenibile: protezione dell'ambiente, crescita socio-economica locale, nazionale, continentale e Globale ed eliminazione della povertà, attraverso modelli di consumo sostenibili.⁵⁹

In questa fase storica, tuttavia, la questione ambientale sembra perdere il carattere prioritario che aveva acquisito nel corso del trentennio del secolo scorso. Il *summit* svoltosi a Johannesburg, quindi, non colleziona i medesimi risultati di quelli ottenuti a Rio. Le motivazioni sono diverse: rilevante è sicuramente la situazione economica del momento che rievoca i timori passati. In particolare, i Paesi industrializzati, convinti che politiche ambientali troppo restrittive pregiudichino i benefici del libero commercio, con ripercussioni negative sull'occupazione, si dimostrano pronti a sospendere la strada verso la sostenibilità ambientale.

Alle questioni economiche si aggiungono quelle pratiche, connesse alle difficoltà incontrate della comunità internazionale nell'attuazione di un cambiamento⁶⁰. Si tratta di difficoltà riconducibili, sia al carattere normativo indefinito del progetto di sostenibilità⁶¹, sia all'aspetto semantico del termine che, secondo alcuni, è accattivante

56 Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, aperto alle ratifiche il 9/5/1992 ed entrato in vigore il 21/3/1994.

57 Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), aperta alla firma il 5/6/1992 ed entrata in vigore il 29/12/1993.

58 S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio op. cit.*

59 In merito alla Dichiarazione di Johannesburg cfr., in dottrina, S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale op. cit.*, 2004, pp. 20 s.

60 S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente, op. cit.*, 2000.

61 B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2002, p. 222 ss.

ed ostico allo stesso tempo. Troppo accattivante per essere pubblicamente respinto e troppo ostico per essere concretamente applicato.⁶²

In ultimo, alle suddette criticità si deve aggiungere un'importante considerazione: oggi, lo sviluppo sostenibile è andato oltre il binomio sviluppo economico e tutela ambientale e ricomprende tutta una serie di nuovi aspetti, tra cui lo sviluppo sociale, la salute e l'educazione. Si tratta di aspetti che, da un lato, ampliano e arricchiscono il termine, ma dall'altro complicano notevolmente la sua concreta attuazione.

8. L'ESPERIENZA EUROPEA.

Dalla fine degli anni'80, la tutela ambientale e il concetto di sviluppo sostenibile abbracciano anche la politica comunitaria.

L'influenza esercitata dagli incontri internazionali è notevole ma, partendo da questi *input*, l'Unione Europea ha saputo fare di meglio. Ha adottato e fatto proprio il concetto della sostenibilità, declinandolo all'interno di azioni e decisioni, nonché ponendolo tra i principali obiettivi da raggiungere.

Se negli anni settanta e ottanta si è preso atto del contrasto tra sviluppo economico e tutela ambientale, gli anni novanta sono stati caratterizzati da interventi normativi volti alla risoluzione del problema.

La dinamica di concretizzazione normativa della tutela ecologica a livello comunitario si è mostrata, molto più consistente, efficace, strutturata ed organica, rispetto a quella del sistema giuridico internazionale⁶³. Le differenze rispetto alla comunità internazionale sono notevoli. Nella prima, infatti, gli atti ratificati sono prevalentemente di *soft law* e l'applicazione della sostenibilità è lasciata alla volontà dei singoli Stati, che spesso incontrano serie difficoltà ad impegnarsi in progetti di lungo periodo, preferendo soluzioni immediate nella convinzione che non incidano negativamente sulle attività economiche. In ambito europeo, invece,

⁶² Cfr. P. GRECO, A. SALIMBENI, *op. cit.*

⁶³ P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione Europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Atti del XI Convegno di Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale Scientifica, 2007, p. 226.

le politiche ambientali sono state inserite nei Trattati, oltre che negli atti di *soft law*.

Si tratta di differenze di azione che si riflettono anche sul rango giuridico attribuito allo sviluppo sostenibile. Quest'ultimo, infatti, assume nel settore internazionale la valenza di una norma consuetudinaria, sebbene alcuni lo considerino un concetto vincolante. A livello europeo, invece, lo sviluppo sostenibile è a tutti gli effetti un principio giuridico di rango costituzionale. Grazie al Trattato di Amsterdam, ha assunto un valore vincolante; è stato inserito tra le norme primarie della politica europea.

In conclusione, sulla scia dell'influenza esercitata dalle Nazioni Unite, il principio di sviluppo sostenibile si è affermato e diffuso nel quadro giuridico europeo come principio vincolante, grazie all'azione sistematica e puntuale dell'Unione che ha trasfuso la propria visione di sostenibilità all'interno delle legislazioni nazionali degli Stati membri.

L'affermazione della sostenibilità non può, tuttavia, dirsi conclusa. Molto può ancora essere fatto ma la consapevolezza della necessità di perseguire uno sviluppo durevole e tollerabile per tutti è sicuramente un ottimo punto di partenza per il raggiungimento dei predetti obiettivi di sostenibilità; obiettivi la cui realizzazione richiedono la cooperazione di tutti, come dimostrano anche i recenti interventi giurisprudenziali.

9. SOSTENIBILITÀ E GIUSTIZIA. LA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE (CENNI).

La giurisprudenza si è occupata spesso del principio di sviluppo sostenibile, ormai cogente nel nostro ordinamento nazionale e sovranazionale, sia con riguardo ai profili applicativi nei procedimenti amministrativi, sia in merito agli aspetti interpretativi delle fonti legislative.

Non per niente la rilevanza sovranazionale del concetto di sviluppo sostenibile è stata riconosciuta *in primis* della Corte di Giustizia Internazionale, la quale nella sentenza *Gabcikovo-Nagymaros*⁶⁴, fa riferimento alle nuove norme ed esigenze enunciate

⁶⁴ Corte internazionale di giustizia, sentenza sul caso *Gabcikovo-Nagymaros* (Ungheria c. Slovacchia), 1997. Il testo è consultabile all'indirizzo: <https://www.icj-cij.org>

negli ultimi decenni, menzionando in particolare lo sviluppo sostenibile come lo strumento da applicare per contemperare le esigenze economiche con quelle ambientali⁶⁵. La Corte pur non avendo preso una posizione netta in riferimento al carattere normativo del concetto di sviluppo sostenibile, sottolinea però la cruciale importanza di un equilibrio tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente. Più decisa sarà l'opinione individuale del giudice Weeramantry secondo il quale lo sviluppo sostenibile è un vero e proprio principio del diritto internazionale a cui andrebbe riconosciuto il rango di norma consuetudinaria⁶⁶. L'aspetto sicuramente positivo è il riconoscimento ottenuto dal concetto di sostenibilità e la maggiore attenzione conferitagli che, però, nella sua evoluzione manca di un'ultima fase. Dopo l'affermazione dei principi generali e la loro traduzione in convenzioni ambientali globali, infatti, manca il passaggio in cui le obbligazioni si trasformano, mediante l'adozione di protocolli, in precise norme di condotta contenenti obblighi dettagliati.

La Corte Costituzionale, ad esempio, pronunciandosi in materia di equilibrio di bilancio, ha evidenziato come *«l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse»*⁶⁷, evocando così, seppur implicitamente un concetto di crescita sostenibile, destinato ad operare in senso generale, per ogni tipologia di intervento.

Del resto, il principio costituzione di equilibrio, come esplicitamente affermato dalla Corte Costituzionale, deve *«operare pure in assenza di norme interposte»*. L'art. 81 Cost., infatti, *«si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»*^{68, 69}.

⁶⁵ S. MARCHISIO, *Diritto internazionale dell'ambiente*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Editoriale Scientifica, 2005, p.186.

⁶⁶ AGGARIN VIRIYO, *Principle of Sustainable Development in International Environmental Law*. Il testo è consultabile all'indirizzo www.ecolex.org.

⁶⁷ C. Cost. 274 del 2017.

⁶⁸ C. Cost. 274 del 2017. *Cfr.*, anche C. Cost. 184 del 2016 e C. Cost. 192 del 2012.

⁶⁹ In merito alla portata applicativa dell'art. 81 Cost., si ricordi che, in più occasioni, la Corte ha precisato come tale disposto costituzionale vincola anche il legislatore regionale, che *«non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»*. *«La copertura di nuove spese»* quindi *«deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»*; l'indicazione della copertura *«è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo «storno» di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli»* (C. Cost. 272 del 2011) Un principio in forza del quale, la Corte ha sottolineato come *«la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal*

Il tema dello sviluppo sostenibile è stato oggetto di attenzione anche da parte della Corte di Giustizia UE in due interessanti pronunce volte a sottolineare come l'obiettivo primario della direttiva VAS sia quello di offrire «un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile»⁷⁰, attraverso una previa valutazione dei progetti potenzialmente in grado di incidere negativamente sull'ambiente. In altre parole, la direttiva VAS costituisce uno strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi, garantendo un livello elevato di protezione del patrimonio naturale. Per tale sua importante funzione, l'ambito di applicazione della citata direttiva deve essere interpretata in senso ampio⁷¹.

La Valutazione Ambientale Strategica è stata oggetto di attenzione anche da parte del Supremo organo di giustizia amministrativa, il quale ha ricordato come *«visto che la VAS (Valutazione Ambientale Strategica) è volta a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, si da rendere compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e ad integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi, è del tutto ragionevole che venga esperita prima dell'approvazione del piano, piuttosto che alla data della adozione, per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stanno per divenire definitive»⁷²*.

In senso conforme, un successivo arresto della giustizia amministrativa afferma che la finalità della valutazione ambientale consiste nell'«assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, così come stabilito dall'art. 4, comma 3 D.Lgs. n. 152/2006»⁷³. Infine, ad avviso della Corte di Cassazione, *«le cosiddette "invarianti strutturali" sono definibili come le risorse, i beni e le regole relativi all'uso, individuati dallo statuto, nonché i livelli di qualità e le relative*

momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (C. Cost. 197 del 2019).

⁷⁰ CGUE, Sez. II, 07/06/2018, n. 160/17.

⁷¹ CGUE, Sez. II, 07/06/2018, n. 671/16.

⁷² Cons. Stato, Sez. IV, 26/09/2019, n. 6438.

⁷³ T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 06/08/2019, n. 910.

prestazioni minime, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile del territorio. Ne discende che, avendo l'invariante strutturale una natura essenzialmente dinamica, essendo un obiettivo ritenuto rilevante per la sostenibilità dello sviluppo nella gestione delle risorse del territorio, la stessa non fissa alcun vincolo di immodificabilità, ma attiene alla destinazione economico-produttiva dell'area, nell'ottica della garanzia dello sviluppo sostenibile della stessa»⁷⁴.

Ed è in quest'ottica che alcuni interesse vengono a costituire, non solo un parametro di costituzionalità della norma e di legittimità dell'azione amministrativa, ma anche un "contrappeso" allo sviluppo che deve tendere, per la sua evoluzione positiva, verso la sostenibilità. Sempre lo stesso giudice delle leggi con la sentenza del n. 172 del 2018 ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. - l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 prevedeva, al comma 1, e con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici (con la sola esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), un limite ai vincoli derivanti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, escludendo la possibilità di stabilire divieti assoluti di intervento; al comma 2, che la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica, avviata con istanza del proponente, venisse conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza stessa, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana; e, al comma 3, che le opere di cui al comma 1, nonché le attività estrattive che avessero già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, potessero essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste in questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni.

La normativa regionale impugnata, rileva la Corte, contrasta con la finalità principale della tutela dell'interesse primario alla conservazione del paesaggio, formalizzata nel piano paesaggistico, che può prevedere anche divieti assoluti di intervento, (v. artt. 143,

⁷⁴ Cass. pen., Sez. III, 27/09/2018, n. 2583.

comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali). Sotto altro profilo, la disciplina regionale contrasta con l'art. 146 cod. beni culturali, perché determina un sostanziale svuotamento del contenuto dei poteri riservati alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l'intervento progettato e le disposizioni del piano, individuando la soluzione più idonea a far sì che l'interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari. Senza prevedere alcuna forma di partecipazione al procedimento da parte di organismi tecnici, e non distinguendo tra procedimenti autorizzatori già conclusi e procedimenti ancora in itinere alla data di adozione dei piani, l'art. 48 citato contrasta poi con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dettata dall'art. 146 cod. beni culturali, in particolare con i commi 4, 5, e 6. La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato. Il legislatore statale, tramite l'emanazione delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale, conserva il potere, nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali, di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale.

Il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio.

10. NOTE CONCLUSIVE

La sostenibilità, le cui basi sono state poste a Stoccolma nella prima Conferenza mondiale, organizzata dalle Nazioni Unite, viene successivamente definita e consacrata nell'agenda internazionale dal

Rapporto Brundtland, assumendo il ruolo di principio fondamentale sul piano internazionale. Non solo, grazie al predetto *report*, il concetto di sostenibilità è entrato anche a far parte del linguaggio comune e si presenta, oggi, come uno strumento capace di fronteggiare sia il degrado ambientale, sia lo sfruttamento irrazionale delle risorse, sia la povertà e il sottosviluppo di alcuni Paesi.

La soluzione al degrado è, infatti, lo sviluppo sostenibile, inteso come crescita sociale in grado di soddisfare i bisogni del presente, senza compromettere la possibilità delle prossime generazioni. È proprio in quest'ottica che al concetto di sviluppo, ritenuto fondamentale per il progresso e la crescita dei Paesi emergenti, si affianca l'aggettivo sostenibile, volto a sottolineare la necessità che si tratti di una crescita compatibile con l'ambiente e con le esigenze presenti e future.

In conclusione, l'importanza della sostenibilità non è legata solo alla necessità di garantire alla popolazione mondiale un pari accesso alle risorse naturali, ma aspirare anche ad uno sviluppo che consenta alle generazioni future di poter fare lo stesso.