

Crisi della globalizzazione ambientale e comparazione giuridica*

Giovanni Cordini*

Corti supreme e *One Health*. Vent'anni di giurisprudenza

SOMMARIO: 1. I prodromi del “costituzionalismo ambientale globale”: Stoccolma 1972 e Rio 1992. – 2. I 27 principi della “Dichiarazione di Rio” e il costituzionalismo ambientale comparato. – 3. La “crisi” del globalismo ambientale. – 4. Le opzioni per il tempo presente: il ruolo dei Governi, le azioni collettive, l'educazione ambientale e le dinamiche locali.

1. I prodromi del “costituzionalismo ambientale globale”: Stoccolma 1972 e Rio 1992

In questo interessante convegno il termine “globale” e i riferimenti ad una dimensione della politica e della concreta azione in ambito ambientale, così come in tema di sanità, sono ricorsi più volte in diversi interventi, a cominciare proprio dal primo relatore generale del convegno, il Professore Francisco Balaguer Callejón. Le Sue non sono certamente state delle citazioni casuali. In effetti è noto che, già in occasione della prima conferenza delle Nazioni Unite in tema di ambiente, nel 1972, la configurazione “globale” della “questione ambientale” veniva messa in luce, sia nel corso della conferenza sia nei documenti conclusivi della stessa. Già il Rapporto Meadows sui “limiti dello sviluppo” commissionato al prestigioso MIT dal “Club di Roma” e pubblicato nello stesso anno metteva in evidenza i rischi globali di uno sviluppo incontrollato e non sostenibile. In quello stesso contesto, il nostro Paese aveva appena concluso il programma economico 1966-1970 nel quale non si trovava alcuna traccia significativa dell'azione necessaria per assicurare la sostenibilità

* Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto dall'Autore al XXII Convegno nazionale di Diritto sanitario “Corti supreme e One Health. Vent'anni di giurisprudenza” (Alessandria, 21-22 ottobre 2024), organizzato nell'ambito del PRIN “Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia” (p.i. prof. Renato Balduzzi).

** Professore emerito di Diritto pubblico comparato nell'Università di Pavia, giovanni.cordini@unipv.it.

dello sviluppo e la protezione ambientale. Una riflessione analoga si potrebbe riferire a tutti i Paesi allora facenti parte della Comunità Economica Europea. La programmazione economica non teneva conto delle dinamiche ambientali e dei loro effetti. Del pari il costituzionalismo seriale che caratterizzava gli Stati dell'Occidente democratico ed anche i testi fondativi di altri Stati (l'Unione Sovietica, i Paesi comunisti che orbitavano nella sua sfera d'influenza, la Cina, l'India, i Paesi dell'America Latina e gli Stati africani per indicare solo alcuni esempi) non considerava le tematiche ambientali. I Paesi che avevano da poco acquisito l'indipendenza, dopo la Conferenza di Stoccolma, nei rispettivi processi costituenti, ebbero modo di valutare, se pure con ancora molta cautela e altrettante riserve, anche la problematica ambientale. Si può ben riconoscere, perciò, che il "globalismo ambientale" entra nel dibattito costituzionale e assume rilevanza giuridica, interesse politico e attenzione per la dimensione sociale solo quando, a livello globale, il tema sembra porsi con determinazione, sollevando interrogativi e preoccupazioni nella comunità internazionale. Da quel momento, questa dimensione della "questione ambientale" sarà sempre presente nel dibattito interstatale e nella dimensione internazionale e il confronto tra gli Stati risulterà determinante per indicare progressi e regressioni e per segnalare problemi aperti e questioni non risolte, prima fra tutte la "questione climatica" e le sue conseguenze "globali". Non mi sorprende, dunque, che un convegno che pone al centro della riflessione la salute in tutte le sue dimensioni, cioè secondo l'ottica "One Health" abbia, in più interventi, fatto riferimento a questa dimensione globale propria anche del problema sanitario e che abbia trovato spazio una attenzione riservata all'approfondimento delle connessioni tra salute ed ambiente di vita. Una tale consapevolezza sembra sia data per acquisita troppo presto, in quanto non è affatto provata la piena avvertenza di tutti circa la dimensione effettiva del problema ambientale e delle possibili conseguenze derivanti dall'inazione "globale" degli Stati. Fenomeni atmosferici estremi che, in varie parti del Pianeta, si ripetono con regolarità provocando immensi danni materiali e, talora, anche vittime tra le persone, rendono evidenti gli effetti dell'alterazione climatica in atto. Di conseguenza l'evidenza scientifica trova sempre più frequentemente conferme nei fatti.

2. I 27 principi della "Dichiarazione di Rio" e il costituzionalismo ambientale comparato

Se dovessi indicare una data in cui si ebbe a considerare concretamente, a livello planetario, la questione ambientale globale non esiterei ad indicare la Conferenza delle Nazioni Unite su "ambiente e sviluppo" di Rio de Janeiro del 1992, facendo particolare riferimento ai 27 principi della dichiarazione finale della Conferenza e alle due convenzioni (quella sulla biodiversità e quella sul clima) che vennero sottoscritte in quell'incontro. Si trattava, da un lato, di principi che sono stati recepiti dal costituzionalismo comparato in modo ampio e che, successivamente, sono stati dettagliati e adattati agli ordinamenti interni di numerosi Paesi. Ben può dirsi che, con quel documento, si venne a delineare un ordito

costituzionale che, in seguito, sarà accolto da molti Paesi in quanto rispondente ad un comune sentire. Nel corso della conferenza, si rinvennero convergenze significative, soprattutto sui principi, se pure con specificità e caratteri differenti, in ragione dei diversi protagonisti di quel confronto. Al riguardo, in questa sede, voglio citare solo l'articolo 24 della "dichiarazione di Rio del 1992": "La guerra è intrinsecamente distruttiva per lo sviluppo sostenibile. Gli Stati pertanto dovranno rispettare le leggi internazionali assicurando la tutela dell'ambiente nei periodi di conflitto armato e, se necessario, collaborare nelle fasi successive". La realtà del tempo presente ci mostra quanto siano distanti da questi propositi i fatti che contraddistinguono i conflitti armati che sono in atto in varie parti del Globo terrestre, proprio mentre noi dibattiamo.

3. La "crisi" del globalismo ambientale

Avendo avuto modo di seguire, in loco, i lavori della deludente ed ultima Conferenza globale delle Nazioni Unite in tema di ambiente, svoltasi, ancora una volta a Rio de Janeiro, nel 2012, posso attestare che il "globalismo ambientale" resta, a mio parere, fermo al 1992 e che gli effetti prodotti, in quel contesto, non hanno trovato ulteriori svolgimenti degni di particolare considerazione al fine di fare progredire il "costituzionalismo ambientale". Le Nazioni Unite, ora, attraversano una profonda crisi d'identità e sembrano mancare della necessaria autorevolezza in seguito alle divergenze tra gli Stati che sono parti permanenti del Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale. La Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, che ebbe a svolgere un ruolo rilevante per il consolidamento delle politiche ambientali, non è più operativa mentre si accresce la diffidenza, se non l'aperta ostilità, tra Stati che assumono una preminenza in diverse aree del Pianeta per cui si formano delle nuove aggregazioni (come quella che riunisce oggi numerosi Paesi che aderiscono all'accordo BRICS) tra Stati che non hanno certamente, tra le proprie priorità, le politiche ambientali e non sono propensi ad introdurre, nei rispettivi ordinamenti, delle misure di contenimento del degrado ambientale che potrebbero rallentare la loro crescita e incidere negativamente sul potere d'acquisto dei rispettivi cittadini. In un tale contesto, a livello continentale, in quanto europei, dovremmo considerare le questioni ambientali globali con qualche cautela, prima di assumere impegni onerosi e di avanzare delle proposte che non possono trovare, poi, consenso in ambito internazionale. Sarebbe utile un confronto più approfondito prima d'intraprendere delle azioni che non sembrano poter riscuotere un consenso globale. La crisi del globalismo ambientale, dunque, è ora evidente per cui dobbiamo sperare che possa essere reversibile. Meriterebbero, perciò, considerazione anche le proposte di riconoscere, in ambito internazionale, degli impegni non reversibili mediante il principio di "non regressione" che la dottrina francese, per prima, ebbe a formulare.

4. Le opzioni per il tempo presente: il ruolo dei Governi, le azioni collettive, l'educazione ambientale e le dinamiche locali

Il venir meno del contesto globale non significa che si debba perdere del tutto la speranza in un'azione efficace ed utile per contenere gli effetti del degrado ambientale. Il primo livello potrebbe essere quello continentale, impegnando tutti i Continenti a raggiungere alcuni obiettivi comuni e agendo al fine di ottenere dei risultati concreti ed importanti in ambito continentale, consentendo percorsi differenziati, pur avendo un fine comune. Naturalmente, questo indirizzo, comporta iniziative ed obiettivi da realizzare a differente velocità, con l'esigenza di valutare, di volta in volta, efficacia, tempi e risultati nonché i relativi costi. Un indirizzo complementare che, in determinate circostanze, può forzare la mano ai Governi, è quello che si realizza attraverso il contenzioso e l'opera delle Corti. Si tratta di un tema che assume sempre più importanza, proprio a fronte dell'inerzia o dell'arretramento delle politiche ambientali nazionali e globali. Negli ultimi tempi si nota un incremento notevole delle iniziative intraprese da singoli cittadini o da entità collettive in diversi Paesi, tuttavia, queste azioni richiedono tempi mediamente lunghi e, spesso, sono volte a risolvere casi circoscritti. L'accesso al giudizio dei singoli e delle Associazioni, per le Corti internazionali sembra ancora circoscritto e poco efficace per cui queste pronunzie possono essere utili sul piano dell'esempio e del monito ma riescono ancora poco efficaci per la soluzione di questioni ambientali gravi, urgenti e dagli effetti devastanti. Infine, il costituzionalismo ambientale comparato consente di mettere a confronto le numerose iniziative che sono state avviate nell'ambito dei singoli sistemi giuridici nazionali, con modalità differenti e con esiti che devono essere valutati di volta in volta. La maggiore sensibilità sociale verso i temi ambientali, l'azione associativa, l'educazione ambientale delle più giovani generazioni sono tutti segnali che meritano considerazione, soprattutto quando gli Stati e i Governi sembrano refrattari e devono ricevere stimoli dal basso. In conclusione, ritengo che nell'attuale situazione alla crisi del "globalismo ambientale" si possa rispondere, pur con molti limiti e condizionamenti, con i differenti poteri, i vari mezzi e le specifiche iniziative che i singoli Paesi sono in grado di concertare in ambito continentale e di realizzare nel quadro delle politiche nazionali e locali.