

AMBIENTE E DOVERI

Per una transizione ecologica, economica,
digitale ed etica

Amedeo Postiglione



AMBIENTE E DOVERI
Per una transizione ecologica, economica, digitale ed etica
I Edizione

© 2021 Edizioni TuttoAmbiente
Tutti i diritti sono riservati

Introduzione di Stefano Maglia

Come era prevedibile, si sono resi evidenti gradualmente alcuni fenomeni globali, che destano preoccupazione per la loro accelerazione in un mondo globale: mutamento climatico dovuto alle attività umane, denunciato in modo forte dagli scienziati ed esperti delle Nazioni Unite; grave perdita di biodiversità nei mari e nei vari continenti, con minacce ai grandi polmoni verdi del Pianeta; crisi dell'acqua in vaste aree; inquinamenti persistenti nelle varie forme; danni ambientali; moltiplicazione di grandi megalopoli; migrazioni di massa, ecc.). La risposta del diritto (pur necessaria e meritoria) non è stata finora sufficiente ad assicurare la sostenibilità dell'ambiente e dello sviluppo. Evidentemente le linee di fondo dell'aggravarsi della crisi ecologica continuano ad operare, mancando regole forti per l'economia globale in ordine a nuovi modelli di produzione e consumo.

Nonostante i fallimenti sostanziali degli ultimi Vertici mondiali in tema di ambiente, dopo quello di Rio de Janeiro del 1992, alcuni segnali di speranza vanno segnalati:

- uno nasce dal mondo culturale e religioso: il 24 maggio 2015, viene pubblicata l'Enciclica "Laudato Si" sulla cura della casa comune di Papa Francesco, in sintonia di ispirazione con il Patriarca Ecumenico Bartolomeo, a dimostrazione di una specifica rivalutazione dell'ambiente comune da parte di importanti istituzioni etiche e religiose;

- un altro comincia a svilupparsi a livello politico da parte dei Governi, con l'Accordo di Parigi alla fine dello stesso anno 2015: anzi, in coerenza con esso, parte successivamente una iniziativa dalla Francia per un Patto Mondiale per l'Ambiente, che costituisce un primo passo positivo (la base dei principi comuni) verso la governance globale dell'ambiente comune.

--un altro segnale di speranza viene dalla evoluzione della dottrina dei diritti umani, di cui è espressione anche il presente volume, che tende a valorizzare i doveri umani in tema di ambiente.

La presente pubblicazione offre un contributo importante proprio su questo ultimo tema approfondendo la relazione tra ambiente e doveri, con riferimento a tutti i soggetti coinvolti.

Articolazione del volume

Il tema della responsabilità ambientale è valutato in termini generali (Cap. 1) con riferimento al pensiero laico e al pensiero cristiano, considerando che un'etica laica matura rivendica giustamente la sua autonomia, ma è rispettosa dei valori religiosi ed è pronta a confrontarsi e a collaborare con tutte le componenti culturali e sociali della società.

Questo vale ancor più per un tema nuovo e complesso come l'ambiente comune, di difficile soluzione senza il concorso di tutti.

Viene assunto come terreno comune di riflessione quello dei diritti umani (Cap. 2), che sono in "crisi" di crescita (nel significato etimologico greco della parola), nel senso di un loro legame strutturale e profondo con i doveri umani da valorizzare.

Perciò ha senso parlare di generazioni future (Cap. 3) e del dovere di reciprocità (Cap. 4) anche con riferimento al diritto-dovere umano fondamentale all'ambiente di ogni persona (un diritto-dovere umano di nuova generazione).

Secondo l'Autore, un'etica della responsabilità ambientale deve interpellare tutti i soggetti che, in linea teorica e sul piano operativo hanno (o dovrebbero avere) un ruolo di "governance" del problema ambientale:

- *il mondo religioso;*
- *il mondo della cultura;*
- *il mondo scientifico;*
- *il mondo vasto della tecnica;*
- *il mondo economico; -la società civile;*
- *le Istituzioni Cap.5-6-7)*¹

L'etica ambientale della responsabilità non è stata in grado fin ora di evidenziare un "percorso comune e coordinato" di tutti i soggetti sopra indicati con la conseguenza che essi hanno elaborato risposte parziali e non sempre coerenti (parte seconda del volume, Cap.8).

Il diritto –che deve essere la sintesi istituzionale dei comportamenti sociali eticamente ispirati alla salvaguardia ambientale- ha potuto recepire

¹ *La necessità ed urgenza di una Governance globale ambientale per assicurare la sostenibilità della vita sulla terra sono considerati il principale argomento a favore di una Corte Internazionale dell'Ambiente in A. Postiglione, Giustizia e Ambiente Globale, Giuffrè Editore, Milano, 2001. Alle pagine 15 e seguenti di questo contributo si denunciava già l'ambiguità del concetto di sviluppo sostenibile.*

Si segnala altresì il volume: A. Postiglione "Global Environmental Governance", Bruylant Editore, 2010 e si rinvia alle numerose pubblicazioni ICEF indicate nel sito di questa Fondazione per gli sviluppi successivi

inevitabilmente solo alcuni principi e criteri espressi in termini ancora generali e non sempre vincolanti, come tali insufficienti ad una risposta credibile alle sfide globali ambientali.

Il volume ha evidenziato quegli aspetti nei quali oggi già appare riconoscibile una influenza dell'etica sul diritto ambientale:

- il concetto di risparmio delle risorse (risparmio idrico, risparmio energetico, risparmio di territorio in sede di pianificazione; ecc.);

- il concetto di riutilizzo e recupero (applicato in tema di rifiuti, di energia, ecc);

- il concetto di equità nell'uso delle risorse;

-il concetto di generazioni future;

-il concetto di sostenibilità della vita sulla Terra;

-il concetto di prevenzione;

-il concetto di precauzione;

-il concetto di riparazione;

- il concetto di solidarietà (vedi ad esempio l' art. 3 quater, D.L.vo 152/2006);

- il concetto di patrimonio comune dell'umanità;

- il concetto di collaborazione e assistenza;

- il concetto di integrazione tra sistemi;

- il concetto di tutela elevata dell'ambiente comune;

- il concetto di non-regressione del diritto ambientale (rispetto alle posizioni già acquisite).

Come si vede in tutti questi aspetti compare un legame dell'etica con il diritto o se si vuole della cultura con il diritto.

La frontiera più difficile rimane ancora quella del rapporto economia-ambiente, perché l'etica è entrata solo in parte nella considerazione degli economisti e non riesce a dare un contributo credibile in un mondo globalizzato: l'economia segue una sua logica che ritiene prioritaria e non accetta ancora un confronto serio con tutte le altre componenti della possibile governance ambientale.

Una frontiera ancora più difficile riguarda il ruolo invasivo della tecnica in tutti gli aspetti della vita umana.

Mentre non si riesce a stabilire un obbligo giuridico forte e generale di utilizzazione delle migliori tecnologie a favore dell'ambiente, dilagano applicazioni tecnologiche negli ordinari stili di vita, non sempre necessarie che danneggiano le persone e la qualità della vita.

Gli stili di vita reali di milioni di esseri umani sono dettati da un certo tipo di economia e pubblicità e da un intreccio inestricabile di produzione e consumo di massa, che da una parte soddisfa, gratifica e rassicura, mentre dall'altra produce ansia e nevrosi.

In questo contesto approfondire il tema della responsabilità ambientale non solo in termini giuridici, ma anche economico, sociale e culturale appare impresa assolutamente necessari e meritoria.

Qualche considerazione preliminare

Rinviando per gli approfondimenti alle varie parti del volume, ci si limita qui ad alcune considerazioni riassuntive condivisibili dell'Autore:

- a) Tutti gli attori della necessaria *governance* ambientale –come concepita oggi- si sono trovati impreparati ad affrontare la nuova sfida ambientale emersa circa 70 anni fa: una sfida comune per poter avere una risposta in termini di *governance* unitaria ha bisogno prima di essere *metabolizzata*, cioè *interiorizzata* dai vari soggetti coinvolti, cioè mondo etico e religioso, mondo culturale in genere, mondo economico, mondo scientifico, mondo della tecnica, realtà sociale, mondo del diritto e delle Istituzioni e mondo politico;
- b) Il processo di *interiorizzazione* ha richiesto del tempo obbligando, perciò, ciascuna componente a guardare prima al suo interno per accertare di quali strumenti e linguaggi poteva disporre per

- rispondere alla sfida; come coordinare questi strumenti; come elaborarne di nuovi;
- c) Parallelamente, preso atto della complessità e interconnessione dei fenomeni ambientali, ogni componente della possibile *governance* è stata obbligata, non senza resistenza, a guardare all'esterno, cioè agli altri mondi interessati alla stessa questione, per individuare un percorso ed una strategia comune;
 - d) La drammaticità e complessità della questione ambientale nella prima fase –come era inevitabile- si alimentava anche di emozioni e paure, perché la questione ambientale aveva già toccato il cuore dell'uomo comune e di ciò bisognava subito tener conto: l'aumento dell'inquinamento atmosferico in città sovraffollate e prive di spazi per vivere; l'inquinamento delle acque e del suolo per l'uso di ddt, numerosi pesticidi e fertilizzanti pericolosi; fenomeni paurosi anche se lontani e poco noti costituiti dalla esplosione di un gran numero di bombe atomiche e all'idrogeno durante la corsa al riarmo nella guerra fredda tra USA, URSS, Regno Unito e Francia; il pericolo di un reale confronto distruttivo nel caso dei missili sovietici a Cuba; la costatazione degli effetti terribili delle piogge acide a lunga distanza su foreste e laghi; la novità della scoperta dell'assottigliarsi della fascia d'ozono; l'incidente nucleare di Chernobyl; la serie impressionante di disastri ambientali nel mare e sulla terraferma come Bophal, Seveso, Exxon Valdez, ecc.;
 - e) Bisognava tener conto del problema energetico e dei relativi conflitti: distruzione di 500 pozzi petroliferi nella guerra del Golfo; crisi petrolifera a seguito della chiusura del canale di Suez per la guerra Egitto - Israele; imprevisto e terribile fenomeno terroristico esploso l'11 Settembre 2001; messa in moto di migrazioni strutturali e permanenti di popolazioni dal Sud del mondo verso i paesi sviluppati;
 - f) Per l'evento globale per eccellenza costituito dal mutamento climatico, era il mondo scientifico ad anticipare le preoccupazioni, perché l'uomo comune non poteva avere ancora una percezione di questo complesso fenomeno proprio per la sua natura (fatta eccezione per alcune isole minori del Pacifico che già subivano gli effetti dell'aumento del livello marino);

- g) La realtà sociale (cittadini comuni, ONG, comitati e associazioni locali, associazioni nazionali ed internazionali) influenzata anche da radio, televisione e stampa, cominciava a diventare molto reattiva passando da fasi di *antagonismo* a *metodi collaborativi* e di promozione del nuovo interesse ambientale davanti alle Istituzioni: si cominciava a sperimentare il valore della informazione, partecipazione e accesso, rivendicando la loro natura di *diritti* umani ed insieme di *doveri* umani;
- h) Le comunità religiose (Ebraismo, Cristianesimo, Islam, Buddismo, Induismo, ecc) gradualmente internizzavano la questione ambientale sia per ragioni di immagine, sia soprattutto per preparare una risposta coerente con i principi etici e filosofici di riferimento.

Anche in questo caso la considerazione al proprio interno precede il dialogo esterno con le altre Comunità religiose.

Solo per citare qualche primo esempio, si ricorda l'incontro di Assisi del 27 Ottobre 1986², cui seguirono l'incontro di Basilea, l'incontro di Seul, e numerosi altri.

Da questi primi incontri, al di là delle specifiche identità religiose e culturali, emergono alcuni temi comuni: la dignità della persona umana; l'unità e dignità del Creato; la necessità di un nuovo ordine economico internazionale più giusto e solidale; la necessità di un ordine ecologico internazionale specifico;

- i) La scienza, abituata a procedere per saperi distinti era obbligata a confrontarsi con la complessità dell'ecosistema vivente ed a valorizzare l'approccio interdisciplinare.

² Il 27 Ottobre 1986, con un'intuizione profetica, il Beato Papa Giovanni Paolo II invitava ad Assisi, per un incontro di preghiera e di dialogo, numerosi responsabili e guide delle religioni più importanti del mondo.

Per la prima volta nella storia, provenienti da ogni parte della Terra, nel luogo sacro dedicato a San Francesco, i rappresentanti di chiese cristiane, comunità ecclesiali e religioni si riunirono per testimoniare davanti al mondo, ciascuno secondo la propria convinzione, la qualità trascendente della pace fra gli uomini e verso la natura.

A distanza di venticinque anni da quell'evento, Benedetto XVI tornava pellegrino ad Assisi allo scopo di fare memoria di quel gesto storico. Un capitolo più specifico e di grande interesse iniziava con Papa Francesco.

Trattare la biosfera come sistema vivente significava accettare la complessità e confrontarsi con essa nel metodo e nel linguaggio, ma significava anche confrontarsi con la realtà sociale, economica e politica pur nel rispetto del proprio ruolo specifico.

l) La tecnica può dare un contributo decisivo allo sviluppo sostenibile ma a quali condizioni? Secondo M. Butera ³:*“il problema del CO2 non può risolversi solo con strumenti economici neanche se a questi si aggiungono modifiche nei comportamenti: si risolve solo attraverso un cambiamento radicale del sistema tecnologico su cui si basa la nostra civiltà, oggi interamente basata sull'alimentazione energetica di origine fossile non rinnovabile”.*

Questo cambiamento radicale comporta costi sociali che solo con una nuova etica della responsabilità possono essere affrontati;

m) Diritto e Istituzioni, incaricati di porre nuove regole in un sistema preesistente, hanno trovato analoghe difficoltà nell'*interiorizzare* il problema ambientale, cercando al proprio interno un coordinamento di competenze ed all'esterno un dialogo non facile con le altre componenti della *governance* ambientale.

L'approccio “legale” è stata la prima risposta, come era naturale, per le Istituzioni tenute a rispondere a nuove domande sociali.

Si sono rivelati successivamente e gradualmente tutti i limiti dell'approccio solo legale (*command and control*) e questi limiti sono ormai sotto gli occhi di tutti, ove si guardi, ad esempio, ad alcuni settori come quello dei rifiuti per i quali è necessaria una gestione tecnica ed economica e non l'emanazione solo di sempre nuove leggi e soprattutto a temi globali come mutamento climatico ,perdita di biodiversità ,crisi dell'acqua, città sostenibili, migrazioni di massa ,anche per cause ambientali che richiedono un approccio giuridico nuovo ed integrato ,un *vero diritto ecologico* (qualcosa di più del diritto dell'ambiente tradizionale) che ponga la natura al centro della sua funzione.

³ “*La Comunità internazionale per la nuova etica dell'ambiente*”, a cura di Amedeo Postiglione e Antonio Pavan, ESI 2001, pag.90. Sullo stesso tema: Jeremy Rifkin, “*La terza rivoluzione industriale*”, Mondadori, 2011.

Significativamente, quale frutto di una maturazione della coscienza e cultura ecologica, è a livello internazionale che si constata la necessità di una cornice di governance (norme ed organi di attuazione e risoluzione dei conflitti) a favore dell'ambiente, impegnando la Comunità internazionale come tale e non solo 200 Stati disarticolati nel mondo.

Questo processo di internazionalizzazione è riuscito solo in parte, perché alle norme non si sono associate Autorità internazionali o sovranazionali in grado di esigerne l'applicazione.

L'interesse economico (che è interesse più forte) a livello mondiale può contare sulla Banca Mondiale, sul Fondo Monetario internazionale, sull'Organizzazione mondiale del commercio e su altre Istituzioni che mancano per l'interesse ambientale.

- n) Economia e ambiente costituisce in conclusione, secondo l'Autore, un binomio inscindibile, anche ai fini di un discorso di responsabilità.

Nell'arco di quaranta anni, dal 1972 al 2012, la Comunità Internazionale con le Conferenze di Stoccolma, di Rio de Janeiro, di Johannesburg e Rio + 20, sposta l'attenzione dall'ambiente, all'ambiente-economia, nel segno dello "sviluppo sostenibile".

Nessuna novità significativa arrivava dalla Conferenza di Johannesburg del 2002, fatta eccezione per un Summit delle Corti Supreme dei vari Paesi del Mondo, convocato dall'UNEP per domandare al "giudice" –soggetto istituzionale- un contributo più forte applicativo delle leggi esistenti⁴. E neppure dalla Conferenza Rio + 20, a parte l'esortazione "*L'avvenire che vogliamo*", non avente un valore giuridico obbligatorio.

- o) In questo contesto la Politica è ora chiamata a dimostrare la validità del compromesso raggiunto dalla Commissione Brundtland nel 1987 e dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 sulla possibilità di uno sviluppo davvero sostenibile.

Si attendono risposte sulla transizione energetica, sulla transizione economica, sulla transizione digitale, sulla transizione culturale, sulla transizione istituzionale in sede nazionale, europea ed internazionale a partire dal 2022, a

⁴ Vedi A. Postiglione "*The Role of Judiciary in the Emplementation and Enforcement of Environmental Law*"-Bruylant, Bruxelles, 2008.

cinquanta anni dalla prima Conferenza delle N.U. di Stoccolma sull'ambiente umano.

Una nuova presa di coscienza, dopo la terribile crisi della pandemia da Covid 19, sembra debba imporsi: dopo l'approccio solo legale e l'invocazione di una economia sostenibile, sembra necessario far appello ancora all'"etica", cioè alla componente più intima dell'uomo in termini di responsabilità.

Per concludere mi si consenta di rammentare ai lettori il ruolo, l'importanza e la straordinaria visione giuridico – ambientale di Amedeo Postiglione, "maestro" mio e di un'intera generazione di giuristi ambientali, che mi onora della sua amicizia e guida da decenni, al quale auguro ogni bene con tutta la mia stima ed il mio riconoscente affetto.

Stefano Maglia

Indice

PARTE PRIMA – La responsabilità ambientale quale nuova cultura dei doveri

<i>Capitolo 1: La responsabilità ambientale quale dovere etico e religioso</i>	
1.1 Premessa	19
1.2 La responsabilità ambientale nel pensiero laico	21
1.3 La responsabilità ambientale nel pensiero cristiano	26
<i>Capitolo 2: La responsabilità ambientale quale dovere umano</i>	
2.1 La “crisi” dei diritti umani	61
2.2 Diritti umani e ambiente	65
2.3 Diritti umani e dovere di prenotazione dell’ambiente	76
2.4 Diritti umani e dovere di partecipazione	77
2.5 Diritti umani e “costi”	79
<i>Capitolo 3: La responsabilità ambientale verso le generazioni presenti e future</i>	
3.1 La responsabilità e la solidarietà fra le generazioni presenti: la sfida delle migrazioni	83
3.2 La responsabilità e la solidarietà verso le generazioni future	86
3.3 L’evoluzione Giuridica	91
<i>Capitolo 4: La responsabilità ambientale e il dovere della reciprocità</i>	
4.1 Premessa	95
4.2 Responsabilità personale, sociale e pubblica	99
4.3 Le istituzioni devono difendere la reciprocità come bene giuridico commune	100
4.4 Contro il terrorismo e il fondamentalismo nemici della reciprocità	101
4.5 La legge naturale universale, base della reciprocità	102
4.6 Ambito di applicazione del principio di reciprocità	104
4.7 Reciprocità religiosa	106
4.8 Reciprocità morale	107
4.9 Reciprocità, sviluppo economico e ambientale	107
<i>Capitolo 5: La responsabilità verso l’ambiente della cultura, della scienza e della tecnica</i>	

5.1 Premessa	111
5.2 Cultura e scienza: uno sguardo retrospettivo	113
5.3 La responsabilità ambientale come problema culturale	120
5.4 La responsabilità della cultura e il diritto	125
5.5 Uno sguardo retrospettivo all'evoluzione tecnologica	133
5.6 Gli scenari futuri	141
<i>Capitolo 6: La responsabilità verso l'ambiente delle persone e del corpo sociale</i>	
6.1 I principi generali in tema di ambiente e territorio	145
6.2 L'accesso sociale alla giustizia in materia di ambiente	148
6.3 La giurisprudenza più recente della Corte di Cassazione	155
6.4 La partecipazione al processo delle singole persone	159
6.5 I limiti culturali dell'ambientalismo	161
<i>Capitolo 7: La responsabilità ambientale dei soggetti economici</i>	
Introduzione	167
7.1 Il principio dello sviluppo sostenibile nel Diritto Internazionale	180
7.2 Il principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento italiano	183
7.3 Nuove "regole" per l'economia sostenibile	189
7.4 Appendice legislative	194
SECONDA PARTE – La responsabilità ambientale delle istituzioni e la necessità di una governace ambientale	
197	
<i>Capitolo 8: Istituzioni, integrazione e governance ambientale</i>	
8.1 Il concetto di "governance"	199
8.2 La proposta di una "Autorità Mondiale" per l'economia e l'ambiente	216
8.3 Il principio di integrazione dei sistemi giuridici	228
8.4 Il principi del diritto internazionale dell'ambiente	249
8.5 Il ruolo della giurisprudenza internazionale, comunitaria ed interna	265
<i>Capitolo 9: Le prospettive dopo la pandmia Covid 19</i>	
287	
<i>Dichiarazione Universale dei Doveri dell'Uomo e dei Popoli (draft)</i>	
291	