

# INTRODUZIONE

Questa trattazione si occupa dei rapporti e delle interconnessioni tra la disciplina della tutela ambientale e quel fenomeno sempre più diffuso e sempre più importante che prende il nome di globalizzazione.

Il tema è uno dei più spinosi e controversi perché tocca alcuni aspetti che sono gelosamente protetti dai singoli Stati: la sovranità e l'economia, punti nevralgici per ogni Stato.

*Negli ultimi trent'anni, a fronte del degrado dello stato di salute del pianeta, del crescente inquinamento e dei sempre più frequenti disastri ecologici che spesso provocano centinaia di morti, la protezione dell'ambiente è divenuta un'esigenza sempre più sentita dalla comunità internazionale, la quale ha progressivamente riconosciuto il valore dell'ambiente naturale, preoccupandosi di cercare di stabilire le linee programmatiche da seguire per garantirne la salvaguardia ed arginarne il deterioramento.*

*Davanti ai danni causati dall'inquinamento, fenomeno che non conosce confini geografici, le legislazioni nazionali adottate dai vari Paesi e la protezione riconosciuta all'ambiente, anche a livello costituzionale (soprattutto nelle costituzioni "nuove" in cui il diritto all'ambiente assurge a diritto fondamentale) si sono dimostrate ben presto insufficienti per una tutela effettiva e l'equilibrio dell'ecosistema è divenuto oggetto di preoccupazione generale.\**

In questo già vastissimo dibattito, che però vede la comunità giuridica internazionale abbastanza unita circa i punti nodali e l'esigenza di una maggior presa di coscienza da parte dei singoli Stati

\* "Origine ed evoluzione del diritto internazionale ambientale. Verso una governance globale dell'ambiente." di Federico Antich - [https://www.ambientediritto.it/dottrina/Diritto%20internazionale%20ambiente/Origine\\_evoluzione\\_diritto\\_internazionale\\_ambientale.htm](https://www.ambientediritto.it/dottrina/Diritto%20internazionale%20ambiente/Origine_evoluzione_diritto_internazionale_ambientale.htm)

sulle problematiche ambientali e soprattutto sull'insufficienza di un approccio esclusivamente nazionale, si inserisce il concetto di globalizzazione.

In particolare il dibattito si incentra su come questo fenomeno agisca sulle soluzioni e sulle decisioni che sono state prospettate: l'analisi giuridica vede affiancarsi - e non può in alcun modo prescindere - il punto di vista degli economisti, che hanno invece molteplici e differenti visioni circa la globalizzazione e i suoi effetti, visioni che variano notevolmente, anche in base a caratterizzazioni geografiche.

Le due tesi che si contrappongono riguardano gli influssi che questo processo porterà nel breve, ma soprattutto nel lungo periodo sulle decisioni internazionali circa la tutela ambientale e la risoluzione dei problemi ambientali globali.

Da una parte si trovano coloro che sostengono che la globalizzazione provochi solo degrado ambientale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Costoro - tra cui si colloca la maggior parte dei movimenti ambientalisti - temono che il libero commercio e la liberalizzazione degli investimenti e dei mercati finanziari non solo mini lo sviluppo di una disciplina ambientale, ma comporti anche un peggioramento generale delle regolamentazioni già esistenti in materia. Questo perché la globalizzazione viene vista come un processo prettamente economico che, come tale, non guarda altro che al profitto; il timore maggiore che i sostenitori di questa tesi hanno è che la globalizzazione porti ad una "corsa al ribasso" dei paesi in via di sviluppo, ma soprattutto dei paesi poveri: i governi di questi paesi spesso non hanno altro da "offrire" che il proprio ambiente sia come risorse naturali da sfruttare sconsideratamente (giacimenti, foreste ...),

sia come possibilità di installare fabbriche fortemente inquinanti non badando all'aspetto della tutela ambientale. È l'unico modo che hanno per essere considerati in questo mondo globale in cui pesa l'economia prima di ogni altra cosa.

Dall'altra parte si trovano coloro che ritengono, invece, che la globalizzazione porti vantaggi e benefici all'ambiente, soprattutto per i paesi in via di sviluppo che vengono così immessi nel circuito economico e finanziario internazionale. Secondo i sostenitori di questa tesi, la globalizzazione porterebbe anzi ad un sistema giuridico globale che si sforzerebbe di imporre il rispetto di regole fondamentali con riguardo principalmente ai diritti umani e ai diritti politici. Costoro ritengono che, con il progredire della globalizzazione, il mondo potrà diventare più ricco e che questo è il sistema più sicuro per renderlo anche più pulito.

I profili che verranno analizzati in questa trattazione riguardano, in particolare, i conflitti e le tensioni globali dovute alla necessità, percepita da tutto il mondo giuridico internazionale, di una regolamentazione che non solo disciplini i cosiddetti "commons", i beni comuni, ma che acquisti anche un vero valore cogente.

I punti critici riguardo questo aspetto sono principalmente due: da una parte, da anni si discute della mancanza di autorità da parte delle organizzazioni internazionali nel poter imporre i comportamenti virtuosi che gli Stati si sono impegnati ad adottare a seguito della ratifica di trattati, accordi o intese internazionali; dall'altra si sottolinea il problema della mancata adesione di paesi fortemente inquinanti come gli Stati Uniti o la Cina a protocolli e intese volti alla salvaguardia dell'ambiente. È evidente come per una tutela effettiva e un miglioramento qualitativo dell'ambiente globale, i primi a doversi

impegnare nella sua salvaguardia, sono proprio i paesi più inquinanti. L'esempio più eclatante e forse anche il più conosciuto anche al di fuori del mondo giuridico, è la vicenda che riguarda il Protocollo di Kyoto che verrà in seguito approfondita.

Studiando la questione ambientale e soprattutto i suoi risvolti nel mondo globale, si nota un fenomeno che non è usuale vedere nel mondo del diritto: la comunità internazionale, compresi i Paesi maggiormente inquinanti, sente il bisogno impellente di una disciplina univoca e "universale". È evidente come ogni paese abbia una propria idea e una propria visione circa ciò che è disposto ad accettare per la salvaguardia dell'ambiente: idee che derivano dal retroterra culturale, sociale ed economico. Non va infatti dimenticato che una tutela ambientale effettiva può ottenersi solo a fronte di spese, a volte anche ingenti, che l'economia dei singoli Paesi deve sostenere. Ma è innegabile come questa esigenza, almeno all'interno della comunità giuridica, sia presente ovunque.

Ed è un'esigenza che a ben vedere, è divenuta pressante nonostante che la tutela ambientale sia una materia disciplinata soltanto di recente dal diritto internazionale. Le relative fonti normative sono infatti costituite da dichiarazioni di principi e trattati miranti alla prevenzione, riduzione o riparazione di danni ambientali causati da uno Stato al territorio di altri Stati o a spazi e risorse di rilevanza internazionale, quali il mare, l'atmosfera, le risorse biologiche, ecc... che sono stati stilati solo negli ultimi anni: il primo vero passo verso il consolidamento del diritto internazionale ambientale è stato compiuto con la Conferenza di Stoccolma, convocata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite dal 5 e al 16 giugno 1972.

La comunità internazionale si è quindi impegnata a ricercare i rimedi e le soluzioni per far fronte alla “questione ambientale globale”.

Ne sono stati prospettati diversi, alcuni indipendenti gli uni dagli altri, altri che meglio portano a dei risultati se usati in sinergia tra di essi.

Un primo tipo riguarda le soluzioni cosiddette di diritto, quelle soluzioni cioè che si affidano alla stesura di accordi, intese, programmi, convenzioni tra gli Stati. Il problema qui sta nella portata di questi atti programmatici: guardando il panorama del diritto internazionale, si può notare come spesso si hanno accordi o intese solo tra pochi Stati, nonostante che si parli di beni comuni che toccano anche altri Paesi; Paesi che non partecipano e non sono quindi vincolati ad alcun tipo di comportamento. Inoltre spesso questi atti internazionali hanno una portata limitata anche nella materia che trattano che riguarda singole situazioni che suscitano un particolare interesse nei Paesi che li sottoscrivono. Tanti esempi possono essere trovati nell’ambito della tutela del mare: numerosissime sono le convenzioni sulla pesca, convenzioni che però hanno la maggior parte delle volte carattere regionale.

La discussione internazionale è molto attiva anche circa il ruolo dei “no-state actors”, quelli che in Italia prendono il nome di Organizzazioni Non Governative (ONG): si pensa che questi soggetti che non rappresentano politicamente alcuno Stato e che non dipendono da nessuna organizzazione internazionale specifica possano meglio perseguire gli obiettivi di tutela ambientale che si prefiggono, proprio per la loro indipendenza e “libertà” di azione. Il punto su cui si incentra il dibattito sulle ONG sta nella loro legittimità di azione sullo

scenario internazionale e sulla forza del vincolo che gli impegni e le decisioni da loro prese impongono agli Stati.

Infine, analizzando il ruolo dei tribunali internazionali, ci si è chiesti se non sia il caso di creare un Tribunale internazionale per i crimini contro l'ambiente: dall'analisi di questa proposta si nota, ancora una volta, come la comunità internazionale sia particolarmente preoccupata dalla mancanza di forza degli atti internazionali e delle sentenze dei tribunali internazionali attualmente esistenti. Si è visto, in particolare, che la previsione di multe e sanzioni per far rispettare gli impegni presi o le sentenze di condanna degli Stati, non portino a risultati realmente soddisfacenti. In questo contesto, si inserisce nuovamente il tema della globalizzazione: può la globalizzazione stimolare gli Stati a quei comportamenti virtuosi che tanto la comunità internazionale agogna?

Ovviamente, questa domanda evidenzia come il termine ordinamento usato nel titolo faccia riferimento non ad un qualcosa di compiuto nella dimensione globale, ma ad un processo *in fieri*. Esso viene usato in senso evocativo di un processo volto a rispondere ad un'esigenza non più rinviabile di complessiva tutela dell'ambiente che non può che avvenire a livello globale.

# Capitolo I

## 1. Le origini del diritto dell'ambiente: “la questione ambientale”

La parola “ambiente” deriva dal latino *ambiens*, participio presente del verbo *ambire*, che significa “andare intorno, circondare”<sup>1</sup>. In ecologia si definisce ambiente l'insieme dei fattori esterni a un organismo che ne influenza la vita<sup>2</sup>. Il termine viene anche inteso, in senso più ampio, come il complesso degli elementi naturali (la flora, la fauna, il paesaggio) e delle risorse che circondano un determinato organismo e, in particolare, gli esseri umani.

L'ambiente si configura quindi, anche secondo una definizione scientifica, come un complesso attivo di elementi che si muovono in un contesto comune e che si influenzano reciprocamente. Non può essere considerato solo un insieme di fatti (gli elementi che lo compongono), ma è anche luogo di atti (le dinamiche che tra questi stessi elementi intercorrono).

Sotto il profilo giuridico, una delle maggiori difficoltà a cui si assiste è trovare una definizione unanime del termine, ma nonostante ciò, l'unanimità si trova nella “consapevolezza relativa al fatto che le misure di protezione dell'ambiente son tanto più efficaci, quanto più sono adottate su un piano transazionale”<sup>3</sup>.

La questione ambientale esige risposte bilanciate e

---

<sup>1</sup> Definizione tratta dal Dizionario Italiano Devoto Oli 2014, in [www.grandidizionari.it](http://www.grandidizionari.it).

<sup>2</sup> Definizione data dal FAI, Fondo per l'Ambiente Italiano, in [www.fondoambiente.it](http://www.fondoambiente.it).

<sup>3</sup> PORENA D., *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 46.

interdisciplinari; obbliga le varie articolazioni e le diverse discipline giuridiche a compiere uno sforzo per ricercare i principi unitari dai quali sia possibile trarre indicazioni decisive per supportare le risposte alla sfida ambientale.

“Sul concetto di ambiente si registrano incertezze nella stessa analisi scientifica, nonché difficoltà di consenso nell’individuazione delle risposte di politica economica.”<sup>4</sup> Ciò comporta che sul piano giuridico il concetto assuma una conformazione poliedrica, che si colloca in posizione trasversale rispetto a tutti i settori e le discipline che entrano in contatto con gli interessi ambientali. È per questo che, nell’analisi dello sviluppo della normativa ambientale e dei suoi risvolti globali, non si può prescindere dal considerare gli altri fattori: da quelli economici, a quelli sociali, da quelli politici a quelli scientifici e tecnologici.

Tutte le specie modificano necessariamente l’ambiente in cui si trovano: qualsiasi attività, qualsiasi comportamento umano o animale, qualsiasi intervento anche da parte degli agenti atmosferici stessi modifica l’ecosistema, che deve, quindi, adattarsi e ritrovare il proprio l’equilibrio.

Il problema sorge quando queste modifiche avvengono così rapidamente da non dare alla natura il tempo per riequilibrarsi: negli ultimi decenni, il modello di sfruttamento ambientale utilizzato e imposto principalmente dal mondo occidentale e ripreso poi dai paesi in via di sviluppo, “ha saturato la capacità della stessa di autoprotettersi e rigenerarsi, facendo così nascere il bisogno di un diritto ambientale per tutelare non solo la natura, ma l’uomo stesso

---

<sup>4</sup> GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, p.8.



che della natura fa parte”<sup>5</sup>.

Le numerose ricerche che negli ultimi tempi sono state svolte per verificare lo stato dell'ambiente, sono infatti concordi nel rilevare “come il quadro generale si presenti piuttosto allarmante e come questo stato di cose dipenda essenzialmente dai modelli di sviluppo, produzione e consumo adottati nella maggior parte dei Paesi del mondo.”<sup>6</sup>

Va accolta quindi positivamente la tendenza, che si è diffusa negli ultimi decenni, ad una maggiore presa di coscienza di quella che prende il nome di “questione ambientale”.

La questione ambientale pone interrogativi drammatici che la conoscenza scientifica e la coscienza collettiva di strati sempre più vasti dei paesi occidentali e dei paesi in via di sviluppo, esplicitano “a volte in forma di previsioni catastrofiche e grande senso di impotenza e paura, a volte con un forte senso di rabbia per le dirette responsabilità dell'uomo nelle cause dei disastri ambientali”<sup>7</sup>.

Negli ultimi tempi, la tutela ambientale è finalmente sotto i riflettori e sulle agende dei governi del mondo. Le risposte sono ancora deboli ma perlomeno il problema adesso è stato riconosciuto. Agli occhi di un neofita potrebbe sembrare che l'urgenza sia dettata da un problema contemporaneo e del tutto sconosciuto nel passato. In realtà l'attuale attenzione ai problemi ambientali è il risultato di un lungo e complesso processo sociale e scientifico durato oltre 40 anni e che ancora oggi non ha raggiunto gli obiettivi prefissati di una tutela

---

<sup>5</sup> PAGNONI G. A., BRUNO F., *Il diritto ambientale: storia e definizioni giuridiche* in [www.valutazioneambientale.net](http://www.valutazioneambientale.net).

<sup>6</sup> OSUALDELLA S., *La transnazionalità delle crisi ambientali. Le cosiddette esternalità ambientali internazionali*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>7</sup> GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit., p.7.

globale piena ed efficace.

La protezione ambientale è infatti diventata un'esigenza sempre più sentita dalla comunità internazionale, la quale "ha progressivamente riconosciuto il valore dell'ambiente naturale, preoccupandosi di stabilire linee programmatiche da seguire per garantirne la salvaguardia ed arginarne il deterioramento".<sup>8</sup>

L'analisi delle normative dei singoli Stati e dei vari testi costituzionali, i meno recenti dei quali non hanno neppure alcun riferimento diretto alla tutela ambientale (anche nella nostra costituzione, la locuzione "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" è stata introdotta soltanto nel 2001 con la riforma del titolo V all'art. 117, comma 2, lett. s), ha mostrato tutte le lacune e i limiti delle stesse. Si è constatata difatti l'insufficienza delle misure ambientali *end-of-pipe* (misure che intervengono a posteriori) e la necessità di intervenire a monte, "nella consapevolezza che qualcosa dovesse cambiare nel rapporto uomo-ambiente e che fosse necessario definire, anche a livello mondiale, una politica ambientale ed una regolamentazione giuridica ad essa ispirata".<sup>9</sup>

Ciò ha indotto gli Stati a stipulare convenzioni multilaterali, regionali, bilaterali ed a predisporre strumenti volti a proteggere l'ambiente in ogni sua forma. Così, a partire dagli anni '70, la tutela ambientale ha via via assunto un peso maggiore nella considerazione della comunità internazionale che ha cominciato a guardare ad essa come ad una vera e propria questione globale.

Tuttavia per tutti gli anni '80, l'approccio all'ambiente ha avuto

---

<sup>8</sup> ANTICHI F., *Origini ed evoluzione del diritto internazionale ambientale. Verso una governance globale dell'ambiente*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>9</sup> *Ibidem*.