

## DA RIO (1992) A RIO+20 (2012): LE CONFERENZE MONDIALI SU AMBIENTE E SVILUPPO



Foto World Congress, Rio de Janeiro, june 2012

di **Giovanni Cordini**, *Professore ordinario di diritto dell'ambiente e di diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Pavia e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, componente del Consiglio Scientifico di Fare Ambiente*

Nel giugno 2012 a Rio de Janeiro in Brasile si è svolta, a distanza di venti anni dalla precedente, la Conferenza Mondiale su Ambiente e Sviluppo denominata RIO+20. L'incontro planetario di Rio de Janeiro del 1992 venne designato anch'esso come "conferenza sull'ambiente e lo sviluppo". Questa difficile relazione, in effetti, mi sembra il vero e proprio nodo gordiano delle ultime tre conferenze mondiali (Rio 1992, Johannesburg 2002 e Rio+20 del giugno 2012). Ritengo che sia stato opportuno attribuire una priorità alla decisiva questione della sostenibilità ambientale dato che i governi

presenti a Rio, nel mese di giugno 2012, erano ben consapevoli dell'esigenza di considerare il complicato intreccio prospettato dalla relazione tra sviluppo e tutela dell'ambiente per la formulazione stessa delle questioni da sottoporre all'esame della conferenza. Venti anni fa gli osservatori più attenti avevano bene rilevato come la novità di maggior consistenza emersa dai lavori della conferenza di Rio fosse proprio l'impulso per l'evoluzione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. La questione è stata affrontata nelle disposizioni di principio della dichiarazione finale del 1992 dove si affermava che «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni future» (Principio terzo). La tutela dell'ambiente «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile» e ad una «migliore qualità della vita» avrebbe dovuto costituire «parte integrante del processo di sviluppo» e non doveva essere considerata separatamente da questo. (Principio quarto). Per lo stesso fine gli Stati erano invitati «a ridurre ed eliminare i modi di produzione e consumo insostenibili e promuovere politiche demografiche adeguate». (Principio ottavo). La cooperazione tra gli Stati, poi, avrebbe dovuto contribuire a rafforzare «le capacità istituzionali endogene per lo sviluppo sostenibile, migliorando la comprensione scientifica mediante scambi di conoscenze». (Principio 9). Questa premessa mi consente di rilevare come gli ordinamenti interni, dopo Rio, abbiano potuto riprendere, a volte senza alcuna elaborazione originale, l'impianto concettuale e le stesse formule semantiche tradotte nel documento finale di quell'incontro planetario. Nel 1992 il documento finale di Rio non trascurava di considerare i mezzi per realizzare gli obiettivi indicati nelle disposizioni di principio: si segnalano la cooperazione tra gli Stati, con particolare riferimento al rapporto tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, l'adozione di norme internazionali e il rafforzamento delle prassi favorevoli alla radicazione del concetto di sviluppo sostenibile nei processi decisionali statali e regionali. Si trattava, in larga parte, di utilizzare, secondo gli scopi tracciati dalla conferenza, sia alcuni dei tradizionali canali della cooperazione internazionale in materia ambientale sia l'assetto decentrato delle competenze facendo specifico riferimento ai poteri locali e al rafforzamento della loro capacità d'intervento sui temi ambientali.

Nei documenti conclusivi della conferenza mondiale di Johannesburg (2002) venne ribadita l'importanza di alcune regole che, sebbene poste anche in precedenti occasioni o determinate in altri contesti, non rappresentavano ancora un orientamento accolto dai legislatori nazionali:

a) lo sviluppo dei criteri volti alla "prevenzione" del degrado ambientale e l'applicazione diffusa del "metodo precauzionale" inteso come regola per l'adozione di misure dirette a contrastare i rischi di danni gravi ed irreversibili, senza attendere la prova scientifica "certa" quando sono ragionevoli e fondati gli indizi che denunciano un pericolo ambientale rilevante. In questo caso il legislatore e l'autorità pubblica preposta alla salvaguardia del bene collettivo assumono una diretta responsabilità e adottano le misure necessarie legittimate dal principio "precauzionale";

b) la promozione dell'internalizzazione dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici e finanziari per sostenere e promuovere la difesa dell'ambiente, considerando che, in via di principio, l'inquinatore dovrebbe sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo conto dell'interesse pubblico e senza distorcere il commercio internazionale e gli investimenti;

c) la valutazione d'impatto ambientale non solo delle attività suscettibili di avere effetti rilevanti sull'ambiente ma anche di piani e programmi che hanno un'incidenza "strategica" sull'ambiente;

d) la notifica tempestiva agli altri Stati delle catastrofi naturali e di ogni altra situazione di emergenza suscettibile di produrre effetti nocivi improvvisi sull'ambiente, anche allo scopo di consentire alla comunità internazionale di aiutare gli Stati colpiti.

Talune di queste indicazioni, tuttavia, contengono fattori di possibile contraddizione. Il metodo precauzionale, se rigidamente applicato, può confliggere con la graduazione e la compatibilità tra sviluppo e ambiente. La regola "chi inquina paga" non è mai stata chiaramente determinata, dando corso ad almeno due indirizzi. Quello inteso a sostenere l'uso di strumenti economici e quello diretto a configurare, con rigore, le ipotesi di responsabilità per danno ambientale, applicando misure risarcitorie a carico dell'inquinatore. Il richiamo dell'interesse pubblico è così generico da contemplare un'ampia serie di riserve, mentre il vincolo derivante dal commercio internazionale, in concreto, può risultare dominante così da annullare gli effetti delle misure di salvaguardia. Questa preoccupazione è particolarmente significativa nel mercato comune europeo dove le regole della libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi sono state poste a fondamento del patto istitutivo. Da ultimo, si deve osservare che l'efficacia delle misure raccomandate dipende, quasi esclusivamente, dall'attuazione che deve essere garantita dalle competenti autorità nazionali. L'incerta interpretazione delle eccezioni, delle deroghe, dei limiti e dei parametri indicati allo scopo di determinare, in concreto, la compatibilità ambientale dello sviluppo induce a manifestare cautela nel giudizio relativo all'efficacia dei metodi proposti, in termini così generici e talora ambigui, nei documenti internazionali. La conferenza mondiale Rio+20, al momento dell'annuncio, aveva suscitato diverse aspettative. In termini generali si poneva la questione fondamentale della sostenibilità, da intendersi come criterio in base al quale determinare e valutare le politiche economiche. In tal senso era opportuno decidere quali parametri ambientali potevano essere presi in considerazione ai fini della stessa determinazione del PIL su cui misurare la crescita dei diversi Paesi. In secondo luogo riusciva necessario tracciare un percorso che potesse consentire di riprendere le fila di un dialogo ambientale, troppe volte interrotto, tra Paesi sviluppati e Paesi del Terzo Mondo.

A Rio+20, nel giugno 2012, i riflettori globali sono stati utilizzati per mettere in luce le condizioni ambientali nelle quali si trovano i diversi continenti e i singoli Stati e le difficoltà di dialogo che emergono a livello planetario, senza fornire delle risposte adeguate e convincenti. Soluzioni, limiti e strumenti non sono stati condivisi da tutti

coloro che hanno preso parte al confronto internazionale (in particolare i rappresentanti dei pubblici poteri) per cui questi incontri mondiali finiscono per essere percepiti come delle vetrine illusorie, costose e poco utili. La crisi economica internazionale, poi, ha fatto da lugubre sfondo alla Conferenza. I complessi e articolati documenti prodotti dal Vertice del 2012 ripetono formule ridondanti e ripetitive. Tanto più i testi risultano articolati e lunghi (come i ben 283 punti della dichiarazione conclusiva "*The future we want* – Il futuro che vogliamo"), tanto più le indicazioni operative riescono evanescenti e nebulose, mentre la sostanza è priva di consistenza, soprattutto in termini d'impegni rigorosi e di risorse adeguate. Il programma ambientale delle Nazioni Unite non è stato trasformato in un organismo permanente (Agenzia Ambientale) che prefigurasse, almeno in questo ambito di competenze, gli indirizzi per una riforma del sistema delle Nazioni Unite. Poco o niente si dice in tema di contrasto verso le sempre più diffuse forme di criminalità ambientale multinazionale. L'esigenza di una riforma della giustizia ambientale (segnalata da parte di quanti, in sede scientifica, hanno proposto l'istituzione di un Tribunale Internazionale per l'Ambiente) non è stata posta nemmeno all'ordine del giorno dei lavori. In particolare, non sono stati individuati i punti di raccordo con le altre iniziative delle Nazioni Unite in tema di alimentazione, cooperazione e sviluppo, dando corso all'integrazione degli strumenti, delle risorse e dei progetti. Nei ponderosi quanto inconcludenti documenti del 2012 i punti salienti della dichiarazione finale di Rio 1992 sono stati semplicemente ribaditi senza svolgimenti adeguati e senza garantire strumenti e risorse per la loro effettiva applicazione. Le numerose occasioni di dibattito, fino ad oggi, non hanno consentito di ridurre le distanze che separano i Paesi più poveri da quelli che, con qualche semplificazione di troppo, vengono classificati come Paesi ricchi. Nel frattempo la condizione di taluni Stati è mutata ed oggi si utilizza l'acronimo BRIC (Brasile, Russia, India, Cina) per indicare un gruppo di paesi in forte crescita. Per contro lo stesso raffronto dei dati consente di accertare che molti Stati in Africa, in Asia e nelle Americhe sono condannati sempre più al degrado e alla miseria. In troppi Paesi le popolazioni versano ancora in condizioni ambientali e umane che offendono la dignità dell'uomo. Per contro, alcuni Stati avanzano al prezzo di gravi contraddizioni sul piano della democrazia e dei diritti, di un insostenibile degrado dell'ambiente e di un intollerabile spreco di risorse naturali. Rio+20, purtroppo, mette in luce tutte le debolezze dell'attuale contesto internazionale dove le diagnosi sembrano lucide ma le terapie non sono condivise e le poche soluzioni concordate appaiono deboli e prive di lungimiranza.