

Diritto ambientale latino-americano ed europeo. Problemi di cooperazione economico-politica e integrazione giuridica

ELIO FAMELI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Questione ambientale, Diritto dell'ambiente e diritto all'ambiente. – 3. L'evoluzione della politica ambientale nell'America Latina. – 4. Politica ambientale e sviluppo economico nei rapporti tra America Latina e Paesi industrializzati. – 5. La legislazione ambientale nell'America Latina; 5.1. La valutazione d'impatto ambientale; 5.2. La legittimazione processuale per i danni all'ambiente. – 6. La cooperazione economica e politica della Comunità Europea con l'America Latina in materia di protezione dell'ambiente e delle risorse naturali. – 7. La questione ambientale e l'integrazione giuridica tra la Comunità Europea e l'America Latina: verso un Diritto comune dell'ambiente. – 8. Conclusione.

1. INTRODUZIONE

In tutti i Paesi del mondo la gravità del degrado ambientale ha fatto sorgere la coscienza dell'assoluta priorità di difendere la natura contro l'uomo che, paradossalmente – com'è stato osservato¹ –, è l'unico «predatore» dell'ambiente in cui vive e delle risorse naturali da cui dipende. Di fronte ai danni incalcolabili – e spesso irrimediabili – prodotti alla stessa qualità della vita quotidiana dall'esplosione industriale, dallo sfruttamento intensivo del suolo e dalle varie forme d'inquinamento (della terra, delle città come delle campagne, dell'atmosfera, dello spazio extra-

¹ Si veda S. RAMOS, *Questão ambiental e a transformação do direito*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, CEISAL (CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, «Ensayos III», vol. I, Sassari, 1993, p. 19.

atmosferico, dei mari e degli oceani), l'esigenza della tutela dei beni naturali s'è andata gradualmente affermando prima come riscoperta di principi universali da parte d'isolati e coraggiosi paladini preoccupati per i destini del mondo, poi come oggetto dell'attività d'organizzazione e coordinamento delle associazioni ambientaliste, impegnate nella realizzazione effettiva di quegli stessi principi, unanimemente accolti dagli uomini ma generalmente violati dalla maggioranza di loro.

Solo per ultima, in quasi tutti i Paesi, è sopravvenuta la reazione dell'ordinamento giuridico, che però quasi ovunque, almeno all'inizio, s'è posto in maniera inadeguata di fronte alle nuove esigenze sorte dalla questione ambientale: per antica tradizione, infatti, tanto il Diritto sostanziale che quello processuale si presentavano attestati su concetti e istituti (come quello della proprietà privata, intesa come diritto all'uso esclusivo dei beni) che riflettevano abitudini e stili di vita basati su uno sfruttamento incondizionato delle risorse e dei beni naturali.

2. QUESTIONE AMBIENTALE, DIRITTO DELL'AMBIENTE E DIRITTO ALL'AMBIENTE

Sebbene la problematica della protezione ambientale sia particolarmente ampia, comprendendo al suo interno problemi d'ecologia politica, etica ambientale, scienze sociali ed economiche, è ormai generalmente riconosciuta la necessità d'affrontarla organicamente per mezzo del Diritto, al fine di predisporre gli strumenti più adeguati per ristabilire e proteggere il complesso equilibrio ecologico mondiale. Seguendo le idee espresse nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e, successivamente, nella Carta di Parigi, sottoscritta dai 34 Paesi membri della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea svoltasi il 21 novembre 1990, il diritto alla tutela dell'ambiente e all'uso efficiente delle risorse naturali è stato inserito tra i diritti fondamentali dell'uomo, allo stesso livello dei classici principi di libertà. Inoltre, in una Dichiarazione firmata nel Consiglio Europeo svoltosi a Dublino il 29 giugno 1990 i Capi di Stato e di Governo della CEE avevano precedentemente riconosciuto, di fronte agli stessi cittadini della Comunità come di fronte al mondo intero, le loro particolari responsabilità rispetto all'ambiente.

Questa nuova branca del Diritto, denominata appunto «Diritto ambientale», rientra nel Diritto pubblico, in quanto attiene a interessi collettivi prevalenti; in essa dovrebbero trovare adeguata risposta i numerosi

problemi derivanti dalla stretta interconnessione tra i profondi mutamenti sociali cui stiamo assistendo soprattutto in questo scorcio della fine del millennio e le gravissime – e spesso irreparabili – conseguenze che da essi conseguono per l'ambiente.

In tutti i Paesi del mondo la funzione principale della legislazione in materia di tutela ambientale dovrebbe essere di tipo preventivo, posto che – com'è stato da più parti rilevato² – in questo settore gli effetti psicologici della sanzione appaiono molto affievoliti, soprattutto per il fatto che per i trasgressori delle normative ambientali risulta solitamente più conveniente pagare una pena pecuniaria piuttosto che cessare dalle attività illegali intraprese.

In ordine al perseguimento dei suoi obiettivi il Diritto ambientale utilizza una serie di tecniche giuridiche sviluppate in altri settori dell'ordinamento. Al loro interno possono distinguersi provvedimenti di carattere preventivo, repressivo, dissuasorio e compensatorio. I primi attengono alla determinazione di *standard*, all'omologazione di prodotti, all'individuazione di livelli tecnologici prestabiliti e al controllo d'iniziativa pubbliche. Nella seconda categoria rientrano, invece, le sanzioni amministrative e quelle penali (sono sanzioni amministrative non solo le multe, ma anche la sospensione d'attività o la chiusura definitiva d'installazioni). Le sanzioni penali consistono nell'irrogazione di pene pecuniarie o nella privazione o limitazione della libertà e possono derivare direttamente dalle disposizioni relative ai reati ecologici previsti nel Codice penale ovvero essere esplicitamente comminate dalle leggi am-

² Tra i numerosi autori che hanno scritto su questo tema possono qui solo indicativamente citarsi: G. CORDINI, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Padova, CEDAM, 1995, pp. 22 ss.; M. RAMÓN MARTÍN, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium S.A., 1991, p. 91 (e la bibliografia ivi citata); B. KUNICKA-MICHALSKA, *Transformaciones del derecho protector del medio ambiente, particularmente en América Latina*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, CEISAL (CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, «Ensayos III», vol. I, Sassari, 1993, pp. 37 ss. Per un collegamento tra caratteristiche della legislazione ambientale e possibilità applicative delle tecniche informatiche si vedano: M. GUTTIERES, *Informatica e Diritto ambientale: campi di applicazione e prospettive*, relazione presentata al IV Congresso internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione italiana sul tema «Informatica e regolamentazioni giuridiche», Roma, 16-21 maggio 1988, Sess. VI, n. 12, pp. 4 ss.; A. POSTIGLIONE, *L'Informatica giuridico-ambientale in Italia: realizzazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 59 ss.

bientali speciali o dalle norme che puniscono comportamenti contrari a beni giuridici.

I provvedimenti di carattere dissuasorio, come l'arbitrato con fini non fiscali o il principio che impone l'obbligo di pagare a carico di chi produce inquinamento (in base al principio *«polluter pays»*), possono essere utilizzati anche a livello sovranazionale, in ipotesi come quelle della violazione degli accordi internazionali di libero commercio o del trattamento discriminatorio nei confronti di Paesi in via di sviluppo.

Le misure compensatorie, infine, possono a loro volta essere di due tipi, avendo carattere preventivo o natura riparatoria. Al riguardo possono citarsi il Convegno di Ginevra del 1969, relativo ai danni conseguenti all'inquinamento del mare, l'Accordo internazionale per la costituzione d'un Fondo di compensazione per i danni provocati dalla dispersione di petrolio nel mare (1971), nonché la Convenzione di Parigi e l'Accordo di Bruxelles (rispettivamente del 1960 e del 1963), riguardanti i rischi nucleari. Misure orientate alla prevenzione sono, ad esempio, i trattamenti fiscali favorevoli per le imprese che adottino dispositivi antinquinamento. Possono, invece, configurarsi come strumenti economici e fiscali di carattere riparatorio le tasse e le imposte destinate all'ambiente, gli accordi industriali, certi sistemi di cauzione a rimborso e gli aiuti finanziari. L'impiego di tali misure è stato approvato dai Ministri dell'ambiente della CEE nella riunione informale del 21 aprile 1990, mentre il Consiglio d'Europa, d'accordo col Comitato economico e sociale, nella sua Dichiarazione del 26 giugno 1990 ha richiamato opportunamente l'attenzione sul fatto che il livello di protezione dell'ambiente dev'essere integrato da provvedimenti economici e sociali.

Con l'espressione «Diritto ambientale» o «Diritto dell'ambiente» o «Diritto ecologico» si suole pertanto indicare un nuovo settore del Diritto, creato dalla dottrina giuridica. In molti Paesi non esistono leggi speciali o Codici ambientali, come raccolte normative autonome e separate riguardanti tutto il complesso dei problemi attinenti all'ambiente; di solito le norme sulla materia sono sparse in numerose leggi. Le disposizioni che si pongono come obiettivo la tutela ambientale attengono in realtà a varie discipline tradizionali come il Diritto costituzionale, il Diritto amministrativo, il Diritto civile, il Diritto penale, quello fiscale e quello internazionale. In alcuni Paesi dell'America Latina, come la Colombia, il Venezuela, il Messico e il Perù, sono state emanate leggi di ca-

rattere generale sulla materia, anche se problemi specifici sono stati poi affrontati in apposite normative.

Indipendentemente dalla possibilità e dall'opportunità di creare veri e propri Codici ambientali, che raccolgano in maniera completa e sistematica tutte le norme attinenti alla vasta e complessa materia, rimane comunque indiscusso il ruolo centrale del Diritto in ordine alla realizzazione d'una disciplina organica e, quindi, efficace e coordinata. Nella Dichiarazione di Limoges del 1990, adottata dai rappresentanti delle più importanti associazioni ambientaliste del mondo, è stato opportunamente rilevato come, relativamente alla protezione ambientale, il Diritto si ponga non come una semplice appendice delle politiche governative, bensì come lo strumento privilegiato d'intervento, sul piano sia nazionale che internazionale, al fine d'assicurare la sopravvivenza stessa del pianeta, nell'interesse non solo delle presenti ma anche delle future generazioni.

Dalla Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sulla tutela dell'ambiente, svoltasi a Stoccolma nel giugno del 1972, il diritto alla vita in un ambiente che permetta di vivere dignitosamente è stato riconosciuto come uno dei principali diritti dell'uomo: l'ambiente, insieme con tutte le risorse naturali del pianeta, è stato dichiarato eredità comune dell'intera umanità (*«common heritage of humankind»*).

In particolare, però, il diritto all'ambiente è stato definito come un «diritto della terza generazione». Il concetto di «diritti della terza generazione» — o «nuovi diritti umani» o «diritti umani di solidarietà» — è stato elaborato da Karel Vasak all'inizio degli anni Settanta³ e, passando attraverso successive rielaborazioni, è stato via via recepito in diversi atti internazionali, come la Carta africana dei diritti umani e le risoluzioni della Commissione dei diritti umani, del Consiglio economico e sociale e dell'Assemblea generale dell'ONU. La versione più recente dei «diritti della terza generazione» comprende cinque categorie di diritti: il diritto allo sviluppo, il diritto alla pace, il diritto all'ambiente, il diritto alla proprietà del patrimonio comune dell'umanità e il diritto agli aiuti umanitari.

³ Si veda K. VASAK, *Les différentes catégories de droits de l'homme*, in A. LAPEYRE, F. DE TINGUY, K. VASAK, *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990.

3. L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AMBIENTALE NELL'AMERICA LATINA

Dalla fine degli anni Settanta nell'America Latina hanno avuto luogo profonde trasformazioni; la crisi socioeconomica ha prodotto, infatti, conseguenze molto negative tanto sulla politica ecologica, che nella legislazione ambientale di questi Paesi. Purtroppo, l'urgenza delle questioni economiche e i corrispondenti tagli di bilancio hanno finito col relegare in secondo piano i problemi e il ruolo stesso della politica ambientale. Nella revisione critica che ne è seguita, oggetto d'analisi è stata soprattutto l'efficacia delle normative esistenti sulla materia. Tra le cause che ostacolano o impediscono una loro adeguata applicazione sono state rilevate – oltre alle deficienze strutturali dei sistemi normativi, alla carenza di risorse umane e finanziarie e alle limitazioni dell'apparato amministrativo e burocratico – l'inesistenza d'una adeguata coscienza ambientale nei cittadini e d'un efficace regime sanzionatorio nei diversi ordinamenti giuridici nazionali. Occorre però tener presente anche la mancanza d'una moderna concezione giuridica dell'ambiente, come pure la frequente inefficienza dei sistemi giudiziari e l'inadeguatezza degli strumenti normativi predisposti rispetto alla gravità e complessità dei fenomeni su cui si vorrebbe incidere.

Purtroppo, in quasi tutti i Paesi la legislazione ambientale, in conformità con la struttura delle leggi amministrative preesistenti, ha finito col configurarsi come una normativa di tipo essenzialmente repressivo, come un Diritto sanzionatorio delle condotte individuali che violano proibizioni amministrative; il legislatore s'è limitato a fissare un insieme di proibizioni volte a tutelare l'ambiente, senza introdurre quegli strumenti preventivi e propositivi che invece dovrebbero prevalere, armonizzandosi con la normativa generale adottata per la promozione e gestione dello sviluppo nazionale.

Con la crisi degli anni Ottanta termina nell'America Latina un periodo di grandi cambiamenti, contrassegnati da un grave deterioramento sociale e ambientale. Trascurando in questa sede di considerare le perniciose conseguenze dei conflitti bellici, a livello generale, tra i problemi più gravi della crisi ambientale possono citarsi: il deterioramento della fascia d'ozono, le modificazioni climatiche e i loro effetti sulle comunità e sulle attività agricole, la deforestazione e il disboscamento, la contaminazione dei mari, l'erosione delle coste e il danneggiamento degli ecosistemi costieri, la diffusione incontrollata di prodotti chimici e la riduzione della

biodiversità, lo scadimento della qualità della vita nelle città e nelle campagne e la proliferazione degli impianti nucleari.

Quanto al problema specifico del c.d. «effetto serra», l'opinione pubblica e i governi dell'America Latina hanno preso coscienza della sua gravità, ma non tutti i Paesi hanno poi adottato procedure adeguate. Negli anni Ottanta sono state avviate anche le prime iniziative di cooperazione internazionale per la difesa della fascia d'ozono. La Convenzione intergovernativa di Vienna, entrata in vigore nel 1988, fu sottoscritta, oltre che dai Paesi della CEE, anche da molti altri Paesi tra cui l'Argentina, il Cile, il Guatemala, il Messico, il Panama, il Perù, l'Uruguay e il Venezuela. Relativamente alle sostanze che danneggiano la fascia d'ozono, l'Argentina, il Cile, il Messico, il Panama e il Venezuela hanno firmato anche il Protocollo di Montreal, approvato nel settembre del 1987 da 24 Stati della CEE. Nella Conferenza di Helsinki del 1989 si stabilì, inoltre, di concedere agevolazioni ai Paesi in via di sviluppo in ordine all'adempimento degli obblighi derivanti dal citato Protocollo.

Tra le cause della crisi possono distinguersi fattori interni (come il debito pubblico accumulato, la concentrazione dei redditi, i ritardi sociali, le distorsioni economiche e i problemi politici e culturali) ed esterni (come lo sfavorevole inserimento nel mercato mondiale e l'incidenza dell'attuale congiuntura internazionale, l'indebitamento incontrollato e il deterioramento degli scambi commerciali). L'ambiente costituisce comunque oggetto prioritario per la cooperazione e i processi d'integrazione tra i Paesi latinoamericani.

Verso la fine degli anni Ottanta, nei Paesi dell'America Latina s'avverte un sempre maggiore interessamento nei confronti della questione ambientale, che prende poi decisamente l'avvio coi primi anni Novanta. Vengono creati nuovi strumenti di protezione dell'ambiente, s'istituiscono appositi organismi amministrativi con specifiche funzioni in questo campo, sorgono numerosi movimenti ecologisti; nello stesso tempo si cerca di modificare e adeguare le leggi ambientali esistenti e si predispongono progetti per la realizzazione di specifiche regolamentazioni giuridiche.

In questa fase i problemi dell'ambiente diventano, oltre che oggetto di Conferenze e Congressi a livello sia nazionale che internazionale, argomento principale e costante punto di riferimento negli accordi di cooperazione tra i Paesi dell'America Latina e quelli appartenenti alle altre aree geografiche. Proprio per il carattere non solo locale ma sovente tan-

sfrontaliero o addirittura planetario di molte tra le questioni connesse con la tutela ambientale, sempre più pressantemente viene avvertita l'esigenza d'armonizzare le diverse legislazioni nazionali, approfondendo l'analisi comparativa dei rispettivi ordinamenti. In questa prospettiva, ad esempio, nel dicembre del 1989 si svolse a Bogotá la riunione d'un Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale tra la Comunità Europea e i Paesi del Gruppo Andino in materia di protezione delle risorse naturali⁴.

Nel documento approvato nel marzo del 1991 a conclusione della riunione preparatoria della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo — documento conosciuto sotto il nome di *Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo* —, come problematiche ambientali d'importanza fondamentale per i Paesi dell'America Latina e del Caribe sono state individuate: la protezione dell'atmosfera e le modificazioni del clima; la protezione e il riequilibrio delle risorse terrestri (con particolare riferimento ai boschi e alla degradazione del suolo: acidificazione, erosione e salinificazione); la tutela degli oceani, dei mari e delle zone costiere; i rapporti tra biodiversità e biotecnologia; le relazioni tra ambiente e sviluppo urbano e la lotta alla povertà negli stanziamenti umani; la protezione della qualità dell'acqua potabile; infine, la gestione dei rifiuti, soprattutto tossici e pericolosi.

4. POLITICA AMBIENTALE E SVILUPPO ECONOMICO NEI RAPPORTI TRA AMERICA LATINA E PAESI INDUSTRIALIZZATI

A livello internazionale è stato opportunamente osservato, a fronte dei vastissimi e irreparabili disastri ecologici prodotti sul territorio di Paesi ad alto sviluppo tecnologico (come l'Inghilterra, gli Stati Uniti, la Germania e il Giappone), che le raccomandazioni rivolte all'America Latina in merito alla necessità di conservare, per il mantenimento dell'equilibrio ecologico mondiale, l'integrità della foresta amazzonica e delle popolazioni indigene, come anche dei fiumi e delle paludi, dovrebbero comunque tener conto dell'opera finora svolta a tutela di quei beni

⁴ Sull'incontro citato nel testo si veda IRELA - Istituto per le Relazioni tra l'Europa e l'America Latina (a cura di), *Cooperación internacional entre la Comunidad Europea y los Países del Grupo Andino en materia de medio ambiente y recursos naturales*, Informe de Conferencia No. 10/89.

d'incommensurabile valore naturale; proprio in ordine all'esigenza del mantenimento dell'equilibrio ecologico mondiale, i Paesi che non sono riusciti a conservare il loro patrimonio ambientale dovrebbero almeno adoprarsi per consentire agli altri d'usufruire delle condizioni economiche necessarie per riuscire a farlo⁵.

È necessario evitare che si diffonda anche nei Paesi in via di sviluppo quella folia di distruzione che ha indotto i Paesi industrializzati a compromettere il loro patrimonio naturale; in questo senso s'è proposto che ai Paesi in via di sviluppo venga comunque riservato un trattamento favorevole negli accordi economici e commerciali, che a essi si destinino congrue risorse economiche per il pagamento delle merci e delle materie prime esportate e che vengano elaborate soluzioni adeguate ai gravissimi problemi del loro indebitamento estero.

Il riconoscimento dell'insostenibilità del modello di sviluppo che ha prodotto gli stili di vita del mondo industrializzato si basa certamente sull'inevitabile constatazione dell'alto grado d'inquinamento e degli immani disastri ecologici prodottisi nelle civiltà industrializzate, ma può purtroppo essere esteso anche alla triste realtà sociale contemporanea delle popolazioni povere dei Paesi in via di sviluppo; si tratta, in effetti, delle due facce d'uno stesso fenomeno complesso. I principali problemi dei Paesi latinoamericani si ricollegano, infatti, allo stato di gravissima povertà che affligge la maggior parte delle loro popolazioni, e ciò a causa sia dell'indebitamento con gli Stati stranieri, che della forte ingiustizia che caratterizza la distribuzione interna del reddito tra le diverse classi sociali.

Com'è stato opportunamente osservato⁶, inevitabilmente chi versa in uno stato d'assoluta indigenza non può avere una chiara coscienza del contesto socioculturale in cui vive, né può pretendersi, da parte di chi non vede in alcun modo riconosciuti i propri diritti ed è quotidianamente costretto a lottare per il soddisfacimento di bisogni elementari, che utilizzi le risorse naturali in modo appropriato e rispettoso delle esigenze dell'ambiente («*Não se pode exigir sensatez de um homem faminto. Muito menos da multidão faminta*»⁷).

⁵ Si veda S. RAMOS, *Questão ambiental e a transformação do direito*, op. cit., p. 29.

⁶ S. RAMOS, op. cit., pp. 31 ss.

⁷ S. RAMOS, op. cit., p. 31.

In Brasile, ad esempio, soprattutto nella zona settentrionale del Paese, gli *indios* dell'Amazzonia vivevano da sempre delle risorse naturali della regione, senza svolgere alcuna attività di coltivazione della terra; verso la metà del secolo, però, a causa della crescita demografica e del succedersi di periodi sempre più frequenti di siccità, il delicato equilibrio ecologico preesistente ha cominciato a incrinarsi irrimediabilmente, fino al punto di rendere drammatiche le condizioni di vita di queste popolazioni.

Le ragioni profonde della grave situazione in cui versa gran parte della popolazione dell'America Latina sono da ricercare — oltre che nell'indebitamento con l'estero, trasformatosi in una sorta di colonialismo finanziario — nell'abbassamento di valore, sul mercato internazionale, dei prodotti esportati dai Paesi poveri. In questi ultimi decenni le speculazioni massicciamente condotte dai grandi centri economici mondiali hanno indotto una continua discesa del prezzo pagato non solo per le materie prime, ma anche per i prodotti del suolo; ciò ha comportato il formarsi di legioni di poveri che si sono trasferiti nelle zone paludose degli Stati settentrionali del Paese o sono andati ad affollare le *favelas* delle grandi metropoli, come San Paolo e Rio de Janeiro, innescando nuovi meccanismi di degrado ambientale e determinando intollerabili condizioni di vita per milioni di persone, generalmente costrette a vegetare in abituri fatiscenti e malsani.

Questa forma di degrado ambientale può essere senz'altro considerata come la più dolorosa: essa, infatti, colpisce direttamente la qualità della vita, l'uomo stesso, come principale protagonista nella scena del mondo e insostituibile punto di riferimento nella conservazione e nella difesa della natura. Com'è noto, purtroppo nelle grandi città queste popolazioni, allontanatesi dalle campagne e dalla vita rurale, si dissipano nella prostituzione e nella violenza, consumando crimini d'ogni specie e spesso dilaniandosi in lotte intestine per l'accaparramento degli illeciti profitti conseguiti. Milioni di persone vivono così nell'assoluta inosservanza delle più elementari norme igieniche e sanitarie, producendo ingenti quantità di rifiuti incontrollati, inquinando in permanenza le acque e determinando inevitabilmente le condizioni per la diffusione di gravi malattie; a loro volta, poi, i giovani, sovente abbandonati nelle strade, diventano facili vittime della violenza e dello sfruttamento, venendosi in tal modo a perpetuare uno dei più funesti spettacoli dell'umanità.

Com'è stato giustamente affermato⁸, non può pretendersi, da queste moltitudini di disperati, che apprendano una qualche forma di pianificazione familiare, che rispettino la flora e la fauna delle regioni da loro abitate o che evitino d'inquinare i fiumi; a chi ogni giorno lotta per sopravvivere non si può chiedere – senza scendere a compromessi sui valori di civiltà del mondo moderno – di rispettare le specie animali in estinzione!

La causa principale del grave squilibrio ecologico dei Paesi latino-americani risiede nella realtà sociale contemporanea. Non sembra pertanto possibile aspirare a un effettivo miglioramento delle condizioni ambientali dell'intero pianeta senza intervenire concretamente in aiuto della situazione economica dei Paesi in via di sviluppo, cercando di sottrarre le loro popolazioni al degrado in cui si trovano e fornendo loro condizioni di vita più umane. L'unico mezzo per reintegrare queste popolazioni nella vita civile consiste nell'attivazione d'un equilibrato mercato del lavoro, che a sua volta, però, può essere assicurato soltanto da uno sviluppo basato sulla giusta valutazione dei prodotti e delle materie prime da loro esportate.

La via del risanamento e del riequilibrio ecologico mondiale passa attraverso il sostegno allo sviluppo: fino a quando risulterà più conveniente devastare intere foreste invece d'attendere a un'agricoltura razionale non sarà possibile pensare in termini concreti al rinnovamento delle politiche ambientali. Le speculazioni al ribasso, nelle borse di Londra o di New York, sui prezzi dei minerali o dei prodotti agricoli, da un lato costringono a uno sfruttamento intensivo e sconsiderato delle risorse naturali, dall'altro producono disoccupazione, fame, criminalità, ma anche forme sempre nuove e diverse di danni all'ambiente: «*Ninguém pode discutir seriamente a questão ambiental sem a consciência dessa realidade*»⁹.

L'urgenza d'intervenire a favore del cosiddetto «*desenvolvimento sustentado*» dei Paesi latino-americani discende però anche dalla consapevolezza dell'impossibilità, per le popolazioni povere, d'adeguarsi effettivamente all'ordine giuridico, non tanto per i reati che la situazione in cui versano può indurle a commettere, quanto per la stessa intrinseca inadeguatezza del modello dello Stato di diritto in ordine a una loro efficace disciplina. Superata la crisi degli anni Ottanta, sarà possibile avviare

⁸ Si veda S. RAMOS, op. cit., pp. 32 ss.

⁹ Si veda S. RAMOS, op. cit., p. 34.

un'efficace politica di tutela ambientale nell'America Latina solo se la situazione economica interna potrà avviarsi verso uno stabile miglioramento, che consenta ai governi di rimediare ai gravi dissesti derivanti alle finanze pubbliche dai pesanti indebitamenti con l'estero, destinando all'ambiente risorse finanziarie via via più adeguate.

Infine, si ricorda qui solo incidentalmente che un altro grave problema ambientale cui politici e governanti dovranno trovare adeguata soluzione è rappresentato dal trasferimento nell'America Latina dei rifiuti pericolosi prodotti dai Paesi industrializzati.

5. LA LEGISLAZIONE AMBIENTALE NELL'AMERICA LATINA

Per quanto riguarda la legislazione ambientale dei Paesi dell'America Latina, sullo sfondo del generale problema dell'effettività delle specifiche normative emanate, può osservarsi una notevole varietà di situazioni con riferimento ai diversi livelli di sviluppo conseguito.

Così in Argentina non esiste ancora una legge generale nazionale sulla protezione dell'ambiente, anche se si sta lavorando al progetto per la realizzazione d'un Codice ambientale e sono già da tempo in vigore numerose leggi di tutela ambientale, a livello sia nazionale che provinciale e municipale.

Per quanto attiene invece al Brasile norme importanti sulla materia sono contenute nella Costituzione, ma esiste anche una *Legge sulla Politica Nacional del Medio Ambiente* e sono in vigore numerose leggi relative alle acque (*Código de Aguas*), alle foreste (*Código Florestal*), alla caccia e alla pesca (*Código de Caça e Código de Pesca*), nonché alle aree protette (*Ley sobre las Areas de Protección Ambiental*). La Costituzione promulgata il 5 ottobre 1988 contiene disposizioni molto avanzate in tema di tutela ambientale. In base all'art. 225 ogni cittadino ha diritto a un ambiente ecologicamente equilibrato, mentre spetta al potere pubblico e alla collettività difenderlo e preservarlo nell'interesse non solo delle presenti ma anche delle future generazioni. In particolare, grava sul potere pubblico il dovere di preservare e ristabilire gli equilibri ecologici, oltre che di tutelare gli ecosistemi, individuare e definire i territori da proteggere, difendere la flora e la fauna, esigere indagini e relazioni sull'impatto ambientale, controllare la produzione, il commercio e l'impiego di tecnologie, promuovere la formazione e l'educazione ambientale. Sempre in base alle disposizioni contenute nella Costituzione, la foresta amazzonica

brasiliiana e numerose altre foreste del territorio brasiliano sono state dichiarate patrimonio nazionale per cui la loro utilizzazione non può avvenire al di fuori del rispetto dell'ambiente. Infine, sul piano giudiziario in Brasile la tutela ambientale può avvalersi sia dell'azione popolare che dell'azione pubblica civile, tra loro concorrenti e cumulative; la prima è prevista nell'art. 5 della Costituzione, mentre la seconda è stata introdotta dalla Legge n. 7347 del 24 luglio 1985.

Tanto il Cile che la Colombia riconoscono – nei rispettivi Codici civili (art. 948 del Codice civile cileno e art. 1005 del Codice civile colombiano) – l'azione popolare a tutela dei c.d. «beni pubblici», tra cui sono sicuramente da ricomprendere quelli ambientali. La Colombia, inoltre, possiede leggi specifiche sulla materia, come il *Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente*, il *Código del Mar*, il *Código Minero* e la *Ley Sanitaria Nacional* (riguardante soprattutto i problemi derivanti dai rapporti tra ambiente e salute), mentre i reati contro l'ambiente sono previsti nel *Código Penal*.

Nel Messico durante gli anni dal 1982 al 1988 sono state apportate modifiche alla *Ley Federal de Protección al Ambiente*, mentre nel 1988 il Congresso dell'Unione ha approvato la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, in conformità alla quale diversi organismi federali hanno provveduto a emanare le normative corrispondenti.

Nel Perù la Costituzione riconosce a ogni cittadino il diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato. Sempre in questo Paese, inoltre, è stato emanato il *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*, che tra le norme preliminari introduce il principio della prevenzione e dell'educazione ambientale, mentre le principali leggi attualmente in vigore in materia ambientale sono: il Decreto Legge n. 21147 del 15 maggio 1975 (*Ley Forestal y de Fauna silvestre*); il Decreto legislativo n. 22175 del 9 maggio 1978 (*Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de Selva*); il Decreto Legislativo n. 653 del 1° agosto 1991 (*Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario*); il Decreto Legislativo n. 613 del 1992 (*Código del Medio Ambiente*); la Legge n. 26505 del 18 luglio 1995 (*Ley de la Inversión privada en Actividades en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas*, conosciuta come *Land Law*).

Nel Venezuela dal 1976 esiste una *Ley Orgánica del Ambiente*, che ha provveduto anche a istituire il Ministero nazionale dell'ambiente; sono state inoltre emanate la *Ley de Ordenamiento Territorial* e la *Ley de Apro-*

vechamiento Racional de los Recursos Naturales, che si ricollegano al problema della pianificazione ambientale ¹⁰.

5.1. *La valutazione d'impatto ambientale*

Uno dei problemi centrali coinvolti nel processo d'evoluzione del Diritto ambientale è costituito dalla c.d. Valutazione d'Impatto Ambientale (V.I.A. in Italia; E.I.A. - *Evaluación del Impacto Ambiental* - nell'America Latina), intesa come procedura amministrativa autorizzatoria in cui la variabile ambientale svolge il ruolo d'elemento determinante nella formulazione di decisioni attinenti alla realizzazione di progetti d'opere in grado d'incidere sull'assetto ambientale e sulla stessa conservazione delle risorse naturali. Introdotta dapprima negli Stati Uniti e poi diffusa anche in Canada, nella Repubblica Federale Tedesca e in Francia, attualmente la valutazione d'impatto ambientale costituisce una tecnica raccomandata, oltre che dalla CEE, da organismi internazionali come la FAO (Organizzazione per l'Agricoltura e l'Alimentazione), l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente), il PNUMA (*Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente*) e l'OCDE (*Organization for Cooperation and Development in Environment*).

Quasi tutti i Paesi industrializzati la utilizzano ampiamente; in molti Paesi europei – come l'Italia, la Spagna, il Portogallo, l'Olanda, la Svezia e la Norvegia – la normativa comunitaria sulla materia è stata recepita tempestivamente, anche se talora in maniera inadeguata. Nell'America Latina hanno introdotto le procedure di valutazione dell'impatto ambientale diversi Paesi, tra cui la Colombia, il Venezuela e il Messico; in quest'ultimo Paese, ad esempio, tratta della valutazione d'impatto am-

¹⁰ Si veda *Legislación ambiental general en America Latina y el Caribe*, PNUMA, México, 1993 e 1995 (Supplemento); J.A. FRANZA, *La industria y el medio ambiente*, Buenos Aires, 1991; S.D. BERGEL et al., *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Depalma, 1992; E.A. PIGRETTI, *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Depalma, 1993; P.A. LEME MACHADO, *Direito ambiental brasileiro*, RT, 3ª ed.; R. BRANES, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; *Legislación ambiental mexicana. Legislación general*, PNUMA, Mexico, 1994; *Legislación ambiental mexicana. Normas Oficiales Mexicanas*, PNUMA, Mexico, 1995, 4 voll. Per il riferimento all'ambiente nelle Costituzioni di diversi Paesi del mondo, tra cui anche numerosi Paesi dell'America Latina, si veda di recente: S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Tonno, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 389-430.

bientale la Sezione V della Legge generale sull'equilibrio ecologico e la protezione dell'ambiente, emanata nel 1988.

5.2. La legittimazione processuale per i danni all'ambiente

Una delle questioni centrali che si pongono in ordine all'efficacia della tutela ambientale è quella della legittimazione ad agire di fronte agli organi giudiziari in nome dei «diritti della natura» e a sanzione d'impieghi socialmente irrazionali o comunque dannosi della proprietà, eventualmente anche in presenza d'autorizzazioni amministrative formalmente regolari (ad esempio, in merito alla localizzazione o allo svolgimento d'attività produttive).

Di fronte all'inadeguatezza degli strumenti giuridici disponibili, alla dottrina è apparsa evidente l'esigenza del riferimento all'universalità del Diritto naturale, come Diritto capace d'imporsi a tutti non sulla base del potere di coercizione delle norme scritte, bensì in forza del carattere universale dei principi affermati, inerenti alla natura dell'uomo considerato come essere sociale dotato – allo stesso tempo – di vita fisica, ma anche di razionalità e coscienza. Com'è stato rilevato ¹¹, nel Diritto naturale, quale fondamento d'ogni scienza giuridica, anche l'uomo del ventesimo secolo può trovare lo strumento per superare l'ostacolo dei diritti processuali contemporanei; il riconoscimento dell'esistenza del diritto diffuso come legittimazione ad agire in difesa dei beni ambientali anche in assenza d'un diritto proprio, consente infatti d'aggirare le barriere teoriche che circondano il diritto di proprietà, attualmente già sottomesso al criterio della sua rispondenza a una funzione sociale.

La forza con cui questi diritti diffusi sono stati recepiti dalla giurisprudenza ha indotto anche il legislatore ad accoglierli nel Diritto positivo, per cui s'è potuto parlare del riconoscimento d'interessi sociali espressi nella figura dei «soggetti portatori d'interessi diffusi» come del risultato d'una rigorosa tecnica giuridica. Partendo dalla legittimazione

¹¹ Si veda P. MADDALENA, *La trasformazione del diritto alla luce del problema ambientale: aspetti generali*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (Progetto Italia - America Latina, Ricerche giuridiche e politiche), *Diritto latino-americano e sistema ecologico mondiale*, Sassari, 1992, pp. 83-85; S. RAMOS, *Questão ambiental e a transformação do direito*, op. cit., pp. 19-35. Per gli aspetti generali della questione, in riferimento alle potenzialità d'universalizzazione del Diritto romano, si veda P. CATALANO, *Diritto e persone*, Torino, 1990.

processuale delle associazioni ambientaliste, il successivo passaggio dal riconoscimento dei diritti diffusi a quello dei diritti collettivi dovrebbe portare a configurare, a carico degli organi pubblici responsabili dell'applicazione della legge (Pubblico Ministero, altri istituti o organismi pubblici incaricati della difesa ambientale), l'esistenza d'un preciso obbligo d'agire in giudizio a tutela dell'ambiente.

Nell'attuale stadio dell'evoluzione giuridica – avendo a riferimento la struttura d'uno Stato pluriclasse, privo d'un potere dominante, ma comprendente al suo interno diversi soggetti che detengono il potere politico (oltre ai Partiti politici e ai Sindacati, anche Enti nazionali o regionali, Associazioni pubbliche, Confessioni religiose e gruppi particolari) e cui è costituzionalmente garantita un'autonoma sfera d'azione –, sembra tuttavia più opportuno che, a fianco dell'obbligo di tutela processuale a carico degli organi pubblici competenti, continui comunque a sussistere anche la legittimazione delle associazioni ambientaliste ad agire in giudizio a difesa dei diritti e delle risorse della natura. In forza di questa caratteristica degli Stati democratici, la legislazione di molti Paesi ha esteso la legittimazione processuale attiva ad associazioni, organismi ed enti, rappresentanti di classi sociali e interessi collettivi.

6. LA COOPERAZIONE ECONOMICA E POLITICA DELLA COMUNITÀ EUROPEA CON L'AMERICA LATINA IN MATERIA DI PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E DELLE RISORSE NATURALI

Alle soglie del nuovo millennio è sempre più netta la consapevolezza che il modello di vita imposto dalla civilizzazione, nonostante i progressi introdotti, è ormai entrato seriamente in crisi. La ricchezza di cui godono alcuni Paesi e strati sociali convive con la povertà di altri, ma in tutti sorgono continuamente allarmanti indizi di degrado ambientale e di pericoloso sfruttamento delle risorse naturali. Com'è stato da più parti rilevato¹², i problemi socioeconomici e quelli ambientali sono sempre più stretta-

¹² Si veda G. RUÍZ-GIMÉNEZ, *La protección del ambiente y los recursos naturales. La cooperación europea con América Latina*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, CEISAL (CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, «Ensayos III», vol. I, Sassari, 1993, pp. 87 ss.

mente connessi tra loro e minacciano la sostenibilità dello sviluppo generale dell'umanità, a medio e lungo termine.

Di fronte a questa complessa situazione generale i Paesi dell'emisfero settentrionale rispetto a quelli dell'emisfero meridionale non sono mai stati tanto lontani e — nello stesso tempo — tanto legati tra loro. L'ampiezza e la gravità dei problemi da affrontare, in connessione col degrado ambientale e lo sfruttamento delle risorse naturali, richiedono che Nord e Sud assumano a base delle loro politiche il principio della condivisione della responsabilità (*responsabilidad compartida*), ma anche quello della cooperazione e della solidarietà (*cooperación y solidaridad compartidas*) in ordine al perseguimento d'un modello di sviluppo capace di produrre un effettivo miglioramento della qualità della vita senza comportare alti livelli di degrado ambientale e ingiuste sperequazioni sociali.

La cooperazione internazionale è stata di solito basata sulla centralità degli aiuti finanziari allo sviluppo; nella fase storica attuale, invece, la stretta interdipendenza tra i problemi socioeconomici e quelli ambientali rende necessaria l'adozione di politiche di cooperazione internazionale che superino il tradizionale punto di vista assistenziale per convertirsi in strumenti di politica insieme economica ed ecologica. Cooperazione allo sviluppo e protezione dell'ambiente e delle risorse naturali diventano a questo punto obiettivi funzionalmente connessi, nella prospettiva — introdotta con la Conferenza di Stoccolma del 1972 e comune tanto ai Paesi in via di sviluppo che a quelli industrializzati — di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti, senza per questo compromettere le possibilità di quelle future.

Dal concetto di «sviluppo sostenibile» si sta passando a quello di «vita sostenibile» che, a sua volta, implica la necessità di trovare un nuovo equilibrio, ma anche una nuova armonia, tra l'uomo e la natura. È evidente, però, che questi radicali cambiamenti saranno possibili solo se verrà elaborata una nuova etica internazionale, da porre a fondamento — in un rinnovato quadro giuridico internazionale — delle relazioni di coesistenza e di cooperazione tra gli Stati. Di fronte ai nuovi problemi che l'umanità si trova per la prima volta ad affrontare — dall'esplosione demografica alla crisi energetica e alla ricerca di fonti alternative d'energia, dalla rivoluzione scientifica e tecnica alle continue trasformazioni degli strumenti d'informazione e comunicazione, dalla droga al terrorismo — risulta inadeguato anche il tradizionale modo d'intendere la sovranità degli Stati, costretti invece, in ordine alla soluzione dei problemi comuni, a uno

sforzo di concertazione internazionale, a livello non solo politico ed economico, ma anche tecnologico e ambientale. La promozione e la salvaguardia degli interessi fondamentali della Comunità internazionale sono divenute una delle funzioni più importanti del Diritto internazionale, mentre le sempre più numerose Convenzioni stipulate a tutela dell'atmosfera, delle acque, del mare e delle risorse naturali in genere, stanno gradualmente formando un «ordinamento giuridico ecologico», fondato sulla concezione dell'ambiente come patrimonio comune dell'umanità. Questa nuova concezione del Diritto internazionale trascende la tradizionale regolamentazione delle relazioni tra Stati e porta a configurare una Comunità internazionale intesa come espressione giuridica dell'interdipendenza e della solidarietà internazionale.

La politica ambientale della CEE s'è sviluppata attraverso fasi successive. Nel 1972 i capi di Stato della Comunità gettarono le basi della politica comunitaria sull'ambiente, mentre con l'Atto Unico Europeo del 1986 la cooperazione ambientale divenne parte integrante della politica di cooperazione economica, a livello tanto interno che internazionale. Nel vertice dei ministri europei svoltosi a Dublino nel 1990, alla Comunità è stata riconosciuta una particolare responsabilità nello stimolare e guidare l'azione internazionale a protezione dell'ambiente, mentre negli accordi di cooperazione economica conclusi nel 1991 (coi Paesi dell'Africa, del Caribe e del Pacifico - ACP -, coi Paesi del Mediterraneo e con quelli dell'America Latina e dell'Asia), oltre alle attività di supporto allo sviluppo, sono previsti anche strumenti di cooperazione economica, rispondenti alla necessità d'affrontare i problemi comuni condividendo le responsabilità tra Paesi della Comunità Europea e Paesi in via di sviluppo. Infine, nel Trattato sull'Unione Europea concluso a Maastricht nel febbraio del 1992 sono stati formulati gli orientamenti generali dell'azione politica in materia ambientale, con riferimento tanto ai Paesi membri della Comunità che agli accordi di cooperazione coi Paesi in via di sviluppo.

Di fronte al continuo deterioramento degli equilibri ecologici nazionali, regionali e globali la cooperazione ecologica comunitaria s'è informata al principio della «condivisione della responsabilità» e a quello c.d. della «sussidiarietà», che consente di rispettare la sovranità e la competenza degli Stati, integrandone l'azione solo quando ciò risulti assolutamente necessario. Tra i problemi ambientali di carattere globale la politica comunitaria ha preso particolarmente in considerazione quelli deri-

vanti dalla contaminazione dell'acqua e dell'aria (con particolare riferimento al cambiamento climatico), oltre che dalla generale esigenza di protezione della natura e delle sue risorse.

Per quanto attiene, invece, al problema della deforestazione e della perdita di biodiversità, può rilevarsi che le riserve forestali sono concentrate soprattutto nei Paesi tropicali e in quelli temperati, inclusi quelli mediterranei, cui è soprattutto rivolta l'attenzione della politica comunitaria. Nei Paesi dell'America Latina, però, i problemi relativi alla protezione dei boschi sono a loro volta strettamente connessi con quelli dello sviluppo, dato che alla preservazione dei boschi si tende a condizionare la stessa concessione d'aiuti economici. Per tentare di fermare – o almeno di rallentare – la perdita di diversità biologica si dovrebbe predisporre con urgenza una regolamentazione giuridica internazionale: si calcola, infatti, che la distruzione degli ecosistemi e degli *habitat* naturali – dovuta all'inquinamento, ma anche all'espansione delle città, dei centri industriali e della stessa agricoltura – abbia portato alla sparizione di circa mille specie all'anno¹³. Per affrontare questi problemi di carattere globale la Comunità ha proposto tutta una serie di strumenti di tipo giuridico, economico e finanziario.

In specie per i Paesi dell'America Latina profonde ripercussioni sull'equilibrio sociale e ambientale derivano dalla condizione di grave indebitamento nei confronti dei Paesi industrializzati – che comporta un costante trasferimento di risorse dal Sud al Nord, a titolo di pagamento degli interessi – e dalle severe politiche d'accordo cui i Paesi in via di sviluppo si vanno sottoponendo per la necessità d'ottenere ulteriori aiuti. I condoni concessi dalla Comunità hanno riguardato soprattutto i Paesi dell'Africa, del Caribe e del Pacifico (ACP), mentre molte perplessità ha suscitato, per il carico di limitazioni e condizionamenti che comporta, la partecipazione ai c.d. «programmi *swap*», basati sullo scambio tra parziali condoni del debito estero e impegni a tutela dell'ambiente.

Attualmente nei Paesi dell'America Latina la cooperazione della Comunità Europea ai programmi per la promozione d'uno sviluppo sostenibile si basa soprattutto sul nuovo regolamento di cooperazione approvato, con validità decennale, nel 1991. Le politiche comunitarie di svi-

¹³ Si veda G. RUÍZ-GIMÉNEZ, *La protección del ambiente y los recursos naturales. La cooperación europea con América Latina*, op. cit., p. 94.

luppo si pongono come obiettivo prioritario il conseguimento d'una più giusta distribuzione della ricchezza, in un quadro di libertà atte a garantirla, e hanno a fondamento il rafforzamento della democrazia e la protezione dei diritti umani, la cooperazione tecnica, economica e finanziaria, l'integrazione e la cooperazione nel settore ambientale. Con specifico riferimento alla regione latino-americana gli obiettivi indicati vengono a configurare il nuovo concetto della *seguridad democrática regional*, che a sua volta s'inserisce nell'ambito della c.d. *seguridad internacional* e in cui sono compresi i differenti aspetti (economici, sociali, politici, culturali, giuridici ed ecologici) della complessa problematica.

Un'analisi, sia pure sintetica, della politica di cooperazione della Comunità Europea con l'America Latina nel settore ambientale non può prescindere dalla difficoltà di distinguere, all'interno del c.d. «sviluppo sostenibile», gli strumenti specifici della cooperazione ambientale da quelli genericamente orientati alla cooperazione economica. Tenendo conto di questa difficoltà preliminare, possono distinguersi una cooperazione ambientale orizzontale e una di carattere specifico.

La prima ha per obiettivi principali lo sviluppo rurale e la sicurezza alimentare: si tratta, da una parte, di rendere «sostenibile» l'agricoltura, dall'altra di contenere l'erosione del suolo e lo sfruttamento delle risorse naturali. In tutti i Paesi dell'America Latina l'agricoltura occupa la maggior parte del territorio (circa il 35%), costituendo una delle attività più importanti in ordine al fine di rendere sostenibile lo sviluppo della regione, di combattere la povertà e di migliorare la qualità della vita; nello stesso tempo, però, è certo che essa, insieme con l'allevamento del bestiame, costituisce anche una delle attività produttive che maggiormente contribuiscono al deterioramento dell'ambiente. Pertanto – com'è stato osservato¹⁴ – una strategia di sviluppo sostenibile dell'agricoltura si rapporta direttamente con la pianificazione congiunta e integrale delle politiche agricole e ambientali.

Purtroppo, però, è anche da rilevare che certe politiche di cooperazione internazionale e, in particolare, il condizionamento degli aiuti economici da parte della Comunità Europea alla diversificazione delle colture e dei prodotti, insieme con la riduzione della spesa pubblica e del cre-

¹⁴ Si veda G. RUÍZ-GIMÉNEZ, *La protección del ambiente y los recursos naturales. La cooperación europea con América Latina*, op. cit., pp. 98 ss.

dito al settore agrario, hanno indotto il cambiamento di modelli di vita e abitudini alimentari, in tal modo comportando l'abbandono di colture tradizionali (per la necessità di preferire colture prevalentemente orientate alle esportazioni) e finendo così col mettere seriamente a rischio la fertilità del suolo e l'autosufficienza alimentare di molti Paesi.

La riduzione della produttività della terra e l'erosione del suolo, sottoposto a colture intensive e all'uso indiscriminato di pesticidi, in quanto effetti indesiderati di errate politiche di cooperazione, dovrebbero indurre a utilizzare in modo più razionale le capacità e le potenzialità proprie di ciascun Paese, orientando verso il sostegno alle riforme agrarie in corso nelle diverse aree geografiche, lo sviluppo dei sistemi agroforestali e, in generale, l'incentivazione d'una agricoltura rispettosa dell'ambiente (relativamente, ad esempio, all'uso dei fertilizzanti, alla depurazione delle acque e all'impiego delle nuove tecniche d'irrigazione).

Alcuni segni d'inversione nella politica comunitaria europea sembrano rinvenirsi negli accordi commerciali coi Paesi andini, nell'ambito del «Piano Colombia», e coi Paesi centroamericani, nel quadro dei c.d. «Accordi di San José».

Le esigenze dell'ambiente sono tenute presenti – secondo priorità d'azione che variano da Paese a Paese e che sono oggetto d'appositi accordi comunitari – anche nelle politiche di cooperazione economica della Comunità. I settori in cui la cooperazione scientifica e tecnologica della Comunità è maggiormente richiesta attengono soprattutto al rafforzamento del sistema istituzionale e normativo per la tutela ambientale, allo sviluppo di reti d'informazione e comunicazione regionale e internazionale, alla formazione di risorse umane e alla ricerca nel settore energetico (con particolare riferimento alla lotta contro l'inquinamento urbano e industriale e all'impiego di fonti energetiche alternative).

La cooperazione ecologica comunitaria di carattere specifico s'è invece sviluppata intorno al programma per la «protezione dei boschi tropicali», programma cui la Comunità ha dedicato particolare importanza in relazione non solo ai Paesi dell'America Latina, ma a tutte le zone tropicali in cui – con grave rischio per l'equilibrio ecologico com-

piessivo dell'intero pianeta -- la deforestazione prosegue purtroppo a ritmi vertiginosi¹⁵.

È certo che, in questo periodo storico, per la prima volta dalla fine della guerra fredda e della politica dei blocchi, nell'ambito della Comunità internazionale si sta assistendo a una radicale modificazione dei comportamenti tra gli Stati. Solo, però, acquisendo la consapevolezza della necessità di sviluppare una nuova etica e d'elaborare nuove regole di pacifica coesistenza, ispirate alla cooperazione e alla corresponsabilità, si potrà aspirare alla costruzione d'un nuovo ordine giuridico internazionale, basato sulla giustizia e la solidarietà.

7. LA QUESTIONE AMBIENTALE E L'INTEGRAZIONE GIURIDICA TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E L'AMERICA LATINA: VERSO UN DIRITTO COMUNE DELL'AMBIENTE

Con riferimento alla questione ambientale è sicuramente preliminare al progressivo conseguimento d'una effettiva integrazione giuridica tra i popoli l'elaborazione d'un concetto comune d'ambiente tra i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo; è chiaro, infatti, che in dipendenza di differenti bisogni e contesti socioeconomici si sviluppi anche un diverso modo d'intendere e impostare i numerosi problemi attinenti alla protezione dell'ambiente e alla gestione delle risorse naturali.

Così, mentre per la Comunità Europea l'ambiente è essenzialmente una combinazione d'elementi le cui complesse interrelazioni determinano l'insieme delle condizioni di vita degli individui e della società, da parte dei Paesi latino-americani si tende a dar rilievo, piuttosto che alle esigenze di protezione dell'ambiente e alle attività politiche da svolgere per disciplinare la materia, alle strette interconnessioni tra ambiente e sviluppo, in considerazione del fatto che è essenziale un contesto economico internazionale favorevole perché lo sviluppo risulti anche ambientalmente sostenibile. Per proteggere e migliorare l'ambiente si ri-

¹⁵ L'incremento annuale della deforestazione è particolarmente allarmante nel bacino amazzonico, con una percentuale d'incremento che oscilla dal 10% al 60% in corrispondenza con l'estendersi delle aree via via occupate per lo sfruttamento agricolo.

chiede comunque l'impiego di tecnologie «ambientalmente razionali», in base a principi non commerciali¹⁶.

Mentre, dal punto di vista dei Paesi sviluppati la protezione ambientale deve costituire parte essenziale della politica economica, sociale, agricola e industriale intrapresa dalla Comunità e dagli Stati membri, nella prospettiva dei Paesi in via di sviluppo si sostiene che per la soluzione dei problemi ambientali di portata mondiale è necessario non soltanto provvedere al trasferimento effettivo di tecnologie, ma soprattutto predisporre le risorse finanziarie atte a consentire l'adempimento degli obblighi internazionalmente assunti.

Un concetto obiettivo, unico e globale di tutela ambientale presuppone quindi una radicale trasformazione e un sostanziale avvicinamento di modelli sociali e sistemi giuridici, allo stato attuale ancora fortemente differenziati. Tuttavia è certo che la consapevolezza dell'esauribilità della maggior parte delle risorse naturali e quindi anche dell'urgenza d'intervenire – nell'interesse delle presenti e delle future generazioni – al fine di creare le condizioni necessarie a proteggere adeguatamente l'ambiente unitariamente considerato, gradualmente induce allo sviluppo d'una azione comune e a una sempre maggiore coordinazione degli sforzi intrapresi; essendo improrogabile dovere dell'umanità intervenire in maniera tempestiva a garanzia della stessa sopravvivenza del pianeta, diventa anche impegno imprescindibile degli Stati e della Comunità internazionale lavorare per la costruzione d'una normativa ambientale sopranazionale.

Da queste considerazioni discende la necessità di definire chiaramente il quadro giuridico entro cui sviluppare il Diritto ambientale, quale complesso di norme orientate alla protezione dell'ambiente naturale e umano, ma insieme anche come strumento per la tutela di quei diritti che sono connaturati con l'essere umano, come il diritto alla vita e alla salute.

¹⁶ Si vedano, oltre alla *Plataforma de Tlatelolco sobre medio ambiente y desarrollo* (CEPAL, 1992, p. 2, nn. 9 e 10), le Dichiarazioni di Manaus (10 febbraio 1992) e Canela (20 febbraio 1992), entrambe preparatorie della Conferenza di Rio de Janeiro del giugno 1992. Per un'analisi recente della politica ambientale europea si veda L. KRÄMER, *Tendances actuelles dans le Droit européen de l'environnement*, in FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, I.G.E.A.T., *L'Actualité du Droit de l'Environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp.139-171.

Nell'elaborazione d'una organica e unitaria disciplina ambientale, proprio per la stessa complessità dei sistemi naturali e umani non potrà prescindersi dal ricorso agli strumenti tipici delle varie branche del Diritto, sia privato che pubblico, ma la natura interdisciplinare del Diritto ambientale s'estrinsecherà poi necessariamente tanto nella forma delle norme preventive, intese a evitare danni all'ambiente naturale e umano, che in quella delle norme ordinarie e sanzionatorie, tendenti nel loro insieme a garantire un adeguato funzionamento del complesso meccanismo regolativo, basato, da una parte, sulla precisa imposizione di condotte e, dall'altra, sulla punizione – a livello penale, civile o amministrativo – delle condotte lesive previamente tipizzate.

In Europa questo Diritto ambientale interdisciplinare, formato da un insieme di norme sia comunitarie che emanate dagli organi legislativi dei singoli Stati, ha ottenuto la sua consacrazione a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, svoltasi a Stoccolma nel 1972. Nei Paesi in via di sviluppo, invece, e in particolare nei Paesi dell'America Latina sono ancora relativamente pochi gli Stati che hanno introdotto la problematica ambientale nelle loro Costituzioni e pochi sono soprattutto quelli che hanno effettivamente realizzato un qualche tipo di pianificazione in questo settore. La mancanza d'una adeguata integrazione e pianificazione – che dovrebbe esprimersi non solo attraverso la partecipazione agli accordi internazionali, ma anche nella formulazione d'un apposito Codice di condotta per i Paesi dell'America Latina – ha indotto alcuni autori¹⁷ a ritenere che, in tale contesto, sia ancora prematuro pretendere di sviluppare un Diritto ambientale, essendo preliminarmente necessaria la precisa configurazione di meccanismi giuridici di tipo sia preventivo che prescrittivo e sanzionatorio.

Un ruolo fondamentale in questa direzione è svolto attualmente dagli organismi interregionali, giuridici e di pianificazione, che, come la CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*) e il Comité Jurídico

¹⁷ Si veda E.A. GAETE GONZALEZ, *Integración jurídica y medio ambiente en América Latina*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, CEISAL (CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, «Ensayos III», vol. II, Sassari, 1993, pp. 137 ss. Per un'analisi dei riferimenti alla materia ambientale nelle Costituzioni dei diversi Paesi del mondo si veda S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, op. cit., 1994, pp. 389-430.

Interamericano, sono ormai da tempo impegnati in attività di sensibilizzazione e di stimolo nei confronti di organismi sia pubblici che non governativi, in ordine allo sviluppo d'una adeguata legislazione ambientale all'interno dei singoli Stati e della Comunità internazionale.

Nella storia della protezione ambientale in Europa si possono distinguere due fasi principali: la prima va dagli inizi del secolo agli anni Settanta, mentre la seconda comincia sostanzialmente con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente svoltasi a Stoccolma nel '72; essa identificò nella «pianificazione ambientale nazionale» lo strumento indispensabile per conciliare i possibili contrasti tra la necessità di proteggere l'ambiente e le esigenze dello sviluppo.

Con l'Atto Unico Europeo del 1986 gli Stati della Comunità hanno inserito l'ambiente tra gli elementi costitutivi della politica comunitaria, lasciando nel contempo a ciascuno Stato membro la responsabilità di sviluppare autonome normative interne sulla materia. Tra le norme europee emanate dopo la Dichiarazione di Stoccolma possono ricordarsi quelle relative alla protezione generale delle acque, all'acqua potabile, alle acque di scolo e di superficie, ai rumori, ai rifiuti speciali e tossici, ai prodotti chimici, agli idrocarburi, ai pesticidi, alle manipolazioni genetiche, al controllo di compatibilità ambientale e alla libertà d'accesso alle informazioni ambientali.

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), svoltasi – dopo due anni e mezzo di lavori preparatori – a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 con la partecipazione di 183 Stati, a conclusione dei lavori ha adottato *per consensus* alcuni documenti di notevole portata politica, ma anche di grande rilevanza nell'ambito del Diritto internazionale: si tratta della Dichiarazione di Rio, composta di ben ventisette principi sull'integrazione tra ambiente e sviluppo, e della c.d. Agenda 21, contenente un ampio e articolato programma d'azione in merito allo sviluppo sostenibile e agli interventi necessari per realizzarlo.

Per la prima volta, nella storia giuridica dei popoli, relativamente al settore ambientale si sta gradualmente configurando – a livello sovranazionale – una realtà normativa complessa, ma gradualmente sempre più organica e unitaria, qualificabile come uno strumento di regolamentazione specialistico e dinamico.

In generale, però, in America Latina si deve ancora arrivare a una pianificazione dello sviluppo che, tenendo in adeguata considerazione i problemi dell'ambiente, consenta il formarsi d'un vero e proprio Diritto

ambientale. Secondo studi recenti della CEPAL¹⁸ sarebbero necessari: l'incorporazione a livello costituzionale della pianificazione dello sviluppo; la definizione – sempre a livello costituzionale – degli obiettivi della pianificazione; la definizione delle modalità di partecipazione dei poteri pubblici al processo di pianificazione; l'introduzione della partecipazione democratica considerata come partecipazione popolare; la determinazione dei procedimenti di pianificazione, dei contenuti e delle caratteristiche dei piani; l'agganciamento del processo di pianificazione alla valutazione delle risorse finanziarie disponibili; infine, la configurazione dei meccanismi giuridici necessari per l'esecuzione dei piani. Attualmente – a seguito dell'introduzione, negli ordinamenti d'alcuni Paesi, di norme soprattutto amministrative di carattere generale – nell'America Latina sarebbe solo agli inizi il processo d'incorporazione della materia ambientale nelle legislazioni nazionali.

Com'è stato osservato¹⁹, si dovrebbe preliminarmente formulare un modello giuridico di riferimento, un progetto della società che si vorrebbe realizzare, proprio in considerazione degli effetti che tali tipi di pianificazione sono poi destinati a produrre sullo Stato e la società nel loro insieme. Ciò nonostante, proprio la mancanza, nella maggior parte dei Paesi latino-americani, d'un quadro giuridico di riferimento ha finito col facilitare l'inserimento dei problemi ambientali tra quelli d'ordine economico e sociale e quindi nei diversi piani di sviluppo esistenti.

Nell'assenza d'un quadro generale unitario della complessa problematica ambientale e quindi anche d'una pianificazione complessiva delle attività da intraprendere in questo settore, i singoli Stati hanno cercato autonomamente di far fronte alle pressanti esigenze emerse nel settore. Tra le iniziative prese in tal senso possono citarsi, prima della Conferenza di Rio de Janeiro, le varie riunioni preparatorie tenutesi nel 1991, la Plataforma di Tlatelolco su ambiente e sviluppo del marzo 1991, la riunione

¹⁸ Si veda *Reseña de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, CEPAL, 1992, p. 6. Sulla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 esiste già un'ampia letteratura. Si veda, in particolare, S. MARCHISIO, *Gli Atti di Rio nel Diritto internazionale*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, CEISAL (CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, «Ensayos III», vol. I, Sassari, 1993, pp. 177-225.

¹⁹ Si veda E.A. GAETE GONZALEZ, *Integración jurídica y medio ambiente en América Latina*, op. cit., pp. 140 ss.

dei Presidenti dei Paesi Amazzonici e quella dei Presidenti del Cono Sur, svoltesi – rispettivamente – a Manaus e Canela (Río Grande do Sul) nel febbraio del 1992. Tra le iniziative legislative realizzate – in maniera sporadica e non coordinata – nei diversi Paesi dell'America Latina, possono qui ricordarsi: la Legge Brasiliana n. 6.938 del 31 agosto 1980, sulla *Política Nacional del Medio Ambiente*; il Codice nazionale colombiano sulle risorse naturali rinnovabili e sulla protezione dell'ambiente, emanato nel 1975; la c.d. «Legge organica per l'ambiente» predisposta dal Venezuela nel 1976; la Legge cubana per la protezione dell'ambiente e l'uso razionale delle risorse naturali del 1981; il Sistema di pianificazione nazionale e di politica economica introdotto nel Costa Rica sempre nel 1981 e il Piano nazionale di sviluppo predisposto dal Messico per il quinquennio 1983-88.

Una delle cause più dirette del deterioramento ecologico e sociale della zona è da ricondurre alla grave crisi economica che ha afflitto l'America Latina durante il decennio degli anni Ottanta (la c.d. *Decada Perdida*); com'è stato osservato²⁰, senza tale crisi probabilmente le politiche di sviluppo dell'ambiente sarebbero state già del tutto strutturate e incorporate nelle politiche nazionali di piano. Nell'attuale situazione appare chiaro che il profondo divario esistente tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo potrà essere ridotto solo nella misura in cui dai diversi ordinamenti giuridici nazionali verranno gradualmente recepite organiche pianificazioni d'interventi economici «sostenibili» per l'ambiente.

Se si considera che le risorse naturali non sono recuperabili e che i danni provocati al sistema ecologico mondiale sono solo parzialmente rimediabili, la protezione dell'ambiente, insieme con la garanzia della pace, appare come un'ineludibile necessità e quindi anche come uno degli impegni essenziali dell'intera Comunità internazionale, con riferimento sia agli Stati che agli individui e agli organismi internazionali. L'urgenza di proteggere l'ambiente e d'impedirne la distruzione non riguarda solo le presenti ma anche le future generazioni; in corrispondenza, anche l'impegno di costruire un «sistema mondiale» per la protezione dell'ambiente naturale e umano deve basarsi sulla cooperazione di tutti i gruppi sociali interessati.

²⁰ Si veda R. BRAÑES, *La incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*, Santiago de Chile, Grupo editor Latino-americano, 1986, vol. I.

Il problema dello «sviluppo sostenibile» è particolarmente grave nei Paesi dell'America Latina, dal momento che la stessa rapidità con cui questo Continente avanza verso lo sviluppo economico comporta di per sé alti rischi per la situazione complessiva dell'ambiente e delle risorse naturali. Si rende pertanto necessario elaborare nuove forme di cooperazione e concertazione internazionale, costituire apposite autorità sovranazionali, prevedere strumenti alternativi di negoziazione e integrazione regionale. Senza un utilizzo razionale delle risorse ambientali, infatti, agli sforzi di trasformazione produttiva della regione non potrà conseguire l'effetto d'uno sviluppo integrale dei popoli.

In questa situazione s'è osservato che, per l'America Latina, almeno nel breve termine, rispetto alla costruzione d'un organico «Diritto ambientale» è prioritaria la realizzazione d'una adeguata «Pianificazione ambientale»; come primo passo verso la protezione dell'ambiente sarebbe innanzitutto necessario cercare soluzioni adeguate ai problemi economici e sociali che ostacolano o impediscono l'osservanza dei valori ambientali. Non rispettando queste priorità, un Diritto ambientale imposto dall'esterno verrebbe inevitabilmente a confliggere con quel principio di libertà che deve invece guidare la concezione di questo complesso sistema normativo interdisciplinare²¹.

8. CONCLUSIONE

Relativamente alla materia della «protezione dell'ambiente», in ordine a un suo corretto inquadramento all'interno d'una dimensione sovranazionale e con l'obiettivo d'una progressiva unificazione e universalizzazione del Diritto, si rivelano essenziali da una parte l'apporto che può fornire l'analisi giuridica comparata, dall'altra il riferimento al Diritto naturale e al Diritto romano per l'orientamento universalistico che essi possono indicare nella rielaborazione di concetti e istituti giuridici fondamentali²².

²¹ Si veda E.A. GAETE GONZALEZ, *Integracion juridica y medio ambiente en America Latina*, op. cit., p. 145.

²² Sulla funzione storicamente insostituibile del Diritto romano in ordine all'elaborazione d'un Diritto universale si veda P. CATALANO, *Diritto e persone*, Torino, 1990; per riferimenti sulla storia degli ordinamenti giuridici e sulla necessità d'una revisione critica d'alcuni concetti giuridici fondamentali alla luce dell'insegnamento dei giuristi romani si veda P. MADDALENA, *Le trasformazioni del Diritto alla luce del problema*

In una società come l'attuale, che il progresso scientifico e tecnologico ha trasformato in una sorta di «villaggio globale», diventa sempre più impellente muoversi nella direzione d'un Diritto comune mondiale, ma per la sua graduale elaborazione si configurano come strumenti indispensabili sia la comparazione, in quanto consente d'evidenziare analogie e differenze tra modelli istituzionali e sistemi normativi diversi, sia la trasformazione degli ordinamenti nel senso della ricerca di nuove regole, nuovi valori e principi giuridici, idonei ad assumere validità ed efficacia non più solo all'interno d'una «sfera domestica», bensì in una prospettiva sovranazionale e universalistica.

APPENDICE

La legislazione ambientale in Brasile

1. IL DIRITTO AMBIENTALE IN BRASILE

Nell'ambito dell'America Latina, facendo specifico riferimento al Brasile, può notarsi che esiste una legislazione ambientale tale da potersi considerare persino d'avanguardia anche nei confronti della produzione normativa europea sulla materia. In particolare, il legislatore s'è successivamente occupato del territorio, dei disinfestanti e dei pesticidi, del suolo urbano, delle acque, delle fonti energetiche, della flora, delle foreste, della fauna, delle risorse sotterranee, delle attività estrattive di metalli e pietre preziose, fino alla creazione del sistema nazionale per la protezione dell'ambiente.

Rispetto agli altri Stati -- non solo dell'America Latina, ma anche dell'Unione Europea -- s'è parlato d'un vero e proprio «pionierismo» del Brasile nella produzione normativa riferita alla difesa ambientale. Al lontano gennaio del 1934 risale, infatti, il Decreto n. 23.777, emanato da Getúlio Vargas in materia di dispersione dei residui degli zuccherifici

ambientale: aspetti generali, op. cit., pp. 58 ss., 83 ss. Per opportuni rilievi sull'apporto fornito dal Diritto comparato alla conoscenza della dimensione universale del Diritto si veda G. CORDINI, *L'apporto determinante del Diritto comparato per una gnoseologia giuridica della nozione di «ingerenza ambientale»*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», 1992, n. 3, pp. 361-379.

nelle acque dei fiumi²³. Nel secolo scorso il Codice penale del 1890 (Decreto n. 847 dell'11 ottobre 1890) prevedeva il reato d'avvelenamento di sorgenti pubbliche o private, di vivai di pesci e di viveri destinati al consumo, mentre il più recente Codice penale del 1940 ha punito l'inquinamento d'acque potabili, quando risultasse tale da renderle inadatte al consumo o nocive alla salute. Sempre del 1940 è anche il Codice minerario, che fissava regole per la disciplina dell'attività mineraria e dell'estrazione di metalli e pietre preziose (in specie, oro e diamanti). Del 13 settembre 1955 è il Decreto n. 37.884, in materia d'esportazione di piante ornamentali. Il 29 luglio 1961 fu invece emanato dal Presidente Jânio Quadros il Decreto n. 50.877, contenente disposizioni in materia di dispersione di residui tossici od oleosi nelle acque interne o litoranee²⁴. Con tale Decreto fece il suo ingresso nel Diritto positivo brasiliano il termine *poluição*, assunto in questa normativa con un significato più ampio di quello a esso attribuito nel corrispondente Codice penale²⁵.

Il carattere avanzato della legislazione brasiliana relativa all'ambiente è suffragato anche dall'osservazione comparatistica. In Brasile, infatti, per effetto del Decreto n. 73.030 del 30 ottobre 1973, venne istituita la Segreteria speciale per l'ambiente (Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA). In conseguenza, con apposite leggi e decreti istitutivi furono creati numerosi organi pubblici, dotati di specifiche competenze settoriali. Tra questi si ricordano: la Commissione statale per il controllo ambientale - CECA, Rio de Janeiro (Decreto-legge n. 134 del 16 giugno 1975); la Commissione speciale per la difesa dell'ambiente - CEDEAM, Rio Grande do Sul (Decreto n. 7.242 del 23 novembre 1977); il Consiglio

²³ Nel Decreto citato nel testo si disponeva che la dispersione dei residui avvenisse lontano dalle rive, dove le acque fossero profonde e veloci (*em lugar fundo e correntoso*); si doveva inoltre fare ricorso a serbatoi per la depurazione, mentre nei corsi d'acqua e nei laghi era consentito versare solo residui preventivamente depurati.

²⁴ In forza del Decreto n. 50.877 venne definitivamente proibita la pulizia dei motori delle navi nelle acque del mare territoriale brasiliano e fu disciplinata la dispersione dei residui liquidi, solidi o gassosi, domiciliari o industriali, consentendo tale operazione solo nei casi in cui non ne derivasse inquinamento per le acque riceventi.

²⁵ Nell'art. 3 dell'atto citato nel testo, infatti, per *poluição* s'intende «qualunque alterazione delle proprietà fisiche, chimiche o biologiche delle acque, che possa importare un pregiudizio alla salute, alla sicurezza o al benessere della popolazione e quindi compromettere la sua utilizzazione per fini agricoli, industriali, commerciali, ricreativi e, principalmente, la normale esistenza della fauna acquatica».

statale per la protezione ambientale – CEPRAM, Alagoas (Legge n. 3.989 del 3 dicembre 1978); il Consiglio per la tecnologia e l'ambiente, Santa Catarina ((Decreto n. 7.755 del 1° giugno 1979); il Consiglio per la protezione dell'ambiente all'interno della Sovrintendenza per l'amministrazione dell'ambiente e delle risorse idriche del Paraíba – SUDEMA (Decreto n. 8.246 del 22 ottobre 1979); la Commissione per la politica ambientale – COPAM, Minas Gerais (Legge n. 7.772 dell'8 settembre 1980); il Consiglio statale per la protezione ambientale – CEPRAM, Bahia (Legge n. 3.858 del 3 novembre 1980).

In Italia la legge sulla protezione delle acque è stata emanata nel 1976; in Francia il Codice rurale è del 1959, ma una disciplina ambientale organica comincia solo con la legge del 19 luglio 1976; in Svizzera le norme sulla protezione delle acque sono del 1971, mentre in Belgio e in Olanda solo negli anni Ottanta vengono emanate norme specifiche a difesa dell'ambiente e contro l'inquinamento delle acque; in Germania la legge federale è del 15 marzo 1974, ma la normativa attinente alla protezione delle acque è del 1976; in Inghilterra la legge sul controllo dell'inquinamento, che si occupa anche dell'inquinamento atmosferico e acustico, è del 1974.

Fuori dell'Europa, le norme relative alla protezione delle acque sono state emanate nel 1970 in Canada e nel 1972 negli Stati Uniti. In Giappone la disciplina penalistica in merito all'inquinamento ambientale con effetti nocivi per la salute delle persone è del 1970.

Con la creazione di tutti questi organi pubblici il Brasile è arrivato a realizzare un sistema di protezione sistematica dei suoi beni ambientali, istituendo, con la Legge n. 6.938 del 31 agosto 1980, la *Política Nacional do Meio Ambiente*. Della vasta produzione normativa sulla materia, a cominciare dal Codice forestale del 1965 (Legge n. 4.771 del 15 settembre 1965), esiste un'accurata catalogazione effettuata ad opera della Secretaria de Edições Técnicas del Senato Federale e giunta alla seconda edizione già nel 1991.

Si citano qui, per la loro particolare importanza, le leggi emanate durante il primo governo successivo alla dittatura (il governo del Presidente José Sarney).

La Legge n. 7.347 del 24 giugno 1985 disciplina l'azione civile pubblica per i danni provocati all'ambiente, nonché ai beni di valore artistico, storico, turistico e paesaggistico. In base alle disposizioni in essa conte-

nute, per l'esigenza d'assicurare una tutela tempestiva superando le rigide distinzioni esistenti tra le competenze della Giustizia Federale e quelle della Giustizia comune degli Stati membri della Federazione, la competenza a giudicare sull'azione relativa al danno ambientale (minacciato o consumato) è attribuita al giudice del luogo in cui il danno stesso è stato provocato.

Sempre allo stesso periodo appartengono le disposizioni normative riguardanti la proibizione dell'importazione e fabbricazione di detersivi non biodegradabili (Legge n. 7.365 del 1985); la proibizione – nelle acque brasiliane – della caccia alla balena e della pesca di specie che si trovino nel periodo della riproduzione; la creazione, mediante la fusione di tutte le organizzazioni ambientali esistenti nell'Unione, d'un unico organo dotato d'adequati poteri sanzionatori e preventivi; l'istituzione del Fondo nazionale per l'ambiente; la modifica del Codice minerario relativamente alla disciplina delle attività d'estrazione dell'oro e dei diamanti (Legge n. 7.805 del 18 luglio 1989); infine, la creazione, in base al Decreto n. 97.822/89, del SIMARN - *Sistema de Monitoramento Ambiental e dos Recursos Naturais por Satélite*, nonché l'avvio d'un programma per l'educazione ambientale nei diversi livelli dell'istruzione scolastica.

2. L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE BRASILIANA DEL 1988

La Costituzione brasiliana del 1988 ha tenuto conto di tre distinti livelli nella rilevanza e nell'interesse delle problematiche ambientali: quello generale, quello particolare e quello locale, cui devono rispettivamente corrispondere l'iniziativa legislativa dell'Unione, degli Stati e dei Municipi. L'autorevolezza espressa dai principi contenuti nelle norme della Costituzione, in quanto Carta fondamentale del Paese, dovrebbe consentire un ancor maggiore arricchimento della normativa ambientale emanata dal legislatore ordinario nei settori più diversi, dalla previsione della partecipazione popolare nel dibattito sui problemi ambientali alla ripartizione delle competenze legislative nei diversi livelli del potere governativo, dalla configurazione di severe sanzioni penali contro i trasgressori alla disciplina della questione indigena e delle attività estrattive.

Le diverse Costituzioni promulgate l'anno successivo nei singoli Stati dell'Unione hanno fedelmente riprodotto i principi generali espressi nella Carta Federale, adattandoli alle loro caratteristiche specifiche.

La Costituzione brasiliana del 5 ottobre 1988 consta complessivamente di nove Titoli, ma si occupa dell'argomento ambientale in cinque di essi: nel Titolo II, relativo ai diritti e alle garanzie fondamentali; nei Titoli III e IV, attinenti – rispettivamente – all'organizzazione dello Stato e dei Poteri pubblici; infine, nei Titoli VII e VIII, sull'ordinamento economico, finanziario e sociale²⁶.

Il Capitolo VI del Titolo VIII (*Da ordem social*) è dedicato per intero all'ambiente e contiene diverse disposizioni di fondamentale importanza sulla materia. In particolare, nell'art. 225 è fissato esplicitamente il principio per cui tutti hanno diritto a un ambiente «ecologicamente equilibrato», come bene comune essenziale alla qualità stessa della vita, imponendosi al Potere pubblico come alla collettività di difenderlo e preservarlo, per le presenti e future generazioni.

Dal riconoscimento generalizzato di tale principio – basato sul bisogno che la collettività stessa avverte di conservare e proteggere la natura come indispensabile presupposto alla vita e alla salute di tutti gli esseri e quindi alla sua stessa sopravvivenza – si fa discendere la necessità di riesaminare la disciplina giuridica di rapporti fondamentali; il diritto dell'umanità all'ambiente richiede che si proceda a un riesame generale di istituti giuridici tradizionalmente considerati «sacri e assoluti» (come quello di proprietà, soprattutto immobiliare), proprio in conseguenza e in funzione del carattere primario e fondamentale della sua tutela.

La Costituzione brasiliana, nell'intento d'assicurare effettività al diritto della collettività a un ambiente «ecologicamente equilibrato», ha assegnato al Potere pubblico il compito di: preservare e ristabilire i processi ecologici essenziali, provvedendo a una gestione equilibrata degli ecosistemi; tutelare la diversità e l'integrità del patrimonio genetico del Paese mediante il controllo degli enti impegnati nella ricerca e nella manipolazione genetica; individuare, all'interno del territorio dello Stato federale, spazi meritevoli di speciale protezione nel senso di consentirne l'eventuale modificazione o soppressione solo mediante apposita legge; esigere uno studio preventivo d'impatto ambientale come condizione per

²⁶ Si veda C.F. MATHIAS DE SOUZA, *A proteção ao meio ambiente no Brasil, no regime da Constituição de 1988*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, CEISAL (CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMERICA LATINA), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, «Ensayos III», vol. I, Sassari, 1993, pp. 13-18.

l'autorizzazione d'opere o attività tali da poter provocare danni all'ambiente; controllare la produzione, la commercializzazione e l'impiego di tecniche, metodi e sostanze che comportino rischi per la vita, la qualità della vita e l'ambiente; promuovere la formazione e l'educazione ambientale; infine, proteggere la flora e la fauna proibendo pratiche che esponano a rischio la loro funzione ecologica, provochino l'estinzione di specie o sottopongano gli animali ad atti di crudeltà.

A garanzia dell'osservanza completa e costante della Costituzione, nell'ambito dei Poteri pubblici la *Procuradoria Geral do Distrito Federal* ha creato, prima ancora del 1988, una *Subprocuradoria*, dotata d'una specifica competenza sulla materia.

Nell'area di competenza dei Poteri legislativo ed esecutivo del Distretto Federale Brasiliano, inoltre, è stata emanata tutta una serie di provvedimenti normativi orientati alla tutela ambientale, mentre sempre dalla Costituzione del 1988 è stabilito l'obbligo, per i Poteri pubblici, di combattere il degrado della natura e, quindi, d'assoggettare a sanzioni civili, penali e amministrative, i responsabili di condotte o attività lesive dell'integrità e dell'equilibrio ambientale.

Nel già citato Capitolo VI del Titolo VIII della Legge fondamentale brasiliana è stabilita l'indisponibilità delle terre devolute o affidate a unità federative in quanto giudicate necessarie alla protezione degli ecosistemi naturali; sono fissate, inoltre, condizioni particolarmente rigide per l'installazione di centrali nucleari, mentre, in relazione all'impiego delle loro risorse naturali, alcune zone, esplicitamente indicate nel testo normativo (la Foresta amazzonica, la Macchia atlantica, la Serra do Mar, la Palude del Mato-Grosso e la Zona costiera), sono dichiarate «patrimonio nazionale».

La nuova Costituzione brasiliana, aderendo all'orientamento delle Costituzioni più moderne (indicate da molti giuristi come Costituzioni della terza generazione) si occupa soprattutto di diritti sociali e collettivi. In base all'art. 5 del Capitolo I (*Dos direitos e deveres individuais e coletivos*) del Titolo II (*Dos direitos e garantias fundamentais*) qualunque cittadino, in nome della collettività e in difesa dell'ambiente, può proporre un'azione popolare — esente, salvo comprovata mala fede, dalle spese giudiziarie e dagli eventuali oneri di soccombenza — allo scopo di far annullare atti lesivi dell'ambiente stesso.

Nell'ambito del Titolo III l'art. 23 del Capitolo II stabilisce la competenza comune dell'Unione, dei singoli Stati, del Distretto federale e dei

Municipi nella tutela dell'ambiente e nella lotta all'inquinamento in tutte le sue forme, oltre che nella protezione delle foreste, della flora e della fauna, mentre l'art. 25, nel trattare la comune competenza legislativa dell'Unione, degli Stati e del Distretto Federale, include la legislazione relativa a *«florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente, controle da poluição, e responsabilidade por dano ao meio ambiente»*.

Nel Titolo IV, dedicato all'organizzazione dei Pubblici Poteri, il Capitolo IV, che tratta dell'organizzazione della Giustizia, specifica le funzioni istituzionali del Pubblico Ministero includendovi il potere di promuovere l'azione civile pubblica a protezione del patrimonio pubblico e sociale, dell'ambiente e degli altri interessi diffusi e collettivi; a differenza dell'azione penale pubblica, però, il Pubblico Ministero non è titolare esclusivo dell'azione civile pubblica, in quanto la sua legittimazione ad agire non impedisce l'esercizio dell'azione anche da parte di terzi privati.

Il Titolo VII, riguardante l'ordinamento economico e finanziario, fa riferimento all'ambiente nell'art. 170, in cui la tutela dell'ambiente è assunta a principio generale dell'attività economica, e nell'art. 174, in cui si dispone che *«O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômica-social dos garimpeiros»*.

Infine, nel Titolo VIII – che tratta dell'ordinamento sociale dedicando un intero Capitolo (il VI) all'ambiente –, si fa riferimento alla materia anche nell'art. 200, che indica la collaborazione alla protezione dell'ambiente come una delle attribuzioni del sistema sanitario unico, e nell'art. 216, che nel patrimonio culturale brasiliano inserisce anche le località di valore ecologico.

3. GLI ACCORDI INTERNAZIONALI IN MATERIA AMBIENTALE

A livello internazionale, un'analisi comparata tra la situazione dell'America Latina – e del Brasile in particolare – e quella dell'Europa rivela non solo un'adeguata attenzione alla gravità del problema ambientale, ma anche una concreta determinazione nella tutela di situazioni di valore naturale unico, come quelle degli indios dell'Amazzonia, giunti alle soglie del ventesimo secolo nella primitività d'una natura rimasta praticamente intatta dalla creazione del mondo.

I trattati, le convenzioni e gli accordi internazionali cui il Brasile ha aderito costituiscono una delle fonti più importanti per la produzione di Diritto nazionale. A titolo esemplificativo possono qui citarsi alcune delle numerose convenzioni riguardanti: la protezione della flora, della fauna e delle bellezze panoramiche (1940), la pesca e la conservazione delle risorse vive d'altomare (1958), l'inquinamento delle acque per la dispersione in mare di carburanti, residui tossici e sostanze nocive (1958, 1972 e 1973), la responsabilità civile per danni causati dalla dispersione di carburanti (1969), il commercio internazionale di specie di flora e fauna selvaggia in pericolo d'estinzione (1980), la convenzione di Vienna e il protocollo di Montreal per la protezione della fascia d'ozono (1985), il controllo nucleare e l'assistenza in caso d'incidente o emergenza radiologica (1986).

Altri accordi e convenzioni hanno invece ambiti d'applicazione più limitati, riguardando i rapporti del Brasile con Paesi vicini, come la Colombia (accordo per la conservazione della flora e della fauna amazzonica), l'Argentina (convenzione per la tutela delle risorse naturali dell'Atlantico del Sud) e la Guiana (cooperazione per la foresta amazzonica).