

L'informazione ambientale nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile

SERGIO MARCHISIO*

SOMMARIO: 1. Diritto dell'informazione ambientale e informatica giuridica. – 2. Il diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. – 3. Il diritto umano all'ambiente. – 4. Il processo di consolidamento: Rio e oltre. – 5. Il diritto all'informazione ambientale. – 6. La disciplina comunitaria. – 7. L'accesso ai dati derivanti da attività di telerilevamento spaziale. – 8. Conclusioni.

1. DIRITTO DELL'INFORMAZIONE AMBIENTALE E INFORMATICA GIURIDICA

La presentazione del volume *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino* consente di riflettere sugli aspetti generali del diritto all'informazione ambientale e sugli strumenti che garantiscono in concreto ai cittadini l'esercizio effettivo di questo diritto. Direi che, dal punto di vista generale, il pregio principale del lavoro è quello di fornire un'accurata analisi dei risultati che sono stati ottenuti presso l'Istituto per la documentazione giuridica nel settore specifico dell'informazione giuridico-ambientale e delle possibilità offerte in questo campo non solo dalle tecnologie informatiche di uso già consolidato, come le banche dati, ma anche da quelle sperimentali, come i sistemi esperti. L'aver offerto questi strumenti agli studiosi del diritto è certo un merito non trascurabile dei curatori del volume, degli autori che ad esso hanno contribuito e, vorrei dire, dell'Istituto di Firenze nel suo complesso.

* Direttore dell'Istituto di Studi giuridici sulla Comunità internazionale – CNR di Roma e Ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Perugia.

Ciò detto, l'occasione mi invita a svolgere alcune riflessioni sull'informazione ambientale nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile, espressione con la quale intendo riferirmi a quel complesso di principi, norme e regole di comportamento che – in parte come *lex lata*, in parte come *lex ferenda* – stanno ormai imponendosi sul piano internazionale come i canoni del nuovo diritto. Il diritto internazionale dello sviluppo sostenibile è destinato necessariamente a ricomprendere in sé, e progressivamente sostituire, quello che ancora definiamo diritto internazionale dell'ambiente. E questo per un'inevitabile esigenza storica, nel momento stesso in cui, superando la dimensione statale e regionale (nel senso di regione internazionale) del diritto, ci poniamo in un'ottica universale. Lo sviluppo sostenibile è un obiettivo della Comunità internazionale e del suo diritto per il prossimo millennio e non avrebbe senso attardarsi a salvaguardare la specificità del diritto internazionale dell'ambiente in un mondo che cambia rapidamente e che lo ha già destinato a integrarsi in un contesto più ampio¹. Come recita il Principio 4 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, adottata il 14 giugno 1992, «Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo»².

Di tale evoluzione – delineata nei suoi tratti essenziali dal Capitolo 39 dell'Agenda 21, il *master plan of action* adottato anch'esso a Rio nel giugno 1992 – ben si sono avveduti i curatori del volume. Nella premessa alla Parte prima, consacrata al diritto all'informazione ambientale e ai nuovi strumenti di diffusione dell'informazione, il riferimento ai risultati della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED) è ben presente. E non potrebbe non esserlo, in una tematica che tocca proprio i gangli vitali del concetto di sviluppo sostenibile: il riconoscimento delle priorità fondamentali, tra le quali l'informazione e la partecipazione dei cittadini mediante l'accesso esteso ed effettivo alle informazioni relative all'ambiente³.

¹ Vedi *Sustainable Development and International Law*, a cura di LANG, London-Dordrecht-Boston, 1995, e *Sustainable Development and Good Governance*, a cura di GINTHER, DENTERS, DE WAART, Dordrecht-Boston-London, 1995.

² Testo e commenti in *Rio 1992: Vertice per la Terra*, a cura di GARAGUSO e MARCHISIO, Milano, 1992, pp. 128 ss.

³ Il Capitolo 40 dell'Agenda 21 è infatti consacrato all'informazione per i processi decisionali: in esso si afferma che «In sustainable development, everyone is a user and pro-

2. IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Le osservazioni che precedono introducono al tema specifico della mia relazione, che è quello dell'informazione ambientale nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. Per affrontare questo particolare argomento, non si può fare a meno di iniziare con un'affermazione che potrà sembrare dogmatica, ma che cercherò poi di spiegare: il diritto all'informazione ambientale, insieme al diritto di partecipare ai processi decisionali in materia ambientale, sono, nell'attuale fase storica di sviluppo del diritto internazionale, gli unici aspetti del diritto umano a un ambiente sano ed equilibrato che presentano i caratteri dell'obbligatorietà e, quindi, della *lex lata*. Sono, se si vuole, l'essenziale di un diritto fondamentale dell'essere umano che ancora non ha trovato cittadinanza nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile.

La prassi internazionale in materia è infatti ancora discontinua e non permette di affermare che il diritto dell'individuo a un ambiente sano ed equilibrato si è consolidato nella forma di obbligo internazionale degli Stati a riconoscerlo quale *enforceable right*.

È vero peraltro che, a tale riguardo, occorre distinguere la prassi precedente alla Conferenza di Rio dai risultati dell'UNCED stessa. Per quanto riguarda la prima, può dirsi che gli elementi da addurre a prova di un convincimento giuridico degli Stati sono molteplici: anzitutto, la Dichiarazione di Stoccolma del 16 giugno 1972, secondo la quale «l'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli permetta di vivere con dignità...»; poi la Risoluzione n. 45/94 dell'Assemblea generale dell'ONU del 1990, la Dichiarazione dell'Aja sulla protezione dell'atmosfera («*All individuals are entitled to live in an environment adequate for their health and well-being*»); e si tratta, fin qui, di atti non vincolanti. Ma possono menzionarsi anche numerosi trattati nei quali, vuoi in riferimento a settori specifici (come il lavoro, i lavoratori migranti e le loro famiglie, i popoli indigeni, i rifiuti pericolosi e così via), vuoi in generale, il principio è accolto in modo chiaro. Ricorderemo, tra i secondi, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 28 gennaio 1981 (art. 24, par. 2: «*all peoples have the right to a general satisfactory environment*

vider of information considered in the broad sense. That includes data, information, appropriately packaged experience and knowledge. The need for information arises at all levels, from that of senior decision makers at the national and international levels to the grass-roots and individual levels» (Rio 1992: *Vertice per la Terra*, cit., p. 732).

favorable to their developments) e il Protocollo del 17 novembre 1988 sui diritti economici, sociali e culturali addizionale alla Convenzione interamericana dei diritti umani di San José (art. 11, che riconosce all'individuo «*the right to live in a healthy environment*»).

Ancora, a sostegno di tale riconoscimento degli Stati, potrebbero menzionarsi le sessantuno Costituzioni nazionali, identificate dalla Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani, che fanno riferimento al diritto a un ambiente sano⁴.

Meno certa la dottrina, anche se non è mancato chi ha affermato che il diritto umano all'ambiente e allo sviluppo sostenibile costituisce «*a part of modern natural law*» e «*an inalienable right of a peremptory nature*»⁵.

3. IL DIRITTO UMANO ALL'AMBIENTE

Il fatto è – né può essere taciuto – che a Rio gli Stati hanno mostrato, nel loro complesso, un atteggiamento in netto contrasto con il convincimento di dover confermare il diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona umana. Si trattava, peraltro, – cosa non facile – di trovare un punto di intesa tra ambiente e sviluppo anche dal punto di vista dei diritti umani.

Ora, va ricordato che prima di Rio il diritto allo sviluppo è stato riconosciuto dalla Dichiarazione dell'Assemblea generale dell'ONU contenuta nella Risoluzione n. 41/128 del 4 dicembre 1986, quale diritto ina-

⁴ *Human Rights and the Environment*, Annex I, Final Report of the Special Rapporteur, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, ECOSOC Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub. 2/1994/9/6 July 1994). Ricorderemo l'art. 225 della Costituzione brasiliana del 1988, che garantisce il diritto di ogni uomo ad un ambiente equilibrato, che deve essere preservato per le generazioni presenti e future. In termini analoghi si esprimono la Costituzione politica del Cile del 1980, la Costituzione politica del Nicaragua del 1986 e la Costituzione del Mozambico del 1990.

⁵ SINGH, *Right to Environment and Sustainable Development as a Principle of International Law*, in *Studia Diplomatica*, 1988, pp. 45-61. In senso analogo, SPATAFORA, *Tutela ambiente (dir. internaz.)*, in «Enciclopedia del diritto», v. XLV, Milano, 1992, p. 462: «dall'analisi della normativa internazionale emerge con chiarezza la convinzione della Comunità internazionale di vedere tutelato il diritto dell'uomo all'ambiente». Per altri, invece, «*It cannot be said that the fundamental human right to an adequate environment constitutes a well established right under present international law*» (WCED, Experts Group on Environmental Law, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, a cura di MUNRO e LAMMERS, London, 1987, p. 40).

lienabile di ogni persona di partecipare e contribuire allo, e godere dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico⁶. È evidente, quindi, il legame tra diritto allo sviluppo e diritto a un ambiente sano ed equilibrato: l'esercizio del primo comporta infatti lo sfruttamento dell'ambiente e delle sue limitate risorse naturali, e ciò dà precisamente origine al *concetto unitario* di un diritto umano allo sviluppo sostenibile.

Non che gli Atti di Rio omettano del tutto di prendere in considerazione la dimensione dello sviluppo sostenibile in termini di diritti umani. Anzi, il Principio 1 della Dichiarazione di Rio accoglie una concezione antropocentrica, proclamando che gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni per lo sviluppo sostenibile e hanno diritto ad una vita salubre e produttiva in armonia con la natura. L'importanza degli aspetti connessi alla tutela dei diritti umani appare poi confermata dal Principio 5 della Dichiarazione, che considera l'eliminazione della povertà requisito essenziale dello sviluppo sostenibile, auspicando che sulla soluzione di tale problema si concentrino gli sforzi della cooperazione internazionale. Altri riferimenti a questa tematica sono contenuti nel Capitolo 7 dell'Agenda 21, che menziona il diritto ad un alloggio adeguato, riconosciuto dalla Dichiarazione universale del 1948 e dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

Sebbene queste formulazioni abbiano costituito oggetto di non poche discussioni, è indubbio però che la chiave di volta della Dichiarazione di Rio è contenuta nel Principio 3, secondo il quale il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare le esigenze di sviluppo e di tutela ambientale delle generazioni presenti e future.

Certo, il diritto allo sviluppo appare doppiamente sfuocato, sia perché non si precisa quali soggetti ne sono titolari, sia perché la sua realizza-

⁶ Testo in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, p. 484 ss. Cfr. MARCHISIO, *Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)*, in «Enciclopedia del diritto», v. XLIII, Milano, 1990, pp. 1551-1559. Cfr. anche CAGGIANO, *Il diritto umano allo sviluppo: autodeterminazione «interna» e partecipazione degli individui*, in «Quaderni dell'Istituto universitario orientale», IV, «Nuova Serie», n. 5, Napoli, 1991, pp. 17-22. Sull'argomento esiste un'abbondante letteratura, che converge verso la configurazione del diritto allo sviluppo come diritto di partecipazione democratica al processo di sviluppo. V. ISRAEL, *Le droit au développement*, in «Revue générale de droit international public», 1983, pp. 13 ss. e PELLET, *Notes sur quelques aspects juridiques de la notion de droit au développement*, Colloque d'Aix-en-Provence (7-8 octobre 1982), Paris, 1984, pp. 7 ss.

zione viene correlata alla c.d. responsabilità intergenerazionale⁷. Si lascia quindi aperta una questione risolvibile, a livello interpretativo, in duplice modo: il diritto allo sviluppo può essere inteso sia come situazione giuridica facente capo allo Stato in quanto soggetto del diritto internazionale, sia come diritto fondamentale dell'uomo.

Il concetto di diritto allo sviluppo «sostenibile» è ripreso nel primo senso dall'art. 3, par. 4, della Convenzione sui cambiamenti climatici, il quale lo attribuisce agli Stati parti, insieme però al dovere di promuoverlo. Nel caso della Dichiarazione di Rio, i lavori preparatori confermano invece che il diritto allo sviluppo è da intendere piuttosto come diritto fondamentale dell'uomo, anche se non mancano alcune ambiguità. Se infatti la proposta presentata dal Ghana il 21 agosto 1991 a nome del Gruppo dei 77, durante la terza sessione del Comitato preparatorio, indicava tra i principi da discutere quello concernente il diritto allo sviluppo come «inalienable human right»⁸, la successiva proposta presentata da Cina e Pakistan il 4 marzo 1992, durante la quarta sessione, a nome dello stesso gruppo di Paesi, era così concepita: «*The right to development is an inalienable right and therefore the developmental needs of all developing countries shall be treated as a matter of priority*»⁹. Ed è sulla base di questa proposta, del resto, che si è trovata la formulazione poi recepita dalla Dichiarazione di Rio, la quale riconosce la persona umana come soggetto centrale dello sviluppo sostenibile.

Va detto, comunque, che alcuni Stati industrializzati, come gli USA e la Gran Bretagna, si sono opposti al riconoscimento del diritto allo sviluppo come diritto inalienabile, vuoi dello Stato vuoi dell'individuo, e che anche gli Stati membri dell'Unione europea hanno manifestato talune perplessità, con l'eccezione di Francia e Italia, che invece non erano contrarie, in coerenza con l'atteggiamento favorevole tenuto a suo tempo nei confronti della menzionata Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata con il voto contrario degli Stati Uniti. Come precedente, peraltro, la Dichiarazione non aiuta a chiarire la questione della titolarità, anzi la complica, visto che, nell'ottica dei diritti umani della terza generazione, essa attribuisce il diritto allo sviluppo non solo agli Stati e agli individui, ma anche ai popoli.

⁷ Cfr. WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations*, in «*American Journal of International Law*», 1990, pp. 198-207.

⁸ Cfr. UNGA, A/Conf. 151/PC/WG.III/L.6.

⁹ Cfr. UNGA, A/Conf. 151/PC/WG.III/L.20.

Le resistenze degli Stati occidentali partecipanti all'UNCED hanno inoltre comportato l'esclusione dalla Dichiarazione di Rio di ogni menzione del diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo. Il progetto del Gruppo dei 77 del 4 marzo 1992, già ricordato, conteneva, invece, un principio assai chiaro in tal senso, così formulato: «*Each individual has the right to a clean and ecologically balanced environment, to be informed of the state of the environment and of all activities that have a negative impact on the environment and to participate in the decisions affecting their environment*» (14, par. 4). Ora, gli stessi Paesi industrializzati si sono opposti con uguale fermezza non solo al riconoscimento del diritto allo sviluppo, ma anche, e forse maggiormente, a quello del diritto ad un ambiente sano come diritto fondamentale dell'uomo.

A riprova di questa convergenza di interessi *ad excludendum*, è significativa la formulazione del Principio 10 della Dichiarazione di Rio, il quale sottolinea, come altri documenti internazionali, che le questioni ambientali sono meglio gestite con la partecipazione di tutti i cittadini interessati. L'intento è dunque quello di rendere il processo decisionale in materia ambientale democratico e trasparente, secondo le indicazioni più precise contenute in vari capitoli dell'Agenda 21. Ma né l'accesso all'informazione relativa all'ambiente, né la partecipazione ai processi decisionali, né, infine, l'accesso alla giustizia ordinaria e amministrativa sono contemplati dal Principio 10 della Dichiarazione di Rio in termini di situazioni giuridiche individuali¹⁰.

Ciò non toglie che, come vedremo, proprio l'informazione ambientale costituisca il terreno d'elezione per il consolidamento di un obbligo degli Stati indiscutibilmente *sustainable development-oriented*.

4. IL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO: RIO E OLTRE

La Dichiarazione di Rio appare quindi, nel senso indicato, assai poco innovativa e conferma la difficoltà di tradurre sul piano del diritto positivo il legame tra ambiente, sviluppo e diritti umani. Essa non suffraga la linea di tendenza che, partendo dalla Dichiarazione di Stoccolma, ha visto affermare, come si è già rilevato, il diritto all'ambiente come diritto dell'uomo non solo in numerose Costituzioni statali, ma anche in alcuni trattati internazionali.

¹⁰ Cfr. MARCHISIO, *Gli Atti di Rio nel diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», 1992, pp. 35 ss

Resta da vedere se gli anni trascorsi dalla Conferenza di Rio abbiano segnato una nuova inversione di tendenza a favore della dimensione «diritti umani» dello sviluppo sostenibile.

Al riguardo, vanno a mio avviso identificati due *trends* ben precisi: il primo è il consolidarsi, sia pure lento, di una prassi internazionale rilevante sul piano del diritto verso l'affermazione di un diritto umano allo sviluppo sostenibile; il secondo è invece costituito dalla rilevanza indiretta che la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile vanno assumendo attraverso la promozione di diritti fondamentali già garantiti e oggetto di obblighi internazionali degli Stati. In questo secondo ambito rientrano, in particolare, gli aspetti attinenti all'informazione ambientale, per la quale può parlarsi, come si vedrà, di uno *ius speciale* ormai consolidato.

Per quanto riguarda il primo aspetto è indubbio che molti principi emersi in relazione allo sviluppo sostenibile hanno trovato eco in trattati, atti di organizzazioni internazionali, dichiarazioni dell'Assemblea generale dell'ONU, prassi degli Stati, decisioni giudiziarie e leggi interne, come la dottrina più recente non ha mancato di sottolineare¹¹. Valga di esempio la sentenza resa dalla Corte suprema delle Filippine il 30 luglio 1993 in materia di danno ambientale da attività di deforestazione, ove si afferma che il diritto a un ambiente sano ed equilibrato costituisce oggetto di principi giuridici che affondano le loro radici nel diritto naturale¹².

Il cammino non è tuttavia ancora concluso. Come è stato giustamente rilevato, «*The right to a healthy environment provides a focus to guide the integration of environment and development. Development is sustainable where it advances or realize the right to a healthy environment*»¹³.

¹¹ Per un esame completo di questa evoluzione cfr. REST, *Implementation of the Rio Targets, Preliminary Efforts in State Practice*, in «Environmental Policy and Law», 2516 (1995), pp. 312-321. V. anche SANDS, *Principles of International Environmental Law*, I, Manchester, 1995, pp. 198-227.

¹² Testo in *International Legal Materials*, 1994, pp. 173-206. Cfr. REST, *Implementing the Principles of Intergenerational Equity and Responsibility*, in *Environmental Policy and Law*, n. 2416 (1994), pp. 314-320.

¹³ UN-DPCSD, *Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development* (Geneva, 26-28 September 1995), Background Paper n. 3, p. 10.

Venendo ora al secondo aspetto, occorre considerare che lo sviluppo sostenibile non può essere perseguito, e ancor meno realizzato, senza l'adozione di criteri di buon governo che assicurino un'ampia partecipazione e un processo decisionale aperto e trasparente. Il principio della *public participation* — uno tra quelli fondamentali nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile¹⁴ — è strettamente collegato, in materia ambientale, alla procedura di valutazione di impatto ambientale e all'accesso alla tutela giurisdizionale. Ma uno dei prerequisiti per l'attuazione del principio della *public participation* nelle decisioni relative allo sviluppo sostenibile è il diritto di accesso all'informazione ambientale.

5. IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE

Come ho avuto modo di sottolineare in precedenza, a me sembra che il diritto di accesso all'informazione ambientale sia l'unico «frammento» consolidato in diritto positivo dei tanti, sparsi e precari, che costituiscono, per ora, il diritto umano all'ambiente e/o allo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale. E questo attraverso un diritto umano di prima generazione, il diritto all'informazione (senza aggettivi) che, come altri diritti preesistenti (vedi il diritto alla salute), è strettamente apparentato al diritto all'ambiente, perché di tale nozione di sintesi costituisce uno degli aspetti qualificanti¹⁵.

Quando parliamo di diritto all'informazione *tout court* intendiamo, beninteso, riferirci a quella classica libertà riconosciuta, sia pure con limiti, dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e, per restare nell'ambito universale, dall'art. 19 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, nonché, venendo al campo regionale, dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei

¹⁴ Cfr. SAND, *UNCED and the Development of International Environmental Law*, in «Yearbook of International Environmental Law», 1992, pp. 3 ss.

¹⁵ Sul rapporto tra diritto umano all'ambiente e altri diritti umani consolidati, cfr. DUPUY (P.M.), *Le droit à la santé et la protection de l'environnement*, in *Colloque de l'Académie de droit international de la Haye «Le droit à la santé en tant que droit de l'homme»* (La Haye, 27-29 juin 1978), Leyde, 1979, pp. 350-351; GORMLEY, *Human Rights and Environment: the Need for International Cooperation*, Leyde, 1976; KISS, *Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement?*, in «Revue juridique de l'environnement», 1976, pp. 15-18; DE SALVIA, *Tutela dell'ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: verso un'ecologia del diritto?*, in «Rivista internazionale dei diritti dell'uomo», 1989, pp. 432-438.

diritti dell'uomo (*la liberté de recevoir ou de communiquer des informations*). Trattasi, com'è noto, di una libertà che viene ricompresa in quella più generale di espressione, della quale costituisce un aspetto saliente, insieme alla libertà di opinione. È sulla base di tali principi, oltretutto della Costituzione, che in Italia il diritto all'informazione ha trovato disciplina nella L. 7 agosto 1990, n. 241, sul diritto di accesso ai documenti amministrativi per chi vi abbia interesse ai fini della tutela di situazioni giuridicamente rilevanti¹⁶.

Pur innestandosi su questo *corpus* tradizionale della libertà di informazione, l'informazione ambientale presenta tuttavia caratteri peculiari. Forse per l'evidente interdipendenza tra esigenze dell'informazione, da un lato, e di tutela dell'ambiente, dall'altro lato; o perché in questo settore, come in nessun altro, il possesso delle informazioni appare indispensabile per la realizzazione delle finalità proprie della materia ambientale, sicuramente più ampie di quelle connesse alla sfera strettamente individuale. In questo campo, la prassi internazionale è senz'altro più netta nel confermare un obbligo degli Stati di consentire l'accesso all'informazione ambientale in modo non discriminatorio e a un costo ragionevole.

L'obiettivo di assicurare l'accesso all'informazione ambientale, oltre quella richiesta dalle procedure di valutazione d'impatto ambientale, è stato ampiamente riconosciuto in vari atti internazionali. Ricorderò, senza pretesa di completezza, alcuni dei più significativi: gli atti dell'OCSE (oltre alla Raccomandazione C/79/116 dell'8 maggio 1979, la Dichiarazione finale della seconda Conferenza europea sull'ambiente e i diritti dell'uomo di Salisburgo del dicembre 1980, e soprattutto la Decisione adottata dal Consiglio dell'OCSF nel 1988 sulla localizzazione di installazioni pericolose, nonché le più recenti iniziative concernenti i *pollutant registries*), del Parlamento europeo (Dichiarazione dei diritti e libertà fondamentali, adottata con Risoluzione del 12 aprile 1989)¹⁷ e della

¹⁶ Cfr. anche il Regolamento di attuazione contenuto nel D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352 e le leggi regionali in pari materia, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Ufficio Centrale per il Coordinamento dell'Attività normativa, *La legge sul procedimento amministrativo e la sua attuazione*, Roma, 1995.

¹⁷ Testo in «Rivista di diritto internazionale», 1989, pp. 995-1000. V. l'art. 5, dedicato alla libertà di opinione e di informazione («Chiunque ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o trasmettere informazioni o idee... »).

CSCE (Documento finale della riunione di Sofia sulla protezione dell'ambiente, organizzata nell'ottobre 1989).

6. LA DISCIPLINA COMUNITARIA

Ai documenti che precedono, tutti di natura non vincolante, si aggiungono altri due elementi della prassi che paiono particolarmente rilevanti: la disciplina comunitaria dell'informazione ambientale e la normativa internazionale sull'accesso ai dati ambientali derivati da attività di telerilevamento spaziale.

In questo contesto si ha la conferma del regime speciale dell'informazione ambientale sul piano del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. Speciale perché il diritto di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle pubbliche autorità è riconosciuto senza che occorra dimostrare uno specifico interesse, meno ancora un interesse connesso alla tutela giurisdizionale di diritti soggettivi.

Tale regime è esplicitamente stabilito nella Direttiva n. 90/313 sulla libertà di accesso all'informazione ambientale adottata dal Consiglio delle Comunità europee il 7 giugno 1990, che ha lo scopo di assicurare il libero accesso all'informazione ambientale in possesso delle autorità pubbliche e la sua diffusione, e di stabilire i termini e le condizioni fondamentali in base ai quali tali informazioni devono essere rese disponibili. Secondo la Direttiva, ogni persona fisica e giuridica nella Comunità è titolare del diritto di accedere all'informazione relativa all'ambiente senza dover dimostrare uno specifico interesse, ad un costo ragionevole e su richiesta¹⁸. È per questo che, come ho già rilevato, il contenuto del diritto umano all'ambiente sembra piuttosto tradursi nell'obbligo di pro-

¹⁸ G.U.C.E., L 158, 1990, pp. 56 ss. Vedi KRAMER, *La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application*, in «Revue du marché commun», 1991, pp. 866 ss. La Decisione n. 93/731 del Consiglio consente poi l'accesso del pubblico ai documenti in possesso dello stesso Consiglio o della Commissione (G.U.C.E., L 340, 1993, pp. 43 s.); con Decisione n. 94/90, la Commissione ha predisposto l'adozione di un codice di condotta elaborato di concerto con il Consiglio e di procedure che lo rendano effettivo (G.U.C.E., L 46, 1994, pp. 58 ss.; cfr. KRAMER, *Diritto a ricorrere e accesso all'informazione presso la Commissione della Comunità europea*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1995, pp. 597 ss.). Modifiche di scarso rilievo sono state introdotte dalle successive Decisioni del Segretario generale del Consiglio n. 96/C 74/02, del 27 febbraio 1996 (G.U.C.E., C 74, 1996, p. 3), e della Commissione n. 96/567, del 19 settembre 1996 (G.U.C.E. L 247, 1996, p. 45).

mozione, da parte dello Stato, dell'informazione e della partecipazione degli individui ai processi decisionali.

La specialità del diritto all'informazione ambientale trova conferma anche nel sistema giuridico italiano. È noto, infatti, che tale diritto è espressamente riconosciuto, quale diritto soggettivo pubblico, dall'art. 14, n. 3, della L. 8 luglio 1986, n. 349, per il quale: «Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata»¹⁹.

La specialità di tale diritto rispetto al regime contemplato dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, è stata confermata dalla giurisprudenza, la quale ha escluso che l'esercizio del diritto all'informazione ambientale sia subordinato alla previa emanazione della normativa secondaria cui rinvia l'art. 22 della Legge n. 241.

L'art. 14 della Legge n. 349 si è posto come primo strumento attuativo della Direttiva n. 90/313, la quale recentemente e con grande ritardo, ha trovato completa attuazione nell'ordinamento italiano con il D.lgs. del 24 febbraio 1997, n. 39.

La delega al Governo per l'emanazione del Decreto era stata conferita con la L. 19 febbraio 1992, n. 142 (art. 45), Legge comunitaria per il 1991²⁰, la quale, nel dettare i criteri della delega legislativa, aveva confermato peraltro l'esigenza di coordinare la normativa sul diritto d'accesso ai documenti amministrativi e quella relativa all'informazione ambientale, attuativa della Direttiva comunitaria. Tuttavia, la delega legislativa conferita al Governo dalla suddetta Legge comunitaria non fu esercitata nel termine inizialmente stabilito, né entro la proroga prevista dalla L. 22 febbraio 1994, n. 146²¹, Legge comunitaria per il 1993, rendendo necessaria una ulteriore proroga del termine, disposta con L. 6 febbraio 1996, n. 52, Legge comunitaria per il 1994.

Il D.lgs. del 24 febbraio 1997, n. 39, emanato esattamente un giorno prima della scadenza del termine, introduce tra l'altro il principio secon-

¹⁹ G.U. 15 luglio 1986, n. 162.

²⁰ G.U. 20 febbraio 1992, n. 42, Suppl. ord.

²¹ Un anno dall'entrata in vigore di tale Legge (cfr. gli artt. 1, comma 1, e 6, comma 5, in G.U. 4 marzo 1994, n. 52, Suppl. ord.).

do il quale «Le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse», attuando così in maniera completa la Direttiva.

Occorre rilevare che in ogni caso, essendo trascorso da tempo il termine per l'attuazione (31 dicembre 1991) fissato dalla Direttiva stessa, il coordinamento tra regime generale di accesso ai documenti della pubblica amministrazione e regime speciale dell'informazione ambientale doveva considerarsi realizzato anche in forza dell'efficacia diretta della Direttiva comunitaria, il cui contenuto precettivo è sufficientemente chiaro e preciso da attribuire ai singoli un diritto soggettivo perfetto, provvisto di tutela giurisdizionale²². Tuttavia l'emanazione del Decreto n. 39 pone fine a qualsiasi dubbio riconoscendo esplicitamente il diritto pieno del cittadino, cui possono essere opposte solo le cause di esclusione indicate dalla Direttiva e attuate dal Decreto.

Il riconoscimento nel sistema giuridico italiano del diritto all'informazione ambientale è poi confermato dalla legislazione regionale. Così, la Legge dell'Emilia Romagna 6 settembre 1993, n. 32, recante norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso, stabilisce un regime differenziato e più favorevole per l'accesso alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione, quando queste riguardino «lo stato dell'ambiente, le attività o misure che incidono o che possono incidere negativamente sull'ambiente o che sono destinate a proteggerlo»²³.

²² Si veda, in proposito, l'art. 3 della Direttiva. La circostanza che le disposizioni immediatamente applicabili della Direttiva possano essere fatte valere dai singoli solo nei confronti dello Stato e non di altri individui (c.d. effetto diretto verticale) non ha particolare rilievo nel caso specifico, dato che il diritto all'informazione ambientale, per sua stessa natura, è destinato a esser fatto valere proprio nei confronti della Pubblica Amministrazione. Cfr. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, pp. 112-119, e GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 1996, pp. 105-110.

²³ L'accesso a tali informazioni è riconosciuto, infatti, a qualsiasi persona fisica o giuridica, mentre l'accesso agli altri documenti amministrativi richiede, in conformità alla L. n. 241/90, che vi sia un «interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti» (cfr. gli artt. 7 e 6, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Ufficio Centrale per il Coordinamento dell'Attività normativa, *La legge sul procedimento amministrativo*, cit. pp. 87 ss.).

7. L'ACCESSO AI DATI DERIVANTI DA ATTIVITÀ DI TELERILEVAMENTO SPAZIALE

Lo speciale *status* dell'informazione ambientale trova poi conferma in un settore del diritto internazionale che, come altri, ha conosciuto negli ultimi anni un'importante evoluzione in funzione dei principi dello sviluppo sostenibile. Si tratta del diritto spaziale, nel quale si è consolidato un regime giuridico speciale per regolare l'accesso ai dati derivanti da attività di telerilevamento della superficie terrestre a fini di monitoraggio ambientale e di prevenzione dei disastri naturali²⁴.

Alla materia si applicano in primo luogo, come è noto, le regole contenute nella Risoluzione n. 41/65 adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 3 dicembre 1986 (*Principles relating to remote sensing of the Earth from Outer Space*), interpretati alla luce dei canoni e delle norme del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda, anzitutto, il diritto di accesso dello Stato il cui territorio viene telerilevato dallo spazio ai dati grezzi o processati, questo è riconosciuto dal Principio XII del «codice» ONU su basi non discriminatorie e ad un costo ragionevole. Tale disposizione deve essere interpretata non nel senso che v'è diritto di accesso solo se questo è disponibile su basi non discriminatorie²⁵, ma piuttosto che lo Stato il quale procede al telerilevamento ha l'obbligo di concedere l'accesso e che questo deve essere non discriminatorio e a un costo ragionevole.

La prassi degli Stati conferma che l'*opinio iuris* è in favore di questo – peraltro non illimitato – diritto di accesso. È vero che molti Paesi in via di sviluppo reclamano l'accesso non discriminatorio alle informazioni e ai dati del telerilevamento, ma ciò significa, appunto, che l'accesso è consentito, per quanto spesso continui ad essere discriminatorio²⁶.

Anche la tendenza alla commercializzazione delle attività spaziali e, in particolare, delle attività di raccolta, analisi, diffusione e vendita dei dati, non sembra incompatibile con le norme del diritto internazionale spaziale, interpretate secondo i canoni dello sviluppo sostenibile, ove garantisca l'accesso, almeno degli Stati telerilevati, alle condizioni dianzi menzionate.

²⁴ Sul telerilevamento ambientale della Terra, cfr. LUCARELLI, *Tutela dell'ambiente e nuove tecnologie*, Padova, 1995.

²⁵ In tal senso WINTER, *Access to the Public to Environmental Data from Satellite Remote Sensing*, in «Journal of Environmental Law», 1994, p. 53.

²⁶ Cfr. UNGA, COPUOS, Doc. A/AC. 105/632, 28 December 1995.

Più in generale, poi, le informazioni ambientali raccolte tramite il tele-rilevamento spaziale devono essere accessibili, in principio, per tutti gli utenti, a un costo ragionevole, per il carattere pubblicistico e di interesse generale di tale categoria di dati.

A livello di diritto comparato, la libertà di accesso all'informazione ambientale sembra essere compresa in una più generale tendenza delle legislazioni nazionali degli Stati che operano il telerilevamento verso una politica cosiddetta dei cieli aperti. Ciò è vero, in primo luogo, per il diritto interno statunitense (in particolare, il ben noto *Land Remote Sensing Commercialization Act* del 1984) e per i contratti che EOSAT ha concluso con le stazioni terrestri nel mondo, i quali prevedono una concessione non esclusiva di ricevere e usare i dati, in cambio del pagamento di un diritto di accesso.

Considerazioni analoghe valgono per la politica di diffusione dei dati praticata dalla francese *SPOT Image* e per i principi seguiti dall'Agenzia spaziale europea (ESA), principi cui si ispirano numerosi accordi conclusi dall'Agenzia con terzi per la ricezione diretta dei dati ERS-I²⁷.

8. CONCLUSIONI

Come il volume *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino* invita a pensare, l'informazione ambientale deve essere considerata uno dei problemi centrali delle società tecnologicamente progredite. Nondimeno sarebbe scientificamente scorretto dare per diritto quel che non lo è, o tornare a confondere quel che è stato utilmente separato.

Il diritto umano a un ambiente sano ed equilibrato resta, per il momento, un obiettivo *de lege ferenda* sul piano del diritto internazionale e solo il consolidamento dei principi dello sviluppo sostenibile fornirà lo strumento per una sua effettiva affermazione. Più concreto appare, invece, il diritto all'informazione ambientale, che trova precisi punti di riferimento non solo nel diritto dell'Unione Europea e nei diritti interni degli Stati membri, ma anche in molteplici espressioni della pratica internazionale. In questo senso, merita almeno un cenno l'aspetto – relevantissimo nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile, ma che non è

²⁷ Cfr. LAFFERRANDERIE, TUINDER, *The Role of ESA in the Evolution of Space Law*, in «Journal of Space Law», 1994, pp. 101-109.

stato qui possibile esaminare – costituito dal dovere d'informazione in materia ambientale che gli Stati hanno gli uni nei confronti degli altri, in quanto soggetti dell'ordinamento internazionale²⁸. A ciò si aggiunge il diritto dell'individuo – che di tale ordinamento non è soggetto – di ottenere l'informazione ambientale, diritto che gli Stati sono obbligati a riconoscere nelle loro legislazioni interne, alle condizioni stabilite da una consolidata prassi internazionale.

Un dato è certo: questa tematica, come altre, non può ulteriormente essere trattata in termini di solo diritto ambientale. I principi, le tendenze evolutive ed i contenuti specifici del diritto dello sviluppo sostenibile impongono un adeguamento e la ricerca di un nuovo equilibrio tra ragioni della protezione ambientale e ragioni dello sviluppo economico.

²⁸ Cfr. gli *Atti del Forum sul diritto internazionale dell'ambiente*, Siena, 17-21 aprile 1992, in «Vita italiana», Suppl. al n. 1, 1990, Anno IV, pp. 32-41, e l'art. 43 del *Draft International Covenant on Environment and Development*, a cura dell'IUCN Environmental Law Center, Gland-Cambridge, 1995, pp. 130-132.