A. Cammelli e E. Fameli (a cura di), "Informatica, Diritto, Ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente" Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 1, Napoli, ESI, 1997, pp. 65-71

Aspetti comunitari e internazionali della problematica ambientale

PIETRO ROMANO ORLANDO*

1. Nel ringraziare vivamente gli organizzatori del Convegno per avermi concesso l'opportunità di parteciparvi, desidero innanzitutto far presente che molto probabilmente il mio intervento sul tema affidatomi rischierà di essere alquanto lacunoso e frammentario, a causa del tempo piuttosto limitato, che precluderà una completa disamina degli aspetti comunitari e internazionali della problematica ambientale.

Mi accingo, quindi, a cimentarmi in una sommaria analisi del tema, prendendo le mosse dalla presentazione del bel libro di Elio Fameli e Antonio Cammelli, egregiamente illustrato dai relatori che mi hanno preceduto, ritagliando, per quanto mi concerne, gli aspetti che ritengo pertinenti e più congeniali alla mia modesta competenza di ambiente.

Prescindo ovviamente dagli aspetti squisitamente tecnico-operativi, che nel libro sono magistralmente esposti, considerandoli degni della massima attenzione per la loro originalità e per il notevole contributo tecnico-culturale apportato alla *scientia iuris* in *subjecta materia*. Mi preme tuttavia evidenziare che le tematiche affrontate dagli Autori attengono a una materia fortemente interdisciplinare, ricollegandosi, da un lato, all'esame dei problemi giuridici fondamentali, siccome connessi con il diritto del cittadino all'informazione ambientale e, dall'altro, all'analisi e alla valutazione di quei sistemi informativi evoluti di cui i costanti e rapidi progressi delle tecnologie informatiche hanno reso possibile la realizzazione.

L'opera dimostra, cioè, – come bene illustra il Cordini – che «l'acquisizione tempestiva e appropriata di elementi conoscitivi risulta

* Avvocato internazionalista, Professore di Diritto pubblico nell'Università di Perugia.

indispensabile per organizzare gli interventi pubblici in campo ambientale e per promuovere la partecipazione dei cittadini, sia come singoli che associati, alle decisioni che riguardano l'ambiente» (v. G. CORDINI, nella *Premessa* al libro *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, a cura di ELIO FAMELI e ANTONIO CAMMELLI, Padova, CEDAM, 1996).

2. Con riferimento alla prima parte del libro, dedicata all'ambiente come questione sociale di dimensioni planetarie, da un lato, e nazionali, dall'altro, soffermerò l'attenzione sugli aspetti internazionali della problematica ambientale, non senza aver preventivamente evocato, e considerato col massimo interesse, che il processo evolutivo della questione ambientale affonda le radici in quelle che erano le esigenze di carattere privatistico, legate alla regolamentazione di rapporti intersoggettivi.

È sufficiente evocare in questa sede la vecchia disciplina delle «immissioni moleste», ricordando come il limite della «non tollerabilità era la soglia dell'inquinamento lecito» (v. C. SALVI, *Immissioni, ecologia, norme costituzionali*, in «Giurisprudenza italiana», 1973), per rivivere l'angusta dimensione di una disciplina privatistica della questione ambientale, piuttosto carente di una visione globale delle attività inquinanti, incapace di predisporre ed attuare forme di efficacia preventiva, insufficiente a contenere la degradazione incalzante.

Solo quando la questione ambientale, attraverso tappe successive, ha cominciato a fuoriuscire dai c.d. rapporti di vicinato, inserendosi in una cornice pubblicistica, la relativa problematica ha ampliato i suoi angusti confini, aprendosi a una dimensione onnicomprensiva e globale, in cui i profili oggettivi e soggettivi della questione quasi sempre interagiscono e si confondono.

E così, nei Paesi più evoluti è stato finalmente consentito l'accertamento preventivo e si è passati dalla obbligatorietà della sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'avvio di attività industriali alla inderogabilità dell'esercizio dei relativi controlli. Peraltro, nel quadro di una valutazione complessiva dell'inquinamento, la tutela amministrativa dell'ambiente è stata rafforzata da sanzioni penali.

Sotto il profilo oggettivo, si è cominciato a parlare di interesse pubblico fondamentale, prioritario rispetto ad altri interessi e, sotto il profilo soggettivo, si è radicata la convinzione che il diritto all'ambiente è un diritto fondamentale dell'uomo e dei popoli.

L'illecito ambientale è ormai un concetto unitario, così come unitaria e globale è la nozione giuridica di ambiente, rispetto alla sua pregressa visione disarticolata e settoriale.

3. Premesse queste brevi riflessioni, che considero come antecedenti logico-giuridici del mio intervento, mi affretto quindi ad entrare *in medias res*, deducendo che l'ambiente, o la biosfera – come oggi viene scientificamente definito l'ambiente nella sua dimensione globale –, costituisce per l'intera umanità un patrimonio da tutelare; come tale, esso trova soprattutto nel diritto internazionale il suo fondamento più autentico e quindi la tutela giuridica più appropriata nel momento in cui, come «patrimonio comune dell'umanità», diviene oggetto di apposita normazione.

In tale peculiare accezione l'ambiente si presenta, peraltro, come un *unicum* indivisibile, di guisa che qualsiasi problema ad esso relativo impone l'esigenza di una sua valutazione unitaria e globale, a prescindere dalla dimensione nazionale o internazionale delle misure adottate per la soluzione del medesimo.

La considerazione di un ambiente nella sua unitarietà viene inoltre sottolineata dalla stessa Comunità internazionale nel momento in cui si palesa evidente – come è detto nel «Preambolo della Carta mondiale della natura» – che «toute forme de vie est unique et mèrite d'être respectée», quantunque notevoli siano le difficoltà che gli Stati e le Organizzazioni internazionali incontrano nella ricerca di una regolamentazione unitaria per la sua tutela.

Com'è noto, la Carta mondiale della natura è contenuta nella Risoluzione 37/7 del 28 ottobre 1982, adottata su proposta dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse. Gli stessi Stati che hanno adottato la citata risoluzione avevano già sottoscritto in data 16 giugno 1972, al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, la nota Dichiarazione di Stoccolma.

In questa Carta, il punto 4 dei principî generali richiama gli ecosistemi, gli organismi, le risorse terrestri, marine e atmosferiche, il tutto conglobato nell'unico termine onnicomprensivo di «natura».

4. I concetti appena delineati impongono alcune considerazioni. La prima concerne la definizione di «patrimonio dell'umanità», creata per meglio sottolineare la rilevanza di alcuni ecosistemi. A mio avviso, essa

evoca, sebbene a titolo diverso, la classica ripartizione, conosciuta fin dal diritto romano, fra *res nullius* e *res communis omnium*. Com'è noto, alla possibilità di appropriazione della prima, proprio perché «cosa di nessuno», si contrappone la inappropriabilità della seconda, in quanto cosa comune di tutti. L'ambiente, come «patrimonio comune dell'umanità», è quindi una *res communis omnium*, tutelabile, come tale, nell'interesse fondamentale della Comunità internazionale.

Avverso la prospettata teoria, da me pienamente condivisa, una parte della dottrina internazionalistica si riporta, invece, a quanto disposto nella risoluzione 45/53 sui cambiamenti climatici, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 6 dicembre 1988, nella quale tutti i fenomeni riferibili all'ambiente (ecosistemi, cappa di ozono, effetto serra, deforestazione, desertificazione) vengono considerati come *common concerns of human kind*, cioè come preoccupazioni comuni del genere umano; la qual cosa, oltre ad escludere una loro qualificazione come beni globali, precluderebbe che in proposito possano evocarsi nozioni come quella di «patrimonio comune dell'umanità».

Una seconda considerazione riguarda le difficoltà che gli Stati e le Organizzazioni internazionali incontrano nella ricerca di una regolamentazione unitaria per la tutela dell'ambiente.

Vero è che, ai fini di una efficace tutela ambientale, le attività dei soggetti internazionali devono essere non solo coordinate, ma anche coerenti con gli obblighi discendenti da norme internazionali generali o convenzionali. A mio avviso, tuttavia, l'obbligo di tutela dell'ambiente nella sua unitarietà non deriverebbe esclusivamente da quanto disposto nei Trattati o nelle Convenzioni internazionali.

Invero, al di là del rispetto delle obbligazioni formali, contenute nelle norme pattizie, l'obbligo di tutela dell'ambiente dev'essere riguardato, anche e soprattutto, in funzione della protezione della salute umana, considerato che una siffatta tutela involge la protezione del diritto fondamentale dell'uomo e dei popoli all'ambiente, riconosciuto e garantito sia nel diritto internazionale che nel diritto interno. Conseguentemente, ai fini sanzionatori, non assumerebbe rilievo esclusivo la configurazione di una responsabilità da illecito internazionale in capo agli Stati per effetto della violazione di norme pattizie in tema di ambiente. In altri termini, siffatta violazione non integra l'unica forma di responsabilità degli Stati, giuridicamente valutabile per sanzionare l'illiceità della loro condotta, dal momento che non è assolutamente possibile prescindere da un

preliminare obbligo *erga omnes* di proteggere l'ambiente da parte degli stessi Stati.

Com'è noto, obblighi *erga omnes* sono generalmente considerati quelli contenuti negli accordi di carattere umanitario, la cui violazione è addirittura considerata crimine internazionale.

A mio avviso esisterebbe, quindi, tale obbligo degli Stati di carattere preliminare e incondizionato, il cui adempimento può essere sempre richiesto nei confronti della Comunità internazionale, anche in assenza di obblighi convenzionali reciproci, perché l'ambiente, inteso nella sua unitarietà come «patrimonio comune dell'umanità», si presenta come un bene indisponibile e primario e la sua tutela è oggi più che mai necessaria e inderogabile.

5. Un ulteriore profilo da considerare, in questa disamina, riguarda il concetto di «sviluppo sostenibile».

Il rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo – il cosiddetto Rapporto Burtland – ha costituito la base ideologica e politica per la elaborazione del noto concetto di «sviluppo sostenibile», ripreso e ribadito nella Conferenza di Rio de Janeiro, che si è svolta dal 3 al 14 giugno 1992.

Com'è noto, tale concetto viene inteso come sviluppo che soddisfi i bisogni del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. Ciò deve comportare, da un lato, che gli obiettivi della crescita economica e sociale vengano definiti in termini di sostenibilità in tutti i Paesi, attraverso l'uso razionale delle risorse; dall'altro, che le considerazioni di ordine ambientale, condizionando ormai l'adozione delle varie politiche, siano praticamente integrate in tutte le aree del processo decisionale dell'economia.

Il concetto di sviluppo sostenibile è stato peraltro recentemente ripreso nell'Accordo di Marrakech, del 15 aprile 1994, che ha concluso il lungo *iter* dell'Uruguay Round, determinando il superamento del G.A.T.T., sostituito dalla O.M.C. (Organizzazione Mondiale del Commercio). Nella gestione della complessa mole degli accordi la O.M.C. ha inglobato compiti di nuova e più vasta portata, come appunto il controllo della politica ambientale; di guisa che l'ottimizzazione dei fattori produttivi, specialmente per quanto attiene al settore primario, deve in ogni caso risultare compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente. La

sostenibilità dello sviluppo è anche qui intesa come necessità di sviluppare tecniche e processi produttivi conciliabili con le esigenze di tutela ecologica. Ne deriva, pertanto, una profonda interazione fra le politiche commerciali nazionali e il commercio internazionale, tale da determinare l'impossibilità per gli Stati di ricercare e coordinare norme comuni di comportamento esterno, senza concordare norme comuni per le politiche interne, con particolare attenzione ai problemi dell'ambiente.

Nella stessa Unione Europea, fin dal vertice di Parigi dell'ottobre 1972, si dichiarò che «l'espansione economica non era fine a se stessa, ma doveva tradursi in un miglioramento della qualità della vita e del tenore di vita e che, conformemente al genio europeo, avrebbe dovuto dedicarsi un'attenzione particolare ai valori e ai beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo.

Com'è noto, nell'ambito della Comunità e dell'Unione Europea sono stati varati ben cinque programmi di azione in materia ambientale.

La stessa Corte di Giustizia si è spesso soffermata su questioni che hanno in qualche modo interessato l'ambiente, elaborando noti e ormai consolidati principî, come quelli di integrazione e di precauzione. Quest'ultimo, com'è noto, è l'antecedente logico-giuridico della Direttiva n. 337/85, sulla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), secondo la quale in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione bisogna tener conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente.

La stessa politica ambientale è stata successivamente istituzionalizzata con l'Atto Unico Europeo del 1° luglio 1987. Gli articoli 130R, 130S, 130T dell'Atto Unico hanno infatti ampia rilevanza nella politica ambientale, sostenendo l'esigenza della sua integrazione in tutte le altre politiche dell'Unione Europea.

Tale concetto è stato ulteriormente ribadito nel Trattato sull'Unione Europea, cioè nel Trattato di Maastricht del 1° novembre 1993, laddove la politica ambientale è posta addirittura a fondamento di tutte le altre politiche dell'Unione.

A tal riguardo, gli stessi rapporti fra gli ordinamenti degli Stati membri e l'ordinamento dell'Unione vengono regolati sulla base del noto principio di sussidiarietà, secondo il quale dev'essere assicurato, in via generale, il grado di protezione ambientale più elevato o più appropriato al caso concreto.

Peraltro, è irrilevante che ciò venga raggiunto a livello nazionale ovvero a livello europeo – da parte del singolo Stato membro o da parte della stessa Unione –, purché a ciò si pervenga nella maniera migliore e più soddisfacente per la tutela dell'ambiente.

È auspicabile che i medesimi criteri di interdipendenza e di integrazione fra gli Stati membri e l'Unione Europea vengano estesi, sulla base del principio di sussidiarietà, anche a livello internazionale, in una cooperazione sempre più stretta fra Stati europei ed extraeuropei, per raggiungere, appunto, un livello di protezione maggiore e sempre più soddisfacente dell'ambiente nella sua unitarietà, in quanto patrimonio comune dell'umanità e quindi nell interesse fondamentale della stessa Comunità internazionale.