

GIOVANNI CORDINI *

INFLUSSI INTERNAZIONALI E SVOLGIMENTI
DI DIRITTO COMPARATO
NEL COSTITUZIONALISMO AMBIENTALE
DELL'AMERICA LATINA

1. Premessa

Dovendo scegliere verso quale argomento orientare il mio intervento ad un Convegno che vuole essere anche l'occasione propizia per riflettere sui duecento anni dall'indipendenza degli Stati dell'America spagnola ho pensato che non fosse fuori tema proporre qualche osservazione riguardo al costituzionalismo ambientale nell'America latina. Individuo tre indirizzi che mi sembrano interessanti e consentono di mettere in evidenza alcune peculiarità del diritto ambientale disegnato da questi paesi, pur nella diversità degli ordinamenti e delle varie realtà politiche e istituzionali. Da un lato mi sembra utile proporre qualche considerazione in ordine alle dinamiche internazionali e agli insegnamenti che possono venire dall'intenso dibattito che è stato avviato in occasione degli incontri globali sull'ambiente come quelli di Rio de Janeiro del 1992 e di Johannesburg del 2002 sul complesso rapporto tra ambiente e sviluppo e il forum mondiale di Copenaghen del dicembre 2009 in tema di "global change". Dall'altro lato fermerei l'attenzione sul recepimento nei testi costituzionali di principi ambientali importanti che possono essere riassunti nell'espressione "sviluppo sostenibile". In terzo luogo sottolineo l'importanza dell'integrazione della normativa ambientale avviata dall'Unione Europea in quanto offre esempi, in positivo e in negativo, che potrebbero risultare utili ai fini dell'attuazione dei principi ambientali negli ordinamenti positivi latinoamericani.

* Professore Ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Pavia.

2. Dinamiche internazionali e recepimento dei principi ambientali negli ordinamenti interni dei Paesi dell'America latina

L'incontro planetario di Rio de Janeiro del 1992 venne designato come "conferenza sull'ambiente e lo sviluppo". Questa difficile relazione, in effetti, mi sembra il vero e proprio nodo gordiano di quell'incontro e il tema dello "sviluppo sostenibile", da quel momento, è stato sempre importante per il successivo confronto internazionale. Ritengo che sia stato un bene attribuire una priorità a questa decisiva questione dato che i governi presenti a Rio erano consapevoli dell'esigenza di considerare il complicato intreccio dei due elementi sviluppo e ambiente per la formulazione stessa delle questioni da sottoporre all'esame della conferenza. È stato rilevato che la novità di maggior consistenza emersa dai lavori della conferenza di Rio sarebbe stata proprio l'impulso per l'evoluzione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile¹. Questa premessa mi consente di rilevare come gli ordinamenti interni di molti Paesi, dopo Rio, abbiano potuto riprendere, a volte senza alcuna elaborazione originale, l'impianto concettuale e le stesse formule segniche tradotte nel documento finale di quell'incontro planetario, per cui non si può parlare di ricezione bensì di un'adesione di principio di mera derivazione eteronoma. In relazione ai principi giuridici fondamentali in tema di ambiente si nota, dunque, un'influenza importante dell'elaborazione svolta in sedi internazionali sull'organizzazione costituzionale dello Stato contemporaneo e sull'evoluzione del diritto ambientale in diverse aree del Mondo, ivi compresa quella dei Paesi dell'America latina². Se pure, i cultori del diritto internazionale ci avvertono che le "dichiarazioni di principi" di questo tipo non costituiscono una fonte autonoma di norme internazionali, i postulati enunciati in tema di sviluppo e ambiente hanno posto alcune premesse utili ove s'intenda dare impulso ad una evoluzione conforme dei diritti nazionali³. Il sempre più stretto collegamento tra la dimensio-

¹ Si v. a tale proposito: G. C. GARAGUSO e S. MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992: vertice per la terra*, Franco Angeli, Milano, 1993, in particolare p. 65 ss.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007.

² M. C. PEREZ VARELA e R. E. PINZON JORDAN, *Validez y eficacia del derecho internacional ambiental: caso colombiano*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de ciencias jurídicas, Santafe de Bogota, 1994.

³ La questione è stata oggetto di specifica considerazione da parte della dottrina di diritto internazionale. Si v. G. C. GARAGUSO e S. MARCHISIO (a cura di), *op. cit.*, p. 29 ss.; A. C. KISS, *Nouvelles tendances du droit international de l'environnement*, in *German*

ne transfrontaliera della questione ambientale e l'assetto dei poteri e delle competenze interni agli Stati è preso in esame da tutti i recenti studi sistematici in materia di diritto dell'ambiente. Il documento finale di Rio, inoltre, non trascurava di considerare i concreti mezzi necessari per realizzare gli obiettivi indicati nelle disposizioni di principio: si segnalano la cooperazione tra gli Stati, con particolare riferimento al rapporto tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, l'adozione di norme internazionali e il rafforzamento delle prassi favorevoli alla radicazione del concetto di sviluppo sostenibile nei processi decisionali statali e regionali⁴. Si trattava, in larga parte, di utilizzare sia alcuni dei tradizionali canali della cooperazione internazionale in materia ambientale sia l'assetto decentrato delle competenze facendo specifico riferimento ai poteri locali e al rafforzamento della loro capacità d'intervento sui temi ambientali. Nello stesso contesto si era preso in esame un secondo livello d'intervento per la soluzione delle complesse questioni istituzionali che riguardano l'organizzazione di governo più adatta per la salvaguardia dell'ambiente. I contenuti di questo secondo indirizzo erano anche volti a promuovere l'attenzione della comunità internazionale e dei pubblici poteri verso le formazioni sociali intermedie e i singoli cittadini, assicurando loro strumenti di partecipazione diretta e possibilità concrete di accedere all'informazione ambientale e di far valere le proprie ragioni di fronte alle giurisdizioni⁵. L'allargamento dell'area della partecipazione diretta dei cittadini e delle

Yearbook of International Law, 1989, p. 241 ss.; ID., *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989, p. 36 ss.; P. H. SAND, *UNCED and the Development of International Environmental Law*, in *Yearbook of international environmental law* (3a ed.), 1993, p. 3 ss.; A. REST, *Implementation of the Rio Targets*, in *Environmental Policy and Law*, 25/6, 1995, p. 312 ss.; M. ARCARI, *Diritto internazionale e ambiente*, in S. NESPOR e A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 26 ss.; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, S. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 1 ss.

⁴ Un esempio di cooperazione internazionale regionale in tema di "sviluppo sostenibile" è dato dall'istituzione, in seguito alla conferenza di Tunisi del 1994, di una Commissione mediterranea per lo sviluppo sostenibile, sul modello dell'organismo analogo (Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile) da tempo operante presso le Nazioni Unite. Cfr. G. TAMBURELLI, *La commissione mediterranea per lo sviluppo sostenibile*, in S. MARCHISIO (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 ss.

⁵ Sono importanti, a tale riguardo, le iniziative e i dibattiti promossi, nell'arco di più di venti anni, dall'ICEF (International Court of the Environment Foundation), di cui è Presidente onorario il Presidente dell'Accademia dei Lincei Prof. Giovanni Conso e Di-

associazioni alle decisioni riguardanti gli indirizzi della politica ambientale⁶; la garanzia giuridica dell'accesso all'informazione ambientale da parte di tutti i soggetti interessati⁷; la realizzazione di adeguati sistemi informativi, con la conseguente centralizzazione dei dati raccolti; la definizione delle competenze statali, regionali e locali in materia ambientale; sono temi puntuali che coinvolgono l'organizzazione dello Stato contemporaneo e mettono alla prova la capacità d'indirizzo dei governanti. Tali questioni, con particolare riferimento al costituzionalismo dell'America Latina e alla sue recenti trasformazioni, sono state tenute presenti nelle occasioni in cui si è posto mano agli assetti costituzionali mediante profonde riforme che, per quanto concerne la materia ambientale, hanno inteso proporre un adeguamento degli ordinamenti interni alla dimensione sovranazionale dei problemi ambientali.

3. Il costituzionalismo ambientale latinoamericano in tema di “sviluppo sostenibile”

In America latina non mancano testi costituzionali recenti che fanno esplicito riferimento allo “sviluppo sostenibile”. Il costituzionalismo latino-americano offre diversi esempi significativi⁸: L'art. 80 della Costituzio-

rettore il Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione Amedeo Postiglione. Per una accurata rassegna di tale impegno scientifico e promozionale si v. A. POSTIGLIONE, *Global Environment Governance*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

⁶ Cfr. T. TONCHIA (a cura di), *Diritti dell'uomo e ambiente. La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, Atti, CEDAM, Padova, 1990. Per una rigorosa ricostruzione dei diversi orientamenti espressi dall'associazionismo ambientalista si v. M. DIANI, *Isole nell'arcipelago. Il movimento ecologista in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1988; F. LIVORSI, *Il mito della nuova Terra*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁷ Si v. l'accurata rassegna comparata di D. BORGONOVO RE, *Il diritto all'informazione ambientale in Francia, negli Stati Uniti e in Italia*, in G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1991; nonché la raccolta di studi curata da M. PALLEMAERTS, *Le droit à l'information en matière d'environnement*, (testo anche nelle lingue inglese e tedesca), E. Story-Scientia, Bruxelles, 1991; G. GARZIA, *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Maggioli, Rimini, 1998; G. CORDINI, *Formazione giuridica ed informazione dei cittadini in tema di ambiente*, in *Rassegna Amministrativa della Sanità*, 2004, p. 163 ss.; C. ALIBERTI, N. COLACINO, P. FALLETTA (a cura di Giorgio Recchia), *Informazione ambientale e diritto di accesso* Cedam, Padova, 2007.

⁸ Sul costituzionalismo ambientale nei Paesi dell'America Latina cfr. R. USERA CANOSA, *Aspectos constitucionales del derecho ambiental*, in *Revista de estudios politicos*, n. 94, ott.-dic. 1996, p. 73 ss.; R. BRANES, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambien-*

ne della **Colombia** (1991, più volte riformata negli anni successivi) afferma: «El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución». In questo contesto la sostenibilità è posta in relazione allo sfruttamento delle risorse naturali e configurata come esigenza che giustifica l'intervento pubblico centralizzato, secondo un modello pianificatorio. Il testo costituzionale colombiano, dunque, utilizza una formula "internazionale" in un contesto alquanto tradizionale. L'articolo 41 della Costituzione **Argentina**, riformata nel 1994⁹ non utilizza l'espressione "sviluppo sostenibile" ma fa ricorso ad una più generica formula, quella dello "sviluppo umano". Questa espressione sembra corrispondere a stilemi di più ampio respiro come quelli riassunti nelle formule "qualità della vita" e "ambiente sano", per significare un interesse della persona umana all'ambiente. Si tratta di un indirizzo costituzionale che trova corrispondenza in altri testi come l'articolo 47 della Costituzione dell'**Uruguay** del 1967 (riformata nel 1996): «La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores»¹⁰; l'articolo 225 della Costituzione **brasiliiana** del 1988 fa ricorso ad espressioni come: «ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida» recependo formule costituzionali ambientali che hanno trovato consenso da parte dei legislatori costituenti di vari continenti. L'art. 117 della Costituzione del **Salvador** (del 1983, riformata nel 2000) cita esplicitamente lo sviluppo sostenibile e lo pone quale indirizzo indi-

*tal latinoamericano y su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México D. F., Caracas, 2001. Si v., poi, l'opera collettiva a cura di E. ROZO ACUÑA, *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, Torino, 2004; G. AGUILAR, A. IZA, (ed. y dirección), *Manual de derecho ambiental en Centroamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, 2005.*

⁹ L'art. 41 della Costituzione argentina dispone: «Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo».

¹⁰ Per una riflessione sul diritto ambientale in questo Paese si v. R. GOROSITO ZULUAGA, *Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental* in *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n. 5, 2001.

spensabile per garantire la diversità biologica e l'integrità dell'ambiente, affermando: «Es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible». La Costituzione **venezuelana** del 1999 offre esempi rilevanti sia riguardo all'attenzione dedicata ai principi di derivazione internazionale, sia per quanto concerne l'articolazione dettagliata degli indirizzi tracciati per delineare il quadro delle regole fondamentali da applicare alla materia ambientale. Già il capitolo VI di quel testo, all'articolo 107 fa un diretto riferimento all'educazione ambientale come obbligo da assegnare al sistema educativo mentre il capitolo IX delinea i diritti costituzionali ambientali, con particolare precisione agli articoli 127, 128 e 129¹¹. Va ricordata, inoltre, la specifica attenzione che il costituente di quel Paese ha voluto riservare ai popoli indigeni e alla loro cultura nel titolo VII del testo costituzionale. L'articolo 50 della Costituzione della **Costa Rica**, riformata nel 2001 afferma: "Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado". Del pari la Costituzio-

¹¹ Costituzione del Venezuela del 1999: **art. 127**. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley. **art. 128**. El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento. **art. 129**. Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que involucren los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviera expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la ley.

ne del **Guatemala** del 1985 (riformata nel 1993) all'articolo 97¹² introduce un'obbligazione ambientale riferita non solo ai poteri pubblici ma anche ai cittadini, facendo ricorso ad una formula di carattere assai ampio come "conservazione dell'equilibrio ecologico". Nell'insieme questi testi fondamentali manifestano una attenzione che affonda le radici nell'antica cultura dei popoli latinoamericani, facendo riemergere, in modo più evidente che altrove, qualità e valori importanti per orientare l'ordinaria legislazione e l'iniziativa politica dei governanti.

Le Costituzioni latinoamericane, riformate in tempi recenti, hanno riconosciuto dei diritti ambientali fondamentali che faticano ad essere accolti in ambito universale come quelli relativi all'acqua e alle generazioni future. La Costituzione dell'**Ecuador** del 2008 all'articolo 12 afferma: «El agua es un derecho humano irrenunciable, y constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida». In questo testo il diritto ambientale trova, nello stesso titolo II, una solida base costituzionale agli articoli 14 e 15¹³. I costituenti di questi Paesi dell'America Latina hanno trattato la materia ambientale con maggiore dettaglio rispetto a testi costituzionali meno recenti e si sono preoccupati di rendere manifesta l'adesione a questo prin-

¹² Costituzione del Guatemala, **art. 97**: «El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación».

¹³ Costituzione dell'Ecuador del 2008: **art. 14**: «Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantiza la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados»; **art. 15**: «El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional».

cipio in quanto lo configurano in termini di salvaguardia del proprio patrimonio naturale e dei singoli beni ambientali che lo costituiscono, piuttosto che esclusivamente posto in relazione ad un equilibrio interno, da conseguire e conservare. Il tema fondamentale attorno a cui si è articolato il dibattito costituzionale che ha dato origine alle formule inserite nei testi risulta essere quello volto a contenere e contrastare tanto alcuni endemici fenomeni interni (non solo il degrado ma anche la corruzione e la criminalità ambientale) quanto quelli esterni (ad esempio in tema di sfruttamento, brevettazione e biotecnologie) che possono accrescere il depauperamento delle risorse. Così facendo i costituenti hanno dimostrato di saper vedere oltre la coltre dei principi astratti per indicare limiti, porre vincoli, dettare regole, stabilire confini, concedere azioni e garantire l'accesso alla giustizia. Del pari i legislatori costituzionali di vari Paesi hanno mostrato una forte sensibilità a favore della protezione del patrimonio ambientale e per la tutela dei beni che lo compongono, consapevoli dei rischi di depauperamento, d'intensivo sfruttamento e d'indebita appropriazione che possono minacciare queste risorse. Ad esempio la Costituzione della **Bolivia** del 1967, più volte emendata, all'articolo 136 dispone: «Los bienes nacionales son del dominio originario del Estado I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento». Questo principio si trova inserito tra quelli fondamentali dalla Costituzione dell'**Ecuador** del 2008, all'articolo 1, comma terzo: «los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible». Si nota, come primaria, la preoccupazione di consentire allo Stato, mediante la riserva di legge, la pubblicizzazione di ogni risorsa naturale che possa rivestire un rilevante interesse economico e costituire un bene prezioso per la comunità.

La comparazione dei testi di diritto positivo conferma l'ampia diffusione dello schema fondato sulla correlazione tra diritti ed obblighi¹⁴,

¹⁴ La Costituzione cilena (1980, riformata più volte, da ultimo nel 2005), a tale riguardo, offre fin dalla revisione del 1991 un esempio accolto, poi, da altri ordinamenti: Nel capitolo III dedicato ai diritti e doveri costituzionali all'**art. 19**, n. 8 riconosce a tutte le persone: «El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente». Per un confronto dottrinale in

ove, al riconoscimento di un fondamentale diritto all'ambiente, si fanno corrispondere altrettanti doveri, prospettati come "limiti" ai diritti costituzionali: il generale dovere di rispettare e di proteggere l'ambiente, che trova specificazione nelle normative di settore; il dovere di astenersi dalle attività lesive dei beni ambientali; il dovere di adottare cautele, in presenza di potenziali pericoli per l'uomo e per l'ambiente¹⁵. Il versante dei doveri può essere meglio compreso se i programmi ambientali prevedono apposite iniziative dirette ad estendere l'educazione ambientale e a rafforzare il senso civico del cittadino, prescindendo dalla sanzione giuridica. Questa propensione a considerare il rispetto per la natura come un dovere collettivo, al quale subordinare interessi di parte e propensioni individualistiche, sembra trovare maggiore considerazione in aree geografiche dove nelle antiche culture la comunità sociale, che ha origine e sviluppo sulla base del clan familiare, riveste un ruolo primario e riceve una considerazione giuridica prevalente o paritaria, rispetto all'affermazione dei diritti soggettivi dei singoli suoi componenti. Il vincolo comunitario, che riesce ancora convincente per le popolazioni indigene e che trova espressione nell'organizzazione sociale dei villaggi, non rappresenta solo un dato antropologico interessante ma fornisce materia per stabilire più solide e rispettate regole a difesa del patrimonio naturale. In molti Paesi dell'America latina riesce importante, a tale riguardo, considerare alcuni valori che, in origine, erano profondamente radicati nelle popolazioni indigene per le quali, ad esempio, la "sacralità della Terra" si poneva non solo in relazione con la spiritualità profonda di ciascuno bensì anche come fondamento della vita comunitaria. Il conflitto tra Nord e Sud del mondo che, in tema di protezione ambientale, è risultato palese in occasione dei Vertici internazionali come Rio de Janeiro e Johannesburg potrebbe essere meglio compreso se fosse considerato anche alla luce della comparazione tra sistemi giuridici diversi mediante il confronto delle radici culturali, sociali e religiose che li contraddistinguono e la ricostruzione accurata dei loro rispettivi svolgimenti storici. Si potrebbe, così, prendere atto del fatto che non tutte le forme di pensiero che ispi-

tema di diritto ambientale si v. AA.VV., *Institucionalidad e instrumentos de gestion ambiental para Chile del bicentenario*, Atti del convegno dell'ottobre 2006, Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

¹⁵ Cfr. L. MEZZETTI (a cura di), *I diritti della natura. Paradigmi di giuridificazione dell'ambiente nel diritto pubblico comparato*, CEDAM, Padova, 1997; G. RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Comares, Granada, 2000.

rano i regimi politici e informano gli assetti istituzionali postolano l'esigenza di garantire un costante incremento delle condizioni di vita, senza misurare tutte le conseguenze. Questa fiducia estrema nell'onnipotenza dell'uomo, nelle società avanzate dell'Occidente, viene riassunta con le espressioni "sviluppo", "benessere" e "progresso", confidando pressoché esclusivamente nella "scienza" e nelle "tecnologie", talora senza una valutazione critica dei fini e degli effetti, ponendosi, così, in contraddizione rispetto al metodo asettico che si invoca¹⁶. Per quanto specificamente riguarda l'ambiente, si è già detto che negli ordinamenti costituzionali democratici questa propensione trova un temperamento costituzionale nei principi che fanno riferimento alla formula "qualità della vita umana" per tracciare un confine tra sviluppo e sostenibilità ambientale. Ciò nonostante riesce difficile indicare, in concreto, programmi e stabilire regole che consentano di conciliare le esigenze dello sviluppo e la tutela dell'ambiente, individuando un percorso adatto alla salvaguardia dei primari diritti delle future generazioni. Il confronto comparato dei diversi e, talora, contrapposti, fondamenti sui quali si reggono le istituzioni civili può riuscire molto utile per la ricerca di soluzioni che, se pure correlate ad un fine comune di salvaguardia ambientale, devono potersi adattare ai differenti modi di pensare e ai molti sistemi istituzionali e politici del nostro tempo.

4. Integrazione giuridica sovranazionale ed effettività del diritto ambientale

È noto come la Commissione Europea già nella prima comunicazione sulla politica ambientale comunitaria nel 1971 ritenne che la protezione

¹⁶ Riesce interessante, al riguardo, considerare la comprensibile diffidenza dei popoli indigeni nei confronti dei trattati di libero commercio. Nella dichiarazione del Guatemala, del 2 aprile 2008 le organizzazioni della "Via Campesina" Centroamericana, in contrapposizione agli orientamenti liberisti proposti, osservavano, tra l'altro: «Riaffermiamo il nostro compito di lotta per l'unità e l'integrazione dei popoli, sulla base dell'unità, giustizia, equità tra uomini e donne, uguaglianza, solidarietà, democrazia piena, salvaguardia e uso razionale delle nostre risorse. Vogliamo un commercio ed uno scambio giusto e solidario, sostenibile, a beneficio dei popoli e non delle corporazioni transnazionali. Rivendichiamo il rispetto dei diritti collettivi ed individuali dei popoli e delle comunità indigene e contadine, della sovranità alimentare, l'attuazione di una riforma agraria integrale ed il rispetto, l'accesso ed il controllo dei nostri territori: diritto alla terra, all'acqua, ai boschi e alle sementi».

ed il miglioramento dell'ambiente facessero parte delle competenze assegnate alle istituzioni europee e rientrassero nei loro obiettivi¹⁷. Nel vertice di Parigi dell'ottobre 1972 i Capi di Stato e di governo della Comunità Europea invitarono la Commissione a predisporre un programma d'azione in materia ambientale, nella convinzione che l'espansione economica dovesse tradursi anche in un miglioramento delle condizioni di vita degli europei. Già allora la protezione dell'ambiente veniva vista come condizione e premessa per l'integrazione e per lo sviluppo. Il 22 novembre 1973, ottemperando all'invito formulato alla Conferenza di Parigi il Consiglio approvava il primo programma d'azione della Comunità in materia ambientale. Uno specifico articolo ambientale (174) è stato inserito nel trattato solo dall'Atto Unico Europeo, ratificato nel 1987. Ivi si riconosceva in modo esplicito la competenza comunitaria in materia ambientale, delineando i principi ed i criteri di una azione comune più organica ed incisiva. Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea, sottoscritto il 7 febbraio 1992, integra l'ambiente nella costruzione comune europea, facendo della protezione ambientale la misura ed il limite di una crescita economica "sostenibile" e di uno sviluppo "armonioso" ed "equilibrato" della Comunità Europea¹⁸. Come è stato acutamente messo in evidenza da una sapiente dottrina il rispetto dell'ambiente si fa modo di essere e misura dei diritti, al pari di un altro valore costituzionale universale quale il principio di eguaglianza¹⁹. Questa impostazione è stata ripresa anche dalla Carta dei diritti fondamentali di Nizza (2000). Per quanto concerne l'ambiente, infatti, quell'impianto resta confermato anche nel trattato di Lisbona. Negli anni in cui potevano risultare fragili le basi giuridiche la Corte di Giustizia ha fornito un contributo importante per la determinazione del quadro giuridico entro cui ha potuto svolgersi l'azione comunitaria a tutela dell'ambiente e per rendere effettiva questa tutela, sia ritenendo legittima l'iniziativa comunitaria, sia esercitando un puntuale controllo sul corretto recepimento del diritto ambientale da parte degli Stati membri. La Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza ha salvaguardato il regime eccezionale che il trattato disegna ai fini della protezione ambientale, con particolare riferimento alla qualità della vita e

¹⁷ Per un esame più ampio di questa genesi rinvio a P. BIANCHI e G. CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1983.

¹⁸ Cfr. G. CORDINI, *Origine e svolgimenti del diritto ambientale comunitario*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2, 2003, p. 299 ss.

¹⁹ G. LOMBARDI, *Premesse alla Bibliografia giuridica dell'ambiente*, CNR, Roma, 1991, p. VII.

alla salute dell'uomo. Crescita economica e sviluppo non sono stati ritenuti sufficienti dai costituenti europei per offrire migliori condizioni di vita ai propri cittadini. Il degrado dell'ambiente, infatti, incide in modo pesantemente negativo sulla qualità della vita e sul benessere dei cittadini. Di conseguenza la protezione dell'ambiente non è vista soltanto come uno degli scopi dell'Unione bensì come la condizione primaria per l'esistenza stessa di un aggregato sociale, dunque di un'effettiva integrazione dell'Europa. Nel preambolo del trattato di Maastricht i Capi di Stato e di Governo dell'Unione si sono detti determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente. A fondamento dell'Unione Europea, perciò, si pone la considerazione per la quale l'espansione economica e lo sviluppo sono un "progresso" quando riescono "sostenibili" anche per l'ambiente. Mi sembra importante segnalare questo tracciato per quanti, in altre aree del Globo, si pongono l'obiettivo dell'integrazione dei diritti ambientali in un'ottica sovranazionale²⁰. Un limite del diritto ambientale comunitario è forse quello di avere ecceduto nella regolamentazione tecnica di dettaglio, operando, talvolta, delle forzature rispetto all'effettiva possibilità degli Stati membri di dare seguito alle prescrizioni minuziose contenute nei regolamenti e nelle direttive europee. Il costituzionalismo ambientale dell'America latina, avendo definito in modo più esteso e puntuale gli orientamenti che servono per dettare regole e assegnare funzioni, potrebbe non seguire questo troppo vincolante indirizzo tecnico-ambientale, lasciando margini di adeguamento ai singoli ordinamenti. Sarebbe utile, in effetti, evitare il rischio di definire in dettaglio "norme di carta" destinate a non lasciare alcuna concreta traccia per scegliere la via dell'effettiva applicazione, la sola che riesce convincente per il cittadino.

²⁰ Temi istituzionali di rilievo come quello relativo alla "giustiziabilità" dei diritti ambientali sono stati affrontati anche dalla «Primera Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra» svoltasi dal 20 al 22 aprile 2010 a Cochabamba, in Bolivia». Ritorna costante, in tali occasioni, la preoccupazione per il futuro ambientale dell'umanità e del nostro Pianeta, con riguardo, in particolare, alle zone maggiormente esposte e ai popoli più poveri e minacciati dalla crisi ambientale globale.