



Working Paper 2018

Francesca De Lillo

Dottoressa in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali
Università del Salento

***L'AMBIENTE COME DIRITTO UMANO.
L'OPINIONE CONSULTIVA CIDH OC 23\17
NELLE SUE PRIME APPLICAZIONI
GIURISPRUDENZIALI***

SOMMARIO

Capitolo I: L'Opinione Consultiva 23/17 e i suoi contenuti

- 1.1 Le richieste della Colombia
- 1.2 Le considerazioni all'origine della richiesta
- 1.3 La Corte riceve la richiesta di Opinione Consultiva e la trasmette agli Stati membri dell'OSA
 - 1.3.1 I requisiti di ammissibilità della richiesta
- 1.4 La risposta della Corte Interamericana alle questioni sollevate dalla Colombia
- 1.5 I confini statali: la giurisdizione funzionale
 - 1.5.1 Gli obblighi statali nell'ambito di regimi speciali di protezione ambientale: la Convenzione di Cartagena
 - 1.5.2 Gli obblighi relativi ai danni transfrontalieri
- 1.6 Conclusioni della Corte in merito alla prima questione sollevata dallo Stato di Colombia

Capitolo II: Il riconoscimento dell'ambiente come diritto umano: la risposta della Corte Interamericana

- 2.1 Il diritto a vivere in un ambiente sano
- 2.2 Il legame tra il diritto alla vita, il diritto all'integrità personale e il rispetto dell'ambiente
- 2.3 L'obbligo di prevenzione del danno ambientale: il contenuto del danno
- 2.4 L'obbligo di precauzione del danno ambientale
- 2.5 L'obbligo di cooperazione tra gli Stati

Capitolo III: La prima applicazione dell'Opinione Consultiva 23/17: la sentenza del Messico "Amparo en Revisión 307/2016"

- 3.1 Il diritto umano all'ambiente: l'art. 4 della Costituzione messicana
- 3.2 Il concetto di interesse ad agire per "adiacenza"

Capitolo IV: L'Opinione Consultiva e il diritto di accesso alle informazioni ambientali in Costa Rica

- 4.1 L'art.102 del Codice minerario del Costa Rica
- 4.2 Le fonti internazionali sull'informazione ambientale, applicabili in Costa Rica
- 4.3 Gli effetti dell'Opinione Consultiva 23/17 in Costa Rica
- 4.3 Conclusioni della Corte in merito all'*Amparo* proposto

CAPITOLO I

L'OPINIONE CONSULTIVA 23/17 E I SUOI CONTENUTI

L'Opinione Consultiva 23/17 è una decisione adottata in seguito ad alcune segnalazioni in materia ambientale, provenienti dalla Colombia. Il 14 marzo 2016, la Repubblica colombiana ha presentato una richiesta dinanzi alla Corte Interamericana dei Diritti umani riguardo gli obblighi degli Stati in relazione all'ambiente, nel quadro della tutela e della garanzia dei diritti alla vita e all'integrità personale.

1.1 Le richieste della Colombia

In particolare, la Colombia ha chiesto alla Corte:

- come deve essere interpretato il Patto di San José, quando vi è il rischio che la costruzione e l'utilizzo di nuovi grandi progetti infrastrutturali possano avere gravi ripercussioni sull'ambiente marino nella regione dei Caraibi;
- come deve essere protetto l'habitat per il pieno godimento e l'esercizio dei diritti degli abitanti delle coste e delle isole di uno Stato parte del Patto;
- come deve essere interpretato il Patto di San José in relazione ad altri Trattati in materia ambientale che mirano a proteggere aree specifiche come la Convenzione per la Protezione e lo Sviluppo dell'ambiente marino nella regione dei Caraibi, sempre in relazione alla costruzione di grandi opere infrastrutturali.

In seguito, la Colombia ha presentato alla Corte le seguenti specifiche considerazioni.

- Ai sensi dell'art.1.1 del Patto di San José, una persona, anche se non si trova all'interno del territorio di uno Stato membro, deve essere considerata soggetta alla giurisdizione di tale Stato, nel caso in cui siano soddisfatte, cumulativamente, quattro condizioni:
 1. che la persona risieda o si trovi in un'area delimitata e protetta da un regime convenzionale di protezione ambientale, di cui tale Stato fa parte;
 2. che questo regime convenzionale preveda un'area di "giurisdizione funzionale";
 3. che in quell'area di giurisdizione funzionale, gli Stati parte abbiano l'obbligo di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento attraverso una serie di obblighi generali o specifici;
 4. che, a causa di un danno ambientale o al rischio di un danno ambientale nella zona protetta dall'Accordo in questione, attribuibile a uno Stato parte del Patto di San José, i diritti umani della persona risultino violati o comunque minacciati.
- Bisogna definire le misure e i comportamenti che, per azione o per omissione di uno degli Stati parte, i cui effetti possono causare gravi danni all'ambiente marino, siano compatibili con gli obblighi formulati negli artt. 4.1 e 5.1 in relazione all'art. 1.1 del Patto di San José.
- Infine, l'interpretazione degli Art. 4.1 e 5.1 del Patto, sancendo l'obbligo di rispettare e garantire diritti e libertà, sono all'origine dell'obbligo degli Stati membri del Patto di rispettare le norme che provengono dal diritto internazionale dell'ambiente, al fine di prevenire un danno ambientale e di proteggere il diritto

alla vita e all'integrità personale attraverso lo svolgimento di studi sull'impatto ambientale e la cooperazione tra gli Stati¹.

1.2 Le considerazioni all'origine della richiesta

La Colombia ha spiegato le considerazioni di fatto che l'hanno spinta a presentare la richiesta.

- La situazione riguarda soprattutto il grave degrado marino e umano nella regione dei Caraibi, che può derivare dalle azioni o dalle omissioni degli Stati che si affacciano sul mar caraibico, a seguito della costruzione di nuove grandi opere infrastrutturali.
- Lo sviluppo di nuovi grandi progetti infrastrutturali, a lungo andare nel tempo e per la loro dimensione, potrebbero arrecare danni significativi all'ambiente marino e agli abitanti delle isole e delle coste.
- La prevenzione dei danni ambientali e la protezione dei diritti umani degli abitanti delle isole della regione dei Caraibi interessa direttamente la Colombia, perché parte della sua popolazione risiede in queste zone costiere e, di conseguenza, dipende dall'ambiente marino per la sua sopravvivenza e per il suo sviluppo.
- Tuttavia, situazioni del genere interessano non soltanto gli Stati della regione dei Caraibi ma l'intera comunità internazionale, dato che, nelle interdipendenze ecosistemiche, gli effetti di opere infrastrutturali possono andare oltre i confini degli Stati, arrecando danni significativi alle popolazioni, che dipendono comunque dall'ambiente marino per il loro sviluppo.
- Infatti, la contaminazione e l'inquinamento dell'ambiente marino della regione dei Caraibi possono causare gravi danni alla flora e alla fauna marina e, di conseguenza, alla capacità che possiede questa zona di generare reddito agli abitanti attraverso il turismo e la pesca.
- Inoltre, questo tipo di danno ambientale può perpetuarsi nel tempo, tendendo a peggiorare, interessando generazioni presenti e future.

1.3 La Corte riceve la richiesta di Opinione Consultiva e la trasmette agli Stati membri dell'OSA

Il 18 maggio 2016, la Segreteria della Corte, in conformità con l'art. 73.1 del suo Regolamento, trasmette la richiesta colombiana agli Stati membri dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), al Segretario generale dell'OSA, al Presidente del Consiglio permanente dell'OSA, al Presidente del Comitato Giuridico Interamericano e alla Commissione Interamericana dei Diritti umani. La Segreteria ha inoltre invitato organizzazioni internazionali, rappresentanti della società civile e istituzioni accademiche, a presentare osservazioni scritte, entro il termine fissato dal Presidente della Corte, il 19 settembre 2016, poi prorogato al 19 gennaio 2017. Gli Stati che hanno partecipato, inviando un'osservazione scritta, sono risultati essere: la Repubblica Argentina, lo Stato Plurinazionale della Bolivia, la Repubblica di Honduras e la Repubblica di Panamá. Organi dell'OSA, organizzazioni internazionali e rappresentanti della società civile hanno inoltrato alla Segreteria della Corte proprie osservazioni.

Concluso il procedimento, il 10 febbraio 2017, la Presidenza della Corte ha emesso una risoluzione di convocazione dei partecipanti, per l'udienza pubblica del 22 marzo 2017

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 23/17, pp. 5-6.

in Città del Guatemala. In quella sede, la Corte ha esaminato cinquantadue osservazioni e interventi. Successivamente, si è riservata di deliberare per il 14 novembre 2017.

1.3.1 I requisiti di ammissibilità della richiesta

Come Stato membro dell'OSA, la Colombia ha il diritto, secondo l'art. 64.1 della Convenzione americana, di sollecitare Opinioni Consultive alla Corte Interamericana. Nel contempo, l'istanza deve rispettare i requisiti di ammissibilità, indicati dagli artt. 70-71 del Regolamento della Corte, in base ai quali le domande consultive devono essere formulate con precisione, specificare le disposizioni che devono essere interpretate, indicare le considerazioni all'origine della richiesta e fornire il nome dell'Agente². Sui requisiti materiali, la Corte non è tenuta a rispondere.

1.4 La risposta della Corte Interamericana alle questioni sollevate dalla Colombia

La Corte Interamericana, quale ultimo interprete della Convenzione americana, può anche precisare o riformulare le questioni che le vengono poste.

Nel caso di specie, la Corte ha deciso di rettificare la richiesta colombiana, affrontando i quesiti posti in termini non solo di tutela dal degrado dell'ambiente marino, ma anche di protezione ambientale generale, alla luce di una duplice argomentazione:

- che, in forza dell'art. 1.1 del Patto di San José, chiunque deve essere considerato soggetto alla giurisdizione di uno Stato per l'adempimento degli obblighi ambientali;
- e che gli artt. 4.1 e 5.1 del Patto si riferiscono agli obblighi statali relativi al rispetto dei diritti alla vita e all'integrità personale, in relazione anche con i danni all'ambiente³.

1.5 I confini statali: la “giurisdizione funzionale”

Del resto, l'oggetto della richiesta della Colombia riguardava anche l'inquadramento del concetto di “giurisdizione funzionale”, derivato dalla Convenzione di Cartagena. La Corte si è pronunciata sulla portata del termine, con riguardo alla Convenzione americana, nell'ambito di regimi speciali di protezione ambientale e di obblighi degli Stati per danni transfrontalieri, ed ha così di seguito dedotto⁴.

L'art. 1.1 della Convenzione stabilisce che «*Gli Stati membri si impegnano a rispettare i diritti e le libertà in essa riconosciuti e a garantire il loro libero e pieno esercizio a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione*». L'uso del termine “giurisdizione”, ivi indicato, implica il dovere di uno Stato di rispettare e garantire i diritti umani nei confronti di qualsiasi persona, presente nel suo territorio e soggetta quindi alla sua autorità, responsabilità e controllo. Il concetto di “controllo” sui diritti, a sua volta, comprende un'attuazione più ampia, non limitata ai confini fisici del territorio nazionale, con l'effetto che gli Stati potrebbero diventare internazionalmente responsabili non soltanto per atti a sé attribuibili all'interno del loro territorio, ma anche per atti commessi al di fuori del territorio, ma di fatto dipendenti funzionalmente dalla loro giurisdizione: e questo, perché il significato dell'art. 1.1 della Convenzione americana collega appunto il concetto di “giurisdizione” alla tutela dei diritti umani in quanto tale, ossia indipendentemente dall'elemento territoriale della funzione dello Stato.

² Ivi, pp. 12-13.

³ Ivi, p. 18.

⁴ Ivi, p. 34.

Di conseguenza, ogni Stato è obbligato a rispettare i diritti umani delle persone presenti nel suo territorio, come di quelle presenti nel territorio di un altro Stato, proprio per il carattere “non territoriale” dei diritti umani e dello stesso ambiente.

1.5.1 Gli obblighi statali nell’ambito di regimi speciali di protezione ambientale: la Convenzione di Cartagena

Il Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente (*UNEP*) ha ideato nel 1974 il “*Programma regionale sui mari*”, con l’obiettivo di affrontare il degrado e l’inquinamento degli oceani, coinvolgendo 143 Stati attraverso convenzioni regionali e piani d’azione per la gestione e l’uso sostenibile dell’ambiente marino. Successivamente, gli Stati della regione dei Caraibi hanno adottato la Convenzione di Cartagena, con l’obiettivo di risolvere i diversi aspetti del degrado ambientale in relazione alle esigenze dei territori coinvolti.

La Colombia, nella sua richiesta di Opinione Consultiva, fa riferimento alla Convenzione di Cartagena sostenendo che essa, in ragione degli obblighi indicati dall’art. 4.1, crei un’area di “giurisdizione funzionale”, non limitabile dalle frontiere degli Stati membri e, all’interno della quale, gli Stati siano tenuti a rispettare determinati obblighi, proprio al fine di proteggere l’ambiente marino dell’intera regione⁵.

Tale “funzionalità”, pertanto, risulta speculare a quella già desumibile dall’art. 1.1 della Convenzione americana a tutela dei diritti umani. Ecco allora che tutela dell’ambiente marino e tutela dei diritti umani risultano assorbiti dalla medesima “giurisdizione funzionale”.

1.5.2 Gli obblighi relativi ai danni transfrontalieri

Con queste premesse, l’utilizzo e la creazione di nuove grandi opere infrastrutturali potrebbero comportare danni transfrontalieri, dato che aria e acqua attraversano facilmente le frontiere. Non a caso, il tema della prevenzione dell’inquinamento ambientale transfrontaliero è il fulcro della maggior parte dei Trattati di diritto ambientale internazionale, ai fini di richiedere una cooperazione tra gli Stati per affrontare il problema. Gli Stati hanno l’obbligo di garantire che le attività, svolte sotto il loro controllo, non causino danni all’ambiente di altri Paesi.

Quest’obbligo è sancito dalla Dichiarazione di Stoccolma e dalla Dichiarazione di Rio, la quale ultima ribadisce che «*in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e ai principi di diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di utilizzare le proprie risorse secondo le proprie politiche ambientali e di sviluppo e la responsabilità di garantire che le attività di loro competenza o controllo non causino danni all’ambiente di altri Stati o di aree al di fuori dei limiti della giurisdizione nazionale*»⁶. Pertanto, la Corte sostiene che gli Stati abbiano l’obbligo di evitare danni ambientali transfrontalieri che potrebbero incidere negativamente sui diritti umani delle persone al di fuori dei loro confini. Diversamente, conclude, gli Stati devono risarcire le persone e i Paesi vittime di tali danni transfrontalieri, derivati da attività svolte sul loro territorio.

1.6 Conclusioni della Corte in merito alla prima questione sollevata dallo Stato di Colombia

Fissati i parametri di riferimento, la Corte può procedere a rispondere puntualmente ai quesiti sollevati dalla Colombia. I punti di sintesi sono i seguenti.

⁵ Ivi, p. 38.

⁶ Ivi, pp. 43-44.

- 1) Gli Stati membri della Convenzione americana hanno l'obbligo di rispettare e garantire i diritti sanciti in tale strumento a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione.
- 2) L'esercizio della giurisdizione da parte di uno Stato comporta la sua responsabilità per qualsiasi tipo di comportamento a esso imputabile, che violi diritti sanciti dalla Convenzione americana.
- 3) La giurisdizione degli Stati sulla protezione dei diritti umani non è limitata al loro spazio territoriale. Il termine "giurisdizione", nell'art. 1.1 della Convenzione americana, si espande oltre il territorio di uno Stato e comprende situazioni che vanno oltre i suoi limiti territoriali. Gli Stati hanno l'obbligo di rispettare e garantire i diritti umani di tutte le persone sotto la loro giurisdizione, anche se non si trovano all'interno del loro territorio, ma la loro giurisdizione ne comprometta comunque la tutela.
- 4) Il concetto di giurisdizione comprende qualsiasi situazione in cui uno Stato esercita un'autorità o un controllo effettivo su una o più persone, i cui effetti si producono sia all'interno che all'esterno del proprio territorio.
- 5) Questo significa che l'esercizio della giurisdizione al di fuori del territorio di uno Stato è pur sempre una situazione eccezionale, da valutare e verificare nel caso specifico e interpretare in modo restrittivo.
- 6) Ma significa pure che gli Stati devono garantire che il loro territorio non sia utilizzato in modo tale da causare danni significativi all'ambiente di altri Stati o di aree al di fuori dei limiti del loro territorio, a discapito dei diritti umani altrui, come dimostra l'obbligo di evitare i danni transfrontalieri.
- 7) Pertanto, gli Stati sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per impedire che le attività, svolte nel loro territorio o sotto il loro controllo, incidano sui diritti delle persone all'interno e all'esterno di quel territorio.
- 8) Nel caso specifico di danno transfrontaliero, una persona è soggetta alla giurisdizione dello Stato d'origine, ove sussista un nesso causale tra evento verificatosi e lesione dei diritti umani delle persone collocate al di fuori del territorio dello Stato responsabile, e allorché lo Stato d'origine fosse stato in grado di esercitare un controllo effettivo sulle attività produttive di danno e violazione dei diritti umani⁷.

⁷ Ivi, pp. 45-46.

CAPITOLO II

IL RICONOSCIMENTO DELL'AMBIENTE COME DIRITTO UMANO: LA RISPOSTA DELLA CORTE INTERAMERICANA

La Corte Interamericana, come accennato, non si è limitata a trarre spunto dalla Convenzione di Cartagena.

Il punto determinante della sua Opinione, di conseguenza, diventa quello del rapporto tra obblighi internazionali di protezione ambientale, di per sé non riducibili alla giurisdizione "territoriale" degli Stati, e riconoscimento universale dei diritti umani, anch'essi non funzionalizzabili alla dimensione territoriale.

Da tale angolo di visuale, la giurisprudenza di altre Corti di diritti, come quella europea, o altri organismi, come la Commissione africana o il Commissario ONU sui diritti umani, soccorre nella considerazione del carattere "non territoriale" dei diritti che possono essere compromessi dal degrado ambientale⁸.

2.1 Il diritto a vivere in un ambiente sano

Nello scandagliare le conseguenze di questa acquisizione, la Corte, fa riferimento al riconoscimento del "diritto a vivere in un ambiente sano", sancito all'art.11 del Protocollo di San Salvador: «*Ogni individuo ha diritto a vivere in un ambiente sano e ad avere servizi pubblici di base. Gli Stati promuovono la protezione, la conservazione e il miglioramento dell'ambiente*»⁹. Tale diritto è esplicitamente riconosciuto nella legislazione di diversi Stati della regione e in alcune norme del *corpus iuris* internazionale. All'interno della Convenzione americana, il diritto a vivere in un ambiente sano è incluso all'interno dei diritti economici, sociali e culturali, tutelati dall'Art. 26. La sua strutturazione appare duplice, universale, da un lato, poiché riguarda tutti gli Stati del pianeta e le generazioni presenti e future, individuale, dall'altro, perché la sua violazione può produrre gravi ripercussioni sulle persone a causa della connessione con altri diritti (diritto alla salute, alla vita, all'integrità personale).

Secondo la Corte, il diritto a un ambiente sano, in quanto diritto autonomo, riconosce le componenti ambientali (foreste, mari, fiumi) come interessi giuridici meritevoli di protezione, sia per la loro utilità verso l'essere umano sia per la loro funzione ecosistemica verso tutti gli organismi viventi.

2.2 Il legame tra il diritto alla vita, il diritto all'integrità personale e il rispetto dell'ambiente

Con queste chiavi di lettura, la Corte risponde alla seconda e terza domanda, formulate dallo Stato colombiano, traducendo il diritto a vivere in un ambiente sano in obblighi statali in relazione al dovere di rispettare e garantire i diritti alla vita e all'integrità personale, in relazione alla protezione dell'ambiente. Essa, infatti, puntualizza che un'adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per favorire il benessere umano, nonché per il pieno godimento degli altri diritti, a partire da quelli alla vita e all'integrità personale, dato che su qualsiasi Stato incombe l'obbligo di garantire le condizioni necessarie per il pieno godimento ed esercizio dei diritti umani¹⁰, e che inquinamento e

⁸ Ivi, p. 23.

⁹ Ivi, p. 26.

¹⁰ Ivi, p. 47.

degrado ambientali limitano o compromettono la qualità di beni e risorse naturali, comprese le dimensioni di integrità personale, fisica e psichica, da contestualizzare caso per caso.

2.3 L'obbligo di prevenzione del danno ambientale: il contenuto del danno

L'obbligo di garantire i diritti sanciti nella Convenzione americana comporta allora il dovere di prevenirne la violazione. Pertanto, il dovere di prevenzione, sancito nella Dichiarazione di Stoccolma e nella Dichiarazione di Rio, riveste una funzione direttamente connessa al divieto, anche solo potenziale, di violazione dei diritti umani, a maggior ragione quanto, tale violazione, risulti consumata attraverso danni ambientali irreversibili, ossia non ripristinabili nelle condizioni originariamente favorevoli al pieno godimento dei diritti.

Soccorre, in proposito, il concetto di “danno significativo”, elaborato dalla “Commissione per il diritto internazionale”, in tema di “prevenzione dei danni transfrontalieri derivanti da attività pericolose”¹¹. Se il carattere “significativo” del danno risiede nel fatto di coinvolgere tutte le sfere dell'esistente (da quella umana della salute a quella economico-sociale a quella ambientale generale), il dovere che ricade sulla Stato consiste appunto nel prevenirne il prodursi in tutti i modi conosciuti e prevedibili, con l'onere di aggiornarsi costantemente sulle acquisizioni della scienza. Da tale prospettiva, il concetto di “danno significativo” appare diverso da quello di “livello minimo” di degrado ambientale, di cui parla invece la Corte europea dei diritti umani, la cui convenzione non contiene una esplicita menzione del diritto all'ambiente.

Infatti, il “danno significativo” appare generale ed ecosistemico, mentre il “livello minimo” risulta parametrato esclusivamente agli effetti diretti dell'evento sull'individuo.

Tale differenza, però, non fa venir meno, secondo la Corte interamericana, il dovere di prevenzione, giacché il “livello minimo” verso l'individuo è già di per sé una soglia di “danno significativo” da evitare.

2.4 L'obbligo di precauzione del danno ambientale

Si coglie allora la differenza dall'obbligo di precauzione in materia ambientale, specificamente riferibile non alla tutela preventiva dei diritti umani, ma alla gestione della incertezza scientifica nei casi specifici di impatto ambientale.

Anche tale obbligo risale Dichiarazione di Rio, nella parte in cui si afferma: «*Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati dovrebbero applicare ampiamente l'approccio precauzionale in base alle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di piena certezza scientifica non dovrebbe essere utilizzata come motivo per rinviare l'adozione di misure efficaci in funzione dei costi per prevenire il degrado ambientale*»¹².

Tuttavia, la natura prospettica del principio di precauzione (evitare di rinviare misure efficaci in funzione dei costi per prevenire il degrado ambientale, a causa della incertezza scientifica) lo rende strettamente interconnesso con quello di prevenzione e dunque con il divieto universale di violazione dei diritti umani, dato che qualsiasi degrado, non preventivamente scongiurato, si traduce pur sempre nel “costo” della conseguente violazione di tali diritti.

¹¹ Ivi, p. 57.

¹² Ivi, p. 72.

Ecco allora che il principio di precauzione opera in funzione della prevenzione, e non viceversa, al fine di evitare che l'incertezza scientifica venga utilizzata come alibi per non scongiurare future violazioni dei diritti.

2.5 L'obbligo di cooperazione tra gli Stati

Tra l'altro, la cooperazione tra gli Stati assume significato nella medesima direzione: lo scambio di informazioni, esperienze, conoscenze, serve a ridurre le incertezze e a rafforzare la prevenzione a garanzia di diritti che appartengono a qualsiasi persona umana, indipendentemente dal territorio di appartenenza.

La cooperazione interstatale si presenta come l'altra faccia della "giurisdizione funzionale" di ciascuno Stato¹³.

Del resto, proprio nella Convenzione americana, l'art. 26 stabilisce l'obbligo di cooperare a livello internazionale ai fini dello sviluppo e della tutela dei diritti economici, sociali e culturali. Analoga previsione si riscontra nel Protocollo di San Salvador, mentre, nel diritto ambientale internazionale, la cooperazione è sancita sin dalle Dichiarazioni di Stoccolma e di Rio: «*Gli Stati cooperano in uno spirito di solidarietà globale per conservare, proteggere e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre*».

La Corte internazionale di giustizia declina l'obbligo di cooperazione come predicato del principio di "buona fede" nelle relazioni internazionali, includendovi, nell'ambito della cooperazione preventiva sui danni ambientali, lo scambio di informazioni.

Pertanto, "buona fede" internazionale, prevenzione verso i diritti umani e precauzione rispetto alla incertezza scientifica si integrano reciprocamente come elementi costitutivi delle obbligazioni statali in materia ambientale.

¹³ Ivi, pp. 75-76.

CAPITOLO III

L'APPLICAZIONE DELL'OPINIONE CONSULTIVA 23/17: LA SENTENZA DEL MESSICO "AMPARO EN REVISIÓN 307/2016"

Gli elementi sostanziali di "buona fede" e di cooperazione interstatale, in nome della prevenzione ambientale per la tutela dei diritti umani, ha prodotto immediate conseguenze sul fronte giurisprudenziale del continente latinoamericano.

L'Opinione Consultiva 23/17 è stata assunta come una sorta di parametro di orientamento nel promuovere la tutela dei diritti umani in materia ambientale, in una prospettiva non esclusivamente domestica.

Del resto, è questa la stessa funzione che intende svolgere la Corte interamericana anche in sede non giurisdizionale, estendendo a tutte le proprie decisioni il dovere di "buona fede" del cosiddetto controllo di convenzionalità.

Il primo risultato di tale impostazione è emerso in Messico, con la sentenza della Corte Suprema di "*Amparo en Revisión 307/2016*".

La decisione messicana si segnala per il fatto di interrogarsi sul "nucleo essenziale" di tutela, che deve essere garantito ai diritti umani nelle questioni di impatto ambientale.

3.1 Il diritto umano all'ambiente: l'art. 4 della Costituzione messicana

Tale "nucleo" è identificato a partire dall'art. 4 della Costituzione messicana¹⁴. Tale disposizione collega i diritti umani all'ambiente, così delineando una stretta connessione e correlazione tra ambiente naturale ed esistenza umana. Tale interazione ecosistemica ha generato un'evoluzione concettuale verso il riconoscimento della natura come elemento tutelabile in sé, proteggendone le componenti strutturali, anche in assenza di certezza del rischio per le singole persone umane.

Il fine ultimo della protezione ambientale, pertanto, dovrebbe essere proteggere la natura e non solo per le persone, altrimenti non si spiegherebbe come il degrado ambientale possa interferire sui diritti umani e non solo sugli altri organismi viventi.

In tale visione, il giudice messicano recupera l'ordito della Corte interamericana sul diritto umano a un ambiente sano in termini sia individuali, dal momento che la sua violazione può avere ripercussioni dirette o indirette sulle persone a causa della sua connessione con altri diritti (salute, integrità personale ecc...), che generali, riferiti alle generazioni presenti e future.

Ecco allora che la tutela dell'ambiente non può che comportare primariamente

- la tutela della natura, come contesto naturale della stessa vita umana,
- la prevenzione dai danni ecologici, come conseguenza dell'intervento dell'uomo nella gestione delle risorse naturali.

Di fatto, con questo ordito, il giudice messicano legge la Costituzione come fonte di abilitazione di un principio di "*favor naturae*", legittimato dall'Opinione Consultiva della Corte interamericana.

3.3 Il concetto di interesse legittimo e ambiente adiacente

È interessante considerare le conseguenze che questo ordito produce, sul piano della identificazione dell'interesse ad agire per far valere il "*favor naturae*".

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Amparo en revisión: 307/2016*", p. 7

La sentenza argomenta tale interesse, sostenendo che il diritto umano all'ambiente, proprio alla luce della dimensione di "giurisdizione funzionale" offerta dall'Opinione Consultiva, non si riduce alla sola rivendicazione di una propria pretesa protettiva, ma si allarga alla difesa dell'ambiente in sé in termini appunto di "interesse" anch'esso funzionale ai diritti umani.

La difesa dell'ambiente, di conseguenza, non si tradurrebbe in un astrato "interesse generale" o "pubblico", sottratto alla rivendicazione degli individui. Al contrario, esso offrirebbe il mezzo, attraverso cui garantire la tutela dei diritti umani oltre le ristrettezze delle singole giurisdizioni statali.

Agire per la difesa dell'ambiente, in definitiva, si traduce pur sempre in un'azione a difesa dei diritti umani universali.

Diversamente opinando, qualsiasi difesa dell'ambiente risulterebbe sottratta all'accesso alla giustizia di qualsiasi persona umana in nome dei diritti umani; risulterebbe, in altre parole, dissociata dalla tutela dei diritti umani, a discapito sia delle acquisizioni offerte dall'Opinione Consultiva sia della stretta correlazione tra obblighi di prevenzione e obblighi di precauzione.

La compromissione dell'ambiente, in conclusione, può essere fatta valere da chiunque, in nome dei diritti umani.

Emerge, con quest'altra acquisizione giurisprudenziale messicana, la concezione dell'accesso alla giustizia in termini "oggettivi" di "sostituzione processuale" di tutti gli interessi ambientali, in quanto speculari ai diritti umani.

A chiarimento della originale conclusione, però, il giudice messicano specifica che il nesso difesa ambientale-diritti umani non abilita a una sorta di interesse "universale" o non altrimenti qualificato per agire in giudizio. Deve pur sempre sussistere un rapporto di "adiacenza" e/o "influenza ecosistemica" tra soggetti agenti e oggetto di tutela. Ma tale "adiacenza" e/o "influenza" non può essere preconstituita fisicamente, ma valutata in ragione degli impatti che i servizi ambientali forniti dagli ecosistemi forniscono a beneficio dell'uomo (con riguardo alla "adiacenza") e dell'ambiente stesso nella sua dimensione spazio temporale (con riguardo alla "influenza")¹⁵.

In funzione di tali impatti in sé considerati (per esempio, rischi di estinzione di specie viventi, portata spaziale e temporale delle conseguenze degradanti, ecc...) e dei diritti concretamente compromessi (se solo individuali o generali-generazionali), sarà da valutare l'effettivo interesse ad agire del soggetto umano. Se la compromissione è solo individuale e specifica, prevarrà il requisito orientativo della "adiacenza". In caso, invece, di compromissioni interspaziali e intertemporali, il requisito di "influenza" estenderà l'interesse ad agire, anche al fine di includervi la considerazione "generale-generazionale" dei diritti umani, da non violare né ora e qui, né dopo e ovunque; appunto in coerenza con la "giurisdizione funzionale" di protezione ambientale.

¹⁵ Ivi, p. 40.

CAPITOLO IV

L'OPINIONE CONSULTIVA E IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI IN COSTA RICA

Una seconda applicazione interessante dell'Opinione Consultiva è da riscontrare nell'*Amparo* presentato in Costa Rica contro il Ministero dell'Ambiente e dell'Energia (MINAE), in tema di accesso alle informazioni ambientali.

4.1 L'art.102 del Codice minerario del Costa Rica

In data 23 agosto 2018, il signor Marco Levi Virgo ha depositato alla Sala costituzionale della Corte Suprema di Giustizia dello Stato del Costa Rica un ricorso di *Amparo*, per vedersi riconosciuto il diritto all'informazione ambientale, in quanto interesse pubblico conforme alla Dichiarazione Mondiale dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN) e ad altri strumenti internazionali¹⁶.

Una sua specifica istanza, infatti, era stata rigettata dalla Direzione Geologia e Miniere del Ministero dell'Ambiente, sulla base di due argomenti:

- la non indicazione, da parte dell'istante, dell'uso delle informazioni richieste;
- la previsione dell'art. 102 del Codice minerario, in forza del quale «...I programmi di lavoro e i rapporti di lavoro sono riservati a uso esclusivo della Direzione Geologia e Miniere».

Se il primo elemento non consente di identificare l'interesse concreto dell'istante nella sua richiesta di informazioni, il secondo troverebbe la sua *ratio* nella necessità di garantire lo svolgimento dei lavori di esplorazione dell'impresa titolare delle attività minerarie, ai sensi dell'art. 24 del medesimo Codice, altrimenti interferito da istanze esterne, e nella garanzia della riservatezza dei dati aziendali e di organizzazione del lavoro dell'impresa, altrimenti oggetto di possibile concorrenza sleale da parte di altri operatori del settore, come indicato dall'art. 102 sempre del Codice minerario, e persino di danno per l'impresa, in ragione dei costi da questa sostenuti per la elaborazione dei dati.

L'istante ha replicato a tali eccezioni dell'amministrazione, rivendicando il diritto dei cittadini al controllo effettivo dell'ambiente in quanto bene pubblico di tutti e interesse specifico alla salvaguardia dell'area interessata alle operazioni dell'impresa.

4.2 Le fonti internazionali sull'informazione ambientale, applicabili in Costa Rica

A livello internazionale, diversi documenti riconoscono e tutelano l'accesso alle informazioni ambientali, inquadrandolo come vero e proprio diritto. La Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutosi a Stoccolma nel 1972, ha fissato il principio n. 23, in cui si legge che: «Ognuno, conformemente al diritto nazionale, avrà la possibilità di partecipare, individualmente o collettivamente, al processo di preparazione delle decisioni che riguardano direttamente il suo ambiente e, qualora il suo ambiente sia stato danneggiato, di adoperare i rimedi necessari per ottenere il risarcimento». Allo stesso scopo, si può ricordare il principio n. 10 della "Dichiarazione di Rio" del 1992, per cui «Il miglior modo di affrontare le questioni ambientali è con la partecipazione di tutti i cittadini interessati. A livello nazionale, tutti dovrebbero avere

¹⁶ Sala Constitucional, Resolución n. 20355-2018, p. 2.

un accesso adeguato alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni sui materiali e sulle attività pericolose nelle loro comunità, nonché la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati dovrebbero facilitare e incoraggiare la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico, mettendo le informazioni a disposizione di tutti. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, compresi i risarcimenti dei danni e i mezzi di ricorso appropriati». Nella regione americana, è da aggiungere la “*Strategia Interamericana per la Promozione del Pubblico ai Processi Decisionali sullo Sviluppo Sostenibile*”, approvata dai governi dell’Organizzazione degli Stati Americani (OSA) nel 1999.

Tra l’altro, in occasione della Conferenza Rio+20, proprio lo Stato del Costa Rica si è pubblicamente impegnato a promuovere i pilastri del citato principio 10, mentre la stessa Corte Interamericana dei Diritti dell’Uomo ha chiarito, con la Sentenza del 19 settembre 2006, che il diritto alla libertà di pensiero e di espressione comprende «*non solo il diritto e la libertà di esprimere il proprio pensiero, ma anche il diritto e la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo*», sicché i limiti all’informazione non potrebbero che trovare fondamento nelle sole medesime previsioni della Convenzione interamericana.

Infine, la CEPAL (Commissione Economica per l’America Latina e i Caraibi), nel documento intitolato “*Accesso alle informazioni, partecipazione e giustizia in materia ambientale in America Latina e nei Caraibi*”, inquadra l’accesso alle informazioni ambientali in una duplice dimensione: la generazione delle informazioni sull’ambiente e il diritto dei cittadini di accedere a quest’ultime in modo facile e accessibile.

4.3 Gli effetti dell’Opinione Consultiva 23/17 in Costa Rica

Ma come parametro di “convenzionalità” per il Costa Rica, non può non essere indicata anche la stessa Opinione Consultiva della Corte interamericana.

Il suo contenuto, infatti, inquadra, tra i diritti umani non violabili, anche quello all’informazione, soprattutto, lì dove si afferma che, per tutte le attività con impatto ambientale, l’accesso alle informazioni assume rilievo di interesse pubblico, a maggior ragione se riferite ad esplorazioni e sfruttamento di risorse naturali nel territorio delle comunità indigene e di progetto di industrializzazione di aree forestali.

Tale carattere di interesse pubblico ne giustifica l’utilizzo, senza alcun onere di motivazione o dimostrazione di un interesse diretto a ottenerle e senza alcun divieto a divulgarle.

Le informazioni ambientali, infatti, altro non rappresenterebbero che una espressione ulteriore dei diritti umani alla vita, all’integrità personale e alla salute all’interno di un ambiente salubre.

Pertanto, il diritto degli individui di ottenere informazioni non può che essere integrato da un correlativo obbligo positivo dello Stato di fornirle, in quanto “obbligo di trasparenza attiva”, da realizzare in via preventiva per non consumare violazioni contrarie alla Convenzione.

4.3 Conclusioni della Corte in merito all’Amparo proposto

La Sala costituzionale della Corte Suprema di Giustizia del Costa Rica rafforza ulteriormente la portata precettiva della Opinione Consultiva interamericana sul nesso tra diritti umani, tutela dell’ambiente e obblighi di prevenzione e precauzione.

L'informazione ambientale, infatti, viene inquadrata e legittimata non come semplice dovere di risposta alle istanze dei cittadini, bensì quale espressione ulteriore della prevenzione statale in materia ambientale e quindi divieto preventivo di violazione dei diritti umani.

Ecco allora che la responsabilità dello Stato retrocede alla fase della messa a disposizione di tutte le informazioni possibili (secondo l'ordito della "trasparenza attiva", indicato dalla Corte interamericana), in quanto solo tale disponibilità rende effettivo l'esercizio, da parte dei cittadini, dei propri diritti umani rispetto al mantenimento di un ambiente sano e vivibile per tutti.

Sembra allora di poter concludere che anche la decisione giudiziale del Costa Rica porti a valorizzare l'Opinione Consultiva interamericana in termini di "*favor naturae*". Infatti, al fine di favorire la massima tutela possibile dell'ambiente, anche l'informazione deve essere gestita in via preventiva, come messa a disposizione trasparenza del maggior numero possibile di dati ed elementi di valutazione ambientale, atti a far esercitare concretamente, e così garantire, i diritti umani.