

LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E I NUOVI STATI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

Tullio SCOVAZZI*

SUMARIO: 1. Premessa; 2. La partecipazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale ai trattati internazionali in materia di ambiente; 3. La nuova categoria dei «paesi ove è in corso un processo di transizione verso un'economia di mercato»; 4. L'ambiente nell'accordo istitutivo della Comunità di Stati Indipendenti; 5. processi di privatizzazione e responsabilità civile in materia di ambiente.

1. La formazione di nuovi Stati sui territori già facenti parte dell'Unione Sovietica e lo stabilimento, nell'Europa centrale e orientale, di governi che si ispirano a principi politici ed economici diversi da quelli seguiti in passato sono fenomeni che presentano riflessi anche in materia di protezione dell'ambiente. Questo breve rassegna si propone di accennare ad alcuni aspetti che appaiono particolarmente significativi.

2. Anche prima dei mutamenti politici¹, la partecipazione degli Stati europei ad economia pianificata ai trattati internazionali multilaterali in materia di ambiente non risultava, nel complesso, quantitativamente trascurabile.

Una buona partecipazione poteva, ad esempio, essere segnalata in materia di trattati sulla protezione dell'atmosfera. Della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (Ginevra, 1979) sono parti Bielorussia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ucraina, Ungheria, Unione Sovietica². Gli stessi

* Professore di Diritto Internazionale Pubblico nell'Università di Genova.

1. Per tale periodo cfr., in generale, PINESCHI, *Politica ambientale e cooperazione internazionale dei paesi socialisti*, in *La Comunità Internazionale*, 1984, p. 3.

2. Nella presente rassegna non si tiene conto né della ex Germania Democratica, Stato incorporato nella Germania Federale, né della ex Jugoslavia, data la particolare condizione di questo paese. la partecipazione di Bielorussia ed Ucraina ad al-

Stati, all'infuori però della Polonia e della Romania, sono Parti dei protocolli alla convenzione, che introducono misure concrete e precise, e che riguardano rispettivamente la riduzione di almeno il 30% delle emissioni di zolfo o dei loro flussi transfrontalieri (Helsinki, 1985) e il controllo delle emissioni di ossidi di azoto o dei loro flussi transfrontalieri (Sofia, 1988). Bielorussia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Ucraina, Ungheria, e Unione Sovietica sono anche parti contraenti della convenzione per la protezione della fascia di ozono (Vienna, 1985) e del protocollo sulle sostanze che diminuiscono la fascia di ozono (Montreal, 1987).

Una non scarsa partecipazione, tenendo conto che alcuni di questi Stati sono privi di litorale, può anche essere segnalata rispetto ai trattati sulla protezione dell'ambiente marino. Bielorussia, Ucraina, Unione Sovietica e Ungheria sono parti della convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino da immersione di rifiuti e altre sostanze (Londra, 1972). Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Unione Sovietica e Ungheria sono parti della convenzione (detta «Marpol») sulla prevenzione dell'inquinamento da navi (Londra, 1973).

Pressoché completa, da parte dei paesi europei ad economia pianificata, era la partecipazione ai due trattati in materia di incidenti nucleari conclusi subito dopo i fatti di Cernobil, vale a dire la convenzione sulla notificazione tempestiva di un incidente nucleare e la convenzione sulla assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica (firmate entrambe a Vienna nel 1986)³.

cuni trattati internazionali, anche prima della loro indipendenza, si spiega con la loro qualità di membri originari delle nazioni Unite. I dati sulla partecipazione a trattati internazionali sono tratti da SCOVAZZI & TREVES (eds.), *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milano, 1992.

3. Delle due convenzioni sono parti Bielorussia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ucraina, Unione Sovietica e Ungheria. La partecipazione è tuttavia di norma accompagnata dalla consueta riserva in tema di soluzione delle controversie: «The USSR will not consider itself bound by the provisions of Art. 11, para. 2, of the convention, which envisage the possibility of submitting a dispute between States Parties to arbitration or referring it to the International Court of Justice at the request of any party, and states that for the submission of any international dispute to arbitration or referral to the International Court of Justice the agreement of all parties in each individual case is necessary» (così, ad esempio, la dichiarazione fatta dall'Unione Sovietica al momento della ratifica della convenzione sulla notificazione tempestiva di un incidente nucleare).



I recenti cambiamenti politici hanno determinato fenomeni di successione nei trattati. Così, ad esempio, l'Organizzazione Marittima Internazionale, depositaria della convenzione sull'intervento in alto mare in caso di incidenti che comportano inquinamento da idrocarburi (Bruxelles, 1969), ha reso noto che, dal 26 dicembre 1991, la Russia è subentrata nella partecipazione dell'Unione Sovietica. Al momento di vincolarsi alla già menzionata «Marpol», Estonia e Lituania hanno invece preferito ricorrere allo strumento dell'adesione.

Va anche segnalato che alcuni degli Stati dell'Europa centrale e orientale hanno nel 1992 avviato nuove forme di cooperazione per la protezione dell'ambiente su base regionale, come dimostra l'apertura alla firma (Bucarest, 21 aprile 1992) della convenzione sulla protezione del Mar Nero contro l'inquinamento, sottoscritta da Bulgaria, Georgia, Romania, Russia, Turchia ed Ucraina. La convenzione, come diversi altri strumenti relativi alla protezione di mari regionali, ha il carattere di trattatoquadro, cui si aggiungono i tre protocolli finora adottati, relativi rispettivamente all'inquinamento da fonti terrestri, alla cooperazione in situazioni di emergenza per inquinamento da idrocarburi e altre sostanze pericolose, all'inquinamento da immersione.

3. E' noto che negli ultimi anni, i problemi della protezione ambientale si sono sempre più venuti a collegare con quelli dello sviluppo economico. La sempre maggiore consapevolezza dei rischi ambientali globali, che minacciano la continuità degli equilibri vitali dell'intero pianeta e ai quali contribuiscono in modo diverso i diversi paesi, ha avuto ampia eco in numerosi documenti adottati a livello internazionale e, in special modo, in seno alle Nazioni Unite. E' quasi superfluo menzionare, a questo riguardo, il rapporto del 1987 della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (detto «rapporto Brundtland») ⁴ e, da ultimo, la dichiarazione adottata nel 1982 a Rio de Janeiro dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo ⁵.

4. Documento delle Nazioni Unite A/42/427 del 4 agosto 1987.

5. Documento delle Nazioni Unite A/CONF.151/5/Rev. 1 del 13 giugno 1992.

Sta oggi emergendo l'idea che gli Stati sono chiamati a dare un diverso contributo alla soluzione dei problemi ambientali globali e che tale diverso contributo va commisurato al modo in cui essi abbiano contribuito al progressivo depauperamento del capitale ecologico del pianeta («in view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities», così il principio 7 della dichiarazione di Rio). Quale posizione assumono a questo riguardo, dopo i loro recenti mutamenti politici, i paesi dell'Europa centrale e orientale, dove la situazione economica appare difficile e i problemi ambientali permangono gravi?

E' certo prematuro pretendere di dare oggi una risposta ad un così complesso quesito. Va però segnalato il sorgere della nuova categoria dei «paesi ove è in corso un processo di transizione verso un'economia di mercato» (*countries that are under going the process of transition to a market economy*), che sono collocati in una posizione per certi aspetti particolare e, a quanto sembra, intermedia fra quella degli Stati sviluppati e quella degli Stati in via di sviluppo: gli Stati «in transizione», pur non essendo titolari dei diritti spettanti ai paesi in via di sviluppo, non sono però gravati da vari obblighi che incombono sui paesi sviluppati.

Così, ai sensi dell'art. 4, par. 6, della convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Rio de Janeiro, 1992), nell'adempimento agli impegni gravanti sui Paesi sviluppati, «a certain degree of flexibility shall be allowed (...) to the Parties included in annex I undergoing the process of transition to a market economy, in order to enhance the ability of these Parties to address climate change». I paesi in questione, come risulta dall'allegato I, sono Bielorussia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Russia, Ucraina e Ungheria. Tali Paesi non sono inoltre gravati dagli obblighi di fornire risorse finanziarie e di trasferire tecnologie ai paesi in via di sviluppo, previsti dai par. 3, 4 e 5 dello stesso art. 4.

Così pure, alla luce dell'art. 20, par. 2, della convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 1992), mentre gli Stati parte sviluppati devono fornire ai paesi in via di sviluppo risorse finanziarie nuove e addizionali, «other Parties, including countries undergoing the Process of transition to a market economy, may voluntarily assume the obligations of the developed country Parties».



Più in generale, il preambolo della c. d. Agenda 21, il programma in materia di ambiente elaborato dalla Conferenza di Rio, contiene il seguente paragrafo: «In the implementation of the relevant programme areas identified in Agenda 21, special attention should be given to the particular circumstances facing the economies in transition. It must also be recognised that these countries are facing unprecedented challenges in transforming their economies, in some case in the midst of considerable social and political tension».

4. Oltre che sul piano della partecipazione ai trattati internazionali, il tema della protezione dell'ambiente nei paesi dell'Europa centrale e orientale presenta altri aspetti particolarmente rilevanti. Ad esempio, si può notare che il processo di democratizzazione politica si è accompagnato ad una migliore consapevolezza dei problemi ambientali. L'esempio dell'accordo istitutivo della Comunità di Stati Indipendenti è significativo a questo riguardo.

Con un accordo firmato a Minsk l'8 dicembre 1991⁶, Bielorussia, Russia e Ucraina hanno dichiarato che «l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche non esiste più come soggetto di diritto internazionale e come realtà geopolitica» e hanno istituito la Comunità di Stati Indipendenti. Un protocollo, firmato ad Alma Ata il 21 dicembre 1991⁷, prevede che della CSI facciano parte anche gli Stati di Armenia, Azerbaigian, Kazakhstan, Kirgistan, Moldavia, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. Come può confermare il suo nome, la Comunità di Stati Indipendenti non sembra avere i caratteri di uno Stato federale, ma piuttosto costituire una pluralità di Stati, legati tra di loro da un accordo di cooperazione particolarmente intensa. Quest'ultima si manifesta soprattutto nell'obbligo degli Stati membri di «mantenere, e tenere sotto un comando congiunto, un comune spazio militare e strategico, che include un controllo congiunto sulle armi nucleari» (art. 6, par. 3).

Tre disposizioni dell'accordo di Minsk riguardano la protezione dell'ambiente. L'art. 4 ha un contenuto del tutto generico e programmatico: «Le Alte Parte Contraenti svilupperanno una cooperazione equa e reciprocamente vantaggiosa tra i loro popoli e Stati in

6. Testo, in traduzione inglese, in *International Legal Materials*, 1992, p. 143.

7. *Ibidem*, p. 147.



materia di politica, economia, cultura, istruzione, sanità, protezione ambientale, scienza e commercio, diritti dell'uomo e in altre materie, promuoveranno un ampio scambio di informazioni e adempiranno i loro reciproci obblighi scrupolosamente e pienamente. Le Parti ritengono necessario concludere un accordo sulla cooperazione nelle materie sopra menzionate».

Piuttosto generico è anche il contenuto dell'art. 7, che inserisce il tema ambientale nella sfera di attività congiunta degli Stati membri della Comunità di Stati Indipendenti. «Le Alte Parti Contraenti riconoscono che la sfera della loro attività congiunta, condotta su di una base equa attraverso comuni istituzioni di coordinamento della Comunità, comprende: (...) la cooperazione nella protezione dell'ambiente e la partecipazione nello stabilimento di un sistema internazionale complessivo di sicurezza ambientale». E' ovvio che si tratta di una cooperazione che dovrà essere stabilita in un futuro sperabilmente prossimo e che è, per il momento, improponibile qualsiasi confronto con il livello di integrazione in materia ambientale raggiunto nella regione della Comunità Economica Europea⁸.

Qualche sorpresa suscita invece l'inserimento in uno strumento di carattere prevalentemente politico, come è l'accordo di Minsk (composto da soli 14 articoli), di una disposizione espressamente dedicata all'incidente di Cernobil: «Le Parti riconoscono la natura Planetaria del disastro di Cernobil e si impegnano ad unire e coordinare i loro sforzi per ridurre al minimo e superare le sue conseguenze. Esse si sono accordate per concludere a tal fine un accordo speciale che tenga conto della gravità delle conseguenze del disastro» (art. 8). Si tratta di un'esplicita ammissione — forse la prima ufficialmente proveniente dal paese ove le emissioni radioattive ebbero origine — dell'estrema gravità dell'incidente e del fatto che alcune delle sue conseguenze tuttora permangono. Sarà interessante, in un prossimo futuro, esaminare il contenuto dell'accordo speciale che gli Stati membri della Comunità di Stati Indipendenti si sono impegnati a concludere.

E' anche interessante vedere se sarà in qualche modo nuovamente sollevato il problema del risarcimento dei danni causati dal-

8. Cfr. gli art. 130 R, 130 S e 130 T, del trattato istitutivo della CEE, così come modificati dal trattato sull'Unione Europea (Maastricht, 1992).



l'incidente agli Stati terzi (diversi da quelli facenti parte della Comunità di Stati Indipendenti), problema che era stato finora sostanzialmente eluso sia dall'Unione Sovietica sia dagli stessi paesi che potevano sostenere di avere subito danni. E' evidente che, con la formazione di nuovi Stati, la questione della successione in un eventuale obbligo internazionale di risarcire i danni complica ulteriormente questa delicata materia

5. Il problema della protezione dell'ambiente presenta importanti riflessi anche sul piano interno. Per quanto normative in materia ambientale esistessero anche in precedenza nei paesi dell'Europa centrale e orientale, i criteri di tutela troppo permissivi e la mancanza di adeguate misure di controllo e di repressione hanno gradualmente determinato un degrado dell'ambiente assai preoccupante.

Così descrive la situazione un documento proveniente dalla Commissione delle Comunità Europee: «Il degrado ambientale dell'Europa orientale è grave e sta peggiorando in molte aree. Malgrado questo degrado vari per dimensioni e per natura da un paese all'altro e, all'interno di un paese, tra una regione e l'altra, i problemi comuni sono i più frequenti. I livelli di inquinamento urbano sono elevati soprattutto a causa dell'impiego di combustibili di qualità inferiore, ivi compreso il carbone di bassa qualità, per alimentare sistemi di combustione obsoleti ed inefficienti, impianti di produzione di energia ed industria pesante. La maggior parte dei fiumi e dei laghi sono gravemente inquinati e non possono più servire come fonti di acqua potabile (e in molti casi neppure per impieghi industriali o agricoli). Come in molti paesi industrializzati, le città e i centri urbani non dispongono di adeguati impianti per il trattamento dell'acqua e in alcuni casi di essi non ne dispongono affatto. Lo smaltimento dei rifiuti solidi, municipali ed industriali, è insoddisfacente e le relative tecniche di gestione superate. Si registra una netta carenza di informazioni per quanto riguarda l'ubicazione, il volume e la tossicità dei rifiuti scaricati. Mancano praticamente le tecniche per lo smaltimento sicuro di rifiuti pericolosi. Il danno ambientale alle foreste è grave in molte regioni e l'acidificazione dei terreni ha reso difficile il processo di rimboschimento. Alcune specie di flora e di fauna sono minacciate di estinzione. Le tecniche di agricoltura e di allevamento hanno danneggiato la qualità del terreno e hanno dimi-

nuito la fertilità e la stabilità del paesaggio [*rectius*: della terra]. Il flusso transfrontaliero di sostanze inquinanti ha peggiorato la gravità della crisi»⁹.

Il processo di privatizzazione oggi in corso nei paesi dell'Europa centrale e orientale, che comporta il trasferimento al settore privato di imprese in precedenza di proprietà dello Stato e da esso gestite, è reso più difficile proprio dal pesante retaggio degli effetti di anni di scarsa attenzione per l'ambiente¹⁰. Chi dovrà essere ritenuto civilmente responsabile per i costi di ripristino ambientale derivanti da attività svolte nel passato, quando l'impresa era sotto la proprietà e la gestione dello Stato?

Il problema della responsabilità per i costi del ripristino ambientale, non tocca soltanto i paesi «in transizione verso un'economia di mercato», ma riguarda, sia pure con minore intensità, numerosi paesi. Negli Stati Uniti, dove si applica il principio «chi inquina paga» (*polluter pays*), i costi del ripristino ambientale gravano su coloro che hanno provocato l'inquinamento. Essi devono rimborsare l'ente governativo incaricato della protezione dell'ambiente (EPA, *Environmental Protection Agency*), qualora quest'ultimo abbia provveduto al ripristino. La legislazione vigente (*Superfund Amendments and Reauthorization Act 1986*) prevede la responsabilità civile dell'acquirente, qualora egli non dimostri che ha condotto, prima dell'acquisto, un'adeguata indagine sulle condizioni ambientali di una determinata proprietà. Un fondo speciale (*Superfund*) è gravato dei costi del ripristino ambientale dei siti rispetto ai quali non è possibile individuare alcun soggetto responsabile solvibile

9. Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Una piattaforma comune: orientamenti per la Comunità-UNCED 1992*, documento SEC (91) 1693 del 30 ottobre 1991. Per dati recenti su singoli paesi cfr., nell'*Yearbook of International Environmental Law*, 1991, le voci *East Central Europe-Poland & the Czech and Slovak Federal Republic* (a cura di WAJDA, p. 271), *Commonwealth of Independent States/Russia* (a cura di VINOGRADOV, p. 274), *South East Europe* (a cura di SUMMERFIELD, p. 278).

10. Cfr. SACKLEN, *Negotiating Investments in Central Europe*, in *International Financial Law Review*, March 1992; GREENSPAN BELL, *Industrial Privatization and the Environment in Poland*, in *Environmental Law Reporter*, n. 2 1992. Al problema qui accennato è stato dedicato un convegno, tenuto a Varsavia nel maggio 1992 e intitolato «Privatisation, Foreign Direct Investment, and Environmental Liability in Central and Eastern European Countries» (gli atti saranno pubblicati prossimamente).



Nell'Europa comunitaria, il problema della responsabilità civile in materia ambientale non è stato ancora risolto sul piano del diritto uniforme, benché la Commissione abbia da tempo dedicato la sua attenzione alla materia.

Nei paesi dell'Europa centrale e orientale, il rischio di dover incorrere nella responsabilità civile per il ripristino ambientale (ad esempio, dei siti contaminati da rifiuti di sostanze pericolose) è visto dagli operatori economici privati, soprattutto da quelli di nazionalità straniera, come un serio ostacolo all'effettuazione di investimenti nella regione¹¹. E' controverso se i privati investitori debbano essere ritenuti responsabili per danni e deterioramenti risalenti al passato e, in caso affermativo, se un simile rischio debba venire considerato nella determinazione del prezzo del bene acquistato (ad esempio, tramite riduzioni del prezzo, agevolazioni fiscali, e via dicendo) o se (ed entro quali limiti) gli acquirenti debbano venire indennizzati dallo Stato per le somme versate per il ripristino ambientale.

E' pure discusso se apposite leggi debbano trattare in via generale questa materia o se, invece, le questioni vadano risolte caso per caso negli specifici contratti di acquisto. Benché i contratti possano fornire risposte pragmatiche adatte ai singoli casi e all'urgenza del processo di privatizzazione, una soluzione di tipo legislativo sembra preferibile, anche per non indebolire la posizione contrattuale del governo. Sembrerebbe anche auspicabile, sul piano internazionale, un processo di armonizzazione delle normative adottate dai paesi dell'Europa centrale e orientale, anche al fine di evitare il rischio di una concorrenza in senso pregiudizievole all'esigenza della protezione dell'ambiente.

Si tratta di problemi che non hanno ancora trovato una definitiva risposta e che caratterizzano la complessa fase della transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato.

11. «Two-thirds of the major U. S. and European companies responding to a World Bank/OECD survey indicated that environmental problems were an obstacle equal to, or greater in importance than, non-environmental factors for industrial investments in the region. The top concern of survey respondents was liability for sites previously contaminated by hazardous substances, but uncertainty about environmental requirements and the cost of compliance with current (or future) environmental regulations were also major concerns» (così un passo del rapporto preliminare redatto in occasione del convegno cit. alla nota precedente).

