



FOCUS AFRICA

15 DICEMBRE 2023

Presentazione Focus Africa
*Democrazia, ambiente e sviluppo sostenibile
nell'Africa Lusofona*

Matteo Nicolini

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Verona

e Jacopo Paffarini

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Perugia



Democrazia, ambiente e sviluppo sostenibile nell’Africa Lusofona

Matteo Nicolini

Professore associato di Diritto pubblico
comparato
Università degli Studi di Verona

e Jacopo Paffarini

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Perugia

Il *Focus Africa* dedica la sezione monografica di questo fascicolo a un tema oramai centrale nel diritto costituzionale comparato: le relazioni tra democrazia, ambiente e sviluppo sostenibile. Esso si propone di esaminare in modo critico gli strumenti giuridici predisposti dagli ordinamenti costituzionali in vista dell’adozione di decisioni di politica ambientale e tutela della biodiversità: l’accesso alle informazioni ambientali che sono in possesso delle autorità pubbliche; la partecipazione nelle decisioni pubbliche in *subiecta materia*; l’accesso alla giustizia in materia ambientale. Sono quelli che Giuseppe Meloni nel suo contributo definisce «os três “pilares” da Democracia Ambiental e compõem genericamente o assim chamado “direito de acesso”».

A indagare tale tematica concorrono, in primo luogo, ragioni metodologiche. Nella prospettiva della comparazione giuridica, l’analisi delle relazioni tra democrazia, ambiente e sviluppo sostenibile non può certo limitarsi a rassegnare i pur importanti *standards* internazionali adottati a tutela giuridica dell’ambiente. Con ciò, ovviamente non si nega l’importanza degli strumenti di diritto internazionale (ad es., il Principio 10 della Dichiarazione ONU sull’Ambiente e lo Sviluppo adottata a Rio de Janeiro nel 1992 o la Convenzione di Århus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l’accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998); né, tanto meno, dei numerosi indici (ad es., l’*Environmental Justice Index* o l’*Environmental Democracy Index*) che misurano la partecipazione e l’accesso alla giustizia anche in termini di benessere e salute dei cittadini. Né è intenzione della sezione monografica limitarsi a valutare l’impatto di tali dispositivi. L’obiettivo è più ambizioso; con le parole del Principio 10 appena richiamato, i contributi intendono verificare come il diritto all’«idoneo accesso alle informazioni riguardanti l’ambiente in possesso delle autorità pubbliche», la partecipazione ai processi decisionali, ai procedimenti giudiziari e amministrativi, comprese le iniziative di riparazione e di rimedio, assicurino la riduzione (se non l’eliminazione) delle asimmetrie informative in *subiecta materia*.

A venire in rilievo, in secondo luogo, è l’effettività delle discipline costituzionali – e della loro democraticità, quale che sia la *compliance* prescritta dagli *standards* internazionali. Effettività della democrazia ambientale, dunque, soprattutto rispetto all’«uso strategico dei diritti umani», che

normalmente si manifesta in occasione dei conflitti legati all'inquinamento generato dall'industria estrattiva e all'impatto delle grandi opere nella vita delle comunità urbane e rurali. Lo ricorda Daniele Butturini nel suo contributo: la connessione tra diritto all'ambiente e diritti fondamentali della persona è ormai patrimonio consolidato anche presso le Corti sovranazionali: per quella interamericana – ci ricorda Butturini – «il danno ambientale è violazione dei diritti alla vita e all'integrità personale secondo il contenuto e la portata di questi diritti»; la Corte EDU riconosce «la tutela giuridica dell'ambiente non però in quanto oggetto diretto e immediato di protezione ma quale strumento per garantire l'osservanza dei diritti inviolabili della persona». Da tale prospettiva, i contributi offrono un'attenta disamina delle trasformazioni che hanno interessato le categorie giuridiche dei paesi dell'Africa Lusofona. È ciò che suggerisce l'analisi di Larissa Coelho che mette in luce le asimmetrie prodotte dalle “migrazioni climatiche” sulla disciplina del diritto all'asilo degli ordinamenti in esame. Butturini, di nuovo, ci ricorda come gli istituti della partecipazione e della consultazione in materia ambientale “sono essenziali anche in ordine alla loro incidenza sulla forma costituzionale di Stato”. Si vedrà perciò che lo ‘sdoppiamento’ della dimensione democratica, tra “procedure decentrate di diritto amministrativo” e istituzioni rappresentative nazionali, costituisce un tema su cui si sono misurati gli autori, spesso immergendosi nelle sfide legate alla necessità di armonizzare gli obiettivi della democrazia con quelli dello sviluppo sostenibile. In terzo luogo, la scelta di concentrarsi sull'Africa lusofona consente di inaugurare una nuova articolazione del *Focus*, dedicata al piccolo – ma rilevante – gruppo di ordinamenti statali nei quali l'affermazione dei principi democratici, di equità e giustizia sociale hanno faticato (e tuttora faticano) a radicarsi dopo quasi cinquant'anni dalla fine della dominazione coloniale portoghese. Tuttavia, è proprio la collocazione di tali ordinamenti in aree liminari del continente africano a destare l'interesse del comparatista. Nell'indifferenza della riflessione dei giuristi euroatlantici, negli ordinamenti costituzionali di Angola e Mozambico sono state sperimentate soluzioni originali nella protezione ambientale. Si badi: non si tratta tanto (e solo) di soluzioni conseguenti alla circolazione top-down dei modelli occidentali. L'Africa lusofona gode del privilegio di partecipare a flussi giuridici che si dipanano interamente nel *Global South*: Africa lusofona, Brasile e Timor Leste disegnano traiettorie geo-giuridiche che si dipanano integralmente nell'emisfero australe, generando dialoghi e interdipendenze rispetto alle quali l'intervento diretto dei modelli europei ben può rimanere estraneo.

Non è un caso che, nell'invitare i colleghi a contribuire alla sezione monografica, i curatori abbiano evidenziato l'importanza di far emergere ‘soluzioni autoctone’ o ‘miste’, ossia nate dall'incontro tra modelli esterni (occidentali) e istituti o tradizioni giuridiche interne, le quali ben si prestano a essere adottate per coniugare fra loro elevati *standards* di protezione e valorizzazione degli elementi del diritto locale (tradizionale o religioso).

La sezione monografica si propone di percorrere le traiettorie metodologiche, geogiuridiche, costituzionali, e di resa istituzionale dei dispositivi di democrazia ambientale che si sono testé rassegnate. Si sono così coinvolti costituzionalisti italiani e – grazie al contributo di Jacopo Paffarini – anche lusofoni, in un dialogo capace di restituire differenti prospettive e di conoscere le evoluzioni della democrazia ambientale dalla prospettiva dei giuristi che vivono, anche come cittadini, i tentativi di costruire una democrazia costituzionale ambientale. Un'ulteriore modalità, questa, di colmare *anche* le asimmetrie informative nei Paesi della lusofonia Africana, i cui sviluppi costituzionali, spesso più recenti rispetto agli altri ordinamenti del continente, non sono affatto privi di spunti interessanti, specie sul piano delle dinamiche ‘*bottom-up*’ di trasparenza amministrativa e giustizia costituzionale, da un lato, e del ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, dall’altro.

Tali traiettorie sono percorse dagli autori dei contributi della sezione monografica. In *Migrantes climáticos na África lusófona (breves notas)*, Larissa Coelho delinea il contesto giuridico, sociale e di geografia umana della democrazia ambientale, esaminando in maniera comparativa la questione della migrazione climatica e la sua protezione da parte dei paesi dell’Africa lusofona. Ne esce un quadro composito, nel quale le fonti di diritto internazionale, regionale e statale s’intrecciano. Al centro dell’indagine si colloca la questione del migrante climatico, difficilmente riportabile alla definizione di rifugiato.

Il contributo di L.F. Sgarbossa e G. Iensue è destinato a *The Environmental Constitution in Lusophone Africa: reflections with particular references to the cases of Angola and Mozambique*. Si tratta di un contributo scritto da due colleghi brasiliani che testimonia i flussi giuridici che seguono coordinate lusofone tutte interne al *Global South*. L’analisi comparativa guarda al diritto costituzionale dell’ambiente prestando particolare attenzione ad Angola e Mozambico, mostrando come i due paesi nell’ultimo decennio abbiano preso ispirazione dal sistema di garanzie di un ex-colonia portoghese “di successo”, come il Brasile. Suggestive sono le conclusioni, che ruotano attorno alla “costituzionalizzazione” e “circolazione simbolica” dei modelli costituzionali nel contesto della protezione ambientale nei sistemi giuridici in esame. Per quanto le «symbolic laws can be created with no intention of being applied effectively», esse sono in grado di avere un impatto sociopolitico non indifferente, soprattutto in contesti, quali quelli africani, dove il *trade-off* tra la protezione delle risorse naturali e politiche estrattivistiche alterano notevolmente l’equilibrio tra uomo e ambiente. Viene ribadito perciò il bisogno di ulteriori indagini rivolte a misurare le evoluzioni della legislazione in relazione al mutamento delle dinamiche politiche. Specificamente, rispetto alla futura capacità di dare alla luce legislazioni attuative della nuova protezione accordata dalle formule costituzionali dei paesi, che sostituiscano quelle in vigore attualmente, antecedenti alle fasi costituenti. La ‘presidenzializzazione’ della forma di governo di Angola a Mozambico ha infatti imposto finora di procedere ad un’implementazione ‘*by decree*’, che ha mantenuto intatto il precedente approccio estrattivo

su cui l'unico elemento di controllo sembra essere espresso dalle procedure di *risk assessment* recentemente aggiornate.

Venendo ai contributi dedicati ai singoli ordinamenti d'area, in *Considerazioni attorno stato di democrazia ambientale in Mozambico* Daniele Butturini esamina il significato dell'ambiente come categoria giuridica nell'ordinamento costituzionale di tale paese. L'esame della legislazione e degli strumenti giuridici ivi adottati restituiscono una particolare attenzione alla conformazione antropica della geocosfera: la legislazione è particolarmente attenta all'esigenze di un'«economia antropocentrica» che si coordina necessariamente con il riconoscimento e la valorizzazione delle tradizioni e dei saperi delle comunità locali. Lo confermano i principi e gli istitutivi partecipativi nel procedimento di valutazione di impatto ambientale (*Avaliação do Impacto ambiental Ambiental*). Nel quadro costituzionale e legislativo, la democrazia ambientale si realizza mediante il *direito de ação popular* e – dunque – l'accesso collettivo alla giustizia. L'istituto della *Participação Pública* e il *Princípio da representatividade*, la cui applicazione è particolarmente rilevante, assicura inoltre il coinvolgimento delle comunità locali nella partecipazione ad attività di gestione e di conservazione delle risorse e all'esercizio delle funzioni amministrative tramite specifici organi di gestione.

Il saggio di Giuseppe Meloni su *Democracia Ambiental: proposta paradigmática para o desenvolvimento sustentável em Moçambique* indaga il contributo che gli strumenti di democrazia ambientale danno alla creazione di strategie di sviluppo sostenibile in Mozambico, mediante la sua promozione nelle politiche pubbliche nazionali. Il Paese è ricco di risorse naturali ma non riesce ancora a curvare l'estrattivismo verso politiche maggiormente compatibili con l'ambiente. Meloni evidenzia l'urgente necessità che il Mozambico si muova verso una democrazia basata sullo sviluppo sostenibile attraverso politiche ambientali pubbliche che sappiano coniugare sviluppo economico e problemi sociali, economici, politici ed ecologici del Paese e dei Mozambicani.

Due saggi, infine, riguardano l'Angola. In *Diritto transnazionale e petrolio angolano all'orizzonte del Trattato sulla Carta dell'Energia* Jardel Anibal Casanova Daneli evidenzia la necessità di sviluppare adeguati dispositivi di democrazia ambientale per proteggere gli ecosistemi e le risorse naturali nei confronti delle politiche d'investimento ed estrazione delle imprese multinazionali nel settore energetico e, in particolare, dei combustibili fossili. L'articolo è incentrato sull'analisi dei fenomeni di indebolimento della sovranità statale ed espansione delle multinazionali nel settore energetico. Il problema è, nello stesso tempo, di sostenibilità ambientale e sociale. L'adesione al Trattato da parte dello Stato angolano – Trattato dal quale, si ricordi, la stessa Unione europea è uscita – verrebbe a ridurre l'impatto della democrazia ambientale nella deliberazione di politiche pubbliche. Nel settore energetico – ci ricorda Casanova Daneli – il diritto transnazionale e le politiche d'investimento vengono a ridurre i margini di discrezionalità degli Stati,

soprattutto nelle regioni più fragili del globo, ma che dispongono di risorse energetiche fossili, come l'Angola.

All'esame del quadro costituzionale e legislativo in materia di democrazia ambientale e sviluppo sostenibile è dedicato il contributo di Marcelo Labanca Corrêa de Araújo e Márcia Bastos Balazeiro Coelho intitolato *Desafios da Democracia Ambiental e do desenvolvimento sustentavel em Angola: uma análise considerando a Lei de Bases do Ambiente*. Il sistema costituzionale angolano conosce «os três “pilares” da Democracia Ambiental»: questi trovano espressione nella *Lei de Bases do Ambiente* del 1998 che li articola in ragione della natura degli strumenti di protezione (educativo-formativi; preventivi; repressivi e riparatorio-ripristinatori). Di particolare interesse è il ricorso a strumenti alternativi a quelli esperibili in sede giurisdizionale al fine di conseguire effettivamente la democrazia ambientale: istituti quali la mediazione, la conciliazione, la negoziazione e l'arbitrato rendono effettivo l'accesso alla giustizia ambientale e la protezione dei diritti fondamentali, evitando ritardi nella risoluzione delle controversie in materia. A ciò si aggiunga che, dal punto di vista degli autori, questi strumenti permetterebbero di superare alcuni ostacoli nell'accesso collettivo alle tutele giuridiche quali: “os elevados custos para provocar o Poder Judiciário; [...] as diferenças relativas à capacidade financeira e cultural dos litigantes e o uso de uma linguagem técnica pouco acessível”.

Come curatori della sezione monografica rimaniamo convinti che la democrazia ambientale passi per l'educazione-formazione ambientale. Come ben evidenziano Marcelo Labanca Corrêa de Araújo e Márcia Bastos Balazeiro Coelho, essa «irá estimular a formação de mais e mais cidadãos conscientes de seu papel de implementação da justiça ambiental, de modo a assegurar às presentes e futuras gerações» la possibilità di vivere in un modo che è democratico e pluralista.