

Le politiche di tutela dell'ambiente – Resoconto convegno

Di Ileana Boccuzzi

Il giorno 28 novembre si è tenuto presso la sede della Luiss un seminario sulle politiche ambientali. Il Prof. G. De Martin ha presieduto i lavori introducendo l'argomento sottolineando la rilevanza di tale tematica.

Il Prof. **G. Montedoro** ha preso la parola ed ha evidenziato il rapporto esistente tra il diritto ambientale e l'economia. Per sottolineare la difficoltà di definizione del diritto ambientale il relatore ha fatto riferimento all'articolo di Di Plinio in cui l'autore si chiede se la tutela dell'ambiente costituisca o meno una "mission impossible". Il diritto ambientale sembra profilarsi con un carattere economico che consiste nel divieto di attività che provoca inquinamento e un ulteriore carattere che investe sulla protezione della natura. Cosa si intende per danno ambientale? E' una nozione troppo ampia per poter creare certezze sicure; basti pensare alle reazioni provenienti dall'opinione pubblica sul tema delle centrali a carbone, sull'agricoltura e così continuando. E ancor più problematica è la nozione di ambiente poiché attorno ad essa sono coinvolte varie impostazioni extragiuridiche che conferiscono a questo tema una forte emotività. Attorno al concetto di ambiente ruotano prassi di interessi differenziati; infatti, secondo l'espressione del relatore, il diritto ambientale guarda alla zona oscura del mondo industriale. Proprio in riferimento a questa realtà si vengono a creare dei veri conflitti di classe, che si esplicano nei diversi modi di usare l'ambiente, come la logica del capitale e del profitto, facendo sorgere delle lotte di contestazione. Influiscono negativamente sulla nozione di ambiente anche i casi di congiuntura economica sfavorevole, gli interessi sociali. In questo modo, l'armonizzazione tra ambiente e conflitti di classe solo talvolta si verifica.

Un altro fattore di problematicità è il rapporto non risolto tra amministrazione e giurisdizione e il dinamismo dei giudici i quali si trovano continuamente ad intervenire in giudizi che afferiscono alla materia ambientale applicando o meno gli standards raggiunti in tale materia.

A seguito di queste considerazioni, la certezza del diritto in materia di ambiente non è stata ancora raggiunta. Secondo il relatore probabilmente sarebbe utile una tipizzazione del diritto ambientale. Il Professore ha sottolineato la correlazione tra la nozione giuridica di ambiente e natura, in quanto il diritto ambientale è condizionato fortemente dalle leggi di natura e dalla scarsità delle risorse.

Un altro elemento importante afferente al tema è quello della responsabilità, estesa o condivisa del produttore: il produttore che immette sul mercato è responsabile fino alla fine del ciclo oppure una responsabilità condivisa con le amministrazioni? Secondo l'opinione del Professore, se si approdasse al sistema della responsabilità estesa del produttore e non condivisa con i Comuni ciò costituirebbe un punto di svolta. È da mettere in evidenza, inoltre, il rapporto tra centralismo e federalismo. Dai principi comunitari si desume che la struttura amministrativa più idonea sia quella policentrica, federale e non quindi una centralizzazione degli interessi ambientali: non è efficiente concentrare tutto in mano allo Stato e non in linea con il principio di sussidiarietà.

Il relatore Montedoro afferma la presenza di normative ambientali orientate all'adozione di una politica antropocentrica, fondata sulla centralità della persona umana, che mira alla conservazione delle risorse nell'interesse dell'uomo e al rispetto dell'ambiente a favore delle generazioni future. Diversamente, nelle politiche ecocentriche, fondate sull'affermazione del valore intrinseco della natura, predominano altri accenti, come per esempio il diritto degli animali, i diritti della natura. Il diritto offre una protezione della natura condizionata, non integrale ed inoltre il diritto non è nemmeno disgiunto da un'ideologia ambientale. E' possibile studiare il tema dell'ambiente con prospettive di tipo solidaristico, pluralistico o affidare tutte le scelte alla politica.

Il nostro ordinamento conta molto sulla sanzione penale, ma ci vorrebbe un cambiamento degli stili di vita. Il Trattato di Lisbona dà ampio rilievo al tema ambientale soffermandosi sulla essenzialità dei cambiamenti climatici. L'Europa ci consegna una serie di principi: il principio di precauzione,

di prevenzione, di danno alla fonte, chi inquina paga, sussidiarietà, proporzionalità e sviluppo sostenibile. Nella precauzione e prevenzione è riconoscibile un rapporto tra scientificità e scelta politica. Il principio del danno alla fonte, secondo cui i rifiuti vengono trattati nel luogo più vicino possibile alla fonte di produzione. Il principio del chi inquina paga, legato al danno alla fonte, si risolve in una logica di tipo transattivo, dove è possibile riscontrare rischi di disparità di trattamento e rischi contabili.

M. De Giorgi, Segretario generale del Ministero dell'Ambiente, ha svolto la sua relazione sulla governance ambientale, ossia l'organizzazione amministrativa. I momenti importanti sono il 1986, anno in cui è stato istituito il Ministero dell'Ambiente e il 2006, in cui è stato emanato il codice ambientale. Si possono distinguere quattro fasi: una, fino agli anni '60, caratterizzata dall'assenza di disposizioni, esistendo solo qualche previsione in materia di igiene, sanità, urbanistica; la seconda, che va dal 1960 al 1985, periodo in cui si ricevono le prime sollecitazioni dal diritto comunitario; la terza, dal 1986 al 2000, periodo in cui nascono enti pubblici come le Arpa, le Autorità di Bacino e in cui cresce l'interesse per l'energia e il clima. Si assiste ad un trasferimento di poteri e competenze verso l'alto, a livello sovranazionale, a livello nazionale, e verso il basso (Cassese). A livello sovranazionale, non possiamo non rilevare una forte preponderanza del livello internazionale e comunitario a livello di normativa. Sul piano dell'organizzazione amministrativa nasce l'Agenzia europea sull'ambiente e, nell'interazione con il livello nazionale, si assiste alla creazione di moduli di comunicazione nazionale e comunitaria tramite le amministrazioni di settore, oppure tramite il Dipartimento delle politiche europee e infine il Ministero degli Affari esteri. A livello nazionale, sorge una proliferazione di modelli organizzativi, come l'Agenzia universale per l'ambiente, l'APAT, ISPRA, che svolgono compiti di carattere tecnico sotto la vigilanza del Ministero; inoltre, la creazione di enti pubblici non economici, come le Autorità di Bacino; si sviluppa il modello degli enti parco, il modello dei consorzi aperti anche alla partecipazione dei privati, che possono essere di tipo obbligatorio o volontario; ed infine il modello societario. A livello sub-nazionale, importante è stata la riforma del Titolo V. Il vecchio art. 117 della Costituzione non contemplava l'ambiente; ora alla lett. s) del nuovo art. 117 la tutela dell'ambiente è prevista nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato; inoltre, compare nell'ambito della potestà concorrente con l'espressione "governo del territorio", residuando alla potestà esclusiva delle Regioni la materia della pesca, della caccia etc. Il relatore ha fatto menzione di due sentenze della Corte Costituzionale, la 54/2000 e 507/2000, che possono fungere da apripista per una nuova nozione di ambiente. Infatti, secondo la prospettiva dapprima aperta dalla Corte di Giustizia, la nozione di ambiente non deve essere considerata in senso tecnico, ma costituisce un valore costituzionale, un bene immateriale ed immanente. Secondo la Corte, lo Stato può dettare degli standards minimi di tutela uniformi, anche contro la competenza delle Regioni. La tutela ambientale diventa competenza dei pubblici poteri; dovrebbe vigere, quindi, il principio di corresponsabilità, una inevitabile solidarietà tra i livelli di governo, per l'affermazione di un policentrismo decisionale e istituzionale, anche con la partecipazione dei privati.

Il dott. **G. Falletta** ha svolto la sua riflessione sui diritti e doveri dei cittadini in materia ambientale. In tal senso, occorre individuare l'ambito della materia e accertare quali interessi e quali esigenze di tutela hanno fondato e fondano le scelte del legislatore nella definizione di una normativa ambientale. Sul profilo nozionistico, il concetto di ambiente è indeterminato vista la pluralità degli elementi che lo compongono. Da questa complessità deriva quindi la difficoltà di inquadrare l'ambiente all'interno dell'ordinamento giuridico come oggetto di diritti e doveri. Occorre, in primo luogo, verificare se sia possibile configurare un "diritto all'ambiente" come un diritto proprio della persona umana come diritto soggettivo pieno ed incondizionato ed azionabile davanti al giudice. Al riguardo, dottrina e giurisprudenza hanno provato a sostenere il fondamento costituzionale del diritto all'ambiente facendo leva sull'art. 9 (tutela del paesaggio) o sull'art. 32 (diritto alla salute), ma in questo caso si dimostra che l'ambiente non sia giustiziabile autonomamente, ma solo in

quanto collegato ad altri diritti. Secondo una ragione empirica, affermare il fondamento costituzionale del diritto all'ambiente non assicura di per sé un più elevato grado di tutela rispetto a quei Paesi in cui non c'è un esplicito riferimento in Costituzione (Germania, Italia o gli Stati Uniti). Inoltre, considerare il diritto all'ambiente come diritto assoluto e perfetto significa introdurre dei meccanismi di valutazione e bilanciamento degli interessi che creerebbero delle difficoltà sul piano legislativo e giudiziario. A seguito di queste considerazioni, la strada del fondamento costituzionale dell'ambiente è stata abbandonata e la strada da seguire per costruirne la nozione è quella dei doveri ambientali, facendo leva sugli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale indicati dall'art. 2 Cost: concetto che trova conforto anche nell'art. 37 della Carta di Nizza che inserisce la tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità nel Capo IV intitolato alla "Solidarietà". L'ambiente, quindi, in quanto valore costituzionalmente protetto, impone l'individuazione di tutta una serie di doveri e obblighi, provvisti di un'adeguata sanzione. Secondo il relatore, non è sufficiente questa chiave sanzionatoria per definire l'attenzione verso il valore ambientale, ma è necessario investire attivamente in politiche di sviluppo. Questa visione sembra conciliarsi con la declinazione comunitaria della materia ambientale; infatti, l'Unione europea è attenta all'individuazione e al rafforzamento di diritti ed obblighi in un'ottica integrata e di stretto collegamento con altri settori, in particolare quello della comunicazione e quello dello sviluppo economico. Da citare la direttiva 4/2003 che estende la possibilità di partecipazione del cittadino ai procedimenti e che rafforza il diritto all'informazione. Inoltre, va evidenziata la normativa in materia di accesso, basata sulla indifferenziata legittimazione all'accesso concessa a tutti i cittadini, senza la necessità di allegare alcuno specifico interesse, diversamente dall'art. 22 della l. 241/90 riformata dalla legge 15/2005. Un altro aspetto oggetto di rafforzamento è quello dello sviluppo economico sostenibile in modo da creare una sorta di complementarietà tra politiche di sviluppo e politiche ambientali. Il dott. Falletta, a riguardo, ha menzionato una informazione della Comunità secondo cui gli Stati membri possono ricorrere agli aiuti di Stato e ad incentivi positivi verso imprese che sviluppano sistemi ecosostenibili realizzando quell'armonia tra politica di sviluppo e politica ambientale.

A conclusione delle relazioni è stato dato ampio spazio agli interventi, tra i quali è emerso l'intervento del Prof. **G. De Martin** sulla cultura ambientale, diventata oggi un fattore imprescindibile per l'affermazione della tutela dell'ambiente. La diffusione della cultura ambientale si traduce nella promozione di azioni per sviluppare la conoscenza dell'ambiente e della relativa disciplina, la consapevolezza delle risorse naturali e della necessità di tutelarle, stimolando un processo di crescita collettiva al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. L'ambiente, quindi, in quanto valore costituzionalmente protetto, impone l'individuazione di tutta una serie di doveri e obblighi che gravano sui pubblici poteri e i privati, in ragione dei doveri di solidarietà affermati nell'art. 2 Cost. Questi doveri si esplicano attraverso attività di comunicazione, informazione, formazione ed educazione che rendono possibile il trasferimento del patrimonio conoscitivo ambientale alla società e una conseguente sensibilizzazione in materia. E doveri che si traducono nella ricerca del consenso e della partecipazione dei privati ai processi decisionali pubblici. L'acquisizione tempestiva ed appropriata di elementi conoscitivi è funzionale alla partecipazione attiva dei singoli cittadini alle decisioni che riguardano la salvaguardia dell'ambiente.

Dunque, in base al principio di corresponsabilità, ad ogni soggetto e ad ogni livello territoriale di governo deve essere riconosciuto un ruolo attivo, fondato sull'attribuzione di precise responsabilità, nell'ottica di ottimizzare i risultati sviluppando e sfruttando al meglio le capacità e le risorse di ciascuno.

E' intervenuto il Prof. **G. Di Gaspare** il quale ha posto all'attenzione del seminario alcuni punti irrisolti e problematici della materia ambientale: tra cui, la difficoltà di quantificazione del lucro cessante, ossia del danno patrimoniale ascrivibile alla mancata realizzazione di guadagni in

conseguenza dell'evento lesivo. Il riconoscimento di questi è difficile, poiché trattasi di danni che si manifestano successivamente alla verifica dell'evento lesivo e non riguardano direttamente il sito danneggiato. Inoltre, le conseguenze dell'illecito possono verificarsi potenzialmente anche a distanza di tempo. Vista la complessità nel determinare in modo preciso la valutazione del danno, questo compito spetta spesso alla valutazione equitativa del giudice. Un altro concetto richiamato è quello della responsabilità oggettiva, in sostanza del principio di "chi inquina paga", concetto affermato a livello europeo, in contrasto con la responsabilità soggettiva fondata sulla colpa. Quella oggettiva sembra affermarsi sulla considerazione che per questa via gli obiettivi ambientali si conseguono meglio, data la difficoltà per l'attore nel dimostrare la colpa e la negligenza del convenuto.

Infine, il professore ha messo in rilievo l'apertura graduale alla class action in materia ambientale, visti i limiti di intervento delle associazioni ambientaliste che non agiscono a protezione di un interesse esclusivamente proprio e direttamente leso. Questa azione popolare sarà suffragata dalla predisposizione di una informativa della disciplina ambientale volta a consentire un sindacato di opinione pubblica sulla protezione dell'ambiente.

E' intervenuto il Prof. **G. Di Gaspare** il quale ha posto all'attenzione del seminario alcuni punti irrisolti e problematici della materia ambientale: in particolare sull'assenza nell'applicazione giurisprudenziale del carattere deterrente della disposizione sul risarcimento del danno ambientale di cui all'art 18 della legge 349 del 1986. L'aspetto innovativo originario, ad avviso del professore, era quello di commisurare il danno all'utile perseguito dall'autore dello stesso tramite la lesione del bene ambientale. Solo da questo punto di vista si spiega il carattere sanzionatorio, implicito nella commisurazione del risarcimento alla gravità soggettiva della colpa, con la sua quantificazione con riferimento al parametro del profitto conseguito da parte dell'autore del danno, mentre l'altro criterio tradizionale del lucro cessante avrebbe dovuto costituire il parametro minimo oggettivo per la quantificazione del danno. Ed in effetti il danno patrimoniale, dello Stato o degli enti pubblici territoriali, ascrivibile alla mancata realizzazione di guadagni derivanti dal bene ambientale leso, data la naturale fruizione non economica dello stesso, appare generalmente di scarso rilievo. In questo senso in presenza dell'evento lesivo limitarsi al rilievo del lucro cessante comporta una "eralizzazione" del danno ambientale, come accennato, mi sembra, dal consigliere Montedoro, incentrandosi la sua valutazione sui costi del ripristino. Tale obbligo di ripristino dello stato quo ante grava sul danneggiante come una forma di responsabilità oggettiva in una applicazione del tradizionale principio comunitario di "chi inquina paga". Nella prospettiva, invece, della deterrenza il risarcimento commisurato al profitto ha una funzione dissuasiva preventiva dalla commissione dell'illecito. In questo ordine di idee si potrebbe forse meglio precisare, de iure condendo, la funzione deterrente dell'art 18 6° comma, stabilendo che il profitto cui fare riferimento non sia solo quello effettivamente "conseguito" a seguito dell'illecito ma essenzialmente quello che si è avuto di mira con la lesione ambientale, sarebbe forse meglio sostituire la parola "conseguito" con "consequibile".

Infine, il professore ha messo in rilievo l'apertura graduale alla class action in materia ambientale, visti i limiti di intervento delle associazioni ambientaliste che non agiscono a protezione di un interesse esclusivamente proprio e direttamente leso. Sempre in una prospettiva de iure condendo, qualsiasi cittadino dovrebbe essere potenzialmente legittimato alla promozione dell'azione risarcitoria in forma individuale o associata per un danno alla collettività, senza riserve di azioni a favore di particolari categorie di attori come le associazioni ambientaliste, salvo il risarcimento imputabile esclusivamente a favore dello Stato ed gli altri enti territoriali. Si condivide l'importanza emersa nel corso del seminario, nella funzione di prevenzione, di una disciplina dell'

informativa ambientale diffusa e facilmente accessibile volta a consentire un sindacato di opinione pubblica sulla effettività della protezione dell'ambiente.

Art. 18

- 1.** Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al **risarcimento** nei confronti dello Stato.
- 2.** Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.
- 3.** L'azione di risarcimento del **danno ambientale**, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo.
- 4.** Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza.
- 5.** Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.
- 6.** Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.
- 7.** Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale.
- 8.** Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile