

Cittadini e Ambiente

## **Il ruolo del cittadino nella tutela dell'ambiente. Un'analisi degli strumenti normativi a sua disposizione.**

A cura del **Dott. Cristian Rovito**

### **Il ruolo del cittadino e gli strumenti a sua disposizione.**

Sulla scia dei clamorosi e drammatici eventi di danno all'ambiente, la sensibilità ambientale può dirsi una conquista non molto antica, che ha iniziato ad apparire sullo scenario internazionale a partire dagli '70 in occasione della celebrazione a Stoccolma della prima grande conferenza ambientale, per poi trasferirsi negli ambiti nazionali con l'adozione delle prime leggi a tutela dell'ambiente. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni per la difesa del mare emanate con la Legge 979 del 31 dicembre 1982.

Contestualmente, è cresciuto il ruolo del cittadino nella difesa e tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, fino a raggiungere gli attuali livelli di partecipazione e di intervento favoriti dall'adozione della Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Un risultato frutto di un percorso fondamentale che ha segnato positivamente la storia del diritto ambientale internazionale, comunitario e nazionale, proiettandolo verso scenari sempre più orientati verso la realizzazione della "democrazia ambientale".

La nascita e la crescente sensibilità ambientale hanno inevitabilmente subito l'influenza dei nuovi istituti giuridici via via introdotti dai legislatori nei propri ordinamenti giuridici. Anche perché, tra l'altro, il verificarsi di gravissimi disastri ambientali, la presa di coscienza degli effetti del forte impatto antropico sulla «*Madre Terra*» o su quel super organismo che James Lovelock con la sua teoria ha soprannominato Gaia<sup>1</sup>, gli sviluppi tecnologici nel campo della comunicazione di massa e, non ultime, le sfide geopolitiche sempre più incombenti cui la comunità internazionale è chiamata a rispondere, investono globalmente tutti i settori della quotidianità, portando il piccolo cittadino del paesino a diventare «*cittadino del mondo*», con tutto ciò che questa nuova veste comporta. Si palesa, in tal modo, un «*un dovere morale di*

---

<sup>1</sup> Secondo la teoria di *Gaia*, l'intero pianeta è una sorta di organismo vivente all'interno del quale i singoli elementi sono componenti attivi che interagiscono per il mantenimento delle condizioni che consentono la vita; fonte: [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

*curare il creato*<sup>2</sup>» a cui non ci si può sottrarre ed al quale l'umanità non è più nelle condizioni di voltare le spalle e far finta di non vedere.

Agli ordinari diritti (secondo la cultura della responsabilità di Hans Jonas, si potrebbe/dovrebbe parlare di doveri<sup>3</sup>) riconosciuti a livello costituzionale, ma garantiti attraverso il ricorso all'utilizzo di istituti giuridici del diritto civile, del diritto penale, del diritto amministrativo, si affianca quel *corpus* di procedure che consentono al cittadino, sia come singolo, sia come espressione di gruppo sociale portatore di interesse, di agire a tutela di situazioni giuridiche soggettive.

Tutto ciò, a sua volta, avviene attraverso la garanzia a che vengano messe a disposizione dello stesso cittadino, aggregatosi nella forma di collettività, le conoscenze necessarie per garantirgli le migliori condizioni di conoscere ciò che accade attorno a lui, con possibilità di intervenire nei processi decisionali in nome di un diritto/dovere di tutela ambientale riconosciutogli ormai da molti decenni, quale protagonista assoluto per e di un nuovo futuro.

### **La partecipazione del pubblico ai processi decisionali.**

In un quadro ampio di garanzie del cittadino, la Convenzione di Aarhus adottata nel 1992 rappresenta lo strumento con cui si intende garantire il diritto di accesso all'informazione, dettando all'uopo una specifica definizione giuridica, sebbene di natura pattizia, di «*informazione ambientale*»; la partecipazione del pubblico alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In un contesto il cui fine è di contribuire alla protezione del diritto di ogni persona, delle generazioni presenti e future di vivere in un ambiente adeguato in cui sia garantita la tutela della salute e del benessere, non solo sociale ed economico.

Nel trattare in questa fase il secondo dei tre pilastri della «*democrazia ambientale*», ovvero quello della «*partecipazione del pubblico*», la Convenzione stabilisce preliminarmente che il pubblico deve essere adeguatamente informato e che possa poi partecipare ai processi decisionali finalizzati alla concessione dell'autorizzazione allo svolgimento sia di quelle attività, specificatamente indicate nell'allegato I della Convenzione medesima, sia di quelle che pur non individuate possono produrre degli effetti significativi sull'ambiente. Ecco quindi l'obbligo per le autorità pubbliche di «***informare in maniera adeguata, tempestiva ed efficace il pubblico***» fin dall'avvio della procedura decisionale.

In particolare, il pubblico deve essere messo nelle condizioni di sottoporre per iscritto o in un'audizione, qualsiasi osservazione, informazione e opinione ritenuta pertinente rispetto al processo decisionale.

---

<sup>2</sup> «Dio ci ha fatto dono di un giardino rigoglioso, ma lo stiamo trasformando in una distesa inquinata di «macerie, deserti e sporczia» (Enc. Laudato si', 161). Non possiamo arrenderci o essere indifferenti alla perdita della biodiversità e alla distruzione degli ecosistemi, spesso provocate dai nostri comportamenti irresponsabili ed egoistici. «Per causa nostra, migliaia di specie non daranno gloria a Dio con la loro esistenza né potranno comunicarci il proprio messaggio. Non ne abbiamo il diritto» (ibid., 33)».

<sup>3</sup> H. Jonas, *Il principio responsabilità*, Op. cit..

Le autorità pubbliche competenti, al momento della decisione dovranno tenere in debita considerazione i risultati della procedura di partecipazione del pubblico e dovranno altresì informare tempestivamente il pubblico della decisione presa e delle relative motivazioni<sup>4</sup>.

La Convenzione Aarhus è stata recepita sia a livello comunitario con la Direttiva 2003/4/CE, trasfusa nell'ordinamento interno con il D. lgs 19 agosto 2005, n. 195, sia a livello nazionale con la Legge n. 108 del 16 marzo 2001. Si tratta, come è facilmente intuibile, di uno strumento molto importante nel rapporto **cittadino – autorità pubblica e ambiente**.

Inquadrando la questione sotto il profilo sociologico, lo strumento convenzionale offre la possibilità di comprendere meglio i cambiamenti in corso nella produzione della conoscenza sociale dell'ambiente. Cambiamenti che cioè toccano un punto nevralgico della modernità: sapere scientifico e tecnologico.

Non è difficile comprendere il motivo per il quale, dinanzi a problematiche complesse, emerga costantemente (ed inevitabilmente) la convinzione che l'*expertise* tecnico – scientifica, pur costituendo un tassello essenziale, non sia l'unica ad occupare il gradino della conoscenza. Riprendendo l'espressione di Vandana Shiva, «*il tempo delle monocolture della mente è finito*», deve perciò aversi una inequivocabile apertura al dialogo (garantito con i tre pilastri cui si è accennato), con una pluralità di saperi e di prospettive, adottando un atteggiamento non solo precauzionale, ma anche responsabile. Nel senso della capacità di rendicontare adeguatamente l'attività dei *decision policy making*. Alla necessità di includere considerazioni normative nella gestione delle questioni scientifiche (ambientali) emergerebbe l'esigenza di «*compartecipazione alla produzione e comunicazione della conoscenza*<sup>5</sup>».

Secondo il prof. Brian Wynne del Dipartimento di sociologia della Lancaster University<sup>6</sup> tale esigenza avrebbe a che fare anche con il fatto che «*l'ignoranza scientifica, anche se talvolta è riconosciuta come un problema generale, è privata di uno status legale o morale nella deliberazione collettiva sulle responsabilità per l'intervento sulla natura a fini commerciali: se al momento della valutazione dei rischi non sapevamo nemmeno quali domande porre, allora la responsabilità umana per qualunque effetto imprevedibile, non importa quanto drastico, è inesistente*».

Merita un cenno la cd. **Comunicazione del rischio**, che ha conosciuto negli ultimi anni una notevole evoluzione. Viene intesa come «*scambio (...) di informazioni riguardanti eventi, fenomeni, attività, processi che comportano la possibilità di un danno alla salute o all'ambiente*<sup>7</sup>». E sulla stessa scia è collocabile, prima della decisioni sulla policy, la consultazione del pubblico che pur presentando sfaccettature diverse tra loro, costituisce un'innovazione notevole, specie per tradizioni politico – amministrative come quella italiana.

---

<sup>4</sup> M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, Op. cit., pp. 10 – 100.

<sup>5</sup> L. Pellizzoni, G. Osti, op. cit. pag. 182.

<sup>6</sup> <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/profiles/brian-wynne>.

<sup>7</sup> B. De Marchi, L. Pellizzoni, D. Ungaro, *Il rischio ambientale*, Bologna, 2001.

La forma più diffusa di consultazione è quella attuata mediante sondaggio di opinione. Con esso si rileva essenzialmente l'opinione pubblica ovvero idee e atteggiamento diffusi presso la popolazione o determinate categorie di attori. Rientra ovviamente anche la possibilità di investire chi è direttamente coinvolto nella *policy*, quindi cittadini, gruppi, organizzazioni. Essi possono esprimersi in modi diversi, variabili dall'intervista individuale alla discussione collettiva, da un blog su internet alla redazione di testi.

### ***L'azione e le pretese dei cittadini in caso di danno.***

Si è detto che le conseguenze pregiudizievoli per gli interessi dei cittadini, nel senso di privati, causate da un evento dannoso per l'ambiente, possono essere risarciti attraverso il ricorso agli istituti della responsabilità civile.

Tale principio è stato sentenziato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in diverse pronunce, la prima della quale risale al 1989 (Cass. Sez. Unite 25 gennaio 1989, n. 440), autorevolmente commentata da A. Postiglione, secondo cui la lesione del bene ambiente si accompagna alla «*menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili in cui quella entità unitaria può essere scomposta*<sup>8</sup>».

Ai soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale nella loro salute e nei beni di loro proprietà, l'art. 313, comma 7 del D. lgs 152/'06 e ss. mm. e ii., supportato da alcune pronunce della Corte di Cassazione, riconosce il diritto di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela di diritti e interessi lesi.

**In effetti, lo stesso evento potrebbe colpire, creando quindi un danno ambientale, sia la generalità dei consociati - danno pubblico ambientale, la cui tutela è affidata allo Stato, che la esercita per il tramite del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare - sia soggetti privati e pubblici - danni ulteriori e diversi, patrimoniali e non patrimoniali, afferenti a situazioni soggettive individuali.**

L'azione per il danno ambientale va così ad aggiungersi, ma non a sovrapporsi, agli altri rimedi previsti dall'ordinamento giuridico a favore di chi si trovi in un rapporto giuridicamente rilevante con un bene ambientale.

In sede di costituzione di parte civile, tale rapporto necessita di essere ben specificato attraverso un'attenta operazione di preventiva selezione delle domande, la quale comporta una verifica della titolarità, in capo al soggetto cui il reato ha cagionato un danno, del diritto sostanziale che si afferma leso. Si verifica la cod. *legitimitatio ad causam*, per la quale la dottrina riconosce la legittimazione a costituirsi parte civile a colui che abbia subito un danno risarcibile, dovendosi intendere però come tale ciò che discende dalla lesione di una situazione soggettiva qualificata, ovvero protetta dall'ordinamento, alla quale sia stata attribuita specifica rilevanza e che derivi dal reato come conseguenza immediata e diretta.

---

<sup>8</sup> A. Postiglione, *L'azione civile di danno ambientale*; inoltre, Cass. Civ., sez. III, 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.*, 98, I, 1142, con nota di B. Pozzo, *La retroattività della responsabilità civile per danno ambientale: alla ricerca delle ragioni di un obiter della Cassazione*.

Nei reati ambientali è necessario chiedersi se esiste la possibilità di ritenere **“il diritto di alcuni cittadini a non patire la paura dell’insorgere di patologie a seguito dell’inquinamento verificatosi in prossimità delle proprie abitazioni”** (fattispecie molto diversa da un generico diritto all’integrità dell’ambiente, addirittura svincolato dall’elemento salubre), una **“situazione giuridica soggettiva qualificata”**.

Il Giudice di legittimità, anche a Sezioni Unite, è pervenuto alla conclusione circa un chiaro riconoscimento dell’esistenza di una situazione soggettiva meritevole di tutela e protezione da parte dell’ordinamento connessa all’ambiente salubre, intendendo con il sintagma “ambiente salubre” un assunto legato alla sfera della incisione dell’equilibrio bio – psichico dell’individuo che vive in prossimità di un luogo inquinato e che si trovi, suo malgrado, in una realistica situazione di incertezza, anche in prospettiva futura, circa le proprie condizioni di salute<sup>9</sup>.

**Il riconoscimento giurisprudenziale di un diritto a non patire la paura dell’insorgere di patologie per via dell’inquinamento, risarcibile a titolo di danno non patrimoniale, non deve tuttavia essere confuso, anche secondo la dottrina, con il percorso orientato all’affermazione della risarcibilità del diritto fondamentale riconosciuto ad ogni uomo alla integrità dell’ambiente (diritto della personalità svincolato dal profilo salubrità).**

Ha senso pertanto parlare piuttosto di «*interesse tutelato costituzionalmente ex artt. 2, 9 e 117 Cost.*» che di «*diritto all’integrità dell’ambiente*», non essendo un siffatto diritto facilmente ed individualmente tutelabile in quanto «*interesse diffuso della collettività*»<sup>10</sup>.

In buona sintesi, questione sulla quale ha peraltro ampiamente argomentato il Fimiani<sup>11</sup>, il privato che abbia subito l’effetto di un inquinamento, un danno ambientale *stricto sensu*, oppure la lesione del diritto alla salute o del diritto all’ambiente salubre risarcibile, a titolo di danno non patrimoniale, per il turbamento psichico causato da reato di inquinamento - *ex art. 185 cod. pen.* - dovrà fare riferimento agli istituti previsti per i danni risarcibili a favore dei privati.

Ci sono tuttavia alcuni commentatori, tra cui Scialò<sup>12</sup>, che, occupandosi delle sentenze del 2008 sul ristoro dei pregiudizi conseguenti ad un illecito ambientale, sono orientati nella direzione del «*risarcimento in ogni caso*», indipendentemente dalla verifica se esso costituisca un reato oppure no, sebbene si tratti comunque di illeciti in grado di incidere negativamente su dei diritti costituzionalmente garantiti.

---

<sup>9</sup> Cfr. M. P. Giracca, *Danno Ambientale*, in *Op. cit.* e V. Tufariello, *Il danno da immissioni*, Padova, 2012.

<sup>10</sup> M. P. Giracca, *Danno Ambientale*, in *Op. cit.*

<sup>11</sup> P. Fimiani, Relazione tematica n. 112/2010 della Corte di Cassazione, *Riferimenti normativi vecchi e nuovi nella delineazione delle responsabilità da illecito ambientale e profili soggettivi di risarcibilità a favore del soggetto leso*, 4 ss.

<sup>12</sup> A. Scialò, *Il danno esistenziale da illecito ambientale dopo la sentenza della Corte di Cassazione sez. un., 26972/2008*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, 536.

### ***Recenti orientamenti della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.***

La legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali aventi fatti compiuti successivamente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni del D. Lgs 152/'06 tanto per il Giudice delle leggi, quanto per il Giudice di legittimità, spetta in via esclusiva allo Stato per il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, inteso come «*lesione dell'interesse pubblico alla integrità e salubrità dell'ambiente*».

L'entrata in vigore dell'art. 318, comma 2, lett. a) del D. lgs 152/'06 e ss. mm. e ii. ha abrogato la norma di cui all'art. 18, comma terzo, della Legge 349/86. Contestualmente ha individuato nello Stato, segnatamente nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'unico soggetto giuridico legittimato a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale.

Tutti gli altri soggetti, singoli o associati (quindi il singolo cittadino od anche un numero di cittadini uniti in un'Associazione, etc.), comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali (Province e Comuni), «*possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. solo per ottenere il risarcimento di un danno, patrimoniale o non patrimoniale, ulteriore, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva*».

In tale direzione si è ormai consolidata ampia giurisprudenza, non ultima, quella dei giudici di p.zza Cavour – Cass. Pen., Sez. III, n. 20150 del 16/5/2016. Questione sottoposta a nomofilachia riguarda la fattispecie con la quale il Tribunale di prime cure, seguendo i canoni della responsabilità civile ex art. 2043 cod. civ. aveva legittimato la costituzione di parte civile di una provincia in ragione del **riconosciuto diritto al risarcimento non per il danno ambientale, ma piuttosto per uno specifico danno, ulteriore e diverso rispetto al danno ambientale, derivante dalla lesione di interessi locali specifici e differenziati** (Cass. Pen., Sez. III, n. 19437 del 17/01/2012, Fundarò, Rv. 252907), che lo stesso ente aveva subito per effetto ed in conseguenza delle condotte dell'imputato.

A completare il quadro concorre altresì un interessante pronuncia del Giudice delle leggi. Con la Sentenza n.126 del 19/04/2016, la Corte Costituzionale trova nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona, considerato anche il carattere diffusivo transfrontaliero dei problemi ecologici, la fondatezza «*della legittimazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ad esercitare il potere di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale*».

All'esigenza di unitarietà della gestione dell'ambiente non può sottrarsi, secondo la Corte, la fase risarcitoria, confermandosi non esclusa la possibilità che istituzioni diverse dallo Stato siano abilitate ad agire per il risarcimento di danni specifici da essi subiti.

Corte Costituzionale e Corte di Cassazione sono pertanto perfettamente in sintonia nel soffermarsi sull'insindacabilità della legittimazione esclusiva dello Stato, attraverso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a costituirsi parte civile nei

processi per reati ambientali essendo che la «*normativa speciale sul danno ambientale si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile iure proprio, nel processo per illeciti che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, **per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico**, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale*».

Infine, pare scongiurato il pericolo di un'eventuale inazione statale, poiché, l'interesse giuridicamente rilevante di cui sono portatori quei soggetti diversi dallo Stato attiene prevalentemente alla tempestività ed effettività degli interventi di risanamento. Interesse ripreso pienamente, secondo la Corte, dall'art. 309 del D. lgs 152/'06 e ss. mm. e ii., le cui disposizioni riconoscono alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali, anche associati, **finanche al singolo cittadino**, che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante, la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale.

Cristian Rovito

*Pubblicato 8 settembre 2016*

© **Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

Publicato il \*\*\*\*