

MOVIMENTO ECCLESIALE
DI IMPEGNO CULTURALE



GRUPPO DI VERCELLI

DELEGAZIONI REGIONALI
PIEMONTE · VALLE D'AOSTA
LOMBARDIA · LIGURIA

Insieme per la CASA COMUNE

CONVEGNO INTERREGIONALE

SABATO 21 MAGGIO 2016 · VERCELLI

CONTRIBUTO DEL MEIC DI MILANO

La tutela dell'ambiente oggi pone una serie di dilemmi di non facile risoluzione. Il mio contributo al nostro incontro di sabato si propone di indagare quali vie d'uscita offrano le misure introdotte sia a livello nazionale sia a livello unionale al fine di incentivare la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale e favorire l'accesso alle informazioni ambientali. Queste misure rappresentano oggi strumento di regolamentazione, per così dire, "trasversale" e relativamente nuovo nella storia del diritto dell'ambiente.

Quali dilemmi?

Innanzitutto, l'ambiente, un ambiente integro e sano, costituisce un interesse diffuso – in proposito si è detto che «*l'ambiente non ha voce*» (Krämer, 2011) –: la sua protezione, dunque, non può essere affidata all'iniziativa privata ma passa necessariamente attraverso meccanismi di regolamentazione giuridica di tipo necessariamente pubblicistico.

Il concetto giuridico di "ambiente", peraltro, è un concetto ambiguo: esso va inteso come «*bene immateriale unitario*», benché formato da più componenti, o come insieme dei beni "materialissimi" e distinti gli uni dagli altri che lo compongono? La sua protezione ha valore assoluto o è subordinabile ad altri valori? La risposta a queste domande, legate alla individuazione dell'oggetto di tutela, condiziona la scelta degli strumenti di regolamentazione.

La nozione di ambiente, poi, ha carattere globale. L'ambiente costituisce un *sistema* di relazioni tra i diversi fattori – climatici, chimico-fisici, antropici, ecc.. – ed elementi – suolo, aria, acqua, ecc.. – che lo compongono. Per questa ragione la sua tutela richiede, per un verso, meccanismi di regolamentazione «*integrata*» e, per altro verso, la cooperazione tra soggetti con competenze diverse capaci di "interpretare" tali complesse relazioni. Ad esempio la definizione di uno standard spetta – semplificando – agli organi di governo statali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) ma richiede conoscenze tecniche e scientifiche idonee a quantificare le probabilità di verificazione di un danno rilevante in corrispondenza del superamento di determinati valori limite di emissione.

Infine, le esternalità negative prodotte sull'ambiente specialmente dalle attività umane hanno carattere tendenzialmente transnazionale e sono irreversibili. Un evento dannoso per l'ambiente spesso produce i suoi effetti oltre i confini fissati dagli Stati e dalle regioni, coinvolgendo i territori limitrofi.

1. Le caratteristiche delle decisioni che riguardano l'ambiente

Le peculiarità del "problema ambientale" – in particolare, il suo esplicitarsi con effetti che travalicano i confini nazionali, regionali o locali ed il suo dipendere da un sistema di relazioni tra diversi fattori ed elementi –, richiedono che le decisioni rilevanti in materia siano adottate in maniera concertata tra più soggetti, con competenze diverse, a diversi livelli di governo, locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Cosa rappresenta un problema, tuttavia? Le maggiori difficoltà riguardano l'individuazione della soglia del rischio che una comunità concorda nel ritenere "tollerabile" ed oltre la quale è opportuno adottare misure preventive.

La domanda potrebbe essere riformulata, più concretamente, come segue: quali sono gli obiettivi del diritto e delle politiche dell'ambiente? Proteggere l'ambiente a prescindere dai costi o solo nella misura in cui i benefici che ne derivano eccedono i costi? Come valutare benefici e costi presenti rispetto a benefici e costi per le generazioni future? Quali mutazioni dell'ecosistema devono essere considerate un "problema" ed a quali deve essere data priorità?

Il principio di precauzione fornisce un criterio utile per circoscrivere i margini del "problema ambientale" e quindi per stabilire quali debbano essere gli obiettivi delle politiche in materia di ambiente. Apparentemente questo principio rappresenta un approccio assolutista: esso sembrerebbe imporre, nel dubbio, di vietare il comportamento il cui impatto sull'ambiente non sia conosciuto. In realtà il compromesso è inevitabile ed il peso da attribuire ai diversi interessi dipende dalla posta in gioco, dalle conoscenze disponibili e dal rischio associato ad un determinato comportamento sulla base di tali conoscenze.

Sebbene la giurisprudenza costituzionale abbia definito l'ambiente e la sua salvaguardia come «*valore primario e assoluto*» (Corte cost. 1986 e 1987), in Italia e, in generale, nell'Unione, le normative di settore spesso mirano a conciliare la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema con altre priorità. In altre parole, anche le decisioni che riguardano l'ambiente, in quanto politiche, involgono un bilanciamento tra diversi interessi, ad esempio, tra l'interesse pubblico a perseguire un elevato livello di tutela dell'ambiente e l'interesse, egualmente pubblico, a pervenire ad una maggiore semplificazione amministrativa.

Lo specifico onere imposto a queste decisioni è costituito dall'individuazione della soglia del rischio tollerabile da una determinata comunità ossia del punto nella curva in cui un compromesso tra l'esigenza di proteggere l'ambiente ed esigenze diverse non è più accettabile; soglia oltre la quale è opportuno adottare le misure intese ad assicurare che l'ambiente non ne risulti irreparabilmente compromesso.

Mentre la decisione in ordine alla probabilità di verifica di un danno irrimediabile in corrispondenza dell'adozione di un determinato comportamento – ad es. il superamento di determinati valori limite di emissione – richiede conoscenze tecniche e scientifiche e spetta, dunque, agli esperti, la decisione riguardante la soglia di tolleranza accettabile del rischio che tale danno si verifichi è, in ultima istanza, una decisione di natura politica affidata agli organi eletti (Tribunale UE, *Pfizer* [2002]).

2. Il riconoscimento di diritti partecipativi e informativi come strumento decisionale.

In questa prospettiva, considerati i deficit della democrazia rappresentativa e la crescente sfiducia dell'elettorato nella capacità degli organi eletti di adottare decisioni condivise, appare fondamentale incoraggiare, per un verso, la diffusione delle informazioni e delle conoscenze scientifiche acquisite in ordine all'entità del rischio e, per altro verso, il più ampio coinvolgimento delle comunità interessate nella scelta delle azioni necessarie a mitigarlo.

Enunciazioni di portata generale e di principio a livello internazionale nonché provvedimenti normativi e regolamentari sono intervenuti negli ultimi decenni con questa specifica finalità.

La prima Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano risalente alla Conferenza di Stoccolma del 1972 già richiamava l'attenzione della comunità degli Stati alla necessità di incoraggiare la ricerca e lo sviluppo scientifico nel contesto delle questioni ambientali e la diffusione delle relative informazioni. Successivamente, il decimo principio contenuto nella Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 affermava che «*il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli*».

Nel 1998 è, quindi, stata firmata ad Aarhus la Convenzione internazionale sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. L'Unione europea ha ratificato la Convenzione nel 2005 e ne ha recepiti i principi con le direttive sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (Direttiva (CE) n. 2003/4) e sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale (Direttiva (CE) n. 2003/35), recepite in Italia, rispettivamente, dal D. Lgs. 195/2005 e dal D. Lgs. 152/2006 (oltre che da alcune altre normative settoriali).

Quanto al tema dell'informazione, la disciplina richiamata stabilisce che il diritto di accesso all'informazione debba essere garantito sia sul versante passivo, sia sul versante attivo. Le autorità pubbliche sono, dunque, tenute, sotto il primo profilo, a fornire l'«informazione ambientale» a «chiunque ne faccia richiesta senza che questi debba dichiarare il proprio interesse», fatte salve alcune eccezioni d'interpretazione tassativa, e, sotto il secondo profilo, a raccogliere e divulgare l'informazione in materia ambientale, a prescindere dalle richieste ricevute. Le ipotesi di esclusione del diritto di accesso previste sono intese ad assicurare la salvaguardia di interessi primari dell'ordinamento quali il diritto alla riservatezza ed al segreto industriale, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Quanto al profilo della partecipazione, questa disciplina stabilisce poi che venga consentito il coinvolgimento di un pubblico “qualificato” – cioè di quei soggetti che ne possano ricevere pregiudizio – nei processi decisionali relativi a attività specifiche influenti sull'ambiente (si pensi a questo proposito alla disciplina in materia di autorizzazione integrata ambientale), a scelte pianificatorie (valutazione di impatto ambientale) o programmatiche (valutazione ambientale strategica) relative all'ambiente.

3. La partecipazione protegge davvero l'ambiente?

L'entusiasmo che traspare dalle Dichiarazioni di Stoccolma e Rio de Janeiro e da molta letteratura dei primi anni 2000 per strumenti di regolamentazione dell'ambiente basati sul riconoscimento in capo ai singoli di diritti informativi e partecipativi si presta a svariati rilievi critici.

i. Innanzitutto, una constatazione banale: partecipare resta difficile, soprattutto per alcune categorie di soggetti.

ii. Sebbene la protezione dell'ambiente rappresenti un interesse diffuso, gli effetti dell'attività antropica sull'ambiente siano potenzialmente molto estesi, nel tempo e nello spazio, ed il numero di soggetti che potrebbero subire un pregiudizio da decisioni adottate in materia dalle autorità pubbliche siano, dunque, indeterminati, il diritto di partecipare ai procedimenti inerenti l'avvio di attività, progetti e programmi suscettibili di determinare impatti negativi sull'ambiente è riconosciuto solo a «*qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento*».

iii. L'imposizione in capo alle autorità pubbliche di obblighi di natura “procedurale” rappresenta un'alternativa *morbida* agli strumenti di regolamentazione tradizionale fondati vuoi sulla imposizione *top-down* di regole di comportamento – quali restrizioni alla possibilità di utilizzare, commercializzare o rilasciare nell'ambiente sostanze inquinanti – alla cui violazione è collegata una sanzione vuoi sulla previsione di incentivi di tipo economico alla adozione di determinati comportamenti virtuosi. È generalmente riconosciuto, infatti, che il miglioramento dell'accesso alle informazioni e una più ampia partecipazione ai processi decisionali sono strumenti essenziali per sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali, per aumentare la qualità e la legittimità delle decisioni adottate in materia e, quindi, per promuovere una migliore attuazione della normativa ambientale. Questi strumenti contribuirebbero, in altre parole, a rafforzare l'efficacia della politica ambientale.

Tuttavia, per un verso, gli strumenti di regolamentazione tradizionali incentrati sul controllo preventivo del rispetto da parte degli operatori economici di determinati standard di comportamento restano tutt'oggi i mezzi più efficaci ai fini della mitigazione del rischio; per altro verso, l'attribuzione ai singoli di diritti partecipativi ed informativi si colloca nel solco di una diffusa tendenza, riscontrabile anche nell'ambito del diritto ambientale, alla deregolamentazione e nasconde, del resto, la riluttanza, in particolare delle istituzioni dell'Unione, a riconoscere e disciplinare diritti sostanziali ad un ambiente pulito e sano.

iv. Se, da un lato, la partecipazione assolve ad una funzione di garanzia e corresponsabilizzazione dei cittadini, dall'altro lato, una applicazione radicale appesantisce un procedimento fino a pregiudicarne l'efficienza se non addirittura la conclusione stessa. Non di rado accade che le prerogative partecipative vengano invocate come strumento di esercizio di localismi pregiudizievoli del raggiungimento del fine di tutela ambientale. Oltre al noto NIMBY (Not In My Back Yard), i paradigmi del localismo sono molteplici: per citarne qualcuno (e permetterci un po' di cinismo) NIABY (Not In Anyone's Back Yard), BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything), NIMOT (Not In My Office Time), NAMBI (Not Against My Business or Industry), NIMEY (Not In My Election Year).

Come detto, il "problema ambientale" travalica i confini dello spazio (locale, regionale e nazionale) ma anche del tempo, esplicando i suoi effetti lungo una traiettoria intragenerazionale ed intergenerazionale.

I vari comitati «monoscopio» *no-coke*, *no-inceneritore*, *no-Monsanto* che si mobilitano contro progetti di grandi infrastrutture, impianti di trattamento rifiuti, centrali energetiche come contro l'utilizzo di determinati prodotti e sostanze nell'ambito delle attività economiche non sono soltanto un modo di fare politica contro le scelte dei governi nazionali e locali (qualunque sia la loro formula politica e la loro composizione), ma rischiano talora di rappresentare anche un fenomeno di dissociazione da ogni obbligo di solidarietà sociale ed ambientale, pur giustificandosi rivendicando il ruolo di estremi difensori della salute e del benessere delle comunità locali. In altre parole, l'espressione del localismo – laddove, naturalmente, si possa parlare di localismo – sposta le esternalità ambientali negative di determinate decisioni dove le comunità locali non dispongono di analoghi strumenti di opposizione (ed il problema ambientale diventa allora un problema di equità intragenerazionale) ovvero delega la decisione alle generazioni future che, in proposito, non potrebbero evidentemente opporre obiezioni (ed il problema ambientale diventa allora un problema di equità intergenerazionale).

Le forme di partecipazione oggi garantite non consentono di affrontare queste criticità in maniera adeguata perché il pubblico coinvolto nelle decisioni è, come detto, un pubblico "qualificato".

v. Del resto, in Italia, la qualità della partecipazione resta complessivamente bassa. Negli ultimi anni sono stati centinaia i nuovi progetti infrastrutturali contestati dalle comunità locali ma vi sono stati anche numerosi episodi di contestazione rivolti alle modalità produttive, alle tecnologie, ai metodi ed alle sostanze utilizzate nell'ambito delle attività economiche. Molte di queste proteste si è rivolta contro attività ritenute pericolose per la qualità della vita dei cittadini e per l'ambiente circostante, tra cui, in particolare, impianti elettrici e per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti. È interessante notare che, a guidare le manifestazioni di dissenso sono stati, nella maggioranza dei casi, politici e amministratori locali e, solo in subordine, i privati, anche riuniti in associazioni, specie di carattere ambientalista. Il dissenso ha assunto varie forme: da manifestazioni più radicali e violente (sabotaggio di cantieri, attacchi contro le linee ferroviarie, scontri con la polizia), a forme di opposizione strutturate e riconosciute (ad esempio, la costituzione di comitati o di osservatori misti pubblico-privati), che hanno coinvolto direttamente anche le amministrazioni locali interessate al procedimento di localizzazione dell'opera.

In proposito, vanno fatte alcune considerazioni.

Innanzitutto, la prevalenza di manifestazioni di dissenso emerse su iniziativa politica appare quantomeno sospetta. In secondo luogo, la tendenza a “delegare la contestazione” ad associazioni e comitati “buoni” finisce per deresponsabilizzare i cittadini più direttamente coinvolti e non è garanzia di qualità della partecipazione: la valutazione del rischio ambientale richiede accertamenti tecnici e scientifici molto complessi ed onerosi e, purtroppo, le associazioni in Italia non dispongono delle risorse umane e finanziarie necessarie (è tristemente noto come molte grandi organizzazioni ambientaliste redigano i propri rapporti usando il metodo del “collage” di informazioni e dati raccolti da terzi).

In Italia, per molto tempo il fenomeno delle proteste contro i nuovi progetti infrastrutturali è stato trascurato, nella convinzione, condivisa dalle autorità pubbliche e dai responsabili dei progetti di intervento e delle attività contestati, che la qualità degli studi tecnici avrebbero marginalizzato le opposizioni locali. In realtà, la capacità dei cittadini di “digerire” informazioni complesse sugli effetti determinati da talune decisioni sull’ambiente e sulla salute appare minore che in passato. Il rischio è, dunque, che le conoscenze, i dati e le informazioni relative al rischio ambientale vengano, da entrambe le parti, a seconda dei casi, amplificate più del necessario, omesse, camuffate, confuse con altre informazioni irrilevanti ed addirittura “ritoccate” da consulenti di immagine.

È vero, tuttavia, che nei «conflitti di prossimità» a essere messo in discussione è anche il monopolio della razionalità, della legittimità e dell’informazione, che chi deve prendere le scelte di interesse generale tende ad attribuire unicamente a sé medesimo, escludendo chi può subire le esternalità negative prodotte da queste decisioni. La partecipazione solleva, dunque, anche una questione di comunicazione con il potere pubblico, *equità* e rappresentatività dell’esercizio del potere pubblico.

vi. Infine, un appunto (forse) di minor rilievo: il diritto di accesso alle informazioni rappresenta uno strumento molto potente a disposizione delle imprese per acquisire, senza dover dimostrare un interesse, informazioni sulle caratteristiche dell’attività o del ciclo produttivo dei concorrenti e, ad oggi, le prerogative attribuite a questi ultimi al fine di proteggere queste informazioni sono scarsamente disciplinate; non potendo mantenere segrete le informazioni strategiche relative alla propria attività ed avvantaggiarsene in maniera esclusiva, i destinatari di richieste di accesso strumentali potrebbero non trovare sufficienti incentivi a migliorare la prestazione ambientale della loro attività.

Anche per questa ragione, alcune recenti decisioni dei tribunali amministrativi hanno affermato che, anche laddove le informazioni richieste siano qualificabili come «informazioni ambientali» e, dunque, l’esercizio del diritto non richieda di dimostrare un interesse specifico, il diritto di accesso non può essere invocato in maniera strumentale al solo fine di accedere ad informazioni di natura diversa e, quindi, *«l’Amministrazione (...) ben può pronunciarsi sull’effettiva sussistenza in capo al richiedente di un suo interesse propriamente “ambientale” agli effetti dell’accogliibilità della sua richiesta di accedere alla documentazione asseritamente contenente le “informazioni ambientali” da lui ricercate»* (Consiglio di Stato, sentenza n. 4883/2011).