

Informazione, diritto, ambiente

GIOVANNI CORDINI*

SOMMARIO: 1. Il diritto all'informazione ambientale. – 2. Crisi ambientale e sostenibilità dello sviluppo: la consapevolezza del cittadino come presupposto per ritrovare un equilibrio tra uomo e natura. – 3. La determinazione della definizione giuridica di «ambiente» sulla base del concetto di «interesse pubblico fondamentale», patrimonio dell'umanità intera. – 4. La dimensione globale della «questione ambientale». – 5. Il fondamentale diritto all'ambiente, i «nuovi diritti» e la correlata responsabilità espressa, tra l'altro, nella configurazione di uno «sviluppo sostenibile» per l'ambiente. – 6. L'influenza del diritto ambientale sull'organizzazione della comunità politica sopranazionale. – 7. Diritto dell'ambiente e organizzazione dei poteri nelle società contemporanee. – 8. Tutela e promozione del comune patrimonio ambientale dell'umanità attraverso «un governo mondiale dell'ambiente»: aspirazioni e proposte.

1. IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE

Nella premessa al volume curato da Antonio Cammelli ed Elio Fameli¹ ho scritto che un libro dedicato allo studio della preminente questione dell'informazione ambientale, con particolare attenzione rivolta ai profili giuridici del tema trattato, rispondeva perfettamente alle finalità della collana «Diritto e Ambiente» che ho l'onore di dirigere presso l'Ateneo pavese. L'opera, infatti, è frutto di una ricerca collettiva che si è proposta di collegare il diritto all'informazione ambientale ai nuovi strumenti e sistemi che trattano le informazioni sull'ambiente: dalla raccolta alla diffusione e all'utilizzazione dei dati. Come nei precedenti volumi apparsi nella collana anche questo s'indirizza non soltanto agli studiosi del tema ma anche ai pratici, per agevolare il loro lavoro e consen-

* Professore di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Pavia.

¹ Cfr. E. FAMELI e A. CAMMELLI (a cura di), *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, CEDAM, Padova, 1996.

tire un aggiornamento delle conoscenze. Questa presentazione del libro mi induce a riflettere non solo sul tema dell'informazione ambientale, oggetto specifico della ricerca condotta dal gruppo di ricercatori dell'Istituto per la Documentazione Giuridica di Firenze, bensì sull'estensione del diritto ambientale e il crescente ruolo che gli viene riconosciuto nelle società contemporanee.

L'impetuoso sviluppo delle conoscenze scientifiche e il tumultuoso svolgersi dei processi di industrializzazione di un'epoca che appropriatamente è stata definita con l'espressione «età tecnologica»² hanno mostrato i limiti della capacità dell'uomo di dominare la «natura», per cui riesce importante e sensato imporre al cittadino così come ai pubblici poteri dei comportamenti doverosi verso l'uso delle limitate risorse del pianeta e verso i beni ambientali che ogni generazione deve tutelare.

Alla maggiore intensità della funzione amministrativa, nello Stato moderno, dovrebbe corrispondere una maggiore responsabilità del cittadino. Ciò presuppone una «maggiore sicurezza etica»³ nella considerazione che «solo uno Stato moderno sostenuto dalla virtù può essere uno Stato liberale»⁴. A tale scopo il cittadino è chiamato a partecipare a molti dei procedimenti amministrativi che lo riguardano direttamente, mentre tutte le funzioni pubbliche dovrebbero svolgersi nella maggiore trasparenza possibile. Questa partecipazione, così come la trasparenza dell'azione pubblica, presuppongono sempre una chiara e puntuale informazione del cittadino. Il riconoscimento di principio circa l'informazione ambientale del cittadino è garantito legalmente nella gran parte dei Paesi di democrazia liberale. Il problema comune sembra essere quello di rendere effettivo questo diritto.

2. CRISI AMBIENTALE E SOSTENIBILITÀ DELLO SVILUPPO: LA CONSAPEVOLEZZA DEL CITTADINO COME PRESUPPOSTO PER RITROVARE UN EQUILIBRIO TRA UOMO E NATURA

Vi è chi ha confrontato in modo convincente la crisi ambientale con quella dei «valori» che attanaglia il mondo contemporaneo, osservando

² Cfr. V. FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1981; F. RICCOBONO (a cura di), *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1991.

³ Cfr. E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, (titolo orig. *Rechtsstaat im Wandel*), Stuttgart, 1964, trad. it. a cura di C. AMIRANTE, Giuffrè, Milano, 1973, p. 26.

⁴ Cfr. E. FORSTHOFF, op. ult. cit., p. 27.

come la questione ambientale, quale problema filosofico, riproponga il tema dell'armonia dell'uomo col mondo, dato che alle attività dell'uomo in fondo si deve l'aggressione al pianeta e alle sue risorse⁵.

L'aspirazione allo sviluppo nelle società moderne si accompagna alla preoccupazione di assicurare la migliore «qualità della vita umana» sulla Terra, facendo fronte alle minacce di quella che può essere designata come «crisi ambientale», dovuta al conflitto tra ecosfera naturale e tecnosfera creata dall'uomo⁶. La protezione dell'ambiente e la «qualità della vita» risultano correlate nel diritto fondamentale alla «vita», cardine del pensiero giuridico della civiltà occidentale⁷. L'ambiente terrestre è essenziale all'uomo⁸ e già nell'antica concezione dell'Ente territoriale l'elemento spaziale viene assunto come «campo di energia, attività e prestazioni umane»⁹ da conservare per le generazioni future¹⁰. Ciò implica una consapevolezza del cittadino nei confronti dei propri doveri ambientali perché senza un comune sentire la legge riesce poco efficace e la sua applicazione non trova il necessario sostegno.

⁵ Cfr. F. D'AGOSTINO, *Per una filosofia dell'ecologia*, in *Diritto e secolarizzazione*, Milano, 1982, p. 177. Sui profili giuridicamente apprezzabili del rapporto tra etica e ambiente si veda V. PEPE, *Etica e ambiente*, in *Sintesi*, 1996, pp. 62 ss.

⁶ Cfr. B. COMMONER, *Far pace col pianeta*, trad. it., Garzanti, Milano, 1990, pp. 35 ss. e p. V.

⁷ Vedi: P. STEIN e J. SHAND, *I valori giuridici della civiltà occidentale* (tit. orig.: *Legal Values in Western Society*, Edinburgh University Press), Giuffrè, Milano, 1981, pp. 237 ss. Per tale correlazione si veda G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in «Rivista di diritto agrario», 1952, pp. 26 ss., poi in *Opere*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 269 ss.

⁸ Si osserva acutamente che ogni progetto di politica dell'ambiente che intenda ricomporre il patto violato tra natura e uomo comporta un «progetto pedagogico» che deve rivalutare l'essere, la «vita buona» cui aspiravano i filosofi greci. Così L. MELILIO CORLETO, *Umanesimo e ambiente*, nel vol. *Ambiente e Mezzogiorno*, (a cura dell'A. cit.), Luciano Ed., Napoli, 1995, p. 29.

⁹ Cfr. C. SCHMITT, *Terra e mare* (tit. orig. *Land und meer*, 1981, prima ediz. Lipsia, 1942, seconda ediz. Stoccarda, 1954), Giuffrè, Milano, 1986, p. 81; ID., *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano, 1991 (tit. orig.: *Der Nomos der Erde*, 1950), pp. 19 ss., 81 ss. Per un confronto delle teorie giuridiche dei rapporti tra terra e diritto in Capograssi e Schmitt vedi P.G. GRASSO, *Il concetto sanitario di ambiente e le teorie dei rapporti fra terra e diritto*, in «Economia farmaceutica», 1985, pp. 67 ss.

¹⁰ Si veda G. CORDINI, *Questioni di diritto pubblico e comparato proposte dalle applicazioni biotecnologiche sull'uomo e nell'ambiente*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Mucchi, Modena, 1992, vol. I, p. 430; F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1992, pp. 235 ss.

È stato osservato che la visione della politica derivante dalla Rivoluzione francese «in modo assai stolto» avrebbe affermato che ogni generazione può fare quello che vuole, senza tenere conto che il mutato rapporto tra uomo e natura impone di tenere nella massima considerazione, ai fini della convivenza politica e della stessa forma del governo, le «aspettative di diritti delle generazioni future»¹¹. Il cittadino chiamato ad interessarsi di coloro che dovranno prendere il suo posto deve acquisire una consapevolezza che ha, anzitutto, fondamento etico, ma può essere aiutata dal legislatore attraverso il riconoscimento di diritti alla protezione dell'ambiente e l'affermazione dei conseguenti doveri comportamentali verso gli altri uomini, nel rispetto dell'ambiente. Un diritto all'informazione ambientale può riuscire utile per fondare questa responsabilità dell'uomo verso gli altri uomini e verso la natura, con attenzione rivolta anche alle future generazioni.

¹¹ Così G. ZAGREBELSKY, *Relazione al Convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti* (1990), nel volume di Atti *I diritti fondamentali oggi*, Padova, 1995, p. 36. Si veda anche M. AINIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, cit., par.1 «ambiente versus democrazia», pp. 217-221. In una interessante rassegna di filosofia del diritto (M. TALLACCHINI, *Sovranità e ecofilosofie. «I beni comuni sono il bene comune»*, in «Archivio Giuridico F. Serafini», 1995, pp. 229 ss.) le «ecofilosofie» (termine utilizzato per rappresentare il pluralismo delle teorie filosofiche sull'ambiente) sono prese in esame in rapporto a un tema classico del diritto pubblico, quello della «sovranità» (il concetto viene inteso in un senso pluralista, come espressivo delle diverse teorie della sovranità) per concludere che se gli ambientalismo sono compatibili con le definizioni attuali degli Stati, tendendo semmai ad affermare l'opportunità d'un coordinamento sopranazionale, gli ecologismi che assumono una prospettiva ecosistemica, riconoscendo che le totalità naturali prescindono dalla «posizione degli esseri umani nel mondo» (op. cit., p. 235), collidono con i caratteri dello Stato moderno, riassunti nel paradigma della «sovranità». Di conseguenza le ecomunità «sembrano autocondannarsi all'utopia o ad una mera funzione di testimonianza» o, se si elevano oltre il livello locale, postulano una nuova forma dello Stato, basata su di un potere ecologicamente fondato e informato (op. cit., pp. 277 e 278). La tesi sommariamente esposta affonda le radici nella distinzione tra «ecofilosofia superficiale ed ecofilosofia profonda», proposta dal filosofo norvegese Arne Naess. Questa diversità viene designata dall'A. citato con i concetti di ambientalismo, da un lato, ed ecologismo, dall'altro. Senza poter entrare nel merito della discussione sulle «ecofilosofie», che esula dal tema trattato e non rientra nelle competenze di chi lo svolge, interessano le sopra esposte deduzioni, che dalla distinzione sono state tratte, in rapporto allo Stato e alla sovranità. Sono, infatti, interpretazioni che, in larga misura, sembrano avere un fondamento logico anche per il diritto costituzionale e trovano corrispondenza in vari studi recenti segnalati in questa relazione.

3. LA DETERMINAZIONE DELLA DEFINIZIONE GIURIDICA DI «AMBIENTE» SULLA BASE DEL CONCETTO DI «INTERESSE PUBBLICO FONDAMENTALE», PATRIMONIO DELL'UMANITÀ INTERA

L'ambiente si compone di una varietà e complessità di elementi. Si è raffigurata efficacemente l'immagine rappresentativa di un «reticolo in cui ciascuna parte è collegata a molte altre»¹². La globalità delle relazioni che interessano l'ambiente è stata tenuta presente nella definizione proposta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, ove per ambiente s'intende l'insieme degli elementi fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una influenza apprezzabile sulla salute e il benessere degli individui e delle collettività¹³.

Una definizione giuridica comune di «ambiente» può essere convenzionalmente accolta sia dalla dottrina, sia dalla giurisprudenza, sulla base della considerazione che al giurista riesce utile la comprensione unitaria delle problematiche ambientali, inquadrandole sistematicamente in un ordinato assetto normativo. La comunità scientifica sembra concorde nell'opinione che l'ambiente costituisce un *habitat*. Riesce importante, dunque, determinare di volta in volta la dimensione dell'intervento e considerare l'equilibrio dei fattori che costituiscono ogni «ambiente».

Il termine «ambiente», per il giurista, può assumere una pluralità di significati, sino a comprendere attività dell'uomo, elementi naturali ed estetici, nonché beni oggetto di tutela giuridica. Nell'insieme delle sue risorse, l'ambiente si configura, per ogni collettività di uomini, come un «interesse pubblico fondamentale». Ritorna costante negli studi giuridici la considerazione di una *ratio* comune alle diverse discipline: attuare e conservare per gli uomini le migliori condizioni di vita e di coesistenza nella propria sede naturale¹⁴. Tale concezione, *in nuce*, è presente nell'antica nozione giuridica di «territorio», inteso come «ambito spaziale», nel quale «si può svolgere un'attività degli uomini giuridicamente regolata secondo un modulo unitario»¹⁵.

¹² Così B. COMMONER, *Far pace col pianeta*, cit., p. 40.

¹³ Per questa definizione data dall'O.M.S. si veda B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in «Politica del Diritto», 1989, p. 578.

¹⁴ Cfr. P.G. GRASSO, *Il concetto sanitario di ambiente e le teorie dei rapporti fra terra e diritto*, cit. 1985, p. 69.

¹⁵ Così M.S. GIANNINI, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e del territorio*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1975, p. 485.

4. LA DIMENSIONE GLOBALE DELLA «QUESTIONE AMBIENTALE»

Nel porre l'esigenza di protezione dell'ambiente è bene sottolineare la globalità della «questione ambientale». Per comprendere il sistema «ambiente» si deve considerare anzitutto che «i parametri interdisciplinari o di interconnessione sono moltissimi»¹⁶. Si potrebbe tentare un accostamento tra il diritto dell'ambiente e i diritti dell'uomo¹⁷, pur senza configurare un diritto soggettivo all'ambiente, posto che il diritto dell'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo¹⁸ ha una dimensione spaziale che abbraccia l'intero pianeta ed uno svolgimento temporale che coinvolge anche le generazioni future¹⁹.

Riesce utile osservare come nel pensiero più alto di ogni epoca storica ritorna l'idea di cercare un «assetto universale di tutto il mondo abitato, pure se in ragione di principi volta a volta mutevoli»²⁰. Tale progetto è di difficile realizzazione, ma affonda le radici in una visione antica e profonda. Kant, nello scritto sulla pace perpetua, osservava che «in fatto di associazione di popoli della terra» si era progressivamente pervenuti a tale avanzato sviluppo che una violazione del diritto «in un punto della terra» era avvertita «in tutti i punti». Per Kant l'idea di un «diritto cosmopolitico non è una rappresentazione fantastica di menti esaltate, ma il necessario coronamento del codice non scritto, così del diritto pubblico interno come del diritto internazionale, per la fondazione di un diritto pubblico in generale e quindi per l'attuazione della pace perpetua, alla quale solo a questa condizione possiamo sperare di approssimarci continuamente»²¹.

¹⁶ Cfr. V. BETTINI, *Prefazione* al libro cit. di COMMONER, *Far pace col pianeta*, cit., p. 29.

¹⁷ Si veda A. POSTIGLIONE, *Il diritto dell'ambiente*, Jovene, Napoli, 1982; ID., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1985, 1, pp. 40 ss.

¹⁸ Cfr. A. POSTIGLIONE, *Ambiente e suoi effetti sul sistema giuridico*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Gruffré, Milano 1986, pp. 62 ss.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Si veda P.G. GRASSO, *Il concetto sanitario*, cit., p. 68, ove viene ripresa la vasta visione culturale di Carl Schmitt e di Giuseppe Capograssi.

²¹ Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico* (1795), in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto di Immanuel Kant*, edizione a cura di N. BOBBIO, L. FIRPO e V. MATTHIEU, UTET, Torino, 1971, p. 305.

La comparazione consente di mettere in evidenza l'ampiezza delle attribuzioni che in tutti gli Stati vengono riconosciute ai pubblici poteri per la promozione e la salvaguardia dell'ambiente. La gran parte degli Stati del Globo ha adottato disposizioni costituzionali e legali in cui si affermano principi e si dettano regole in tema di «ambiente». Dalla lettura comparativa, mediante richiami esemplificativi dell'interpretazione che le giurisdizioni superiori degli Stati hanno offerto riguardo ai testi costituzionali e legislativi che delineano i principi della politica ambientale e dettano regole generali per l'organizzazione dei servizi e l'emanazione delle normative di settore, si riscontra una sorprendente uniformità. Le convergenze positive e negative che sembrano emergere nei diversi ordinamenti giuridici sui temi della tutela dell'ambiente sono notevoli e ben più consistenti rispetto alle difformità. L'ordine internazionale nuovo che la comunità dei popoli della Terra è chiamata a costruire potrebbe trovare qualche fondamento proprio nella salvaguardia dell'ambiente, quale idea comune ai diversi popoli, quindi quale esigenza d'ordine «universale».

5. IL FONDAMENTALE DIRITTO ALL'AMBIENTE, I «NUOVI DIRITTI» E LA CORRELATA RESPONSABILITÀ ESPRESSA, TRA L'ALTRO, NELLA CONFIGURAZIONE DI UNO «SVILUPPO SOSTENIBILE» PER L'AMBIENTE

La questione ambientale ha indotto le giurisdizioni nazionali a delineare un diritto fondamentale all'ambiente che si collega strettamente ai diritti «inviolabili» dell'uomo, quali il rispetto della vita in tutte le sue forme e manifestazioni e la tutela della dignità umana²². Si prospetta con ragione l'idea di una nuova interpretazione dei diritti fondamentali dell'uomo, in rapporto a taluni concetti tradizionali della scienza giuridica, come quelli di bene, di danno, di proprietà ed utilità sociale, di risarcimento e di sanzione²³. La concezione di «nuovi diritti» alle soglie del terzo millennio può dirsi distinta e sovente anche in contrasto rispetto a

²² Cfr. R. DESGAGNE, *Integrating Environmental Values into the European Convention on Human Rights*, in «American Journal of International Law», 1995, vol. 89, 2, pp. 262 ss.

²³ Per una considerazione dei problemi che la tutela dell'ambiente configura in rapporto ai fondamentali diritti dell'uomo si veda T. TONCHIA (a cura di), *Diritti dell'uomo e ambiente. La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 1990; L. LIPPOLIS (a cura di), *Diritti umani, poteri degli Stati e tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1993; I. INGRAO, *Il diritto all'ambiente nel quadro dei diritti dell'uomo*, Proxima, Trieste, 1995.

quella che, nel corso storico precedente, è stata dominata dall'idea di garantire al singolo soggetto le libertà individuali come contrapposte ai vincoli imposti dall'organizzazione comune²⁴. In effetti la garanzia e la protezione dei diritti si devono accompagnare all'affermazione delle responsabilità e al compimento dei doveri. I nuovi diritti possono essere assicurati solo rendendo effettiva la compatibilità tra lo sviluppo economico e la tutela ambientale, dato che da questo equilibrio dipendono le sorti del Pianeta. Di conseguenza l'uso equilibrato delle risorse risponde al fine di preservare e consolidare la pacifica convivenza dei popoli e degli Stati tra loro. Le pubbliche autorità non sono solo garanti di un equilibrio²⁵, ma assumono una responsabilità verso la comunità politica che rappresentano, dato che ad esse compete con priorità il dovere di assicurare all'uomo le migliori condizioni di vita nel suo ambiente naturale.

Questa responsabilità si estende poi al singolo individuo come parte della comunità politica. Egli è tenuto al compimento dei propri doveri verso gli altri uomini affinché il consumo delle risorse naturali avvenga in modo ordinato e secondo il rispetto delle compatibilità, cioè attraverso uno sviluppo «sostenibile». La giurisprudenza si è fatta eco di questa imperativa esigenza di confronto degli interessi ambientali e di un loro bilanciamento con altri interessi fondamentali, secondo una scala di priorità assai difficile da determinare senza l'ausilio di un criterio oggettivo che era bene espresso dal diritto naturale classico. Se il diritto riconosce

²⁴ La concezione dei diritti della tradizione liberale dev'essere rivista tenendo conto della responsabilità che l'esigenza di «salvaguardare la rigenerazione della natura», la «vita naturale», pone ai titolari dei diritti. (G. ZAGREBELSKY, *Relazione cit.*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, p. 35) Una tale responsabilità può essere opportunamente configurata con l'indicazione di determinati «doveri» imposti alla Pubblica Amministrazione e ai soggetti privati. (cfr. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in AA.VV., *Il diritto umano all'ambiente, relazione* presentata al Convegno di Italia Nostra, Roma, 1992; ID., *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri, relazione* al corso di politica e legislazione ambientale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Salerno (1995), pubblicata nel volume a cura di V. PEPI, *Politica e legislazione ambientale*, ESI, Napoli, 1996)

²⁵ L'equilibrio tra uomo e ambiente consentirebbe di superare la precedente concezione antagonistica tra la libertà dell'uomo sull'ambiente e i suoi limiti, attraverso una reinterpretazione dei diritti fondamentali. Si verrebbe così a riconoscere una sorta di «nuova cittadinanza» il cui punto di riferimento, anche sotto il profilo giuridico, è l'equilibrio tra due elementi (uomo e ambiente) di cui nessuno viene assorbito dall'altro. Così G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in C. MURGLA, *L'ambiente e la sua protezione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 261.

che le risorse della natura sono un «bene» essenziale per tutti gli uomini, e perciò costituiscono il patrimonio comune dell'umanità, tale riconoscimento induce a configurare il progresso «in senso integrale»²⁶ rispetto alla persona umana, cioè in relazione a tutti i valori umani.

6. L'INFLUENZA DEL DIRITTO AMBIENTALE SULL'ORGANIZZAZIONE DELLA COMUNITÀ POLITICA SOPRANAZIONALE

Il riconosciuto «diritto umano all'ambiente»²⁷, patrimonio della comunità politica mondiale, potrà essere fatto valere attraverso gli strumenti giuridici e politici che tale comunità si è data, pure nella loro imperfezione. I popoli, riscoprendo alcune delle ragioni universali che possono fondare la pacifica convivenza tra loro, potrebbero anche ricostruire una «organicità sociale» che sia da freno alle concezioni individualistiche ed atomistiche che hanno dominato questo secolo.

Un convincente e autorevole monito avverte l'uomo contemporaneo che egli non può disporre arbitrariamente della Terra «assoggettandola senza riserve alla sua volontà, come se essa non avesse una propria forma ed una destinazione anteriore»²⁸. Quale fondamento più solido di questo si potrebbe indicare per quell'ordine internazionale nuovo che la comunità dei popoli ricerca con affannosa preoccupazione per il proprio futuro e per quello delle generazioni a venire? Ci si deve, dunque, chiedere se non siano stati vani e poco produttivi di bene i tentativi di separare la morale dal diritto, compiuti incessantemente nell'età moderna e

²⁶ In tal senso si possono vedere le riflessioni svolte da Padre B.J. PRZEWOZNY, *L'ambiente nella «Centesimus Annus»*, in «Civitas», 1991, n. 6, pp. 33 ss.

²⁷ È proprio l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che nella «dichiarazione sul progresso e lo sviluppo sociale» dell'11 dicembre 1969 sottolineava il collegamento tra protezione ambientale e diritti dell'uomo. Si veda G. DE VERGOTTINI, *La ripartizione dei poteri in materia ambientale tra Comunità, Stato e Regione*, in C. MURGIA (a cura di), cit., pp. 42 ss. Questa connessione è stata poi costantemente riproposta in tutte le dichiarazioni fondamentali relative all'ambiente. Per altri riferimenti si veda F. LUCARELLI e E. FORTE, *Diritto all'ambiente. Procedure d'impatto*, Idelson, Napoli, 1992, in particolare pp. 17 ss.

²⁸ Sono parole dall'Enciclica «Centesimus Annus» di Papa Giovanni Paolo II, ove il Santo Padre ebbe a porre esplicitamente e con determinazione la «questione ecologica» come esigenza dell'umanità. Quel documento afferma: «L'uomo, preso dal desiderio di avere e di godere, più che di essere e di crescere, consuma in maniera eccessiva e disordinata le risorse della terra e la sua stessa vita». Per un commento vedi B.J. PRZEWOZNY, *L'ambiente nella «Centesimus Annus»*, in «Civitas», cit., 1991, pp. 33 ss.

sfociati in una riduzione del diritto a mera tecnica giuridica che si esprime sull'esclusivo terreno dell'esteriorità, prescindendo da un'ideale di giustizia.

7. DIRITTO DELL'AMBIENTE E ORGANIZZAZIONE DEI POTERI NELLE SOCIETÀ CONTEMPORANEE

Dall'esame di quella giurisprudenza che ha offerto un contributo importante all'evoluzione del diritto internazionale e comunitario dell'ambiente si nota che il diritto dell'ambiente influenza, in misura rilevante, l'organizzazione dei poteri e delle funzioni, rafforzando le competenze sopranazionali delle Comunità di Stati.

La lettura dei testi costituzionali e legali di numerosi Stati e i commenti che sono stati svolti, con competenza e profondità di analisi, dalla dottrina giuridica evidenziano il comune sentire delle società contemporanee in ordine alla problematica dell'ambiente. La giurisprudenza delle Corti superiori conferma la tendenza ad utilizzare argomentazioni analoghe nel valutare il fondamentale diritto all'ambiente e i correlativi doveri. Se ciascun individuo ha diritto a vivere in un ambiente sano, la difesa dell'ambiente si delinea come un dovere fondamentale, per la cui realizzazione occorre il responsabile impegno sia delle pubbliche autorità che del privato cittadino.

Di conseguenza, molti ordinamenti assegnano alla Stato il compito di salvaguardia dell'ambiente e riconoscono che il cittadino, come singolo, o associato con altri per la tutela di interessi collettivi:

a) deve poter promuovere azioni giudiziarie per tutelare il proprio diritto all'ambiente, ove minacciato;

b) ha diritto all'informazione sullo stato delle risorse dell'ambiente, anche nella forma dell'accesso alla documentazione ambientale, a tutti i livelli;

c) ha diritto alla partecipazione nei procedimenti per la valutazione dell'impatto ambientale delle politiche pubbliche²⁹.

²⁹ Si è osservato che da solo lo Stato non è in grado di assicurare un'adeguata protezione dell'ambiente. Per rendere efficaci le misure necessarie alla tutela ambientale occorre il concorso delle comunità intermedie e di tutti i cittadini. «En Estado, por su parte, demuestra en el caso ecológico que no tiene la capacidad habitual de resolución de los problemas, que todos los ciudadanos le reconocimos hasta el presente, para intervenir en nombre del interés común. Todos deben concurrir, por cuanto la estructura

Si tratta di disporre di tutti gli elementi utili per l'esercizio di un controllo che assume veste giuridica, nelle forme garantite dall'ordinamento giuridico di ogni Stato.

La protezione dell'ambiente viene configurata non solo come un diritto fondamentale dell'uomo, ma anche come dovere verso le future generazioni, in quanto la conservazione degli elementi essenziali della natura serve a garantire la qualità della vita negli anni a venire, tenendo conto così del diritto dell'uomo alla trascendenza. In un'epoca nella quale il richiamo al dovere sembra offuscato, l'affermazione di una responsabilità dell'uomo contemporaneo verso le future generazioni riesce particolarmente importante. Del pari la corrispondenza tra diritti e doveri conferma un carattere fondamentale della teoria giuridica classica.

Sui temi della legislazione ambientale di settore e dell'estensione della legittimazione ad agire in giudizio del singolo e delle associazioni costituite per promuovere la protezione dell'ambiente, così come su quelli connessi e più specifici riguardanti il danno ambientale e le forme per il risarcimento, il dibattito scientifico nei diversi Paesi è stato intenso e fruttuoso.

È comune la constatazione che la vasta legislazione di settore adottata da tutti gli Stati in materia ambientale non ha avuto sempre un ordinato svolgimento, per cui si auspicano, quasi ovunque, il riordino e la semplificazione della normativa in vigore, per evitare duplicazioni e antinomie e per limitare i casi di dubbia interpretazione che rendono incerta l'applicazione del diritto ambientale. Riesce importante notare che le politiche ambientali fondate sulla sola tecnologia si sono rivelate inadeguate e che la tanto diffusa fotografia statica dei modelli non consente di risolvere i problemi ambientali maggiori³⁰. La ricerca orientata verso l'analisi dinamica dei modelli e dei meccanismi ambientali sembrerebbe offrire più solide basi di conoscenza, perciò nell'organizzazione della ricerca ambientale così come nell'ordinare i servizi tecnici alla gestione dell'ambiente sarebbe utile adottare questo diverso orientamento. È poi

estatal actual no consigue tener la eficacia operativa necesaria. Una solidaridad participativa social debe insinuarse como el camino de resolución de tan graves situaciones.» (E.A. PIGRETTI, *Derecho Ambiental*, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 6)

³⁰ Si vedano le osservazioni svolte da R. PASSINO al Convegno di Pavia del 3 e 4 giugno 1993. R. PASSINO, *Progetti nazionali di ricerca ambientale: difficoltà e prospettive*, in G. CORDINI (a cura di), *La tutela dell'ambiente: il contributo della ricerca multidisciplinare*, CEDAM, Padova, 1994, pp. 77 ss.

diffusa la sensazione circa l'insufficienza degli strumenti di controllo sino ad ora apprestati negli ordinamenti nazionali e si prospetta un ripensamento dell'intera materia indotto dalle nuove conoscenze e dai risultati derivanti dall'applicazione di avanzate tecnologie, nonché dallo studio comparato dei modelli realizzati nei Paesi industrializzati.

Una nuova frontiera degli studi giuridici affronta i problemi posti dall'uso delle tecniche di telerilevamento per satellite, ivi comprese le applicazioni nel campo del diritto dell'ambiente³¹. Si prospettano numerose questioni che riguardano gli aspetti giuridici relativi alla struttura satellitare, i diritti e i doveri di riservatezza sui dati e sulla loro divulgazione, i diritti degli Stati osservati attraverso il telerilevamento. Il telerilevamento sarà sempre più utilizzato come strumento per il controllo dell'applicazione delle norme a tutela dell'ambiente dato che sono già in vigore delle legislazioni che prevedono espressamente il ricorso alle immagini satellitari come prova da presentare in giudizio³². La Corte Suprema degli Stati Uniti ha ritenuto legale l'uso di dati telerilevati scattati da un aereo, consentendo all'E.P.A. (Environmental Protection Agency) di utilizzare tali rilievi in una controversia avverso la Dow Chemical per violazione del *Clean Air Act*. In California, nel Nord Dakota e in Florida le immagini satellitari sono state prodotte in giudizio, influenzando considerevolmente l'esito della controversia³³. Questi primi esempi sembrano avvalorare la tesi secondo la quale la Comunità internazionale non potrà negare il riconoscimento di questo «nuovo strumento di prova, decisivo nell'ambito della difesa ambientale»³⁴.

Le forti spinte verso il federalismo, il regionalismo e l'affermazione dei diritti delle comunità locali nelle forme costituzionali dell'autonomia e del decentramento non costituiscono fattori di crisi perché un indirizzo efficace della politica ambientale, nei diversi Paesi, può derivare soltanto dal contributo attivo e convinto dei cittadini. Le comunità locali rappresentano l'ambito territoriale più indicato per il confronto degli interessi in causa e per organizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte

³¹ Cfr. F. LUCARELLI, *Tutela dell'ambiente e nuove tecnologie*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 381 ss.

³² Cfr. S. COURTEIX, *Nuovi strumenti di prova. Le immagini satellitari*, in F. LUCARELLI, *Tutela dell'ambiente e nuove tecnologie*, cit., pp. 479 ss.

³³ Cfr. S. COURTEIX, op. cit., pp. 508 e 509.

³⁴ Cfr. F. LUCARELLI, op. ult. cit., p. 511.

della politica ambientale³⁵. Nel disegno di nuovi modelli istituzionali riesce importante assicurare un confronto tra la comunità locale e le autorità centrali affinché tutti gli interessi possano essere oggetto di considerazione.

L'alternativa delle scelte è bene che trovi canali istituzionali per esprimersi. A tale riguardo si deve sottolineare ancora una volta il ruolo importante assegnato all'informazione ambientale, intesa come accesso alla documentazione. Il coinvolgimento del singolo e delle associazioni nei procedimenti deliberativi, con possibilità di un confronto che assuma – se non la veste formale e solenne – almeno le regole del «processo», potrebbe favorire la scelta tra le alternative proposte, senza indulgere a compromessi e senza ricorrere a complessi meccanismi negoziali. Questi ultimi strumenti possono conservare qualche utilità soltanto nella fase della programmazione delle politiche ambientali, ma non sembrano altrettanto funzionali per la loro gestione.

8. TUTELA E PROMOZIONE DEL COMUNE PATRIMONIO AMBIENTALE DELL'UMANITÀ ATTRAVERSO UN «GOVERNO MONDIALE DELL'AMBIENTE»: ASPIRAZIONI E PROPOSTE

I limiti evidenziati dalla dottrina nei riguardi della cooperazione internazionale³⁶ possono essere rimossi soltanto con l'intervento di poteri sopranazionali. In questa direzione muovono il progetto per una convenzione di salvaguardia del diritto dell'uomo all'ambiente e quelli per l'istituzione di una Agenzia Internazionale dell'ambiente e di un Tribunale Internazionale dell'ambiente, promossi da uomini di pensiero di varia formazione, con ampia presenza di giuristi e discussi in occasione dell'*International Scientific Seminar* di Firenze, nel maggio 1991, e poi oggetto dell'attenzione dei partecipanti al Convegno internazionale di Ve-

³⁵ Cfr. E. BUGLIONE, C. DESIDERI, A. FERRARA e G. MELONI, *Politiche ambientali sopranazionali, regionalismo e federalismo*, in «Rivista Giuridica dell'Ambiente», 1995, pp. 1 ss.

³⁶ Si veda A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989; E. SPATAFORA, *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*, voce dell'*Enciclopedia del Diritto*, XLV, Milano, 1992, pp. 441 ss.; «Yearbook of International Law» (1991) (1992) (volumi 2 e 3), Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London-Dordrecht-Boston, 1992 e 1993.

nezia, del giugno 1994, il quale aveva per tema «Towards the World Governing of the Environment»³⁷.

L'azione della Comunità internazionale a salvaguardia dell'ambiente, il sostegno alle iniziative per la prevenzione dei disastri ecologici e per il contenimento delle loro conseguenze, la politica diretta a promuovere un maggiore impegno dei Paesi non industrializzati a favore della protezione ambientale, con specifico riferimento alle loro risorse primarie, potrebbero essere rafforzati in modo considerevole dall'attuazione dei progetti giuridico-istituzionali sopra riferiti. Il conclamato e così frequentemente disatteso dovere dello Stato singolo nei confronti della protezione ambientale, ove fosse finalmente assistito, in ambito internazionale, da più solide garanzie giuridiche, potrebbe essere fatto efficacemente valere come obbligo³⁸.

L'uso delle risorse della Terra è limitato da esigenze di conservazione e di tutela delle medesime. Il diritto, a tale scopo, detta delle prescrizioni

³⁷ Si veda A. POSTIGLIONE (a cura di), *Per un Tribunale internazionale dell'ambiente*, cit., Milano, 1990; ID., *Tribunale internazionale dell'ambiente*, Istituto Poligrafico, Libreria dello Stato, Roma 1992. Il progetto di convenzione conteneva un preambolo e otto articoli nei quali erano definiti i principi (l'affermazione che ogni persona ha un diritto fondamentale all'ambiente e un dovere inderogabile di solidarietà per la sua conservazione, i diritti di informazione, partecipazione ai procedimenti, accesso al giudizio; l'affermazione della responsabilità giuridica diretta degli Stati verso la Comunità internazionale per i danni sostanziali all'ambiente prodotti nei rispettivi territori). Quel progetto prevedeva, poi, delle norme organizzative per la costituzione di un'Agenzia internazionale dell'ambiente con funzioni di controllo e di monitoraggio sulla situazione ambientale e di gestione della politica ambientale nell'ambito delle Nazioni Unite e per la costituzione, nello stesso ambito, di un Tribunale internazionale dell'ambiente. Della questione si è occupata anche la Comunità Europea, Direzione generale degli Studi, Dipartimento questioni sociali e protezione dell'ambiente. Si veda il documento *L'idea di una Corte internazionale di giustizia per l'ambiente. Presupposti, possibilità e difficoltà. Posizione e possibili iniziative in merito della Comunità Europea*, Lussemburgo, 14 giugno 1993. Gli Atti del Convegno di Venezia sono pubblicati a cura di G. CORDINI e A. POSTIGLIONE, *Towards the World Governing of the Environment*, G. Iuculano ed., Pavia, 1996. Per recenti sviluppi si veda A. POSTIGLIONE, *Giustizia ecologica nel mondo*, rapporto I.C.E.F. (International Court of the Environment Foundation), 1996, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1996.

³⁸ Per gli antecedenti del Convegno di Venezia e un esame dei complessi problemi posti dall'esigenza di disegnare un modello giurisdizionale internazionale a garanzia della protezione dell'ambiente, si veda A. POSTIGLIONE (a cura di), *Per un Tribunale internazionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990; ID., *The Global Village without Regulations*, Giunti, 2a ed., Firenze, 1994.

che sovente assumono la forma della «norma tecnica» ed appresta dei vincoli. La norma ambientale potrebbe essere posta non già in ragione di una funzione sociale nell'uso delle risorse, bensì nell'interesse primario del soggetto, come limite «naturale» alla sua libertà di consumo, la quale, ove si rivelasse disordinata ed eccessiva, verrebbe a contraddire le fondamentali ragioni della vita e della pacifica convivenza sulla Terra.