A. Cammelli e E. Fameli (a cura di), "Informatica, Diritto, Ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente"
Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 1, Napoli, ESI, 1997, pp. 175-206

Diritto all'ambiente e diritto al futuro. Dimensioni della questione ambientale e nuovi strumenti per l'informazione

ELIO FAMELI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La dimensione concettuale della questione ambientale: dall'antropocentrismo al biocentrismo e all'ecocentrismo; dall'ambiente «naturale» all'ambiente «umano». – 3. La dimensione temporale della questione ambientale: ambiente e futuro dell'umanità. 4. – La dimensione spaziale della questione ambientale: ambiente e «villaggio globale». – 5. La dimensione gnoseologica e individuale della questione ambientale: ambiente e diritto alla informazione ambientale.

1. PREMESSA

Nella trattazione che segue s'è inteso prospettare la questione ambientale secondo una pluralità d'approcci diversi, ma concorrenti: quello dell'estensione concettuale fa riferimento all'evoluzione che la nozione stessa d'ambiente ha subìto negli ultimi decenni attraverso l'attività di continua elaborazione e revisione dei giuristi, ma anche d'indirizzo e programmazione dei politici e dei governanti; quello della rilevanza temporale tiene conto dell'esigenza di rapportare i problemi della tutela ambientale alla capacità di trascendenza dell'uomo, nella consapevolezza del dovere di conservare sulla Terra adeguate condizioni di vivibilità anche per le future generazioni; quello dell'ambito spaziale evidenzia l'impossibilità di far fronte ai problemi che ormai investono l'ecosistema nel suo complesso tentando di rimanere irrazionalmente abbarbicati a impostazioni autonomistiche e settoriali; infine, quello gnoseologico e individuale segnala l'essenzialità del ruolo che tutti i cittadini sono chiamati a svolgere, sul presupposto d'una effettiva e adeguata informazione, agendo in giudizio e partecipando alle scelte pubbliche a tutela dell'ambiente.

2. La dimensione concettuale della questione ambientale: dall'antropocentrismo all'ecocentrismo e al biocentrismo; dall'ambiente «naturale» all'ambiente «umano»

Dal punto di vista letterale il termine «ambiente» indica tutto quanto circonda l'uomo; ciò implica, in primo luogo, che esso esprime un concetto di relazione, ma anche, sotto un diverso profilo, che venga implicitamente assunta una visione antropocentrica della vita e del mondo. Tuttavia, se da un lato è vero che l'ambiente può essere considerato con riferimento alle molteplici attività umane che su di esso incidono e lo trasformano (trasformazione dell'ecosistema in tecnosistema), dall'altro, secondo l'orientamento che tende attualmente a prevalere[1], non può prescindersi dalla dimensione universale dell'ambiente, inteso, in modo onnicomprensivo, come «biosfera».

Sul presupposto – in sé inconfutabile – della finalizzazione generale del diritto all'uomo, questo era stato considerato anche padrone assoluto della natura, in conformità a un principio antropocentrico che, assegnando valore esclusivo alla «ragione umana» – quasi illuministicamente intesa –, considerava per contro la natura come inutile e inerte, in assenza del suo soffio vivificatore. Tale concezione è entrata, però, in grave crisi quando s'è cominciato tragicamente a constatare l'imponenza e sovente l'irreversibilità dei danni provocati dal libero e incontrollato impiego delle più moderne e potenti tecnologie; s'è avanzata allora la teoria del c.d. «dominio responsabile della natura»[2], secondo cui l'uomo, pur rima-

[1] Si veda A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, 1989.

[2] Per le considerazioni che fanno riferimento diretto all'etica e alla bioetica si vedano, tra gli altri, A. Leopold, *A Saund County Almanac and Sketches Here and There*, London, 1949, pp. 201 e ss.; J. Passmore, *Man's Responsibility for Nature*, London, 1974 (trad. it. a cura di M. D'Alessandro, Milano, 1986); G.H. Kieffer, *Bioetics: A Textbook of Issues*, London, 1979, pp. 357 ss.; per l'analisi dei rapporti tra uomo e ambiente sotto un'angolazione più strettamente giuridica si vedano: G. Lombardi, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in C. Murgia (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*, Atti del Convegno di Cagliari, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 260 e ss.; G. Recchia, *Tutela dell'ambiente: da interesse diffuso a interesse costituzionalmente protetto*, *ibidem*, pp. 143 ss.; P. Maddalena, *Le trasformazioni del diritto alla luce del problema ambientale: aspetti generali*, in Consiglio Nazionale delle Ricerche (Progetto speciale «Italia-America Latina»), *Ricerche giuridiche e politiche. Rendiconti VI. Diritto latino-americano e sistema ecologico mondiale*, Roma, 1992; G. Cordini, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Padova, CEDAM, 1995, pp. 16 ss.

nendo «padrone della natura», avrebbe però comunque il dovere di fare un «uso responsabile delle sue risorse».

Dalla consapevolezza dei limiti – prima di tutto pratici e funzionali – del principio antropocentrico s'è passati al convincimento della sua insostenibilità, per cui, riconosciuta l'impossibilità di considerare l'uomo come valore di riferimento non solo prevalente ma anche unico ed esclusivo, ha cominciato a farsi strada un equilibrato biocentrismo, basato su una visione dilatata – ma pur sempre gerarchizzata – della natura e della vita. Presa coscienza del fatto che l'uomo non può esistere senza che esista anche la natura intorno a lui, i confini della stessa comunità umana si sono inevitabilmente estesi a ricomprendere non soltanto il suolo e le acque, ma anche le piante e gli animali, fino alla terra nel suo complesso. Prima ancora che sul piano giuridico, è a livello etico che si comincia a riconoscere valore autonomo anche alla natura, all'interno di quel complesso sistema unitario che è stato indicato come «comunità biotica». Al vertice di questa nuova (e ritrovata) comunità, intesa in senso ampio, rimane comunque l'uomo, con l'insostituibile supremazia espressa dalla sua intelligenza, dalla sua volontà, dalla sua libera capacità di determinazione.

Nei confronti della natura l'uomo dispone oggi d'un potere immenso, affidato agli strumenti resi disponibili da una tecnologia tanto sofisticata nelle realizzazioni quanto imprevedibile nelle conseguenze: la novità più sconvolgente nella storia stessa del nostro pianeta è rappresentata proprio dalla capacità che l'uomo – con i più recenti sviluppi della ricerca scientifica e tecnologica – ha acquisito nei suoi confronti, nel senso non solo di poterlo modificare e trasformare, ma persino di rischiare di comprometterne in modo irrimediabile gli equilibri, fino al punto d'arrivare – deliberatamente o addirittura casualmente – a provocarne la distruzione. Com'è stato osservato[3], l'incidenza che l'attività dell'uomo attualmente può avere sulla natura è paragonabile a quella d'una vera e propria forza geologica.

La gravità e le dimensioni con cui attualmente si presenta il problema dei rapporti con la natura non solo – com'è ovvio – non hanno precedenti nella storia dell'umanità, ma neppure possono in qualche modo – sia pure lontanamente – inquadrarsi in schemi concettuali consolidati o

[3] Vedi G.H. KIEFFER, *Bioetics: A Textbook of Issues*, cit, pp. 357 ss.

comunque avvalersi di sicuri punti di riferimento. A carico dell'umanità, pertanto, in corrispondenza e in conseguenza dei nuovi «poteri» acquisiti sul mondo esterno, sono sorte nuove e ineludibili responsabilità, mentre si delineano obblighi sempre più precisi e urgenti. Sul piano giuridico, politico e sociale, come a livello dell'iniziativa dei singoli, appare ormai acquisito che non è concepibile limitarsi a configurare forme di responsabilità di tipo meramente negativo («dovere di non danneggiare»), non potendosi più in alcun modo prescindere dalla sostanziale assunzione di responsabilità positive, concretantisi in precisi obblighi d'intervento a parziale rimedio delle situazioni ambientali compromesse o nel tentativo di sostenere gli equilibri ecologici minacciati.

Le iniziative dell'uomo a tutela della natura, però, se da una parte devono esprimersi nella programmazione e realizzazione d'attività concrete, dall'altra pongono l'esigenza d'un preciso ed efficace coordinamento internazionale: riconosciuto che l'interesse generale è oggi – e di sicuro rimarrà nel futuro – la salvezza stessa del pianeta, così drammaticamente ed estesamente minacciata, nella lotta contro emergenze di dimensioni non più solo nazionali appare subito evidente, oltre all'inutilità di sforzi non concertati, l'esigenza d'una profonda ed estesa collaborazione. Danni di portata planetaria come, ad esempio, il surriscaldamento dell'atmosfera, costituiscono il risultato dell'azione combinata dei guasti tecnologici che inquinano il mondo industrializzato e, insieme, dell'immane deforestazione in atto nei Paesi in via di sviluppo.

Di fronte a così imponenti fenomeni di degrado ambientale si richiedono nuove e più efficaci forme di coinvolgimento internazionale, ma occorre allo stesso tempo individuare anche nuovi equilibri, basati su un'effettiva consapevolezza del divario esistente nel mondo tra aree ricche – in cui, sulla base d'una economia di mercato non adeguatamente controllata, la giustizia sociale viene seriamente compromessa da un consumismo sfrenato – e aree povere – in cui si deve ancora duramente combattere contro la fame e la povertà; tra Paesi industrializzati, in cui l'uomo è ormai da secoli più forte (troppo più forte) della natura, e Paesi in via di sviluppo, in cui la natura è invece tuttora assai più forte dell'uomo. Nella nuova temperie spirituale e culturale è chiaro che la politica internazionale a tutela dell'ambiente, mentre non potrà collocarsi nell'ambito d'un dismesso ma rivisitato colonialismo, dovrà sicuramente misurarsi con un non utopistico progetto di pari dignità dei popoli e delle nazioni. Al coordinamento tra i governi deve poi corrispondere il comune sentire dei popoli, in più occasioni già espresso

nell'incisiva immediatezza di certi slogan sulla Terra («Fragile; da usare con cautela!»; «Abbiamo solo questa; trattiamola con cura!»), che – sui muri indifferenti delle città, come negli agitati cortei d'arrabbiati ecologisti senza frontiere – sono riecheggiati nelle località più lontane del globo, dall'America ai Paesi dell'Est Europeo, dall'Australia al Giappone.

Alla stretta interdipendenza che sussiste tra i vari elementi costitutivi dei sistemi ecologici, considerata come corrispondente alla sostanziale unità della biosfera, già s'era ispirata la Conferenza d'esperti sull'uso razionale della biosfera, promossa dall'UNESCO nel 1968, insieme con la FAO e l'Organizzazione Mondiale della Sanità in cooperazione con l'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura e delle risorse naturali (IUCN) e col Programma biologico internazionale (IBP); in quell'occasione venne approvata una raccomandazione che suggeriva agli Stati l'adozione d'un programma a lungo termine, noto sotto la sigla MAB (*Man and Biosphere*) e incentrato sullo studio delle relazioni tra il clima e l'ambiente.

Nel preambolo della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 si legge che «la flora e la fauna selvaggia costituiscono patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco, che interessa preservare e trasmettere alle future generazioni».

Nella Carta mondiale della natura, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 ottobre 1982, è chiaramente esplicitata – con riferimento alla sfera biologico-sistemica, ma anche sul piano assiologico-etico – la stretta connessione esistente tra l'uomo e la natura. Vi si legge, infatti, che «ogni forma di vita è unica e merita d'essere rispettata, qualunque sia la sua utilità per l'uomo, e al fine di riconoscere agli altri organismi viventi questo valore intrinseco, l'uomo deve regolarsi secondo un codice morale d'azione...»; e ancora: «l'umanità fa parte della natura e la vita dipende dal funzionamento ininterrotto dei sistemi naturali che sono la fonte dell'energia e delle materie nutritive».

Infine, sempre al concetto generale di biosfera fanno riferimento alcune tra le legislazioni nazionali più progredite nel settore della tutela ambientale, come quella degli Stati Uniti, in cui, con riferimento alla politica ambientale nazionale, viene individuata la primaria finalità di prevenire o eliminare danni all'ambiente e alla biosfera.

Col termine «ambiente», dunque, si è gradualmente passati a connotare non più uno spazio inerte al cui interno l'uomo vive ed agisce, bensì

un sistema biologico unitario e complesso, dove la vita s'esprime – insieme fragile e potente – nella ricchezza e varietà delle sue forme, ma anche nella delicata complessità dei suoi equilibri. Sulla base d'una più approfondita considerazione dei valori stessi dell'uomo nella storia, lo stesso termine su indicato ha finito però col ricomprendere nella sua area semantica anche la molteplicità delle concrete espressioni ed estrinsecazioni dell'attività umana, considerata nel suo continuo evolversi nel tempo, sotto l'aspetto non solo artistico, storico, filosofico e religioso, ma anche economico, sociale e politico.

La cultura, *lato sensu* intesa come l'insieme degli strumenti attraverso cui l'uomo elabora ed esprime il suo rapporto col mondo esterno, viene in questa prospettiva a configurarsi come dimensione, ma anche come significato e valenza dell'ambiente, appunto, «umano».

Alla dilatazione del concetto, consentita dal superamento dell'antropocentrismo nel segno d'un biocentrismo stemperato dalla consapevolezza della supremazia dell'uomo su ogni altra forma di vita, ha fatto dunque riscontro un approfondimento nella stessa considerazione dei valori umani, con riferimento ai risultati dell'incessante opera di trasformazione che la civiltà svolge negli spazi e sui luoghi in cui si realizza la sua storia; sono venuti così a configurarsi come «ambiente» oggetto di tutela giuridica non soltanto il paesaggio e le bellezze naturali, ma anche i beni immobili costituenti complessi di particolare valore estetico e tradizionale, il territorio urbano coi suoi problemi di razionale programmazione e gestione, e le stesse aree rurali, in cui sono stati indelebilmente impressi i segni d'una «cultura» antica, ugualmente degna d'essere conservata e rispettata.

Nella dottrina giuridica italiana si parla di «risorse», «beni», «valori» culturali e ambientali, mentre la terminologia di cui s'avvale il legislatore nelle tre principali leggi di riferimento (L. 29 giugno 1939, n. 1497: «Norme sulla protezione delle bellezze naturali»; L. 1° giugno 1939, n. 1089: «Tutela delle cose di interesse artistico e storico»; L. 1° marzo 1975, n. 44: «Misure intese alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale») è incentrata sulla tutela delle «bellezze naturali», nonché delle «cose di interesse artistico e storico», ovvero, più specificamente, del «patrimonio artistico, storico ed archeologico». Le due

leggi del '39 sopra citate – com'è stato osservato in dottrina[4] – «presentano una profonda affinità d'ispirazione ed un legame non solo cronologico, a dimostrazione del fatto che beni culturali ed ambientali si rivelano all'esame come due facce di una stessa medaglia».

Nell'ordinamento italiano la stessa espressione «bellezze naturali», pur essendo ancora valida in quanto ricorre nel titolo d'una legge tuttora vigente (la già citata L. n. 1497/1939) e a essa si richiamano i provvedimenti normativi regionali, è ormai divenuta obsoleta, dal momento che la connessa attività di tutela risulta informata a nuovi principî. A seguito dei lavori della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del «patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio» (la c.d. «Commissione Franceschini», istituita con legge 26 aprile 1964, n. 310), il criterio della «bellezza naturale e paesistica» è stato abbandonato, in modo da ricomprendere nel nuovo concetto di «bene culturale ambientale» un «contenuto più autentico e moderno, inserendovi, oltre alle tradizionali singolarità naturali, anche *tutto ciò che di un territorio è opportuno conservare e valorizzare in quanto testimonianza concreta di valori di civiltà...*»[5]. L'espressione «bellezze naturali» dev'essere ormai considerata sostituita da quella di «beni culturali ambientali», con cui s'è inteso far riferimento alle «zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo» e alle «zone delimitabili, costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, *presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà*, devono essere conservate al godimento della collettività»[6].

Approfondendo appena l'analisi, secondo la dottrina nella categoria dei «beni culturali ambientali» rientrerebbero due tipologie di beni: quelli di tipo paesaggistico (in parte corrispondenti alla vecchia categoria delle «bellezze naturali») e quelli di tipo urbanistico.

I primi, a loro volta, comprenderebbero: le aree naturali corograficamente definibili per la loro singolarità geologica e da tutelare nei loro caratteri morfologici; le aree ecologiche, come territori in cui siano presenti forme tipiche o singolari di simbiosi floro-faunistiche di particolare pre-

[4] Vedi A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, Jovene, 1982, pp. 217 ss.

[5] Vedi M. CANTUCCI, *Bellezze naturali* (Voce), in «Enciclopedia giuridica», Roma, 1988, p. 2.

[6] Vedi *Relazione della Commissione Franceschini*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1966.

gio naturalistico, meritevoli di protezione non solo in ordine alla loro conservazione ma anche per garantire la conoscenza delle diverse specie biologiche; infine, i paesaggi c.d. artificiali, cioè venutisi a costituire per effetto degli interventi operati dall'uomo nel tempo e configurantisi come forme d'equilibrio tecnico-artistico di particolare interesse, come i paesaggi agrari tipici e le opere d'infrastrutturazione del territorio valutabili come documenti di civiltà.

L'espressione «beni ambientali urbanistici» farebbe invece riferimento a quelle strutture insediative, anche di tipo non urbano, che appaiano fornite di particolare pregio come documento storico, ovvero che, insieme con l'ambiente naturale in cui si trovino inserite, costituiscano un'inscindibile unità rappresentativa.

A chiarimento dell'integrazione che da questo secondo ordine di riflessioni deriva alla determinazione dell'estensione concettuale del termine «ambiente» è opportuno rilevare che, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, le espressioni «bene culturale» e «bene ambientale» sono state introdotte solo in tempi recenti nel linguaggio giuridico, prima dottrinario e poi normativo. L'innovazione terminologica è stata mutuata dalle Convenzioni internazionali che in Europa, a partire dal secondo dopoguerra, hanno fissato principî fondamentali di cooperazione tra gli Stati a difesa dei valori culturali generalmente riconosciuti dai Paesi civili. In questo senso possono citarsi, in particolare, le due Convenzioni concluse a Parigi, il 14 novembre 1970 (relativamente alle misure atte a impedire illeciti trasferimenti dei beni culturali) e il 16 novembre 1972 (in materia di protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale). Dalla coscienza dello stato di degrado dell'ambiente naturale e paesaggistico, così come dello stato d'abbandono del patrimonio artistico e culturale, prese l'avvio in Europa un diffuso movimento di riforma, che condusse al formarsi d'un vero e proprio diritto internazionale pattizio in un campo prima del tutto trascurato[7].

Alla base della costruzione giuridica del concetto di «bene culturale» sta la fondamentale considerazione che l'utilizzazione della cosa, per quanto attiene al suo valore culturale, rimane al di fuori della disponibilità del soggetto cui essa eventualmente appartenga. Invece, relativamente ai

[7] Vedi P.G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, UTET, 1987, pp. 217 ss.

«beni ambientali» definiti nel senso precisato dall'articolata distinzione sopra riportata, le esigenze di tutela, pur convergendo funzionalmente, appaiono diversificate in corrispondenza delle particolari connotazioni proprie delle singole categorie individuabili.

Sul piano culturale, dunque, il concetto di «biosfera» s'è esteso fino a ricomprendere in certo qual modo il patrimonio complessivo dell'intero «genere umano». A questo già si richiamava, per la realizzazione dei suoi compiti istituzionali, il Consiglio Internazionale dei Musei (ICOMOS, 1965) e, pur sempre in questa prospettiva, l'Unione Internazionale per la Protezione della Natura e delle risorse naturali (IUCN), in collaborazione con l'UNESCO, aveva elaborato varie proposte, tra cui una Convenzione per la protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale, adottata nella Conferenza generale dell'UNESCO nel 1972. Sempre nello stesso spirito, poi, è stato creato, in collegamento con la Fondazione per la conservazione del patrimonio mondiale, un Fondo per la protezione dell'ambiente, finalizzato all'assistenza agli Stati nel perseguimento delle loro politiche per la conservazione di siti, specie e opere di particolare interesse scientifico e culturale.

A questo punto della trattazione, pertanto, riconducendo a sintesi le considerazioni fatte al fine di precisare l'estensione concettuale della tutela ambientale (il più possibile intesa nella sua astrattezza e quindi prescindendo dalle caratteristiche specifiche attinenti ai diversi ordinamenti statali), può prendersi atto del ruolo diverso svolto nel tempo, all'interno della vicenda ambientalistica, dall'uomo e dai suoi valori, come punto certo di riferimento, ma – allo stesso tempo – come elemento costitutivo d'un complesso unitario indivisibile: alla dilatazione della coscienza dell'essere ha finito necessariamente col corrispondere una più nitida comprensione – e quindi anche un più consapevole rispetto – per i valori e le opere dell'uomo.

3. La dimensione temporale della questione ambientale: ambiente e «futuro dell'umanità»

La dinamica dei rapporti che vengono a instaurarsi tra «ecosfera» (naturale) e «tecnosfera» (costruita dall'uomo col progredire della ricerca scientifica e il diffondersi delle applicazioni tecnologiche) porta all'inevitabile creazione di tensioni e conflitti, con una vasta incidenza sugli equilibri ambientali complessivi. L'esigenza di protezione

dell'ambiente viene allora a collegarsi con la preoccupazione per gli effetti che l'attività umana può produrre sulla natura, con riferimento non solo all'immediato futuro, ma anche al medio e lungo termine. Riconosciuta l'imprescindibilità dell'ambiente per l'uomo (indipendentemente da qualunque connotazione spazio-temporale), e preso atto dei danni che a esso di continuo provoca la stessa attività umana, finalmente s'avverte che le risorse naturali non sono illimitate, né tanto meno indefinitamente riproducibili.

Da questo radicale mutamento di prospettiva derivano conseguenze molto rilevanti su piani diversi. Quella che si modifica, infatti, non è solo la considerazione, ma la stessa percezione del tempo. A livello sociale e politico, ma anche individuale e privato, si è necessariamente indotti a «prevedere», «progettare» e «pianificare» all'interno d'una dimensione che trascende il breve arco della propria esistenza per proiettarsi a considerare le condizioni di vita fruibili sul pianeta da parte delle future generazioni[8]. Al diritto di godimento e utilizzazione dell'ambiente viene ad affiancarsi il dovere di proteggerlo e conservarlo in modo tale che lo stesso diritto possa essere poi esercitato, nel tempo, dalle generazioni che si succederanno.

È chiaro che una concezione esclusivamente patrimoniale e utilitaristica del «bene» ambiente non può inquadrarsi in questa visione, volta a garantire continuità alla vita sul pianeta proteggendone i complessi e delicati equilibri; il configurarsi, a carico dell'individuo come della collettività, d'un obbligo prioritario di «custodire per trasmettere» impone di rivedere e correggere profondamente le gerarchie di valori – e quindi anche gli stili di vita – cui la nostra società s'è da tempo assuefatta. L'ambiente, risultando essenziale per la vita dell'uomo, dev'essere conservato come patrimonio dell'umanità e costituisce un «bene» anche in senso giuridico, ma non può essere oggetto di situazioni soggettive di tipo appropriativo[9].

La «tutela dell'ambiente» viene allora funzionalmente a correlarsi al concetto di «qualità della vita», all'interno di quel diritto fondamentale dell'uomo che è, appunto, il «diritto alla vita», assunto come valore giuri-

[8] Si veda, in proposito, l'analisi svolta da F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1992, pp. 235 ss.

[9] In questo senso si veda la sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 641 del 1987, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1987, p. 3.797.

dico comune all'intera civiltà occidentale. Il rispetto per la vita umana – come valore assoluto e trascendente – impone che, negli ordinamenti positivi dei singoli Stati, venga riconosciuto e garantito il principio della protezione ambientale, considerato come espressione della consapevolezza della essenzialità dell'ambiente terrestre per l'uomo, ma, insieme, avvertito come necessaria conseguenza della limitatezza ed esauribilità degli elementi di cui l'ambiente stesso si compone.

Così, ad esempio, in Italia l'elaborazione dottrinaria e giurisprudenziale è gradualmente pervenuta all'individuazione d'un collegamento diretto tra «patrimonio ambientale», da una parte, ed «esigenze di vita e di sopravvivenza degli individui come tali», dall'altra.

Sulla base dell'immediata applicabilità dell'art. 32, comma 1°, della Costituzione («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...») – considerato come norma non programmatica, ma precettiva –, il diritto alla salute ha finito con l'acquisire carattere «primario» e «fondamentale» anche nei confronti di altri interessi pubblici e degli stessi poteri della Pubblica Amministrazione, progressivamente liberandosi da ogni legame di tipo patrimoniale per configurarsi, invece, come vero e proprio «diritto soggettivo personale»[10].

Dall'interpretazione sistematica dello stesso art. 32, in connessione con l'art. 2 della Costituzione («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»), la giurisprudenza ha fatto discendere la necessità del collegamento tra salute e ambiente (la c.d. «salubrità ambientale»), configurando la salute non solo come «integrità fisica dell'individuo», ma anche come preservazione, nei luoghi in cui si svolge la vita associata, delle «condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla salute»[11].

[10] Si veda Corte Cass., sent. n. 1.463/1979.

[11] Si veda Corte Cass., sent. S.U. n. 5.172/1979. Un disegno di legge costituzionale, a modifica degli artt. 9, c. 1 («La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), 24, c. 1 («Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi») e 32 («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...»), era stato proposto al fine d'inserire nel testo della Costituzione italiana specifiche disposizioni volte al riconoscimento del «diritto all'ambiente», alla tutela degli «interessi diffusi» e alla salvaguardia della «salu-

In ordine al conseguimento d'una efficace protezione della salute si riconosce l'essenzialità della tutela dell'ambiente in cui la vita dell'uomo concretamente si svolge: il diritto individuale alla salute non può avere un contenuto reale se non è correttamente inteso come «diritto all'ambiente salubre».

Collegandosi a questa evoluzione giurisprudenziale, la dottrina ha a sua volta ulteriormente precisato come il diritto alla salubrità ambientale (e, quindi, più in generale, lo stesso diritto all'ambiente) debba essere considerato non solo nel suo aspetto negativo – e, quindi, come pretesa di non subire danni e menomazioni –, ma anche nella sua valenza positiva – cioè come diritto di godere degli *standard* di qualità di vita espressamente indicati nelle normative di settore.

L'ambiente, pertanto, svincolandosi da qualunque presupposto patrimoniale riferito a singoli soggetti e poggiando sopra un sicuro fondamento normativo, verrebbe a qualificarsi come oggetto d'una tutela costituzionale prioritaria rispetto a qualunque altro interesse pubblico o privato. In un senso più ampio – ma non per questo generico – esso non sarebbe più tanto «un diritto o il fondamento di diritti, quanto piuttosto il modo d'essere e la misura stessa dei diritti»[12].

Il perseguimento della finalità di conservazione dei valori ambientali tende a rafforzare nell'uomo quella che un indirizzo sociologico ha definito «capacità di trascendenza»[13]. Tale concezione appare rilevante anche in campo giuridico, al punto che tra i compiti dello Stato sociale contemporaneo qualche autore ha incluso anche quello d'attivarsi nel senso della «previdenza per l'esistenza»[14].

brità dei luoghi di vita e di lavoro». Pur essendo stato approvato all'unanimità dal Senato, tale disegno di legge non ha potuto essere adottato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere nel 1991. In proposito si veda G. FORTUNATO, *Ambiente: valore costituzionale. Prolegomeni ad un riesame parlamentare del d.d.l. costituzionale. «Modifica degli artt. 9, 24 e 32 della Costituzione», unanimemente approvato dal Senato della Repubblica nella passata legislatura*, in «Tribunali amministrativi regionali», 1992, pp.121 ss.

[12] Si veda G. LOMBARDI, *Prefazione*, in B. INGHIRAMI, L. PARENTI, A. RAFFAELE, M. RAGONA, L. SERROTTI, P. SPINOSA, *Bibliografia giuridica dell'ambiente*, C.N.R., Roma, 1991, p. VIII.

[13] Al riguardo si veda A. PALAZZO, *La rivoluzione eco-centrica*, in «Scheda 2001. Ecologia antropica», 1989, n. 1, p. 34.

[14] Si vedano E. FORSTHOFF, *Der Staat der Industriegesellschaft*, Munchen, 1971, pp. 25 ss.; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania*

Può osservarsi che la preoccupazione per il futuro dell'umanità sulla Terra costituisce una costante all'interno dei vari orientamenti di pensiero sui rapporti dell'uomo con l'ambiente. Com'è stato opportunamente rilevato[15], si registra una profonda divisione tra chi intende tutelare l'ambiente «in quanto ciò assicura una migliore qualità della vita all'uomo, in questa e nelle prossime generazioni» (concezione antropocentrica o umanistica dell'ambiente) e chi, invece, considera l'uomo obbligato al rispetto dell'ambiente in quanto egli stesso componente dell'ecosistema complessivo e quindi «parte dell'universo» (concezione ecocentrica o naturalistica dell'ambiente). L'esigenza di tutela – e quindi di conservazione – dell'ambiente è avvertita comunque come primaria, anche se nel primo caso è considerata in funzione dell'uomo, nel secondo, invece, nell'interesse dell'ecosistema. Nel primo caso si tende soprattutto a garantire nel tempo la convivenza dell'uomo con l'ambiente attraverso la preservazione (o il ripristino) degli equilibri naturali necessari; nel secondo si privilegiano gli interventi a favore dell'ecosistema complessivo, assumendo come valore principale la sua intangibilità e durata.

A questa seconda concezione si ricollegano anche le posizioni estremistiche – e talora manifestamente aberranti – di quanti[16] avvertendo come riduzionistica una considerazione dell'ambiente alla stregua di mera

e in Italia, in «Politica del diritto», 1989, pp. 681 ss.; G. CORDINI, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 23 ss.

[15] Si veda E. CASOLINO, *Le trasformazioni del diritto alla luce del problema ambientale, con particolare riferimento al diritto comunitario*, in Consiglio Nazionale delle Ricerche, Progetto Italia-America Latina, Ricerche giuridiche e politiche, Rendiconti VI, pp. 147 ss.

[16] Come esempio di questi – purtroppo non infrequenti – fanatismi è rammentato da B. COMMONER (in *Far pace col Pianeta*, Milano, Garzanti, 1990, p. 49) il gruppo «Earth First», che avrebbe addirittura auspicato la diffusione dell'AIDS sull'intero pianeta al fine di «ridurre la popolazione umana senza minacciare l'esistenza delle specie animali». Sul punto si veda G. CORDINI, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 18. Ugualmente, sembra ispirarsi a un palese disconoscimento della priorità dei valori dell'uomo in situazioni in cui il suo benessere fisico e socio-economico possa risultare in contrasto con la tutela dell'ambiente l'opposizione d'alcuni scienziati alla deliberata estinzione, nel 1993, degli ultimi esemplari viventi del bacillo del vaiolo, conservati in un laboratorio americano ad Atlanta, in Georgia. Si veda E. CASOLINO, *Le trasformazioni del Diritto alla luce del problema ambientale, con particolare riferimento al Diritto comunitario*, in Consiglio Nazionale delle Ricerche, Progetto Italia-America Latina, Ricerche giuridiche e politiche, Rendiconti VI, p. 157.

risorsa utilitaristica e riconoscendo valore autonomo alla natura, arrivano al punto d'attribuire a essa dei diritti, al limite anche prevalenti rispetto a quelli dell'uomo.

La rilevanza della dimensione temporale nella tutela dell'ambiente – nel senso d'una sua estensione tendenzialmente indefinita e comunque comprensiva delle esigenze delle generazioni future –, diventa poi ancora maggiore quando, dall'assunzione d'una prospettiva di «trascendenza» rispetto all'attuale generazione e al tempo presente, si passa all'attribuzione – più o meno implicita nella produzione normativa più recente – d'una qualche forma di soggettività giuridica alla natura stessa, considerata come bene in sé e non solo come fattore di salubrità per l'uomo.

L'evoluzione più recente della normativa ambientalistica, anche partendo dall'affermazione del «diritto di tutti all'ambiente ecologicamente equilibrato»[17], tende a «transitare verso il riconoscimento di tutele in favore dell'ambiente in quanto tale e indipendentemente dalle utilità che esso può fornire all'uomo»

Nel senso d'un antropocentrismo stemperato dal riconoscimento d'un valore autonomo agli altri esseri viventi che popolano la «biosfera» e – ancor più in generale – alla «ecosfera» come sistema unitario non integralmente costituito da elementi dotati di caratteristiche vitali, sembrano doversi leggere le disposizioni contenute in Carte costituzionali moderne, come quella brasiliana del 1988, in cui, ad esempio, esiste anche un divieto di compiere atti di crudeltà sugli animali in cattività o destinati all'abbattimento.

Relativamente alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, nella Convenzione del Consiglio d'Europa approvata dalla Comunità Europea con decisione 82/71/CEE si afferma che la flora e la fauna costituiscono un «patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico ...», ma, allo stesso tempo, anche un «patrimonio intrinseco... (che) va preservato e trasmesso alle generazioni future».

Non solo la più recente produzione normativa nazionale e comunitaria, ma anche la giurisprudenza più autorevole dimostrano d'orientarsi verso una concezione dell'ambiente inteso come bene unitario, distinto

[17] Si veda l'art. 225, primo enunciato, della Costituzione del Brasile.

dagli altri «beni o interessi collegati ai profili in cui quella entità unitaria può essere scomposta...»[18]. L'ambiente, pertanto, oltre che come bene-oggetto verrebbe a configurarsi come bene-soggetto; alla prima concezione corrisponderebbe nell'uomo la situazione giuridica soggettiva del «diritto all'ambiente», mentre la seconda comporterebbe l'attribuzione d'una qualche forma di soggettività all'ambiente stesso, considerato in qualche modo come titolare autonomo di diritti nei confronti dell'uomo e della sua attività di manipolazione e trasformazione («diritti dell'ambiente»)[19]. Allo stesso modo, relativamente alla questione ambientale, la prospettiva del tempo, assunta nel senso della trascendenza, consente d'inquadrare in modo corretto anche il problema del rapporto tra «uso delle risorse naturali» e «sviluppo sostenibile». A prescindere, infatti, dalla difficoltà di definire quest'ultimo concetto in maniera univoca e chiara, a causa soprattutto dei diversi contesti politici e socioeconomici che possono volta a volta essere assunti a riferimento, può convenirsi sul fatto che lo «sviluppo sostenibile» è determinabile sulla base d'un rapporto – e soprattutto d'una proporzione – tra la disponibilità limitata delle risorse ambientali primarie, da una parte, e il livello d'espansione economica utilmente conseguibile nelle differenti situazioni storicamente individuabili, dall'altra.

È chiaro che, se si modifica il contesto economico, sociale e politico di riferimento, devono necessariamente cambiare anche i parametri di valutazione adottabili nell'analisi dei rapporti tra uomo e ambiente. Nell'era tecnologica in cui viviamo, le diverse attività dell'uomo incidono fortemente sull'ambiente, condizionando lo svolgimento degli stessi processi naturali. Nell'ottica del c.d. «diritto d'impresa» le finalità ambientalistiche si presentano, pertanto, come un limite preciso, fondato sul principio «alterum non ledere» e, di conseguenza, sulla necessità di non compromettere gli assetti naturali in considerazione delle esigenze non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future.

[18] Si veda la sentenza della Corte di Cassazione italiana, a sezioni unite, n. 440 del 25 gennaio 1989, in «Corr. giur.», n. 5, 1989, p. 505.

[19] È chiaro che, rispetto alle formulazioni «diritto all'ambiente» e «diritti dell'ambiente», rimane ben distinta la nozione di «diritto dell'ambiente» in senso oggettivo, inteso quindi come disciplina o materia giuridica, complesso organico di norme dotato d'una sua autonomia sistematica nei confronti delle altre branche del diritto.

Ancora una volta, però, non sembra concretamente possibile determinare la portata del concetto di «sostenibilità» dello sviluppo senza assumere un punto di vista sufficientemente dilatato da ricomprendere, sulla base della conoscenza e della considerazione dei «diritti della natura», una prospettiva estesa alla successione delle generazioni nel tempo. «Diritto d'impresa», «diritto all'ambiente» e «diritti dell'ambiente» vengono allora a configurarsi come aspetti d'una realtà complessa e molteplice, ma sostanzialmente unitaria. Tuttavia, nell'intreccio dei loro rapporti è comunque presente una tendenziale conflittualità, per cui il conseguimento d'un adeguato equilibrio nel loro esercizio comporta lo svolgimento d'attività di prevenzione, previsione e programmazione, pur sempre riferite a periodi di tempo sufficientemente significativi nell'esistenza dell'umanità.

A fianco di questa inevitabile tensione, connessa – come s'è accennato – all'esigenza di realizzazione d'un equilibrio sempre fragile e comunque mai definitivo, occorre poi riconoscere che, di fatto, nelle società post-industriali, la tutela ambientale sta sempre più accentuatamente configurandosi come un interesse fondamentale delle stesse imprese, in specie di quelle di maggiori dimensioni, preoccupate delle conseguenze negative che un'irreversibile compromissione dell'ordine naturale finirebbe con l'avere sull'espansione e l'esistenza stessa dei loro mercati.

La relazione tra ambiente e sviluppo era stata già analizzata in un noto studio promosso da D.H. Meadows, specificamente dedicato ai «limiti dello sviluppo»[20]; successivamente essa è stata oggetto d'analisi nel rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo[21], mentre nell'art. 2 del Trattato di Maastricht, sottoscritto il 7 febbraio 1992[22], la protezione ambientale è stata configurata come limite e, quindi, anche come condizione cui rapportare e secondo la quale valutare la crescita economica. In ordine a uno sviluppo armonioso ed equilibrato dell'Unione Europea, il rispetto dell'ambiente – al pari d'un altro valore

[20] Si veda G. MEADOWS et al., *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972.

[21] Si veda WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future* (Rapporto del Primo Ministro norvegese Brutland), New York, Oxford University Press, 1987.

[22] Si veda F. POCAR, C. SECCHI (a cura di), *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, Giuffré, 1992 (l'Italia ha ratificato il Trattato di Maastricht con legge 3 novembre 1992, n. 454).

costituzionale, quale il principio d'uguaglianza – è stato assunto a «modo d'essere e misura dei diritti».

Sempre con riferimento all'ambito comunitario, infine, il concetto di sviluppo sostenibile può essere meglio precisato risalendo ai principî generali espressi in tema di politica ambientale comunitaria nell'Atto Unico Europeo del 1986, che ha modificato i Trattati comunitari aggiungendovi norme specifiche per la tutela dell'ambiente. In particolare, nel Trattato CEE, sul tema è stato inserito un apposito Titolo, il VII, comprendente gli artt. 130 R, 130S e 130T. Sulla base dell'art. 130R, secondo la dottrina[23] sarebbe possibile ricostruire un significato univoco e preciso per il concetto di «sviluppo sostenibile» cui fa riferimento il Trattato di Maastricht, nel senso che, per configurarsi in questi termini, la crescita economica dovrebbe rispondere al requisito di «contribuire alla protezione della salute umana, garantire un uso accorto e razionale delle risorse e, in generale, non risultare in contrasto col principio fondamentale della tutela dell'ambiente secondo cui il rapporto tra attività economiche e tutela ambientale dev'essere inteso nel senso dell'armonizzazione, dell'equilibrio e della proporzione»[24].

Peraltro, la diffidenza che nei Paesi in via di sviluppo suscita l'imposizione di limiti legali allo svolgimento delle attività produttive con maggiore incidenza sull'ambiente, può ritenersi senz'altro motivata quando l'individuazione di tali limiti non sia inquadrata in un contesto più ampio e articolato, in cui si tenga adeguatamente conto del rapporto tra i costi e i benefici collegati col modello di sviluppo seguito nei Paesi industrializzati e siano preventivamente considerate le alternative d'espansione economica concretamente prospettabili.

[23] Si veda G. CORDINI, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, cit., p. 20.

[24] Si veda M. GASLINI, *Sul concetto di tutela dell'ambiente come principio generale dell'ordinamento comunitario europeo*, in AA.VV., *Direttive comunitarie in tema di ambiente*, Quaderno n. 1 della rivista «Il diritto dell'economia», Modena, Mucchi, 1993, pp. 219 ss.

4. La dimensione spaziale della questione ambientale: ambiente e «villaggio globale»

La questione ambientale, oltre ad avere – secondo quanto sinteticamente esposto nel paragrafo precedente – una rilevanza temporale che coinvolge anche le future generazioni[25], possiede anche una dimensione spaziale che coinvolge l'intero pianeta. Gli effetti trans-frontalieri prodotti dagli inquinamenti e dagli altri fattori di degrado impongono che la tutela ambientale venga estesa oltre i confini dei singoli Stati, mediante il coordinamento delle politiche nazionali e attraverso la costituzione d'organi di governo e di giurisdizione dotati di poteri che oltrepassino i limiti della sovranità statale.

D'altra parte, anche a prescindere dai danni che l'uomo con la sua attività di continuo arreca alla natura e ai suoi equilibri, non può ignorarsi il fatto che l'ambiente in sé costituisce un «sistema» estremamente delicato e complesso, ma assolutamente unitario, i cui elementi, pertanto, non possono essere considerati isolatamente, proprio a motivo delle molteplici interrelazioni che tra essi sussistono e che le varie scienze vanno gradualmente chiarendo. All'unitarietà del sistema ambientale globalmente considerato, pertanto, dovrebbe progressivamente farsi corrispondere un coerente indirizzo politico sovranazionale e, quindi, in ultima istanza, un «governo unitario dell'ambiente».

In ordine al compito d'assicurare un'adeguata tutela dell'ambiente, considerato come patrimonio comune dell'umanità intera, s'è ormai riconosciuta l'inadeguatezza dei singoli ordinamenti statali. Per questo, nel diritto internazionale, di fronte a minacce particolarmente gravi – quali sono, purtroppo, attualmente, quelle collegate con l'impiego dell'energia nucleare o quelle derivanti dalla deforestazione selvaggia, dalla riduzione della biodiversità a causa dell'estinzione di specie animali e vegetali o dalle modificazioni climatiche –, l'esigenza del carattere sovranazionale degli interventi ha fatto sorgere il problema della legittimità d'una c.d. «ingerenza umanitaria» negli ordinamenti sovrani d'altri Stati, nel senso – ovviamente – non della promozione d'interventi militari, bensì dell'applicazione di sanzioni economiche[26].

[25] Si veda F. Lettera, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, cit., pp. 235 ss.

[26] Si veda G. Cordini, *L'apporto determinante del diritto comparato per una gnoseologia giuridica della nozione di «ingerenza ambientale»*, in «Archivio giuridico F. Serafini»,

Com'è chiaro, la protezione ambientale, comportando una «riorganizzazione degli ordinamenti di convivenza e degli apparati istituzionali»[27] impone anche interventi, obblighi e controlli che, tendenzialmente, possono entrare in conflitto con altri diritti fondamentali riconosciuti alla persona umana, quali il diritto alla proprietà, al lavoro, alla libertà d'iniziativa economica e allo sviluppo. In passato le controversie in materia ambientale erano sottoposte a un organo collegiale volta a volta costituito (la c.d. *ad hoc Chamber*), cui veniva assegnato il caso specifico da giudicare; attualmente, sulla base dell'art. 6, par. 1, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia dell'Aja, è stata costituita una Camera permanente (*Standing Special Chamber*), incaricata di trattare questo genere di controversie. È però da notare che il diritto d'accesso alla giustizia della Corte dell'Aja è riservato esclusivamente agli Stati, mentre per un'efficace tutela dell'ambiente è ugualmente importante garantire possibilità di partecipazione diretta anche alle associazioni ambientaliste e ai singoli cittadini dei diversi Paesi.

Partendo dall'affermazione del principio secondo cui ogni persona è titolare – allo stesso tempo – d'un diritto fondamentale all'ambiente, ma anche d'un dovere inderogabile di solidarietà in ordine alla sua conservazione, l'impegno comune di tutti gli Stati del mondo verso un'intensa cooperazione e un effettivo coordinamento dovrebbe esprimersi, a livello collettivo, nell'affermazione della responsabilità giuridica diretta dei singoli Stati verso la Comunità internazionale con riferimento ai danni provocati all'ambiente all'interno dei propri territori e, a livello individuale, nel riconoscimento a tutti i cittadini non solo del diritto all'informazione ambientale, come necessario presupposto della partecipazione alle decisioni riguardanti il territorio, ma anche del diritto d'accesso ai relativi procedimenti giurisdizionali e amministrativi[28].

1992, n. 3., pp. 361 ss.; ID., *La notion d'ingérence en matière d'environnement. L'apport d'une analyse comparative des législations*, in «Revue Internationale de Droit Comparé», 1992, pp. 689 ss.

[27] In questi termini s'esprime A. PREDIERI, in *Paesaggio*, voce della «Enciclopedia del diritto», XXXI, Giuffré, Milano, 1981, pp. 503 ss.

[28] Il progetto di convenzione in cui sono stati definiti i principî indicati nel testo è composto da un preambolo e otto articoli ed è stato discusso nel Convegno internazionale dal titolo «*Towards the World Governing of the Environment*», svoltosi a Venezia nel giugno del 1994.

Sempre nello stesso progetto, discusso prima nell'*International Scientific Seminar* svoltosi a Firenze nel maggio del 1991 e poi nel Convegno internazionale tenuto a Venezia nel giugno del 1994, erano contenute anche le norme organizzatorie per la costituzione dell'Agenzia internazionale per la protezione dell'ambiente – dotata di funzioni di controllo e di gestione nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nonché del Tribunale internazionale dell'ambiente, cui dovrebbero essere affidati compiti di tutela per le ipotesi di rischi di rilevanza sovranazionale.

Le organizzazioni internazionali che si occupano dell'ambiente, tanto a livello globale che in ambiti geografici più ristretti, sono ormai numerose; in questa sede è però possibile accennare solo ad alcune tra le principali. In primo luogo può citarsi il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (U.N.E.P.), quale organismo costituito a seguito delle direttive adottate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, svoltasi a Stoccolma nel 1972. Altre organizzazioni internazionali di carattere «globale» sono: l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (U.N.E.S.C.O.), l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (O.I.L.), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (O.C.S.E.), l'Organizzazione per l'Agricoltura e l'Alimentazione (F.A.O.) e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.). Tra le organizzazioni internazionali con competenze geograficamente più limitate possono ricordarsi: la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (cui partecipano, oltre ai Paesi europei, anche gli Stati Uniti), il Consiglio d'Europa e delle Comunità Europee e l'Organisation de l'Unité Africaine.

L'intensa azione svolta da tutti questi organismi internazionali ha portato alla conclusione di numerosi Trattati e Convenzioni in tema di tutela ambientale, soprattutto con riferimento ai vari tipi d'inquinamento (atmosferico, idrico, acustico) e alla protezione della flora e della fauna selvaggia. In particolare, per la protezione della natura sono stati avviati due importanti programmi di ricerca: il Programma Biologico Internazionale (I.B.P.) e il Programma «Man and Biosphere» (M.A.B.), attinente allo studio delle relazioni tra ambiente e clima. Per la conservazione del suolo, infine, nel 1983 la F.A.O. ha approvato una «Carta mondiale del suolo», in cui sono proposti gli indirizzi generali per una politica mondiale del territorio.

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, svoltasi a Stoccolma nel 1972 con la partecipazione di circa seimila persone (tra cui

le delegazioni di centotredici Stati, i rappresentanti di tutte le organizzazioni intergovernative, personalità invitate a livello individuale e circa millecinquecento giornalisti), oltre a un gran numero d'atti ufficiali (comprendenti centonove raccomandazioni, costituenti nel loro insieme un «piano d'azione», e una lunga risoluzione relativa alle disposizioni istituzionali e finanziarie raccomandate dall'O.N.U.), adottò per acclamazione una «Dichiarazione sull'ambiente» contenente, dopo un preambolo in sette punti, ben ventisei principî; da essi in modo chiaro s'evince che i diritti dell'uomo sono considerati strettamente collegati alle esigenze di protezione dell'ambiente[29], mentre le risorse naturali sono assunte come fondamentale interesse delle presenti e future generazioni, divenendo l'ambiente stesso patrimonio comune dell'umanità.

Dopo la Convenzione dell'U.N.E.S.C.O. del 23 novembre 1972 – concernente la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale – e la Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 – relativa alla conservazione della vita selvaggia e degli ambienti naturali dell'Europa –, un altro testo di grande rilevanza per i principî generali in esso affermati è costituito dalla già citata Carta mondiale della natura, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 ottobre 1982; in essa è evidenziato il valore autonomo e intrinseco della natura, di cui l'uomo è considerato elemento costitutivo.

Evitando d'affrontare qui un'analisi dei numerosi atti internazionali rilevanti sulla materia sarà sufficiente a questo punto limitarsi a considerare brevemente l'importanza delle dichiarazioni conclusive della Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992. Sul presupposto che gli uomini «hanno diritto a una vita sana e produttiva in armonia con la natura» (Principio primo della Dichiarazione finale di Rio), il problema della ricerca d'un adeguato equilibrio tra la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico è stato inquadrato, a livello giuridico, nel senso di riconoscere agli Stati il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse naturali, nel contempo a essi attribuendo il dovere d'assicurare che le attività comunque sottoposte al loro controllo non rechino danno all'ambiente d'altri Stati o di zone poste al di là dei limiti della giurisdizione nazionale (Principio secondo).

[29] Si veda A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, 1989, p. 20.

Inoltre, nella comune responsabilità degli Stati per la conservazione dell'ecosistema terrestre, i Paesi industrializzati, in considerazione dell'incidenza esercitata sull'ambiente dalle risorse tecnologiche e finanziarie di cui dispongono, hanno riconosciuto la particolare responsabilità che su di essi grava in ordine al concordato perseguimento d'uno «sviluppo sostenibile» (Principio settimo).

Complessivamente, nella Conferenza mondiale di Rio sono stati ribaditi alcuni principî di carattere generale proprî del diritto internazionale dell'ambiente – quali il principio «precauzionale», il principio del «chi inquina paga» e quello della «valutazione d'impatto ambientale» – ed è stata espressa l'esigenza d'assumere impegni concreti relativamente non solo all'adozione d'efficaci misure legislative, ma anche alla cooperazione scientifica e, in particolare, alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sulla base d'una adeguata informazione[30].

Per quanto riguarda l'attività svolta dalla Comunità Europea in materia ambientale s'è già accennato al fatto che i Trattati della C.E.C.A. e dell'EURATOM comprendevano esclusivamente norme in tema di sicurezza e di protezione sanitaria. Nel Trattato C.E.E. istitutivo della Comunità economica, firmato a Roma nel 1957, tra i compiti e le finalità della stessa non era prevista anche la tutela dell'ambiente. Al fine di dare un fondamento giuridico agli interventi in questa materia si faceva ricorso all'art. 100 (che disciplina la funzione d'armonizzazione delle legislazioni dei Paesi membri) e all'art. 235 (che consente lo svolgimento d'azioni comunitarie in ambiti che non rientrano strettamente nella competenza della Comunità).

Fino al 1972 – anno in cui si svolse, a Parigi, il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi comunitari – solo sporadicamente erano state adottate misure almeno in parte attinenti alla protezione ambientale. Dal 1972 in poi, invece, sulla materia sono state adottate numerosissime direttive riguardanti i problemi delle acque, dell'aria, del rumore, dei ri-

[30] Sulla Conferenza mondiale di Rio si veda G.C. GARAGUSO, S. MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, Angeli, 1993; S. MARCHISIO, *Gli Atti di Rio nel diritto internazionale*, in GRUPO DE TRABAJO DE JURISPRUDENCIA, C.E.I.S.A.L. - CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA (a cura di), *Forum Global '92. Medio Ambiente y Derecho de los Pueblos Latinoamericanos*, C.N.R., 1993, pp. 177-225; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in «Rivista giuridica dell'ambiente» 1993, pp. 577 ss.

fiuti, delle sostanze chimiche, dei residui radioattivi e della sicurezza nucleare, ma anche della natura e degli ambienti di lavoro[31]. Una menzione particolare meritano, poi, per la loro grande rilevanza giuridica e la loro carica profondamente innovativa, la direttiva 85/337, in data 3 luglio 1985, riguardante la valutazione d'impatto ambientale, e la direttiva 90/313, in data 7 giugno 1990, attinente alla libertà d'accesso all'informazione in materia ambientale

In occasione del Vertice di Parigi la Commissione della Comunità fu invitata a predisporre un Programma d'azione in materia ambientale, in ordine al perseguimento d'una tutela complessivamente intesa come premessa e condizione per un'espansione economica e uno sviluppo che potessero essere considerati in termini d'effettivo progresso. Il primo Programma d'azione della Comunità in materia ambientale venne pertanto approvato dal Consiglio nel 1973; in esso già si poneva in evidenza la necessità di «prevenire» il degrado ambientale. Col secondo Programma fu proposto l'inserimento della «valutazione d'impatto ambientale» in tutti i processi di programmazione e decisione riguardanti le politiche comunitarie. Il terzo Programma richiamò l'attenzione sulla necessità d'adeguare gli interventi sulla base degli sviluppi della ricerca scientifica e tecnologia. Il quarto Programma intese orientare l'azione di prevenzione e salvaguardia ambientale fondandole su un'approfondita conoscenza e un efficace controllo dei diversi fattori di degrado. Infine, il quinto Programma – approvato nel marzo del 1993, dopo che l'Atto Unico Europeo del 1987 e il Trattato di Maastricht del febbraio 1992 avevano definitivamente riconosciuto la competenza della Comunità in materia ambientale – ha posto l'obiettivo generale d'individuare una «nuova politica comune per l'ambiente», delineando una «strategia comunitaria globale»[32].

[31] Dopo circa un ventennio s'era calcolato che fossero più di centocinquanta le direttive comunitarie in materia ambientale; si veda E. CASOLINO, *Le trasformazioni del Diritto alla luce del problema ambientale, con particolare riferimento al Diritto comunitario*, cit., p. 158.

[32] Il primo Programma d'Azione per la tutela dell'ambiente si trova in G.U.C.E. (Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea), n. C 112, del 20 dicembre 1973; il secondo in G.U.C.E., n. C 139, del 13 giugno 1977; il terzo in G.U.C.E., n. C 46, del 17 febbraio 1983; il quarto in G.U.C.E., n. C 70, del 18 marzo 1987 (in quest'ultimo, a p. 3, si sostiene l'esigenza «di delineare i modi di accesso più agevoli, da parte del pubblico, alle informazioni in possesso dell'autorità ambientale»); il quinto Programma è in G.U.C.E., n. C 138, del 17 maggio 1993. Si ricorda che i Programmi di Azione hanno durata quinquennale.

Con l'Atto Unico Europeo, ratificato nel 1987, e il Trattato di Maastricht, sottoscritto il 7 febbraio 1992, non solo è stata riconosciuta in modo esplicito la competenza comunitaria nel settore ambientale, ma – soprattutto – a fondamento stesso dell'Unione Europea è stato posto il principio della «sostenibilità», per l'ambiente, dello sviluppo e dell'espansione economica, in piena sintonia con le conclusioni espresse nelle solenni dichiarazioni finali della Conferenza mondiale di Rio.

5. La dimensione gnoseologica e individuale della questione ambientale: ambiente e diritto all'informazione ambientale

5.1. *L'informazione ambientale e il ruolo delle tecniche informatiche*

L'esigenza d'informazioni sull'ambiente è avvertita in maniera crescente da un numero sempre più alto non solo di pubbliche autorità e d'organismi istituzionali (a livello internazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale), ma anche di soggetti individuali e collettivi, fino alla dimensione dell'intera opinione pubblica, la cui sensibilizzazione e responsabilizzazione attualmente si pongono come elementi imprescindibili per un'estesa ed efficace tutela ambientale.

Se, da una parte, la comunità sociale s'attende da scienziati e ricercatori una più approfondita conoscenza dei fenomeni ambientali e lo sviluppo di tecnologie atte a consentirne il controllo, sono poi gli operatori tecnici ed economici a misurarsi concretamente con l'applicazione delle nuove metodologie e a verificarne i risultati nello svolgimento dei processi produttivi ed economici. Così pure, mentre ai politici e agli amministratori pubblici spetta di legiferare in merito alla pianificazione e gestione dell'assetto territoriale, compete poi agli operatori giuridici – e, tra questi, in particolare ai giudici – d'affrontare e risolvere i molteplici e complessi problemi derivanti dall'applicazione di leggi sovente scoordinate ed ambigue.

La questione ambientale, per la sua gravità ed estensione, richiede un coinvolgimento generale di politici e amministratori, ma anche – e soprattutto – una diversa sensibilità e consapevolezza dei privati cittadini, in cui si dovrebbero gradatamente indurre radicali modificazioni degli atteggiamenti e delle consuetudini di vita.

Una tutela ambientale efficace dev'essere però non solo pervasiva, ma anche il più possibile articolata e preventiva: il ruolo dell'informazione –

e, quindi, degli strumenti e delle tecniche informatiche che a essa si ricollegano – diviene quindi centrale, nella funzione di supporto alle strategie e alle decisioni dei politici, da una parte, nell'orientare l'opinione pubblica e fornire gli obiettivi della ricerca, dall'altra.

Con riferimento all'ambiente, le tecnologie dell'informazione trovano utile impiego in ordine al conseguimento d'una molteplicità di funzioni diverse, che vanno dall'analisi e controllo dei fenomeni ambientali alla progettazione e sviluppo di processi produttivi sempre meno aggressivi e inquinanti. Dal punto di vista tecnico-ambientale, i principali settori applicativi attengono al monitoraggio ambientale (rilevamento, raccolta, archiviazione ed elaborazione di dati relativi all'inquinamento atmosferico, idrico, acustico, alle condizioni climatiche, al livello di radioattività, all'evoluzione dei parametri ambientali, ecc.), allo sviluppo di modelli numerici dei fenomeni naturali, alla realizzazione di sistemi informativi territoriali, alla costruzione di banche di dati di vario livello (internazionale, nazionale, regionale, locale) e contenuto (dalle informazioni sui dati ambientali a quelle sui centri di documentazione e di ricerca, sulle nuove competenze e tecnologie disponibili, sulla legislazione, giurisprudenza e dottrina pertinenti).

Senza entrare in un'analisi puntuale ci si limita qui a osservare che, in ordine all'esigenza di rendere disponibili le informazioni a un'utenza molto diversificata per cultura, preparazione, funzioni e responsabilità, ma comunque solitamente sprovvista di specifiche competenze informatiche, soprattutto nel campo ambientale grande rilevanza assumono tutte quelle più recenti tecnologie che – basandosi sull'impiego di linguaggi naturali (o seminaturali), strumenti grafici, tecniche ipertestuali e ipermediali – risultano più o meno direttamente orientate verso la realizzazione d'interfacce uomo-macchina semplici e «amichevoli».

5.2. *Il diritto all'informazione ambientale, con particolare riferimento all'Unione Europea*

Il problema di fondo del diritto ambientale, ai vari livelli (sia locale che nazionale e internazionale), è sicuramente costituito dalla sua effettività. Com'è stato da più parti rilevato, le norme in materia sono addirittura sovrabbondanti; non sono le leggi che mancano, quello che difetta è la loro concreta applicazione. Già alcuni anni fa si calcolava che esiste «una massa stupefacente di testi che mirano alla protezione della biosfera. Co-

sì, più di trecento Trattati multilaterali e circa novecento Trattati bilaterali enunciano delle regole di conservazione. E si devono aggiungere più di duecento testi emanati dalle organizzazioni intergovernative, ivi comprese le Comunità Europee, anche se una parte di questi testi non sono obbligatori. In parallelo si può ricordare che tutti gli Stati del mondo hanno oggi una legislazione più o meno sviluppata in questa materia e che è stato stimato che il numero totale di questi strumenti legislativi si aggira intorno ai trentamila»[33].

Pur essendo stati configurati numerosi strumenti giuridici di pressione nell'ambito di vari organismi sovranazionali, l'effettività delle norme in materia ambientale dipende essenzialmente dall'efficienza degli organi legislativi e amministrativi dei singoli Stati, al cui interno deve darsi applicazione alle norme volta a volta considerate. Appare pertanto evidente come, in ordine all'effettività della legislazione ambientale, sia necessario far corrispondere, all'attività e responsabilità degli organi statali, la possibilità di un'azione diretta da parte dei singoli cittadini e, quindi, alla sua base, d'un diritto pieno d'informazione, nonché di partecipazione alle scelte e decisioni amministrative in cui siano coinvolti rilevanti interessi ambientali. Strettamente collegato col diritto dei cittadini all'informazione sull'ambiente è poi il potere d'azione, come possibilità d'intervento diretto presso gli organi giudiziari a tutela dell'ambiente. Alcune Costituzioni moderne – come quella brasiliana, promulgata il 5 ottobre del 1988 – contengono disposizioni molto avanzate in questo campo, riconoscendo la possibilità, per la tutela ambientale, d'una concorrenza tra l'azione pubblica e quella dei privati cittadini.

Prendendo particolarmente in considerazione l'Unione Europea, occorre riconoscere che ormai da molti anni essa svolge un ruolo propulsivo nello sviluppo della normativa ambientale. Inizialmente, come s'è accennato, la politica ambientale non rientrava tra i settori d'intervento previsti nei Trattati istitutivi; via via che la problematica andava prendendo campo, la Comunità finì con l'assumere a fondamento giuridico della propria azione l'art. 235 sui c.d. «poteri impliciti»[34]. È stato, però,

[33] Si veda A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, 1989.

[34] L'art. 235 recita «quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del Mercato Comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il

con l'emanazione dell'Atto Unico Europeo del 1987 e, soprattutto, col Trattato di Maastricht del 1992 che l'ambiente s'è inserito stabilmente tra gli obiettivi fondamentali della Comunità, collocandosi tra le finalità generali dell'art. 2 dei Trattati istitutivi. Inoltre, dall'art. 3, lettera *k*, del Trattato di Maastricht l'iniziativa in questo settore è stata elevata a vera e propria «politica ambientale», cui è riconosciuto un valore fondamentale: con essa tutte le altre politiche comunitarie devono ora essere integrate e coordinate.

In tale contesto la possibilità d'acquisire informazioni qualitativamente e quantitativamente valide è divenuta necessariamente tra le principali priorità dell'attività comunitaria. Anche l'analisi proposta dal quinto Programma d'azione parte dalla considerazione che solo garantendo queste premesse potrà attuarsi una reale tutela dell'ambiente.

La rilevanza della materia, però, era già stata evidenziata nella redazione della Carta europea dell'ambiente, sottoscritta l'8 dicembre 1989 dai Ministri dell'ambiente e della sanità degli Stati appartenenti all'Organizzazione Mondiale della Sanità[35]. In essa si afferma, infatti, che «ciascun individuo ha diritto a una informazione e a una consultazione sullo stato dell'ambiente, sui programmi, sulle decisioni e sulle attività in grado d'influenzare sia l'ambiente che la salute»; che « ...andranno migliorati i sistemi informativi per permettere il monitoraggio dell'efficacia delle misure adottate, l'analisi delle tendenze, la valutazione delle priorità e il processo decisionale»; che « ...i mezzi d'informazione giocano un ruolo chiave nel promuovere una coscienza costruttiva e un atteggiamento positivo nei confronti della protezione della salute e dell'ambiente. [Gli Organi pubblici] hanno diritto a una informazione adeguata e accurata e dovranno essere incoraggiati a comunicare tali informazioni al pubblico in maniera efficace». Infine, si esplicita che «...le organizzazioni non governative hanno un ruolo importante nella diffusione delle informazioni tra i cittadini e nel promuovere una coscienza

Parlamento Europeo, prende le disposizioni del caso.» Comunque, la stessa Corte di Giustizia aveva posto l'ambiente tra le finalità della C.E.E. fin dalla sentenza «Associations de defense des bruleurs d'ules usagées», del 7 febbraio 1985 (causa n. 240 del 1983).

[35] Vedi A.L. DE CESARIS, *La Carta Europea dell'Ambiente*, in «Riv. giur. amb.», 1991, 1, pp.171 ss.

pubblica e una risposta adeguata nei confronti delle esigenze e delle problematiche ambientali».

L'esperienza ha dimostrato che le difficoltà maggiori emergono a causa della disparità dei metodi e dei criteri adottati per la raccolta dei dati da parte dei vari organismi presenti sul territorio. Altri problemi emergono, poi, per la carenza di dati, di statistiche e d'indicatori di base che, quando pure esistano, di rado risultano direttamente fruibili da parte del cittadino o della stessa Amministrazione.

Gli obiettivi comunitari sono certamente ambiziosi, ritenendosi « ... indispensabile che i cittadini possano sia partecipare alla fissazione delle condizioni per la concessione delle licenze d'esercizio e per il controllo integrato dell'inquinamento, sia formarsi un giudizio sull'attività reale delle aziende pubbliche e private attraverso l'accesso alla documentazione relativa alle emissioni, agli scarichi e ai rifiuti, nonché ai controlli ambientali»[36]. A questo fine la Comunità ha proposto la creazione di «Centri di informazione rurale» e «Centri di iniziativa urbana», idonei a favorire il coinvolgimento del pubblico.

Alla base di tutto si pone comunque l'esigenza di un'organizzazione efficace e d'una reale disponibilità di dati quantitativamente sufficienti e qualitativamente validi. A tal fine l'Unione Europea prevede di:

a) migliorare la trasparenza e la comparabilità dei dati di base relativi all'ambiente;

b) incentivare la raccolta, l'analisi e l'elaborazione delle informazioni;

c) realizzare un sistema di rilevazione statistica a livello europeo, in grado di fornire dati direttamente comparabili con quelli comunemente utilizzati nel settore economico-sociale.

Sotto l'aspetto istituzionale e organizzativo l'Unione Europea ha trovato il suo punto di riferimento nell'Agenzia Europea per l'ambiente, istituita con Regolamento C.E.E. n. 1210 del 1990. Le sue finalità generali sono due: l'informazione ambientale e la promozione della ricerca nel settore. Per quanto riguarda la prima, l'Agenzia dovrà fornire dati qualitativamente validi e strutturati in modo da risultare comparabili tra tutti gli Stati membri; inoltre, essa dovrà offrire gli strumenti per la diffusione delle informazioni e presentare ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente.

[36] Cfr. il quinto Programma d'azione, cit., pp. 72 ss.

Il Regolamento n. 1.210 prevede anche la costituzione d'una rete europea d'informazione e osservazione ambientale, con cui l'Agenzia Europea dovrà cooperare assumendosi un ruolo d'integrazione e coordinamento generale. Durante la fase d'elaborazione del citato Regolamento, il Parlamento Europeo s'era dichiarato favorevole alla costituzione di un'Agenzia ambientale con competenze in materia di controlli ambientali, fissazione degli *standard* per la valutazione d'impatto ambientale, determinazione dei marchi di qualità ambientale dei prodotti e autocertificazione della qualità ambientale degli impianti. Più limitatamente, l'indicazione che all'interno della Commissione Europea ha finito poi col prevalere ha qualificato l'Agenzia come strumento specifico per l'informazione ambientale[37].

I ritardi nell'avvio dell'Agenzia Europea hanno rallentato la costituzione dell'analoga struttura italiana, cioè dell'Agenzia Nazionale per l'Ambiente (A.N.P.A.), costituita solo col D.L. n. 496 del 1993, convertito in legge con atto n. 61 del 21 gennaio 1994.

È da notare che la stessa A.N.P.A. si sta articolando su base regionale. La Regione Toscana, ad esempio, ha istituito la propria Agenzia con Legge del 18 aprile 1995, n. 66. Tra l'altro, nell'articolo 27 si specifica che l'Agenzia Regionale gestisce gli archivi, i flussi, le procedure informatizzate, i sistemi e le reti che formano il Sistema Informativo Regionale Ambientale (S.I.R.A.) che, a sua volta, è un'articolazione del Sistema Informativo Nazionale (S.I.N.A.). Quindi il S.I.R.A., a livello nazionale, s'integra col sistema di rilevazione, le basi di dati e gli archivi del S.I.N.A., mentre, a livello locale, collabora e si coordina coi sistemi informativi di Province, Comuni e Unità Sanitarie Locali.

Dal punto di vista giuridico le strutture proposte in relazione agli obiettivi prefissati e le stesse formule organizzative che tanta importanza attribuiscono ai problemi dell'informazione ambientale sono state disci-

[37] Come fa notare M.P. CHITI, *op. cit.*, p. 191, la situazione che s'è venuta a determinare è un classico esempio di compromesso comunitario. A due anni dall'istituzione era prevista una possibile revisione ed estensione delle competenze, rimasta poi inattuata a causa dei gravi ritardi generali che hanno coinvolto tutte le nuove istituzioni comunitarie. Sembra importante rilevare che, tra l'altro, lo stesso progetto dell'Agenzia Europea per l'Ambiente è stato sviluppato successivamente all'esperienza positiva del programma CORINNE (*Coordination-Information-Environment*), avviato con la decisione n. 338 del 1985 e successivamente modificato con atto n. 150 del 1990.

plinate dalla Direttiva C.E.E. n. 313 del 7 giugno 1990, relativa alla libertà d'accesso alle informazioni ambientali.

L'art. 2 specifica che per «informazioni ambientali» devono intendersi tutte quelle « ...disponibili in forma scritta, visiva, sonora o contenute in basi di dati, in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive come il rumore) o misure che incidono o possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi comprese le misure amministrative e i programmi di gestione ambientali». Il concetto d'ambiente assunto a fondamento è perciò ampio e unitario, in linea anche con la dottrina italiana più avanzata e con le precedenti normative C.E.E., come quelle relative alla «valutazione d'impatto ambientale[38].

La Direttiva n. 313 del 1990[39], nell'art. 7, lascia agli Stati membri la definizione delle misure attuative opportune al fine di rendere effettivamente accessibili, agli organi amministrativi come agli stessi cittadini, le informazioni ambientali, indicando nel contempo la necessità per gli Stati membri di predisporre delle relazioni periodiche sullo stato dell'ambiente.

L'aspetto più rilevante di questa normativa è però quello che si ricava dall'analisi dell'art. 3 della Direttiva citata. In essa, infatti, il legislatore comunitario – dopo aver precisato nei «considerando» contenuti in premessa che l'atto tende ad assicurare il libero accesso alle informazioni ambientali disponibili in forma scritta, visiva, sonora o contenute in basi di dati, ed aver chiarito all'art. 1 che scopo precipuo della disciplina emanata è appunto quello di garantire la libertà d'accesso all'informazione – afferma che gli Stati membri provvedono a che le autorità pubbliche siano tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente nei confronti di «qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza dimostrare il proprio interesse».

Il fatto che la norma comunitaria non preveda alcun obbligo di dimostrare un proprio personale interesse all'informazione rende particolar-

[38] Per le normative comunitarie relative alla valutazione d'impatto ambientale si veda G. CORDINI, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, cit., pp. 98-103.

[39] Cfr. in G.U.C.E. la L. n. 138 del 27 giugno 1990.

mente rilevante la Direttiva in questione, emanata allo scopo d'assicurare il libero accesso alle informazioni ambientali e la loro diffusione. In base a quanto disposto nel citato art. 3, infatti, ogni persona fisica e giuridica nella Comunità è titolare del diritto d'accedere alle informazioni relative all'ambiente senza dover dimostrare uno specifico interesse, a un costo ragionevole e su richiesta; in questo contesto, però, deve ritenersi anche che, da parte dei singoli Stati membri, si configuri un vero e proprio obbligo di promuovere l'informazione dei cittadini sull'ambiente in modo da rendere possibile la loro effettiva partecipazione ai relativi processi decisionali.

Nell'ordinamento italiano, come primo strumento d'attuazione della Direttiva n. 313/90 si è posta la Legge 8 luglio 1986, n. 349, in cui – all'art. 14, comma 3 – si riconosce che: «Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio, il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata». La formulazione di questa norma ha dato luogo a numerose discussioni interpretative, soprattutto con riferimento alla natura giuridica del diritto d'accesso alle informazioni ambientali e alla necessità della sussistenza d'uno specifico interesse in capo al richiedente.

In tema di diritti dei cittadini a ottenere informazioni da parte della Pubblica Amministrazione altri essenziali riferimenti sono poi costituiti dall'art. 7, terzo comma, della Legge 8 giugno 1990, n. 142 («Ordinamento delle Autonomie Locali») e dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 («Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

Nella prima delle due leggi citate, mentre si ribadisce che in mancanza d'una specifica indicazione contraria «tutti gli atti dell'Amministrazione comunale e provinciale sono pubblici», al Sindaco o al Presidente della Provincia si consente poi, a determinate condizioni, di rendere riservato un atto la cui diffusione «possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese». La Legge n. 241 contiene invece un'organica disciplina della materia, in alcuni punti non adeguatamente coordinata con la precedente normativa: assumendo un concetto di documento amministrativo di notevole ampiezza, in linea di principio sottoposto al regime della pubblicità, si riconosce all'Amministrazione la

possibilità di negare l'accesso a un documento al fine di tutelare «la riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese» (art. 24, secondo comma).

Molto di recente, infine, in forza di successive proroghe e con grande ritardo rispetto ai termini stabiliti, il Governo italiano ha provveduto a dare completa attuazione alla Direttiva comunitaria emanando il D.Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 in cui, all'art. 5, esplicitamente si stabilisce che «Le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse». Partendo da una definizione assai ampia di «informazioni relative all'ambiente» (art. 2, lettera *a*), il nostro legislatore ha tuttavia previsto tutta una serie di «casi di esclusione» (art. 4) sostanzialmente non dissimili da quelli desumibili dalla normativa previgente.

Com'è stato osservato in dottrina e recepito dalla giurisprudenza, anche prima dell'entrata in vigore del citato Decreto, essendo trascorso da tempo il termine per l'attuazione fissato dalla Direttiva comunitaria, in forza dell'efficacia diretta di questa doveva considerarsi già realizzato il coordinamento tra il regime speciale dell'informazione ambientale e quello generale per l'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione; l'emanazione del Decreto 24 febbraio 1997, n. 39 è intervenuta comunque a risolvere ogni dubbio interpretativo riguardo al diritto dei cittadini all'informazione ambientale.