



Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

Ia Sessione di stages 2005

ILDA HASANBELLIU

VERSO UN DIRITTO UMANITARIO DELL'AMBIENTE

ANALISI DELL'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA AMBIENTALE IN
ATTUAZIONE DEI PRINCIPI DELLA DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI
DIRITTI DELL'UOMO

Servizio Affari giuridici - Settore Normative Comunitarie e Internazionali

Tutor Roberto Caponigro

PREFAZIONE

ABSTRACT

1 - PER UN DIRITTO UMANITARIO DELL'AMBIENTE

1.1 Le Fonti

1.2 Terza generazione di diritti o necessità di mera implementazione dell'esistente?

1.3 Il ruolo delle Corti internazionali e gli effetti ambientali dei conflitti armati

2 - ALCUNE TENDENZE NELLO SVILUPPO DEI DIRITTI AMBIENTALI

2.1 Diritti umani e ambiente negli atti internazionali

2.2 Costituzioni nazionali

2.3 Verso una giustizia ambientale

3 – LA GIURISPRUDENZA

3.1 Il diritto all'ambiente nella giurisprudenza europea.

3.2 Il caso Lopez contro Spagna

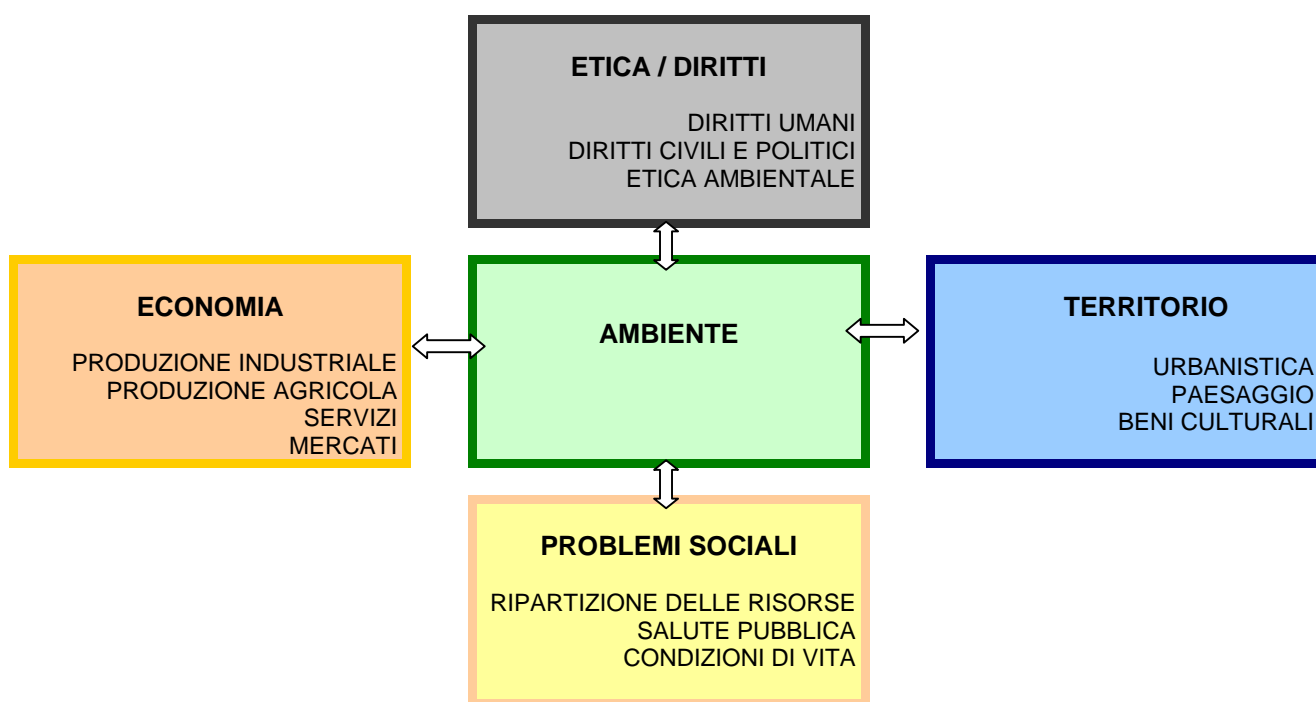
3.3 Giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e della Corte di Cassazione italiana

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA, DOCUMENTAZIONE MULTIMEDIALE:

PREFAZIONE

Con questa tesina, il Settore Normative Comunitarie e Internazionali ha proseguito nello studio della normativa su tematiche speciali, diverse tra loro ma aventi come caratteristica comune quella di collegare il campo “ambiente” con altri campi della vita strettamente correlati con esso. Si consideri lo schema:



Molti atti fondamentali hanno sancito la necessità, l'utilità e la fattibilità dell'integrazione delle politiche ambientali con le altre politiche economiche e sociali. A livello europeo il riferimento è costituito dall'art. 6 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea (Roma, 1957 e Amsterdam, 1997) e dagli art.li 130Re 130T dell'Atto Unico Europeo del 1987, divenuto poi art. 174 del nuovo TCE (Nizza, 2001).

Con due precedenti tesine, e' stata esaminata la normativa di collegamento tra ambiente ed economia (*Marcello Costabile, Programmazione e strumenti economici per lo sviluppo sostenibile: analisi della normativa internazionale, comunitaria e nazionale*) e tra ambiente ed

urbanistica (Manuela Alessi, *La pianificazione sostenibile del territorio nella normativa internazionale, comunitaria e nazionale*).

Ora con il lavoro di Ilda Hasanbelliu si tenta di esplorare il tema dell'etica ecologica, iniziando dai rapporti tra la normativa ambientale ed i diritti fondamentali dell'uomo (¹). Il compito è senza dubbio difficile poiché risulta immediatamente una frattura tra il senso comune (che considera istintivamente l'ambiente come un diritto fondamentale delle popolazioni) e la sostanza degli atti (dove risulta che i documenti che affermano i principi della corretta gestione ambientale spesso non hanno forza giuridica, in quanto gran parte di essi non hanno le caratteristiche di norme *self-executing* e quindi vincolanti per i soggetti attuatori, se non mediati da atti applicativi successivi, i quali peraltro introducono il diritto all'ambiente all'interno di atti per la protezione della salute, del paesaggio o della proprietà in via surrogatoria). (²)

E' noto che i caratteri della politica ambientale sono in forte evoluzione. Ad una prima fase della normativa di carattere *quantitativo* (durata oltre trenta anni, convenzionalmente a partire dalla Conferenza ONU sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972) si e' affermata la necessità di una fase *qualitativa* (orientata cioè non solo agli interventi di urgenza strettamente ambientale, ma caratterizzata strategicamente da una integrazione delle politiche, con obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità). Si rileva che su questo piano si realizza di fatto una interessantissima convergenza tra criteri pratici e principi teorici.

Tra gli elementi di distinzione rispetto al passato si distingue, per esempio, l'attenzione ai diritti dei cittadini all'informazione ed alla partecipazione. Come questa, molte pratiche della nuova politica ambientale

¹ Per una trattazione generale dell'etica ambientale vedasi: Luca Marini, Corrado M. Daclon, *Per un rinnovato sapere delle scienze ambientali – Scienza ed etica per l'ambiente nel terzo millennio*, Franco Angeli, Milano, 2005.

² Vedasi, per esempio: Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cap. 38, L'adattamento del diritto statale al diritto internazionale, Editoriale scientifica, Napoli, 2002.

sono improntate a criteri che sono senza dubbio riconducibili, ancorché in forma non esplicita, ai principi dei diritti umani.

Questo lavoro, pur avendo presente la oggettiva difficoltà di trovare una precisa corrispondenza tra principi teorici ed atti vigenti, ha voluto comunque esplorare il campo dei rapporti tra ambiente e diritti dell'uomo per disegnare oggettivamente la cornice di riferimento entro il quale si stanno sviluppando le strategie della politica ambientale.

Roberto Caponigro

"A ben vedere, il contesto sociale dei diritti umani è stranamente in contraddizione con la realtà della vita umana. Noi non siamo minacciati soltanto da forze distruttive per l'individuo e per la società, ma anche da forze distruttive per l'ambiente. Infatti, la società moderna sembra più minacciata dallo sviluppo insostenibile che dagli attacchi diretti alla libertà individuale. Evidentemente, i diritti umani e l'ambiente sono strettamente concatenati." (Klaus Bosselmann)

ABSTRACT

Il diritto dell'uomo all'ambiente è enunciato in molti atti internazionali, dalla Dichiarazione universale del 1948 alla Dichiarazione di Rio del 1992. In conseguenza di essi, si è posta la questione se sussistono la necessità e la utilità di un diritto all'ambiente, distinto dai diritti civili e politici di prima generazione e dai diritti economici e sociali di seconda.

Il percorso per giungere a una giustizia ambientale a livello globale è senza dubbio lungo; esso parte dalla certezza acquisita sulla connessione tra protezione dell'ambiente e rispetto dei diritti umani, ma deve giungere ancora ad una formulazione giuridicamente precisa ed applicabile del diritto.

Nel frattempo, ai livelli nazionali, il diritto all'ambiente è incluso nelle costituzioni di circa 60 Paesi, di differenti tradizioni giuridiche. Ne consegue una diversità delle normative e delle pratiche, in termini di soggetti responsabili, soggetti danneggiati, campo di interesse, strumenti di applicazione, ecc.

Si esamina in particolare la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza conseguente della Corte di Giustizia. In tale contesto spicca il caso Lopez contro lo Stato spagnolo, che ha affrontato l'ipotesi di correlazione tra danni alla persona e alterazione dell'ambiente, concludendosi con la condanna dello Stato.

Si evidenzia in conclusione che la salvaguardia degli equilibri ambientali oggi è diventato un obiettivo prioritario di politica sociale, attraverso la difesa della qualità della vita e del benessere generale, che le Costituzioni democratiche contemporanee affidano alle autorità pubbliche. D'altra parte si è affermata la necessità di integrare la tutela ambientale nell'ambito delle dinamiche degli odierni sistemi economici e produttivi: l'ambiente non è solo un limite, ma è un valore che, per la sua stretta attinenza al benessere della persona, richiede una progettazione della produzione e dello sviluppo economico.

1 - PER UN DIRITTO UMANITARIO DELL'AMBIENTE

Uno degli argomenti maggiormente controversi e dibattuti negli ultimi anni nella dottrina di settore ha riguardato e riguarda la possibilità di usare lo strumento del diritto umano fondamentale per la salvaguardia degli ecosistemi naturali. Nel dar vita a una attività normativa “alluvionale” e disarticolata il legislatore ambientale, come un pugile ferito che colpisce alla cieca, ha spesso reagito alle urgenze del momento emanando una pletora di provvedimenti *ad hoc* che nel tempo hanno dato vita a uno strumentario normativo scoordinato e di una mole senza precedenti.

1.1 Le Fonti

Il primo documento di carattere internazionale a occuparsi del diritto dell'uomo all'ambiente è stato elaborato durante la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente del 1972, dove l'art. 1 dell'omonima dichiarazione recitava:

L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà , all'eguaglianza e ad adeguate condizioni di vita in un ambiente di una qualità che permetta un'esistenza in condizioni di dignità e benessere.

Anche se venti anni più tardi a Rio la Dichiarazione conseguente non conteneva più riferimenti di principio ad alcun diritti dell'uomo all'ambiente, i continui richiami in tal senso contenuti in numerosi trattati multilaterali portarono ugualmente l'Onu alla redazione del ***Ksentini Report***.

La ***Carta della Natura*** del 1982, anticipando al principio 23 quello che nel principio 10 della ***Dichiarazione di Rio*** del 1992 l'art. 130 R del ***Trattato di Maastricht*** sarà il riferimento cardine ai diritti procedurali, ha disposto al principio 23:

Tutte le persone devono avere l'opportunità di partecipare, individualmente o collettivamente, alla formulazione di decisioni suscettibili di avere ripercussioni sul loro ambiente, e devono avere accesso a mezzi di riparazione quando lo stesso sia stato degradato o abbia sofferto danni.

La **Carta africana sui diritti umani e dei popoli** del 1981 dispone che “*tutti i popoli dovrebbero avere il diritto ad uno stato dell’ambiente soddisfacente al proprio sviluppo*”; il **Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani**, adottato a San Salvador nel 1988, all’art. 11 similamente sentenzia che “Ognuno dovrebbe godere del diritto di vivere in un’ambiente salubre e di avere accesso ai servizi pubblici di base; è necessario che gli Stati parte del protocollo promuovono la protezione, la conservazione ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente”, così come la stessa **Convenzione sui diritti dei fanciullo** del 1989 richiama il bisogno a che l’educazione del bambino sia rivolta a uno sviluppo del rispetto per l’ambiente naturale.

Per ciò che riguarda i documenti Onu che hanno posto la base per lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, e cioè la **Dichiarazione universale del 1948**, il **Patto sui diritti civili e politici** e il **Patto sui diritti economici, sociali, e culturali** entrambi del 1966, questi pur non contenendo alcun riferimento diretto, da più parti è stato ritenuto pongano i podromi di una previsione esplicita del diritto umano all’ambiente.

Per ciò che riguarda la **Dichiarazione universale dei diritti umani** all’art. 22 stabilisce che “Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione...dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili

alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità!, mentre nell'art. 25 garantisce a ogni persona il "... diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia...".

Il Patto sui diritti civili e politici ripropone le garanzie fondamentali già proposte dalla Dichiarazione del 1948 quali il diritto alla vita, il divieto di tortura e di punizioni crudeli, inumane o degradanti, di esperimenti scientifici senza il consenso della persona interessata, il divieto di interferenze arbitrarie nella vita privata di un individuo e della propria famiglia ecc.

Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali all'art. 1 garantisce a tutti i popoli il diritto all'autodeterminazione e al libero perseguimento del proprio sviluppo e alla disposizione delle proprie risorse; all'art. 7 promuove il diritto ad un luogo di lavoro sicuro, decente e salubre mentre nell'art. 11 richiede la garanzia di un livello adeguato di condizioni di vita e una utilizzazione più efficace delle risorse naturali insieme a un'equa distribuzione delle risorse alimentari.

Questa carrellata di riferimenti più o meno indiretti a un diritto dell'uomo all'ambiente in senso molto lato fornisce un'idea di quanto, indagando a fondo, si possano trovare enunciati di questo tipo in moltissimi atti di diritto internazionale.

Le Costituzioni di circa 60 paesi inoltre contengono disposizioni che riconoscono esplicitamente un diritto sostanziale dell'uomo all'ambiente mentre altre, quali quella italiana, sprovviste di norme *ad hoc*, hanno visto gli operatori del diritto impegnarsi in una serrata attività ermeneutica volta a ricondurre questa previsione in via

surrogatoria all'interno di disposizioni tese alla protezione del paesaggio, della salute o della proprietà terriera (art. 9, 32, 44).

Lo Ksentini Report

Suddiviso in sei capitoli- dal diritto ambientale al diritto a un ambiente soddisfacente; diritto allo sviluppo, democrazia partecipatoria e ambiente; altri aspetti di correlazione tra ambiente e diritti umani; distribuzione dell'ambiente e impatto su gruppi vulnerabili; analisi degli effetti dell'ambiente sul godimento dei diritti fondamentali; conclusioni e raccomandazioni – il rapporto svolge una esauriente panoramica sui rapporti di connessione tra le due materie, riconducendo il tutto ai presunti fondamenti di un diritto dell'uomo a un ambiente “ soddisfacente”.

Allegata al rapporto si trova la ***Draft Declaration of Principles on Human Rights and Environment*** composta di 27 articoli che sintetizzano i diritti dell'uomo e i doveri degli stati nel perseguire una corretta politica dell'ambiente e dei diritti umani.

L'aspetto più interessante del rapporto e della dichiarazione è la distinzione in essi contenuta tra diritti sostanziali, quali quello a un ambiente salubre, allo sviluppo, alla vita e alla salute e ai diritti procedurali quali l'informazione ambientale, la partecipazione, l'accesso e il giusto processo.

Parlando dello *Ksentini Report* tuttavia non ci si può esimere dal rilevare, pur riconoscendone l'importanza da un punto di vista 'politico' per essere un lavoro della Commissione per i diritti umani dell'Onu e dando atto dell'imponente lavoro di ricerca a esso sotteso, quanto il suo impianto, interamente orientato alla giustificazione della necessità di riconoscere un nuovo diritto umano all'ambiente controvertibile.

1.2 Terza generazione di diritti o necessità di mera implementazione dell'esistente?

I due interrogativi emergenti sono la necessità o meno di creare nuove generazioni di diritti, e l'ambiente si porrebbe in questo caso nella 'terza' dopo i diritti civili e politici di prima generazione e i diritti economici, sociali e culturali di seconda e se, ancor prima lo strumento stesso del diritto sia effettivamente il più adatto a garantire una concreta protezione dell'ambiente.

E' necessario ricordare che, mentre i diritti civili e politici garantiscono l'individuo da interferenze arbitrarie dello stato, i diritti economici, sociali e culturali sono volti a incoraggiare i governi a orientare le loro politiche in modo da creare condizioni di vita tali da fornire la possibilità a individui e gruppi di sviluppare equamente le proprie potenzialità(Boyle, 1994).

L'ambiente può essere ritenuto, dal punto di vista sostanziale, come un meta-valore da bilanciare con gli altri riconosciuti, mentre dal punto di vista procedimentale, come obiettivo di tutela in funzione del quale una serie di diritti fondamentali e procedurali, anche essi già in linea teorica sufficientemente garantiti, devono essere orientati.

Ragionando in questi termini, risulta vano e controproducente l'accanimento della dottrina nel perseguire la codificazione di un nuovo diritto umano all'ambiente ; appare invece molto più utile e ancorato al dato empirico quanto propugnato della corrente di autori che, sostenendo l'atteggiamento che ritiene più corretto usare i diritti esistenti e unanimemente riconosciuti come validi, riferendoli alle nuove esigenze di tutela proposte della questione ambientale, piuttosto che perseguire la creazione di nuove fattispecie sostanziali.

Per ciò che riguarda invece i diritti procedurali, la loro tutela può essere ricavata da una interpretazione estensiva di alcuni articoli della *Dichiarazione universale dei diritti umani* - documento non vincolante ma i cui precetti, oltre ad essere stati base di numerosi accordi internazionali si ritiene abbiano assunto il valore di norme consuetudinarie (Marchesi, 1998) - dei Patti del 1966 e dei principi in materia ambientale.

Alcune Corti hanno già riconosciuto la valenza “ambientale” di alcuni diritti civili e politici, come è accaduto in Indonesia dove nella causa *Freeport-McMoran*, intentata dall'*Amungme Tribal Council* contro una miniera d'oro responsabile dell'inquinamento di fiumi e falde acquifere, il giudice, nel respingere l'istanza per mancanza di standard ambientali internazionali in materia, ha proposto di spostare l'attenzione e riproporre l'azione fondandola sul fatto che molti indigeni erano stati uccisi dai soldati indonesiani che avevano ricevuto favori dalla ditta proprietaria della miniera in cambio di “un servizio di sicurezza”.

Appare più chiara inoltre la lettura del significato attribuibile all'omissione nella **Dichiarazione di Rio** di ogni riferimento a un diritto dell'uomo all'ambiente, ancor più se si sottopone ad analisi il principio 10 della stessa, dedicato interamente all'informazione e alla partecipazione:

Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze e attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai

processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.

Esaltando più volte il ruolo dei diritti procedurali si è tentato di far trasparire quanto ognuno di essi abbia la necessità di essere contestualizzato nella logica di un sistema di 'democrazia ambientale avanzata' che vede i processi decisionali orientati all'informazione, alla trasparenza e alla partecipazione.

1.3 Il ruolo delle Corti internazionali e gli effetti ambientali dei conflitti armati

Per quanto riguarda le responsabilità penali, nessuna fattispecie delle condotte contro i diritti umani e l'ambiente è tra le competenze specifiche della neonata *International Criminal Court (Icc)*, destinata a occuparsi, una volta che il suo statuto sarà ratificato da almeno 60 degli Stati firmatari, di una ristretta cerchia di crimini contro l'umanità (genocidio, crimini di guerra etc.).

E' chiaro però che, se si considerano le violazioni dell'ambiente come indirettamente lesive di diritti civili e politici già di per se azionabili di fronte alle corti regionali e internazionali e le fattispecie rientranti direttamente nel mandato dell'Icc, la necessità di previsione di nuove fattispecie punitive viene a cadere.

Questo ultimo riferimento ci porta a rivolgere l'attenzione a un ulteriore momento di connessione tra i due ambiti, costituito dalle attività militari che, producendo significativi danni ambientali nello sviluppo, nel *testing* e nell'uso di armi chimiche, biologiche, nucleari

e convenzionali, violano numerose norme umanitarie di diritto internazionale sia pattizio che consuetudinario, come è accaduto nella guerra del Vietnam, in Afghanistan, nel Golfo e nel Kosovo.

In questi ultimi due conflitti a tale riguardo particolarmente controverso è risultato l'uso di armi all'uranio impoverito, tanto da far parlare, per indicare la malattia che ha colpito la popolazione irachena e i soldati americani che erano stati esposti a questo metallo cancerogeno di 'sindrome di Golfo'.

Anche se numerosi trattati in materia ambientale prevedono delle deroghe alle loro prescrizioni in caso di guerra, indicazioni piuttosto chiare provengono dalle norme speciali di protezione ambientale delle leggi internazionali sui conflitti armati.

L'Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions Relating to the Victim of Armed Conflict del 1977 ritenuto, dato il vasto numero di partecipanti all'accordo istitutivo, ormai una norma consuetudinaria (Sands, 1995), sentenzia, all'art. 55:

Nel corso dei conflitti deve essere rivolto un particolare interesse alla protezione dell'ambiente naturale da danni a lungo termine e su vasta scala. Questa protezione include il divieto di usare metodi o strumenti di guerra che siano rivolti direttamente o potrebbero essere in grado di causare questo tipo di danni in modo da pregiudicare la salute o la sopravvivenza della popolazione.

Per ovviare inoltre al limite dell'intervento sanzionatorio penale, dato dal fatto di agire quando il crimine è già stato consumato, occorre prendere in considerazione l'ipotesi della creazione di sedi istituzionali di fronte alle quali possa essere esercitata una tutela giurisdizionale di tipo preventivo - cautelare.

In tale direzione è diretto il progetto promosso dalla *International Court of the Environment Foundation* (Icef), che dal 1989 promuove la creazione di una **Corte Internazionale dell'ambiente**. Questo organismo dovrebbe operare in sede specializzata e permanente e pronunciarsi non solo sulle istanze degli Stati, come è previsto per l'*International Court of Justice*, ma principalmente su quelle dei loro singoli cittadini e delle organizzazioni non governative fondano le proprie sentenze, dotate di effetto *erga omnes* , sull'autorità della comunità internazionale (Postiglione, 1988-2000).

La caratteristica peculiare di questa Corte sarebbe la sua capacità di intervenire , oltre che in via risarcitoria, anche preventivamente in via cautelare, inibitoria.

2 - ALCUNE TENDENZE NELLO SVILUPPO DEI DIRITTI AMBIENTALI

2.1 Diritti umani e ambiente negli atti internazionali

Varie contraddizioni nei diritti umani internazionali pongono ostacoli a ogni tentativo di raggiungere una giustizia a livello globale. Possono comunque essere evidenziati alcuni concetti comunemente accettati:

- i diritti umani rappresentano i bisogni individuali e di gruppo per l'organizzazione e la divisione del potere, della ricchezza, dell'istruzione e di altri importanti valori nel processo sociale. Essi limitano il potere dello stato;
- i diritti umani si riferiscono a una vasta gamma di valori, da quello maggiormente azionabile a quello meramente programmatico, essi rappresentano sia l'*essere* che il *dovere* ;
- un diritto umano ha carattere generale o universale, egualmente goduto da tutta l'umanità in qualunque luogo;
- la maggior parte sono qualificati in base al limite che i diritti di un particolare gruppo o individuo sono costretti a patire per assicurare diritti simili di interesse comune ad altri;
- si presuppone comunemente che i diritti umani si riferiscano, in senso lato, alle rivendicazioni 'fondamentali', distinte dalle 'non essenziali'.

Per un approccio ambientale ai diritti umani, uno dei più importanti postulati identificati sopra è la limitazione dei diritti umani. I documenti dei diritti umani internazionali impiegano parecchie differenti tecniche per definire i confini dei diritti.

E' altresì importante capire le possibili condizioni minime per giustificare le limitazioni dei diritti umani. Normalmente vengono applicate 3 componenti autonome per una giustificata limitazione:

1. la limitazione deve essere basata sulla legge;
2. questa legge deve essere *necessaria* , in opposizione a utile o desiderabile;
3. deve proteggere uno o più campi di pubblico interesse, quali la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la salute pubblica, la morale politica e i diritti e la libertà altrui.

In definitiva, il peso morale o legale dell'interesse comune determina la misura entro la quale un diritto individuale può essere limitato. La limitazione dei diritti umani nelle circostanze indicate dalla legge è una pratica accettata nella teoria del diritto internazionale. Comunque, conformemente all'interesse per l'uomo e alla loro noncuranza per l'ambiente , queste restrizioni riflettono soltanto l'etica sociale umana. Quella ambientale non ha ancora influenzato la teoria dei diritti umani. E' pensabile allora la limitazione di diritti umani internazionali sulla base di interessi ambientali?

Sin dal 1968 numerose dichiarazioni e rapporti internazionali hanno riconosciuto la fondamentale connessione tra la protezione dell'ambiente e il rispetto dei diritti umani.

Nel 1968 L'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvò una risoluzione che identificava la relazione tra la qualità dell'ambiente umano e il godimento dei diritti umani fondamentali. La Commissione delle nazioni Unite per i diritti umani adottò una risoluzione nel 1990 denominata *Human Rights and Environment*, che riaffermava la relazione tra la difesa dell'ambiente e la promozione dei diritti umani.

Nel periodo preparatorio della Conferenza a di Rio del 1992 su *Ambiente e sviluppo*

ci furono molte proposte di istituzionalizzare il diritto a un ambiente soddisfacente. La *Draft Earth Charter* era una di esse, ma la *Dichiarazione di Rio* adottata al termine dei lavori, ricorse all'antropocentrismo: "Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura"(principi 1).

Il movimento per il sostegno dell'*Earth Charter* respingeva l'approccio unilaterale e apocentrico della Dichiarazione di Rio e difendeva una sostenibilità basata sul principio ecocentrico "rispetta la terra e tutta la vita". Assieme a un numero di organismi internazionali l'*Earth center Commission* mira a far adottare la stessa all'Assemblea generale delle Nazioni Unite fin dal 2002 e, nello steso tempo , a lavorare per la conclusione del *UN Covenant on Sustainable Development*.

Il riconoscimento dei diritti ambientali non è limitato però tanto agli accordi ambientali. L'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (Oecd) ha stabilito che i diritti umani fondamentali dovrebbe includere un diritto a un ambiente "soddisfacente". Lo *Statuto dei diritti e degli obblighi ambientali* redatto dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (Unece), afferma il diritto di ognuno a un ambiente adeguato alla salute e al benessere generale e la responsabilità a proteggere e conservare l'ambiente per le presenti e future generazioni.

Una critica comune contro un diritto umano all'ambiente è che le sue formulazioni attuali sono troppo vaghe e generali in termini di contenuto, prospettive e applicabilità. Spesso sono percepite come

ampiamente utopistiche, e si dice che esprimano traguardi e scopi nazionali, più che diritti perseguibili. Comunque, è anche accettato che i diritti ambientali possono essere “derivati da altri diritti esistenti, come quello alla vita, alla salute, allo proprietà”. Al momento. Questi diritti ambientali possono servire quindi come una “protezione surrogata” contro i danni ambientali.

2.2 Costituzioni nazionali

Un importante indicatore dello sviluppo di un diritto umano all'ambiente è l'importanza che a esso viene riconosciuta nelle costituzioni nazionali. Alcuni studi rivelano che circa 60 costituzioni nazionali, di varie tradizioni giuridiche, includono un diritto umano all'ambiente.

Come due commentatori, *Kiss* e *Shelton* dell'*International Environmental Law*, osservano ogni Costituzione rivista o adottata dal 1970 si è dedicata a problemi ambientali. Recenti esempi possono essere trovati nelle costituzioni di Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Polonia e Sudafrica.

Il collegamento tra diritti e doveri è un'altra recente tendenza. La maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea ha recentemente inserito dei cambiamenti nella propria costituzione includendo doveri ambientali e obblighi specifici. Essi sono i Paesi Bassi, la Svezia, la Finlandia, la Germania, la Francia, il Belgio, il Lussemburgo e la Grecia.

Michael Bothe riassume la situazione attuale, negli stati membri dell'UE, come segue:

“C'è una chiara tendenza verso un riconoscimento costituzionale dei valori ambientali...Il riconoscimento costituzionale di interessi e

valori ambientali costituisce, almeno, una misura per una revisione giuridica di azioni amministrative e – ove possibile nell'ambito del sistema costituzionale - di legislazione”.

Ad onor del vero la Costituzione italiana non contempla specificamente il diritto all'ambiente: tuttavia, oltre a rinvenire l'esistenza di un interesse costituzionalmente rilevante alla protezione dell'ambiente nell'art. 9 Cost., che impegna la Repubblica alla tutela del "paesaggio", inteso nella sua globalità, si è gradualmente esteso il contenuto del diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost. ("La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività").

Qualificando il diritto alla salute come appartenente alla categoria dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. e sottolineando il carattere sociale del bene salute, si è infatti consolidato l'orientamento che ritiene che la sua tutela riguardi l'uomo "non considerato in un sua astratta quanto improbabile separatezza ma in quanto partecipe delle varie comunità nelle quali si svolge la sua personalità", e che, al fine di "assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica" a tali comunità, essa debba comprendere anche la tutela di un ambiente salubre, nel senso di preservazione delle necessarie condizioni di salubrità ambientale.

Oggi, dunque, l'ordinamento italiano riconosce al diritto all'ambiente salubre il rango costituzionale, in quanto parte integrante del più ampio diritto alla salute - diritto assoluto e fondamentale -, e ciò in ragione del fatto che l'esistenza o meno di una condizione di salute si individua facendo riferimento, non solo alla situazione momentanea dell'essere fisico o psico-fisico dell'individuo, ma anche all'ambiente esterno in cui l'essere umano si muove, vive e lavora e che rappresenta

il principale elemento condizionante del mantenimento o della perdita dello stato di salute.

La forte connessione tra uomo e ambiente, che fa dell'ambiente la necessaria proiezione della salute della persona, trova riscontro nella produzione normativa - in particolare nella L. 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (artt. 2 e 4) - e nella giurisprudenza, che spesso ha ribadito l'incompatibilità tra "salute" e vita in un ambiente insalubre: la protezione costituzionale del diritto all'ambiente è collegata direttamente ed immediatamente alla protezione costituzionale del diritto alla salute come diritto alla propria integrità psico-fisica, di cui costituisce il prolungamento e la naturale evoluzione.

Comparando i testi costituzionali degli altri Paesi, si nota come, sebbene quasi tutte le disposizioni costituzionali inquadrino giuridicamente l'ambiente, definendone l'oggetto ed il grado di tutela, l'intento di assicurarne un'adeguata protezione venga perseguito nei vari ordinamenti in modo differente. Emerge comunque spesso l'uso di formule generiche quali "diritto all'ambiente", cui si fa corrispondere un altrettanto generico "dovere di tutela da parte dello Stato", senza ulteriori specifiche connotazioni.

Molte costituzioni individuano anche l'obiettivo ed i fini della tutela nonché le modalità attraverso le quali attuarla: ricorrono spesso termini quali "miglioramento", "promozione", "conservazione"; in altre, la tutela del diritto all'ambiente è strettamente connessa alla programmazione economica. Lo stesso concetto di ambiente tende ad assumere significati diversi: in alcuni casi esso è identificato con gli elementi dei quali si compone (le risorse naturali, la flora, la fauna, ecc.), mentre in altri viene identificato attraverso un concetto unitario,

quale bene giuridico rappresentato dall'equilibrio di svariati fattori. Analogamente non è univoco il contenuto del diritto: se alcuni ordinamenti lo collegano al diritto di non subire pregiudizi nella salute e nel benessere e dunque di non ricevere danno a causa del mutamento dell'equilibrio ecologico, altri ne estendono la portata, intendendo il diritto all'ambiente come comprensivo del diritto alla salute fisica e mentale o anche al godimento delle risorse naturali e culturali. Ulteriori differenze si palesano nell'inquadramento del diritto quale diritto soggettivo "incondizionato", il cui riconoscimento segue lo schema classico di tutela dei diritti soggettivi di libertà, ovvero quale diritto avente portata ed ampiezza limitata in relazione ad altri diritti.

Per quanto riguarda la titolarità e l'azionabilità del diritto all'ambiente, la Costituzione portoghese del 1976, all'art. 66, attribuisce a tutti il "diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e il dovere di difenderlo" e, in forza del combinato disposto degli artt. 66 e 52, riconosce ai cittadini portoghesi la possibilità di ricorrere alla tutela del diritto all'ambiente davanti ai giudici ordinari. In Spagna, è sancito, all'art. 45 della Costituzione del 1978, che "Tutti hanno il diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di conservarlo", ed è anche qui ammesso un ricorso avverso gli atti delle autorità pubbliche in materia ambientale, ma solo qualora si sia in possesso di un "interesse personale". La Costituzione greca del 1975, tra le prime in Europa a prevedere una norma in materia di tutela dell'ambiente, è improntata su un "dovere pubblico" per lo Stato (art. 24) e così anche in Olanda la Costituzione prevede per i poteri pubblici il compito di tutelare l'abitabilità del Paese e di proteggere e migliorare l'ambiente (art. 21).

Guardando ai Paesi dell'Europa dell'Est si nota che, mentre le Costituzioni vigenti prima della caduta del regime socialista erano

tutte impostate su obblighi dello Stato che attraverso la pianificazione economica avrebbe dovuto assicurare tutela ai diritti riconosciuti e dunque anche al diritto all'ambiente, ove espressamente riconosciuto, i testi successivamente emanati hanno identificato nell'ambiente un diritto ed al contempo un dovere dell'uomo: più specificamente, è sancito il dovere di ciascuno a proteggere la natura e le ricchezze dell'ambiente.

Anche al di fuori dell'Europa molte Costituzioni, in particolare quelle di più recente promulgazione, prevedono specifiche norme in materia di diritto dell'ambiente: in Brasile, la Costituzione del 1988 dedica addirittura un intero capitolo all'ambiente, mentre quella del Perù del 1993, oltre a riconoscere come fondamentale il diritto di ogni persona ad un ambiente adeguato per lo sviluppo della vita (art. 22, comma 2), prevede, nel titolo III relativo al sistema economico, un capitolo dedicato all'ambiente e alle risorse naturali, sancendo la sovranità dello Stato circa la loro utilizzazione e la fissazione delle condizioni del loro impiego (artt. 66-69). La Costituzione della Colombia, del 1991, poi, riconosce ambiente e salute come servizi pubblici dei quali lo Stato è responsabile ed inserisce la protezione dell'ambiente tra i diritti collettivi, alla stregua del diritto al controllo sulla qualità delle merci o al diritto di usufruire dei pubblici servizi.

La situazione tedesca merita un esame più attento. La riforma della costituzione del 1993 ha emendato l'articolo 20, definendo la protezione delle condizioni di vita delle future generazioni come un obbligo dello Stato. Questa riforma è stata accolta come un compromesso politico, dopo quasi dieci anni di dibattito costituzionale. AL cuore della discussione stavano i conflitti tra l'approccio antropocentrico e l'approccio non antropocentrico. Svizzera e Austria sono anch'esse pervase da simili dibattiti. In

entrambi i paesi varie iniziative reclamano una riforma costituzionale basata sull'ecocentrismo.

2.3 Verso una giustizia ambientale

“L’ambiente è il primo diritto dell’uomo”

La giustizia ambientale costituisce un concetto straordinario perché mette tutti allo stesso livello - quello di dipendere da un ambiente intatto e salubre. In altre parole, la potenziale coalizione che circonda i problemi di giustizia ambientale è immensa: tutti disposti a combattere per qualche cosa come l'acqua pulita. La gente, acquisendo conoscenza che le pratiche distruttive perpetrate contro l'ambiente minacciano la salute di ognuno di noi al pari della vivibilità – neppure il fior-fiore dei signori del mondo è in gradi di isolarsi dal surriscaldamento della terra- smetterà di considerare l'ambiente come cosa scontata o di pensare a esso come a un lusso. Arriverà invece a considerarlo come elemento essenziale per la propria sopravvivenza e quindi un diritto umano fondamentale.

Il quadro dei diritti umani universali dota tutte le persone di mezzi pratici per difendersi dal degrado ambientale. Gli ambientalisti sono bravi nel trovare metodi scientifici sani per la riduzione dell'inquinamento e per il rallentare dell'esaurimento delle risorse, ma hanno bisogno degli attivisti per i diritti umani per sostenere la capacità della gente a ottenere l'attuazione di tali riforme. Sia le norme sui diritti umani che gli accordi per l'ambiente possono essere decisivi nel coordinamento degli sforzi globali per combattere il degrado ambientale. I patti più vecchi, e meglio costituiti, relativi ai diritti umani sono studiati particolarmente bene per accomunare culture molto diverse in una battaglia comune. Come l'allora

segretario generale delle Nazioni Unite Javier Pères de Cuèllar sosteneva nel 1987, la legge per i diritti umani “ha uguale rilievo e fondatezza per qualsiasi sistema politico o culturale e anche per qualsiasi tradizione culturale. Si può veramente dire che appartiene ai popoli del mondo”. Le diverse nazioni del mondo non si accorderanno probabilmente mai su di una definizione della giustizia ambientale ma, per ora, hanno già convenuto di tutelare i diritti umani fondamentali che rendono il raggiungimento della giustizia ambientale una possibilità reale.

3 – LA GIURISPRUDENZA

3.1 Il diritto all'ambiente nella giurisprudenza europea.

Il contesto sociale non è più l'unico capace di condizionare l'effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona. Infatti, "La società moderna sembra più minacciata dallo sviluppo insostenibile che dagli attacchi diretti alla libertà individuale".

L'evidente interrelazione tra protezione dell'ambiente e tutela dei diritti dell'uomo non poteva non avere risonanza all'interno dei consolidati sistemi sovranazionali di tutela dei diritti umani.

La Convenzione Europea sulla salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali non riconosce, infatti, un diritto dell'uomo all'ambiente, ma in essa sono contenute varie disposizioni che hanno consentito lo sviluppo di una giurisprudenza <<ambientale>> degli organi giurisdizionali della Convenzione.

Proprio in materia ambientale la Convenzione europea, in forza dell'interpretazione che di essa ne hanno dato la Corte e la Convenzione, ha dato prova delle sue capacità evolutive e di essere uno strumento assolutamente "vivente da interpretare alla luce delle concezioni prevalenti nella società".

L'ambiente diviene un <<valore>> della società, che giustifica limitazioni ad altri diritti riconosciuti dalla Carta e che richiede interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione.

La giurisprudenza di Strasburgo ha ritenuto, così, che la predisposizione di misure a tutela dell'ambiente fosse necessaria condizione per il godimento di alcuni diritti fondamentali: la mancata predisposizione di queste misure da parte di uno Stato aderente alla

Convenzione è stata considerata, infatti, una violazione della stessa, comportando un obbligo di risarcimento nei confronti della vittima.

Il percorso seguito dai Giudici di Strasburgo ricalca quello delineato in Italia dalla giurisprudenza di Cassazione che, sulla base di una creativa interpretazione del combinato disposto dagli artt. 32, 9 e 2 Cost., ha garantito tutela al cd. “diritto ad un ambiente salubre”. Anche in questo caso l’ambiente non è oggetto immediato di tutela, ma viene in considerazione indirettamente quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell’individuo: la qualità del primo verrà migliorata e protetta in quanto sia funzionale al miglior godimento dei secondi.

In altre parole, “pur non assumendo un rilievo autonomo, la protezione dell’ambiente si è affermata come nuovo valore in grado di contribuire ad un più equo bilanciamento tra l’esercizio dei diritti umani espressamente riconosciuti dalla Convenzione e il principio generale del rispetto dell’individuo, cui l’intero sistema di garanzia CEDU è consacrato ”.

Si conferma, quindi, come il diritto all’ambiente salubre rappresenti una rielaborazione ermeneutica di diritti già esistenti in una prospettiva ambientalista, senza per questo poter essere confuso con il diritto all’ambiente in senso stretto – quale diritto all’integrità dell’ambiente tout-court - la cui configurabilità è dubbia.

Analizzando la giurisprudenza degli organi di controllo della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo possiamo schematicamente individuare due ordini di problemi:

Un primo tipo di questioni affrontate imponeva di stabilire se esigenze di tutela ambientale potevano giustificare limitazioni ad altri diritti fondamentali garantiti dalla Carta: a riguardo sono stati ritenuti

possibili limiti all'esercizio di alcuni diritti quali, ad esempio, il diritto di proprietà o il diritto al rispetto della vita privata per salvaguardare l'ambiente.

E' bene specificare che la Corte e la Commissione non hanno ritenuto valide in assoluto le restrizioni apportate a questi diritti, ma hanno semplicemente notato che le stesse si presentavano adeguate a perseguire la tutela di un determinato valore senza richiedere limitazioni irragionevoli ad altri valori (a seconda dei casi la libertà di domicilio, la tutela della proprietà.)

Un secondo ordine di questioni riguardava, invece, da vicino la materia di cui si tratta: ossia il collegamento tra stato dell'ambiente e godimento dei diritti garantiti dalla CEDU.

Tale problematica era stata sollevata in una serie di ricorsi individuali, proposti durante gli anni ottanta, nei quali fenomeni di inquinamento acustico venivano in rilievo sotto il profilo della violazione dell'art. 8 della Convenzione.

Nel famoso caso "Arondelle contro Regno Unito" la Commissione dichiarava ricevibile il ricorso, ritenendo decisiva a tal fine:

<< la situation particulière de la requérante, dont la propriété est située en un lieu si proche de la piste de l'aéroport, que le bruit des avions la soumet (...) à stress intolérable (...) >>

ed il fatto che le autorità non avessero elaborato alcuna soluzione specifica per porre rimedio a tale situazione.

Sulla base di motivazioni simili sono riscontrabili altre decisioni di ricevibilità.

Tra queste, l'unico precedente su cui la Corte ebbe modo di pronunciarsi fu "il caso Powell e Rayner contro Regno Unito",

anch'esso caratterizzato dalle interferenze acustiche prodotte dal traffico aereo.

La Corte respinse il ricorso ragionando in termini di bilanciamento di interessi tra il diritto individuale dei ricorrenti garantito dall'art. 8 della Convenzione e l'esigenza di mantenere operativa un'attività aeroportuale che, pur dando luogo a ripercussioni negative sull'ambiente, perseguiva un legittimo interesse di carattere pubblico.

La sentenza è interessante in quanto mette in evidenza come il valore ambientale abbia un'intersettorialità tale da non consentire soluzioni delle problematiche in termini di diritti assoluti, ma di coordinamento tra valori, dovendo tener conto di volta in volta della proporzionalità e non arbitrarietà delle reciproche limitazioni.

Punto che verrà ripreso e ampliato anche nel primo caso in cui per la Corte ha avuto modo di affermare e ricostruire il diritto ad un ambiente salubre come prolungamento del diritto al rispetto della vita privata e familiare e di cui ora è necessario dare una breve trattazione.

3.2 Il caso Lopez contro Spagna

Il “caso López Ostra contro Spagna”, infatti, rappresenta una tappa fondamentale nella giurisprudenza di Strasburgo: in esso la Corte affronta e risolve, in maniera diretta, l'ipotesi di correlazione tra danni alla persona e alterazione dell'ambiente.

La ricorrente López Ostra, una cittadina spagnola residente a Lorca, possedeva un'abitazione a pochi metri da un impianto di trattamento dei rifiuti prodotti da alcune industrie vicine: le emissioni di questo impianto raggiungevano concentrazioni elevate e si rilevavano nocive per la salute.

Nonostante i ricorsi presentati, l'impianto, dopo un breve periodo di interruzione, continuava la sua attività; ai cittadini di Lorca fu solo permesso di trasferirsi al centro della città (in abitazioni più distanti) per un periodo limitato e a spesa delle autorità municipali.

López Ostra si rivolgeva, così, agli organi di Strasburgo, denunciando l'atteggiamento passivo tenuto dalle autorità spagnole circa la continuazione della attività dell'impianto e la situazione di disagio provocata dalle emissioni, nonché i disturbi alla salute subiti soprattutto dalla figlia, con conseguente violazione degli artt. 8 (tutela diritto alla vita privata e familiare) e 3 (diritto di ogni individuo a non essere sottoposto a trattamento inumano e degradante) della Convenzione.

Il ricorso fu ritenuto ricevibile dalla Commissione che istruì la causa e la Corte europea dei diritti umani, ricalcando le conclusioni del Rapporto di quest'ultima, condannò lo Stato spagnolo ad un copioso risarcimento per violazione dell'art. 8 della Convenzione.

Basandosi sulla istruttoria della Commissione, la Corte osservava:

<< il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée.>>

Furono ritenuti, dunque, inquadrabili come violazione dell'art 8 I comma Conv. i fastidi che la ricorrente ed i suoi familiari erano stati costretti a sopportare a causa delle emissioni degli impianti.

Per stabilire la responsabilità dello Stato ciò, però, non era sufficiente.

La Corte, infatti, si interroga se nel caso di specie possa ritenersi applicabile il secondo paragrafo della disposizione in esame, il quale ammette quelle ingerenze della pubblica Autorità nell'esercizio del diritto che si rendono necessarie, in una società democratica, a garantire <<...la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti o delle libertà altrui.>>

Le ingerenze nelle vita privata degli abitanti del quartiere circostante l'impianto di smaltimento dei rifiuti potevano essere, infatti, giustificate dalla soluzione dei gravi problemi di inquinamento determinata dalla elevata concentrazione industriale nella città di Lorca, problemi ai quali lo stesso impianto doveva far fronte.

Il ragionamento della Corte nella risoluzione della questione evidenzia che, in base all'art. 8 Conv., le pubbliche autorità non devono solamente rispettare il diritto alla riservatezza della vita privata dell'individuo, ma anche proteggerlo.

Il portato della disposizione non sarebbe, pertanto, da interpretarsi come diretto solo a sanzionare misure direttamente adottate da pubbliche autorità che possano incidere sul diritto alla vita privata e/o alla tutela del domicilio di un individuo.

Al contrario, la protezione offerta dall'art. 8 andrebbe ad estendersi anche a quelle intrusioni indirette, che si pongono come conseguenze di misure miranti ad altri scopi di interesse pubblico .

Il punto è allora verificare se:

<< (...) les autorités nationales ont pris les mesures nécessaires pour protéger le droit de la requérante au respect de son domicile ainsi que de sa vie privée et familiale garanti par l'art. 8.>>

La Corte rileva, a proposito, che non solo le autorità pubbliche non hanno preso, successivamente alla decisione di arresto parziale dell'attività dell'impianto, alcuna altra misura rilevante al fine di proteggere il diritto alla riservatezza dell'individuo, ma hanno altresì impugnato le decisioni giudiziarie, che, adottate in altri procedimenti amministrativi e penali, potevano andare in tale direzione . Dunque:

<< (...) malgré la marge d'appréciation à reconnue à l'Etat défendeur.. celui-ci n'a pas su ménager un juste équilibre entre l'intérêt du bien-être économique de la ville de Lorca- celui de disposer d'une station d' épuration- et la jouissance effective par la requérante du droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale.>>

La ricorrente era rimasta esposta per più di tre anni alle emissioni insalubri dell'impianto. La stessa disponibilità delle autorità a sostenere le spese del suo alloggio in un'altra parte della città non cancellava gli inconvenienti e i disturbi patiti dalla stessa nel periodo precedente.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte afferma la violazione da parte dello Stato spagnolo dell'art. 8 della Convenzione e lo condanna ad un risarcimento nei confronti della vittima.

Osservazioni e recenti tendenze.

Il caso López Ostra contro Spagna non è il primo nel quale alterazioni dello stato dell'ambiente venivano lamentate in quanto causa di violazione del diritto alla vita privata e familiare, ma si presenta come “esemplare nel definire il diritto ad un ambiente salubre e nel proteggere in via riflessa l'ambiente”, tanto è che ad esso la Corte farà continuo riferimento nella soluzione di casi simili.

Ciò permette di constatare uno sviluppo sostanzialmente omogeneo della tutela ambientale nel sistema della **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**.

“La constatata assenza di un autonomo diritto umano all'ambiente”, quindi, “non ha impedito che la protezione dell'ambiente si affermasse come valore primario, in grado di condizionare l'esercizio dei diritti garantiti dalla Convenzione.”

Interessante è esaminare la struttura che questo diritto assume nell'elaborazione della Corte.

Come visto i turbamenti alla persona causati da fenomeni di alterazione dell'ambiente vengono ricondotti all'art. 8 della Convenzione.

Come è stato notato sembrerebbe (specie nel caso di López Ostra, la quale lamentava anche disturbi alla salute causati dalle emissioni inquinanti) che le disposizioni più adatte a dare protezione al diritto ad un ambiente salubre siano in vero l'art. 2 (diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge) o l'art 3 (diritto all'integrità fisica).

La giurisprudenza di Strasburgo non sembra appoggiare questa soluzione: lo dimostra il caso esaminato, dove espressamente la Corte ha rifiutato le doglianze basate sull'art. 3. Altre conferme provengono anche da altre pronunce .

Nel “caso Guerra ed altre contro Italia”, nel quale era stata appunto lamentata la violazione della disposizione contenuta nell'art. 2 Conv. (la questione riguardava la domanda di alcuni cittadini di Manfredonia danneggiati da emissioni di gas e fuoriuscite di altre sostanze tossiche causate dallo Stabilimento Enichem), già la Commissione non ha ritenuto ricevibile, anche se per mancato esaurimento dei rimedi

interni, la parte del ricorso riguardante l'art. 2, notando, però, per inciso che:

<< (...) la question pourrait se poser de savoir si plutôt que sous l'angle de l'art 2, la situation dénoncée par les requérantes ne devrait pas être examinée sous l'angle de l'art. 8 de la Convention qui garantit, entre autre, le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale>>

In effetti, porre la questione come violazione dell'art 8 permette di prendere in considerazione fattispecie di inquinamento di entità minore di quelle che potrebbero mettere in pericolo la salute dell'individuo e la sua integrità fisica.

L'affermazione sembrerebbe essere supportata da un passaggio della sentenza che concluse la vicenda spagnola, ove si afferma che l'inquinamento può compromettere il benessere di una persona, privandola, quindi, del godimento del diritto alla riservatezza della sua vita familiare, anche senza che ciò comporti pericoli alla salute della stessa.

Un' implicazione fondamentale è quella per la quale si rendono possibili interventi “prima che lo stato dell'ambiente circostante l'individuo sia così degenerato da mettere in pericolo la sopravvivenza di quest'ultimo: indirettamente, per questa via, si rende possibile preservare lo stesso ambiente naturale da forme più gravi ed irrimediabili di inquinamento.”

3.3 Giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e della Corte di Cassazione italiana

Risulta evidente, a proposito, la grande facilitazione che la giurisprudenza di Strasburgo ha nel difendere il diritto ad un ambiente

salubre rispetto a quanto avviene in Italia, ove la giurisprudenza utilizza l'articolo 32 Cost. Quanto è accaduto, ad esempio, nello stabilimento ICMSA di Seveso è sicuramente più grave di ciò che è avvenuto a Lorca, eppure note sono le difficoltà che la Corte di Cassazione ha dovuto superare per identificare giuridicamente il danno subito dalle vittime di quel disastro ecologico.

Quello era, infatti, il classico caso in cui non si erano verificate morti e danni permanenti alla salute, ma era stato lesa l'ordinaria svolgimento della vita delle persone, costrette a sottoporsi a controlli medici, spesso coattivi, a trasferirsi dalle loro abitazioni per periodi più o meno lunghi di tempo (per non parlare dello stato d'ansia e patimento causato dalla paura di poter subire danni alla salute, per via dell'esposizione a concentrazioni elevate di diossina).

Costruendo il diritto all'ambiente salubre come prolungamento del diritto alla riservatezza della vita privata e familiare, la giurisprudenza di Strasburgo, quindi, riesce ad assicurare una protezione più ampia di quella offerta dalla giurisprudenza italiana.

Ma l'articolo 8 risulta maggiormente funzionale alla tutela dell'ambiente anche per altra ragione:

L'art. 8 tutela un diritto verso il quale sono possibili limitazioni a differenza dell'art. 2 e dell' art. 3 che, al contrario, sono assoluti in quanto nelle disposizioni che li prevedono non sono ammesse costrizioni.

Questo aspetto lo rende meglio indicato “a dare un parziale riscontro, sul piano della tutela dei diritti umani, alle più recenti tendenze emerse nell'ambito della protezione internazionale dell'ambiente e riassunte nella nozione di sviluppo sostenibile, le quali vanno appunto nel senso

di realizzare un equilibrio tra le esigenze della tutela ambientale e quelle dello sviluppo economico”.

La Corte richiama, innanzi tutto, compiti attivi dello Stato volti a preservare la qualità dell'ambiente come necessario presupposto per il godimento effettivo di alcuni diritti. Il punto nodale della questione è, allora, non quello di preservare un diritto all'integrità dell'ambiente (che non c'è), ma quello di garantire un giusto equilibrio tra i diritti individuali e le esigenze della società.

Così è stato notato che “il diritto all'ambiente riconosciuto dalla giurisprudenza va di pari passo con un effettivo dovere dei pubblici poteri di adottare misure di salvaguardia di tale diritto. La considerazione del benessere economico, per esempio, non giunge fino ad imporre agli individui nocimenti che superino una soglia elevata e che incidano sensibilmente sulla loro qualità della vita”.

Un ultimo accenno meritano i recenti indirizzi della Corte, i quali confermano la perdurante versatilità che la Convenzione dimostra avere come strumento di diritto vivente.

Mi riferisco alla tutela del diritto all'informazione ambientale, diritto funzionale alla salvaguardia dell'ambiente e che trova ampio riconoscimento in varie dichiarazioni internazionali e anche all'interno dell'Unione Europea attraverso la previsione in specifiche direttive.

Il percorso qui è stato meno lineare ed ha seguito due fondamentali indirizzi: il primo della Commissione, il secondo della Corte, i quali però raggiungono il medesimo risultato.

L'indirizzo della Commissione mirava a sottolineare le potenzialità espansive dell'articolo 10 della Convenzione, relativo alla libertà di espressione, che comprende la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare delle informazioni o delle idee. Così, nel

dichiarare il ricorso del “caso Guerra ed altre contro Italia” ricevibile per violazione dell’art. 10, nel suo rapporto rilevava:

<<(…) l’importance que, dans les domaines interdépendants de la protection de l’environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l’information du public(...) >>

tanto che deve considerarsi come un diritto fondamentale della persona non solo il diritto di accesso a una informazione ambientale chiara ed esaustiva, ma anche il diritto di ricevere informazioni atte a mettere in guardia da pericoli insiti in attività inquinanti .Quindi :

<< L’importance d’un droit à la information dans ce domaine découle de sa raison d’être, qui est celle de protéger le bien-être et la santé des personnes concernées, c’est –à-dire indirectement des droits qui sont visés par d’autres dispositions de la Convention >>.

Ossia l’importanza della informazione in materia ambientale trova la sua ragione d’essere nel fatto che essa è direttamente strumentale ad ovviare e prevenire i danni che possono provenire dall’inquinamento, i quali a loro volta si presentano come violazioni di altri diritti protetti dalla Convenzione quali appunto l’art 8 .

Dunque, l’articolo 10 impone allo Stato non solo di rendere accessibili al pubblico le informazioni in materia ambientale, ma anche di raccogliere, di elaborarle e di trasmetterle: l’art. 10 tutela, secondo il Rapporto della Commissione, un vero e proprio diritto all’informazione ambientale.

La Corte decidendo il caso ha, invece, ritenuto non sussistente la violazione dell’art 10, preferendo non forzare il contenuto della disposizione. infatti:

<< (...) le libellé de l’art 10, et le sens s’attachant couramment aux mots utilisés, ne permettent pas de déduire qu’un Etat se trouve dans l’obligation positive de fournir des informations, sauf lorsqu’une personne demande exige d’elle-même des informations dont le gouvernement dispose à l’époque considérée.>>

Nonostante quest’obbligo non fosse desumibile dall’art. 10, la Corte ha riconosciuto lo stesso tutela al diritto all’informazione ambientale: in maniera forse più ardita ha ritenuto, infatti, che la mancata comunicazione alle popolazioni interessate delle informazioni sui rischi legati alle attività industriali pericolose, alle misure di sicurezza adottate, ai piani d’urgenza preparati ed alla procedura da seguire in caso di incidente comporta violazione essa stessa, direttamente, dell’art 8 della Convenzione.

L’informazione ambientale, secondo la Corte, rientrava tra quei compiti “attivi” di cui già la sentenza del ’93 aveva fatto carico allo Stato per rendere effettivo il godimento del diritto alla riservatezza della vita familiare e privata.

Così, anche se per vie diverse, la giurisprudenza di Strasburgo ha riconosciuto il diritto all’informazione ambientale che si affianca al riconoscimento del diritto sostanziale all’ambiente salubre, quale necessario prolungamento del diritto garantito dall’articolo 8.

CONCLUSIONI

L'ambiente e la sua protezione avranno importanza essenziale quale presupposto per il godimento effettivo di specifici diritti. Risulta così evidente che se la qualità della vita dipende anche dalla qualità dell'ambiente, un esercizio pieno ed effettivo dei diritti che tutelano il benessere individuale deve comprendere implicitamente anche l'esercizio del "diritto all'ambiente"

È il caso, ad esempio, del diritto all'ambiente salubre, diritto che viene individuato dalla giurisprudenza di Cassazione sulla base del combinato interpretativo degli art. 32 e 2 della Costituzione, il quale individua una posizione giuridica soggettiva differente dal diritto all'ambiente: l'oggetto del diritto in questione è infatti la salute e soltanto mediatamente l'ambiente.

Da un punto di vista soggettivo, quindi, per diritto all'ambiente va inteso un gruppo di situazioni giuridiche strutturalmente diverse e differentemente tutelate: se di diritto all'ambiente vuole parlarsi, bisogna allora intenderlo come diritto complesso a più dimensioni.

Bisogna d'altronde evidenziare che salvaguardia degli equilibri ambientali oggi è innanzi tutto un obiettivo di politica sociale, uno dei presupposti per la realizzazione degli "scopi sostanziali" che le Costituzioni democratiche contemporanee affidano alle autorità pubbliche: la difesa della qualità della vita e del benessere generale.

Recente conferma di questa tendenza è riscontrabile nella Carta dei diritti dell'Unione europea.

Tale documento, che seppur non vincolante è sicuramente un importante indice delle tendenze in atto, dedica all'ambiente un proprio articolo, nel quale non vi è alcun riferimento ad una pretesa della persona alla tutela dell'ambiente, ma solo la determinazione di

un obiettivo che la Comunità deve perseguire, integrandolo nelle politiche dell'Unione, e garantire "conformemente al principio di sviluppo sostenibile" Sviluppo sostenibile: questo richiamo della Carta dei diritti dell'Unione, ci riporta alle considerazioni iniziali e ci consente allora di cogliere un ulteriore profilo del legame tra ambiente e protezione della persona.

Ciò che è necessario è integrare le esigenze di tutela ambientale nell'ambito delle dinamiche degli odierni sistemi economici e produttivi: l'ambiente non è solo un limite, ma è un valore che, per la sua stretta attinenza al benessere della persona, richiede una riponderazione delle esigenze della produzione e dello sviluppo economico in un bilanciamento con le esigenze della sua protezione.

In definitiva, la complessità con la quale si è dovuto districare il problema della rilevanza soggettiva dell'interesse alla tutela dell'ambiente, ci permette un'ultima notazione di carattere generale sul tema dei diritti umani. Può essere evidenziato infatti uno dei più importanti profili che la problematica della tutela della persona nelle moderne e complesse società impone di considerare: i diritti, accanto ad esigenze di difesa e protezione delle posizioni di autonomia dei cittadini, pongono pretese a ottenere strutture organizzative e presupposti istituzionali indispensabili per consentire il pieno sviluppo del sistema di protezione della persona.

Il modello di convivenza delineato dal Costituente era quello di una società nella quale ognuno potesse esprimere le proprie libertà "in iterazione" con gli altri individui: un modello, cioè, nel quale la libertà si distinguesse per ciò stesso dall'arbitrio, e fosse riportato in primo

piano lo spirito solidaristico di collaborazione per la realizzazione di una società più giusta ed egitaria.

Le norme costituzionali sono espressione di valori da tutelare per una convivenza pacifica che metta a capo dei suoi obiettivi il perseguimento del benessere della persona e della giustizia sociale.

Questi valori si articolano appunto in un sistema complesso di diritti, ma anche di doveri, che si intersecano e si contrappongono condizionandosi vicendevolmente.

In questo contesto, di contemperamento e ricerca di equilibri tra esigenze e valori, si aggiungono nuovi parametri di cui dover tener conto.

Gli scenari futuri impongono allora una rivisitazione dei rapporti e degli equilibri interrelazionali, per armonizzare vecchi bisogni e nuove realtà.

In questa sintesi tra interessi della collettività e interessi individuali, tra impegni delle istituzioni e doveri dei singoli, va allora ricercata la soluzione della c.d. questione ambientale.

BIBLIOGRAFIA

- M. GRECO, Per un diritto umanitario dell'ambiente, in (a cura di) M. Greco, Diritti umani e ambiente, ECP 2000.
- K. BOSSELMANN, Un approccio ecologico ai diritti umani, in M. Greco (a cura di) Diritti umani e ambiente, ECP 2000.
- G. ALPA, Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: " nuovo" diritto o espediente tecnico, in AA.VV. , Ambiente e diritto, 1999.
- M. COCCONI, Il diritto alla tutela della salute . Cedam - Padova 1998.
- N. COLACINO, La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi della giurisprudenza, Diritto e gestione dell'ambiente n. 2/2001.
- J.P. COSTA, Il ragionamento giuridico della Corte europea dei diritti dell'uomo, Rivista internazionale dei diritti dell'uomo n. 2/2000.
- - R. FERRARA, La tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno, Diritto e gestione dell'ambiente n. 2/2001
- - M. PANEBIANCO, I " nuovi diritti" fra Costituzione italiana e Carta dei diritti dell'Unione europea, I diritti dell'uomo, 2000
- POSTIGLIONE, Il diritto di accesso alla giustizia, in M. Greco (a cura di) Diritti umani e ambiente, ECP 2000.
- FLORA VOLLERO, Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo, <http://www.diritto.it/articoli/ambiente/vollero.html>
- ELENA FRUMENTO, Lo stato ambientale e le generazioni future: per una tutela del diritto fondamentale all'ambiente, http://www.ambientediritto.it/dottrina/Diritto%20internazionale%20ambiente/stato_ambientale_generazioni_future.htm

Documentazione multimediale:

AMNESTY INTERNATIONAL:

www.amnesty.org/justearth/index.html

ANPA Agenzia nazionale per la Protezione dell'ambiente:

www.mirror.anpa.it

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME:

www.echr.coe.int

DEFINIZIONI: www.web.tiscalinet.it/ambiente/definizioni

EEA- Agenzia Europea per l'ambiente: www.ee.eu.int.

L'INFORMA AMBIENTE: www.informambiente.com.

LEGAMBIENTE: www.legambiente.it.

MINISTERO DELL'AMBIENTE: www.minambiente.it

UNIONE EUROPEA. www.europa.eu.int/comm.

SEVESO : www.itis-setificio.co.it.