

L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica (*)

Paolo Maddalena

La rivista è lieta di ospitare il saggio del Prof. Paolo Maddalena, Giudice della Corte Costituzionale

Definire l'ambiente sul piano giuridico ed indicare i presupposti giuridici della sua tutela (che, ovviamente, spetta al legislatore) non è cosa facile.

Si tratta, innanzitutto, di concetti che si scontrano con una cultura giuridica tutta protesa verso il riconoscimento dei diritti individuali di libertà (là dove si tratta di diritti collettivi e di doveri collettivi), e che appare sempre più insensibile ad assegnare al diritto il compito di difendere e salvaguardare dei valori.

La crisi, come è noto, è profonda.

Il positivismo giuridico, come era prevedibile, è stato portato alle sue estreme conseguenze ed oggi si parla sempre più insistentemente di nichilismo giuridico. Il diritto è pura forma e procedimento. Osservati questi, qualsiasi interesse può prevalere.

Tutto dipende dalla forza dell'interesse in gioco. Ai valori si sostituisce la volontà di chi riesce ad influenzare la maggioranza politica.

Esiste, è vero, la Costituzione ed i valori che questa contiene, ma si deve tener conto che anche le norme costituzionali vanno interpretate e che, d'altro canto, la Costituzione può essere agevolmente cambiata.

Probabilmente il diritto ha perso molta della sua forza.

È diventato un diritto mite, e può persino dubitarsi che esso sia sempre in grado di assicurare la tutela degli interessi generali.

D'altro canto, la stessa politica, profondamente malata, sembra dimentichi spesso che il suo compito è quello di perseguire, non interessi personali o di lobbies, ma il bene comune della Nazione.

Intanto i valori tradizionali, ed in particolare il valore della giustizia, sembrano regredire di fronte all'avanzata, possente e distruttiva insieme, dell'interesse economico.

Come sottolinea il politologo Edward N. Luttwak nel suo lavoro *"Le turbo-capitalisme"* (1) «assistiamo ad una riduzione del senso della vita ad una sola dimensione: il danaro. Tutti i contenuti essenziali dell'attività umana, gli stessi limiti etici sono sostituiti da danaro, danaro e ancora danaro».

Dunque, la questione non è solo giuridica, ma presuppone una presa di posizione addirittura sul piano filosofico.

Certamente di un dato non si può dubitare, ed è il fatto che nei confronti della forza può sempre opporsi il valore delle idee, purché esse siano logicamente accettabili.

Ed un punto logico di partenza, quando si discute di ambiente, è senza dubbio la constatazione che esiste una perfetta corrispondenza tra l'uomo e le cose del mondo, nel senso che queste ultime sono naturalmente disposte per l'utilità dell'uomo, e l'uomo, d'altro canto, per natura, non può fare a meno di quelle utilità.

Si dirà che questo è un parlare di stampo giusnaturalistico, ma se l'uomo e la natura esistono, e sono tra loro in questo specifico rapporto, non si vede perché non se ne debba parlare.

Anzi vale la pena di insistere su questo punto, poiché non solo di corrispondenza occorre discutere, ma anche di «corrispondenza razionale», in quanto l'uomo può con la sua logica capire ed interpretare la natura, la quale, come aveva già affermato Galilei, e come di recente ha sottolineato Papa Benedetto XVI, è scritta in termini matematici, cioè in termini di pura logica.

D'altro canto, in questa prospettiva si pone anche quella linea di pensiero propria della filosofia moderna che, partendo da Leibniz, il quale affermava l'esistenza di un'armonia prestabilita, fino ad arrivare ad Husserl ed a Wittgenstein, ha posto in evidenza la struttura relazionale dell'uomo e di tutte le cose, sì che non è possibile pensare ad un singolo oggetto senza pensare agli scambi ed alle interazioni che legano gli oggetti fra loro.

Se ne deve concludere, come già affermavano i presocratici che «l'uomo è parte della natura» e che, come sottolineava Platone, «questo mondo è davvero un essere vivente, dotato di anima».

E, se l'uomo è parte della natura, non si può negare che il valore dell'uomo si estende alla natura, con la conseguenza che occorre far riferimento non più al principio antropocentrico, ma al principio biocentrico o, meglio, al principio ecocentrico: ciò che ha valore è la «comunità

Note:

(*) Relazione tenuta presso l'Associazione ex Allievi del Collegio Bianchi di Napoli, il 21 aprile 2007.

(1) *Le turbo-capitalisme*, trad. franc. di Michel Bessières et Patrice Jorland, Paris, 1999.

biotica», un concetto cioè che «allarga i confini della comunità (umana), per includervi suoli, acque, piante ed animali e, in una parola, la Terra» (2).

Parlare di ecocentrismo, d'altro canto, non significa sottovalutare il valore dell'uomo.

Questi, essendo l'unico soggetto dotato di autocoscienza e capace di interpretare e conoscere l'intima struttura della natura, è certamente al vertice della comunità biotica, ha una responsabilità verso la natura, e la sua importanza non può certo essere paragonata a quella di un filo d'erba, come affermano certi detrattori del valore dell'ambiente. Ciò che va sottolineato è che la comunità umana, che ha un suo imprescindibile e specifico valore, deve essere considerata nell'ambito più ampio della comunità biotica della quale è parte.

L'ambiente, bene giuridico di valore costituzionale

Questa affermazione, che, come si nota, spazza via in una sola parola il soggettivismo ed il relativismo filosofico, costituisce un punto di partenza insostituibile per la costruzione giuridica della tutela ambientale (3).

Posto il problema in termini di rapporto tra la parte ed il tutto, si capisce agevolmente che gli stessi tradizionali concetti giuridici assumono una luce ed un significato diversi.

L'ambiente, in altri termini, è un fatto sconvolgente per il diritto: le nozioni di soggetto (l'uomo) e di oggetto (l'ambiente), ed il rapporto tra soggetto ed oggetto, andranno infatti visti nella cornice di una comunità più ampia che comprende l'uomo e la natura.

In questo quadro, appare evidente che il primo problema da risolvere è quello di definire l'ambiente come bene in senso giuridico. Ed al riguardo sembra corretto lasciare alla scienza ecologica la definizione del concetto di ambiente, e ricordare che questa, come è noto, identifica l'ambiente con la biosfera, accentuandone la sua caratteristica di sistema costituito dalle interdipendenze delle varie componenti ambientali (4).

Del resto anche sul piano della cultura giuridica si fa riferimento, o si sottintende, questo concetto, mentre a livello internazionale già dal 1972 la Dichiarazione di Stoccolma ha affermato che debbono essere preservate «le risorse naturali del globo, ivi compreso l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, ed in particolare i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali».

Venendo all'aspetto più propriamente giuridico della definizione del bene ambiente, è da ricordare che da tempo la dottrina civilistica ha posto in evidenza che esistono due criteri giuridici per affermare la qualità di bene giuridico di una cosa: un criterio tradizionale (previsto dall'art. 810 del codice civile), secondo il quale è bene la cosa che

può diventare oggetto di un diritto, ed un criterio, ben noto in campo penalistico, secondo il quale è la tutela diretta della cosa che determina la natura di bene in senso giuridico: si parla in altri termini di bene giuridico in senso stretto, nel primo caso, e di bene giuridico in senso lato, nel secondo caso (5).

L'ambiente, che è oggetto di una poderosa legislazione, sia a livello comunitario che nazionale, è, dunque, un bene giuridico in senso lato. E si deve precisare che la nozione di bene giuridico non è una nozione astratta, costituita dalla sintesi dell'utilità del bene, dell'interesse umano su di esso e della sua disciplina giuridica, ma è la cosa riguardata in relazione a determinate qualità e corrispondenti interessi, nonché alla relativa disciplina giuridica. In altri termini, ci sono cose materiali («*quae tangi possunt*») e cose immateriali («*quae tangi non possunt*»), come ad esempio le opere dell'ingegno, e queste cose, a seguito della loro disciplina giuridica, diventano beni in senso giuridico, materiali, o immateriali (6).

È da avvertire, tuttavia, che l'ambiente, per quanto si è sopra detto, è anche un bene giuridico di valore, anzi, come ha precisato costantemente la giurisprudenza costituzionale, è un valore costituzionale. Esso, inoltre, nonostante lo abbiano ripetutamente affermato dottrina e giurisprudenza, non è affatto un bene immateriale, ma un bene materiale composto da più componenti in rapporto di interdipendenza fra loro, cioè una *universitas facti*, come direbbero i giuristi romani.

Il «diritto all'ambiente» è un diritto soggettivo assoluto e fondamentale

E siamo al problema centrale, quello del rapporto tra uomo ed ambiente, che, trasposto sul piano giuridico, diventa il problema del diritto all'ambiente. Ed in proposito è subito da avvertire che dottrina e giurisprudenza non sono arrivati a conclusioni pienamente soddisfacenti, poiché sono partiti dalla prospettiva dei diritti fondamentali di libertà, mentre in questo caso occorre presupporre come valore, non la libertà del singolo, ma la comunità biotica, della quale, come si è sopra detto, il singolo è parte.

Note:

(2) Leopold, *A sound County and Sketches Here and There*, trad. it. di D'Alessandro, Milano 1986.

(3) Sugli aspetti giuridici, si veda:

- F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Sabino Cassese, Milano, 2003.

(4) Bateson.

(5) S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano 1962, 27 e segg.

(6) D. Messinetti, voce «*Oggetto dei diritti*», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIX, pag. 815 e segg.

Siamo cioè in un campo in cui al diritto, cioè alla facoltà del soggetto, è intimamente collegato il dovere, e la sfera d'azione del singolo non si estrinseca nell'illimitato campo della libertà individuale, ma nell'ambito della conservazione della comunità biotica, cioè della vita e della sopravvivenza dell'uomo e della natura.

Ponendosi nella cennata prospettiva dei diritti fondamentali dell'individuo, la giurisprudenza della Corte di cassazione, con la famosa sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, collegando il primo comma dell'art. 32 Cost., secondo il quale la Repubblica tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo, con l'art. 2 Cost., secondo il quale la Repubblica tutela i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, è arrivata all'affermazione del diritto all'ambiente salubre come diritto soggettivo assoluto e fondamentale di ogni individuo. Nella stessa linea di pensiero si è posta la Corte costituzionale con le sentenze nn. 151, 152 e 153 del 1986.

Ne consegue, come poi del resto ha affermato una dottrina pressoché unanime, che il diritto all'ambiente è soltanto un diritto di fruizione dell'ambiente salubre, e non copre anche la finalità della conservazione dell'ambiente, che sembra resti confinato nei poteri pubblici dello Stato. Il diritto all'ambiente, limitato alla sola fruizione, è, in ultima analisi, un diritto sulla propria persona, e non anche su un oggetto esterno alla persona, cioè l'ambiente.

A questo punto occorre precisare che se è vero, come si è sopra visto, che l'uomo è parte dell'ambiente, essendo peraltro al vertice della piramide biotica, se ne deve dedurre che, sul piano giuridico, questo esser parte si traduce necessariamente in termini di appartenenza dell'ambiente all'uomo ed alla comunità umana. Così il bene ambiente non resta estraneo all'uomo, ma si unisce, per così dire, alla realtà umana di modo che il binomio uomo-ambiente diventa una entità unitaria.

Ne consegue che l'uomo non può difendere se stesso se non difende l'ambiente, se non provvede cioè alla sua conservazione.

Insomma, il diritto all'ambiente non è un diritto della personalità alla fruizione, ma è un diritto fondamentale dell'uomo alla fruizione ed alla conservazione dell'ambiente. (Si potrebbe, forse, ancora parlare di un diritto della personalità, ma allora occorrerebbe precisare che l'uomo e l'ambiente costituiscono una sola unità, una sola persona).

Il problema, a questo punto, è quello di trasporre in categorie giuridiche questo generico concetto di appartenenza.

Certamente è da escludere l'istituto della proprietà privata. Questo implica la pienezza e l'esclusività delle facoltà dell'individuo, e, parlando di ambiente, si nota che nessuna delle due connotazioni risulta pertinente: non si può parlare di pienezza, poiché il diritto del singolo deve fare i

conti con i diritti di tutti gli altri soggetti e con i limiti di sostenibilità ambientale; non si può parlare di esclusività, poiché caratteristica fondamentale del diritto all'ambiente è quella di gravare su un bene comune a tutti.

Dunque, se proprio si vuole porre, come suoi dirsi, il vino nuovo in otri vecchi, non c'è altra via che quella di ricorrere al concetto di proprietà comune o collettiva che dir si voglia.

Il concetto di proprietà comune era già conosciuto dai Romani, i quali non solo esaltarono la proprietà individuale quiritaria (quella che viene ancor oggi denominata la proprietà romana), concedendo al *dominus* tutti i poteri immaginabili, *usque ad coelum et usque ad inferos*, al punto che al fondo vennero attribuiti gli stessi epiteti di Giove: *optimus maximus*, ma concepirono anche una proprietà del *Populus*, della quale sono testimonianza l'*ager publicus Populi Romani*, il territorio che circondava l'*Urbs*, e la proprietà provinciale, che poteva diventare individuale solo con la *divisio et adsignatio agrorum*.

Ed erroneamente si è ritenuto che i Romani conoscessero, come i moderni, la categoria delle *res nullius*: nella loro mentalità eminentemente pratica, i beni o erano del singolo, o della collettività. Lo prova proprio quel testo di Gaio dal quale si pretende di far emergere la categoria delle *res nullius*: (Gai Institutiones, 2, 11) «*Quae publicae sunt, nullius videntur in bonis esse: ipsius enim universitatis esse creduntur*».

Le cose che sono pubbliche non sono nel patrimonio di alcuno (*nullius*), ma dell'universalità dei cittadini: i beni, cioè, o sono nel patrimonio del singolo, o nel patrimonio di tutti. Le cose di nessuno non esistono.

E, riferendosi al patrimonio di tutti, i Romani crearono una categoria di *res*, estremamente interessante ai nostri fini, quella delle «*res communes omnium*».

Marciano, giurista del terzo secolo dopo Cristo, in D.I.8.2 pr. (*Marcianus libro tertio Institutionum*), afferma che «*Quaedam naturali iure communia sunt omnium ... Ex quidam naturali iure communis sunt illa: aer, aqua profluens, mare, et propter hoc litora maris*».

Si afferma, cioè, la proprietà collettiva dei beni di uso comune, e quelli elencati offrono già *in nuce* un concetto di ambiente. Si tratta peraltro di una categoria che ha avuto grande successo in diritto internazionale, a cominciare dall'affermazione della libertà dei mari, proclamata da Grozio, fino all'odierno diritto spaziale.

Senonché il modello al quale conviene fare riferimento, ai nostri fini, è quello degli usi civici, i quali costituiscono una sorta di proprietà comune o collettiva, che non implica l'esercizio di tutte le facoltà del proprietario, ma solo di quelle che non alterano le caratteristiche del bene, e soprattutto non implica un diritto esclusivo, bensì la fruizione di tutti. Riferirsi a questo tipo di proprietà, significa ispirarsi ad un modello che assicura la fruizione e la con-

servazione dell'ambiente per la presente e le future generazioni.

E, di fronte all'imperante e diffusa convinzione della validità della proprietà privata, ispirata, come suol dirsi, al sano principio del tornaconto individuale, val la pena di ricordare il pensiero di Carlo Cattaneo, il quale affermava, a proposito degli usi civici, che «non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli fino a noi» (7).

Né va dimenticato che per l'ambiente può ripetersi quanto è stato detto per l'uso dei beni demaniali, e cioè che «se è la collettività ad usare necessariamente il bene, se cioè solo la collettività può usarlo e nessun altro; e se, d'altra parte, i fini che l'ente deve realizzare sono della collettività, non si vede perché bisogna fare (come fa il Ranelletti) un giro logico inutile, ed affermare che lo Stato è proprietario dei beni e li destina al godimento della collettività; in realtà la collettività gode direttamente del bene, soddisfacendo così i suoi bisogni senza che l'ente che la rappresenta debba affermare un diritto di proprietà sui beni, diritto che si risolverebbe nella necessaria destinazione all'uso da parte della collettività» (8).

La titolarità del diritto all'ambiente: il concetto di «soggetto plurimo»

Si può dunque ritenere che il diritto all'ambiente è nella sostanza un diritto di proprietà comune o collettiva, nel quale occorre distinguere un diritto alla fruizione ed un diritto alla conservazione.

Si deve pertanto stabilire se la collettività, a termine del diritto vigente, possa essere considerata un soggetto di diritto, al quale l'ambiente «appartiene» e se possa soccorrere in proposito il concetto del soggetto plurimo.

L'idea del soggetto plurimo, tuttavia, è alquanto estranea alla cultura giuridica dominante.

Per un'antica tradizione, che ha la sua massima affermazione nella pandettistica, l'idea di soggetto è strettamente collegata all'idea di uomo singolo: soggetto è la persona fisica. E questa idea è talmente forte che, per ammettere la soggettività di aggregati umani, è sembrato indispensabile ricorrere ad una astrazione: la persona giuridica.

Senonché la persona giuridica, fenomenicamente, non esiste, è un'entità soltanto pensata (9), ed è inutile affermare che si tratta di una realtà giuridica (10): la verità è che si tratta di una finzione giuridica, come affermava il Savigny. E, se si abbandonano i formalismi e gli schematismi giuridici, si può certamente arrivare alla concezione del soggetto plurimo (11).

Questa idea, peraltro, fu ben salda presso i Romani, i

quali concepirono il *Populus* come un aggregato di persone che costituivano un soggetto unitario (12).

D'altro canto è da tener presente che il concetto di soggetto plurimo, pur se avversato dalla cultura giuridica dominante, ha resistito in numerose ipotesi. Si pensi al caso dell'associazione non riconosciuta, del condominio, della comunione, della comunione familiare e così via dicendo. Oppure, passando al campo del diritto pubblico, si pensi agli usi civici, alle Magnifiche Regole del Cadore o di Cortina d'Ampezzo, ecc. In tutti questi casi, non c'è una persona giuridica, ma un soggetto plurimo e c'è un rappresentante che agisce nell'interesse di questo soggetto (13).

Infine non si può sottovalutare che il concetto di soggetto plurimo è più volte menzionato nella nostra Costituzione repubblicana.

L'art. 44 Cost. ricorda le «comunità di lavoratori»; all'art. 1, si afferma che «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»; gli artt. 3 e 4 della Costituzione si riferiscono a «tutti i cittadini»; l'art. 75 Cost., parla di referendum popolare; mentre l'art. 101 proclama che «la giustizia è amministrata nel nome del Popolo».

Il concetto di soggetto plurimo, o, se si preferisce, di comunità, di collettività, o di Popolo, ha dunque diritto di cittadinanza giuridica, ed a questo concetto occorre far riferimento quando si parla del bene ambiente.

In conclusione, si può affermare che il diritto alla conservazione dell'ambiente è un diritto fondamentale del singolo e della collettività (cioè un diritto collettivo), e che occorre tener ben distinti la fruizione, che è rimessa alla libera volontà dei singoli (i quali possono anche associarsi per ottenere il ristoro della loro mancata fruizione, ovvero far ricorso a particolari istituti, come quello adottato negli Stati Uniti, delle *Class Actions*, che agevolano la loro azione diretta ad ottenere il risarcimento del danno individuale subito), dalla conservazione, che chiama in causa necessariamente l'intera collettività.

Note:

(7) P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977.

(8) S. Cassese, *I beni pubblici*, Milano 1969, 175 e segg.

(9) Jhering, *Lo scopo del diritto*, trad. it. di Losano, Torino 1972, 393 e segg.

(10) Ferrara, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli 1923.

(11) R. Orestano, *Il problema delle persone giuridiche in diritto romano*, Torino 1968.

(12) P. Catalano, *Populus Romanus Quirites*, Torino 1970.

(13) S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano 1964, 187 e segg.

Il concorso dell'azione dello Stato-persona, dei cittadini e delle loro associazioni nella tutela del bene ambiente

Riferendosi unicamente al problema della conservazione del bene ambiente, appare evidente che non si può prescindere dall'azione della pubblica amministrazione e dal rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

La soluzione di questo problema richiede una premessa di carattere storico e costituzionale e precisamente l'individuazione degli effetti conseguenti al passaggio dallo Stato di diritto di stampo liberale allo Stato sociale di diritto, in altri termini l'individuazione degli effetti conseguenti al passaggio dallo Stato previsto dallo Statuto albertino del 1848 a quello previsto dalla Costituzione repubblicana del 1948.

Nelle visuali dello Statuto albertino domina il dogma della Personalità dello Stato, cioè di una persona giuridica pubblica (e quindi di una pura astrazione) che riassume in sé tutti i poteri. Spetta allo Stato, così considerato, curare l'interesse di tutti i cittadini complessivamente considerati, cioè della generalità dei cittadini.

L'interesse di cui si parla è pertanto l'interesse generale, detto anche pubblico, in quanto soggettivizzato nell'Ente pubblico, che lo persegue. Esiste in altri termini un monopolio della cura dell'interesse pubblico e la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica è limitato all'elettorato attivo e passivo, definito dallo Jellinek «*status activae civitatis*».

Nelle visuali dello Stato sociale di diritto il dogma della Personalità dello Stato viene infranto e si parla di due nozioni di Stato: lo Stato-comunità o Stato-ordinamento e lo Stato-persona o Stato-amministrazione.

Il primo esercita la sovranità, che spetta al Popolo, attraverso due funzioni fondamentali, la legislazione (che istituisce lo Stato) e la giurisdizione (che conserva lo Stato). Il secondo è in tutto e per tutto sottoposto alla legislazione ed alla giurisdizione come lo sono i privati. E se Stato-persona e cittadini sono, da questo punto di vista, sullo stesso piano, è evidente che l'amministrazione non è più un monopolio dello Stato e, almeno in linea di principio, può ben essere curata anche dai cittadini, singoli o associati.

La partecipazione al governo della cosa pubblica non è più limitata all'elettorato attivo e passivo (o al voto per i referendum), ma può essere realizzata anche con altre forme in settori di particolare rilevanza.

È quanto si ricava almeno da tre articoli della vigente Costituzione repubblicana:

a. l'art. 2, secondo il quale sono garantiti i diritti inviolabili dell'uomo e sono imposti «inderogabili doveri di solidarietà sociale»;

b. l'art. 4, secondo il quale «ogni cittadino ha il dovere di

svolgere ... un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»;

c. l'art. 118, ultimo comma, il quale, fondandosi sul concetto di sussidiarietà, che ha pervaso di sé l'ordinamento comunitario, sancisce che «Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Si deve notare, a questo punto, che, se quanto si è esposto in termini teorici è chiaramente comprensibile e del tutto agevoli sono le conseguenze che si dovrebbero trarre, sul piano pratico l'attuazione di detti principi ha incontrato notevoli difficoltà.

L'idea che la cura dell'interesse pubblico spettasse allo Stato e l'idea che esistesse una netta separazione tra l'esercizio delle funzioni pubbliche e l'attività dei cittadini sono state persistenti nella cultura giuridica. Ed ha tardato a farsi strada l'idea di una concreta partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, esigenza che veniva reclamata attraverso la pressante richiesta della tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi.

In questa prospettiva, non è mancato chi ha continuato a contrapporre l'interesse pubblico dello Stato all'interesse diffuso e collettivo, contrapposizione che, evidentemente, non può sussistere nella visuale, alla quale sopra si è accennato, dello Stato sociale di diritto.

La verità è che la cura dell'interesse pubblico e collettivo alla conservazione dell'ambiente richiede il concorso dell'azione, sia dello Stato-persona, sia dei cittadini, considerati come singoli o come associati.

Il diritto di informazione, partecipazione e azione

In questo quadro, l'ultima domanda da porsi è di sapere quali poteri ha il cittadino per agire, in concorso con la pubblica amministrazione, o indipendentemente da questa, ai fini della conservazione dell'ambiente.

È evidente che l'ordinamento giuridico, oltre a stabilire i compiti della pubblica amministrazione, debba, trattandosi di diritti collettivi, riconoscere ai singoli ed ai gruppi un diritto di informazione, partecipazione ed azione.

Il diritto di informazione ambientale nei confronti delle pubbliche amministrazioni è ampiamente riconosciuto sia a livello comunitario che a livello nazionale. Basta pensare che le direttive europee riconoscono tale diritto a ciascun cittadino, senza la necessità di precisare il proprio particolare interesse.

Il diritto di partecipazione all'azione amministrativa è parzialmente riconosciuto attraverso gli istituti della valutazione di impatto ambientale (VIA), relativa all'esecuzione di singoli progetti, e di valutazione ambientale strategica

(VAS), relativa all'esecuzione di piani territoriali, nei quali si dà un certo rilievo alle consultazioni delle popolazioni interessate.

Il diritto di azione, in via di logica, dovrebbe ricalcare il sistema delle azioni popolari romane, nelle quali il singolo, in quanto parte della collettività, e quindi indipendentemente da ogni idea di rappresentanza, faceva valere in giudizio le ragioni proprie e di tutti gli altri cittadini.

Nel caso della tutela ambientale, trattandosi di un interesse che, come si è visto, investe l'intera comunità biotica, il singolo dovrebbe poter agire nell'interesse proprio e della comunità, non solo umana, ma di tutti gli esseri viventi, nonché dell'ambiente nel suo complesso.

Altra soluzione, forse da preferirsi per il suo carattere di necessità, è di ricorrere all'azione del pubblico ministero, non solo in campo penale, ma anche in campo civile. Non si deve infatti dimenticare che ciò che più conta è il ripristino degli ambienti violati, ripristino che si può ottenere con l'esercizio di un'azione risarcitoria di natura civile pubblica.

D'altro canto, è da notare che l'azione popolare, rimessa alla libera iniziativa dei singoli o dei gruppi, può coesistere

con l'azione civile pubblica, rimessa all'iniziativa necessaria del pubblico ministero, con la precisazione che, se agiscono per primi il cittadino o i gruppi, il P.M. deve necessariamente intervenire in giudizio, mentre, se agisce per primo il P.M., il cittadino o i gruppi hanno una libera facoltà di intervento.

Sul piano del diritto positivo vigente, è da ricordare che, per quanto riguarda il risarcimento del danno ambientale, le direttive europee sono di contenuto molto limitato, mentre in Italia, a questi fini, è stato riconosciuto alle associazioni ambientaliste un tipo di azione popolare, dall'art. 4, comma 3, della legge 3 agosto 1999, n. 265, trasfuso poi nel testo unico degli enti locali.

I problemi della tutela giuridica dell'ambiente, come si nota, sono molteplici e ben lontani dall'essere risolti. Ma non è questo l'oggetto del presente lavoro.

Esso, infatti, ha il fine limitato di porre in evidenza quanto sconvolgente sia per l'ordinamento vigente, e per la dominante cultura giuridica, costruire una tutela giuridica dell'ambiente, e di suggerire talune ipotesi di adattamento dei tradizionali istituti giuridici a questa nuova realtà.