



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
MASTER IN DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL
TERRITORIO

Avv. Alessia Brunno

LA SINDROME DI NIMBY

—————
PROJECT WORK
—————

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

INDICE

Capitolo I

Origine, diffusione e cause del fenomeno. Pag. 1

Capitolo II

Casi e aspetti concreti. Pag. 9

Capitolo III

Il contesto giuridico delle opposizioni Nimby. Pag. 18

Conclusioni

Una possibile soluzione. Pag. 29

Bibliografia Pag. 31

Sitografia Pag. 31

LA SINDROME DI NIMBY

Capitolo I

Origine, diffusione e cause del fenomeno.

La tutela dell'ambiente con tutto quello che ne consegue, è diventata un importante problema politico, sociale e scientifico negli ultimi 25 anni. Ad essa si è accompagnata, negli anni sessanta del 1900 l'emersione, a livello mondiale, del movimento ambientalista come forza politica, intellettuale e sociale.

Non sono, però, note le ragioni per cui la tutela ambientale è divenuta un fatto importante proprio durante questi anni, ma non vi sono dubbi che sicuramente ha influito il maggiore impatto che le attività umane hanno avuto sull'ambiente naturale, come conseguenza della crescita della popolazione e dello sviluppo economico e tecnologico.

Con l'aumento di tale impatto si è sviluppata nelle coscienze individuali e collettive la consapevolezza e l'interesse per esso.

È nel medesimo contesto spazio temporale che si è sviluppato il fenomeno Nimby, acronimo inglese che indica letteralmente "Not in my back yard", ossia non nel mio cortile.

Codesta espressione viene generalmente utilizzata per indicare i casi di opposizione, da parte delle comunità locali, ad ospitare opere di interesse generale sul proprio territorio.

Il termine Nimby si è diffuso per descrivere ed interpretare i conflitti ambientali e sociali, diretti ad ostacolare la realizzazione di opere

quali centrali energetiche, impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, tanto da parlarsi comunemente di “Sindrome di Nimby”.

Tale espressione ha fatto per la prima volta la sua comparsa nel panorama mondiale nel 1980, grazie ad un articolo “Hazardous waste” di Emilie Travel Livezey pubblicato sul giornale americano “The Christian Science Monitor”, ma la paternità viene attribuita a W. Rodger dell’American Nuclear Society.

In realtà l’utilizzo della parola Nimby negli Stati Uniti d’America è più risalente, però immutato è stato il suo impiego per raccontare di proteste territoriali contro siti di smaltimento di rifiuti tossici.

Invero, fu un giornale locale di Williamsburg del 1979 che, con riferimento allo smaltimento di rifiuti radioattivi, fornì un’accezione negativa della Sindrome di Nimby, quale comportamento da debellare.

Un’altra testimonianza è fornita da un editoriale dal titolo “Nimby? Pipe down” pubblicato in “The Home News (New Brunswick, New Jersey)” del marzo 1983, dove, addirittura, si cerca di dare un nome al fenomeno in termini di Nimbysmo.

Negli ultimi anni si sta assistendo ad una costante crescita di queste rivolte popolari, coinvolgendo sia i paesi più sviluppati che quelli meno sviluppati.

Anche l’Italia non è immune, come dimostrano i dati riportati dall’Osservatorio Nimby Forum si ha un progressivo aumento delle contestazioni territoriali ambientali.

Sicuramente i casi macroscopici di mobilitazione in Italia sono rappresentati dal gasdotto pugliese (TAP), dalla linea ferroviaria ad alta velocità Torino – Lione e dal ponte sullo stretto di Messina.

È indubbio che codesti comportamenti, consistenti nell'osteggiare la nascita di impianti, mostrano come vi sia un'enorme difficoltà, in Italia, così come in altri Stati, a portare a termine progetti industriali, dalle infrastrutture ai rifiuti all'energia.

Il comune denominatore di queste proteste è stato ravvisato nell'interesse verso la qualità e la sicurezza della vita, che fanno sì che le comunità locali si mobilitano per salvaguardare il proprio spazio di vita.

Nel gergo comune il termine Nimby ha ormai acquisito una sua posizione e viene usato in modo automatico per etichettare qualsiasi fenomeno di opposizione locale, ma nel dibattito pubblico si sono altresì fatte spazio nuove sigle di significato affine quali LULU (Locally Unwanted Land Uses, usi localmente indesiderati del territorio) coniato nel 1981 da Frank Popper, o ancora BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything, non costruire assolutamente nulla in alcun luogo vicino a qualsiasi cosa).

A codeste classificazioni non sfuggono nemmeno quegli amministratori locali che si mostrano più interessati e sensibili alle esigenze degli oppositori, ai quali vengono diagnosticate le sindromi NIMEY (Not In My Electoral Yard, non nel mio collegio elettorale) e NIMTOO (Not In My Term Of Office, non finché governo), considerando il supporto da loro fornito agli oppositori come un

mezzo per acquisire potere politico e sostegno dal proprio corpo elettorale¹.

In ogni caso, qualsiasi acronimo si voglia utilizzare, esso non è altro che un modo per fornire una semplificazione di complesse risposte alle decisioni sull'uso del suolo.

Questo dimostra che l'unica strada per spiegare il fenomeno è solo in termini di conflittualità dei rapporti fra proponenti ed oppositori, dovuto al fatto che, rispetto al passato ci si muove entro confini ben diversi. Sono lontani i tempi in cui infrastruttura era sinonimo di crescita economica e ci si disinteressava dell'impatto ecologico e sociale di ciò che si costruiva. Al contrario, la prospettiva è totalmente diversa, tanto che ogni scelta relativa alla costruzione di un'opera sgradita viene vista, a prescindere da tutto, avente natura conflittuale. *“In questa logica, chi voglia sostenere la realizzazione di un'infrastruttura deve preliminarmente dimostrare che la stessa è necessaria, deve illustrarne in dettaglio i vantaggi, tenere conto delle diverse preferenze delle comunità locali, bilanciarle con le necessità della comunità nazionale, misurare e contenere le conseguenze per l'ambiente. Il modello di sviluppo perseguito si è articolato e complicato, tanto che oggi vi sono comunità e territori che traggono vantaggi dalla conservazione, piuttosto che dallo sviluppo, e resistono quindi con particolare forza alla realizzazione di opere che modificano l'assetto del territorio².”*

¹ M. Roccato e T. Mannarini, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 30 – 31.

² L. Torchia, *Legislazione efficace e buone pratiche amministrative per le infrastrutture in Italia*, in *Italianieuropei*, n. 9/2011, p. 111.

Quanto detto è supportato da dati empirici provenienti dall'Arise Nimby Forum, la principale fonte di dati in Italia. Essi dimostrano che, indipendentemente dal tipo di impianto, le principali ragioni poste alla base delle mobilitazioni locali, fanno riferimento non solo alle preoccupazioni per gli impatti negativi che si possono ripercuotere sull'ambiente e sulla qualità di vita, bensì al processo decisionale seguito sul come e perché costruire quella determinata opera. Questo a differenza di quanto accade nel Nord America e nel Regno Unito dove la tutela ambientale rappresenta il primo timore ed il principale motivo della contrarietà dei residenti e non si rinvergono tracce dell'insoddisfazione per le procedure adottate dai proponenti nel rapporto con la popolazione.

Si è cercato di indagare quali possano essere le cause che stanno dietro queste opposizioni locali, andando ad analizzare la letteratura che si è sviluppata attorno alla sindrome di Nimby. Il primissimo approccio che si è avuto nel tentare di spiegare il fenomeno è stato quello di descriverlo come una risposta egoista, ignorante o irrazionale del pubblico, arrivando al punto di paragonare queste opposizioni a delle vere e proprie malattie mentali³.

Le opere da realizzare vengono prospettate come qualcosa di assolutamente necessario, finalizzate al perseguimento del bene comune, antepoendo gli interessi generali della collettività a quelli irrazionali ed egoistici degli oppositori, basati su una non adeguata conoscenza del tema. Non solo, vi è altresì l'idea che i promotori e gli esperti di cui essi si avvalgono hanno preso la loro decisione sulla

³ M. Roccato e T. Mannarini, *Op. cit.*, p. 33.

costruzione e localizzazione dell'opera interessata agendo in maniera più corretta e razionale.

I casi empirici permettono di smentire quanto appena affermato, gli oppositori sono tutt'altro che ignoranti, anzi dimostrano esattamente il contrario.

I loro timori non nascono dal nulla, prevalentemente scaturiscono dalla qualità della relazione con i proponenti. Di certo affibbiare etichette dispregiative non facilita l'interazione fra le due parti, così come la possibilità di valutare concretamente le istanze dei residenti. Inoltre, non è da trascurare la circostanza per cui le minoranze che si oppongono e che cercano di sovvertire le decisioni prese dalla maggioranza hanno un compito particolarmente difficile. Proprio per questo motivo esse non giungeranno mai impreparate, anzi faranno uso dei migliori conoscitori ed esperti del campo, dotati di elevata professionalità, al fine di vincere la loro battaglia, sviluppando addirittura una ricerca scientifica superiore a quella dei c.d. studiosi ufficiali.

Oggi è cambiato il punto di osservazione di questi fenomeni di protesta, cercando piuttosto una visione integrata di essi, che tenga conto delle posizioni di entrambe le parti.

Secondo questo approccio, la causa dei conflitti locali andrebbe ricondotta a tre diversi ordini di ragioni. La prima di queste risiede nel presunto deficit che caratterizzerebbe la qualità del processo decisionale che ha portato a stabilire se e dove collocare l'opera⁴. I residenti è normale che guardino innanzitutto il "loro giardino" se si

⁴ *Ivi*, p. 46.

vedono abbandonati dagli amministratori, visto la distanza che spesso connota le relazioni fra essi e le comunità.

La reazione non è altro che il frutto di una carenza di rappresentatività delle legittime istanze dei residenti.

Il secondo motivo è dato dalla diversa rappresentazione che gli attori dei conflitti hanno del progetto. Non vi sono dubbi che le due parti hanno una diversa percezione soggettiva del territorio che dovrà ospitare l'opera, da cui discende anche quel sentimento di ingiustizia che pervade gli oppositori nel momento in cui avvertono un'invasione del proprio territorio.

In ultimo non va tralasciato il differente movente morale che spinge gli uni o gli altri; difatti, per i sostenitori dell'opera la sua realizzazione diventa la necessità di risolvere un problema presente e futuro. Di contro, la comunità locale si pone come fondamentale quesito chi e come deve sostenere i costi della soluzione al problema.

Nel momento in cui viene presa la decisione di costruire una nuova opera occorre vedere quali sono gli effetti della decisione medesima sulle parti del processo decisionale, in termini di distribuzione delle risorse, ed in particolare capire perché essa viene considerata giusta o ingiusta e quali i criteri usati per prenderla. Di solito i criteri che fanno apparire giusta una scelta in tema di allocazione delle risorse sono: *“contribuzione (allocazione proporzionale del contributo fornito da ciascuno), uguaglianza (conferimento di risorse e peso dei costi a tutti*

in misura uguale), bisogno (distribuzione differenziale in base alle specificità e alle esigenze di chi le riceve)⁵”.

Non vi sono dubbi che coloro che si fanno avanti con queste forme di protesta sentono violato il criterio dell'uguaglianza, percepiscono come ingiusto il fatto che essi devono essere i soli a sopportare dei costi immediati e certi, a favore invece di benefici futuri ed incerti di cui dovrebbe, invece, godere una collettività più ampia.

Ancora, il senso di ingiusta si sviluppa pure nel fatto che tanto più una decisione viene presa senza potervi partecipare attivamente, quanto più verrà avvertita come iniqua.

Il punto di vista degli oppositori non può essere, dunque, trascurato, essi hanno il diritto di chiedere << Perché nel mio giardino?⁶>> e di essere coinvolti nel processo decisionale, evitando così comportamenti non cooperativi ed ostruzionisti.

⁵ *Ivi*, p. 53.

⁶ *Ivi*, p. 49.

Capitolo II

Casi e aspetti concreti.

Come è stato in precedenza evidenziato, negli ultimi anni si è avuta un'espansione di queste opposizioni locali, che ha coinvolto anche la nostra nazione e la nostra popolazione, che oggi si attiva sempre più e con vigore per far valere le proprie ragioni a tutela dell'ambiente in cui si vive e della sua salubrità.

Non va dimenticato che la Costituzione italiana non offre un diretto riconoscimento della tutela dell'ambiente, ma lo riconduce al combinato disposto degli artt. 2 e 32.

In ogni caso, queste forme di protesta a salvaguardia del proprio territorio ci toccano da vicino e gli esempi da portare sarebbero numerosi.

Vi è una vicenda, che in questo ultimo periodo sta facendo parecchio discutere e che riguarda la costruzione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi in contrada Armicci, nel territorio di Lentini, in provincia di Siracusa.

Il tutto è iniziato nel 2012 quando la ditta autrice del progetto ha avanzato istanza, ai sensi dell'art. 23, d.lgs. 152/06, per ottenere la valutazione d'impatto ambientale (VIA), coordinata con la procedura di autorizzazione integrata ambientale (AIA), ai sensi dell'art. 10, co. 2 del medesimo decreto, chiedendo altresì il parere di competenza del comune, anche al fine di ottenere la necessaria variante allo strumento urbanistico.

A seguito del giudizio di compatibilità positivo dell'Assessorato per il Territorio e l'Ambiente ed il successivo rilascio della relativa autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la realizzazione della discarica alla ditta autrice del progetto, la protesta locale ha avuto inizio.

Il Comune di Lentini si è fortemente opposto a codesta autorizzazione proponendo ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia contro il decreto n. 1905 del 5 novembre 2015 (concessione dell'AIA), unitamente al decreto di autorizzazione VIA n. 874/2013, in quanto il primo all'art. 8 precisava: *“Sono fatte salve le autorizzazioni di competenza di altri Enti od Organi, ivi comprese le autorizzazioni urbanistico - edilizie e quelle relative alla esecutività del progetto”*.

Tale ricorso fu rigettato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con la motivazione che esso era stato proposto contro un atto non definitivo, perché la delega che era stata conferita al dirigente del servizio era *“una delega di competenza e non di firma e che, conseguentemente, l'atto impugnato deve reputarsi non definitivo e suscettibile di impugnativa tramite ricorso gerarchico”*⁷.

Questo però non ha fermato il Comune di Lentini, che nella sua battaglia contro il porre in essere codesta discarica è stato coadiuvato dalla comunità dei cittadini.

Le preoccupazioni della popolazione lentinese contro questa discarica sono dovute al fatto che essa verrebbe a sorgere a 1 km dal lago

⁷ C.G.A., parere definitivo n. 00213/2018.

Biviere, un'oasi naturale che ospita varie specie di fauna e flora, da preservare e tutelare, classificata come area SIC (sito di interesse comunitario) e ZPS (zona di protezione speciale), e non solo.

Basti pensare che il vicino centro abitato dista circa 2 km, a circa 250 m vi è un'area archeologica vincolata; ancora confinerebbe con aree destinate ad agrumeto e con aree tutelate, ai sensi del d.lgs. 42/04.

I cittadini hanno messo in atto varie forme di protesta, dalla raccolta firme a vere e proprie mobilitazioni, tramite manifestazioni, cortei, coinvolgimento e sensibilizzazione delle istituzioni scolastiche. Da ultimo con un consiglio comunale aperto alla partecipazione di chiunque appoggiasse la rivolta locale.

L'ente comunale, fermo nel suo proposito di bloccare la realizzazione della discarica, ha nuovamente adito le vie giudiziarie proponendo ricorso al Tar Catania avverso il decreto n. 2070 del 13 dicembre 2016, con il quale veniva corretto l'ultimo capoverso dell'art. 8 del D.D.S. n. 1905/2015, adducendo che sebbene fosse stata rilasciata l'AIA e la VIA era di esito positivo, mancava la concessione edilizia di competenza del Comune medesimo.

Il problema è scaturito dalla modifica del capoverso suddetto che ha comportato una riscrittura del decreto senza che fosse indetta una nuova conferenza di servizi con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

Quantunque il TAR, in primo grado, abbia dato ragione al Comune, tale sentenza è stata recentemente ribaltata dal C.G.A., il quale ha ritenuto la modifica del decreto n. 1905/2015 puramente formale.

Ciò che emerge fra le doglianze del Comune è che esso lamenta un suo mancato coinvolgimento attivo e la mancata presa in considerazione delle sue ragioni di opposizione alla realizzazione della discarica.

Al di là della correttezza del procedimento seguito per l'ottenimento della necessaria AIA, è rinvenibile nella protesta dei cittadini e nella sua formalizzazione da parte dell'Ente rappresentativo un disperato grido di aiuto. Essi con il loro comportamento osteggiativo volevano soltanto che vi fosse un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco, preoccupati delle ripercussioni che la nuova opera avrebbe potuto avere in un sito di preminente rilevanza ambientale, in un centro abitato così vicino e in una zona archeologica.

Preoccupazioni che comunque sono in comune alla maggior parte delle proteste c.d. Nimby.

D'altronde, quanto prima anticipato sulle ragioni che spingono le comunità locali a tenere atteggiamenti etichettati come sindrome di Nimby sono per intero rinvenibili nella fattispecie descritta. Il non coinvolgimento e la non adeguata presa in considerazione delle posizioni locali mostra, ancora una volta, il divario che sempre più connota le relazioni fra proponenti ed oppositori, così come il fatto che per gli amministratori conta, innanzitutto, risolvere il problema, in questo caso dei rifiuti, senza tenere conto di chi ne dovrà subire le conseguenze, anche in termini economici, dato che i terreni limitrofi alla potenziale discarica sono agrumeti, principale fonte di guadagno di molte famiglie lentinesi.

Pertanto, ciò che i cittadini chiedono è in sostanza il rispetto di uno dei principi cardine dell'azione amministrativa, ossia quello di buon andamento (art. 97 Cost.), inteso come miglior temperamento dei vari interessi, poiché alla sua realizzazione possono concorrere anche i cittadini con le loro osservazioni (TAR Sicilia, sez. I, Palermo, 7 giugno 2007, n. 1627).

Sebbene la protesta contro la discarica in contrada Armicci non ha portato il risultato sperato dalla comunità lentinese, non va dimenticato che altre forme di opposizione hanno avuto esito positivo.

Tra esse va ricordata la altrettanto recente vicenda che riguardava la possibilità del sorgere di un centro di compostaggio e stoccaggio di rifiuti non pericolosi a Terrasini (PA), in contrada Paterna, paese la cui vocazione turistica e agricola è incompatibile con l'impianto in questione.

Di fatti, nonostante il parere negativo sulla sua costruzione espresso dal Comune di Terrasini, in sede di conferenza dei servizi, era stata ugualmente rilasciata alla ditta richiedente l'autorizzazione unica da parte dell'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della regione siciliana.

La comunità locale ha fortemente combattuto e fatto sentire la propria contrarietà all'impianto, di cui il sindaco si è altresì fatto portavoce, esponendo le preoccupazioni che tediavano i cittadini, condividendole e sostenendole. Tale opera, se venisse realizzata, costituirebbe una minaccia per le categorie turistico – alberghiere, nonché per la stessa economia del paese, prevalentemente di tipo agricolo.

Il comune di Terrasini, insieme al presidente e ai componenti il Comitato cittadino di Terrasini per la salvaguardia del territorio in contrada Paterna e contrada Zucco e ad alcuni imprenditori locali decise di proporre ricorso avverso sia il provvedimento con cui era stata concessa la su citata autorizzazione, nonché contro il decreto dell'Assessore del territorio e dell'ambiente, con il quale effettuata la verifica di assoggettabilità ex art. 20 D. Lgs. n. 152/2006 si è escluso che il progetto relativo all'impianto di compostaggio e stoccaggio andasse sottoposto alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Il TAR Sicilia ha accolto il ricorso pronunciandosi a favore della comunità terrasinese ritenendo che il provvedimento con cui si è esclusa l'assoggettabilità alla procedura VIA dell'impianto e l'autorizzazione unica siano illegittimi, in quanto sebbene oggetto dell'opera dovrebbe essere il compostaggio e lo stoccaggio di rifiuti non pericolosi, non si è considerato che sottoposti a trattamento sono altresì metalli misti, rifiuti combustibili e rifiuti urbani non differenziati: peraltro in zona a forte vocazione naturalistica, turistica ed interessata da colture agricole.

L'organo giudicante ha messo in evidenza anche la violazione di un principio fondamentale in materia ambientale, ossia del principio di precauzione, dal momento in cui l'impianto non era solo di mero compostaggio.

A parere dei giudici: "Il principio di cautela o di precauzione, sancito dall'art. 174, paragrafo 2, del Trattato comunitario (ora art. 191 T.F.U.E.), richiede che anche in assenza di accertamenti scientifici

univoci sui danni causati da una certa attività, siano adottate misure idonee per contenere lo svolgimento di tale attività, potenzialmente pericolosa, entro limiti cautelativi (in giurisprudenza, Corte di Giustizia CE, sentenza 21 marzo 2000, causa C-6/99, Association Greenpeace e altri vs. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche e altri; Corte Cost., sentenza n. 219 del 28 maggio 1987. Secondo Corte di Giustizia CE, sentenza 7 settembre 2004, in causa C-127/02, il principio di precauzione “è uno dei fondamenti della politica di un elevato livello di tutela perseguita dalla Comunità in campo ambientale, conformemente all’art. 174, n. 2, primo comma, CE”).

Il principio di precauzione è uno degli strumenti giuridici di controllo dei fattori di rischio all’interno delle dinamiche sociali ed economico-produttive⁸”.

Il principio di precauzione funge sia da parametro per valutare la legittimità dei provvedimenti amministrativi, sia da opposto del principio di mera proporzionalità.

Nella giurisprudenza amministrativa, esso viene individuato quale strumento diretto alla tutela preventiva contro il rischio di attività ed interventi incompatibili con l’interesse pubblico ambientale, in ossequio al diritto dell’U.E. che lo vede un idoneo mezzo per poter bilanciare diverse esigenze: “La valutazione di impatto ambientale implica, infatti, una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell’interesse pubblico ambientale. Ne deriva che, in presenza di situazione ambientale caratterizzata da profili di specifica e

⁸ T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, sent. 4 aprile 2019, n. 1503/2019 Reg. prov. coll.

documentata sensibilità, anche la semplice possibilità di una alterazione negativa del grado di inquinamento della falda acquifera costituisce un ragionevole motivo di opposizione alla realizzazione dell'attività. La valutazione di impatto ambientale non costituisce invero un mero giudizio tecnico ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo (Cons. Stato, sezione VI, 30 gennaio 2004, n. 316). Ne consegue che sfugge al sindacato giurisdizionale la scelta discrezionale dell'amministrazione di non sottoporre i beni di primario rilievo costituzionale dell'integrità ambientale e della salute collettiva ad ulteriori fattori di rischio che, in relazione alle peculiarità dell'area, possono comportare la possibilità, non dimostrabile in positivo ma neanche suscettibile di esclusione, di eventi lesivi” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462).

Con riferimento al diritto italiano non va dimenticato quanto disposto dall'art. 301 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che richiama direttamente il principio in questione: *“In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.*

L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva”.

Quanto ai contenuti, esso si articola in un obbligo di informazione in capo all'operatore interessato; in un potere di adozione di misure di

prevenzione di cui è titolare la pubblica amministrazione; e in un diritto all'informazione da parte del pubblico.

Questo fa capire come il principio di precauzione va applicato a monte, cioè quando si svolge il processo istruttorio e nono soltanto nell'ultimo momento in cui viene presa la scelta finale. Occorre che prima di poter decidere sul dove e come poter costruire una nuova opera, vengano effettuate tutta una serie di attività propedeutiche, che permettano di giungere ad una valutazione rispettose dei *“criteri della proporzionalità delle misure, la non discriminazione delle medesime, la loro coerenza, l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione e l'esame della evoluzione scientifica”* (C.G.A., sentenza n. 581/2015).

Quanto auspicato in questa fattispecie, come d'altronde in altre, non si è verificato perché l'amministrazione si è limitata ad una superficiale valutazione delle possibili implicazioni dell'impianto.

L'annullamento dei su indicati provvedimenti oggetto di giudizio è stato il riconoscimento per la determinazione con cui la comunità terrasinese, insieme ai comitati e all'ente comunale, si è spesa per tutelare il proprio territorio.

Capitolo III

Il contesto giuridico delle opposizioni Nimby.

Ciò che è stato esposto nei precedenti capitoli apre uno spazio per una riflessione più profonda su questi che, appunto, vengono etichettati come movimenti Nimby o proteste Nimby, inerente il profilo della partecipazione del pubblico in campo ambientale e delle implicazioni giuridiche che ne scaturiscono.

A ben pensarci tutte queste forme di opposizione, qualunque sia il modo di chiamarle, partono dal “basso”, dalla comunità cittadina, supportati da associazioni e comitati, che pur sempre da persone comuni sono composti.

Questo conferma la crescente attenzione, da parte del pubblico, per gli impatti ambientali che possono avere le nuove opere.

Il coinvolgimento dei cittadini in materia di scelte aventi rilevanza ambientale porta a dei risvolti positivi, quale quello di poter usufruire di un quadro informativo e di professionalità migliori di quelle in dotazione ai proponenti i nuovi impianti, poiché il popolo, lungi dall'essere considerato ignorante, per sostenere le proprie ragioni ricorre ad ogni mezzo idoneo a sconfessare i progetti dei proponenti.

Il tema della partecipazione dei soggetti su cui le scelte sono destinate a produrre effetti è strettamente correlato con quello dei diritti umani, il coinvolgimento difatti può avvenire tramite molteplici forme quali inchieste ed audizioni pubbliche, creazione di gruppi di consultazione, accesso all'informazione rilevante in possesso delle autorità pubbliche

e tutte richiamano diritti che da sempre sono riconosciuti come diritti umani fondamentali.

In materia ambientale è stata, però, dibattuta lungamente la possibilità di riconoscere un diritto dell'uomo all'ambiente, nonostante la stretta correlazione esistente con i diritti umani.

Il contesto giuridico nei conflitti di localizzazione assume fondamentale importanza, poiché in ogni momento, dall'elaborazione ed ideazione del progetto, fino alla sua definitiva realizzazione, vi è un intreccio con il mondo del diritto. In particolare l'influenza dell'azione giuridica sui conflitti può essere ricondotta ad una duplice direzione. Da un lato, la complessa legislazione in materia autorizza e legittima l'attività dell'amministrazione pubblica, limitando al contempo la possibilità di partecipazione dei cittadini nella definizione dell'indirizzo generale delle politiche di pianificazione e localizzazione, e dunque nella loro esecuzione: questa limitazione determina effetti di fondamentale importanza sulla qualità della vita delle comunità e la conservazione dell'ambiente, nonché naturalmente sulle prospettive di sviluppo economico delle realtà locali e dell'intera nazione. Dall'altro, le leggi offrono sostegno alle rivendicazioni conflittuali delle popolazioni locali, le quali possono, attraverso alcuni tipi di azioni legali, modificare l'indirizzo generale dell'attività politica, oppure ricorrere in giudizio per la tutela di diritti che ritengono lesi, ancora rallentare la realizzazione dell'opera stessa⁹.

⁹ F. Spina, *Sociologia dei Nimby. I conflitti di localizzazione tra movimenti e istituzioni*, Collana scienze sociali, Besa, 2010, p. 148.

Ciò che appare strano è il fatto che le proteste locali si sono sviluppate nel momento in cui il binomio ambiente – diritti umani ha fatto la sua comparsa nella scena internazionale con la Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano, svoltasi a Stoccolma nel 1972, ove sono stati affermati quei principi che hanno ispirato tutte le successive legislazioni nazionali in materia ambientale.

La Dichiarazione di Stoccolma ha messo sin da subito in evidenza la possibilità di introdurre un diritto dell’uomo all’ambiente, vista la relazione che intercorre fra effettivo godimento dei diritti umani e tutela dell’ambiente. Ma, come è stato anticipato, è rimasta solo una possibilità perché è una questione contorta e richiede analisi particolarmente complesse, quale ad esempio i possibili riflessi che l’introduzione di un nuovo diritto può avere sul sistema della tutela dei diritti umani, sistema “*seculaire mais combien fragile*¹⁰”, ovvero in che modo i diritti umani ambientali possono contribuire ad un’efficace protezione dell’ambiente.

Altrettanto difficile è determinare quali sono i contenuti ed il possibile atteggiarsi di un diritto sostanziale all’ambiente.

Se il diritto all’ambiente dal punto di vista sostanziale ha fatto molto discutere, così non è stato per i suoi profili procedurali; invero strutturando il rapporto diritti umani – ambiente in termini strumentali, attraverso il diritto di ottenere informazioni sullo stato dell’ambiente, di partecipare ai processi decisionali, diritti facilmente individuabili ed azionabili, i cittadini possono attuare forme cooperative più incisive.

¹⁰ M. A. Mekouar, *Le droit à l’environnement dans ses rapports avec les autres droits de l’homme*, in P. Kromarek, *Environnement et droits de l’homme*, UNESCO, 1987, p. 92.

Attraverso i diritti ambientali “partecipativi” si riesce a dare compiuta attuazione a quello che costituisce un caposaldo in materia, il principio di prevenzione, non solo, ma vengono forniti al pubblico degli strumenti giuridici per il perseguimento dei fini di tutela ambientale oltre che per salvaguardare il loro diritto di vivere in un ambiente sano.

Nel panorama internazionale si è parlato per la prima volta di partecipazione ai processi decisionali ambientali con la Carta della Natura, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1982, in cui si prevedeva che ogni individuo avrebbe dovuto avere l’opportunità di partecipare, individualmente o collettivamente, all’elaborazione delle decisioni che riguardano direttamente il suo ambiente e avrebbe dovuto avere accesso a mezzi di ricorso adeguati nel caso in cui questo sia danneggiato¹¹.

Codeste affermazioni di principio non rimasero un caso isolato, ma qualche anno dopo vennero riprese nel rapporto finale della Commissione Bruntland (Commissione mondiale su ambiente e sviluppo), dove si disponeva che gli Stati avrebbero dovuto garantire l’accesso alle istanze amministrative e giudiziarie ambientali.

Anche il Programma delle Nazioni Unite del 1987, nell’emanare le Linee Guida in materia di valutazione di impatto ambientale, ribadì la necessità di dare spazio e rilevanza alle opinioni, sull’attività proposta, del pubblico, degli esperti, dei gruppi.

Questi primi riconoscimenti dell’importanza della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ambientali furono seguiti

¹¹ Ris. 37/7 del 28 Ottobre 1982, (UN Doc. A/37/51).

dall'affermazione di tale assunto pure in alcuni atti aventi natura vincolante, quali le due Convenzioni aperte alla firma durante la Conferenza di Rio delle Nazioni Unite del 1992 su Ambiente e Sviluppo, cioè la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, sottolineando come il coinvolgimento nelle scelte permette ai gruppi sociali più deboli, di solito maggiormente esposti al degrado ambientale, di far sentire le proprie esigenze e perplessità e di avere uno strumento per tutelare i loro interessi.

Vanno, inoltre, ricordate due diverse direttive della Comunità Europea, le quali, data la loro natura, si pongono come vincolanti per gli Stati membri. La Direttiva 85/377/CEE del 27 giugno 1985, attinente la necessità di sottoporre a valutazione di impatto ambientale di alcuni progetti pubblici e privati e la Direttiva 90/313/CE sulla libertà di accesso all'informazione ambientale del 7 giugno 1990, secondo la quale le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse.

È grazie alla Conferenza di Rio su menzionata che è stato ufficialmente affermato il diritto di partecipazione del pubblico alle scelte aventi una qualche ripercussione sull'ambiente, nello specifico con l'art 10 della Dichiarazione: *“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 ed attività pericolose nelle 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”.

Lo scopo è quello di assicurare che il processo decisionale ambientale sia il più trasparente e democratico possibile.

In seno alla Conferenza di Rio è stata, ancora una volta, confermata l'impossibilità di poter sancire un diritto inalienabile dell'uomo all'ambiente di contenuto sostanziale.

A partire da questa dichiarazione ufficiale, sono stati molteplici gli hanno che hanno ribadito il diritto di partecipazione pubblica ambientale, però, è stato solo con la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale che, per la prima volta, è stata disciplinata in maniera organica codesta forma di partecipazione.

La Convenzione di Aarhus rappresenta un trattato innovativo perché impone specifici obblighi agli Stati aderenti nei confronti dei propri cittadini. Essa riconosce, quale diritto fondamentale dell'uomo, il diritto a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere (art. 1) e gli dà tre diversi strumenti per far valere tale diritto, ossia il diritto all'informazione, il diritto di partecipazione ed il diritto di accesso alla giustizia.

L'altra novità che viene offerta da questa convenzione è la possibilità per i singoli di ottenere la tutela dei diritti e degli interessi, in caso di violazione di uno degli obblighi imposti dalla suddetta convenzione, senza il previo esaurimento delle vie giudiziarie interne, davanti ad un organismo internazionale, un apposito Comitato istituito dalla prima Conferenza delle Parti.

Si tratta di un meccanismo di controllo sul rispetto della Convenzione di tipo consultivo, poiché questo Comitato può formulare delle proposte sulle misure da adottare alla Conferenza delle Parti, a cui spetta la decisione finale.

Significativa all'interno della convenzione è l'ampia definizione di alcune categorie, quali "pubblico" e "pubblico interessato", al fine di poter abbracciare quante più persone che potrebbero subire una lesione dei diritti ad essi riconosciuti (art. 2).

Quanto agli strumenti forniti per poter assicurare la partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali, il diritto di informazione rappresenta il presupposto necessario da cui prendere le mosse per poter valutare le scelte da compiere, e viene data una dettagliata disciplina sui tempi di trasmissione e sui motivi di cui dispongono le autorità pubbliche per rifiutare l'accesso a determinati tipi di informazione. Esso consta di due aspetti, cioè nel diritto a richiedere informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche e nel dovere in capo a quest'ultime di mettere a disposizione del pubblico le informazioni ambientali in modo trasparente assicurandone l'accessibilità.

Il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale viene garantito attraverso la procedura di autorizzazione per specifiche attività elencate nell'Allegato I alla convenzione. Deve trattarsi di una partecipazione che consenta ai soggetti interessati di poter influire sulla decisione finale, ecco perché essi devono essere informati di ogni singola fase della procedura, in modo da esporre le osservazioni di cui poi tenere conto. La stessa convenzione, inoltre, invita gli Stati firmatari ad avere un ruolo attivo e a promuovere la partecipazione del pubblico nella preparazione delle politiche ambientali così come delle norme e delle leggi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente¹².

A corredo di questi diritti vi è l'accesso alla giustizia, riconosciuto nei casi e con le specifiche dell'art. 9 della Convenzione quando una richiesta di accesso all'informazioni ambientale, ex articolo 4, sia stata ignorata, rifiutata ingiustamente, abbia avuto risposta inadeguata o comunque non sia stata trattata conformemente alle disposizioni della Convenzione ed in caso di violazione del diritto di partecipazione. Non solo, ogni parte deve assicurare che i membri del pubblico in possesso dei requisiti eventualmente previsti dal proprio diritto interno, possano intentare delle procedure amministrative o giudiziarie per contestare gli atti o le omissioni di privati o di autorità pubbliche contrari alle disposizioni del diritto ambientale nazionale.

Si è visto come la partecipazione in materia ambientale ha avuto un grande sviluppo e riconoscimento a partire dalla fine del secolo scorso, influenzando il diritto internazionale e il diritto europeo. Giova

¹² <https://eur-lex.europa.eu>

vedere quali sono stati gli effetti nell'ordinamento italiano, in considerazione dell'aumento del fenomeno Nimby, ossia delle richieste da parte dei cittadini di veder valutate e ascoltate le proprie osservazioni in tema di scelte aventi ripercussioni ambientaliste, attinenti la costruzione di nuove opere che vanno ad incidere sullo spazio in cui vivono e si relazionano quotidianamente.

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Aarhus con la legge n. 108 del 16 marzo 2001, ma di fatto è stata scarsa la sua concreta applicazione viste le notevoli contestazioni locali che si sono sviluppate negli ultimi anni.

La convenzione è molto chiara nei suoi contenuti e richiede che venga attuato l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale, ove l'informazione ambientale è quella relativa a: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, b) i fattori ambientali e le relative attività e misure, c) lo stato della salute e della sicurezza umana, le condizioni di vita umana, i luoghi culturali e le strutture. Dunque, vi è la necessità di informare il pubblico ogni qualvolta l'Amministrazione inizi un processo decisionale comportante un impatto sull'ambiente, in modo tale da garantire ai soggetti interessati la possibilità di poter partecipare all'elaborazione di piani, programmi e politiche relative all'ambiente nella fase preliminare e quindi in uno stadio in cui tutte le operazioni siano ancora pendenti, cioè all'inizio del processo decisionale.

Alla base delle proteste Nimby, come si è detto, vi è proprio la lesione di questo diritto di informazione e partecipazione ai processi

ambientali, che invece avrebbero dovuto rappresentare delle ipotesi di democrazia partecipativa.

Il D. Lgs. n. 152/2006 costituisce diretta attuazione della Convenzione di Aarhus, in particolare dell'obbligo contenuto nell'art. 6 di coinvolgere il pubblico nelle decisioni relative all'autorizzazione di attività che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

In particolare, il D. Lgs. n. 152/2006 regola la partecipazione del pubblico alle Valutazioni d'Impatto Ambientale (VIA) e alle Valutazioni d'Impatto Strategico (VAS): ovvero quei processi di valutazione che l'autorità pubblica deve necessariamente prendere in considerazione prima di autorizzare determinate opere, piani o programmi che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente.

La legge prevede che chiunque può partecipare alle procedure di valutazione ambientale esprimendo le proprie osservazioni ed istanze con le modalità stabilite dalla legge. Al termine della procedura di valutazione, una Commissione tecnica indipendente denominata "Commissione VIA e VAS" rilascia un parere basato anche sulle osservazioni inviate dal pubblico. Sulla base di tale parere, il Ministero dell'Ambiente emana il decreto di compatibilità ambientale¹³.

Ancora, sempre con riferimento al nostro diritto interno, va menzionato il D. Lgs. 19 agosto 2005 n. 195, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che ha introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale. Innanzitutto l'art. 3 del

¹³ <https://www.minambiente.it>

citato decreto prevede che “l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”. Da tale formulazione derivano particolare conseguenza.

Risalta immediatamente una differenza rispetto alla disciplina contenuta nella l. n. 241/1990 in materia di accesso ai documenti amministrativi. Quest'ultima prevede un diritto di accesso molto ristretto sia quanto ai soggetti legittimati che quanto ai presupposti oggettivi di accesso di cui agli artt. 22 e ss. l. n. 241/1990. L'art. 3 del D.Lgs. n. 195/2005 riconosce a chiunque il diritto di accesso alle informazioni ambientali, senza che sia necessario avere un interesse particolare e qualificato, ossia concreto, diretto ed attuale.

Le informazioni a cui si ha diritto di accedere, secondo la menzionata disposizione, concernono esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali, ecc.) e i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti e i documenti che non abbiano un rilievo ambientale.

Conclusioni.

Una possibile soluzione.

Le forme di partecipazione e di accesso alle informazioni in materia ambientale sono state oggetto di regolamentazione normativa, sia nel diritto internazionale e comunitario, che nel diritto interno. Questo, però, evidentemente non basta.

I cittadini, il pubblico, si sente ancora escluso dai processi decisionali e lo fa capire attraverso queste forme di protesta locale, combattendo per difendere il proprio territorio e la salubrità dell'ambiente dagli impatti che una nuova opera può avere.

Questo ha anche delle ripercussioni, perché in concreto si blocca la possibilità di dare spazio al nuovo.

Dall'analisi svolta emerge che quello che preoccupa, come in ogni campo, è il non sapere, la paura dell'ignoto.

Ecco che sarebbe auspicabile attuare forme di comunicazione più inclusive dei cittadini, fornire delle informazioni di ampio raggio, veritiere e precise, ma soprattutto concretamente rispettose dei principi di diritto illustrati. Gestire conflitti che vedono opporsi visioni completamente antitetiche non è facile, ma è possibile cercare di avviare un percorso di ascolto che porta al dialogo, unica soluzione per arrivare a un'ipotesi che i diversi soggetti in conflitto ritengono adeguata.

Deve essere implementata la qualità della conversazione fra le due parti in causa, rendendosi conto che le pubbliche amministrazioni o le aziende che chi si trova davanti a loro non è un ignorante, ma solo

qualcuno che si preoccupa dello spazio in cui vive e che se venisse coinvolto attivamente potrebbe fornire anche spunti per giungere ad una scelta finale condivisibile da tutti.

Bibliografia

F. Spina, *Sociologia dei Nimby. I conflitti di localizzazione tra movimenti e istituzioni*, Collana scienze sociali, Besa, 2010.

L. Torchia, *Legislazione efficace e buone pratiche amministrative per le infrastrutture in Italia*, in *Italianieuropei*, n. 9/2011.

M. A. Mekouar, *Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme*, in P. Kromarek, *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, 1987.

M. Roccato e T. Mannarini, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, il Mulino, Bologna, 2012.

Ris. 37/7 del 28 Ottobre 1982, (UN Doc. A/37/51).

V. Rossi, *La partecipazione del pubblico in campo ambientale: linee evolutive e recenti sviluppi nel diritto internazionale*, pubblicazione del 27/11/2017.

Sitografia

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://www.minambiente.it>

