

## IL VALORE SOCIALE DELLA MEDIAZIONE AMBIENTALE

M. Gabriella Imbesi

SOMMARIO: 1. Sviluppo sostenibile e mediazione – 2. La mediazione come strumento per la gestione dei conflitti ambientali – 3. Esperienze di mediazione ambientale – 4. Soluzioni alternative alla mediazione ambientale: l'Ombudsman europeo e il difensore civico italiano – 5. Prospettive della mediazione ambientale.

1. – Il conflitto ambientale rivela troppo spesso le dinamiche dell'ingiustizia e dell'esclusione sociale ed esplose solitamente quando è presente una problematica legata alla scarsità di risorse o al degrado ambientale o quando vengono messi in discussione i diritti umani ambientali, quelli che hanno avuto il primo riconoscimento nella convenzione di *Aarhus* del 1998<sup>1</sup>.

In sostanza, la tematica ambientale è strettamente associata al tema dei diritti e della loro titolarità. Le dinamiche ambientali, che scaturiscono dalle capacità di carico degli ecosistemi e che sono alla base del concetto di sviluppo sostenibile, si fondano essenzialmente sulle regole di accesso alle risorse ed in particolare sul rapporto tra diritti e loro titolarità ed esercizio effettivo dei medesimi (*empowerment*).

In genere i “conflitti nascono proprio perché si crea una frattura tra il diritto sulle risorse naturali [...] e lo scarso potere di alcuni attori territoriali nel rendere effettive le capacità di interagire con le proprie risorse”<sup>2</sup>.

Già nel 1972, in occasione della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, il *focus* dell'attenzione si è concentrato sul rapporto tra alcuni fattori: sviluppo, degrado ambientale, povertà e crescita demografica. Dopo un de-

---

<sup>1</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata ad *Aarhus* (Danimarca) il 25 giugno 1998, entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e recepita dalla Comunità europea con Decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005.

<sup>2</sup> M. De Marchi, M. Natalicchio, M. Ruffato, *I territori dei cittadini: il lavoro dell'OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales)*, Padova, 2010, p. 29 ss.

cennio è nata l'esperienza della Commissione internazionale per l'ambiente e lo sviluppo che ha elaborato per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile, cioè "lo sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro"<sup>3</sup>.

La rinnovata sensibilità per la questione ambientale ha condotto alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, tenutasi a Rio nel 1992, dalla quale è scaturita una serie di accordi internazionali: sia l'omonima dichiarazione che quella sulla gestione sostenibile delle foreste, la convenzione sulla diversità biologica, la convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e la c.d. Agenda 21<sup>4</sup>.

Per *Agenda 21*, in particolare, si intende un complesso piano d'azione che prevede un'interazione tra i livelli sovranazionale, nazionale, regionale e locale al fine di intervenire in aree caratterizzate da un impatto ambientale legato all'attività umana<sup>5</sup>. Tale strumento ha ritrovato un nuovo impulso a seguito della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo e dell'approvazione dei principi per lo sviluppo sostenibile delle foreste, riconosciuti da 178 Governi nell'ambito dell'UNCED (*United Nations Conference of Environment*) tenutosi sempre a *Rio de Janeiro*, nel giugno del 2002.

Nel dicembre dello stesso anno è stata istituita la *Commissione per lo sviluppo sostenibile* (CSD) con il compito di monitorare e aggiornare l'implementazione degli accordi di settore interregionali, nazionali e locali. Gli stessi principi sono stati confermati nel *Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile* tenutosi a *Johannesburg* dal 24 agosto al 4 settembre 2002<sup>6</sup>.

Con l'occasione si è concordato di avviare una rete di formazione per la cooperazione che doveva operare sia nel campo delle applicazioni effettive della normativa sullo sviluppo sostenibile che in quello dell'implementazione pro-

---

<sup>3</sup> Rapporto "Our Common Future" o *Rapporto Brundtland* (dal nome del presidente, il primo ministro norvegese Gro Harem Brundtland), 1987.

<sup>4</sup> G. Garaguso, S. Marchisio (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, 1993.

<sup>5</sup> *Promoting Environmental Mediation As A Tool For Public Participation And Conflict Resolution*, M. Toth Nagy, Public Participation Program – The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, September 2007.

<sup>6</sup> Nel vertice sono stati identificati i seguenti obiettivi in materia di sviluppo sostenibile:

- Valutazione dei progressi nell'attuazione di Agenda 21;
- Adozione di strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile;
- Esame di fattori nuovi che richiedono cambiamenti di strategia;
- Correzioni necessarie per raggiungere tali obiettivi.

gressiva delle disposizioni di settore, sviluppando la competenza delle negoziazioni, delle tecniche di redazione delle norme (*drafting*) e della mediazione.

L'Unione europea non è stata a guardare; ha dedicato particolare attenzione alla cooperazione giudiziaria in materia civile, individuando uno spazio di giustizia che, tra l'altro, si propone in prospettiva di adottare a livello europeo una normativa omogenea in materia di conflitti nell'ambito legislativo e giurisdizionale, nonché di sviluppare a tal fine ogni forma di mediazione <sup>7</sup>.

Dall'adesione ai principi internazionali di sviluppo e soprattutto di giustizia sostenibile è derivata la proposta di istituire sia norme minime di qualità per risolvere le controversie, sia norme procedurali comuni per la composizione di controversie di piccola entità in ambito civile e commerciale. Le suddette iniziative sono confluite nella direttiva n. 2008/52/CE del 21 maggio 2008 <sup>8</sup> che è stata recepita in Italia con il D.Lgs. 4 marzo 2010 n. 28 <sup>9</sup>.

La mediazione ambientale tuttavia non è espressamente regolamentata dalla menzionata disciplina e occupa ancora uno spazio di nicchia, pur riassumendo le potenzialità di una doppia valenza che è tutta da esplorare:

- quella classica, che rientra a pieno titolo nel richiamato decreto legislativo e che riguarda la materia del risarcimento del danno ambientale, inteso quale “deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima” (ex art. 300 TUA) e del danno non patrimoniale, magari di modesta entità, che derivi da menomazione del rilievo istituzionale dell'ente costituitosi parte civile;
- quella più ampia, collegabile piuttosto alla funzione, che è ritenuta una procedura informale per la risoluzione di conflitti, dove le parti in contrasto, con l'aiuto di un mediatore neutrale e nell'ambito di una procedura volontaria di negoziazione, cercano di sviluppare opzioni e trovare soluzioni alternative <sup>10</sup>.

<sup>7</sup> COM(2000) 167 def. del 24 marzo 2000, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo recante il “Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea”.

<sup>8</sup> Relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, in GUUE L 136 del 24 maggio 2008.

<sup>9</sup> Di attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, in GU n. 53 del 5 marzo 2010.

<sup>10</sup> Nozione fornita da *Sustainable Europe Research Institute* (SERI), istituito nel 1990 a Vienna.

Proprio per la sua genesi la mediazione ambientale si è finora limitata a progetti di impatto locale mentre tende in prospettiva, proprio in considerazione della sua natura, ad inglobare istanze e ad approfondire la specifica conoscenza di tutti gli *stakeholders* nel processo di formulazione delle direttive comunitarie. I potenziali benefici risiedono, dunque, soprattutto nel processo di armonizzazione delle procedure di mediazione.

2. – L'istituto della mediazione, disciplinato con D.Lgs. n. 28/2010 relativamente alle controversie in materia civile e commerciale, presenta delle potenzialità di sviluppo, troppo spesso ignorate, con riferimento soprattutto alla risoluzione di conflitti ambientali.

La materia ambientale, infatti, per la sua complessità e tipicità si trova a poter giustamente restituire alla mediazione un ruolo centrale, trasformandosi da palcoscenico di conflitti a piattaforma di soluzioni alternative al contenzioso giudiziario.

Inoltre indagare sulle prospettive di sviluppo della mediazione nel suo rapporto sincronico con l'ambiente significa riconoscerne, al di là del significato giuridico e allineandosi in ciò alle forme più evolute di prossimità, il valore sociale intrinseco. Resta questa la sfida più importante del procedimento di mediazione.

La tematica ambientale è, purtroppo, contraddistinta da una forte conflittualità, in relazione alla natura stessa degli interessi in gioco e alla molteplicità degli *stakeholders* coinvolti (amministrazioni, imprese e cittadini) e può trovare nella mediazione, ovvero nella gestione costruttiva dei conflitti, una soluzione percorribile. Infatti “ogni processo che riguarda l'ambiente è costellato di momenti conflittuali... (ed anzi) ciascuna sequenza di tale processo vede la contrapposizione di interessi, preferenze e di valori”.<sup>11</sup>

Agenda 21 sembra il campo pratica ideale per sviluppare un modello di interazione a livello locale, in grado di catalizzare interessi diversi e magari contrastanti che, grazie all'applicazione di *best practice* facilitative, possono trovare comunque una composizione.

Nella negoziazione finalizzata alla risoluzione delle controversie ambientali il mediatore può conciliare conflitti che presentano un'alta incidenza so-

---

<sup>11</sup> M. Chiapponi, *Ambiente: gestione e strategia. Un contributo alla teoria della mediazione ambientale*, Milano, 1997, pag. 106 ss.

cio-ambientale. Quindi un'efficace strategia negoziale può focalizzare i processi sociali iscritti in *Agenda 21*.

La diffusione della mediazione come strumento di composizione di interessi impone però l'affermarsi di un approccio culturale assai diverso da quello cui siamo abituati.

La mediazione ambientale presenta, accanto agli aspetti peculiari dell'istituto, alcune specifiche tipizzazioni:

- partecipazione aperta;
- carattere volontario;
- discussione informale;
- imparzialità del mediatore;
- trasparenza del processo.

In generale possono essere individuate tre fasi del procedimento:

- *pre-negoziazione*: identificazione degli interessi e coinvolgimento delle parti;
- *trattativa*: ricerca di una soluzione focalizzata sugli interessi coinvolti che consente il soddisfacimento di tutte le parti;
- *post-negoziazione*: l'insieme di modalità che conducono ad un accordo equo<sup>12</sup>.

È inutile nascondere che, rispetto all'esperienza anglosassone<sup>13</sup>, la mediazione italiana stenta a decollare proprio in un sistema caratterizzato dalla lunghezza e onerosità del contenzioso e che ha dovuto far ricorso all'obbligatorietà (oggi peraltro messa in discussione da una recentissima sentenza della Corte Costituzionale<sup>14</sup>) per imporre un modello cui altrove

<sup>12</sup> C. Troisi, *Environmental Mediation and Urban Problems*, in [www.comparazionedirittocivile.it](http://www.comparazionedirittocivile.it), giugno 2010.

<sup>13</sup> P.P. Biancone e A. Solazzi, *La mediazione nei diversi ambiti e le esperienze internazionali*, Milano, 2011, pagg. da 147 a 172.

<sup>14</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 24 ottobre 2012 - 6 dicembre 2012, n. 272 (in G.U. 1a s.s. 12 dicembre 2012, n. 49), ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali)". Ha inoltre dichiarato "in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale: [...] b) dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; c) dell'art. 5, comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «I commi 1 e»; d) dell'art. 5, comma 5 del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»".

Il citato art. 5, c. 1, prevedeva: "Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad

le parti sociali ricorrono spontaneamente riconoscendone gli innegabili vantaggi.

3. – L'istituto della mediazione trova, in ossequio al principio di *common law*, un'applicazione tradizionale nell'esperienza statunitense dove è uno dei metodi più diffusi per dirimere anche i conflitti ambientali<sup>15</sup>. Una soluzione che garantisce la mutua soddisfazione delle parti interessate alla problematica *de qua*.

I soggetti che solitamente rivestono il ruolo di mediatori sono sindaci, sacerdoti, familiari, avvocati, arbitri, mediatori professionali, consulenti, manager, giudici, ma anche istituzioni, come l'ONU, la Banca mondiale e la Corte internazionale di giustizia.

Sono tutte fattispecie nelle quali il mediatore è in posizione di terzietà, nel senso che il medesimo non è diretto beneficiario dei vantaggi che potrebbero derivare dal superamento del conflitto.

Le sole differenze riguardano i tempi, le tecniche, le modalità dell'intervento, gli obiettivi personali e procedurali e la misura delle *performance*.

La caratteristica della mediazione ambientale si fonda sulla volontarietà sia dell'adesione, sia delle relative sessioni che dell'accordo, oltre che sulla garanzia di riservatezza nelle comunicazioni che intervengono tra le parti.

una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblica, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni".

<sup>15</sup> S. Kaufman, *Mediation in environmental disputes*, in *Conflict Resolution – Entry for the Encyclopaedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Vol. II.

Inoltre la mediazione è “trasformativa”, tenuto conto che l'accordo produce cambiamenti nel modo di affrontare il conflitto e nella reciproca comprensione dei punti di vista delle parti coinvolte.

Altrettanto interessanti sono le regole che alcuni Stati dell'Europa centrale ed orientale hanno adottato per definire la metodologia migliore, anche in considerazione della complessità della materia sotto il profilo tecnico-scientifico che implica spesso l'esistenza di conflitti con carattere intergenerazionale<sup>16</sup>.

Quando si tratta di tematiche ambientali, un'altra peculiarità del contesto, soprattutto quando è coinvolta la P.A., è l'asimmetria delle risorse e del potere. Lo scenario della mediazione si spinge fino a modificare e riorientare tali asimmetrie. Occorre però tenere conto che gli attori del conflitto che hanno più poteri, sia politici che economici, preferiscono adire le vie legali in quanto sono in grado di sostenere le spese e i tempi del giudizio ed eventualmente strappare una pronuncia più favorevole.

In questi casi spetta al mediatore trovare un modo costruttivo di affrontare la mediazione: promuovendo soluzioni e regole innovative e persuasive, al tempo stesso; facilitando l'incontro tra le volontà delle parti; sostenendo con autorevolezza la risoluzione della controversia; predisponendo, ove possibile, accordi scritti e favorendo il coinvolgimento delle organizzazioni ambientaliste. Per rendere la mediazione una pratica attrattiva e incoraggiarne il ricorso, possono essere introdotte formule che agevolano la partecipazione al procedimento; queste possono tradursi in finanziamenti per l'assistenza tecnica durante le diverse fasi del procedimento o agevolazioni fiscali vere e proprie<sup>17</sup>.

I tratti essenziali della mediazione ambientale possono essere individuati secondo i suindicati criteri:

- assicurare il supporto politico al procedimento e la presenza dei più importanti *stakeholders*;
- motivare i partecipanti al procedimento a cooperare;
- seguire con cura il procedimento;

<sup>16</sup> *Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, in [www.rec.org](http://www.rec.org).

<sup>17</sup> L. Danielson, M. Didier, *Development of Governance Systems for sustainable Development and Conflict Management – The interface among Government, Private Industry and Civil Society*, September 2008, in [www.sds.org](http://www.sds.org) (SDSG: Sustainable Development Strategies Group).

- garantire risultati sostenibili di elevato livello e prevederne il monitoraggio.

Al tempo stesso sono state delineate anche le criticità del procedimento:

- debolezza nella preparazione dello stesso;
- scarso utilizzo del ruolo del mediatore e delle sue potenzialità e poca conoscenza del procedimento di mediazione;
- inadeguatezza nella definizione degli *stakeholders*;
- mancanza di volontà per raggiungere il consenso e comprendere i benefici dell'accordo;
- per controversie internazionali, l'eventuale ruolo controverso delle ONG.

Nel quadro di sintesi non poteva mancare l'enunciazione dei benefici riconosciuti alla mediazione e che ne giustificano anche il valore sociale intrinseco:

- i soggetti delle controversie imparano a conoscere reciprocamente il proprio punto di vista;
- il procedimento aiuta spesso ad adottare soluzioni creative, meno costose e più veloci della giustizia ordinaria;
- all'esito dell'accordo si registra una maggiore soddisfazione delle parti.

4. – A conferma del fatto che il ruolo del mediatore ambientale – inteso come facilitatore di controversie di natura ambientale in sede stragiudiziale – incontri forti resistenze, culturali e non, è l'esperienza dell'*Ombudsman europeo*, dalla quale l'Italia ha mutuato la figura del difensore civico<sup>18</sup>.

L'*Ombudsman*, istituito dopo un iter piuttosto controverso nel 1995<sup>19</sup>, ha il compito fondamentale di assistere i cittadini dell'Unione e difendere i loro diritti di fronte alle autorità amministrative dell'Unione stessa<sup>20</sup>. In particola-

---

<sup>18</sup> Anselmo, *Il ruolo dell'ombudsman nell'ordinamento comunitario*, in questa *Rivista*, vol. XI, 2011, p. 31 ss.

<sup>19</sup> A seguito della pubblicazione in data 16/05/1995 degli emendamenti all'articolo 159 del Trattato.

<sup>20</sup> Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali:

1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:

a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

re esamina le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nelle istituzioni e negli organi dell'Unione europea<sup>21</sup>, mentre sono esclusi i casi riguardanti amministrazioni nazionali, regionale e locali degli Stati membri. La cattiva amministrazione si concretizza nelle seguenti ipotesi:

- rifiuto di fornire accesso a documenti e informazioni;
- controversie contrattuali e problemi relativi alle gare d'appalto, ritardi nei pagamenti; mancato rispetto dei diritti fondamentali;
- denunce relative al trattamento dei casi di violazione dei diritti fondamentali;
- denunce di membri del personale<sup>22</sup>.

L'*Ombudsman* "non può invalidare, né modificare una decisione amministrativa. Può semplicemente e unicamente fornire la propria opinione su di un caso portatogli in esame e fornire il proprio punto di vista in merito alla semplice legalità delle decisioni amministrative". Ciò significa che chi "abbia adito l'Ombudsman potrà, in caso di insuccesso, proseguire portando il caso alle corti competenti".

Un tentativo di introdurre in Italia la mediazione ambientale, seppure in modo surrettizio rispetto alle esperienze estere, è stato realizzato con la proposta di istituire il c.d. difensore civico per l'ambiente. Una figura ibrida, in quanto, da un lato, si è cercato di mutuare le funzioni dell'*ombudsman* europeo, che a sua volta ricalca quelle dell'omologo istituto svedese; dall'altro, si è cercato di ridare linfa al ruolo del più tradizionale difensore civico. Quest'ultimo ha, infatti, una storia controversa nel panorama nazionale: introdotto con l'art. 8 della legge n. 142/1990 (pur conoscendo un certo *revi-*

---

b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;

c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

<sup>21</sup> L'articolo 43 della Carta sancisce il diritto di presentare denuncia al Mediatore europeo: «Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione ...».

<sup>22</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/it/atyourservice/whatcanhedo.faces>.

val con la legge Bassanini *bis*, legge n. 127/1997, che ne aveva ampliato le funzioni di controllo) è stato disciplinato *ex novo* dall'art. 11 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267<sup>23</sup>. Proprio in questa fase è intervenuto il disegno di legge per l'istituzione del "difensore civico ambientale".

La proposta, ha preso spunto dalle violazioni di legge in materia ambientale che assumono carattere sistematico e dilagante - in particolare "nel settore degli inquinamenti, della cementificazione selvaggia, del bracconaggio e degli incendi boschivi, (nonché con riferimento a) .. intere aree geografiche trasformate in siti o discariche sotterranee ed occulte di rifiuti pericolosi invisibili in superficie" - per sostenere l'istituzione del difensore civico dedicato all'ambiente. A questo competerebbero compiti essenzialmente propulsivi di segnalazione di omissioni, disfunzioni, ritardi e negligenze che possono recare danno all'ambiente, nonché di promozione dell'azione di risarcimento del danno ambientale, previo però consenso degli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo. Secondo il disegno di legge n. 536, presentato nel corso della XV legislatura<sup>24</sup>, il difensore sarebbe legittimato a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti che violano norme a tutela dell'ambiente. Tuttavia, a fronte delle ampliate funzioni di controllo, al difensore non sono assegnati poteri effettivi, considerato che al massimo può convocare funzionari e amministratori degli organi e degli enti interessati e disporre accertamenti, mentre ai responsabili dei predetti enti è richiesto semplicemente di "assicurare la necessaria collaborazione". Il difensore è ideato, quindi, come organo monocratico, di nomina politica, con incarico quinquennale non rinnovabile. In pratica si tratta di un organo, concepito sulla falsariga di un altro istituto con il quale presenta molte analogie, il garante del contribuente, che in materia tributaria di fatto è rimasto il simbolico baluardo dello statuto del contribuente. Altro ele-

---

<sup>23</sup> 1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127.

<sup>24</sup> Disegno di legge d'iniziativa del senatore Bulgarelli "Istituzione del difensore civico ambientale", comunicato alla Presidenza del Senato il 31 maggio 2006.

mento che lo associa al garante è quello della predisposizione di una relazione sull'attività svolta da presentarsi al Parlamento con cadenza annuale. Complessivamente, più che di un istituto di mediazione, si dovrebbe correttamente parlare di un istituto di natura partecipativa.

Tale progetto legislativo, che presuppone un proprio ruolo organico, avrebbe comportato per il 2006 un onere di spesa corrispondente circa a 1.032.914 euro annui. Lo stesso disegno di legge è stato reiterato, nei medesimi termini, l'anno successivo<sup>25</sup>, contraddistinto dal n. 1241, con una lievitazione dell'onere di spesa che ammontava a circa 2.500.000 euro annui a valere sull'unità previsionale di base di parte corrente del "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Vuoi per le perplessità circa l'introduzione di uno strumento già in fase di ripensamento generale (quella del difensore civico), vuoi per le spese previste, i citati disegni di legge sono rimasti lettera morta. Nel frattempo però, anche per motivi finanziari aggravati dalla crisi economica, la figura del difensore civico è stata drasticamente ridimensionata, prima con la legge n. 191/2009 che ha stabilito che i comuni devono sopprimere la figura del difensore civico; poi con la modifica introdotta dal D.L. n. 2/2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 42/2010, la disposizione è stata integrata prevedendo che le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune che "assume la denominazione di difensore civico territoriale ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Resta inteso che, a prescindere dalle valutazioni di bilancio, l'istituzione del difensore civico ambientale appare disallineato rispetto alle più avanzate soluzioni applicate all'estero e già studiate dalla più recente dottrina. La proposta legislativa sembra infatti ancorata a formule tradizionali - disegnando un ruolo a metà strada tra l'organismo di regolazione e quello partecipativo - che pro- manano dall'autorità politica (la stessa che dispone provvedimenti con ricaduta ambientale e che è troppo spesso sensibile ai condizionamenti elettorali e

---

<sup>25</sup> Disegno di legge d'iniziativa del senatore Ripamonti "Istituzione del difensore civico ambientale", comunicato alla Presidenza l'11 gennaio 2007.

alle pressioni di gruppi di interesse economico che non sembrano sempre coerenti con la difesa dell'ambiente) e come tale non sempre possono garantire la terzietà del mediatore nella valutazione degli interessi coinvolti. In tal senso una mediazione "tecnica" esterna, oggettiva e lucida nella introduzione e nella rappresentazione degli interessi in gioco – allineata alle esperienze internazionali – può trovare più facilmente il consenso dei cittadini e delle associazioni ambientaliste ed esercitare in posizione di terzietà la funzione negoziatrice, promuovendo la composizione del conflitto ambientale.

5 – Pur dovendo rinunciare, anche nel contesto italiano, al peculiare connotato dell'obbligatorietà, è possibile ora ravvisare prospettive di applicazione inconsuete della mediazione ambientale che potrebbero rivelarsi particolarmente utili.

Un campo d'azione quasi del tutto inesplorato nel quale la mediazione potrebbe offrire spazi di manovra e soluzioni condivise è infatti proprio quello ambientale.

Gli esempi di un possibile intervento non mancano: la gestione dei rifiuti e l'annosa questione dell'allocazione delle discariche e dei siti d'interesse ambientale, le opzioni energetiche, l'alta velocità e le altre infrastrutture (autostrade ed aeroporti). Tutti argomenti per i quali è in agguato la famosa sindrome di *Nimby* (acronimo inglese di *Not in My Back Yard*), cioè l'avversione di un gruppo sociale all'installazione delle suddette strutture vicino al luogo di residenza.

Questa preoccupazione, talvolta reale ma più spesso frutto di un'alterata percezione del pericolo, si traduce in una risposta irrazionale ad istanze di carattere sociale che non possono essere disattese.

Le scelte pubbliche devono farsi carico di assicurare l'erogazione dei servizi essenziali o l'adozione di scelte politiche impopolari, ma devono altresì informare i cittadini e renderli partecipi del processo decisionale secondo soluzioni il più possibile condivise.

Il corretto processo di *governance* potrebbe quindi considerare con favore la figura del mediatore ambientale come già avviene all'estero. Si aprono dunque nuovi spazi per una presenza specializzata su tematiche relative allo sviluppo sostenibile in possesso di una competenza specifica sulle strategie ambientali che sono state adottate a livello comunitario e che debbono essere recepite ed attuate anche dal nostro ordinamento.

Infatti per la soluzione di controversie ambientali potrebbe essere utile un mediatore in grado di “raffreddare” i conflitti ed orientare le scelte in modo costruttivo, creando tavoli di confronto nei quali devono potersi esprimere sia i rappresentanti della società civile che le istituzioni per realizzare un progetto nel quale tutte le parti si sentano coinvolte e responsabilizzate.

Non solo il progetto va disegnato sulla base della mediazione svolta, ma i cittadini devono avere il modo di monitorare la corrispondenza tra il piano concordato e l'esito realizzato.

Insomma la mediazione conferma di essere uno strumento di conciliazione sociale, ma potrebbe trasformarsi pure nella chiave di volta per il riconoscimento del suo ruolo fortemente innovativo di strumento “democratico”.

A questo punto occorre soltanto capire quale può essere il modello di mediazione ambientale più adatto. L'esperienza anglosassone è connotata da una tradizionale rete di partecipazione sociale alle tematiche ambientali e da forme di partecipazione diretta della cittadinanza sufficientemente organizzate, mentre nei Paesi di cultura giuridica germanistica sono preferite soluzioni istituzionali che delegano alla pubblica amministrazione il compito di favorire soluzioni concertate con la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali.

Un approccio culturale diverso (il secondo probabilmente più vicino alla nostra mentalità) ed un modello partecipativo, possono riconoscere alla mediazione un ruolo decisivo nella delicata e complessa materia ambientale.