

La Law clinic come supporto ai movimenti per la salute e per l'ambiente. L'esperienza della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia

The Law Clinics as Support to Movements for Health and Environment. The experience of the Perugia Department of Law

Giovanni Landi

Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università di Perugia. Membro della Law Clinic "Salute, Ambiente e Territorio"

Parole chiave: cliniche legali, diritto alla salute, diritto all'ambiente, smaltimento dei rifiuti

RIASSUNTO

L'articolo descrive l'esperienza della clinica legale "Salute, Ambiente e Territorio", attiva presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Perugia e impegnata a rafforzare l'efficienza dei diritti collettivi alla salute e all'ambiente e a ridurre gli effetti delle disuguaglianze. Negli ultimi due anni la clinica ha affiancato alcuni comitati e associazioni nella difficile battaglia per scongiurare il rafforzamento dell'uso degli inceneritori come mezzo di smaltimento dei rifiuti in Italia. Attraverso il richiamo alle attività dall'istituzione universitaria e ad alcuni casi emblematici, il contributo intende evidenziare l'importanza della dimensione collettiva del diritto alla salute e il valore delle cliniche legali come strumento di accesso alla giustizia e di diffusione del sapere giuridico.

Key words: Law clinics, right to health, right to the environment, waste disposal

SUMMARY

The article describes the experience of the Law Clinic "Health, Environment and Territory", which is active at the Perugia Department of Law and is committed to enhancing the efficiency of the collective rights to health and environment and to reducing the effects of inequalities. Over the past two years, the clinic has

Autore per corrispondenza: giovannilandi@hotmail.it

supported some associations in the difficult battle to avoid the use of incinerators as a primary mean of waste disposal in Italy. By recalling the activities of the university institution and some emblematic cases, the contribution intends to highlight the importance of the collective dimension of the right to health, as well as the value of the law clinics as a tool for access to justice and legal knowledge.

Il diritto collettivo alla salute

Il diritto alla salute ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel panorama nazionale e internazionale, marciando progressivamente verso il centro del sistema giuridico (1). Se oggi si attribuisce definitivamente alla salute la dignità di diritto fondamentale, si giunge nondimeno a parlare di una “bio-cittadinanza europea” per costruire le sembianze di un cittadino europeo che veda nel diritto in questione il segno minino della sua presenza nel mondo, potendo esercitare lo stesso a prescindere dallo stato di affiliazione o di appartenenza. A livello europeo, del resto, il diritto alla salute ha trovato un riconoscimento esplicito nella Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea, dove l’art. 35 stabilisce che *“ogni persona ha diritto alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali”*, aggiungendo che nella *“nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”*.

Questa centralità del diritto alla salute è l’ovvio precipitato dell’enfasi odierna sulla persona umana e sulla sua dignità. È il titolare dei diritti fondamentali, invero scomposto nelle sue varie identità (donna, anziano, bambino, paziente ecc.) a potersi considerare il nuovo soggetto antropologico del diritto, laddove nello stato liberale appariva essere il proprietario e in quello sociale il lavoratore.

In un tale contesto, dominato nondimeno dal potere della tecnologia, non solo le domande poste dalla bioetica diventano sempre più indifferibili e insieme difficili, ma viene con prepotenza alla luce il problema dell’efficienza del diritto alla salute di fronte alle disuguaglianze sociali, umane, ambientali. Il tema della disuguaglianza, in altri termini, fa incontrare il regno della medicina e quello del diritto in maniera ravvicinata, ponendo ad entrambi interrogativi di portata etica e politica e soprattutto facendo emergere la dimensione collettiva del bene salute.

Una tale dimensione è del resto ben rappresentata nella Costituzione italiana del 1947, la quale prefigura lo stato sociale e considera la salute diritto fondamentale dell’individuo ma anche interesse della collettività, rispetto a cui, citando l’art. 32, il legislatore non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. Il diritto alla salute si pone quindi tra l’individuo e la collettività, tra il diritto privato e il diritto pubblico, e ciò in particolare quando il benessere collettivo si trova minacciato da scelte imprenditoriali o governative alle quali le comunità locali riescono a resistere con fatica. Fra le istituzioni che si prefiggono l’obiettivo di rafforzare l’efficienza del diritto collettivo

alla salute e ridurre gli effetti delle disuguaglianze figura la clinica legale di Perugia “Salute, Ambiente e Territorio”. Fra i numerosi casi affrontati dalla sua nascita, negli ultimi due anni la clinica è stata chiamata ad affiancare alcuni comitati e associazioni nella difficile battaglia per scongiurare il rafforzamento dell’uso degli inceneritori come mezzo di smaltimento dei rifiuti in Italia.

Prima di raccontare le tappe di questa specifica esperienza di consulenza legale, vale la pena gettare uno sguardo sulle attività della clinica legale di Perugia e sugli obiettivi da questa perseguiti.

La Law Clinic “Salute, Ambiente e Territorio”

La *Law Clinic* “Salute, Ambiente e Territorio” nasce nel 2013 presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Perugia, dove continua la sua attività sotto la direzione dell’ideatrice, Maria Rosaria Marella. Il suo scopo essenziale è quello di unire docenti, ricercatori, dottorandi e studenti nella risoluzione di casi concreti presentati da clienti esterni all’università (enti locali, comitati, associazioni, soggetti privati). Come sintetizzato dalla denominazione, i casi trattati riguardano questioni di diritto dell’ambiente, diritto alla salute e tutela del territorio, sia rurale che urbano.

La matrice statunitense cui la clinica si ispira rivive nel duplice obiettivo che anima il suo impegno: da una parte, si vuole arricchire l’esperienza formativa e didattica dello studente con un’attività pratica, e dunque mediante il confronto con le difficoltà e gli stimoli posti da casi reali. Dall’altra, si aspira a fornire un servizio alla comunità ponendo a sua disposizione, in maniera gratuita, il sapere giuridico coltivato nella aule del Dipartimento. In tal modo, l’arricchimento curriculare fornito allo studente si traduce in una positiva occasione per allargare le maglie dell’accesso alla giustizia. E ciò sia quando determinate questioni giuridiche risultino poco appetibili o poco convenienti per un avvocato (*hard cases* e casi ‘pilota’), sia quando determinate categorie di persone si mostrino a tal punto vulnerabili da non poter esercitare con pienezza il proprio diritto di azione o di difesa (2; 3).

A questa doppia finalità si aggiunge la volontà di contribuire alla tutela e alla salvaguardia dei valori oggetto della clinica - fra i quali la salute occupa un ruolo cruciale - anche attraverso la sensibilizzazione degli studenti coinvolti verso la loro sempre più attuale gravità.

L’attività della clinica, come anticipato, vede gli studenti lavorare a fianco di docenti e ricercatori con obiettivi ed armi comuni. Ciò, in primo luogo, regala a tutti un’inedita versione dell’ambiente universitario, quando la gerarchia accademica lascia spazio ad uno spirito paritario di scambio e collaborazione, pur nel rispetto dei ruoli. In secondo luogo, la formazione di gruppi eterogenei va a costituire il vero *quid pluris* del progetto, ovvero il fattore interdisciplinarietà. I docenti e i ricercatori coinvolti, infatti, afferiscono alle cattedre di diritto civile, diritto privato comparato, diritto privato europeo, diritto dell’Unione europea, diritto costituzionale e diritto amministrativo, tutte materie direttamente riguardate

dai problemi di cui si interessa la clinica. Quando le questioni che si presentano toccano direttamente il diritto alla salute, poi, i *clinicians* sono coadiuvati da volontari ISDE – Associazione Internazionale Medici per l'Ambiente. Un'ampiezza di competenze che raramente si ritrova a concorrere in un unico progetto, essendo i dipartimenti giuridici storicamente inclini a favorire, al loro interno, la compartimentalizzazione della conoscenza.

Durante la fase di studio e redazione degli atti i gruppi lavorano in autonomia e gestiscono al proprio interno il contributo di ricerca e scrittura che ciascun membro dovrà apportare. Una volta completato il parere o altro documento richiesto, questo è consegnato al cliente senza nulla pretendere in cambio.

Qualora possibile, il frutto del lavoro della *Law Clinic* è pubblicato sui siti istituzionali e comunicato ai mezzi di informazione, in ossequio ad un'idea di Università che sia aperta alla libera condivisione del sapere, in particolare quando prodotto della collaborazione gratuita e spontanea fra suoi membri.

Uno dei primi casi affrontati dalla *Law Clinic* “Salute, Ambiente e Territorio” ha riguardato la possibilità o meno di prevedere, in favore dei residenti umbri, l'esenzione dal pedaggio della futura autostrada Orte-Ravenna (attuale superstrada E45).

Nel 2015 la clinica legale ha avuto l'opportunità di cimentarsi anche nella produzione di un *draft* normativo, allorché la Commissione permanente Affari istituzionali del Consiglio comunale di Perugia le ha chiesto di contribuire alla stesura del Regolamento comunale sui Beni Comuni, attualmente in via di approvazione.

Altri casi hanno riguardato le richieste di consulenza provenienti dal Comune di Umbertide e relative alla disciplina delle strade vicinali e degli usi civici del fungatico e del tartufatico, o ancora il supporto fornito a un comitato di cittadini del quartiere Pigneto di Roma contro il progetto di apertura – con relativo detrimento dello spazio pubblico – di un nuovo *fast food* in Piazza Nuccitelli Persiani.

I pareri in materia di incenerimento dei rifiuti

Come anticipato poc'anzi, la vicenda dell'incenerimento dei rifiuti – con i relativi danni a salute e ambiente - ha impegnato la clinica legale di Perugia nella formulazione di una serie di pareri legali nonché nell'elaborazione di un quesito referendario volto all'abrogazione delle norme nazionali che prediligono lo strumento inceneritore.

Il primo parere, del maggio 2016, viene sollecitato dal Comitato “No inceneritore Terni” riguardo l'inceneritore A.R.I.A. S.r.l., sito nel capoluogo umbro. Il comitato intendeva impedire un eventuale esito positivo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (“A.I.A.”) richiesta alla Regione Umbria da A.R.I.A. Srl al fine di poter trattare ulteriori categorie di rifiuti. In generale, poi, si chiedeva di analizzare la situazione complessiva dell'area industriale in cui si colloca l'inceneritore di Terni, anche sotto il profilo dei rischi per la salute umana e per l'ambiente.

L'articolato parere ha in primo luogo esaminato la collocazione topografica dell'inceneritore

e le relative problematiche. L'impianto di incenerimento, oltre ad essere ubicato a soli 5 km dal centro abitato e in una zona ad alto rischio sismico, si trova in prossimità del Fiume Nera e di pozzi di captazione idrica per consumo umano, rendendo concreto ed effettivo il rischio di contaminazione idrica dei pozzi e d'inquinamento di suolo, sottosuolo e falda. Il territorio del ternano, inoltre, deve già scontare l'elevato costo ambientale del rinomato polo siderurgico-metallurgico (ora denominato "Acciai Speciali Terni S.p.a.") e di un altro inceneritore, il Terni Biomassa S.r.l, situato a poche centinaia di metri dall'inceneritore A.R.I.A. Premesso che studi epidemiologici condotti in paesi sviluppati hanno più volte evidenziato una correlazione tra patologie tumorali ed esposizione ad agenti inquinanti come quelli prodotti da inceneritori e attività industriali, la clinica di Perugia ha opportunamente esaminato, in sinergia con l'ISDE, i più recenti studi sulla popolazione umbra e sulla sua salute,¹ i quali evidenziano come nel territorio della Conca Ternana vi sia un effettivo aumento dei casi di tumore rispetto al resto del territorio umbro. In particolare, risulta un eccesso di mortalità per tumore al polmone, soprattutto in riferimento alle donne, e per tumore alla vescica, in riferimento agli uomini.

Ravvedendo abbastanza chiaramente il rischio di danni seri e irreparabile per il territorio della Conca Ternana e per la sua popolazione – danni scaturanti dal combinato disposto di molteplici fattori inquinanti – la clinica ha posto in rilievo l'applicabilità del principio di precauzione per tutelare e bilanciare i valori in gioco (vita e salute da un lato, libertà di impresa dall'altro)². Tale principio colloca in una posizione privilegiata, ai primi posti della scala di valori dell'ordinamento, la tutela della salute, dell'ambiente e della sua salubrità, con la relativa compressione dell'iniziativa economica e della discrezionalità amministrativa, che dovranno svolgersi escludendo il rischio, anche potenziale, di cagionare danni a tali diritti fondamentali.

La base normativa nazionale del principio di precauzione, sorto nell'ambito del diritto internazionale e del diritto europeo, è stabilita con portata generale da due norme del

1. Un primo studio è stato presentato nel convegno *VII AS* del giugno 2015 a Roma. Le elaborazioni sono basate sui dati di mortalità in possesso, su quelli ricavati dal registro tumori dell'Università di Perugia, su quelli reperibili sul sito dell'ARPA Umbria relativi all'inquinamento ambientale nel 201, sui risultati delle campagne 2012-2013 della zona SIN di Terni di campionamento e sulle analisi effettuate dai Laboratori dell'Istituto Zooprofilattico dell'Umbria e Marche e da quello dell'Abruzzo e Molise.

2. Il principio di precauzione viene per la prima volta esplicitamente riconosciuto nel corso della *Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo* (UNCED) di Rio de Janeiro nel 1992. Il punto 15 della Dichiarazione di Rio recita: "Per proteggere l'ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure efficaci volte a prevenire il degrado ambientale".

Il principio verrà poi inserito nel preambolo della *Convenzione sulla diversità biologica* del 1992, nonché all'articolo 3 della *Convenzione sui cambiamenti climatici* del 1992. A livello europeo, il principio di precauzione viene annoverato fra i principi fondamentali della politica comunitaria in materia ambientale, affiancato dal principio di prevenzione, da quello di correzione, preferibilmente alla fonte, dei danni causati all'ambiente e dal principio "chi inquina paga" (art. 174 del Trattato della Comunità Europea).

D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. “*Codice dell’Ambiente*”), e precisamente l’art. 3-ter – aggiunto dall’art. 1 del D.Lgs. n. 4/2008 – e l’art. 301, commi 1° e 2°. La prima richiama il principio a fondamento dell’azione di tutela dell’ambiente da parte di “*tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private*”. La seconda, in dichiarata applicazione del principio di precauzione di cui all’art. 191, paragrafo 2, TFUE, detta specifiche disposizioni per l’attuazione del principio di precauzione in relazione al danno ambientale. In particolare, infatti, si dispone che “*in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l’ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione*” e che l’applicazione del principio “*concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva*”.

Disposto questo quadro, e richiamata anche la corposa giurisprudenza amministrativa in tema di precauzione, il parere ha poi messo in rilievo come l’impianto ternano non disponga dell’Autorizzazione Unica, provvedimento che costituisce titolo ad utilizzare tale genere di impianti al di sopra di predeterminate soglie di potenza.³ In definitiva, dunque, la clinica ha sconsigliato la concessione dell’autorizzazione richiesta dalla società alla Regione, caldeggiando comunque – e in ogni caso – più approfondite analisi tecniche e cliniche su tutti gli aspetti di criticità sopra menzionati.

Nel corso del 2017 l’impegno della clinica perugina in materia di salute pubblica e smaltimento dei rifiuti si è spostato sul piano nazionale. La clinica ha assistito l’Associazione “Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare” nel ricorso al TAR Lazio volto ad ottenere l’annullamento del D.P.C.M. del 10/8/2016, il quale individua una serie di aree sul territorio italiano su cui costruire nuovi inceneritori e soddisfare così il “fabbisogno residuo di incenerimento nazionale”. La norma era stata emessa in attuazione dell’art. 35 del Decreto Legge n. 133/2014 (cd. Sblocca Italia), che appunto delegava al governo un simile provvedimento considerando gli inceneritori “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*” che “*attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell’autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica*”.

Dopo aver già coadiuvato l’associazione nella formulazione di un quesito referendario volto ad abrogare il succitato art. 35, la clinica ha quindi emesso un nuovo parere in merito alla compatibilità dell’atto impugnato con la normativa dell’Unione Europea e con l’ordinamento italiano.

Alla base dell’art. 35 il governo italiano ha posto, come visto, la necessità di evitare ulteriori sanzioni europee rispetto alla gestione interna dei rifiuti. Il parere della clinica ribalta

3. Ex art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 (di attuazione della direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità) ed art. 10.1 del D.m. n. 47987/2010 (Linee guida statali per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

questa prospettiva evidenziano come la realizzazione di queste stesse misure si ponga in contrasto con il principio di precauzione. Il principio, sottolinea il parere prodotto, è uno strumento funzionale alla gestione del rischio nei casi in cui emergano possibili effetti negativi sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani e degli esseri viventi in generale, nonostante l'incertezza dei dati. I presupposti sono essenzialmente la presenza di un rischio; la presenza di una valutazione scientifica; la mancanza di una certezza che permetta di escludere ragionevolmente i rischi individuati.

Ma ad essere chiamato in causa dalla clinica nel caso di specie è anche il cd. principio di gerarchia, il quale stabilisce un preciso ordine di priorità fra gli strumenti di trattamento dei rifiuti, assegnando allo smaltimento un ruolo residuale. La normativa europea in materia, rappresentata principalmente dalla richiamata Direttiva 98/2008/CE adotta sul punto della gerarchia dei rifiuti un approccio particolarmente preciso e restrittivo, affermando che la riduzione delle conseguenze negative della produzione e gestione dei rifiuti costituisce "l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia" (n. 6); che il recupero e la riutilizzazione dei rifiuti devono essere favoriti per preservare le risorse naturali (art. 8); e, infine, che la gerarchia dei rifiuti medesimi, in quanto "migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti", sopporta un numero preciso di eccezioni, da interpretarsi in senso rigidamente restrittivo, coincidenti con "motivi di fattibilità tecnica, praticabilità economica e protezione dell'ambiente" (Considerandum n. 31).

L'ordine gerarchico di matrice comunitaria è recepito nel nostro ordinamento interno all'art. 179 del Codice dell'ambiente (Dlgs 152/2006), il quale recita:

1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;*
- b) preparazione per il riutilizzo;*
- c) riciclaggio;*
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;*
- e) smaltimento.*

Il parere ha dunque ravvisato nel massiccio piano di investimento nazionale sugli inceneritori (soprattutto in quanto non accompagnato da paralleli piani di prevenzione e gestione integrata) una illegittima alterazione dell'ordine di priorità imposto dal principio di gerarchia, e dunque una violazione delle norme comunitarie in materia. In aggiunta, si è considerato come ulteriore motivo di illegittimità dell'atto impugnato la mancata sottoposizione a Valutazione ambientale strategica (VAS) del piano di costruzione e ampliamento degli inceneritori, come sarebbe richiesto dalla normativa europea (direttiva 42/2001/CE) e dal Dlgs 152/2006.

Le vicende qui esposte sono ancora in via di sviluppo, anche se si ravvisa l'ostinazione del governo nazionale e degli enti pubblici locali verso gli intenti censurati dalla clinica e dai suoi clienti. Si spera comunque che l'impegno degli studenti e dei docenti dell'istituzione

universitaria riesca ad amplificare la voce delle comunità che si è deciso di supportare.

Conclusioni

Il bilancio di questi primi anni di attività della *Law Clinic* “Salute, Ambiente e Territorio” può dirsi positivo sotto diversi profili.

I partecipanti hanno potuto sviluppare le loro competenze attraverso momenti di confronto e discussione, imparando a gestire l'imprevedibile e ad arginare le eventuali difficoltà del rapporto con i clienti. La clinica ha avuto modo di proiettarsi in maniera propositiva sul territorio in cui opera, rendendo accessibile al suo esterno il sapere giuridico che produce e anzi ponendolo a disposizione della comunità. Anche laddove si antepongono i benefici didattici alla missione di ampliamento dell'accesso alla giustizia, e quindi si accolgono ad esempio domande provenienti da enti locali, la scelta dei casi è tale per cui il vero destinatario del lavoro risulta comunque essere l'interesse generale della collettività. Nell'attività relativa all'incenerimento dei rifiuti, poi, ci si è impegnati a tutelare il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente in maniera decisa, cercando al contempo di formare una breccia nell'imperante individualismo nei confronti dell'accesso alla giustizia, laddove la tutela collettiva può essere invece un valido strumento per rimediare alla crisi della rappresentanza politica. La clinica, in altre parole, vuole contribuire alla recente riscoperta della dimensione sociale della salute, oltre cioè lo stretto binomio diritto sociale/servizio pubblico. Come dimostrato già dal caso Ilva, quando il diritto alla salute si sposta dalla dimensione individuale a quella collettiva assume un forte potere costituente nella sua capacità di generare dispositivi di controllo/limite dei modi di produzione (4).

Infine, l'offerta formativa del Dipartimento di Giurisprudenza di Perugia si è arricchita di un modello didattico nuovo e dinamico, capace di smentire le critiche mosse all'apparente incapacità delle facoltà di diritto di preparare al mondo del lavoro e alle sfide della modernità. Parallelamente, si è acceso finalmente un faro sul valore sociale della ricerca di base, i cui risultati sono al tempo stesso la premessa e l'esito dell'attività clinica.

BIBLIOGRAFIA

1. Rodotà S. Il diritto di avere diritti, Bari: Laterza 2012; p. 166.
2. Marella MR, Rigo E. Le cliniche legali, i beni comuni e la globalizzazione dei modelli di accesso alla giustizia e di lawyering, in *Rivista Critica del Diritto Privato* 2015, n. 4.
3. Cruciani L. Sperimentare il comune nelle facoltà di diritto: le law clinics. In: Marella MR: (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*. Verona: Ombre Corte, 2012.
4. Marella MR. La funzione sociale oltre la proprietà. *Rivista Critica del Diritto Privato* 2013; n. 4,

Conflitti di interesse dichiarati: nessuno