

## LE POLITICHE AMBIENTALI: PRINCÌPI, CONTENUTI E SOGGETTI

di Beniamino CARAVITA (\*)

1. L'indicazione dell'amico e collega Grassi, che ringrazio cordialmente per avermi dato l'occasione di tenere una lezione in un corso che, grazie al livello dei docenti e dei discenti, ha acquistato già da tempo grande risonanza, era quella di esaminare le problematiche ambientali considerate sotto il profilo delle politiche e dei circuiti decisionali, tentando di cogliere il loro impatto sulla forma di governo.

Prima di vedere questi aspetti vorrei comunque soffermarmi sul problema delle nozioni. Nel dialetto della provincia dei giuristi intendersi sul significato delle parole è difficile, ma importantissimo. Serve avere una nozione d'ambiente e, se serve, quale può essere? Anche il più recente tentativo di normazione costituzionale in tema di tutela dell'ambiente, vale a dire l'art. 130-R dell'Atto unico europeo distingue fra *ambiente, salute umana, risorse naturali*. Questa distinzione va tenuta presente, in modo da evitare di fare della nozione «ambiente» un contenitore troppo ampio dove tutto, ogni competenza, ogni interesse, ogni potere, ogni diritto si sfuma indistinto.

Per il giurista distinguere — non sottilizzare, certo — è un'esigenza logica: se un potere, ad esempio di inibitoria di un'attività industriale, è attribuito per la tutela dell'ambiente, può essere usato per la tutela del paesaggio? E si potrebbe continuare con mille esempi simili: il fatto importante è che tanto più esistono nell'ordinamento strumenti che si richiamano ad una certa nozione, tanto più esiste l'esigenza logica ed operativa di dare di quella nozione una definizione; e per il nostro settore basta pensare alla

---

(\*) Straordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Perugia

normativa sul danno *ambientale*, o alla dichiarazione di area di grave crisi *ambientale*.

Nel linguaggio comune si parla di ambiente con almeno tre significati diversi. In un primo generico significato «ambiente» è anche «lo spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questo si muove e vive»; e di questo significato se ne trovano tracce nell'ordinamento (il recente decreto del ministro dell'ambiente sul rumore parla di «rumore ambientale», evocando un significato di ambiente del tipo appena richiamato). Di «ambiente», inoltre, se ne può dare anche una nozione di tipo geografico-territoriale (così nel D.P.R. n. 203 del 1988 si fa riferimento alle «modificazioni della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica», tali «da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'*ambiente*»).

Ma se di questo termine se ne vuole dare una nozione significativa, efficace e corrispondente all'uso che ne viene fatto e agli strumenti che sono predisposti, di ambiente ne va data una nozione ecologica, per cui esso è l'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri viventi. Tutela dell'ambiente in questa ottica è la tutela dell'*equilibrio ecologico*, di volta in volta della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento. Fattori ambientali sono gli elementi dell'ambiente suscettibili di agire direttamente sugli essere viventi almeno durante una fase del loro ciclo di sviluppo.

Se facciamo riferimento all'ordinamento comunitario — che costituisce un *framework* comune per i giuristi europei — rilevano soprattutto due normative: una, la direttiva CEE 27 giugno 1985, sull'impatto ambientale; l'altra, una recente proposta di direttiva sui danni provocati dai rifiuti. A comporre la nozione di ambiente, almeno ai fini della valutazione di impatto, concorrono, secondo la direttiva CEE, oltre all'uomo genericamente inteso, i tradizionali elementi oggetto della disciplina antinquinamento (suolo, acqua, aria), nonché gli elementi riguardati da discipline di tipo conservativo-protezionistico (fauna e flora); si introducono inoltre, sempre in questa direttiva, elementi di tipo relazionale (il clima e comunque l'interazione fra tutti i diversi fattori); e a complicare le cose si aggiungono il paesaggio, il patrimonio culturale, i beni materiali.

Emergono da questa disposizione comunitaria due diverse nozioni di ambiente. Una prima, più generica e di tipo relazionale, che possiamo definire di tipo geografico territoriale: impatto ambientale di un progetto vuol dire in quest'ottica l'impatto che

quell'opera una volta realizzata potrà avere in generale sul territorio circostante e su tutto ciò che la circonda. Una seconda, invece, avente di mira l'obiettivo del mantenimento di un equilibrio ecologico, come risulta dalla considerazione del clima e delle interrelazioni fra i diversi fattori presi in considerazione dalla disposizione, e come esplicitamente si legge in uno dei «considerando» della premessa, in cui si afferma che «gli effetti di un progetto sull'ambiente devono essere valutati per proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della varietà delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale di vita».

Questa seconda nozione di ambiente, nel senso dell'equilibrio ecologico, la troviamo altresì nella proposta di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti, dove si considerano lesioni dell'ambiente «i pregiudizi rilevanti e persistenti relativi all'ambiente provocati dall'alterazione delle condizioni fisiche, chimiche o biologiche dell'acqua, del suolo e dell'aria, in quanto non siano da considerarsi danni alle persone o alle cose».

Una nozione di questo tipo la si ritrova infine in singole disposizioni, disperse nell'ordinamento: così, ad esempio, nella legge 29 novembre 1980, n. 962, di ratifica della convenzione sul divieto dell'uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari o ad ogni altro scopo ostile, con «l'espressione tecnica di modifica dell'ambiente» si indica «ogni tecnica che abbia per oggetto la modifica, grazie ad una deliberata manipolazione di processi naturali, della dinamica, della composizione, della struttura della terra, ivi compresi i propri complessi biotici, la propria litosfera, idrosfera ed atmosfera o lo spazio extra atmosferico».

2. La nozione fin qui delineata di ambiente ha delle importanti conseguenze anche sulle situazioni soggettive che all'ambiente possono far riferimento.

Si deve subito precisare che la formula «diritto all'ambiente» — che così spesso viene utilizzata — va intesa non già nel senso tecnico dell'esistenza di un oggetto della pretesa riferibile all'ambiente, ma come formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive, diversamente strutturate e diversamente tutelabili: così, a fianco ad un vero e proprio diritto ad un ambiente salubre, individuato dalla ormai celebre sentenza n. 5172 del 1979

della Corte di Cassazione, che reca come estensore il nome dell'attuale Presidente della Corte costituzionale (diritto, però, in cui l'accento è sulla salubrità, e l'ambiente preso in considerazione è quello degli ambienti di vita, con una connotazione, quindi, di tipo geografico-territoriale, e non già l'ambiente in senso ecologico), esiste sicuramente una situazione soggettiva — pur se ancora di incerta qualificazione — all'ottenimento delle informazioni ambientali, e un interesse giuridicamente qualificato alla partecipazione ai procedimenti decisionali in materia ambientale e un interesse politicamente qualificato alla tutela dell'ambiente in senso tecnicamente appropriato e, cioè, come tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera e dei singoli ecosistemi di riferimento; lo stesso diritto di associazione assume una particolare coloritura in materia ambientale in considerazione dell'attribuzione a determinate associazioni della possibilità di impugnare dinanzi al giudice amministrativo gli atti lesivi dell'ambiente.

In sintesi:

— l'ambiente, come «equilibrio ecologico», non è bene appropriabile o bene su cui possano essere vantati diritti individuali: se ampi settori culturali dubitano addirittura dell'esistenza di un potere dell'umanità di intervenire sugli equilibri ecologici, affidati alla natura (ricordo il dibattito di qualche anno fa tra gli ecologisti americani se lasciar bruciare o meno il Parco di Yellowstone, incendiatosi per ragioni naturali), certo questo stesso potere non può ritenersi esistente in capo a singoli individui!

— diversa è la situazione dei singoli fattori ecologici o ambientali (aria, acqua, suolo, foreste, fauna, ecc.) che possono essere assoggettati al regime dei beni pubblici e privati, con possibilità di appropriazione privata, di attribuzione alla gestione statale, ecc.;

— oggetto di una situazione soggettiva è la salute, sino alla sua più ampia sfera della salubrità dell'ambiente: se spesso salute individuale e equilibrio ecologico possono apparire fortemente differenziati, vi sono tuttavia delle situazioni — sempre meno marginali e più frequenti — in cui la «forbice» tra tutela della salute e tutela dell'ambiente si riduce fortemente.

3. Fatte queste brevi premesse sulle nozioni e sulle conseguenze in termini soggettivi, si può passare ad esaminare i livelli delle politiche.

Non mi soffermo su quello internazionale, limitandomi a ricor-

dare come proprio nella materia ambientale, a fronte della natura addirittura planetaria di alcuni problemi (l'effetto serra, il «buco nell'ozono», l'inquinamento marino, la protezione di grandi aree naturali necessarie alla conservazione dell'equilibrio ecologico, i rischi derivanti dalle centrali nucleari, ecc.) e del carattere diffusivo dei fenomeni di inquinamento, sia pressante l'esigenza di definire strumenti di intervento e discipline ambientali a livello internazionale.

In ogni caso, pur se l'attenzione ai problemi ambientali è, a livello internazionale, molto recente, e nonostante il fatto che questo livello di intervento è, tradizionalmente, quello in cui gli strumenti istituzionali sono più carenti e, comunque, meno coercitivi, è già possibile individuare, pur con sfumature e distinguo circa i possibili significati, i primi embrioni di un «diritto internazionale dell'ambiente»: in questo quadro, grande interesse rivestono i principi per la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile proposti dalla commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo.

4. Di grande importanza sono per un'efficace politica ambientale i livelli intermedi tra quello internazionale, «che manca di possibilità istituzionali per un'azione vincolante», e quello nazionale, «molto spesso troppo limitato» (così il terzo programma d'azione comunitario 1982-1986 in materia ambientale): e tra di essi, fondamentale appare proprio quello comunitario.

È ormai noto, infatti, come in materia ambientale il soggetto principale, anche a livello nazionale, sia diventata proprio la Comunità Europea.

Fa parte della storia della Comunità Europea la discussione sulla legittimazione delle politiche comunitarie in materia ambientale: l'introduzione nell'Atto Unico degli articoli 130-R, 130-S, 130-T e 100-A, dedicati sotto diversi profili all'ambiente, permette di affrontare in modo diverso tale problematica.

In particolare, l'articolo 130-R introduce fra i nuovi obiettivi dell'azione della comunità: in primo luogo «salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente»; in secondo luogo «contribuire alla protezione della salute umana»; in terzo luogo «garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse umane».

Prima dell'introduzione dell'art. 130, la motivazione della necessità di ricorrere ad una politica ambientale, facendo leva sugli articoli 100 (relativo al riavvicinamento delle legislazioni degli Stati

membri) e 235 (relativo ai poteri impliciti della Comunità) fu ritrovata nel fatto che ai sensi dell'art. 2 del Trattato che la istituisce, la Comunità Economica Europea ha il compito di «promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della comunità; un'espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido di vita». Nei vari programmi di azione comunitaria in materia ambientale che dal 1973 in poi si sono succeduti, questa motivazione è stata più volte ripresa e più volte ampliata, affermando, da un lato, come il raggiungimento degli obiettivi dell'art. 2 «non si può più concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente»; dall'altro, che «è necessario evitare che gli Stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche nella Comunità».

5. Proprio l'art. 130-R della nuova versione del Trattato indica i principi che devono informare l'azione comunitaria in materia ambientale:

- il principio della prevenzione e correzione dei danni;
- il principio «chi inquina paga» (che è la traduzione in italiano di un principio che in francese suona «polluer payeur» e in inglese «polluter pays»);
- il principio di sussidiarietà.

L'attuazione del principio di sussidiarietà pone grandi problemi, più strettamente di diritto comunitario. Secondo tale principio, infatti, la Comunità agisce in materia ambientale qualora gli obiettivi possano essere realizzati meglio a livello comunitario piuttosto che a quello nazionale. Questa clausola, che sembrerebbe lasciare ampio spazio ai Paesi membri, offre invece alla Comunità grandi possibilità di intervento. Ragioni *teniche* (l'inquinamento non conosce frontiere) e ragioni *economiche* (evitare ostacoli e discriminazioni allo scambio commerciale) rendono infatti più efficace l'azione comunitaria.

Questo principio va collegato con quello espresso dall'art. 130-T, secondo cui i provvedimenti di protezione adottati in comune non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e prendere provvedimenti — compatibili con il Trattato — per una protezione ancora maggiore.

La possibilità di misure nazionali più restrittive potrebbe quindi

essere utilizzata per mascherare limitazioni della concorrenza con misure a favore dei mercati nazionali.

La chiave per tentare di risolvere l'*impasse* fra atti che falsano la concorrenza e misure nazionali più restrittive, dovrebbe essere fornita dall'art. 100-A introdotto dall'Atto Unico, secondo cui la Commissione in materia di tutela dell'ambiente «*si baserà su un livello di protezione elevato*», in modo da lasciare spazi minori a misure più restrittive delle singole nazioni.

Il problema, peraltro, si è già posto. Come è ben noto, il Trattato di Roma consacra il principio fondamentale della libera circolazione dei beni fra gli Stati membri, ammettendo solo le limitazioni ai sensi e per le ragioni degli artt. 30 e segg. del Trattato. Nella famosa decisione *Cassis de Dijon*, la Corte di Giustizia aveva deciso che tutti i prodotti legalmente fabbricati e venduti in uno Stato membro devono in via di principio essere ammessi sul mercato di tutti gli altri Stati membri. La Commissione, prima, e la Corte di Giustizia, poi (nella causa 249/83 e quindi *prima* dell'Atto Unico del 1986) hanno stabilito che la tutela dell'ambiente in quanto obiettivo fondamentale della Comunità può in alcuni casi permettere di limitare la libera circolazione dei beni.

Alcuni recenti casi — quelli danese e tedesco in tema di bottiglie di vetro, la sentenza sulla vicenda italiana dei sacchetti di plastica — hanno confermato questo orientamento. In mancanza di un'armonizzazione della disciplina a livello comunitario spetta agli Stati membri di determinare essi stessi il livello di protezione; gli ostacoli al commercio fra gli Stati che ne derivano dovranno essere accettati se le misure a tutela dell'ambiente si applicano indifferentemente ai prodotti importati o a quelli nazionali. Alla Corte di Giustizia spetterà poi, adottando dei criteri simili a quelli adottati da tutte le Corti costituzionali e riassumibili genericamente sotto l'egida della «ragionevolezza», effettuare la valutazione di proporzionalità della misura rispetto allo scopo e verificare se non esistano altri mezzi meno restrittivi per raggiungere lo stesso risultato.

Questa situazione si può verificare in numerosissimi altri casi.

Ricordo il problema delle emissioni delle vetture sotto i 1400 cc o quello famoso dell'«etichetta verde», che possono condurre in buona (quando le misure restrittive sono prese in assenza di una industria nazionale da tutelare) o cattiva fede (le proposte di «etichetta verde» possono facilmente nascondere obiettivi protezionistici) a atti che falsano il mercato e la concorrenza. Anche per

evitare queste situazioni, si impone al livello comunitario un grado di protezione elevato.

6. Il secondo principio a cui fa riferimento l'art. 130-R è quello di prevenire e correggere i danni dell'ambiente. Sotto questo profilo va riconosciuto che l'attività comunitaria ha già ottenuto importanti risultati.

Sul versante della prevenzione si muove la direttiva del 1985 sulla valutazione di impatto ambientale (VIA), notificata agli Stati membri il 3 luglio 1985, termine dal quale sono decorsi i tre anni concessi per gli adeguamenti legislativi nazionali.

La direttiva comunitaria individua un primo gruppo di progetti che devono essere sottoposti alla procedura di valutazione di impatto; e un secondo gruppo di progetti che costituiscono oggetto di valutazione «quando gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano».

Non è previsto nella direttiva un terzo elenco (contenuto invece nel progetto) di opere per le quali deve essere effettuata una procedura di valutazione di impatto abbreviata: tale mancanza non esclude che simile previsione possa essere effettuata direttamente dalle leggi nazionali di attuazione della direttiva.

«Prevenire» e «correggere» presuppongono la possibilità di ottenere e far circolare informazioni: indispensabile si rivelerà, dunque, la ormai da troppo tempo ritardata (a causa della mancata individuazione della sede) istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale, prevista dal regolamento CEE 7 maggio 1990 n. 1210/90 Consiglio (G.U.C.E. l. 120 dell'11 maggio 1990).

A questo proposito non si deve pensare che la mancata attribuzione — come era stato richiesto dal Parlamento europeo — di compiti di intervento diretto all'Agenzia sia di per sé un *handicap*: anzi, nella attuale situazione di *gap* informativo, nella continua necessità di controllo dell'implementazione della normativa comunitaria e di registrazione degli effetti, la presenza di un organo finalizzato esclusivamente all'*informazione* e all'*osservazione* in materia ambientale potrebbe forse rivelarsi più utile della creazione di un organo titolare di nuove competenze che si aggiungerebbero al groviglio già esistente.

Giustamente, allora, si prevede nel regolamento istitutivo dell'Agenzia (art. 1, comma 2°) che «per raggiungere gli scopi di

protezione e di miglioramento dell'ambiente stabiliti nel trattato e nei successivi programmi di azione della Comunità in materia ambientale, l'obiettivo è di fornire alla Comunità e agli Stati membri, informazioni oggettive, attendibili e compatibili a livello europeo che consentano di adottare le misure necessarie per la protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente»; nonché «il supporto tecnico e scientifico necessario a tal fine».

Nel senso di garantire la circolazione delle informazioni e quindi la possibilità di prevenire e correggere i danni, si muovono numerosi altri atti. Mi limito a ricordare la direttiva Seveso sugli incidenti industriali (direttiva del 24.6.1982 82/501/CEE); e soprattutto la direttiva del Consiglio del 7 giugno 1990 (90/313/CEE) concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, rispetto alla quale (importante il principio secondo cui non occorre dimostrare l'interesse per ottenere le informazioni richieste) andranno valutate tutte le normative nazionali già esistenti.

7. Il terzo principio della politica comunitaria in materia ambientale, che si trova ora costituzionalizzato nell'art. 130-R, comma 2°, è quello del «chi inquina paga». Si tratta di un principio che, nonostante l'apparente chiarezza, presenta margini di genericità e di incertezza e conseguenti difficoltà di interpretazione e di applicazione. Si è sostenuto che il principio è stato recepito nell'ordinamento comunitario quale strumento di internalizzazione delle diverse diseconomie esterne, per chiamare cioè le imprese a sopportare il costo dei danni alla collettività, facendo loro pagare un prezzo per le risorse ecologiche utilizzate, in modo da rendere possibile una migliore gestione di esse. In realtà, anche se questa forse ne è la matrice storica, non può non ritenersi che questo principio abbia una struttura aperta, tale da permettere cioè che ad esso si richiamino e ad esso diano attuazione sia gli strumenti economici, sia gli strumenti della responsabilità civile, sia altri strumenti ancora.

Sugli strumenti economici molto si discute: e l'Italia è uno dei paesi che più si è adoprato per l'adozione di tale strumentazione.

Così il Consiglio Europeo del 26 giugno 1990, nel periodo quindi di presidenza italiana, affermava: «La politica ambientale della CEE continuerà a poggare su norme miranti ad assicurare un

alto livello di protezione dell'ambiente. Ma l'approccio tradizionale che consiste nel dettare regole e controllarne il rispetto dovrà essere continuato, là dove è indicato, con misure economiche e fiscali, se si desidera integrare pienamente il fattore ambiente negli altri campi di azione, prevenire l'inquinamento alla fonte e far pagare l'inquinatore».

Le soluzioni «*command and control*» hanno sicuramente mostrato molti limiti: tuttavia, la fiducia in strumenti come le tasse ambientali o la creazione di mercati di inquinamento non può essere assoluta. Non si può pensare, infatti, che strumenti di questo tipo risolvano di per sé il problema degli apparati burocratici: i quali, se non più per fissare regole e reprimere, continueranno ad esistere per decidere quali beni possono essere tassati o compravenduti, chi debba partecipare al *bargain* (altro punto cruciale spesso sottovalutato: alle «*bargain solutions*» devono poter partecipare tutti i possibili utilizzatori del fattore ambientale considerato, nella sua dimensione data: non ha senso contrattare diritti di inquinamento su un corso d'acqua tra un pescatore e un conciatore di pelli, escludendo chi quell'acqua beve), e infine per controllare il rispetto di tali decisioni.

Ma soprattutto gli strumenti economici non possono essere, da soli, risolutivi perché in materia ambientale entrano in gioco valori non contrattabili (salute) la cui tutela non può non essere affidata, almeno per una sua parte, a strumenti imperativi e inibitori.

Un'altra normativa che si può riallacciare al principio «chi inquina paga» è — a livello comunitario — solo allo stadio di proposta: mi riferisco alla proposta di direttiva del Consiglio, sottoposta a numerose formulazioni, relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti, proposta che si muove su una apprezzabile linea di demarcazione tra «ambiente» e «salute» e di definizione delle azioni esperibili.

8. È importante esaminare anche il processo decisionale comunitario in materia di ambiente.

Mantenendosi nella scia dell'utilizzazione dell'art. 235 del Trattato e — almeno in questo settore — non innovando, l'Atto Unico ha previsto che le determinazioni comunitarie in materia ambientale siano prese all'*unanimità*. In questo caso il Parlamento europeo viene solo *consultato*. Il Consiglio può decidere quali decisioni prendere a maggioranza qualificata.

Tuttavia, l'art. 100-A, relativo al riavvicinamento delle legislazioni necessarie per lo stabilimento e il funzionamento del mercato interno, può essere usato anche per le politiche ambientali (assicurando, in questo caso, un elevato livello di protezione).

Per queste decisioni, il procedimento è diverso: maggioranza qualificata del Consiglio e procedura di cooperazione con il Parlamento (art. 149 Trattato).

Per dare un giudizio su tale situazione, occorre tenere conto che non tutti gli atti comunitari in materia ambientale sono della stessa importanza e della stessa qualità: a fianco a direttive fondamentali (basti pensare a quella sull'impatto ambientale, o sui rifiuti, o alla direttiva quadro sull'acqua) esistono miriadi di atti puntuali e singolari, la cui attuazione è talvolta più macchinosa addirittura di quella degli atti generali; non sempre inoltre esiste una congruenza di azione della Comunità.

La verità è che anche a livello comunitario si riscontra ormai una forte insufficienza e inadeguatezza degli strumenti normativi: sia sotto il profilo comune a tutte le democrazie occidentali della difficoltà di seguire gli interessi sociali; sia sotto il profilo, strettamente comunitario, della difficoltà di operare con strumenti differenziati: è sufficiente pensare che con una direttiva, che segue lo stesso procedimento si adottano grandi normative-quadro destinate a modificare profondamente e stabilmente gli ordinamenti nazionali e singole, puntuali modifiche di *standards* o di parametri di precedenti direttive.

Sarebbe occorso, in realtà, nella redazione dell'Atto unico, più coraggio.

Occorreva distinguere — come pur era stato proposto dalla Commissione — tra *direttive quadro* e *atti di esecuzione*.

In considerazione della grande rilevanza politica e dell'evidente interesse individuale e collettivo della materia, le prime avrebbero dovuto essere sottoposte non tanto e non solo ad un regime di decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, quanto alla procedura di concertazione con il Parlamento europeo o addirittura ad una procedura di codecisione.

Le direttive dettagliate avrebbero potuto essere affidate alla competenza esecutiva della Commissione ed essere, se possibile, autoapplicative negli ordinamenti nazionali.

Modelli di questo tipo ve ne sono già nell'ordinamento comunitario.

Per le direttive-quadro non si può ormai che proporre una futura riforma del Trattato o sperare in una più ampia utilizzazione dell'art. 100-A come base giuridica delle proposte; per quanto riguarda gli atti di esecuzione, si può forse pensare che il Consiglio, utilizzando l'art. 130-T e l'art. 155, sappia trovare qualche soluzione che eviti che, per modificare uno *standard*, occorra ricorrere ad una direttiva del Consiglio, da approvare all'unanimità, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento, direttiva che poi dovrà essere recepita in dodici Paesi con diverse procedure legislative e regolamentari...

9. Il diritto comunitario ha avuto grande influenza sugli ordinamenti nazionali. Tale influenza deriva direttamente dal principio che alle direttive deve essere data piena e completa attuazione senza che sia consentito agli Stati invocare, per giustificare il mancato adeguamento, problemi di organizzazione costituzionale o amministrazione interna.

Dall'istituzione del ministero dell'ambiente e, comunque, negli ultimi anni, l'Italia — tradizionalmente «maglia nera» nell'attuazione del diritto comunitario — ha fatto dei grandi passi avanti. Le principali direttive comunitarie (la direttiva Seveso; le direttive in materia di aria e di acque; la direttiva in materia di rifiuti; sia pure in maniera incompleta e imparziale la direttiva in materia di impatto ambientale) sono state recepite. E, soprattutto, lo strumento della legge comunitaria annuale dovrebbe permettere di adeguare con maggiore rapidità e continuità l'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario.

10. A differenza di quanto è accaduto per paesi come gli Stati Uniti e la Francia e per la stessa Comunità Europea, per quanto riguarda l'Italia è solo al volgere della metà degli anni '80 che si può, con buona certezza, collocare una svolta nell'atteggiamento istituzionale in tema di tutela dell'ambiente.

Nel 1985 vede la luce la legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», più nota come «legge Galasso», dal nome del sottosegretario ai beni culturali e ambientali che aveva firmato il decreto ministeriale; si tratta della legge di conversione del decreto-legge n. 312 del 1985, che a sua volta recepiva il contenuto di un decreto

ministeriale che non aveva passato indenne lo scoglio del giudizio amministrativo.

Nel 1986 (e quindi significativamente nell'anno di Chernobyl) vede la luce — dopo una difficile gestazione politica e un difficile iter parlamentare — la legge 8 luglio 1986, n. 349, che istituisce il ministero dell'ambiente e reca norme in materia di danno ambientale.

Non si tratta di leggi tecnicamente perfette e inappuntabili: tutt'altro; ma a prescindere da valutazioni di tecnica legislativa e da problemi di interpretazione, dalle due leggi emerge un dato di grande rilievo politico e istituzionale: finalmente si ha in Italia il primo embrione di un moderno approccio legislativo ai problemi sollevati dalla tutela ambientale.

Alle leggi appena ricordate vanno poi aggiunte la normativa in tema di rifiuti, la recente legge sulla difesa dei suoli e gli atti relativi all'adeguamento alle normative comunitarie antiinquinamento; ancora, va ricordata la legge finanziaria 1988, che ha previsto una serie di interventi in materia ambientale; la situazione della valutazione di impatto ambientale, che ha compiuto i suoi primi passi, pur se con atti formalmente discutibili e dal contenuto non sempre condivisibile; il quadro procedimentale e di riferimento degli interventi in materia ambientale, costituito dalla legge 28 agosto 1989, n. 305.

Tutto ciò vuol dire che la consapevolezza, presente nel mondo scientifico e nell'opinione pubblica, che le risorse naturali sono beni scarsi, è diventata finalmente, attraverso la creazione di strumenti *ad hoc*, consapevolezza istituzionale, ed ha permesso l'ingresso dell'interesse ambientale nell'assetto organizzativo dello Stato.

11. La scelta italiana è stata quella di organizzare l'interesse ambientale intorno ad una tradizionale struttura di tipo ministeriale: se si è persa l'occasione per realizzare una struttura operativa di tipo nuovo e più snello, non soggetta alle tradizionali lentezze ministeriali, è però vero che la struttura tradizionale di tipo ministeriale, in quanto struttura centrale e consolidata, garantisce la presenza «forte» degli interessi di cui si deve prendere cura nel circuito di decisione politica.

Questa scelta organizzativa, con il conseguente ingresso dell'interesse ambientale tra gli interessi di rango governativo, e la conseguente riconduzione delle scelte ambientali nell'ambito del

circuito fiduciario governo-Parlamento e del rapporto politico maggioranza-opposizione, ha esaltato il carattere politico (partitico) delle scelte ambientali ed ha dato inevitabilmente primazia all'interesse politico (partitico) su quello ambientale.

La disciplina della procedura della valutazione di impatto ambientale, con la (eventuale) riconduzione della decisione finale al consiglio dei ministri, dà concreta testimonianza di questa ricostruzione.

È il tradizionale equivoco delle vicende istituzionali italiane, secondo cui la «politicizzazione» di un interesse è lo strumento per dargli primarietà, equivoco che si fonda su di una concezione tutta ideologica della «politica», di cui si evidenziano le capacità di sintesi degli interessi, ma si sottovaluta la struttura e la dimensione di circuito decisionale autonomo, dotato di una sua logica interna.

In verità, se si pensa alle attività tipiche in tema ambientale (emanazione di standards; permessi; deroghe; applicazione di sanzioni; valutazione di impatto ambientale), ci si rende conto che si tratta di attività in cui la componente tecnica è (deve essere) di gran lunga prevalente; e se si pensa all'interesse ambientale come interesse che taglia tutte le materie e le attività ci si rende conto che proprio la sua estraneità al circuito politico (partitico) garantirebbe meglio il suo carattere trasversale, e la conseguente capacità di entrare in rapporto con gli interessi del circuito politico trovando (se necessario) un punto di equilibrio e un compromesso, che sia (e appaia) di natura «tecnica» e non «politica».

Questi argomenti, insieme ad altri che saranno evidenziati più avanti, avrebbero dovuto spingere allora e spingono ancora adesso a ritenere auspicabile l'istituzione di una «agenzia per l'ambiente», collocata in posizione di alterità rispetto al circuito politico, e in grado di agire con maggiore rapidità e soprattutto di utilizzare e valorizzare, per tutte le attività di tutela ambientale, competenze di carattere tecnico.

Attribuiti i compiti tecnico-operativi ad una autorità amministrativa indipendente, i compiti di determinazione delle scelte di indirizzo rimarrebbero al vertice politico: e una volta reso autonomo l'interesse ambientale, secondo il modello delineato, potrebbe forse riuscire l'operazione di fondere in un unico ministero le competenze di vertice relative all'ambiente e all'organizzazione del territorio.

12. In Italia, infatti, non è riuscita l'operazione di accorpate in un unico dicastero le competenze in materia ambientale. Prima dell'istituzione del ministero dell'ambiente avevano competenze in materia, in gran parte conservate: l'amministrazione dei *lavori pubblici*; l'amministrazione dell'*agricoltura* e delle *foreste*; l'amministrazione della *marina mercantile*; l'amministrazione dei *trasporti*; l'amministrazione dell'*industria*; l'amministrazione della *sanità*; l'amministrazione dei *beni culturali*; l'amministrazione degli *interni*. Alle competenze distribuite tra questi plessi amministrativi vanno poi aggiunte quelle facenti capo ulteriormente alle amministrazioni della *ricerca scientifica*, del *mezzogiorno* e del *turismo* e al ministro senza portafoglio per la *protezione civile*.

Sicuramente non è di facile risoluzione il nodo dell'accorpamento delle competenze ambientali in un'unica struttura: già la decisione circa l'accentuazione in un senso urbanistico-territoriale o in senso sanitario spingerebbe verso un tipo o un altro di accorpamento.

Ma al di là di queste difficoltà sicuramente esistenti, in verità una logica perversa pare dominare la vicenda istituzionale italiana in materia ambientale; il principio informatore sembra quello della «rincorsa», in ragione del quale l'ultimo arrivato si aggiudica (o tenta di aggiudicarsi) quote crescenti di potere, sommando i suoi poteri a quelli precedenti e mai sostituendoli, e comunque operando secondo logiche di ritagli di competenze difficilmente sostenuti da una intrinseca razionalità.

Nella materia genericamente riconducibile alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, caduta, per varie ragioni, la concezione (filoregionale) «panurbanistica» si è assistito ad un succedersi di interventi legislativi, che nascondevano, in maniera nemmeno troppo velata, volontà di emersione e di rivincita di apparati ministeriali.

Dopo l'intervento in materia ambientale dell'organizzazione sanitaria (legge n. 833 del 1978, in particolare art. 4), all'inizio degli anni '80 si è assistito alla rapida emersione del ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, figura ancora istituzionalmente non chiara.

A metà degli anni '80 — dopo che il ministro della marina mercantile aveva, con la legge del 1982, consolidato i suoi poteri sull'ambiente marino — è stata la volta del ministero per i beni culturali e ambientali, che, con un vero e proprio «blitz», è riuscito

a riconquistare (ma ancora non si sa se è anche riuscito a gestire) uno spazio che sembrava perso all'amministrazione culturale, quello della pianificazione paesistica (legge n. 431 del 1985).

Immediatamente successiva è stata l'istituzione del ministero dell'ambiente, che, con la legge n. 349 del 1986, sembrava aver ricondotto ad unitarietà le politiche ambientali e le attività istituzionali ad esse relative.

In questo quadro — oltre le Regioni che si sono viste sottrarre sempre maggiori competenze — «vittima predestinata», in ragione della sua identificazione con l'interesse dei «costruttori», sembrava essere il ministero dei lavori pubblici, ridotto ormai a gestire ben poche cose: ma ciò solo fino a quando la tanto attesa legge sulla difesa dei suoli ha nuovamente esaltato il suo ruolo.

Quale sia la coerenza del disegno istituzionale non è dato sapere: l'unica logica rintracciabile — appunto — è quella della «rincorsa», con la conseguenza del continuo accavallamento di funzioni e di attività e con l'inevitabile risultato della estrema difficoltà della gestione dei settori di interesse ambientale.

13. Un ruolo peculiare in tutta la materia ambientale è giocato dal ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile. Non posso in questa sede ricordare la genesi di questa particolarissima figura istituzionale e mi limito a sottolineare come tale soggetto abbia potenziato la sua capacità di intervento sulla base di un decreto legge del 1982 che gli permette di operare con ordinanze di necessità e disponendo di un fondo finanziario autonomo.

Molte altre amministrazioni hanno scoperto negli ultimi anni l'esistenza del d.l. n. 829 del 1982 e si è così assistito all'insolito balletto per cui ogni qualvolta vengono attribuiti nuovi poteri di emergenza ci si richiama a quel testo, quasi si trattasse di un principio dell'ordinamento.

Va in ogni caso ricordato che i poteri di emergenza, sia quelli attribuiti al ministro per il coordinamento della protezione civile, sia quelli attribuiti ad altre autorità centrali (ministro dell'ambiente, ministro della sanità, ecc.) e locali, incontrano precisi limiti, sia per quanto attiene ai profili di legittimità, sia e soprattutto per quanto riguarda il loro ambito di intervento.

La Corte costituzionale, in una sentenza (n. 201 del 1987) originata dal ricorso di alcune Regioni contro una ordinanza del

ministro per il coordinamento della protezione civile, precisò infatti che il ministro:

«con le ordinanze impugnate ha agito al di fuori del modello di intervento di necessità e di urgenza desumibile dalle cennate fonti legislative ... lungi dall'adottare misure meramente derogatorie, sia pure riferite ad una generalità di soggetti e di casi possibili, correlate alle dimensioni spazio-temporali dell'evento straordinario assunto come legittimante, ... il... ministro ha introdotto sull'intero territorio dello Stato una nuova normativa a tempo indefinito concernente lo smaltimento dei rifiuti. Il mancato proporzionamento delle misure alle dimensioni territoriali, e così, implicitamente, a quelle temporali, dell'evento legittimante denuncia ... la portata innovativa, anziché meramente derogatoria, delle misure stesse».

Il principio, insomma, è che i poteri esercitati con le ordinanze d'urgenza «devono adeguarsi alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare».

E, soprattutto, è importante ribadire che deve essere superata la prassi, *praeter se non contra legem*, che ha visto sempre più frequentemente interventi dal ministro per il coordinamento della protezione civile in cui ogni nesso di causalità con l'emergenza era ormai rotto, risalendosi la scala delle cause della situazione di emergenza o ridiscendendo quella della conseguenza senza alcun limite: la protezione civile deve intervenire sulla situazione di emergenza e immediatamente a monte e a valle di essa, senza invadere competenze spettanti ad altri soggetti.

E se l'intervento della protezione civile viene ritenuto preferibile, giacché questo organo può spendere prima e con meno pastoie, occorre — oltre a controllare che i soldi della protezione civile siano spesi bene — porre mano ai meccanismi di spesa dei ministeri di intervento e, se necessario, snellirli.

14. È noto come, nell'elencazione delle materie su cui — ai sensi dell'art. 117 Cost., per le Regioni ordinarie e degli Statuti per le cinque Regioni speciali — hanno competenze legislative e amministrative le Regioni e le Province manchi un esplicito riferimento all'«ambiente»; comunque, se si fa riferimento — come si è proposto più sopra — ad una nozione di ambiente nel senso della tutela dell'equilibrio ecologico, è facile constatare come siano comunque elencate numerose materie che con l'ambiente hanno punti di contatto o che fanno parte della problematica ambientale:

tanto vale, ad esempio, per l'urbanistica, i lavori pubblici, l'agricoltura e le foreste, l'assistenza sanitaria, il turismo, la navigazione e i porti lacuali, la caccia e la pesca nelle acque interne o, per alcune Regioni speciali, il paesaggio.

Nella prima fase dell'esperienza regionale, tuttavia, era prevalsa l'idea che le competenze in materia di igiene del suolo e dell'ambiente e in materia di inquinamento fossero di spettanza centrale; è solo con il d.p.r. n. 616 del 1977, con cui vengono trasferite le funzioni amministrative alle Regioni ordinarie, che l'ambito delle competenze regionali in materia viene esteso.

L'art. 80 del d.p.r. n. 616 del 1977, infatti, trasferisce le competenze in materia urbanistica, dando della materia una nozione molto ampia, ricomprendendovi la «disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente».

Sempre all'interno dello stesso capo, l'art. 82 delega alle Regioni le funzioni relative alla protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e relative sanzioni, mentre l'art. 83 trasferisce le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali. Trasferite alle Regioni sono, altresì, le funzioni in tema di caccia e pesca (artt. 99 e 100).

Lo stesso decreto, all'interno del settore organico «Assetto ed utilizzazione del territorio», dedica un capo alla «tutela dell'ambiente dagli inquinamenti», prevedendo il trasferimento alle Regioni delle competenze relative all'igiene del suolo e dell'abitato, alle opere idrauliche, alla tutela dall'inquinamento idrico, atmosferico, acustico (art. 101).

Queste competenze si aggiungono alle altre, sempre attribuite dal d.p.r. n. 616, relative, nell'ambito della materia «assistenza sanitaria» (intesa come il «complesso degli interventi positivi per la tutela e la promozione della salute umana»: Corte cost., sent. 22 maggio 1987, n. 183), all'«igiene degli insediamenti urbani e delle collettività» (art. 27, comma 1°, lett. *d*) e, nell'ambito della materia «agricoltura e foreste», alla sistemazione idrogeologica e alla conservazione del suolo, alle foreste, agli interventi per la protezione della natura, i parchi e le riserve naturali (artt. 66, 69 e 70).

Tracciare un quadro definitivo delle competenze regionali in materia di tutela dell'ambiente è comunque estremamente difficile:

si tratta di un settore che — sicuramente non previsto in Costituzione come materia di attribuzione regionale, ma nonostante ciò affidato in buona parte alla potestà legislativa e amministrativa delle Regioni dal d.p.r. n. 616 del 1977 — da un lato è soggetto a continui interventi del legislatore in funzione di adattamento degli strumenti di intervento sia alle novità tecniche, sia alle normative di origine comunitaria, dall'altro subisce — specie negli ultimi tempi — l'influenza dell'opinione pubblica che richiede maggiore efficienza delle istituzioni nell'affrontare le problematiche ambientali.

Le ampie competenze riconosciute alle Regioni in materia ambientale attraverso il d.p.r. n. 616 del 1977 sono state così spesso smentite dalla legislazione successiva: si è infatti assistito ad un succedersi di interventi legislativi in cui si coglie, oltre al già segnalato tentativo di emersione e di rivincita di apparati ministeriali, l'esplicita volontà di ricondurre al centro competenze ambientali.

Sintomo di questo tentativo di ricentralizzazione è l'uso quasi parossistico della previsione di «poteri sostitutivi» nei confronti delle Regioni: quasi a voler imitare le manzoniane «grida» contro i bravi, ogni legge contiene simili, spesso inattuabili e comunque sempre inattuate, previsioni sostitutive, che hanno l'unico effetto di deresponsabilizzare le Regioni, senza con ciò aumentare il grado di efficienza del sistema.

Oggi, ad uno sguardo complessivo, le Regioni appaiono non già come centri autonomi di elaborazione di proprie politiche, come protagoniste nella definizione degli obiettivi e degli strumenti ambientali, bensì come organismi di collaborazione e sostegno a politiche ambientali dettate dal «centro»; difficilmente si può contestare il giudizio contenuto nel *Rapporto sulle Regioni* del Cineso, secondo cui «l'impianto istituzionale, in specie per quanto concerne i meccanismi di impiego delle risorse, che si sta profilando appare fortemente accentrato anche se determina un apparente coinvolgimento delle Regioni con una funzione di filtro rispetto agli enti locali territoriali», e il ruolo delle Regioni «assume ancora contorni indeterminati».

Le stesse attribuzioni regionali in materia ambientale rimangono peraltro precarie: sono infatti soggette alla «spada di Damocle» dell'interesse nazionale, che nella giurisprudenza costituzionale viene usato per legittimare la riconduzione al centro di competenze in materia ambientale. Nella sua più recente giurispru-

denza la Corte costituzionale ha tentato di fissare non tanto i possibili contenuti che può assumere l'interesse nazionale, quanto soprattutto i limiti che il legislatore deve rispettare nel farvi riferimento, e le possibilità di controllo che si aprono (sent. n. 177 del 1988):

«A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle Regioni (o Province autonome), l'interesse nazionale — ha precisato la Corte costituzionale — non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale».

Proprio in ragione della particolare natura dell'interesse nazionale, che «non può essere brandito dal legislatore nazionale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco», la Corte costituzionale ritiene che, «di fronte all'eccellente intervento statale nelle materie di competenza regionale (o provinciale) effettuato in nome dell'interesse nazionale» sia necessario procedere «a un controllo di costituzionalità particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore», ed ha — a tal fine — elaborato alcuni criteri di giudizio.

Si tratta di tecniche di scrutinio che avvicinano molto la valutazione dell'interesse nazionale a quella che avviene secondo il canone — sempre più pervasivo nella giurisprudenza di tutte le Corti costituzionali — della ragionevolezza, sia nel suo significato «debole» (ragionevolezza come «buon senso»), sia nei suoi sensi «forti», della ragionevolezza intesa come rapporto di congruenza mezzo — fine, e della ragionevolezza come strumento di comparazione in concreto di valori costituzionali.

Un forte «interesse nazionale» domina allora tutta la materia: ed è difficile dar torto alla Corte costituzionale, specie dinanzi alle prove non sempre felici che, per varie ragioni, hanno dato le Regioni sulle problematiche ambientali. Eppure, un esame attento

della giurisprudenza costituzionale dimostra che il giudice costituzionale ha operato per mantenere Regioni e Province autonome all'interno del circuito della gestione delle politiche dell'ambiente, e per non assecondare oltre misura la politica di centralizzazione che, utilizzando all'uopo sia la previsione di norme fondamentali di riforme economiche e sociali, sia, e soprattutto, atti amministrativi in funzione di indirizzo e coordinamento, si è andata delineando nella materia: la chiave di intervento utilizzata dalla Corte è stata quella della «leale cooperazione», quale strumento cardine di un nuovo modello di regionalismo, non più basato sulla rigida separazione delle competenze (per cui le attività dello Stato e delle Regioni sarebbero disegnate «come due rette parallele destinate a non incontrarsi mai»), ma di tipo cooperativo.

15. Un problema ormai gravissimo degli interventi ambientali è quello del coordinamento delle risorse finanziarie: ed è un problema tanto rilevante che la bandiera — ormai luogo comune — dell'ambientalismo secondo cui le «risorse ambientali sono beni limitati» deve essere necessariamente completata ricordando che anche le risorse economiche, pubbliche e private, sono beni limitati.

Nella situazione data oggi in Italia, in cui ogni giorno si continua a scoprire che le modalità di smaltimento dei rifiuti sono tuttora illegali — domandandosi ogni volta quante migliaia di discariche abusive esistano —, in cui si continua a prorogare l'applicazione di provvedimenti contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, i problemi ambientali — che dovrebbero essere soprattutto problemi di ricerca di nuove soluzioni tecniche per indirizzare produzione e consumi — sono e saranno per molti anni ancora, problemi di disinquinamento e di risanamento.

Disinquinare e risanare costa: e anche se il principio ispiratore delle azioni di tale tipo non può che essere quello comunitario del «chi inquina paga», è evidente che occorrono strumenti più raffinati della sola (speranza di) imputazione del costo del risanamento all'inquinatore.

Disinquinare e risanare costa: e si tratta di un compito assai gravoso, per il quale non sono sufficienti gli strumenti che finora l'ordinamento italiano ha individuato.

Nonostante la grande enfasi con cui fu approvato in Parlamento e accolto dall'opinione pubblica, l'art. 18 della legge n. 349

del 1986, che — come è noto — reca la normativa sul danno ambientale, è infatti assolutamente insufficiente ad affrontare i problemi del risanamento ambientale e del coordinamento degli interventi.

Il primo passo in questa direzione potrebbe essere quello di attribuire titolarità dell'azione per danno ambientale e titolarità del conseguente risarcimento ad un organo tecnico imparziale, sul modello di una Agenzia per l'ambiente, vincolando le somme così ottenute al ripristino e al risanamento dell'area considerata.

Un passaggio ulteriore potrebbe poi essere quello di attribuire all'Agenzia il potere di determinare essa stessa il *quantum* del risanamento che può essere richiesto ai responsabili: il modello di Autorità amministrative indipendenti, dotate di autonomi e immediatamente applicabili poteri sanzionatori è oramai conosciuto anche in Italia, essendo stato adottato sia per la Consob, sia per il garante per la radiodiffusione e l'editoria, sia per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

L'Agenzia potrebbe inoltre gestire i vari fondi per il risanamento ambientale: quelli pubblici (in particolare, per le aree ad elevato rischio di crisi ambientali), quelli privati, quelli derivanti dalla tassazione ambientale.

16. C'è una grande difficoltà a governare il settore ambientale: ad una amministrazione vecchia, che non è stata in grado di ammodernarsi (e quando lo ha tentato ha seguito — vedi il caso della protezione civile — vie discutibili) fa da *péndant* una magistratura che troppo spesso ha operato oscillando tra due errori opposti: o la massimizzazione e l'assolutizzazione di un interesse (ritenuto primario) rispetto agli altri (ritenuti recessivi); o la diretta intromissione nella gestione degli interessi, tentandone composizioni che avrebbe dovuto fare l'amministrazione. E da collante tra i due apparati, quello amministrativo e quello giudiziario, opera non già un senso di collaborazione, bensì di reciproca sfiducia, per cui l'amministrazione è interessata non alla corretta gestione dell'interesse, ma solo ad evitare di incorrere in sanzioni penali; e la giurisdizione pare muovere dal presupposto che — comunque — ogni composizione di interessi nasconda obiettivi loschi e inconfessabili.

E, ancora, ad un associazionismo ambientalista che, da un lato, non ha mostrato di essere in grado di elaborare progetti di grandi

respiro, fermandosi spesso alla reazione *nimby* (*not in my backyard*: non nel mio cortile di casa) e, dall'altro, ha accettato di entrare in un pericoloso rapporto non solo di collaborazione con l'amministrazione, ma anche di finanziamento, dimenticando così di alimentare quell'atteggiamento correttamente conflittuale con l'amministrazione che dovrebbe costituirne la profonda ragion d'essere, fanno da contraltare settori industriali e gruppi sociali che egualmente non si sono mai dotati di politiche organiche in materia ambientale, limitandosi a perseguire una politica finalizzata ad ottenere delle proroghe e delle deroghe ai provvedimenti legislativi di tutela ambientale.

\* \* \*

Di fronte alle gravi ed evidenti difficoltà di governo del settore ambientale, si può solo provare ad evidenziare alcuni dati positivi che sembrano emergere: così un giudizio positivo va sicuramente dato sul tentativo di redigere un testo unico delle leggi in materia ambientale che coordini e razionalizzi la spesso caotica normativa che si è succeduta negli ultimi anni; e una valutazione altrettanto positiva potrebbe essere data — se verranno rispettati alcuni presupposti — circa l'istituzione di una Agenzia per l'ambiente, anche come segnale di una sempre maggiore attenzione per il problema del coordinamento delle risorse finanziarie. Significativo, infine, e forse decisivo, potrebbe rivelarsi un diverso atteggiamento — di cui si colgono alcuni sintomi — dell'imprenditoria italiana nei confronti delle problematiche ambientali, non più rivolto all'ottenimento di deroghe e proroghe, ma all'elaborazione di una strategia complessiva di governo: significativo e forse decisivo, perché la battaglia per un ambiente migliore e più vivibile richiede — saldi rimanendo il principio di un fondamentalismo antropologico e del rifiuto di ogni scorciatoia ambientalista — un grande sforzo collettivo e la capacità e volontà di orientare la produzione e il consumo verso beni di minore impatto ambientale.

