

# Stato ed enti locali nella tutela dell'ambiente

Alcuni aspetti dell'evoluzione normativa nel Novecento

di Giorgio Pighi

1. La legislazione per la tutela dell'ambiente si è articolata in Italia, per gran parte del secolo scorso, su due assi sostanzialmente tra loro distinti: la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico-naturale e la protezione igienico-sanitaria della popolazione, delle attività antropiche e degli insediamenti. Sul primo filone si collocano le iniziative esclusive dello Stato, volte a considerare alcuni ambiti naturali selezionati, come parte del patrimonio storico-culturale, portatori di valori nazionali economici e identitari. Nella fruizione del bene tutelato sono riprodotti vincoli rigorosi, che ricordano quelli feudali, assunti dallo stato moderno. Solo recentemente i soggetti pubblici gestori dei parchi naturali, si sono orientati verso il loro "sfruttamento" turistico-commerciale di massa, promuovendone l'accesso controllato. L'istituzione per legge nel 1922 di una serie di aree protette, tra le quali la Pineta di Ravenna e quindi del Parco Nazionale del Gran Paradiso, non a caso originariamente riserva di caccia sabauda e nel 1923 del Parco Nazionale d'Abruzzo confermano l'approccio statale, allora limitato alla tutela di singole aree naturali di pregio. Impostazione che troverà un più ampio e organico sviluppo nella legge n. 1089 del 1939, sui beni culturali e ambientali. La legge prevedeva inoltre, la formulazione di piani paesistici da parte del Ministero. L'impronta statalista e centralistica è coerente con la visione protezionistica assunta. Il "valore estetico-culturale" del paesaggio viene poi sancito dall'articolo 9 della Costituzione repubblicana.<sup>1</sup> Più volte la Corte Costituzionale conferma la competenza dello Stato in materia di beni culturali e ambientali e il valore costituzionale del "bene paesaggistico". Nel gennaio del 1972 una prima serie di decreti "sull'uso e tutela dell'ambiente e del territorio" delegano alle neonate regioni la formulazione dei piani paesistici. Con la "legge Galasso" del 1985 n. 431, la materia sarà più compiutamente riordinata, ma per altri aspetti sarà confermato il ruolo preminente dello Stato, esercitato attraverso le Soprintendenze. Anche la recente riforma del Titolo V della Costituzione, mantiene una contrapposizione tra "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lettera s del secondo comma dell'art. 117) riservata alla potestà legislativa esclusiva dello stato, e "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (terzo comma dello stesso articolo) affidata alla normazione concorrente delle regioni, espressioni che rinviano, in modo che si presta ad equivoci, alla distinzione presente nell'articolo 9 tra patrimonio e paesaggio. Una distinzione così tradotta, per molti versi, in modo incongruo.

Una interessante evoluzione dell'approccio protezionistico è presente nella legge urbanistica n.1150 del 1942, che inquadra le trasformazioni del territorio a fini insediativi, disposte dai comuni, nel contesto territoriale più ampio attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia, includendo i valori ambientali e naturali presenti, coi quali l'espansione urbana deve essere temperata. Finalità della legge è il controllo pubblico sulla destinazione dei suoli, per assicurare un ordinato sviluppo urbano. Il controllo su tale attività "comunale" è posto in capo allo Stato post-unitario e la nuova legge puntualmente mantiene questa prerogativa

<sup>1</sup> L'articolo ideato da Concetto Marchesi, dopo ampio confronto trova posto nella prima parte che definisce i valori fondanti della Repubblica.

va. La forte pressione statale sulle autonomie locali resta per lungo tempo inalterata, anche nel nuovo stato repubblicano, che pure riconosce la funzione costituzionale degli enti locali, quale articolazione istituzionale autonoma della Repubblica. Ogni piano comunale è sottoposto al parere vincolante del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, prima di ricevere l'approvazione del ministro. La Provincia di Modena nel 1964, proprio con riferimento all'uso del territorio, traduce la disposizione non obbligatoria, contenuta nella legge di oltre venti anni prima, nella formulazione di piani intercomunali, ovvero comprensoriali, invece di uno solo provinciale. Lo strumento non determina vincoli urbanistici diretti per i comuni, che autonomamente sperimentano una innovativa e fortemente anticipatrice co-pianificazione. Per un più definito quadro di riferimento, nel permanere dell'assenza di una nuova e più adeguata legge nazionale, sarà necessario attendere l'istituzione delle regioni e la delega dello Stato della materia urbanistica, operata con il DPR 615/1977, attuativo della legge n. 382 del 1975.

Alla protezione delle "bellezze naturali e delle arti", essenzialmente limitata alle emergenze riconosciute, si contrappone il crescente sfruttamento privato a scopi produttivi delle matrici ambientali: suolo, acqua, aria; con attività solo parzialmente sottoposte a regime autorizzativo preventivo da parte delle pubbliche autorità locali. I regolamenti municipali di igiene urbana e di polizia urbana, che a partire dal 1903 Modena adotta, sono diretta espressione delle norme sanitarie emanate con legge nazionale e razionalizzano precedenti disposizioni comunali, stratificate nel corso dei secoli in materia di rifiuti, scarichi, rumori, fumi, etc. Anche l'introduzione di una specifica autorizzazione preventiva del sindaco, per l'insediamento di stabilimenti industriali, è finalizzata ad assicurare minime condizioni di salubrità dei locali e delle produzioni, per i fanciulli e i lavoratori impiegati e per gli abitanti vicini (lavorazioni insalubri). Così avviene con il nuovo Regolamento d'Igiene del 1925, che in ottemperanza a nuove norme nazionali, in ben 526 articoli introduce un sistema regolatorio e autorizzativo preventivo, anche per le caratteristiche igienico-sanitarie degli edifici, fino ad allora controllate solo ex-post. La tutela non è volta a proteggere il bene naturale in sé, ma le persone e le attività che con quel bene entrano in contatto.

2. Il crescente degrado dell'ambiente urbano non viene ancora riconosciuto come effetto di un'insieme di attività produttive e antropiche, proprie di un modello di sviluppo industriale e di organizzazione insediativa, che si vanno affermando, ma come responsabilità di singoli, che violando le norme possono essere perseguiti in caso di "danneggiamento aggravato di acque pubbliche", "diffusione di epidemie", "avvelenamento di acque" o, per quanto riguarda l'aria, di "getto pericoloso di cose ovvero emissione di gas vaporosi o fumi", come recitano alcuni articoli del Codice Penale. La tutela della risorsa idrica, affidata più in generale al T.U. delle leggi sulla pesca R.D. n. 1604 del 1931, era finalizzata in primo luogo alla valorizzazione dell'industria della pesca. È evidente il collegamento tra l'impostazione adottata dal Codice Penale (danni e danneggiamenti di beni pubblici e persone) e quella presente nelle disposizioni del T.U. delle leggi sanitarie, R.D. 1265 del 1934. Caratteristica di queste norme era il sostanziale affidamento al giudice penale della funzione sanzionatoria discrezionale, con qualche finalità di deterrenza circa i comportamenti di amministratori pubblici, imprenditori e singoli cittadini. È evidente il limite di una normativa, che per un verso tutelava integralmente ecosistemi pregiati, ma circoscritti e che puniva chi violava norme di tipo sanitario, dopo che l'evento, più o meno doloso, era comunque avvenuto e aveva prodotto danni più o meno ingenti.

Inoltre, si affidava in questo modo al giudice la decisione di optare, in assenza di più articolate strumentazioni tecniche e giuridiche, di volta in volta, a favore dell'occupazione, del lavoro e della produzione legate ad un dato stabilimento, oppure della tutela di beni ambientali

comuni. Il loro valore era in realtà scarsamente riconosciuto dall'opinione pubblica, come dato intrinseco del bene in sé, ma quasi sempre veniva considerato in relazione alle possibilità di sfruttarne le potenzialità economiche. Si poteva in realtà fare tutto purché questo non danneggiasse persone e beni altrui o inibisse altre attività. Norme e consuetudini circa l'uso di aree e beni comunitari, venivano superate dai "nuovi" principi di garanzia della proprietà privata del suolo, che includeva lo sfruttamento economico dei "beni naturali comuni" presenti. Nella proprietà privata del suolo era di fatto inclusa quella dell'aria, dell'acqua, la possibilità di fare rumori, etc. In questo modo l'ambiente diveniva il luogo nel quale si scaricavano, come si direbbe oggi in termini economici, una parte delle "esternalità negative" dei processi produttivi, di fatto quasi senza costi per le imprese. Era ancora lontana l'affermazione giuridica del principio: "chi inquina paga".

3. Con la legge 14 luglio 1965 n. 963 per la disciplina della pesca marittima si imposta forse per la prima volta un approccio nuovo. Ad essere tutelato non è il mare come fonte di attività economiche, ma vengono espressamente indicati, quali oggetti specifici di tutela, le risorse biologiche delle acque marine, ovvero l'ecosistema marino. Tuttavia, anche in questo caso il potere autorizzativo e di controllo preventivo è affidato ad un organo statale. Il salto definitivo si ha l'anno successivo con la legge 13 luglio 1966 n. 615, cosiddetta "legge antismog", che finalmente mette in stretta relazione le nuove norme di "comando e controllo", finalizzate alla prevenzione degli inquinamenti agendo sui determinanti, coi poteri locali e comunali in particolare. Le sorgenti che minacciano l'aria, riconosciuto quale elemento naturale da tutelare, anche se essenzialmente a fini sanitari (salubrità dell'aria che si respira) e per evitare danni a beni pubblici o privati, sono talmente diffuse e numerose da richiedere presidi presenti sul territorio. Inoltre, le azioni per prevenire l'inquinamento sono talmente collegate con altre funzioni regolatrici attribuite ai comuni, che diventa quasi automatico affidare questa importante competenza alle autorità locali.

Nell'attuazione di questo importante provvedimento emerge tuttavia una forte contraddizione, che assumerà per lungo tempo carattere strutturale e alla fine sarà per molti versi esiziale, per l'efficacia della legislazione: l'assenza o la grave carenza di risorse finanziarie e di strutture tecniche competenti diffuse sul territorio al servizio degli enti locali. Così il controllo e l'azione deterrente è ancora affidata prevalentemente alla giurisprudenza, che continuerà ad applicare le vecchie leggi sanitarie e i relativi articoli del Codice Penale e del Codice Civile. Dopo 11 anni dall'emanazione della legge solo 41 province si erano dotate delle strutture tecniche, che nelle piccole città potevano però contare solo su poche unità operative. La Provincia e il Comune di Modena organizzano invece servizi strutturati. Dai primi anni del secolo il Laboratorio Comunale di Igiene svolgeva accurate analisi. Poi viene creato il Laboratorio di Igiene e Profilassi, nell'ambito dei servizi sanitari e dal 1971 l'Ufficio antinquinamento della Provincia, più propriamente dedicato al controllo ed alla conoscenza dell'ambiente. Sarà poi la volta dei PMP, Presidi Multizonali di Prevenzione voluti dalla legge n. 833 di "riforma sanitaria" del 1978, fino alla tempestiva costituzione da parte della Regione Emilia-Romagna dell'Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente nel 1995, subito dopo l'esito del referendum, che trasferiva i controlli ambientali dalla competenze sanitarie a quelle ambientali, nel frattempo organizzate in tutti i livelli istituzionali di governo della Repubblica, attraverso il ministero e gli assessorati regionali, provinciali e comunali. Un contributo importante viene a Modena dalla competenza delle aziende municipalizzate e dall'AMNU in particolare, poi AMIU, costituita nel 1961, alla quale il Comune affida l'esecuzione dei controlli sui gas di scarico dei veicoli previsti dalla legge n. 615/1966.

Un'altra rilevante tappa in direzione del pieno coinvolgimento degli enti locali nell'azione di prevenzione dall'inquinamento e di protezione degli ecosistemi è costituito dalla legge 10 maggio 1976 n. 319, la "legge Merli". Fin dal titolo: "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" risulta chiaro che l'obiettivo prima di tutto è la protezione del bene naturale. Questo compito, a partire dal rilevamento, autorizzazione e vigilanza sugli scarichi nei corpi idrici è affidato, per le diverse funzioni, alle regioni, ai comuni e alle province. Anche in questo caso la legge non supporta con risorse economiche e strumentazioni tecniche adeguate i compiti attribuiti ai poteri locali. Tuttavia, ancora una volta a Modena l'attuazione della legge diventa occasione di potenziamento di strutture e servizi, e fa crescere una più forte e diffusa consapevolezza istituzionale. Nel suo testo originario, la legge presenta non poche contraddizioni. La distinzione tra scarichi produttivi e civili, nonché il diverso regime sanzionatorio, carica i comuni di forti responsabilità.

4. Con gli anni Settanta, due importanti avvenimenti istituzionali produrranno insieme il definitivo rafforzamento, nella protezione dell'ambiente naturale, delle politiche e delle misure che agiscono prima di tutto sulla prevenzione, impegnando per questo gli enti locali: la produzione normativa comunitaria e l'istituzione delle regioni. La "legge Merli" è già il prodotto di queste novità. Con la legge n. 142 del 1990 sul riordino degli enti locali la struttura istituzionale è finalmente resa più adeguata alla complessa attuazione sul territorio delle norme comunitarie e nazionali, comprese quelle per la tutela degli ecosistemi, ora assunti come oggetti propri di protezione e prevenzione dai rischi connessi alle attività antropiche. La copiosa produzione legislativa di quegli anni risulterà di complessa applicazione e infatti resterà, in tante parti del Paese, inattuata. Tra le tante diverse ragioni, una preme qui sottolineare: il mancato esplicito coinvolgimento delle esperienze locali più attive nella sua predisposizione. Non mancavano sul piano tecnico confronti nei frequenti convegni e incontri, tra quadri tecnici ministeriali o loro consulenti e le numerose competenze locali, ma questo non consentiva il dialogo sui punti politici e istituzionali decisivi per l'efficacia della norma.

Il sistematico ritardo, nel recepimento delle direttive comunitarie, porta spesso l'Italia ad essere oggetto di procedure di infrazione. Cittadini e imprese si trovano spesso a misurarsi con norme obsolete, confuse, sovrapposte. Un vero e proprio "inquinamento normativo". Parlamento e governo nazionale, apparato industriale ed enti locali, si dimostrano pigri, ancora legati ad un approccio sbagliato. L'idea che le norme di "comando e controllo" in campo ambientale siano un peso; "lacci e laccioli", che riducono la competitività e appesantiscono la spesa pubblica. In realtà, come hanno dimostrato altri paesi europei, la tutela dell'ambiente è un fattore di innovazione, di crescita, anche per la pubblica amministrazione, e soprattutto per l'Italia è un formidabile valore economico. Tuttavia, le norme non possono con il loro controverso dettaglio e una certa distanza tra obiettivi e mezzi, "piegare" una realtà, che andrebbe governata e stimolata con interventi strutturali e adeguate risorse, come testimonia la lunga esperienza modenese.

Solo nel 1982 la legge n. 915 adotta la direttiva comunitaria in materia di rifiuti del 1975. Con anni di ritardo, il DPR 28 maggio 1988 n. 203 dà concreta attuazione a diverse direttive in materia di inquinamento atmosferico (1980/779, 1982/884, 1984/360 e 1985/203), a conferma delle resistenze e della sottovalutazione presente nei governi nazionali dell'epoca. Analogamente per quanto riguarda il rumore e l'inquinamento acustico. Nel 1987 un semplice Decreto Ministeriale attua ben 12 direttive pregresse. Un nuovo passaggio significativo si ha con la legge n. 349/1986 che istituisce il Ministero dell'Ambiente, occasione anche di un ulteriore allineamento della normativa nazionale a quella comunitaria, in materia di valutazione dell'impat-

to ambientale degli impianti industriali e delle infrastrutture (VIA) e di risarcimento del danno ambientale. Nei due casi si torna ad una impostazione centralistica, che esclude l'azione diretta degli enti locali.

Nell'ultimo decennio del secolo, le direttive comunitarie e l'attenzione della regione hanno consentito di affrontare, con maggiore continuità e con più forza, da parte degli enti locali dell'Emilia-Romagna, i numerosi ed inediti problemi ambientali, in parte surrogando l'azione discontinua e contraddittoria dei governi nazionali. La legislazione di settore ha in questo periodo costantemente fatto riferimento ai compiti delle regioni e degli enti locali, demandando loro l'emanazione di leggi e regolamenti. È stata estesa per molte materie la prassi, a lungo seguita nell'esperienza modenese, della predisposizione e adozione di strumenti di pianificazione e programmazione, più idonei a prevenire possibili usi impropri del territorio o il degrado delle matrici naturali, con attenzione primaria alla salute dei cittadini.

Le norme di "comando e controllo", una più diffusa consapevolezza nell'opinione pubblica dei problemi, sollecitata anche dalla stessa attività informativa ed educativa del Comune, la competizione sul fronte tecnologico ed industriale hanno contribuito a migliorare complessivamente nel corso del Novecento la qualità dell'ambiente urbano. Le istituzioni locali modenesi hanno conquistato sul campo consenso e coesione ampia tra le forze sociali, su comuni strategie di miglioramento della qualità ambientale, spesso anticipando o andando oltre le disposizioni di legge. Resta oggi aperta la sfida forse più grande: la riduzione del carico sull'atmosfera delle emissioni di gas serra, tra le cause del riscaldamento globale e del cambiamento climatico. È questo un terreno di impegno anche per gli enti locali, perché richiede uno sforzo a scala mondiale, ma anche il contributo di ogni territorio, di ogni città, nel duplice obiettivo di migliorare l'ambiente locale e quello globale. Anche per vincere questa sfida serve una nuova e innovativa normativa, una politica nazionale per le città, che metta al centro l'azione dei comuni e aiuti concretamente le città ad essere più efficienti nell'uso dell'energia, nei trasporti, nei consumi. Questa è la pagina da scrivere nel nuovo secolo che si è aperto, nella consapevolezza e nella conoscenza del lungo cammino percorso dalla nostra città, verso uno sviluppo sostenibile per l'ambiente e per i cittadini. Per questo raccontarne la complessa storia significa aiutare a intervenire meglio nel presente e a costruire il futuro.