

Ambiente 1973-1986

STEFANO NESPOR

Il diritto dell'ambiente si è affermato, in Italia, solo negli ultimi anni come disciplina giuridica autonoma e onnicomprensiva.

A questa affermazione hanno contribuito principalmente la giurisprudenza, il contesto internazionale e comunitario e il decentramento politico e amministrativo. Un ruolo minore, invece, che in altri paesi è stato svolto dalle associazioni e dai movimenti conservazionisti, che hanno operato senza creare rotture con l'assetto istituzionale esistente, ma raccordandosi con le organizzazioni politico/rappresentative maggiormente sensibili ai temi dell'ambiente. In questo modo, la cultura ambientale e il diritto dell'ambiente si sono sviluppati in modo più lento e più lacunoso che altrove, ma in modo coordinato con le domande di cambiamento, rinnovamento e razionalizzazione delle forze sociali e politiche progressiste.

Si è trattato di un'affermazione che, a differenza di altri paesi, è avvenuta senza radicali contrapposizioni frontali con l'assetto istituzionale esistente.

1. Nel 1973, con la pubblicazione sulla Rivista trimestrale di diritto pubblico del saggio di Giannini sui diversi aspetti giuridici del termine ambiente e sullo stato della legislazione in materia, viene per la prima volta compiutamente e autonomamente affrontato su una rivista giuridica italiana il tema ambientale (1).

Fino alla soglia degli anni Settanta, infatti, nella legislazione italiana l'ambiente non costituiva un concetto giuridico unitario o unificabile, ma il possibile oggetto di diverse discipline di settore (urbanistica, tutela del paesaggio e del patrimonio storico, sanità, turismo ecc.) (2).

(1) M.S. GIANNINI, « *Ambiente* »: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; un primo riferimento all'ambiente e a « tutta la complessa problematica che l'avviluppa », di cui « il giurista che studia la disciplina giuridica del territorio non può e non deve non tener conto » è in G. MORBIDELLI, *Recenti scritti in tema di urbanistica (1970/1971)*, in *Foro amm.*, 1972, p. 349.

(2) Giannini ricostruisce, nel saggio citato, tre diversi significati di ambiente, a seconda che esso sia preso in considerazione con riferimento alle normative relative al paesaggio, alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua e, infine, all'urbanistica: cfr. M.S. GIANNINI, cit., p. 23.

Significativo di questa impostazione, e sua diretta conseguenza è la circostanza che la voce « ambiente » non figura in alcuna delle enciclopedie giuridiche fino ad allora pubblicate (*Nuovo e Nuovissimo Digesto, Enciclopedia del diritto*) e, parallelamente, non appaia, fino al 1972, in alcuno dei tre principali repertori di legislazione, dottrina e giurisprudenza (*Foro italiano, Giurisprudenza italiana, Giustizia civile*) (3).

È questo un dato che può apparire sorprendente, se si considera che un « diritto ambientale » si era già affermato, o era in corso di affermazione, in vari paesi occidentali a economia di mercato (negli USA già nel gennaio del 1978 era stato emanato il National Environment Policy Act, noto come NEPA, salutato come la carta costituzionale dei diritti dell'ambiente e come una delle principali riforme della legislazione americana del secondo dopoguerra).

Quel che è certo, è che la cultura giuridica italiana non era particolarmente arretrata rispetto alla generale cultura del Paese: infatti, a differenza che negli altri Stati in cui, come detto, il diritto ambientale era in via di affermazione, in Italia — da poco entrata a far parte dei paesi più industrializzati — non si era ancora formata una sensibilità in materia, né tantomeno si era aggregata una consistente domanda sociale; gli uomini politici, come ricorda Giannini, ma, prima ancora, la stessa opinione pubblica (senza grandi distinzioni di classe o fede politica) ritenevano preminenti altri interessi, come quelli industriali, edilizi, turistici, in funzione dei quali andava, di volta in volta, eventualmente raccordata la disciplina strettamente necessaria per la tutela dell'ambiente (sempreché non fosse eccessivamente onerosa e, comunque, impeditiva delle iniziative assunte).

A ciò va aggiunto che la lunga battaglia combattuta — e a quell'epoca tutt'altro che vinta — dall'opinione pubblica, dagli urbanisti e dai giuristi più attenti ai problemi del territorio per estendere l'urbanistica al di fuori delle mura delle città e dei centri abitati, per trasformarla in disciplina generale dell'uso del suolo aveva determinato l'effetto di porre in secondo piano la problematica ambientale e la sua autonomia concettuale, inglobandola all'interno della generale e onnicomprensiva disciplina urbanistica.

(3) Alla voce *Ambiente (tutela dell')* articolata in quattro settori (parte generale e diritto amministrativo, diritto penale e diritto processuale penale, diritto comunitario, diritto internazionale) sono dedicate oltre trenta pagine dell'*Appendice del Nuovissimo Digesto*, pubblicata nel 1980. Dei tre Repertori citati nel testo, *Giustizia Civile* ha introdotto la voce nel 1972, il *Foro Italiano* nel 1974, mentre in *Giurisprudenza Italiana* fino al 1982 la voce resta di semplice rinvio.

Poco più di dieci anni sono passati dallo scritto di Giannini, e il panorama italiano risulta profondamente mutato.

Si tratta, in verità, di un mutamento apprezzabile non tanto a livello legislativo e istituzionale — tuttora assai arretrato rispetto ad altri paesi europei — quanto a livello di cultura giuridica complessiva. Infatti, il sistema normativo appare tuttora frammentario, sordinato, dotato di disposizioni talvolta eccessivamente permissive, talvolta, invece, troppo rigide per essere attuate (si pensi, per esempio, alla decennale vicenda della legge Merli); d'altro canto, l'apparato istituzionale è carente di strutture, di personale, e, soprattutto, di mezzi finanziari adeguati al perseguimento anche di limitate finalità di protezione e tutela ambientale (quindi, del tutto insufficiente per avviare una politica *attiva*, che promuova iniziative o interventi in materia). Diversa appare invece la situazione, se si esamina l'evoluzione della cultura giuridica.

Infatti, nel processo di rinnovamento che percorre, da tempo, la tradizionale organizzazione del sapere giuridico, il diritto dell'ambiente ha conquistato una posizione di primissimo piano fra le discipline « emergenti »: gli studi e l'impegno di taluni giuristi, unitamente ai convegni, ai dibattiti e agli interventi succedutisi negli ultimi anni hanno contribuito non solo all'affermazione della disciplina, ma anche a moltiplicare il numero dei suoi studiosi (4). Oggi quel concetto, approssimativo e oscuro, di ambiente, del quale Giannini faticosamente rintracciava i disomogenei e frammentari significati presenti nella scienza urbanistica e nelle varie normative di settore, è divenuto una nozione giuridica onnicomprensiva e, per alcuni, unitaria e globale (5), anche se per molti versi approssimativa e incompleta (6). In effetti, nonostante che essa sia difficilmente qualificabile in termini strettamente giuridici, perché — come è stato osservato — « ha assunto una varietà di significati in rapporto al diverso punto di vista da cui è stato considerato », sicché « anche sul piano normativo è mancata una visione unitaria della problematica ambientale e si è proceduto attraverso interventi frammentari e settoriali che per ora non consentono di formulare una nozione giuridica univoca » (7), è stato recentemente proposto,

(4) Già nel 1977 era pubblicato un primo *Codice dell'ambiente*, e fin dal 1974 è apparsa una rivista specificatamente dedicata alla tematica ambientale — *Impresa, ambiente, Pubblica amministrazione* — cessata per la prematura morte del suo direttore, Enzo Capaccioli.

(5) Sul punto cfr. G. DI GIOVINE, *Diritto e Ambiente*, Milano, 1983, p. 41.

(6) Si vedano in proposito le osservazioni di G. TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1980, p. 1368 s.

(7) E. CAPACCIOLI-F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')* (parte generale e diritto amministrativo), in *Noviss. Dig. it., Appendice*, Torino, 1980, p. 257.

nel corso del dibattito sulla revisione della Costituzione, di attribuire al « diritto all'ambiente » rilievo costituzionale.

In definitiva, proprio la frammentazione di partenza, e quindi la presenza di una problematica specificatamente ambientale in settori affatto diversi fra loro (dal diritto del lavoro all'urbanistica, dal diritto dell'economia al diritto privato) sembra aver favorito l'ascesa e il consolidamento del diritto ambientale come disciplina di studio, di ricerca e di insegnamento autonoma, generale e pluricomprendensiva. E, tra l'altro, di questa espansione sembra destinata a essere vittima proprio quella scienza urbanistica dalla quale il diritto ambientale è, tutto sommato, sorto, ridotta a costituirne — secondo alcuni modelli organizzativi del settore adottati in talune università americane — una branca avente a oggetto la (sola) regolamentazione delle trasformazioni del territorio.

2. Se ricerchiamo le cause che più specificatamente hanno contribuito alla affermazione del diritto ambientale nel nostro Paese, tre fattori — la giurisprudenza, il contesto internazionale e comunitario e il decentramento politico e amministrativo degli anni Settanta — sembrano aver svolto un ruolo di notevole importanza.

a) La giurisprudenza, con modalità in parte non dissimili da quelle verificatesi in altri paesi occidentali (8) ha svolto un ruolo decisivo per la costruzione di un diritto dell'ambiente anche in Italia. A ciò ha certamente contribuito la posizione di centralità assunta, in questi stessi anni, dalla magistratura come organismo di governo delle « aree di crisi », attento contemporaneamente alle esigenze istituzionali e ai bisogni sociali. Ciò che, peraltro, è interessante notare (e potrebbe essere oggetto di ulteriori, utili riflessioni) è che l'apporto innovativo della giurisprudenza in materia di ambiente è opera comune — a differenza che in altri settori — dei giudici ordinari e dei giudici speciali, e dei giudici di merito e dei giudici di legittimità. Si pensi — per non fare che alcuni esempi — al diffondersi, già nei primi anni Settanta, di interventi « di rottura » del giudice penale in materia di inquinamento o di tutela dell'ambiente e degli interessi diffusi o collettivi di gruppi o comunità e all'azione nel contempo di supplenza

(8) Per gli USA, si veda, W.L. OAKES, *The Judicial Role in Environmental Law*, in *New York, Uni. Law Review*, 1977, 52, p. 498 e, più in generale, R.R. LINO-WES, D.T. ALLENSWORTH, *The Politics of Land-use Law*, New York, 1976, p. 69 ss.; cfr. inoltre S. NESPOR, *Revolution in Land Use Policy: la pianificazione urbanistica negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 1244 ss.

dell'inerzia delle pubbliche amministrazioni, ma anche di sollecitazione e di sensibilizzazione di queste ultime (9); all'enucleazione — a partire dalla prima sentenza del 1973 (10) — del ruolo della Corte dei conti come giudice del danno ambientale (11) si pensi, infine, all'evoluzione subita dall'art. 32 della Costituzione e dal diritto alla salute a opera della giurisprudenza della Corte di cassazione.

b) Accanto all'evoluzione della giurisprudenza, e sotto molti aspetti non meno importanti, sono stati l'influsso, e, in molte occasioni, la pressione esercitati sull'ordinamento italiano dall'ordinamento internazionale e specificatamente comunitario.

Come è noto, la CEE, pur mancando nel Trattato istitutivo specifiche norme in materia ambientale, ha adottato numerose direttive in materia, sulla base dapprima del Programma adottato nel 1973 (predisposto all'obiettivo di « migliorare la qualità e la scena della vita, l'ambiente e le condizioni dei popoli che ne fanno parte » (12), poi del secondo Programma, adottato il 17 maggio 1975 « concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale » (13).

E, secondo alcuni, è proprio l'insieme di queste direttive che ha posto le basi di un « diritto ambientale comunitario » (14) ed è stata la pressione determinata dal loro carattere vincolante (15) che ha indotto il legislatore italiano ad avviare, con molte esitazioni, dopo ripetute condanne da parte dei competenti organismi comunitari e con l'adozione di ogni sorta di espedienti dilatori e di tecniche derogatorie, un processo di adeguamento dell'ordinamento italiano ai principi posti dalla CEE. Si tratta, certamente, di un adeguamento che non solo è, per molti aspetti e su molte materie, gravemente

(9) Cfr. F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità e ambiente*, Milano, 1980, pp. 7-8.

(10) Corte dei conti 15 maggio 1973, n. 39, pubblicata su tutte le principali riviste giuridiche: vedi *Foro amm.*, 1973, I, 247.

(11) In generale, sulla giurisprudenza della Corte dei conti in tema di ambiente si vedano MADDALENA, *La responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici: rapporti con la responsabilità civile e sue peculiarità*, in *Foro it.*, 1979, V, 61 e il recente *Responsabilità amministrativa danno pubblico e tutela dell'ambiente*, recensito su questa *Rivista*, p. 181

(12) Cfr. Programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, allegato alla Dichiarazione del Consiglio della CEE e dei rappresentanti degli Stati membri del 22 novembre 1973, in *Gazz. Uff. CEE* 20 dicembre 1973 n. C 112m.

(13) In *Gazz. Uff. CEE* 13 giugno 1977 n. C 139. Su entrambi i Programmi comunitari cfr. ampiamente e con approfonditi riferimenti bibliografici B. NASCIMBENE, *Ambiente (tutela dell')* (diritto comunitario), in *Noviss. Dig. it., Appendice*, Torino, 1980, p. 274 ss.

(14) Cfr. G. DI GIOVINE, *Diritto e ambiente*, cit., p. 24.

(15) Con sentenza 3 giugno 1984, n. 178, la Corte costituzionale ha riconosciuto forza e valore di legge ai regolamenti comunitari.

incompleto, ma che è anche rimasto assai spesso, solo sulla carta. Si tratta, pur tuttavia, di un processo che sembra contenere le premesse per una eliminazione degli aspetti più arretrati che tuttora caratterizzano, in materia di ambiente, il nostro sistema giuridico e la realtà del nostro Paese. *

c) Il terzo fattore che ha contribuito all'affermazione nell'ordinamento italiano di normative di tutela ambientale è costituito dalla spinta verso il decentramento politico e amministrativo che ha caratterizzato il decennio passato e che ha trovato il suo fulcro istituzionale nell'attuazione delle Regioni.

Infatti, nonostante le contraddizioni, i problemi e gli ostacoli (non ultimi, quelli di natura finanziaria, spesso sapientemente manovrati dal governo centrale (16), che hanno contraddistinto l'assestamento delle Regioni e nonostante il rinvigorirsi, specie negli ultimi tempi, di spinte « neocentralistiche » (17), non v'è dubbio che proprio nella produzione legislativa e nelle prassi amministrative regionali e locali l'ambiente abbia trovato non solo le proprie principali fonti di disciplina, ma anche quella forza di propulsione, di innovazione e di coagulazione che il livello centrale non ha mai espresso (spesso anzi muovendosi o effettuando scelte di segno contrario allo sviluppo di una politica di tutela dell'ambiente) (18).

3. È interessante notare che due dei tre fattori che hanno contribuito all'affermazione del diritto ambientale — giurisprudenza e ordinamento comunitario — sono svincolati da rapporti di diretta rappresentatività con la società italiana; uno di essi, anzi — l'ordinamento comunitario — è ad essa del tutto esterno. Solo la struttura politico/legislativa dell'amministrazione decentrata costituisce un'istituzione in qualche modo rappresentativa delle domande, in materia, della collettività, anche se la politica ambientale delle Regioni o degli enti locali difficilmente potrebbe essere presentata come una risposta a una pressione esercitata, in questo senso, dall'insieme dei rappresentati, essendo invece stata assai spesso il frutto dell'adeguamento degli amministratori al nuo-

(16) Vedi in proposito le osservazioni e le proposte di F. CAVAZZUTI, *Autonomia impositiva agli enti locali: una fondamentale questione di democrazia ed efficienza*, relazione al Convegno regionale degli indipendenti di sinistra dell'Emilia-Romagna, marzo 1985.

(17) Su questo tema cfr. L. PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1985, p. 8 ss.

(18) Anche negli USA, l'affermazione della legislazione ambientale coincide con una decisa espansione dell'intervento degli Stati, in contrapposizione ai poteri del governo federale: cfr. sul punto R. C. HEALY, *Land-Use and the States*, Washington, 1976.

vo livello culturale che, per ciò che concerne la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente, era venuto imponendosi in quegli anni.

In effetti, in Italia associazioni e gruppi ambientalisti e conservazionisti hanno svolto un ruolo, seppur non trascurabile, certamente assai meno determinante e trainante che non in altri paesi e possono considerarsi, in certa misura, più il risultato che non la causa del salto culturale degli anni Settanta.

In paesi come gli Stati Uniti o la Germania, infatti, il tema dell'ambiente ha costituito il principale punto di rottura con l'assetto istituzionale e il tradizionale modo di fare o concepire la politica e l'amministrazione: vasti movimenti di opinione pubblica, contestando alcune delle più radicate assunzioni della società industriale, quali la fiducia nello sviluppo senza limiti o la sicurezza di poter controllare ogni effetto negativo del progresso con innovazioni tecnologiche o scoperte scientifiche, ingaggiano, in nome di quella che è stata definita *antigrowth ideology* (19), battaglie politiche o giudiziarie, spesso vittoriose, per modificare o impedire iniziative pubbliche o private ritenute dannose o pericolose per l'ambiente, la salute o il territorio, giungendo, in molti casi, ad affermarsi come un nuovo, autonomo soggetto politico.

In Italia, invece, per una serie di cause sulle quali non è il caso, in questa sede, di soffermarsi, l'incontro tra tutela dell'ambiente e ideologia dello sviluppo si verifica in modo assai meno aspro, senza le contrapposizioni frontali che connotano, per esempio, la vicenda americana (20); le domande dei movimenti ambientalisti sono in qualche modo canalizzate da organizzazioni politiche già esistenti, che, in taluni casi, apportano modifiche ai propri programmi o alle proprie scelte, ricercando e proponendo percorsi con i quali coordinare tutela dell'ambiente, sviluppo e « progresso ».

In questo modo, la cultura dell'ambiente e la coscienza della necessità di nuove regole giuridiche che di questa cultura tengano conto si affermano in Italia in modo più lento e certamente con indiscutibili gravi lacune, ma — e questo è il dato sostanzialmente positivo — senza lacerazioni o contrapposizioni con le domande di cambiamento, di rinnovamento, o semplicemente di razionalizzazione portate avanti delle forze sociali, politiche e istituzionali progressiste, ma coniugandosi con esse, e divenendone anzi — sia pur non

(19) Sulla *antigrowth ideology*, sul suo significato e i suoi effetti, cfr. il numero speciale di *Dedalus*, 1973, 102, n. 4 « The No-Growth Society ».

(20) Non va infatti né dimenticato, né sottovalutato, allorché si effettuano comparazioni, che vittime dei successi dei movimenti conservazionisti e dell'ideologia antisviluppo sono stati, assai spesso, negli Stati Uniti, le minoranze etniche ed economiche e, più in generale, i gruppi meno agiati, sui quali si sono scaricati gli effetti delle politiche di blocco o di controllo della crescita: cfr. S. NESPOR, cit., p. 1247.

senza attriti e, spesso, contraddizioni componente importante e, in taluni casi, qualificante.

4. Questo ultimo aspetto, che in qualche modo esprime la « diversità » del caso italiano per ciò che riguarda il consolidarsi di una cultura ambientale e, più specificatamente, l'affermazione del diritto ambientale, permette anche di comprendere meglio difficoltà attuali e prospettive di sviluppo della tutela dell'ambiente nel nostro paese.

E infatti, il collegamento verificatosi fra la « nuova » domanda ambientale e organizzazioni politiche ed enti esponenziali « progressisti » (partiti, sindacato, giunte locali di sinistra, ecc.) ha scaricato in misura consistente e selettivamente su questi ultimi tutti quei problemi che qualificano la c.d. crisi della rappresentanza: aumento quantitativo e qualitativo di nuove domande e nuovi bisogni (connotate, come è stato rilevato, da valori postindustriali e postacquisitivi (21), che « rendono difficili risposte efficaci, comprensibili, culturalmente e politicamente adeguate; non è un problema di risorse economiche disponibili: è un problema di processi di identificazione collettiva, di rappresentanza nel senso forte » (22). Il risultato è stato che proprio quelle organizzazioni che più di altre hanno cercato di comprendere e di farsi carico dei nuovi bisogni — spesso ardui da amalgamare con la struttura ideologica preesistente — sono state investite dall'urto della crisi di rappresentanza, con riferimento agli interessi collettivi tradizionalmente tutelati (di qui, per esempio, le ambigue posizioni del PCI e dei sindacati sulla caccia, o sul nucleare). Nel contempo, proprio questo collegamento rappresenta, in positivo, l'immissione della problematica ambientale all'interno della più vasta cultura progressista, nella quale i nuovi bisogni ambientali possono ricercare una fusione con quelli tradizionali del benessere sociale, del lavoro, della salute come diritto collettivo.

(21) Cfr. R. INGLEHART, *La rivoluzione silenziosa*, Milano, 1983.

(22) Così, riassuntivamente, G. PASQUINO, *Tepria e prassi dell'« ingovernabilità » nella Commissione per le Riforme istituzionali*, in *Stato mercato*, 1985, p. 367.