

25 ANNI DALLA LEGGE 61/1994, L'EVOLUZIONE DEL CONTROLLO AMBIENTALE IN ITALIA, STORIA E PROSPETTIVE

Dall'istituzione del ministero dell'Ambiente nel 1986, primo risultato del faticoso affermarsi di una cultura del controllo e della prevenzione ambientali, al referendum abrogativo del 1993 – che aprì la strada alla legge 61/1994 per delineare una nuova struttura tecnico-scientifica responsabile dei controlli e della vigilanza ambientali capace di essere riferimento locale, nazionale e internazionale con le Agenzie ambientali regionali e l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa, poi Apat, poi Ispra) – fino al riconoscimento istituzionale del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente (Snpa) con la legge 132/2016, in queste pagine la storia e l'evoluzione del controllo ambientale nel nostro paese raccontate dai protagonisti. Una storia che ancora attende la scrittura di pagine importanti.

Dal referendum alle Agenzie, il faticoso iter per dotare il paese di strutture tecnico-scientifiche adeguate

La legge 61/1994 arriva a conclusione di un difficile percorso di affermazione di un sistema di governo dell'ambiente partito alla fine degli anni Settanta. Il referendum per separare le competenze ambientali e sanitarie fu un azzardo che raccolse però un consenso unanime.

Il sistema di governo dell'ambiente si afferma in Italia con un decennio circa di ritardo rispetto agli altri paesi avanzati dell'occidente che, già in previsione della Conferenza Onu di Stoccolma del 1972, si erano dotati di strumenti istituzionali e tecnici e di normative specifiche per mitigare gli inquinamenti determinati dalla fase di industrializzazione. Nel nostro paese, occorre attendere la fine degli anni 70 per vedere l'adozione delle prime normative ambientali, dalla qualità delle acque ai rifiuti, sotto la spinta di tre fattori principali: il determinarsi di emergenze sanitario-ambientali (l'incidente di Seveso è del 1976), la spinta del movimento antinucleare e ambientalista, le direttive della Comunità europea. La legge istitutiva del ministero dell'Ambiente è del 1986, ad approvarla ci vogliono quattro anni, quasi tutta la nona legislatura. Non si tratta dunque di un percorso lineare di riforma, ma del faticoso affermarsi di una cultura, di una politica e delle sue specificità attraverso la difficile identificazione di funzioni e strutture e a fronte della resistenza dei ministeri esistenti a "mollare" le funzioni di carattere ambientale di cui erano titolari. La contraddizione più forte si verifica con il sistema sanitario, cui la legge di riforma sanitaria, appena otto anni prima, nel 1978, aveva affidato la responsabilità dei controlli e della prevenzione ambientali in base al fatto che la prevenzione è parte dell'intervento sanitario e che rappresenta l'obiettivo

principale per la tutela della salute e della qualità della vita. Un principio certamente condivisibile che, all'epoca, rappresentava anche una vittoria della lotta sindacale per i diritti dei lavoratori dell'industria e che però venne utilizzato in modo ideologico per sostenere che tutti gli aspetti della prevenzione e le relative strutture fossero appannaggio del Servizio sanitario e dovessero essere perseguiti sotto la supervisione della professione medica. L'inadeguatezza era palese per motivi istituzionali e culturali e per l'insufficienza strutturale dei Presidi multizonali di prevenzione, che non potevano costituire una rete, in quanto afferenti a singole Unità sanitarie locali e privi di un referente nazionale. Nel quinquennio successivo, anche grazie al protagonismo politico del ministro Ruffolo, il nuovo ministero dell'Ambiente riuscì a imporsi come punto di riferimento centrale per le politiche ambientali, ma non tardò ad accorgersi della necessità imprescindibile di una struttura tecnico-scientifica responsabile dei controlli, della vigilanza e della rilevazione ed elaborazione dei dati ambientali, anche ai fini della proposta di normativa tecnica e della collaborazione internazionale. Vi furono un certo numero di proposte di riforma elaborate all'interno e all'esterno del ministero, ma non videro mai la luce. A una struttura indipendente, di carattere tecnico-scientifico, responsabile dei controlli ambientali e della rilevazione dei dati ambientali si opponevano tutti, da

Confindustria ai ministeri, dalle regioni alle maggiori associazioni ambientaliste: ognuno, per motivi diversi, riteneva che la creazione di un simile soggetto avrebbe minacciato il proprio ruolo. Questo, in sintesi, era il contesto nel quale gli Amici della Terra decisero di intervenire con un referendum sulle competenze ambientali del sistema sanitario, operando una forzatura, tipica dello strumento referendario, e promuovendo "l'azzardo" dell'approvazione di una riforma così importante e consistente nei tempi incerti di una legislatura minacciata dal terremoto di Mani pulite. Lo sforzo fu epico. Sebbene il referendum fosse all'interno del pacchetto presentato dalla coalizione Segni-Giannini, a raccogliere le oltre 500 mila firme ci aiutarono, praticamente, solo i radicali. Il voto popolare ci premiò: il referendum fu quello che raccolse maggiori consensi, nonostante una campagna elettorale condotta in solitudine. L'iter parlamentare non fu meno avventuroso: da una parte il governo assunse l'iniziativa di un decreto legge consentendo tempi rapidi di esame, dall'altra, proponendo un modello di Agenzia "leggera" osteggiò fino all'ultimo giorno il testo parlamentare di una riforma piena che prevedeva l'istituzione dell'Agenzia nazionale e delle Agenzie regionali. In quella fase però, il Parlamento scrisse una bella pagina della propria storia e sostenne con sorprendente compattezza un testo ormai largamente condiviso al proprio interno e con autorevoli interlocutori esterni. La legge 61/94 fu approvata l'ultimo giorno dell'undicesima legislatura.

Rosa Filippini

Amici della Terra