

L'evoluzione della normativa ambientale, una storia di conquiste e fallimenti

Il corpo di leggi che dal 1976 (legge Merli) a oggi è stato emanato in Italia ha incontrato molta difficoltà a generare percorsi di innovazione sostenibile a livello sociale ed economico. Interessi particolari, resistenza al cambiamento e mancanza di chiarezza caratterizzano il contesto in cui le leggi si inserivano.

Difficile ragionare di evoluzione della normativa ambientale in Italia senza andare con la memoria, anzitutto, alla legge Merli in tema di tutela della risorsa "acqua" del 1976. Fu emozionante vederla nascere e cercare di attuarla: sanciva che una risorsa non può essere tutelata e governata se non la si conosce e se non si progredisce dal viverla come *res nullius* al considerarla *res omnium*.

Già solo il tentativo di censire seriamente, ad esempio, i pozzi artesiani anche in lembi di terra emiliana che si volevano (e spesso erano) culla di buone pratiche amministrative dimostrarono quanto la struttura statale fosse modesta nel nostro paese. Oltre a ciò, presto si vide all'opera il potere conservativo degli interessi messi in discussione da una norma non certo giacobina: quando si dovette scegliere il pesce da utilizzare come bioindicatore di inquinamento, la nobile Scuola idrobiologica di Pallanza dei Tonolli propose la sensibile trota, ma gli inquinatori massivi dell'industria fossile imposero il resistente *Carassius auratus*. Su simili questioni, le schiene dritte si giocavano la testa, mentre i flessibili affidabili si costruivano carriere invidiabili anche a livello accademico, base per la disseminazione intrusiva della legge di Murphy i cui frutti oggi misuriamo in termini di cancellazione di ogni approccio meritocratico, anche là dove si costruisce e trasmette il sapere.

Altrettanto importante, sul piano dell'assumere come sistemica e centrale per la tutela ambientale anche la questione "rifiuti", fu la sigla di Sandro Pertini al Dpr 915 nel 1982, grazie al quale ci apriamo a quella scala prioritaria europea di opzioni di gestione di quei flussi di materia che ancora oggi vige a pieno titolo, nonostante i continui tentativi di negarne la attuazione da parte di quel fetido interfaccia tra affari e cattiva politica tangenziale che in Italia vede sempre più protagonista l'economia criminale. Di qui il continuo ricorso ad "emergenze" indotte per lucrare su buchi da riempire o per spendere montagne di denaro pubblico in obsoleti e costosissimi inceneritori. Nel 1984 nasce il ministero dell'Ambiente come dicastero senza portafoglio affidato a un sottosegretario

alla Presidenza del Consiglio. Tornando al tema rifiuti, ulteriori importanti contributi vennero con le leggi 441/87 e 475/88, che aprirono la normativa nazionale a nozioni cruciali quali la bonifica dei siti contaminati e l'identificazione delle aree a elevato rischio di crisi ambientale.

Nel 1989 prende corpo la legge 183 sulla tutela delle acque e dalle acque, altra grande conquista che apriva finalmente al governo della risorsa idrica da parte di Autorità a livello di bacino idrografico, secondo esperienze persino secolari in molte grandi nazioni europee e pluridecennali negli Stati Uniti. La legge 36/94 (legge Galli) tentò poi di modernizzare gli schemi gestionali delle risorse idriche.

Sempre nel 1994, a seguito del referendum del 1993, la legge 61 istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) e il sistema delle Agenzie regionali (Arpa). Nel 1997, infine, il Dlgs 22 (decreto Ronchi) dava sistemazione avanzata alla normativa sulla gestione dei rifiuti. Da allora in poi, a mio avviso, assai poco di realmente significativo è accaduto sul piano della normativa ambientale. Perché il corpo di leggi sin qui richiamato ha sostanzialmente fallito sul piano attuativo? Grande è la molteplicità di fattori che hanno impedito che intuizioni di sapore europeo generassero percorsi di innovazione sostenibile a livello sociale ed economico capaci di creare valore e capacità competitiva del Sistema Italia.

Tra questi fattori attribuirei i maggiori pesi a:

- resistenza al cambiamento da parte di quella porzione, forse la prevalente, del sistema industriale e finanziario che si caratterizza per scarsa propensione all'innovazione, adesione a logiche di assistenzialismo e incentivazione con risorse pubbliche, vocazione a evasione ed elusione, subalternità rispetto a operatori multinazionali
 - latitanza diffusa nel ceto politico di reale adesione a una visione avanzata della qualità ambientale di processi produttivi, prodotti e territori come cruciale fattore competitivo sui mercati globali
 - impoverimento accelerato di strutture tecnico-scientifiche cui affidare ruoli critici di supporto conoscitivo e di aiuto al prendere decisioni in materie a forte contenuto tecnico e perciò soggette a rapide evoluzioni in funzione dell'evolvere di scienza e tecnologia
 - storica attitudine a una produzione normativa con sovrapposizioni e contraddizioni mai ripulite e sanate, con un continuo rimando a una pletera di normazione secondaria attuativa senza limiti temporali certi e sanzionati in caso di inadempimento.
- Da fine anni 90 del millennio scorso assai poco è accaduto e quel poco ha quasi sempre sapore negativo, anche in materia di controllo ambientale vero e di concreta azione di pulizia del territorio (aria, acque, suolo, biodiversità...) per valorizzarne il ruolo strategico al fine di garantire un futuro sostenibile al paese.

Walter Ganapini

Direttore generale Arpa Umbria

L'autore ringrazia *Ecoscienza* per l'opportunità di sintetizzare qui la riflessione con cui ha aperto il Campus "L'ambiente vive di legalità" (Libera Umbria, Legambiente Umbria, Arpa Umbria), Isola Polvese (Trasimeno), 15 luglio 2019, <https://youtu.be/PwQE3qc-EHY>

