

PROBLEMATICHE DEL GOVERNO AMBIENTALE**Gabriella Cangelosi***

SOMMARIO: 1. La gestione dell'ambiente nel complesso quadro delle fonti normative e della ripartizione delle competenze. - 2. L'approccio integrato delle differenti politiche settoriali sull'ambiente. - 3. Approccio integrato e sviluppo sostenibile.

1. La tematica del “governo ambientale” sollecita un esame della *governance*, intesa altresì in senso strutturale, il quale, prendendo le mosse dall'impianto normativo, non può prescindere dalla considerazione che la materia in questione sia stata ed è oggetto di particolare interesse da parte dei legislatori e regolatori nazionali e sovranazionali, il cui impegno si traduce nell'intento di volgere le migliori esperienze definite dalla prassi in previsioni cogenti, non sempre culminante nell'individuazione di una esaustiva soluzione concreta nell'ampia varietà di modelli proposti.

Peraltro, la ricerca di nuovi strumenti di governo della complessità, caratterizzata da una vera e propria “iperregolazione” determinata anche dall'irrompere di discipline di diversa provenienza e livello, è imposta dal fatto che la realtà unitaria del sistema normativo non è più un “dato”, ma richiede un'attenta opera di ricostruzione, resa ardua dalla disgregazione di tutte le categorie monolitiche ad opera di un sistema non solo composito ma

* Relazione all'Incontro regionale TLL SICILY del 19 febbraio 2010 presso il Dipartimento Storia e Progetto nell'Architettura dell'Università di Palermo.

** Dottore di ricerca in “Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente” presso l'Università degli Studi di Palermo, cultore di diritto pubblico e di diritto amministrativo, Responsabile dell'Osservatorio Euromediterraneo.

anche pluralistico, contrassegnato da fonti concorrenti¹.

La progressiva crescente sensibilità nei confronti dell'interesse all'ambiente stimola una normativa che si dibatte nella prospettazione dei diversi modelli organizzatori e nella configurazione delle competenze assegnate alle istituzioni preposte al "governo dell'ambiente" ai vari livelli: quello internazionale, quello comunitario e quello interno; tutto ciò nel quadro di una non agevole focalizzazione dei mezzi adeguati per la promozione dell'interesse all'ambiente e per la sua tutela.

La seconda metà del XX secolo delinea uno scenario di crescente preoccupazione ecologica in ambito mondiale, caratterizzato dall'entrata in vigore nel 1970 dell'*Environmental Policy Act* statunitense; dalla Conferenza dell'ONU a Stoccolma nel 1972; dal "Rapporto sui limiti dello sviluppo" diretto da DENNIS MEADOW nel 1972, dall'inserimento dell'art. 30 sulla *protezione, conservazione e valorizzazione dell'ambiente* nella "Carta dei diritti e doveri economici degli Stati", adottata dall'ONU nel 1974. Nello stesso periodo si rileva altresì il ruolo trainante della Comunità Economica Europea (con il *I Programma di azione ambientale* del 1973, con la promulgazione della direttiva 79/409/CEE, del Consiglio, del 2 aprile concernente *la Conservazione di uccelli selvatici*).

In Italia, intorno agli anni Sessanta e Settanta, si assiste alla nascita e al consolidamento delle prime norme ambientali. Ma negli ultimi trent'anni si rileva un equilibrio paradossale a tutti i livelli: normativo, di *leadership* mondiale (sul piano della salvaguardia dell'intorno naturalistico) e, infine, di decentramento delle competenze, favorevole quest'ultimo alla nascita di nuove formule e di istanze per la prevenzione ed il monitoraggio delle

¹ L. Rossi Carleo, *Diritto comunitario, "legislazione speciale" e "codici di settore"*, in *Riv. notariato*, 2009, 1, 11.

aggressioni all'ambiente, spesso in detrimento dell'efficacia della normativa, esposta al rischio di dispersione e debolezza burocratica².

Per far fronte ai fenomeni di inquinamento, il legislatore ha predisposto un articolato assetto normativo che vede il coinvolgimento di numerosi attori chiamati, a vario titolo, a contribuire all'efficiente funzionamento e gestione dell'ambiente³.

Appare determinante l'aspetto relativo al ruolo del diritto comunitario nell'interpretazione delle norme costituzionali sul riparto di competenze. In molti Stati membri, si accetta che, sebbene non costituisca parametro formale della distribuzione interna dei poteri, il diritto comunitario si atteggi come elemento interpretativo delle regole di questa stessa distribuzione. Tra i tanti esempi si può menzionare la sentenza del *Tribunal constitucional* spagnolo, n. 13 del 1998 (*Evaluación de impacto ambiental*), e l'esperienza del Belgio, dove il diritto comunitario vale come strumento di interpretazione dell'intero sistema di distribuzione delle funzioni, specie in materia economica⁴.

Un problema che si evidenzia riguarda in che modo attrezzare adeguatamente le regioni ai nuovi doveri che derivano dal diritto

² J.L. Bermejo Latre, *Le politiche ambientali in Italia nella transizione del Ventesimo secolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 5, 755.

³ Si pensi al d.lgs. n. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. n. 284/2006 e dal d.lgs. n. 4/2008, nonché dalla legge n. 244/2007. Per una valutazione critica del d.lgs. n. 152/2006, si rinvia a P. Dell'Anno, *La gestione dell'ambiente ed il ruolo delle Pubbliche amministrazioni. Nuovi modelli organizzativi e controriforme nella prospettiva di un Ministero superdotato*, in ICEF, *L'effettività del diritto all'ambiente in Italia*, Pavia, 2007, 61 ss. Si rinvia altresì a R. Cerruto, *Codice ambientale annotato*, in http://www.ambiente.diritto.it/dottrina/dottrina_2008/appendice/cerruto.idf ed a G. DiGaspere, *La gestione delle risorse idriche nel decreto legislativo 152/2006*, in *Amm. in cammino*, 2008, 1 ss. Si veda altresì L.O. Atzori, *Il T.U. dell'ambiente: commento al D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Napoli, 2006, 278 ss., L. Tramontano, *Il nuovo T.U. sull'ambiente*, Macerata, 2006, 500 ss. e F. Giampietro, *Commento al testo unico ambientale*, Milano, 2006, 99 ss.

⁴ G. Vesperi, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2008, 6, 1427 ss.

comunitario⁵. In proposito, emergono una serie di profili critici: per esempio, per il 2006, sono molto rari i casi di partecipazione diretta delle regioni nelle delegazioni nazionali in sede europea; non si individuano casi nei quali i consigli regionali abbiano presentato osservazioni al governo sui progetti di atti comunitari da parte dei consigli; e ancora, pur essendo state approvate dal 2004 le prime leggi comunitarie delle regioni sulla fase regionale delle procedure di partecipazione alla formazione di atti normativi e di indirizzi comunitari, la maggior parte delle regioni non ha provveduto in questo senso⁶; va inoltre rilevato che la maggior parte degli apparati regionali non hanno ancora le competenze necessarie a trattare le numerose informazioni, che provengono dalle istituzioni comunitarie, e ad elaborare indirizzi e decisioni in materia.

2. L'Italia ha fin da subito condiviso l'obiettivo strategico proposto a livello comunitario, di integrare in un approccio sostenibile le differenti politiche settoriali relative alla tutela dell'ambiente e, dunque, alla gestione delle risorse ambientali, tra cui il "sistema mare": si pensi ad una definizione di *politica marittima europea* in grado di rappresentare un salto di qualità rispetto alle azioni finora realizzate in maniera meno sistematica nei vari settori con diverse finalità.

⁵ Dei problemi incontrati e delle iniziative adottate in questo senso dalle regioni riferisce in modo analitico, da ultimo, il "Rapporto 2007 sulla legislazione" dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. In tal senso, cfr. Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, 29 ottobre 2007, in http://www.camera.it/files/pdf/legislazione/AA_RAPPORTO_2007.pdf.

⁶ Per una prima pronuncia della Corte costituzionale su queste leggi, si cfr. sent. n. 372/2004, nella quale si conclude per la legittimità della disposizione statutaria di una regione che abbia previsto la possibilità che con legge regionale si disciplini "uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti" dalla legge dello Stato, con l'art. 5 della legge n. 131/2003.

L'Italia si è mossa lungo gli assi portanti di sviluppo di una politica integrata informata al rispetto del principio di sussidiarietà: lo sfruttamento sostenibile degli oceani e dei mari; la creazione di una base di conoscenze e innovazione per la politica marittima; il miglioramento della qualità della vita nelle regioni costiere; un ruolo guida per l'Europa negli affari marittimi internazionali.

Nei considerando della direttiva del 24 settembre 1996, n. 96/61/CE del Consiglio europeo, sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento, viene ricordato che, in materia di inquinamento, occorre intervenire innanzitutto alla fonte, nonché garantire una gestione accorta delle risorse naturali, nel rispetto del principio del "chi inquina paga" e del principio di prevenzione, e si assegna altresì priorità ad un intervento di tipo integrato.

L'approccio integrato si rivela particolarmente importante in un'area come il Mediterraneo, storicamente caratterizzata anche da importanti criticità e tensioni, tenuto conto che è necessario prendere in considerazione la specificità degli Stati membri e l'azione quotidiana che essi svolgono per il mantenimento della *maritime safety*, della *maritime security*, della protezione dell'ambiente e della tutela della sicurezza pubblica e dei diritti degli individui.

Il tema della sicurezza è presupposto indispensabile alla stabilità e allo sviluppo dell'intera Area mediterranea: la molteplicità delle crisi che minacciano l'area richiede che esse siano affrontate sulla base di un programma di "sicurezza condivisa", concordato in un'ottica di *co-ownership*. La spinta verso il consolidamento di un nuovo concetto di "sicurezza" potrebbe trasformare il bacino del Mediterraneo in un'area di maggiore stabilità e cooperazione, senza erigere barriere tra le sponde nord e sud.

L'istituzione di strumenti di collaborazione si rende necessaria per il Mediterraneo, un mare che per la sua geografia e per le comuni sfide che lo caratterizzano – politiche, economiche, ambientali, migratorie, di sicurezza – deve trasformarsi in un'entità sempre più coesa e integrata⁷.

Una cornice di sicurezza e di prevenzione del rischio è funzionale alla promozione di quei grandi progetti di sviluppo infrastrutturale e industriale lanciati dal Vertice dell'Unione per il Mediterraneo di Parigi del 2008.

L'Italia, in ragione delle sue tradizionali competenze nel campo della difesa, della guardia costiera e della protezione civile, nonché delle sue eccellenze industriali e tecnologiche nel settore marittimo, assume l'impegno di promuovere la cooperazione nel campo della "sicurezza condivisa" nel Mediterraneo, nel quadro delineato in tutti i fori multilaterali di collaborazione del Mediterraneo. Soltanto, infatti, attraverso un comune percorso di collaborazione è possibile affrontare con successo le sfide globali che interessano la nostra regione che, pur nella complessità dei suoi equilibri geopolitici, conserva un grande potenziale di sviluppo da valorizzare con uno sforzo condiviso.

Il mare è teatro cruciale per i trasporti ed è anche cerniera tra l'Unione europea e i Paesi vicini, necessari interlocutori per lo sviluppo dei flussi commerciali e turistici. Il Mediterraneo rappresenta uno spazio di interconnessione e di scambio. Di qui la necessità di rafforzare l'impegno dell'Unione europea nella realizzazione delle Reti *trans*europee, che si

⁷ In quest'ottica l'Italia, alla Ministeriale Esteri dell'Unione per il Mediterraneo di Marsiglia (novembre 2008) ha dato un forte impulso allo sviluppo della collaborazione nel settore della *soft security*, in particolare promuovendo e organizzando, il 6 e 7 maggio scorso a Genova, il Primo *Forum* Mediterraneo delle Guardie Costiere, sul modello degli analoghi esercizi già avviati nell'Atlantico del Nord e del Pacifico del Nord. L'iniziativa è stata caratterizzata da un ottimo livello di partecipazione ed ha prodotto un buon risultato in termini di proposte per lo sviluppo di collaborazioni regionali e *sub*-regionali.

configurano non solo come volano per la crescita e lo sviluppo del mercato interno, ma anche come strumento per estendere gli interessi dell'Unione verso l'Est e verso l'Africa.

In tal senso, l'Italia ha proposto di avviare un monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti delle Reti *transeuropee* di trasporto, che aggregati in modo organico quanto deciso nel quadro della politica comune dei trasporti, della politica di coesione (Programmi operativi nazionali e regionali) e dell'Unione per il Mediterraneo. E i grandi assi individuati con le Reti *transeuropee* di trasporto non possono arrestarsi ai confini dell'Unione.

3. Il conseguente ricorso al principio dello *sviluppo sostenibile* e al principio di *integrazione* delle considerazioni ambientali che dovrebbero eliminare le divergenze tra economia ed ecologia derivanti dalla disparità di sviluppo degli Stati⁸, appare determinato dal fatto che i singoli elementi costitutivi dell'ambiente sono reciprocamente legati da una rete di interconnessioni estremamente fitta e articolata, sicché qualsiasi modifica di uno di essi può ripercuotersi su tali interconnessioni, e, quindi, sugli altri elementi, giungendo in definitiva ad alterare i complessivi equilibri ecologici⁹.

Sul piano giuridico, la primaria conseguenza di tale approccio integrato è che lo sviluppo della società e dell'economia umana può esser sostenibile, e avere una qualche speranza di risultare effettivamente compatibile con la salvaguardia dell'ambiente, solo se delle azioni umane vengono considerate le conseguenze sull'ambiente preso nel suo complesso¹⁰.

In quest'ottica emergerebbe la necessità di condivisione delle

⁸ S. Borràs Pentinat, *L'impatto ambientale della clausola di condizionalità: globalizzazione sostenibile?*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 3-4, 391 ss.

⁹ F. Livorsi, *Il mito della nuova terra. Cultura, idee e problemi dell'ambientalismo*, Milano, 2000.

¹⁰ G. Manfredi, *VIA e VAS nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1, 63 ss.

responsabilità ambientali, nella prospettiva di un rapporto di collaborazione piuttosto che di opposizione tra pubblico (istituzioni) e privato (cittadini), la quale imporrebbe l'introduzione di nuovi modelli di *governance*, ideati al fine di acquisire l'elemento del consenso e di rendere possibile la partecipazione attiva e reale di tutti i soggetti coinvolti¹¹, nella ricerca di una risposta "giusta", come risultato di un'azione improntata a spirito di correttezza e di lealtà e conforme alle regole di compatibilità tra valori.

¹¹ E. Pelosi-A. Versolato, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 6, 1001 ss.