

L'AMBIENTE NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE: VIRTUALITÀ E CONTRADDIZIONI

Editoriale di federalismi settembre 2004 N.17

Partiamo subito da una considerazione impopolare: dell'ambiente, quale che ne sia la definizione giuridica, non importa granché né alla gente, né tantomeno alla classe politica (e quindi a coloro che con l'approvazione della gente devono guadagnarsi una rielezione e una carriera).

Certo, a parole o nei sondaggi tutti dichiarano di essere a favore della tutela dell'ambiente e di preferire investimenti per un ambiente pulito invece che per altri meno nobili obiettivi.

Ma queste dichiarazioni di principio – alle quali, per mettere a posto la coscienza, tutti sono ben contenti di accodarsi e di credere - si incanalano e degenerano poi in due filoni: la decantazione futuristica e il riduzionismo localistico.

La prima si esprime in impegnate preoccupazioni per un futuro lontano e per evanescenti generazioni future (di qui l'attenzione dell'opinione pubblica alle emergenze ambientali globali quali la desertificazione, il buco nell'ozono o anche il – pur reale - cambiamento climatico).

Il secondo si estrinseca nella grintosa protezione (aspetto peraltro non del tutto negativo, sul quale torneremo), del proprio *backyard* (la via, la piazza, la comunità in cui si vive, il luogo dove c'è la seconda casa): la tutela dell'ambiente si risolve in un pullulare di proteste, di *jacqueries*, di iniziative giudiziarie contro i parcheggi sotterranei, contro l'ampliamento ferroviario o autostradale, contro l'inceneritore o il termovalorizzatore, contro tutto ciò che intacca direttamente il *proprio* ambiente, e il *proprio* livello di benessere acquisito.

L'inevitabile effetto della combinazione di questi due atteggiamenti è la impossibilità di programmare e di realizzare una tutela e una valorizzazione dell'ambiente su scala nazionale (e a maggior ragione su scala europea).

Di tutto ciò si è resa conto l'Agenzia europea per la tutela dell'ambiente che ha ammesso l'insuccesso degli sforzi compiuti dall'Unione europea per evitare il progressivo degradarsi del patrimonio ambientale dell'Europa (Agenzia europea per l'ambiente, Environment in the European Union at the turn of the century in <http://org.eea.eu.eu.int/documents>) .

Di tutto ciò si è anche resa conto, come detto, in particolare, la classe politica italiana che ben si guarda dal prendere in considerazione tutti i principali problemi che andrebbero affrontati con serietà e determinazione: la dilagante gestione criminale dei rifiuti (che in Italia costituisce ormai una delle principali industrie nazionali), l'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee e dei suoli (privo di qualsiasi controllo, salvo piccole e strombazzate iniziative di facciata), la mancanza di controllo delle industrie e dei siti pericolosi, il continuo innalzarsi dell'inquinamento urbano con gravi conseguenze sulla tutela della salute delle collettività che vi abitano, l'incessante abusivismo edilizio (incoraggiato da ricorrenti condoni).

A ciò si aggiunge che una sofisticata regola della politica impone di mettere nelle parole tutto ciò che non si mette e non si metterà nei fatti.

Questo spiega l'accumularsi di leggi e regolamenti per disciplinare una materia di cui nessuno vuole davvero occuparsi, ma della quale deve mostrare il *bon ton* di interessarsi.

In questo desolante quadro discutere della riforma della Costituzione per ciò che riguarda l'ambiente appare davvero un passatempo per addetti ai lavori. E va detto che, come passatempo, non è niente male. Se si fosse voluto organizzare un sofisticato *puzzle* giuridico per intrattenere per anni giuristi, giudici e corti (a partire dalla Corte costituzionale), e per far scrivere pagine e pagine di dotte elucubrazioni sulle riviste del settore (pronte per essere bruciate e dimenticate alla prossima riforma costituzionale), non si sarebbe potuto far di meglio.

Vediamo, di questo *puzzle*, quattro significativi elementi.

A) Prima di tutto c'è l'aspetto paradossale di una riforma costituzionale finalizzata al decentramento e alla valorizzazione delle autonomie locali in cui l'ambiente diviene materia di *esclusiva* competenza legislativa statale (ma è una delle tante ricentralizzazioni operate in modo più o meno strisciante nel corso del processo di decentramento: basti pensare alle continue bastonate economiche e finanziarie inflitte dal centro alle autonomie locali e agli interventi governativi repressivi del reale esercizio dell'autonomia da parte di regioni o comuni).

B) Nel contempo, i due pilastri costituzionali sulla base dei quali la tutela dell'ambiente (come noto, non prevista dalla Costituzione) era stata elevata a rango costituzionale – la tutela del paesaggio e la tutela della salute – sono bruscamente separati dalla loro creatura: il primo resta adespota, la seconda procede verso una progressiva decentralizzazione (che, secondo la riforma della riforma discussa in Parlamento, dovrebbe ulteriormente accentuarsi).

Accade così che, a seguito del decentramento, le Regioni non possono più occuparsi di ambiente a livello legislativo: in compenso si occupano legislativamente, per disposto costituzionale, della tutela della salute, del governo del territorio, degli aeroporti, delle linee di comunicazione, dell'energia e della valorizzazione dei beni ambientali.

C) Ma dove va la *tutela del paesaggio* che, secondo la nostra storia costituzionale, ed anche secondo il comune sentire, è una parte integrante e costitutiva dell'ambiente? Non si sa: l'art.117 non ne parla. Ed è una dimenticanza curiosa, tenuto conto che proprio a Firenze è stata sottoscritta nell'ottobre del 2000 la Convenzione europea del paesaggio ed è del 1999 la Prima conferenza nazionale sul paesaggio, come osserva Paolo Carpentieri sulla Rivista trimestrale di diritto pubblico?

Ci sono almeno quattro teoriche possibilità secondo Stefano Civitarese Matteucci.

- 1) appartiene alla competenza esclusiva delle regioni;
- 2) rientra nella tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello stato (soluzione preferita dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel parere 14 dicembre 2001 n.9);
- 3) rientra nel governo del territorio di competenza legislativa ripartita (soluzione sostenuta da G.Ciaglia);
- 4) rientra nei "beni culturali".

D) L'evidente insostenibilità pratica, prima ancora che giuridica, di questo canyon logico-istituzionale aperto dalla riforma ha indotto (o costretto) la Corte costituzionale a trovare una via d'uscita per ricomporre almeno alcuni pezzi del *puzzle*.

La via d'uscita è stata quella di passare da una geometria costituzionale di tipo euclideo tradizionale a una geometria posteuclidea.

Così, prima della riforma, avevamo a che fare con tante *materie*, di competenza statale o regionale. I conflitti positivi o negativi di attribuzione non erano pochi, ma erano l'inevitabile prodotto del sovrapporsi delle materie e delle zone d'ombra esistenti tra l'una e l'altra.

Oggi, dopo la riforma, abbiamo una ripartizione che prevede non solo materie ma anche *valori*. Le prime mantengono la loro definizione e i loro confini, i secondi divengono invece trasversali. La tutela dell'ambiente "*non si identifica in una materia in senso proprio*", dice la Corte costituzionale, ma è un *valore costituzionale trasversale*.

Questo significa, ha osservato Fabrizio Fracchia con una formulazione che rende evidente l'intervenuto passaggio ad una geometria costituzionale posteuclidea, che "*i due ambiti non si rapportano più secondo un principio di necessaria correlazione, ben potendo... essere perimetrati in modo autonomo senza timore che le scelte definitorie effettuate in relazione ad uno di essi debbano necessariamente riflettersi sui limiti esterni dell'altro*".

Quindi, materie e valori possono procedere in modo indipendente le une dagli altri, senza tema di incontri o scontri inopportuni (i più anziani tra i lettori certamente saranno portati a ricordare, a questo punto, l'invenzione, nella Prima Repubblica, delle convergenze parallele, istituto che ha permesso a un certo punto di formare governi sostenuti da partiti politici con progetti del tutto inconciliabili).

D'altro canto, a questo punto ogni materia costituzionale ha o può avere – per effetto della trasversalità – un *valore costituzionale ambientale*, non predeterminabile nella sua consistenza.

In apparenza, il passaggio al mondo posteuclideo è una buona innovazione. Prima di tutto, la tutela dell'ambiente, non più ristretta dai confini della materia, può fluire ovunque ed ovunque essere presente. D'altro canto, la dematerializzazione dell'ambiente sembra permettere una efficace integrazione tra livello statale e livello regionale.

In realtà però è una soluzione dal respiro cortissimo.

Prima di tutto, perché i valori sono, per loro natura, soggettivi, relativi e mutevoli. Gran parte delle battaglie per i diritti civili e della persona combattute e vinte in questo paese sono state condotte proprio in nome della relatività dei valori che stanno alla base della civile convivenza e quindi

dell'inaccettabilità dell'imposizione di valori assoluti e della necessità di includere e di accettare visioni del mondo che sono informate a diverse e non necessariamente condivisibili organizzazioni di valori.

Quindi, ciò che è valore per l'uno, non lo è per l'altro. Ciò che era valore una volta, non lo è più oggi.

La Corte costituzionale così, ha proiettato la tutela dell'ambiente, già debolissima come materia per tutto ciò che si è detto inizialmente, nel regno dell'incertezza e della relatività (temporale e territoriale) dei valori .

In termini pratici, l'ambiente è affidato alla scelta politica, che è, nella sua componente migliore, appunto scelta di valori, senza più alcun limite di carattere costituzionale.

Poi, e questo è un secondo motivo, perché si affida alla Corte Costituzionale il compito – del quale è facile prevedere l'imponenza - di verificare il giudizio di valore politico secondo i propri parametri di valore, e di decidere quando il valore ambiente deve eventualmente prevalere sulla materia regionale e quando, invece, deve soccombere.

Tutto sommato, non c'è di che essere felici per chi abbia a cuore la tutela dell'ambiente nel nostro paese.

L'unica consolazione è che tutto ciò ha scarsa rilevanza: è, appunto, un passatempo.

Infatti, la quasi totalità delle normative nazionali degli stati membri dell'Unione in materia ambientale – e l'Italia non fa certo eccezione - sono di diretta o indiretta derivazione comunitaria. Quindi, qualsiasi riforma si faccia, pur sempre ci si dovrà, seppur malamente, occupare della tutela dell'ambiente, sia pure al livello formale della emanazione di leggi e di regolamenti (altro discorso è la loro attuazione, svogliata precaria e approssimativa in passato, e certamente anche in futuro).

A questo punto però – e per concludere - un interrogativo di carattere più generale si impone: qual è il senso costituzionale di costruire la tutela dell'ambiente come compito centralizzato, esclusivamente statale, quando l'esperienza acquisita nel corso degli ultimi decenni a livello mondiale è che le politiche di tutela dell'ambiente, di sviluppo sostenibile, di uso razionale

delle risorse naturali e del territorio possono avere ben più consistenti *chances* di successo partendo dal basso, dal livello locale?

La focalizzazione della tutela dell'ambiente sul livello locale contiene infatti certamente l'aspetto negativo, degenerativo ed egoistico, del riduzionismo localistico alla tutela del proprio *backyard*, cui abbiamo sopra accennato.

Ma contiene anche un prezioso aspetto positivo, di collegamento delle comunità con il proprio territorio e le sue caratteristiche, con le proprie tradizioni di uso, trasformazione e conservazione del proprio patrimonio naturale.

Si pensi alla rigorosa attenzione che pongono tradizionalmente alla conservazione dell'ambiente le autorità locali inglesi, cui è affidato in esclusiva il compito di approvare progetti di sviluppo di rilevanza locale (così rigorosa, da essere considerata dal governo centrale un esagerato freno allo sviluppo: una recente legge ha infatti assegnato una parte di questi poteri a organismi regionali non elettivi).

O si pensi ancora al moltiplicarsi di iniziative a livello locale su temi quali il risparmio energetico, il contenimento del cambiamento climatico e, più in generale, lo sviluppo sostenibile in paesi quali gli Stati Uniti e l'Australia i cui governi centrali si collocano su posizioni ben diverse, di indifferenza se non di ostilità.

Di questi aspetti positivi che possono caratterizzare il rapporto tra comunità locale, si sono del resto resi da tempo conto anche gli organismi internazionali preposti al finanziamento di progetti di assistenza nei paesi poveri (quelli che con finto eufemismo sono abitualmente chiamati paesi in via di sviluppo).

Questi organismi sempre più condizionano alla partecipazione e al coinvolgimento delle comunità locali interessate il finanziamento di progetti di sviluppo che comportano la trasformazione del territorio. Anzi, si è progressivamente affermata la tendenza ad attribuire risorse direttamente alle autorità locali, essendosi constatato che in questo modo si ottimizza – assai più che non passando dai governi centrali – il rapporto tra sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente.

L'esperienza delle politiche di tutela ambientale e di raccordo tra ambiente e sviluppo sostenibile degli anni Novanta ha reso, in altri termini, evidente che

i governi locali hanno le potenzialità per essere protagonisti essenziali di qualsiasi politica di conservazione dell'ambiente, e sono spesso ben più affidabili dei governi centrali, purché la loro attenzione verso questi temi sia incoraggiata e potenziata. Perché questo è il punto: solo valorizzando gli aspetti positivi del rapporto tra comunità locale e ambiente e responsabilizzando le autorità locali sulle materie ambientali si attenuano gli aspetti negativi di questo rapporto.

In altri termini, la strada da seguire – per ottenere una effettiva tutela dell'ambiente, raccordata e non contrapposta al principio di sviluppo sostenibile - sarebbe stata quella di mantenere a livello centrale tutte le scelte di uso e trasformazione del territorio e dell'ambiente rese necessarie dalla realizzazione di opere pubbliche di interesse nazionale o comunque sovralocale, e tutti i poteri necessari per contenere e comprimere le valenze negative del rapporto tra comunità locali e ambiente, e nel contempo di incoraggiare e potenziare le valenze positive di quel rapporto, anche mediante il conferimento di adeguati poteri di scelta, di decisione, di controllo.

Purtroppo questa soluzione e le esperienze che la sorreggono sono state ignorate sia dalla riforma costituzionale già varata, sia da quella in corso di approvazione – pur dichiaratamente basate su progetti di forte decentramento e di potenziamento delle autonomie locali. Anzi, l'accentuazione della centralizzazione della tutela dell'ambiente, prosciugando i poteri reali delle comunità locali di decisione e di controllo nella valorizzazione del proprio ambiente, esalta gli aspetti più negativi ed egoistici di questo rapporto.

Stefano Nespor