



*Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

***Nota 1/2024***

## **Dove abitano i posterì**

**Franco Osculati**

*Febbraio 2024*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

---

*Nota 1/2024, febbraio 2024.*

*Autore: Franco Osculati.*

*Dove abitano i posteri.*

## Dove abitano i posteri

di Franco Osculati<sup>1</sup>

1. Nel nostro ordinamento la tutela costituzionale dell'ambiente ha proceduto per gradi. Nella versione originaria della Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, l'art. 9 salvaguardava "il paesaggio" e l'art. 32 sanciva "la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". L'interpretazione estensiva e sistematica di queste disposizioni consentiva di affermare che la preservazione ambientale, nei suoi riflessi sul benessere umano, non fosse estranea alla logica della Carta<sup>2</sup>. All'Assemblea costituente dell'immediato dopoguerra non si poteva chiedere di più. Fu solo nel 1972 che il tema dello scadimento di terra, acqua e aria, nelle sue connessioni con la vita, venne portato a conoscenza di un pubblico più ampio di quello degli specialisti. Sono di quell'anno *I limiti dello sviluppo*, rapporto Mit (Massachusetts Institute of Technology) e la prima conferenza Onu sull'ambiente di Stoccolma.

Nel successivo mezzo secolo si è assistito ad un crescendo di studi, indagini e proiezioni, nonché di evidenze sotto gli occhi di tutti, riguardanti i danni prodotti alla natura dalle attività umane e i rischi che corre il pianeta. Non a caso, quando nel 2001 (Legge costituzionale n. 3) si trattò di modificare, nel senso di un forte decentramento, il Titolo V, la "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" divenne un esplicito compito della Repubblica, affidato coerentemente alla "legislazione esclusiva" dello Stato (art. 117, comma 2)<sup>3</sup>.

Le politiche volte alla protezione ambientale sono, potrebbero/dovrebbero essere, molto numerose ed eterogenee. Lasciando da parte l'aspetto decisivo

---

<sup>1</sup> Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, già Professore di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Pavia

<http://www.fondazioneromagnosi.it/franco-osculati-comitato-scientifico-romagnosi.php>

<sup>2</sup> Cfr. F. Osculati e A. Zatti, *Costituzione e ambiente*, in "Il Politico", 2009, LXX, pp. 108-138.

<sup>3</sup> G. Cordini, *Qualità della vita e sostenibilità ambientale: principi costituzionali e regole*, in "Il Politico", 2009, LXX, pp. 139-167.

della loro importanza per la salute umana, che già basterebbe a giustificare l'esclusività della legislazione statale, un aspetto che le accomuna quasi tutte è costituito dai loro effetti esterni. Raramente una politica ambientale messa in atto in un determinato territorio, o giurisdizione amministrativa, produce effetti (positivi o negativi) soltanto in quel territorio. Depurare le acque reflue che si sversano in un fiume è più utile a chi sta a valle che a chi sta a monte. Lo stesso vale per il consumo di suolo: se eccessivo a monte, esso rende più distruttive le alluvioni a valle. Proibire l'uso di diserbanti contenenti glifosato è salutare precauzione per gli abitanti dell'autorità locale che adotti tale provvedimento, ma giova anche ai consumatori di prodotti agricoli ivi prodotti e poi esportati. Allentare o inasprire la regolamentazione antinquinamento di un determinato stabilimento comporta svantaggi o vantaggi a chi ci lavora e a chi ne sperimenta i fumi e gli scarichi e (al contrario) vantaggi o svantaggi agli azionisti della società proprietaria, che possono essere anche molto lontani. Gli esempi possono continuare a lungo.

La salvaguardia dell'ambiente tendenzialmente va oltre i confini territoriali e, nei casi più importanti, travalica anche i limiti delle generazioni. In particolare, se si riuscirà a contenere l'aumento delle temperature medie al di sotto di 1,5 gradi Celsius rispetto all'era preindustriale, evitando il surriscaldamento globale, si otterrà un risultato apprezzabile più dai figli e dai nipoti che dalle persone ora in grado di decidere. Ciò varrà anche per quei figli e nipoti che non vivranno più nelle terre dei padri e dei nonni. Non sorprende, dunque, che nel 2022 (Legge costituzionale n. 1) il Parlamento abbia perfezionato l'art. 9, comma 3, che ora afferma: la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". È il concetto di sviluppo sostenibile, che si ottiene realizzando il bene pubblico, non rivale e non escludibile, globale, senza confini di territorio e di tempo, costituito dalla preservazione dell'ambiente naturale.

2. Senonché le singole Regioni a statuto ordinario possono chiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per un complesso di 23 materie (art. 116, comma 3), delle quali 20 esauriscono l'elenco delle materie a legislazione concorrente (art. 117, comma 3), mentre 3 rientrano nella lista delle materie a legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2). Tra queste compare "la tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema". La realizzazione del bene pubblico globale in oggetto, per effetto dell'autonomia differenziata, potrebbe essere affidata ad alcune Regioni e, per quel che concerne le altre Regioni, allo Stato. Le politiche ambientali passerebbero da compito esclusivo

dello Stato a responsabilità esclusiva, o comunque non concorrente, delle Regioni, ma soltanto di alcune.

Il superamento della legislazione esclusiva dello Stato sembra un salto di non poco conto anche se varie politiche ambientali richiedono il coinvolgimento di due o più livelli di governo. Orientativamente si può pensare che tali politiche siano di due tipi, quelle che impongono di realizzare un servizio, per esempio depurare le acque, e quelle che regolamentano le caratteristiche dei prodotti e dei processi. In entrambi i casi si determineranno soglie minime o massime che non possono essere superate in nessuna area del Paese. Nel caso specifico delle automobili, è necessaria una regolamentazione di rango nazionale o meglio europeo delle caratteristiche del motore (endotermico), mentre è ovvio che siano i Comuni a decidere, almeno in parte, in quale misura i veicoli possono circolare nei centri storici.

Il Disegno di legge sull'autonomia differenziata (ora in Atti Camera n. 1665) prevede gli ambiti per i quali vanno definiti i Livelli Essenziali di Prestazione (Lep). Tra questi, oltre alle più note tematiche riguardanti la sanità e la scuola, non manca la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Non potrebbe essere altrimenti, visto che vivere in un'area fortemente inquinata costituirebbe una negazione dei diritti civili e sociali che lo Stato deve salvaguardare.

Il Rapporto pubblicato nell'ottobre 2023 dal *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni* (presieduto da Sabino Cassese) dedica ampio spazio alle questioni ambientali e connessi interventi. Nel testo si nota l'ampio ricorso al termine "pubblici poteri" che lascerebbe intendere come nella materia il coinvolgimento di Stato e autorità locali sia necessario e scontato.

Tuttavia, si mette in chiaro come la normativa di riferimento sia ampiamente di livello comunitario e come «gli obiettivi e le prescrizioni ambientali derivanti dall'ordinamento internazionale e sovranazionale devono essere uniformemente rispettati sul territorio nazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 1<sup>4</sup>. La caratteristica dell'"uniformità" ricorre anche dove si stabilisce che è «indispensabile garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale il diritto all'ambiente salubre»<sup>5</sup>. Vale, evidentemente, il principio di uguaglianza, talché:

---

<sup>4</sup> Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, 2023, p. 132.

<sup>5</sup>*Ibid.*, p. 130.

E' necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un clima compatibile con la vita e il benessere psico-fisico dell'uomo ... un diritto a un'aria di qualità priva di sostanze inquinanti e/o nocive per la salute e per l'ambiente stesso ... un diritto all'acqua e alla qualità delle acque in relazione alle loro molteplici funzioni ... un diritto a un suolo in buono stato ... un diritto a una produzione economica di beni e servizi che incida il meno possibile sulle risorse naturali e impatti il meno possibile sull'emissione di gas climalteranti<sup>6</sup>.

Come se non bastasse si afferma che:

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale l'attuazione delle misure necessarie per il conseguimento, entro il 2050, della neutralità climatica<sup>7</sup> ... la salubrità dell'aria attraverso l'attuazione delle misure necessarie al rispetto dei valori-limite ... il buono stato, quantitativo e qualitativo, delle acque e dei corpi idrici<sup>8</sup> ... pianificano e attuano le misure necessarie alla prevenzione e al contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo<sup>9</sup>.

3. La questione ambientale è di estrema importanza e impellenza. Il sito ufficiale dell'Unione Europea afferma:

I cambiamenti climatici e il degrado ambientale costituiscono una minaccia enorme per l'Europa e per il mondo. Per superare queste sfide, il *Green Deal* europeo trasformerà l'Ue in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e delle compatibilità, garantendo che: a) nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra; b) la crescita economica venga dissociata dall'uso delle risorse; c) nessuna persona e nessun luogo siano trascurati<sup>10</sup>.

Non a caso un terzo dei 1.800 miliardi di euro del piano *Next Generation EU* e del bilancio comunitario sono destinati a finanziare il *Green Deal*.

In questo quadro sembra escluso che singole Regioni possano allentare i vincoli o annacquare le politiche ambientali. I Governi regionali potranno/dovranno distinguersi nel garantire il perfetto funzionamento dei depuratori idrici, delle centraline di controllo dell'aria, nell'incoraggiare la programmazione dell'uso del territorio non (ulteriormente) distruttiva, nel premiare il non uso di fitofarmaci. Le competenze regionali in merito a queste

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>10</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

condotte, e tante altre che si potrebbero menzionare, già esistono, mentre la loro praticabilità, che può in qualche misura essere legata alle condizioni sociali ed economiche dei vari territori, va riequilibrata attraverso appositi programmi di infrastrutturazione. L'autonomia già c'è e non occorre "differenziarla", anche per non creare le complicazioni burocratiche, di difficile lettura democratica, che si creerebbero in un sistema con alcune Regioni "differenziate" e altre ordinarie, e altre ancora a statuto speciale.