

EFFETTI DELLA RIFORMA SULLA TUTELA DELL'AMBIENTE.

La Costituzione e il paesaggio: «l'ambiente nel suo aspetto visivo», parte integrante del patrimonio culturale della Nazione. «Valore primario e assoluto», diritto inviolabile della persona e interesse fondamentale della collettività.

“Stabiliamo in via di massima il principio che l'intero patrimonio artistico culturale e storico del nostro Paese - che è così importante - sia sottoposto alla tutela e non alla protezione dello Stato: lo Stato non protegge, ma tutela”, questa la proposta dell'onorevole Tristano Codignola, del gruppo autonomista, nel corso della discussione davanti all'Assemblea Costituente il 30 aprile 1947.

Il verbo «tutelare», infatti, ha un significato più ampio e in diritto indica un'azione che comprende non solo la protezione ma anche la custodia, la cura e la rappresentanza giuridica di qualcuno - o qualcosa - incapace di provvedere ai propri interessi.

Fu, invece, Emilio Lussu - appartenente allo stesso gruppo - a suggerire di sostituire alla parola «Stato», «Repubblica». “Ciò” - secondo il deputato - “lascerebbe impregiudicata la questione dell'autonomia regionale” perché “si è assolutamente garantiti: qui si parla di tutela, e non già di invadenza a carattere assorbente.”.

Da quando è stato approvato l'articolo 9 della Costituzione, dunque, la tutela del paesaggio - inserita tra i principi fondamentali dell'ordinamento - deve essere assicurata da tutti i livelli territoriali che compongono la Repubblica, «una e indivisibile» (art. 5), ma «costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (art. 114). Ogni ente locale sarà responsabile dell'integrità del paesaggio e dovrà provvedere alla sua tutela entro i limiti delle proprie competenze e attribuzioni, mentre allo Stato è riservato il potere di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni¹.

Per oltre vent'anni la giurisprudenza costituzionale ebbe per oggetto il solo paesaggio.

La prima volta che venne richiamato il termine «ambiente» fu nel 1971, quando la Corte confermò la legittimità della legge istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio. Questa legge, dichiarò il collegio, “vuole conservare alla collettività l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo in una determinata porzione del territorio statale; vuole proteggere le formazioni geologiche che vi esistono e impedire che abbiano a turbarsi le loro spontanee manifestazioni; vuole dare tutela agli adunamenti di fauna e di flora di particolare rilevanza, alla peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio. Questo ambiente racchiude beni che assumono un valore scientifico ed un interesse storico od etnografico, oltre che turistico; ed è chiaro che la conservazione dei medesimi è di interesse fondamentale per il complesso sociale al quale appartengono”².

Col passare degli anni la salvaguardia dell'ambiente, considerato “nella sua concezione unitaria comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali”, si conferma come “diritto inviolabile della persona ed interesse fondamentale della collettività”, imponendo l'obbligo “della sua conservazione e della repressione del danno ambientale, offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente”³.

Nel testo della Costituzione, tuttavia, il termine ambiente viene introdotto solo nel 2001, con la modifica del titolo V⁴. L'articolo 117, secondo comma, lett. s), infatti, ha espressamente previsto la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», affidando la relativa disciplina alla legislazione statale esclusiva, mentre il terzo comma ha attribuito alla competenza concorrente Stato-Regioni la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

¹ Così Corte costituzionale, sentenza 6 maggio 2006, n. 182.

² Corte costituzionale, sentenza 26 aprile 1971, n. 79.

³ Corte costituzionale, sentenza 28 maggio 1987, n. 210.

⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nel frattempo la Corte ha definitivamente chiarito che la tutela ambientale è un valore costituzionalmente protetto, che delinea una sorta di «materia trasversale» composta da vari elementi, ciascuno dei quali può costituire oggetto di cura e di tutela anche separatamente, come il paesaggio⁵.

La giurisprudenza costituzionale, dunque, ha risolto in modo chiaro e convincente anche la ricomposizione di ambiente e paesaggio. E' lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, un valore costituzionale primario e assoluto, visto che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente. «La tutela ambientale e paesaggistica», infatti, «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»⁶.

A questo proposito la Corte ha anche affermato che in alcuni casi, come ad esempio, quello delle fonti energetiche alternative, è necessario «rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico»⁷.

Per questi motivi, il legislatore costituzionale ha previsto come materia la «tutela dell'ambiente». Non l'ambiente in sé, ma la sua conservazione. Scelta obbligata anche dal particolare rapporto tra ambiente e paesaggio la cui tutela, come si è visto, è inserita tra i principi fondamentali dell'ordinamento.

La Convenzione del 2000 ha ribadito a livello europeo l'importanza del principio della conservazione del paesaggio, «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale fondamento della loro identità».

Quattro anni dopo, nella compilazione del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, per la prima volta, il legislatore italiano ordinario utilizza il termine «paesaggio» e lo definisce come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1). La disposizione successiva precisa l'oggetto della tutela, individuato in «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2).

Si delineano due modi fondamentali di realizzare la tutela: uno fondato sulla protezione di alcune parti del territorio che, attraverso un vincolo specifico, diventano beni paesaggistici e l'altra che affida alla pianificazione la salvaguardia dell'intero paesaggio. Qualcosa di più esteso dei singoli beni vincolati, che riguarda tutto «il territorio espressivo di identità», con la sola eccezione dei «non luoghi» descritti da Marc Augé.

Il piano paesaggistico diviene lo strumento attraverso il quale si ricompongono i diversi modi di salvaguardia, da realizzarsi attraverso la copianificazione tra le soprintendenze e gli uffici regionali.

Certo, non tutto è andato come previsto. Le disposizioni del Codice sono spesso disattese e solo tre regioni, sinora, hanno approvato un piano paesaggistico: la Sardegna, che da oltre dieci anni ha un ottimo piano - colpevolmente non adeguato alle modifiche del Codice del 2008 - e più di recente, la Toscana e la Puglia.

E' stato, comunque, elaborato un sistema di protezione del patrimonio culturale coerente ed equilibrato che, grazie anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale, ha costituito un valido argine contro vari Piani casa e diversi decreti, come quello del «Fare» e lo «Sblocca Italia».

⁵ Così Corte costituzionale, ordinanza 4 aprile 1990, n. 195

⁶ Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2007, n. 367.

⁷ Corte costituzionale, sentenza 21 ottobre 2011, n. 275.

La Riforma e l'ambiente: l'annullamento della tutela.

Un sistema, quello descritto, che ha trovato il suo limite fondamentale nella inadeguatezza delle soprintendenze, svuotate di ogni potere, totalmente sprovviste di mezzi, con personale privo di una formazione professionale adeguata e che spesso sopravvivono solo grazie all'abnegazione di qualche eroico funzionario.

Se passasse la riforma, tuttavia, con l'accentramento di ogni competenza allo Stato, queste soprintendenze completamente depotenziate diventerebbero le uniche protagoniste della conservazione dell'ambiente.

Le regioni, infatti, sarebbero private del potere di legislazione concorrente in materie quali il governo del territorio e l'energia, che consentono agli stessi enti territoriali di esplicare il diritto-dovere di salvaguardia ambientale - garantito dall'articolo 9 della Costituzione - di cui abbiamo parlato. E grazie alla «clausola di supremazia» prevista dall'art. 117, quarto comma, del testo riformato della Costituzione, nessuno avrà il diritto di opporsi alle scelte del governo centrale.

Ma la cosa più grave riguarda la nuova formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nelle seguenti materie: «tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo».

La tutela e la valorizzazione, come si vede, sono riservate ai soli beni culturali e paesaggistici, molto più ridotti rispetto al paesaggio e al patrimonio storico culturale tutelati dall'articolo 9.

Il fatto inaudito, però, è che la tutela viene esclusa per l'ambiente e l'ecosistema, annullando l'attuale disposizione che attribuisce allo stato «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Eludendo un principio costituzionale fondamentale, si nega la supremazia della protezione dell'ambiente sugli altri interessi che interferiscono con essa.

E' in atto il palese tentativo di minare le basi del complesso sistema giuridico che abbiamo analizzato.

Si annulla, cioè, la "particolare tutela dei beni paesaggistico-ambientali, considerata tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future, in relazione al valore estetico-culturale assunto dall'ordinamento quale «valore primario ed assoluto» insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro"⁸.

La volontà di svalutare l'importanza della tutela e della stessa materia dell'ambiente appare evidente anche dall'inserimento nella nuova disposizione di elementi assolutamente estranei ed eterogenei, come «l'ordinamento sportivo», implicitamente assimilato al patrimonio culturale, unico oggetto della norma attuale. Scelta non certo casuale, dal momento che mette sullo stesso piano il diritto alla conservazione dell'ambiente e quello relativo all'esercizio di attività sportive, il quale, ovviamente, comprenderà la costruzione di stadi megagalattici, con grattacieli e centri commerciali annessi e connessi. La vicenda romana insegna.

Ma le incoerenze non finiscono qui. Qualche giorno fa la ministra Maria Elena Boschi, in una famosa trasmissione televisiva, si è detta d'accordo a diminuire le soprintendenze, rivelando che il ministro Franceschini è già al lavoro. Non basta. La ministra ha dichiarato di essere disponibile ad abolirle queste soprintendenze, vecchio retaggio ottocentesco. E si è mostrata pronta a lavorarci fin "dal giorno dopo". La vittoria del sì, naturalmente. Da un lato si concentra la competenza dello Stato in materia di patrimonio culturale, dall'altro si propone di eliminare gli organi che dovrebbero garantirne la salvaguardia.

Come pensare di risolvere i problemi della sanità chiudendo gli ospedali.

Anche questa è una semplificazione.

Insomma, semplificando semplificando, una volta passata la riforma, si arriverà al risultato che voleva ottenere Edoardo Clerici, avvocato e deputato democristiano il quale, davanti all'Assemblea Costituente, propose l'eliminazione dell'attuale articolo 9 della Costituzione, "superfluo, inutile ed alquanto ridicolo, tale da essere annoverato fra quelli che non danno prestigio alla Costituente ed a questa nostra fatica".

Maria Paola Murittu

⁸ Corte costituzionale, ordinanza 6 marzo 2001, n. 46.