

DISCORSO INTRODUTTIVO SUI LEP AMBIENTALI COME ORIENTARSI NELLA COMPLESSITÀ DEI FATTI*

MARIO BERTOLISSI

Prof. emerito di diritto costituzionale presso l'Università di Padova.

ABSTRACT (IT): La legge costituzionale n1 /2022 ha modificato gli articoli 9 e 41 Cost. In particolare, quanto all'art. 9, 3 co., la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali è stabilito che si realizzi "anche nell'interesse delle future generazioni". In questo modo, viene istituita una relazione diretta tra generazioni, che sostituisce la logica del diritto a un ambiente salubre con la logica opposta del dovere di non inquinare. Ne consegue che, accanto ai livelli essenziali delle prestazioni positivi, che implicano l'uso di risorse, si possono individuare livelli essenziali delle prestazioni negativi, che comportano risparmi di spesa.

ABSTRACT (EN): *Italian Constitutional Law no. 1 /2022 amended Articles 9 and 41 of the Italian Constitution. Specifically, as to Article 9.3, protecting the environment, biodiversity, ecosystems, and animals is stated to be carried out "also in the interest of future generations". In this way, a direct relationship between generations is established, replacing the right to a healthy environment approach with the opposite approach of the duty not to pollute. It turns out that, alongside positive essential levels of performance, which involve the use of resources, negative essential levels of performance, which involve savings in spending, can be identified.*

SOMMARIO: 1. Due parole in croce. - 2. La realtà prima dei combinati disposti. - 3. Meglio non dimenticare. - 4. Il documento del Sottogruppo n. 8. - 5. L'ambiente: amalgama di fattori e valori. - 6. Dal dettaglio ai principi: ipotesi di Lep ambientali. - 7. Un cenno ai Lea e ai Lepta. - 8. Primi contenuti di una bozza di Lep ambientali. - 9. Una considerazione ulteriore.

1. Due parole in croce

Nell'affrontare il tema, che ci è stato affidato e di cui ci stiamo occupando, è doveroso prendere atto di alcuni dati, in grado di influire su soluzioni, che soltanto qualche tempo fa ci sarebbero parse lineari e convincenti¹. Infatti, le più recenti devastazioni di territori d'Italia²,

¹* È il testo del contributo elaborato - nel mese di agosto 2023 - nell'ambito della c.d. Commissione Cassese, istituita dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Roberto Calderoli, che ha concluso i suoi lavori il 30 ottobre 2023.

d'Europa³, dell'Asia⁴ e delle Americhe⁵ hanno dimostrato a chiunque che ambiente ed ecosistema non reggono l'urto di eventi catastrofici, cui si è impreparati e nei cui confronti si è impotenti. Il loro moltiplicarsi, l'impossibilità di fronteggiarli e la necessità di riparare danni di dimensioni apocalittiche è da credere che abbiano mutato gli elementi costitutivi di un ragionamento, che ormai non può essere definito dal perimetro territoriale e normativo di uno Stato o della stessa Unione europea. Sotto questo profilo, non fanno testo, in sé e per sé, le norme giuridiche; né innumerevoli, variopinti rapporti; né le esternazioni di rito; ma la narrazione quotidiana di quel che accade⁶. La quale dimostra che siamo incapaci di prevedere. E da quando abbiamo sostituito il pensare con il comunicare, il fare con il dire, le cose sono peggiorate.

Non è il caso di obiettare, se non dopo aver considerato serenamente lo *status quo*, relativamente a ciò che dispongono l'art. 116, 3° co., Cost., in rapporto all'art. 117, 2° co., lett.

Le certezze - quanto ai rimedi da porre in essere per arginare il degrado dell'ambiente - sono in crisi, dopo gli eventi accaduti in questa problematica estate del 2023, come si rileverà tra un istante. Lo si dice e scrive *apertis verbis*: credo non se ne possa prescindere, proprio nel momento in cui ci si propone di formalizzare indicatori di carattere generale o specifico, poco importa. V., ad es., M. CROSETTI, *Turismo contro risaie: la battaglia dell'acqua sul Lago Maggiore. "I battelli in secca"*, in *la Repubblica*, 19 agosto 2023, p. 21; S. IOVINO, *Into the wild: la lezione di Thoreau*, ivi, pp. 28-29; M. TREVISAN, *Taglio degli alberi, 9 comitati all'attacco. "Il tram non è un'iniziativa ambientalista"*, in *il mattino di Padova*, 19 agosto 2023, p. 19 ("Secondo le associazioni le piante abbattute saranno almeno 460, oltre il doppio del previsto. 'L'operazione avrà ricadute pesanti sull'ecosistema che non saranno compensate da nuove linee"); G. BERETTA, *La sete di Panama*, in *il manifesto*, 19 agosto 2023, p. 16 ("È la stagione delle piogge ma non piove, il Canale - dove scorre acqua dolce - riduce il passaggio dei cargo e il pescaggio massimo. L'ultima vittima del clima che cambia è il traffico merci mondiale"); D. MASTROGIACOMO, *Siccità a Panama. Sul canale gli effetti della crisi climatica*, in *la Repubblica*, 20 agosto 2023, p. 25; M. MOLINARI, *"Green New Deal" per rispondere a povertà e clima*, ivi, pp. 1 e 27; E. FRANCO, *Guardare le Alpi non basta*, in *Corriere del Veneto*, 20 agosto 2023, pp. 1 e 6, e - infine - S. MATALUCCI, M. LAFFABRY, B. HINDRICH, *Montagne senza ghiaccio*, in *la Repubblica*, 10 settembre 2023, pp. 23 ss. ("Viaggio sulle vette d'Europa: con il *climate change* i ghiacci si scioglieranno e il turismo va reinventato. Le comunità montane sono chiamate a enormi sforzi di adattamento, chi non reagisce sparirà. Un test per il resto del Pianeta").

Da tenere in debita considerazione, soprattutto, A. RINALDO, *Il governo dell'acqua. Ambiente naturale e ambiente costruito*, Venezia, Marsilio, 2023. Andrea Rinaldo è professore ordinario di Costruzioni idrauliche nell'Università di Padova e direttore del *Laboratoire d'Écohydrologie* dell'*École Polytechnique Fédérale* di Losanna. Ne hanno parlato A. SARAGOSA, *Alluvioni o siccità chiamiamo l'idrologo*, in *il venerdì di Repubblica*, 18 agosto 2023, pp. 60-63 (nel corso dell'intervista, ricorda che "il cambiamento è già su di noi, e che bisogna procedere subito all'adattamento del territorio agli eventi estremi che ci attendono. Il clima cambia rapidamente e dobbiamo farlo anche noi": ivi, p. 63), e lo stesso A. RINALDO, *Una mazza da hockey si abbatte sul pianeta*, in *la Lettura*, 20 agosto 2023, pp. 10-11, il quale annota: "Che fare? Il governo dell'acqua è da sempre concausa di profondi cambiamenti nel passaggio culturale, quello in cui il paesaggio-natura è arricchito dagli esiti delle attività dell'uomo, e che si vorrebbe complementare a una lettura attenta dello spazio vitale nel suo significato biogeografico originale (...). Il paesaggio culturale incontra la storia e le strutture invisibili: le tradizioni e l'organizzazione politica e sociale dei luoghi, le manifestazioni delle sensibilità collettive, e la bellezza del paesaggio da tutelare". Per questo, è indispensabile mutare costumi, azioni e politiche, come si ribadirà nel prosieguo. V. la nota 120.

Dunque - a me pare -, il ragionamento giuridico non dovrebbe dimenticarsi di un limpido insegnamento di G. GALILEI, *Lettera a Marco Velsari circa le macchie solari*, Lastra, Villa delle Selve, 4 maggio 1612, ove osserva che "I nomi e gli attributi si devono accomodare all'essenza delle cose, e non l'essenza a i nomi; perché prima furon le cose, e poi i nomi". Osservo, fin d'ora, che questi ampi ed inusuali richiami, che hanno il sapore della rassegna stampa, hanno un unico scopo: quello di dar conto dei problemi, del loro accavallarsi e del dibattito che li coinvolge. Consente di verificare se la strada imboccata è quella giusta oppure no, perché talvolta si preferisce, in luogo della *fisica* (quindi, della Terra), la *metafisica* (ciò che la trascende), vale a dire la dimensione di ciò che non fa parte dell'esperienza e dei relativi problemi. Da mandare a memoria taluni titoli: da brivido!

Si deve prendere atto, poi, della circostanza che, se le opinioni dei giuristi sono molteplici e finanche divergenti, con esiti non proprio irrilevanti sul piano operativo; nella medesima situazione si trovano i detentori di un sapere tecnico-scientifico, caratterizzato, pure esso, dalla *probabilità*.

m), Cost. Sono coinvolti Stato e Regioni. In gioco ci sono diritti, che individuano il nucleo essenziale della forma di Stato. Decisivi, il capitale umano, l'organizzazione degli enti e le risorse⁷. Sintomo di un agire patologico, pure esso trascurato, il fattore tempo, dal momento che la Repubblica data 1948; il regionalismo speciale la precede; il regionalismo ordinario ha più di mezzo secolo; la legge costituzionale n. 3/2001 è da tempo maggiorenni.

2. La realtà prima dei combinati disposti

Alessandro Manzoni - non a caso, occupandosi dello stile spagnolesco del XVII secolo - le definirebbe "proposizioni in aria"⁸. Sono le deduzioni, che abbandonano il piano della realtà, alla ricerca di soluzioni elaborate, alla luce di un supposto, ma inesistente, preciso significato delle parole, secondo le relative connessioni, come vorrebbe il, peraltro, sempre utile art. 12,

2 Nubifragi e grandine al Nord (Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, a distanza di un tempo breve dalle inondazioni patite dall'Emilia-Romagna), siccità e incendi al Sud (in particolare, in Sicilia), tra la fine del mese di luglio e la prima settimana di agosto. Quindi - anche a conferma del fatto che gli incendi sono, di regola, dolosi: circostanza non priva di rilievo quando si parla di diritto a un ambiente salubre: v. *sub* 5, b) -, v. F. ZOCCHEDDU, *Sardegna a fuoco, trovati gli inneschi. "Appetiti criminali sulla aree di pregio"*, in *la Repubblica*, 8 agosto 2023, p. 19; M. SCORDO, *I roghi in Sardegna sono dolosi. Gelo di Solinas: "Li troveremo"*, in *il mattino di Padova*, 8 agosto 2023, p. 7, e F. FONTANA, *Gli incendi estivi non sono una maledizione inevitabile*, in *Corriere della Sera*, 14 agosto 2023, p. 39.

3 Ad es., di isole greche, colpite da furibondi incendi, come Rodi e la stessa Atene: G. FOSCHINI, *Il fuoco minaccia Atene. E nella foresta di Evros bruciano vivi 26 migranti*, in *la Repubblica*, 23 agosto 2023, p. 15.

4 Pechino è divenuta un lago di acqua e di fango.

5 M. GAGGI, *In fiamme la perla delle Hawaii. Incubo a Maui*, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 2023, p. 12. V., inoltre, I. SOAVE, *L'estate dei roghi*, ivi, 21 agosto 2023, p. 13. Nessuna meraviglia se, a questo punto, anche JpMorgan decide di scendere in campo "con oltre 2.500 miliardi di dollari nel prossimo decennio", per "progetti che puntano sugli obiettivi climatici e di sviluppo sostenibile", secondo gli intenti dichiarati del ceo Jamie Dimon: ivi, 23 agosto 2023, p. 29. Come si avrà occasione di rilevare, il criterio dello sviluppo sostenibile rappresenta la direttrice di marcia strategica, che potrà consentire un'inversione di rotta ormai indifferibile. V., infatti, la rubrica *il diario della Terra*, in *Internazionale*, 18/24 agosto 2023, pp. 90-91, che offre motivi di riflessione e immagini riguardanti le emissioni degli incendi boschivi, la sparizione di deserti e lo scioglimento dei ghiacci della baia di Hudson; la medesima, in *Internazionale*, 25/31 agosto 2023, pp. 90-91, che si sofferma sugli incendi dell'isola di Maui, alle Hawaii, nonché *Incendi mai visti alle Hawaii*, in *Internazionale*, 18/24 agosto 2023, pp. 20 ss.

6 V., alla rinfusa, la dimostrazione della fondatezza dell'assunto: D. PREZIOSI, *Il Colle insiste sull'ambiente. Il governo finge di non sentire*, in *Domani*, 29 luglio 2023, p. 2; M. TOZZI, *Cari ragazzi salviamo il suolo*, in *la Repubblica*, 5 agosto 2023, p. 21; M.N. DE LUCA, *La svolta degli scout "Clima, diritti e lavoro il nostro manifesto per cambiare il mondo"*, ivi, p. 21; R. GIUGNI, *Le nostre responsabilità*, ivi, p. 28; G. TALIGNANI, *Oceano bollente*, ivi, p. 2; P. VIRTUANI, *Gli oceani mai così caldi. Raggiunti i 21 gradi*, in *Corriere della Sera*, 5 agosto 2023, p. 17; P. FORMICA, *Sotto la terra che bolle*, in *Corriere del Veneto*, 5 agosto 2023, pp. 1 e 4; F. JORI, *Allarme clima tra immobilismo ed elemosina*, in *il mattino di Padova*, 6 agosto 2023, p. 13; P. RUMIZ, *Le mie rondini uccise dal freddo in una notte di mezza estate*, in *la Repubblica*, 7 agosto 2023, p. 13; A. FRASCHILLA, *Alluvioni e frane, 11 miliardi fermi. Il governo li lascia nel cassetto*, ivi, p. 11; P. VALENTINO, *Riscaldamento climatico e turismo*, in *Corriere della Sera*, 7 agosto 2023, p. 26, nonché F. GIAVAZZI, *"Prendersela con l'Unesco non risolve il caso Venezia. Serve un progetto alternativo"*, ivi, p. 21; P. BIONDANI, *Clima, l'Italia rischia doppio*, in *L'Espresso*, n. 31/2023, pp. 42 ss.; U. CENNAMO, *Marmolada, picco a 14 gradi. "Ma per ora non si chiude, non è scattato l'allarme"*, in *Corriere del Veneto*, 22 agosto 2023, p. 5; M. GIOVANNINI, *I ghiacciai dolomitici sono a rischio estinzione*, ivi.

7 Per non dire, in estrema sintesi, anche di usi e costumi: v. G. ROSSI, *Prove di educazione alla legalità nonostante l'eclissi della morale*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2023, p. 37, in margine a N. DALLA CHIESA, *Legalità è un sentimento. Manuale controcorrente di educazione civica*, Milano, Bompiani, 2023. Certo, per la legalità, non sono tempi favorevoli, e non è, certo, un bene: v. G. ACOCELLA (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità 2022*, Torino, Giappichelli, 2022, ed ivi, in particolare, F. PEDRINI, *La legalità inesistente*, pp. 1 ss.

8 A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, Milano, RCS, 2006, XII, p. 207.

1° co., delle disposizioni sulla legge in generale⁹. Ne accenno, perché finora ho ascoltato ragionamenti, non privi di interesse, che hanno finito, fatalmente, per coinvolgere l'intero ordinamento della Repubblica, utilizzando risalenti, consumate ed inconcludenti tecniche: si possono definire, con linguaggio rozzo, della pesca a strascico; elegantemente, concepite in forza di una visione generale (ma, molto probabilmente, generica) dei problemi, alla ricerca dell'ottimo, ostinatamente censurato da Luigi Einaudi¹⁰; ottimo, che è nemico giurato - come si sa - del buono. Senza dubbio, di ciò che può essere almeno decente. Per questo, mi permetto di richiamare l'attenzione su qualcosa di certo, che fa parte delle vicende della Repubblica, "una e indivisibile", come dice l'art. 5 Cost., oltre ad altro, che, di solito, si trascura¹¹.

Ciò che l'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. ha di mira è l'*eguaglianza in concreto*. Delle evidenti diseguaglianze sono responsabili il pluralismo; l'autonomia; l'assenza dello Stato, cui rimediare con più Stato?¹². L'art. 3, 2° co., Cost. ha incorporato in sé un imperativo categorico, al quale la Repubblica non ha dato seguito. Da questo punto di vista, l'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. è del tutto superfluo: atti della Costituente alla mano¹³.

a) La medesima - contrariamente a quello che taluno ha sostenuto¹⁴ - si è avvalsa dei lavori preparatori messi a sua disposizione, tra l'altro, dalla Commissione economica, presieduta da Giovanni Demaria. Per quanto ci riguarda, assume particolare rilievo l'opera svolta dalla Sottocommissione Finanza, presieduta da Sergio Steve¹⁵, la quale ha affrontato il tema

9 Dirò qualcosa, tra poco, a proposito delle espressioni che ricorrono nel testo dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., e che rappresentano una sorta di inutile rompicapo: v. la nota 89 e sub 9.

10 L. EINAUDI, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, ora in *Scritti economici, storici e civili*, a cura di R. Romano, Milano, Mondadori, 1983, pp. 5 ss., là dove rileva - è una puntualizzazione, che trascende il caso specifico - che "la confraternita dei dottrinari sta diventando il pericolo 'numero uno' per la pubblica finanza". Per quella "mania riformatrice dei dottrinari che, andando in cerca della giustizia e non contenti della giustizia semplice grossa, che è la sola concretamente possibile, vogliono la giustizia perfetta, che è complicata e distrugge dieci per incassare uno". V. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2023, pp. 495 ss.

11 Ho dalla mia una buona memoria e oltre trent'anni di frequentazione di Palazzo della Consulta: quel tanto, che consente di sapere - non perché lo si legge sui libri, scritti, talvolta, da chi non vi ha mai messo piede - la differenza che passa tra fatti e carte di un giudizio, da un lato; e fatto e diritto di una sentenza, d'altro lato. Sono costretto, ancora una volta, a rinviare a M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022, pp. 321 ss.

Colgo l'occasione per precisare che la continua ripresa di miei scritti dipende dalla circostanza che, quello attuale, si collega intimamente ad essi, sulla base di una comune premessa di carattere metodologico, che dà rilievo, oltre che alle proposizioni normative, ai fatti costitutivi di normatività. La considerazione unitaria di entrambi non è sempre apprezzata, ma rimane incontestabile che incentrarsi sul dover essere espone a non pochi fraintendimenti, il primo dei quali consiste nel ritenere che il dover essere coincida con l'essere: v., per l'adesione al criterio tradizionale, ad es., A. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, A. RUSSO, *Ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte speciale, tomo I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 101 ss.

12 Da tempo, si è parlato di Stato introvabile: v., appunto, S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998. Quanto al più Stato, in questi termini si è espressa la Corte costituzionale, a proposito della Regione Calabria, con la sent. n. 168/2021, a conferma del fatto che non è il caso di fare di ogni erba un fascio; che vale ancora oggi il risalente *distingue frequenter*; che le prestazioni possono essere - sono state, sono e saranno - rese, in ragione di una molteplicità di fattori, condizionanti l'attuazione dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. V. sub c).

13 M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, pp. 173 ss.; ID., *Finanza territoriale. 1946 studi e proposte costantemente disattesi*, destinato ad un affettuoso ricordo di Beniamino Caravita di Toritto.

14 Smentito, ad es., dall'articolato intervento dell'on. Bubbio: rinvio al mio *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., spec. pp. 260 ss.

15 I nomi hanno la loro importanza; e non aggiungo altro.

dell'erogazione di prestazioni e servizi sul territorio nazionale. Allora, nel contesto del più saldo centralismo, ebbe a notare che esistevano, nel Paese, ingiustificabili diseguaglianze. Propose, quindi, quale rimedio alle sperequazioni, di inserire nella Carta costituzionale l'enunciazione di un principio ispiratore: avrebbe dovuto affermare (il corsivo è nel testo) *il diritto di tutti i cittadini ad ottenere a parità di aggravio tributario in tutto il territorio dello Stato quanto meno i pubblici servizi obbligatoriamente rimessi alle amministrazioni locali e che corrispondono ad uno standard minimo indispensabile alla vita civile, col corrispondente obbligo dello Stato di perequare il fabbisogno finanziario locale, secondo le norme dettate dalla legge, perché le relative spese possano essere fronteggiate a parità di aliquote*¹⁶.

È appena il caso di osservare che il diritto di ogni cittadino era correlato al pagamento del tributo e che, in presenza di disparità, avrebbe dovuto intervenire lo Stato per assicurare - non ci vuole molto a capire che non stavano improvvisando e che il rilievo rappresentava l'esito di ragionamenti, formulati sulla base di una consumata esperienza - *uno standard minimo indispensabile alla vita civile*.

b) Quella poc'anzi ripresa è un'espressione orientata alla concretezza. Infatti, *vita civile* richiama il frammento "esistenza libera e dignitosa" (di cui all'art. 36, 1° co., Cost.), che deve essere assicurata al lavoratore e alla sua famiglia per il tramite di "una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro". Tuttavia, a differenza di questo precetto costituzionale, l'art. 117, 2° co., lett. m), utilizza parole più deboli e generiche, di matrice burocratica, dal momento che "essenziale" sottintende misure, che possono dilatarsi o restringersi a piacimento: come accade, ad esempio, per il minimo vitale, sottratto a tassazione. L'essenzialità è condizionata da molteplici fattori: ha come termine di riferimento *a quo l'homo sine pecunia*, che è *imago mortis*; e può spingersi molto in alto, visto che, un tempo, il naso di Cleopatra era a carico del Servizio sanitario nazionale: non indispensabile - è da credere - per una *vita civile*! In ogni caso, i Lea¹⁷ non sembrano aver né azzerato, né attenuato le diseguaglianze esistenti tra i vari sistemi sanitari regionali, caratterizzati da un intenso turismo incrociato: dalle sanità deboli alle meno deboli, se non si vogliono definire - è preferibile, per precauzione, evitare di dire - forti. Il prima e il dopo la novella costituzionale del 2001 si equivalgono¹⁸.

c) Il fatto è - come si è già accennato¹⁹ - che i fattori, da cui dipende l'attuazione concreta dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., sono molteplici e tra loro inscindibilmente legati. Riguardano, in particolare, in un'ottica giuridica istituzionale:

- lo *Stato*, che è uno sulla carta, molteplice nella sua articolazione organizzativa territoriale. Con la conseguenza, lapalissiana, che, ad esempio, vi sono tribunali che funzionano e altri no; plessi scolastici adeguati e altri no²⁰;

¹⁶ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente. V. Finanza. I. Relazione*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 142.

¹⁷ In atto dal 2001, aggiornati nel 2017.

¹⁸ Non è il caso, quindi, di farsi molte illusioni.

¹⁹ Sub 1.

²⁰ Si ricordi che sull'ingresso sta scritto: Scuola media statale. Con la conseguenza che, se l'anno scolastico inizia sempre malamente, lo Stato *imputet sibi*: A. D'ESTE, *Oltre 50 mila studenti sui banchi senza presidi. E spariscono i prof del Sud*, in *Corriere del Veneto*, 27 agosto 2023, pp. 1 e 2. V., soprattutto, la feroce inchiesta di C. SGRECCIA, *Scuola a pezzi, altro che merito. Qui casca tutto*, in *L'Espresso*, n. 36/2023, pp. 26 ss., nonché M. BERTOLISSI, *Cosa deve cambiare in classe*, in *Corriere del Veneto*, 9 settembre 2023, pp. 1 e 3, ed E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la sua scuola*, Venezia, Marsilio, 2019. V. sub 9. Quello della scuola rimane un caso esemplare di come le differenze siano enormi, le disfunzioni gigantesche e il degrado in espansione ora, in assenza di qualunque autonomia differenziata. Realisticamente, che cosa potranno generare eventuali Lep per l'istruzione, in termini di eguaglianza? Lo Stato si preoccupa delle Regioni, quando è il caso di dire: badi a sé stesso! È una conclusione, purtroppo, scontata, come si può constatare lunedì 11

- le *Regioni*, delle quali si può dire, a seconda delle circostanze, tutto il bene o tutto il male possibile. Comunque sia, di regola, se ne parla indistintamente, mentre una rigorosa indagine svolta già sulla prima legislatura (1970-1975) aveva messo in luce notevoli differenze, che si sono, di massima, accresciute nel tempo²¹. Per troncane ogni perplessità, vale il caso delle Regioni speciali²²;

- i *diritti*, i quali, indistintamente, hanno un costo, anche se, per tradizione, non se ne discute con il dovuto rigore²³, cui non dovrebbe essere estraneo l'argomento strategico dell'evasione fiscale e contributiva²⁴;

- il *capitale umano*, strumento di successo oppure di insuccesso, di particolare rilievo proprio per quanto concerne il pluralismo autonomistico. Per limitarsi a un rapido cenno, vale la pena di ricordare una recente, accurata disamina, che ha concentrato l'attenzione sulla

settembre 2023, primo giorno di scuola in alcune Regioni: *La scuola dei precari*, in *la Repubblica*, 11 settembre 2023, p. 1 ("Inizio a ostacoli per 7 milioni di studenti. In classe su quattro insegnanti uno è supplente. Ancora da bandire concorsi per 70 mila posti"); I. VENTURI, *La fabbrica dei supplenti*, ivi, p. 2 ("la scuola alla ripartenza con 200 mila precari"). Al netto delle polemiche di rito, questa è una situazione endemica. Mi chiedo, ancora una volta, a che cosa possano servire i Lep, che lo Stato dà a sé stesso, per fare ciò che avrebbe dovuto fare, e non ha fatto, come osserva un giornalista di collaudata competenza ed esperienza, quale è F. JORI, *Il nuovo anno scolastico che puzza tanto di vecchio*, in *il mattino di Padova*, 11 settembre 2023, p. 10. Ecco l'esordio: "Bocciata fin dal primo giorno. Si ritrova con un 4 in pagella già a inizio anno, una scuola che oltretutto si trascina dietro la zavorra dell'eterna ripetente: cambiano governi, parlamenti e partiti, ma il catalogo dei problemi rimane implacabilmente lo stesso". Per non dire del fatto che *Scuola, si riparte con 1.500 ragazzi in meno. In 5 anni è come se fosse sparito un paese*, ivi, p. 12. Scherzi della denatalità, problemi per le attuali e le nuove generazioni. Vale anche per l'ambiente e, forse, per ogni altra materia. Una commedia degli inganni o degli equivoci?

21 V., in specie, L. PALADIN, *Presentazione di AA.VV., La prima legislatura regionale 1970-1975*, Milano, Giuffrè, 1976, spec. pp. 7 e 13.

22 V., assai di recente, un'inchiesta (che qui non richiamo affatto con un qualche intento polemico, ma per rendere evidenti difficoltà oggettive, da cui non mi pare si possa prescindere) condotta da E. BELLAVIA, *Sicilia infelix. Un'isola in crisi perenne*, in *L'Espresso*, n. 21/2023, pp. 26 ss. (noto che è un settimanale schierato contro l'autonomia differenziata, che non ha mai dato spazio a un'opinione, anche blandamente, a favore). Ecco l'esordio: "La terra dell'emergenza salta da un allarme a un altro, in una corsa forsennata a divorare sé stessa, le sue risorse e i sussidi che ristorano dopo la tragedia appena consumata. In attesa della prossima. L'estate di fuoco è lo specchio in cui si riflettono tutte le inadeguatezze di una Regione 'sfigurata per colpa della politica', sintetizza l'arcivescovo di Palermo, Corrado Lorefice, di fronte alle spoglie bruciate di San Benedetto Moro. - La Sicilia si sveglia con gli incendi e si addormenta con le frane. Ha ancora gli eredi dei baraccati del terremoto di Messina del 1908 e quelli del Belice del 1968. Consuma suolo senza ritegno, espone al rischio 320 mila persone su 2.000 chilometri quadrati (Ispra), si ingrassa nel nulla che genera la devastazione. Alimenta un popolo di precari, braccianti dei signori del voto (...). Volta a Roma a chiedere stati di crisi per i 60 milioni di euro di danni degli ultimi incendi che hanno mandato in fumo 41 mila ettari di territorio (Legambiente), si lamenta e contratta, alzando il prezzo del disagio, promettendo messi di voti nel granaio popolato di anime smunte. Ecco l'autonomia siciliana: un'altezzosa scorribanda nel recinto del bisogno. Utile solo alla razza padrona perché raggranelli quel poco che arriva con il contagocce dei trasferimenti. Che aspetta i fondi europei e intanto si fa bocciare per insipienza 31 progetti su 31 relativi ai consorzi di bonifica, gestione acqua per intenderci, e perde 383 milioni del Pnrr" (ivi, p. 28). V., altresì, purtroppo, R. MADDALENA, *Baraccopoli. Dove finisce la civiltà*, in *L'Espresso*, n. 30/2023, pp. 68 ss. (La città, interessata dall'inchiesta, è Messina: "Alcune risalgono al 1908. E ci vivono, nel degrado, oltre 1.800 famiglie. Mentre sono stati assegnati pochissimi alloggi rispetto al fabbisogno, i soldi per il risanamento non mancano"). Eppure, pare che i Lep siano solo questione di soldi: v., infatti, A. BASSI, *Autonomia, conti a rischio, anche i saggi ora frenano*, in *Il Messaggero*, 17 agosto 2023, pp. 1 e 3, nonché - in replica - E. D'ORLANDO, A. GIOVANARDI, *"Autonomia, nessun freno. La Costituzione va attuata"*, in *Il Gazzettino*, 18 agosto 2023, p. 9. Ragionano diversamente E. GALLI DELLA LOGGIA, A. SCHIAVONE, *Una profezia per l'Italia. Ritorno al Sud*, Milano, Mondadori, 2021.

Se, ad es., altre Regioni speciali versano in questa condizione (prendiamo, pure, tutto con beneficio di inventario), lo si dica e lo si giustifichi. Per parte mia, ho scritto un saggio dal titolo *Di bessò. La Piccola Patria del Friuli in soccorso di una Repubblica spaesata*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, pp. 176 ss. Me ne sono occupato, altresì, in *Il mito del buon governo*, Napoli, Jovene, 2022, spec. pp. 340 ss., a proposito di talune

società e sui fattori indispensabili per una sua efficace ripresa, quanto ad economia ed istituzioni²⁵. La ricostruzione, seguita al terremoto in Friuli del 1976, è dovuta alla combinazione di due fattori, che dimostrano come una vera autonomia possa consentire il migliore dei risultati, abbinando, appunto, la solidarietà nazionale con la responsabilità e l'operosità dei territori²⁶;

- *l'organizzazione*, senza della quale ogni obiettivo è, per definizione, precluso. C'è chi ne ha parlato con precisione millimetrica in questi giorni, a proposito del Pnrr, osservando che è una sua caratteristica quella di stabilire "nei primi anni (...) traguardi, ossia passaggi formali necessari per il completamento delle opere pubbliche. E noi siamo bravissimi [non è un elogio] nel passare atti formali ed è per questo che, finora, il Pnrr era avanzato senza problemi. Ma, da fine 2023 in poi, la stragrande maggioranza delle condizioni del Piano

Regioni ordinarie.

Solo per memoria, l'Assemblea regionale siciliana ha espresso voti contrari al regionalismo differenziato di cui all'art. 116, 3° co., Cost.: ordine del giorno del 20 febbraio 2019.

23 S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000. Con l'occasione - avendo in mente la questione relativa al finanziamento dei lep -, non si dimentichi quanto ha scritto, molto tempo fa, J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979. In ogni caso, il debito è volato, per ragioni rese esplicite da Giuliano Amato, intervistato da A. FRIEDMAN, *Ammazziamo il Gattopardo*, Milano, Rizzoli, 2014, pp. 32-33, e da Francesco Cossiga, confidente di G.A. STELLA, *Giù il cappello*, in *Corriere della Sera Magazine*, 29 gennaio 2009, p. 11. Anche a motivo del fatto che si tacciano sempre le cause del debito pubblico ed ora lo si vorrebbe espandere da demagoghi e scriteriati, riversando le conseguenze sui giovani, è opportuno mandare a memoria questo inciso, non da statisti: "In nome della carità e della solidarietà ho sbagliato. Credevo che la politica economica dello Stato dovesse ricalcare le linee della San Vincenzo. Abbiamo scambiato tutta la solidarietà con lo spreco. Il fatto è che pensavamo sul serio che i soldi non sarebbero finiti mai". Ci vuol poco a rincarare la dose: v., infatti, M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, Jovene, 2015.

24 Di proporzioni enormi: C. VOLTATTORNI, *Dichiarazioni, il 44% sotto i 15 mila euro*, in *Corriere della Sera*, 24 aprile 2020, p. 41. V., soprattutto, CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2020, p. 10, e già A. PEDONE, *Evasori e tartassati*, Bologna, il Mulino, 1979, e M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, Jovene, 2012.

25 Mi riferisco a C. BORGOMEIO, *Sud, il capitale che serve*, Milano, Vita e Pensiero, 2023. Nel presentare l'opera, M. PANARA, *Solo l'investimento sul capitale sociale porta sviluppo nel Mezzogiorno*, in *Affari&Finanza*, 7 agosto 2023, p. 13, ricorda che "Nel 1951 il Pil *pro capite* nel Sud era il 52,9% di quello del Centro Nord, nel 2021 è stato pari al 56,2%. Quei miseri 3,3 punti sono il più clamoroso indicatore del fallimento di 70 anni di politiche meridionalistiche. 34 anni di Cassa per il Mezzogiorno, le cattedrali nel deserto, i trasferimenti miliardari hanno migliorato la vita dei cittadini meridionali ma non hanno intaccato il divario". Ed ecco una sintetica conclusione, del cui contenuto non si parla: "E invece lo sviluppo si nutre con la crescita civile, raccogliendo i segnali di vitalità che i territori offrono e rafforzandoli, investendo sull'educazione, sulla legalità, sulla qualità del settore pubblico. Le risorse contano, senza non si esce dalla trappola, ma se quelle risorse non fanno crescere il capitale sociale sono solo sopravvivenza e semmai dipendenza. Non sviluppo". Nei medesimi termini, G. DE RITA, *Il lungo Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2020 (sul risvolto di copertina si legge: "Non è l'economia che traina il sociale, ma il contrario; per fare sviluppo occorrono processi di autocoscienza e di autoproduzione collettiva, non interventi dall'alto: ho sempre tenuto a mente questi principi studiando il Mezzogiorno italiano"). Per ulteriori chiarimenti, in proposito, v. G. DE RITA, *Intervista sulla borghesia in Italia*, a cura di A. Galdo, Roma-Bari, Laterza, 1996, e G. DE RITA, A. GALDO, *L'eclissi della borghesia*, Roma-Bari, Laterza, 2011, spec. p. 28. Soprattutto, M. DRAGHI, *Considerazioni finali 2008*, in particolare, il paragrafo dedicato a "Lo sviluppo del Mezzogiorno e il federalismo fiscale" ed ora, con un sintetico cenno, F. GAMBARINI, *Addio a Repetto, il re del cioccolato. Il rilancio di Elah-Dufour e Novi, puntando sul "capitale umano"*, in *Corriere della Sera*, 10 settembre 2023, p. 29.

26 M. BERTOLISSI, *Di bessòì*, cit. Oltre a quanto riportato nella nota 22, si è costretti a prendere atto di altre notizie non proprio edificanti, che sono quello che sono, in barba all'eguaglianza, non da sventolare, ma da realizzare: v., infatti, A. GUERRIERI, *Ad Amatrice, tra ferite e cantieri aperti. Così l'Italia aspetta d'essere ricostruita*, in *Avvenire*, 24 agosto 2023, p. 5; C. ZUNINO, *La solitudine di Amatrice - le case ancora un sogno - l'hotel riapre ma è vuoto*, in *la Repubblica*, 24 agosto 2023, p. 18; F. MALFETANO, *Amatrice, sette anni dopo. Il premier: "Acceleriamo"*, in *Il Messaggero*, 25 agosto 2023, p. 8; A. AVERAIMO, *I ritardi di Ischia (piena di*

riguarda gli obiettivi, insomma i risultati, le opere pubbliche. E lì stanno i nostri problemi [il discorso vale anche per i Lep]: non nel fare leggi, regolamenti, bandi, ma nell'eseguire le opere"²⁷;

- le *risorse*. Rilevano sia nell'ammontare, sia - soprattutto - nella qualità del loro impiego, il quale dipende dall'inveramento di due principi costituzionali essenziali, posti dall'art. 97: dal buon governo (della politica) e dalla buona amministrazione (che è o non è dei dipendenti e dei funzionari pubblici). Ancora una volta aiuta - a capire e a capirci: ce lo ricorda Covid-19 - Alessandro Manzoni, quando nota che "ecco se, anche nelle maggiori strettezze, i danari del pubblico si trovano sempre, per impiegarli a sproposito"²⁸;

- il *fattore tempo*, a volte favorevole, a volte sfavorevole. Ricordo che il regionalismo ordinario è stato attuato, con grave ritardo e malamente, nel 1970, quando il debito pubblico era fisiologico e la lira vinceva l'oscar dell'affidabilità. Allora, si pensava di riformare lo Stato e non si fece nulla. Ora, tutto è cambiato in peggio ed è indispensabile agire guardando in faccia la realtà e ciò che la stessa consente. Chi ha tempo non aspetti tempo non è solo un modo di dire: esorta al fare, non all'enunciare e, men che meno, all'impedire.

3. Meglio non dimenticare

Forse, non è un caso che quanti sono stati auditi dal Sottogruppo n. 8 hanno chiesto di essere edotti circa il significato da attribuire all'art. 117, 2° co., lett. m), Cost.; si sono soffermati sul disegno di legge Calderoli ed hanno variamente argomentato circa il suo contenuto. Tuttavia - prendo a prestito il testo messo a disposizione dal WWF -, non ho avuto la possibilità di leggere nulla che dica: questo è un Lep ambientale, che precede e si affianca alle prestazioni tecniche dei Lepta. È una pura e semplice constatazione, dal momento che, per addivenire a un qualche risultato, è indispensabile prendere in esame non i propri o gli altrui auspici, ma la legislazione vigente, che non è poca; che è confusa, ripetitiva e minutissima, da analizzare guardando alla sua struttura interna e a ciò che si prefigge: porre limiti, ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema²⁹. Più precisamente e realisticamente ancora, evitare danni ad entrambi.

Ora, non si deve dimenticare che non c'è nulla di assoluto e che tutti i diritti sono sottoposti a un bilanciamento. Non solo: il medesimo dipende dalla normativa vigente al momento, in cui va scelta la misura o valutato giudizialmente il caso, tenuto conto dei più recenti ritrovati e delle finalità perseguite, che - come ognuno può constatare - mutano di

turisti), in *Avvenire*, 24 agosto 2023, p. 5. Ormai, se ne occupano gli storici: v., ad es., A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 309, il quale osserva che "Nel 1976 un terremoto aveva colpito il Friuli, con la morte di un migliaio di persone e la distruzione di alcuni paesi. I finanziamenti stanziati dal governo per l'Irpinia non furono, in proporzione ai danni, inferiori a quelli stanziati per il Friuli. Ma l'opera di ricostruzione diede risultati diversi e sembrò indicare, ancora una volta, una frattura tra Nord e Sud". Sono affermazioni da non sottovalutare, dal momento che si deve porre rimedio, anche attraverso i Lep, a "sentimenti antimeridionali che avevano radici molto profonde, perché erano nati al momento stesso dell'unità d'Italia e ne avevano percorso tutta la storia" (ivi). Il che significa che, se la questione Lep si tradurrà in un ennesimo fallimento, questo contribuirà non già a unire, ma a separare ulteriormente.

²⁷ C. COTTARELLI, *Dalle parole ai fatti. Come non sfiorare il ridicolo sul Pnrr*, in *L'Espresso*, n. 30/2023, p. 9. Per quanto mi riguarda, è quel che ho sempre sostenuto: v., infatti, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 363 ss., e, in particolare, *Riformare la pubblica amministrazione: acqui està el busilis; Dios nos valga!*, in *federalismi.it*, n. 26/2021, pp. IV ss. V., inoltre, O. GIANNINO, *Perché il Pnrr arranca. Gli errori del passato e quelli del Governo Meloni*, in *Affari&Finanza*, 7 agosto 2023, p. 12, e P. BIANCHI, *La svolta dell'economia globale. I sussidi non bastano più per rilanciare la ripresa*, ivi, p. 13.

²⁸ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XXVIII, p. 439.

²⁹ V. sub 5.

giorno in giorno, salvo (forse) i principi. Si tratta di una annotazione, che va spiegata. E la migliore delle delucidazioni è quella, che fa riferimento a *casi concreti*.

a) Il primo di essi è il seguente, che riprendo - a causa della sua risonanza - da un quotidiano³⁰. Consente di essere informati circa le divisioni esistenti tra enti ed associazioni, tutte sensibili ai valori previsti e tutelati dall'art. 9 Cost.: il che la dice lunga su come stanno le cose e su come ci si deve regolare in questa accidentata materia.

Ebbene, "il Tar Campania ha dato torto al ministero della Cultura sulla tutela del paesaggio e ha dato ragione alla spagnola Grupotec per costruire una centrale fotovoltaica di 31 ettari nella valle dell'Ufita (Avellino) fra Scampitella e Trevico. Dice il Tar: la tutela del paesaggio sarà pure nella Costituzione all'articolo 9 fin dai tempi dei Padri costituenti, ma da un anno nella Costituzione c'è anche la tutela dell'ambiente e quindi la centrale fotovoltaica va fatta. In altre parole, il Tar ha infilato un cuneo nella crepa sottile tra paesaggio e ambiente e ne divarica i lembi fino a trasformarla in una frattura"³¹.

Su che cosa incide? "Il divario fra i due principi costituzionali e soprattutto fra le due anime nobili dell'ambientalismo potrebbe diventare sempre più largo con il rafforzarsi delle strategie climatiche. Bisogna costruire in Italia almeno 65 mila megawatt di nuove centrali alimentate da fonti energetiche rinnovabili; a mano a mano che le centrali verdi saranno sempre più presenti e pervasive, potrà salire la riottosità delle comunità che potrebbero sentirsi invase"³². D'altra parte, "La visibilità modifica i luoghi in cui si identificano le comunità. È simile la divisione fra associazioni sul tema del consumo del suolo. Alcune settimane fa l'Ispra, l'Istituto scientifico del ministero dell'Ambiente, ha pubblicato uno studio in cui censisce l'espansione delle tecnologie rinnovabili tra le forme del consumo del suolo. Contro l'Ispra è partita una lettera di censura firmata da 14 associazioni tra cui spiccano per notorietà Greenpeace, Legambiente e Wwf. Invece gli Amici della Terra sono contrari alla lettera di censura degli altri movimenti: 'Basta intimidazioni alle istituzioni dello Stato'. Italia Nostra: 'Il fotovoltaico mangia il suolo fertile come denunciato dal presidente di Coldiretti, Ettore Prandini'"³³.

Quanto all'innesco delle tensioni e delle polemiche, il giudice amministrativo ha precisato che "Scolora la tesi attorea incentrata sulla predicata primarietà (o prevalenza assoluta) dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici e, per converso, sulla predicata cedevolezza (o subvalenza assoluta), rispetto a esso, degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili; e invero, la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici"³⁴. Come si regolerà il Consiglio di Stato?³⁵.

30 J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista su rinnovabili e paesaggio*, in *Il Foglio*, 9 agosto 2023, p. 3.

31 J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

32 J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

33 J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

34 J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

35 Ove impugnata, oggetto del giudizio d'appello sarà Tar Campania-Salerno, sez. II, sent. n. 1556/2023.

Per dare l'idea della molteplicità dei punti di vista e di quali siano i contrasti in atto, che rendono le scelte concrete, in linea di massima, controverse, vale la pena di riprendere ancora qualcosa di questo istruttivo quadro: "Secondo Antonella Caroli, presidente di Italia Nostra, la sentenza del Tar Campania 'nega il valore preminente della tutela paesaggistica rispetto a quella ambientale. Così come temuto fin dall'inizio, l'assurdo e inconsapevole cambiamento dell'art. 9 della Costituzione, con l'aggiunta paritaria dell'ambiente - che Italia Nostra riteneva già tutelato dalla Corte costituzionale con l'obbligo della sua conservazione e della repressione del danno ambientale (sentenza n. 210/1987) - si rivela per quello che doveva essere: il grimaldello per

b) Dunque, domina l'incertezza e, comunque, il bilanciamento tra paesaggio e ambiente è, davvero, problematico. Al pari delle scelte, che hanno ad oggetto la mobilità e la transizione energetica. Anche a questo proposito, è opportuno considerare non proposizioni normative di ogni specie e grado, che fanno parte della realtà, ma non sono la realtà; sebbene vicende, che consentono di conoscere qualcosa della realtà.

Infatti, "Qualcosa, nell'aria, sta cambiando. O, meglio, sta cambiando negli umori dei cittadini rispetto alla qualità dell'aria e ai relativi provvedimenti. Tutti d'accordo sulla necessità di fare qualcosa per l'ambiente, ma quando è il momento di esprimersi su che cosa possa essere utile, non tutti condividono le scelte dei pubblici amministratori"³⁶. Il cielo si tinge di colori diversi, di bianco e di nero, fedeli al brocardo *tot capita, tot sententiae*. Lo rivelano "Due casi esemplari, di Paesi a noi vicini. In Francia, dove già i parigini hanno bocciato per referendum lo *sharing* dei monopattini, una pubblica consultazione condotta *online* dal Senato ha portato alla bocciatura delle ZFE-m, le zone di mobilità a basse emissioni, nelle quali la circolazione è limitata ai veicoli meno inquinanti. Su 51 mila votanti (cifra record per la Francia, che non ha un alto tasso di partecipazione), l'86% dei privati e il 79% di quelli dediti ad attività professionali ha detto no alle ZFE-m, giudicandole discriminatorie dal punto di vista sociale e territoriale. Che non sia un caso del tutto isolato lo dimostra anche il fatto che due terzi degli abitanti di dieci città svizzere si sono espressi, in un sondaggio, contro l'introduzione di un limite di velocità generalizzato di 30 km/h nelle aree urbane, preferendo una riduzione limitata alle strade secondarie sulla base di una norma nazionale, e non locale. E in Italia? Bologna ha annunciato con orgoglio l'esatto contrario, cioè la sua trasformazione dal 1° luglio in 'città a 30 all'ora', con il limite più basso imposto su tutte le strade, a eccezione di quelle di accesso e delle circonvallazioni. A Roma, invece, dove a novembre scatterà la Zona verde (...), la giunta del sindaco Gualtieri, pressata

disinnescare i pareri del ministero della Cultura e delle soprintendenze e consentire l'occupazione di paesaggio con le strutture fotovoltaiche ed eoliche. Nessuna considerazione, tra l'altro, per i rischi che la copertura di suolo oggi sta provocando ai microclimi in rapporto con le disastrose trasformazioni atmosferiche": *ibidem*.

V., con l'occasione, G. RIVA, *Dilemma green. Paesaggio contro energia*, in *L'Espresso*, n. 30/2023, pp. 26 ss., nonché E. DAL BUONO, *ioc'ero*, ivi, pp. 12 ss., autore dei seguenti testi, che commentano immagini terribili di Oliviero Toscani: "La principale causa di inquinamento è il desiderio". "Nelle ciminiere delle centrali elettriche respira la nostra antica paura del buio". "L'inquinamento è il prezzo da pagare per un mondo a misura di uomo. Il terrore è il prezzo da pagare per un uomo a misura di mondo". "Da un punto di vista scientifico, una fabbrica non è meno naturale della barriera corallina". "La ciminiera è un cammino mannaro". "Le grandi religioni hanno sempre immaginato costruzioni slanciate verso il cielo: obelischi, campanili, minareti, ciminiera". "Combattere il capitalismo, comunque la si giri, è litigare con lo specchio". Per ancora qualcosa di peggio, se possibile, v. *ioc'ero*, in *L'Espresso*, n. 34/2023, pp. 12 ss. Tutto incontestabile! Pretendere di ricondurre la complessità delle cose a una formula impersonale ed asettica appare, davvero, ingenuo ed infantile. Risolutivo del nulla. Sotto questo profilo, le stesse pronunce della Corte costituzionale, che accertano e dichiarano l'esistenza di un Lep, vanno prese in seria considerazione con grande cautela, dal momento che riguardano un caso specifico e manca una visione d'insieme, finanche settoriale: che priva della possibilità di comparare e, quindi, di percepire i limiti del proprio assunto. D'altra parte, le sentenze della Corte costituzionale sono condizionate dal caso di specie e dipendono - se si ragiona in termini di Lea, ad es. - se i medesimi sono fatti valere dallo Stato o dalla Regione. Se è la Regione ad avvalersene, allora, si può leggere che "la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa [che serve a porre rimedio alla carenza di medici, causa di enormi disagi, per non dire altro] non si pongono in rapporto di strumentalità con l'erogazione dei Lea" (sent. n. 132/2021, 2.3 del Considerato in diritto). Eppure, dei medici parla, ad ogni piè sospinto, il dpcm del 2017, mentre sono considerati Lep quelli procedurali! Non è che le prestazioni sanitarie si erogano da sole? Al pari dell'ambiente, che si inquina da sé? Sicché, pretendere certezze ed enunciati serrati pare, davvero, eccessivo, perché coerenti con premesse inevitabilmente di carattere ideologico.

36 *Auto e ambiente, umori che cambiano*, in *Quattroruote*, n. 815, luglio 2023, p. 9.

dalle proteste dei cittadini, ha fatto retromarcia, riammettendo la circolazione delle diesel euro 4, prima escluse, e della benzina euro 3³⁷.

c) C'è, infine, un invitato di pietra, interessato all'insieme delle tutele accordate dalla Parte I della Costituzione. Sono le *future generazioni*, nominate per la prima volta da quando l'art. 9 Cost. è stato novellato dalla legge costituzionale n. 1/2022. L'innovazione fa espresso riferimento all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e agli animali³⁸. Di essi, quindi, non ci si può dimenticare quando si debbono definire i Lep ambientali. Fin d'ora, rilevo - anche alla luce delle osservazioni già delineate³⁹ - che i medesimi non possono essere né rispettati, né attuati se Stato e Regioni si avvalgono di apparati mal diretti, inefficienti, incapaci, per ciò solo di raggiungere - è quel che molto spesso accade, ad esempio, nel campo della tutela della salute - i Lep già predeterminati. Chi è chiamato ad occuparsi di ambiente e di ecosistema deve sentirsi impegnato verso le future generazioni, nelle cui mani si debbono lasciare istituzioni ben funzionanti. Sono tali gli enti che si caratterizzano per il buon governo e la buona amministrazione dei beni tutelati dall'art. 9 Cost., in particolare.

Pertanto, non si può trascurare, fin d'ora, questo problema, che si può precisare attraverso una domanda senz'altro non retorica: quanto contano e quanto pesano figli e nipoti nella risoluzione del problema in esame? A mio parere, dovrebbero indurre a un rigoroso rispetto della legge⁴⁰: in poche parole, alla riscoperta o scoperta del valore istituzionale e costituzionale della legalità, che si impone a ogni soggetto pubblico, in ragione delle proprie competenze, le quali, in un simile contesto, assicurano non la rottura, ma la continuità tra gli enti indicati dall'art. 114, 1° co., Cost.

In gioco viene - non potrebbe essere altrimenti, come accennato un istante fa - il problema della *denatalità*, che finisce per trasferire sulle spalle di nascituri, infanti ed adolescenti oneri gravosissimi, che debbono essere tenuti nella debita attenzione, quando si favoleggia intorno al diritto ad un ambiente salubre, ad un ecosistema in equilibrio e via discorrendo, nascondendo a sé stessi e al prossimo il peso, psicologico ed economico-finanziario, di azioni positive in controtendenza. È un'amara realtà, da sempre sottovalutata, che ha generato, in passato, debito pubblico; definito, quindi, con triste e malaugurante ipocrisia, scostamento di bilancio⁴¹.

37 *Auto e ambiente*, cit., p. 9. Istruttiva anche la lettura di G.L. PELLEGRINI, *Il vero obiettivo? La mobilità privata*, in *Quattroruote*, n. 815, luglio 2023, p. 1, e di F. PATERNÒ, *Se le tengono strette anche in America*, ivi, p. 10, nonché, ancora, di G.L. PELLEGRINI, *Sayonara. Dogmatismi*, ivi, pp. 150 ss., intervista al *chairman* del *board* Toyota, Akio Toyoda, e di T. CARBONI, *Prezzi alti e autonomia, l'auto elettrica va piano*, in *L'Espresso*, n. 34/2023, pp. 84 ss.

38 M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6/2023, pp. 24 ss.

Quanto alla denatalità e alle relative cause (di cui si parla poco, preferendo un ipocrita silenzio, che evita di affrontare ciò che quotidianamente si declama: la prevalenza dell'essere sull'essere), v., ad es., F. BARRA, *L'ansia dei giovani ora ha un nome*, in *L'Espresso*, n. 31/2023, p. 11, e V. FILIPPI, *La scuola che perde studenti*, in *Corriere del Veneto*, 18 agosto 2023, pp. 1 e 3. V., altresì, A. ROSINA, *Denatalità, agire subito per evitare il crollo*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2023, p. 6 ("La riduzione delle giovani generazioni in rapporto alla popolazione minaccia la stabilità economica del nostro Paese"); G. POGLIOTTI, *Gli under 35 in pensione a 74 anni con un assegno di mille euro netti*, ivi, 10 agosto 2023, p. 9; D. FERRARA, *Manovra, priorità a lavoro e natalità*, in *il Giornale*, 23 agosto 2023, p. 10.

39 V. *sub* 2.

40 Il termine è usato in un'accezione generica.

41 AA.VV., *Il welfare per i figli*, in *la Lettura*, 13 agosto 2023, pp. 2 ss. V. la nota 38 e, soprattutto, anche a motivo di ciò che si dirà a proposito del dovere di non inquinare, che fonda il diritto a un ambiente salubre (v. *sub* 5, b, e 6), D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, Milano, Mondadori, 2023, pp. 52 ss., là dove si sofferma sui "Cinque semi di ecologia interiore". Si nota, al riguardo, che "l'inquinamento dei mari e lo sfruttamento selvaggio delle risorse hanno origine nei nostri istinti egoici, distruttivi, nella rabbia, nella

4. Il documento del Sottogruppo n. 8

All'esito di riunioni plenarie della Commissione, dei Sottogruppi separatamente e dei coordinatori di questi ultimi, il Sottogruppo n. 8, al pari degli altri, ha predisposto un suo documento, sulla premessa che le materie dell'ambiente e dell'energia sono interessate dai Lep. Questa conclusione ha tenuto conto di un apprezzabile confronto di idee, di audizioni dedicate all'ambiente e dell'impegno di chi ha redatto il testo richiesto⁴².

Il punto di partenza è costituito da quanto verbalizzato il 30 maggio 2023, a conclusione della riunione dei Sottogruppi: a proposito dei quattro requisiti necessari per individuare i Lep; circa l'esistenza di prototipi; relativamente all'impegno per il futuro.

Per quanto concerne il primo profilo, si è concluso che ambiente ed energia implicano l'erogazione di prestazioni, al fine di assicurare, in specie, "condizioni minime di salubrità ambientale", che implicano "una prestazione che produce effetti ampliativi" nella sfera giuridica del destinatario, sia esso il singolo, sia la comunità di cui fa parte.

Quanto al secondo profilo, senza dubbio si pongono in essere prestazioni idonee "a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa". Il che caratterizza, appunto, i "servizi ecosistemici".

Quanto al terzo profilo - concernente i diritti civili e sociali -, si è ritenuto che vi sia attinenza: sia nella "dimensione individuale", che riguarda il cittadino-utente e l'impresa (si pensi all'esercizio delle funzioni e ai procedimenti in materia ambientale); sia nella "dimensione diffusa", che "poggia su di un riferimento più ampio ed onnicomprensivo coincidente con la generazione presente e quelle future in quanto 'fruitori' dell'ambiente". E si è aggiunto - opportunamente - che "L'operazione da compiere in tale ottica appare più complessa, ma di sicuro interesse per il Sottogruppo n. 8. Si tratta, infatti, di muovere dal diritto alla salubrità ambientale per declinarne alcuni corollari in alcuni ambiti specifici, quali ad esempio: il suolo e le politiche preordinate alla riduzione del consumo del suolo (che fa emergere un diritto alla preservazione di una porzione di suolo idonea a garantire il minimo vitale)"⁴³; "la garanzia del diritto all'acqua; la problematica della riduzione dell'inquinamento atmosferico (cui si correla il diritto ad un minimo qualitativo per quanto riguarda l'aria)".

Che tutto ciò debba essere garantito su tutto il territorio nazionale - è il quarto profilo - si è ritenuto sia fuori discussione.

competizione sfrenata, nella mancanza di empatia, nell'inconsapevolezza profonda della natura della vita e delle sue leggi di interconnessione" (n. 1). Che "dobbiamo prendere urgentemente coscienza dell'impatto ambientale del nostro mondo interiore (della nostra interiorità) su quello esteriore e della stretta interdipendenza tra ambiente interno e ambiente esterno. Non è la plastica il maggior agente inquinante del pianeta e nemmeno il petrolio, il piombo o i pesticidi, ma la mente umana quando rinuncia a essere ecologica" (n. 2). Che "Il linguaggio verbale esacerbato e inconsapevole usato dai singoli, dai rappresentanti politici, dai media che se ne fanno portatori è estremamente velenoso. La mancanza di gentilezza e compassione nei nostri modi e nel nostro sentire è altamente tossica e si ripercuote sulla natura tutta" (n. 3). Che "Senza eliminare le disarmonie e gli atteggiamenti tossici che contaminano pensieri, emozioni, corpo, energia vitale, ricordi, che inibiscono la manifestazione dei nostri talenti e della nostra vocazione più profonda", "non possiamo risolvere davvero i problemi ambientali e climatici (...)" (n. 4). Che, per questo, "dobbiamo quindi adoperarci da subito per bonificare gli agenti inquinanti presenti nella nostra mente" (n. 5). Che tutto questo appartenga all'ordine del giuridico - anzi, che ne rappresenti la sostanza - è magistralmente spiegato da C. VIVANTE, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, pp. 161-162.

⁴² Lo si deve, in particolare, al generoso impegno e alla competenza di Emiliano Frediani.

⁴³ Ma v. il caso deciso da Tar Campania-Salerno, *sub* 3, a), là dove si dà spazio al consumo del suolo, *ex art.* 9 Cost. novellato: per la difesa dell'ambiente e a danno del paesaggio.

Si è aggiunto, poi - dopo aver accennato ai prototipi di Lep individuati dalla bozza di Lepta -, che, per quanto ci riguarda, ci si dovrà occupare di “una dimensione sistemica e ‘di cornice’, che eccede il livello della specificazione”, dal momento che, invece, si tratta di ricostruire “macrolivelli essenziali di prestazioni con riguardo a funzioni individuate in chiave generale”. Allo scopo, “Sembra, pertanto, necessario ricostruire, al di là dei Lepta, degli ambiti funzionali a livello ‘macro’ per poi individuare rispetto a tali ambiti dei Lep cui sono associate prestazioni da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale”⁴⁴.

Fin d’ora osservo che questo ineccepibile piano di lavoro deve essere calato all’interno dell’ordinamento settoriale dell’ambiente⁴⁵. Il quale è una parte, certo, del più ampio lavoro affidato alla Commissione; ma rappresenta, in realtà, il tutto: vale a dire, un sistema composito, articolatissimo, minutissimo, caratterizzato da una oggettiva commistione di aspetti giuridici e tecnici, nonché di interrelazioni con altre materie o suoi ambiti: ad esempio, con la tutela della salute e il governo del territorio, per non parlare d’altro, come si ricava dalla pura e semplice lettura del d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale: d’ora in poi, TUA), soggetto a continue rettifiche, integrazioni ed aggiornamenti. Il che conferma quel che si è già rilevato, a proposito di un ostacolo perennemente presente, riconducibile alla volubilità, che mal si concilia con l’esigenza di fondo, sottesa ai Lep: i quali vorrebbero, in sua vece, almeno una relativa stabilità delle norme legislative, se non anche di quelle di rango inferiore.

Queste ultime, comunque, rappresentano l’oggetto della disamina e, per questa ragione, ne vanno segnalati - in estrema sintesi - i relativi caratteri, che dipendono da quel che la materia, per sé stessa, esige. Non ci vuole molto a capire che altro è la salute, altro l’istruzione, altro l’energia e altro, appunto, l’ambiente, anche perché è in questo contesto che sembrano configurarsi, con maggiore vigore, le *tensioni nei rapporti tra generazioni*, da risolvere - a me pare - non con l’ottica del proprietario, ma con quella dell’amministratore⁴⁶. Non attraverso promesse fallaci⁴⁷, ma per fatti concludenti, caratterizzati dal basso profilo e dalla concretezza. Governando bene la materia e bene amministrando.

5. L’ambiente: amalgama di fattori e di valori

⁴⁴ Documento del 18 giugno 2023.

⁴⁵ Dell’energia ci si occuperà in un secondo momento e la trattazione di questa ulteriore materia è da credere che beneficerà degli approfondimenti in atto.

⁴⁶ M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari*, cit., pp. 24 ss. Soprattutto, FRANCESCO, *Laudato si’*, di cui sta meditando una integrazione, a causa degli eventi menzionati *sub* 1: I. SCARAMUZZI, *Il Papa e l’estate della crisi climatica: “Sto aggiornando l’enciclica Laudato si’”*, in *la Repubblica*, 22 agosto 2023, p. 20. Tuttavia, oltre ai grandi fenomeni (S. FINETTI, *L’avvocata e il magnate. Ecevdor al ballottaggio dopo omicidi e terrore*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2023, p. 13, riferisce che “L’affluenza è stata alta, sopra l’80%, perché i cittadini si sono espressi anche su due referendum per l’ambiente: uno per bloccare l’estrazione mineraria in una foresta vicino alla capitale, l’altro per vietare le trivellazioni petrolifere in un’area protetta dell’Amazzonia. Entrambi sono stati approvati”. G. DE MARZO, *I diritti della terra nella Costituzione dell’Ecuador*, in *L’Espresso*, n. 36/2023, p. 49), ve ne sono di quotidiani, dall’incidenza negativa straordinaria, dovuti a una patologica produzione di rifiuti (v. *sub* 5), che si registra un po’ dovunque, ma in misura eccedente ogni limite anche nella città di Roma: lo sa bene il frequentatore occasionale; la subisce chi vi risiede: *Foglietta denuncia sui social il degrado di Roma*, *ivi*, p. 19, ed E. DELLAPASQUA, *Gassmann dopo Foglietta: gli spot su Roma ripulita? Un’offesa*, *ivi*, 23 agosto 2023, p. 19, a rettifica di una dichiarazione burocratica del Comune, secondo il quale *no problem!* Attore è l’uomo, da educare al rispetto (doveroso) della “casa comune”, cui si accennerà anche nel prosieguo.

⁴⁷ Le vicende del Pnrr la dicono lunga: si scontano tutti i limiti di una Repubblica perennemente in affanno, prodigiosa nel delineare scenari futuri, mediocre in sede di consuntivo. Chiarito, a suo tempo, millimetricamente: v., infatti, M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 363 ss.

Per evitare equivoci ed essere fedele al cenno dato poc'anzi, a proposito dell'approccio al tema in discussione, ricordo che - replicando una prassi in uso da tempo memorabile, che si ispira al motto "nozze con i fichi secchi" - il legislatore è vittima di un'ossessione: ripete continuamente, che sì, si debbono fare grandi cose, ma - si raccomanda - "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"⁴⁸. Che è la via sicura per spendere alla grande, dilapidare e poi fallire, dal momento che - chiunque, non solo l'imprenditore - senza investimenti, appunto, fallisce. Del resto, è fallimentare lo *status quo* se si pensa soltanto agli effetti dell'insipienza, quale causa del dissesto idrogeologico, i cui danni si riparano, con altissimi costi, *ex post*. Eppure, di mezzo c'è il bene della vita. L'ambiente - mi limito a questa semplice parola - è il suo *habitat*.

Per giustificare - a prescindere dalla loro bontà, che ci può essere oppure no⁴⁹ - le conclusioni cui sono pervenuto⁵⁰, credo sia opportuno dar conto, con un cenno, dei tratti peculiari della materia, *secundum legem*⁵¹.

a) Le fonti, innanzi tutto, sono molteplici e di vario rango.

A livello costituzionale, oltre all'art. 9, 3° co., nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 1/2022, di ambiente si parla, pure, nell'art. 41, 2° e 3° co., aggiornato con il medesimo atto. Tuttavia, strettamente correlati con questi disposti sono anche l'art. 32⁵² e l'art. 117, 2° co., là dove, alla lett. s), attribuisce allo Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre il 3° co. stabilisce che è oggetto di potestà legislativa concorrente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali (...)".

Per parte sua, l'Unione europea ha approvato e via via aggiornato una serie rilevantissima di direttive, che hanno interessato i molteplici settori, che concorrono a formare ciò che attiene all'ambiente. Alle medesime lo Stato ha dato attuazione con proprie fonti primarie, ove discordi sanzionabili e sanzionate dal Giudice comunitario. Ad ogni buon conto, si può convenire sul fatto che "Le nozioni di vertice della disciplina sono in massima parte attribuibili alla normazione europea, onde costituiscono delle 'invarianti', nel senso che allo Stato membro non è consentito di scostarsi dalle definizioni espresse dalle direttive e dalla ricostruzione degli istituti contenute nelle sentenze della Corte di giustizia"⁵³. Il che non accade per materie sottratte ad una competenza diretta dell'Unione europea: lo sono, ad esempio, l'istruzione, la tutela della salute, il coordinamento della finanza pubblica.

Lo spazio più ampio - da collocarsi sul versante dell'attuazione delle fonti predette - è riservato allo Stato, il quale fa ricorso sia alla legge, sia agli atti aventi forza di legge, in taluni periodi connotati da grande intensità. Si pensi - vale la pena di non trascurare questo aspetto davvero significativo - alle "novelle introdotte dalle leggi nn. 120/2020, 55/2021, 168/2021, 233/2021, 25/2022, 34/2022 e 91/2022, tutte finalizzate alla semplificazione dei procedimenti

48 V. art. 2, 3° co.; art. 8, 1° co.; art. 13, 3° co., del TUA.

49 Chiarisco, fin d'ora, che di quel che scrivo sono convinto; ma non pretendo che altri lo debba essere. Per carità! Ed, anzi, a motivo del breve tempo a disposizione, ho scelto - come ho accennato alla nota 11 - di rifarmi agli studi condotti, che ho svolto, sempre, attenendomi, innanzi tutto, ai fatti. Già questo è un metodo di lavoro, che non consente di invocare e discutere argomenti altrui, elaborati alla luce del primato assoluto del dettato normativo: vale a dire, delle parole.

50 Nel mese di agosto dell'anno 2023.

51 Lo ribadisco, dal momento che, non infrequentemente, la linea di demarcazione tra ciò che è *in rerum natura* e ciò che è *in mente Dei* non solo non è netta, ma è confusa; se non, volutamente o colpevolmente, equivoca. Oltretutto, nuove o altre idee e concezioni sono tutt'altro che certe; senza dubbio, sistematicamente o quasi, smentite dagli accadimenti.

52 Riguarda la salute. La giurisprudenza non ha mancato di derivare da questa tutela il diritto soggettivo ad un ambiente salubre: v. *infra*.

53 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 171.

autorizzatori ambientali”, le quali - contraddittoriamente - hanno fatto sì che “il proclamato snellimento è stato realizzato soltanto con il ricorso all’accelerazione dei procedimenti, al contempo incrementandone la complessità, con il prevedibile effetto contrario all’obiettivo dichiarato dalle leggi”⁵⁴. È un equivoco, dal quale è indispensabile uscire proprio quando si pensa ai Lep⁵⁵.

Seguono, quindi, le leggi regionali, destinate ad operare nell’ambito dei limiti predeterminati dalla legge statale.

b) Le fonti predette stanno nelle mani della giurisprudenza: comunitaria, costituzionale, del giudice ordinario e del giudice amministrativo.

In disparte i distinguo, che non possono mai mancare, mi limito a richiamare qualche frammento della sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale⁵⁶, che mi sembra dia conto delle peculiarità della materia ambiente. Infatti, essa afferma che è necessario “un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”. D’altra parte, “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”⁵⁷.

Dunque, l’ambiente - materia trasversale - è particolarmente votata al bilanciamento, che pare escludere, in linea di massima, la possibilità-razionalità di stabilire assetti, parametri, indici, tali da irrigidire l’azione dei pubblici poteri e dei privati, essendo entrambi chiamati ad applicare norme giuridiche e norme tecniche assai particolareggiate *cum grano salis*, attenti a come si pone il caso concreto⁵⁸.

c) Del resto, per quanto dottrina e giurisprudenza si siano sforzate di farlo, l’ambiente è materia dai confini non precisamente definibili; attraversata da forti pulsioni; condizionata, nei contenuti, dall’evolversi degli eventi, dalla loro imprevedibilità, da vere e proprie, inevitabilmente soggettive, visioni del mondo. In linea di massima, in ogni caso, quantomeno il diritto ambientale lo si può definire come l’insieme di norme che pongono limiti (negativi o positivi) alle attività dell’uomo (qui considerato come singolo o associato; privato o

54 P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 7. L’autore aggiunge che, “Ancora una volta, il legislatore si è accanito sul complesso normativo ambientale, riformulando disposizioni già disciplinate, dimostrando l’assenza di un vero disegno riformatore come pure l’incapacità di dare attuazione coerente agli impegni assunti di realizzare la *smart regulation* più volte proclamata ma sempre disattesa”.

55 Spesso si è richiamato - nel corso dei vari incontri - il Pnrr. Paolo Dell’Anno, a questo proposito, chiosa così: “Appare plausibile ritenere che il legislatore non sia consapevole dei nodi gordiani che dovrebbero essere recisi per ottenere il risultato assunto come obiettivo del Pnrr, vale a dire il significativo incremento della messa in esercizio di impianti energetici a fonti rinnovabili e della quadruplicazione della potenza elettrica prodotta”. Inoltre - si tratta di un’osservazione, che si collega alla recente sentenza del Tar Campania-Salerno, di cui si è detto *sub* 3, a) -, “Alla rigidità dei vincoli ambientali, paesaggistici e culturali preesistenti, infatti, ne sono stati aggiunti altri, esaltando ancora di più la discrezionalità amministrativa e tecnica affidata alle amministrazioni pubbliche”: in *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 7.

56 Relativa all’Ilva di Taranto.

57 Le pronunce del Giudice delle leggi sono numerosissime: v., ad es., sent. n. 85/2013 e sent. n. 58/2018, contrarie all’idea di un diritto “tiranno”.

58 La qualità dell’ambiente è data - mi si perdoni la banalità - da una serie illimitata di casi concreti, di grande o modesta rilevanza, valutati e decisi o con sapienza o con insipienza. Il resto attiene alla dimensione dei dialoghi sui massimi sistemi: tipo *Programma economico nazionale 1965-1970*, approvato con la legge n. 685/1967, cui si vorrebbe fare - quanto allo stile - continuamente ricorso, pure ora; atto definito e rimasto un “libro dei sogni”. V., in proposito, le inusuali, forti critiche di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 203 ss.

pubblico), in modo tale che non siano arrecati danni all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e agli animali (*ex art. 9, 3° co., Cost.*), né al paesaggio (*ex art. 9, 2° co., Cost.*), "nell'interesse delle future generazioni" (*ex art. 9, 3° co., Cost.*).

A ben vedere, qui è delineato, in senso attuale, il concetto di Costituzione: la quale è scritta, vivente o materiale; ma è, soprattutto ed essenzialmente, un patto che vincola reciprocamente le generazioni tra loro. Ed è per questo che sono persuaso del fatto che l'unico rimedio - vero *Lep*, destinato non a valere per tutti, ma ad essere attuato da tutti⁵⁹ - risiede nel buon governo e nella buona amministrazione⁶⁰.

d) Impegnati - lo stabilisce la Costituzione - nell'onerosa prova sono lo Stato e le Regioni⁶¹. Nell'ottica dell'art. 116, 3° co., Cost., è bene ricordare che la giurisprudenza costituzionale non ha mai dubitato del fatto che "la disciplina ambientale" appartiene alla "competenza esclusiva dello Stato", in forza di ciò che prevede l'art. 117, 2° co., lett. s), Cost. Essa, pertanto, "costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza". Sicché, esse "non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato"⁶². Tutto ciò, per una ragione, che si è resa esplicita proprio con riferimento ai *Lep*: "Infatti, il divieto di intervenire con efficacia innovativa sulla disciplina nazionale non è soltanto connesso inscindibilmente con l'assetto costituzionale delle competenze, ma deriva dalla necessità che principi fondamentali e criteri uniformi non siano derogati dalle Regioni, in violazione della disposizione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. m), che riserva alla potestà legislativa statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"⁶³.

Tuttavia, è il caso di osservare che, in questo contesto, il richiamo alla categoria dei livelli essenziali vien fatto presupponendo che questi coincidano con misure precise, quali sono gli standard uniformi di tutela, non identificabili e definibili in ogni circostanza, i quali, peraltro, fanno sì che la normativa regionale debba "garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale"⁶⁴. Alle Regioni è concessa la facoltà di assicurare "norme di tutela più elevate"⁶⁵.

Comunque sia, ciò che conta è che le Regioni sono vincolate al rispetto delle determinazioni statali, le quali mirano ad assicurare, in via preventiva ed astratta, l'eguaglianza, sulla cui consistenza, in concreto, incidono una serie articolata di fattori⁶⁶: destinati o a generare eguaglianza; o a mantenere intatte, nel tempo, le diseguaglianze; oppure a incrementarle. È la realtà, che si discosta dalla narrazione, la quale si limita a considerare soltanto la Costituzione e le altre fonti del diritto, per quel che promettono.

e) Sintomo inequivocabile di un incerto procedere e di innegabili esigenze di mutare usi e costumi - nella versione meno elegante, di cambiare abitudini - è la cosiddetta economia circolare, che coinvolge anche i beni protetti dall'art. 9 Cost. Ricordo a me stesso - nell'intento di rendere espliciti argomenti, che è opportuno non trascurare - che essa "rappresenta una sintesi verbale di molteplici concetti: essa coinvolge, infatti, non solo profili di politica ambientale ma anche di politica economica, industriale, ed anche sociale, che sottendono una

59 È un'utopia, ma senza utopie - è noto - non c'è futuro.

60 Come ho ribadito più volte.

61 Quanto alle disposizioni costituzionali, cui riferirsi, v. *sub a*).

62 Corte cost., sent. n. 214/2008, a riprova di un orientamento consolidatissimo.

63 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 5, con puntuali e diffusi richiami della giurisprudenza costituzionale.

64 Corte cost., sent. n. 63/2020.

65 Corte cost., sent. n. 88/2020.

66 V. *sub 2, c*).

nuova visione non solo della tutela dell'ambiente ma soprattutto dello sviluppo sostenibile del pianeta⁶⁷. Ecco, il parametro-obiettivo rappresentato dallo sviluppo sostenibile a me pare sia decisivo, proprio ove si considerino non i Lep in generale; né Lep relativi ad altre materie, già definiti⁶⁸ o da definire, ma i Lep ambientali, sulla base delle riflessioni delineate dal Sottogruppo n. 8⁶⁹.

Questa conclusione-premessa⁷⁰ la si comprende meglio se si considera che "L'economia circolare sostituisce il tradizionale modello di economia lineare caratterizzata dalla filiera 'approvvigionamento, produzione, consumo, scarto', mediante un utilizzo delle risorse più efficiente (materie prime, energia, spazio/territorio, consumo equilibrato e consapevole) in direzione della rinnovabilità"⁷¹. Dunque, avanti con le fonti rinnovabili, meno con il paesaggio. Rilievo, questo, che giustifica la conclusione, per cui "L'economia circolare rende indefettibile ed urgente un riordino complessivo della legislazione ambientale nazionale, che riduca la complessità e la contraddittorietà tra di loro delle normative di settore, riformi l'assurda tesi del 'tutto è rifiuto' che incita alla massimizzazione del principio dell'economia lineare 'prendere produrre gettare'"⁷².

Se ci si ricorda, per un istante, di quale è il debito pubblico del nostro Paese - lo si denominava, non a caso, debito sovrano -, credo non sia avventato o superficiale concludere che il desco non sarà colmo di aragoste, ma di sarde.

f) Se qualcuno nutre qualche dubbio, in proposito, è sufficiente elencare quali sono i principali settori del diritto ambientale: senza alcun intento di completezza, ma non è questo che conta.

- *Scarichi e tutela delle acque*: TUA (in particolare, artt. 73-140 e 141-169), cui ha fatto seguito una serie sterminata di interventi modificativi, integrativi e soppressivi, generati dalle ragioni più varie⁷³. Per dare un'idea sommaria della complessità dei fenomeni considerati, ci si occupa delle acque reflue (domestiche, urbane, industriali, assimilabili alle acque reflue domestiche), dei corpi recettori, dei valori-limite di emissione, degli scarichi in acque superficiali, degli scarichi sul suolo, degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, degli scarichi in reti fognarie, degli scarichi in acque superficiali e via dicendo. Inutile ricordare che, a monte, esiste una molteplicità di direttive comunitarie e che su innumerevoli

67 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 9. Fin d'ora, è bene tener conto di un opportuno richiamo offerto da D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., p. 408. Vi si legge che "Uno sviluppo sostenibile deve quindi prendere in considerazione quattro aspetti fondamentali: 1. l'impatto dell'essere umano sull'ambiente (non deve superare la capacità di carico della natura, ovvero di sostenere le necessità di un certo numero di individui, smaltendo al contempo i rifiuti da essi prodotti); 2. l'utilizzo delle risorse rinnovabili rispettando la loro velocità di rigenerazione; 3. la produzione e immissione di sostanze inquinanti entro i limiti della capacità di assorbimento dell'ambiente naturale; 4. il prelievo di risorse non rinnovabili deve essere bilanciato dalla produzione di una pari quantità di risorse rinnovabili, in grado di sostituirle. - C'è quindi uno stretto legame tra la dimensione economica, sociale e istituzionale e la tutela delle risorse naturali, al fine di soddisfare i bisogni delle generazioni odierne senza compromettere le risorse necessarie a quelle future".

68 Alludo ai Lea.

69 V. *sub* 4.

70 Mi sono chiesto più volte se l'autore dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., quando ha formulato l'enunciato, fosse consapevole di ciò che intendeva con esso, e di quali ne sarebbero potute essere le declinazioni. Rapportato ai casi della vita - a mio parere -, rimane nulla di più che un auspicio. Lo prova la storia della Repubblica. V. la nota 89.

71 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 10.

72 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 11.

73 V., ad es., le leggi n. 130/2018, n. 55/2019, n. 141/2019, n. 27/2020, n. 40/2020, n. 77/2020, n. 159/2020, n. 233/2021 e n. 51/2022.

questioni, anche di minuto ma non insignificante dettaglio, si sono pronunciate le autorità giudiziarie: in primo luogo, il giudice penale⁷⁴. Valgono, al riguardo, analitiche procedure.

- *Inquinamento del suolo e sua bonifica*: TUA (se ne occupa la Parte IV), successivamente modificato e più volte integrato. Anche a questo proposito, sono degne di nota le rigorose procedure, di cui, tra l'altro, agli artt. 242 (procedura ordinaria), 242-bis (semplificata) e 242-ter (interventi e opere nei siti oggetto di bonifica). Da non dimenticare la netta distinzione che corre tra soggetto responsabile e proprietario non responsabile, gravida di conseguenze per l'amministrazione pubblica, destinata a farsi carico - è il contribuente che paga - della bonifica dei siti inquinati, secondo quanto prevede l'art. 250 del TUA. È inutile parlarne perché chiunque è informato ed apprende, ogni giorno, di sequestri di discariche abusive, che hanno prodotto - non è che un esempio - le "terre dei fuochi": assenti, ovviamente, i controlli preventivi.

- *Rifiuti*: TUA (Parte IV), il quale - come taluno ha giustamente notato - "si limita ad un mero rinvio alle norme speciali dettate per i rifiuti a riciclo necessario (di usati, batterie esauste, rifiuti da imballaggio), i policlorobifenili (p.c.b.), i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (r.a.e.e.), i rifiuti portuali, gli autoveicoli dismessi e da rottamare, i rifiuti sanitari, i rifiuti contenenti amianto, senza effettuare alcun coordinamento, neanche di natura formale"⁷⁵.

Di rilievo - ai nostri fini -, la sottolineatura che segue: "il d.lgs. 152/2006 conferma l'inerenza di pubblico interesse nelle attività di gestione dei rifiuti (art. 177, comma 2), richiama - accanto ai principi europei di precauzione, prevenzione, chi inquina paga - anche quelli di sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti, precisando che la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza (art. 178, comma 1)"⁷⁶: che è, esattamente, quel che conta, per qualunque materia, quando si tratta di esercitare funzioni e di gestire risorse.

- Quel che precede è più che sufficiente per documentare la complessità dei fenomeni disciplinati, destinati ad influire sulla qualità della vita delle persone, presenti e future. Tuttavia, per pura memoria, sono andati via via assumendo un rilievo ed un peso economico-istituzionale ulteriori forme di inquinamento: atmosferico, acustico, elettromagnetico e luminoso; mentre preoccupano i gas refrigeranti ozono-lesivi e ad effetto serra; le attività a rischio di incidente rilevante; le sostanze e miscele pericolose, disciplinate da leggi speciali⁷⁷.

74 V., ad es., Cass. pen., sez. III, sent. n. 11518/2019; sent. n. 23182/2020; sent. n. 1719/2021 e sent. n. 18385/2021.

75 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 168.

76 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 169.

77 Per avere un'idea, sintetica ma chiara, dei fenomeni evocati e della loro rilevanza, in una prospettiva di regola trascurata, v. D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., pp. 35 ss. Sono elencati otto tipi di inquinamento ambientale. I primi sette sono i seguenti: termico, acustico, atmosferico, elettromagnetico, idrico, marino e del suolo. L'ottavo è quello mentale, considerato "l'agente tossico principale". Perché, "L'agente inquinante più tossico non è il cadmio, il cromo esavalente, il piombo, non sono i pesticidi, o le emissioni di anidride carbonica, ma la mente umana. Sono le sue idee, le sue meccaniche e dinamiche ad alterare pesantemente la biosfera. Quando la mente non è ecologica, i disastri che ne derivano mettono a repentaglio l'intera sopravvivenza non solo della specie umana ma dell'intero ecosistema. Guardando le distese di plastica che invadono i mari, come l'immensa isola del Pacifico, stiamo semplicemente osservando una manifestazione del disordine e della mancanza di armonia presente nella mente umana. L'agente inquinante reale non è dunque la plastica ma la mente non ecologica dell'uomo, che l'ha concepita, la produce seguendo leggi di mero profitto, la utilizza smodatamente e soprattutto l'abbandona inconsapevole o incurante delle conseguenze. Per trovare soluzioni reali e durature capaci di affrontare seriamente le alterazioni ambientali e la crisi climatica bisogna quindi bonificare *in primis* la mente umana. Questa trasformazione ecologica può essere supportata da una nuova educazione alla

g) La normativa ambientale è andata conformando *istituti*, la cui ragion d'essere è quella di consentire, al privato e alle pubbliche amministrazioni, attività potenzialmente lesive dell'ambiente e dell'ecosistema, una volta che siano effettuate specifiche ed appropriate valutazioni preventive. Di esse si occupa, principalmente se non esclusivamente, il TUA, con una disciplina, che si caratterizza per aver dato il più ampio risalto al principio di specificazione: anche se molto spazio è lasciato, forse più del dovuto, alla discrezionalità amministrativa, essendo le varie decisioni, oggettivamente connotate da una discrezionalità tecnica, se non, addirittura, da un agire doveroso⁷⁸.

Per dirla, in poche parole, ci si sta riferendo, tra l'altro, alla valutazione ambientale strategica (VAS), alla valutazione d'impatto ambientale (VIA), all'autorizzazione integrata ambientale (AIA), i cui tratti salienti sono definiti dall'art. 5 del TUA; nonché all'autorizzazione unica ambientale (AUA), destinata a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri per le piccole e medie imprese⁷⁹.

Si tratta di istituti, in larga misura di matrice comunitaria, analogamente strutturati, contraddistinti da un'estrema analiticità. Ad esempio, quanto alla VAS, ecco le rubriche degli articoli del TUA: modalità di svolgimento (art. 11), verifica di assoggettabilità (art. 12), redazione del rapporto ambientale (art. 13), consultazione (art. 14), valutazione del rapporto ambientale e degli esiti e risultati della consultazione (art. 15), decisione (art. 16), informazione sulla decisione (art. 17), monitoraggio (art. 18). A conferma di quel che ho affermato un istante fa, per la VIA si stabiliscono: modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 19), consultazione preventiva (art. 20), definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale (art. 21), studio di impatto ambientale (art. 22), presentazione dell'istanza, avvio del procedimento di VIA e pubblicazione degli atti (art. 23), consultazione del pubblico, acquisizione dei pareri e consultazioni transfrontaliere (art. 24), inchiesta pubblica (art. 24-bis), valutazione degli impatti ambientali e provvedimento di VIA (art. 25), integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori (art. 26), fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 26-bis), provvedimento unico in materia ambientale (art. 27)⁸⁰, provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-bis)⁸¹, monitoraggio (art. 28), sistema sanzionatorio (art. 29). Un'articolazione equivalente è per l'AIA⁸².

I termini assegnati alla parte proponente e all'autorità competente sono perentori; mai - per quanto ho potuto constatare - ordinatori; tutt'al più, sollecitatori. Non vedo, anche per questo, spazio per Lep: si converrà che sono, eventualmente, Lep procedimentali⁸³.

consapevolezza, capace di unire scienza d'avanguardia e valori e saggezza delle antiche tradizioni sapienziali" (ivi, p. 37, ove si spiega in che consiste il *littering*: "il gettare i rifiuti a terra o in acqua ha conseguenze tragiche sull'ambiente. Tra queste: l'intossicazione delle fonti idriche; l'inquinamento da spazzatura che, oltre a rovinare la bellezza di un luogo, porta germi e malattie e può causare incendi; la morte di milioni di animali; l'inquinamento di suolo, aria e acqua. Il 60% dell'inquinamento di fiumi e mari, con le sue conseguenze sulla vita marina, è attribuito ai rifiuti e al *littering*"). V., inoltre, R. GIUGNI, *Penultimo giorno per l'economia*, in *la Repubblica*, 18 agosto 2023, p. 27, in margine a una bozza governativa, riguardante un piano del mare.

78 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., *passim*.

79 L'AUA è disciplinata da una nutrita serie di leggi, atti aventi forza di legge ed anche dpcm. V., ancora, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 104 ss.

80 Che invito a leggere: per quel che stabilisce, per come è redatto e per le modifiche subite nel tempo.

81 Vale il rilievo della nota 77.

82 V. le note 77 e 78: l'art. 29-*quater* (procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale) non è da leggere: basta guardarlo.

83 Se ne è fatto cenno nel documento del Sottogruppo n. 8 del 18 giugno 2023. V. il testo, cui è riferita la nota 42, e la nota stessa.

6. Dal dettaglio ai principi: ipotesi di Lep ambientali

A ben vedere - come ho già avuto occasione di accennare⁸⁴ -, di Lep ambientali si è parlato e scritto in generale, e si è preferito dare spazio ad aspirazioni: vale a dire, sottolineare esigenze universalmente condivisibili, a cominciare da quella, resa esplicita anche dalla Corte costituzionale, relativa al "diritto all'ambiente salubre"⁸⁵. Quanto ai doveri, nemmeno una parola, secondo tradizione⁸⁶.

Ora, come si è visto⁸⁷, il legislatore ambientale ha indicato, tra i principi, quelli di matrice europea, di precauzione, di prevenzione e di "chi inquina paga". Ad essi ne ha aggiunti di ulteriori, quali i principi di sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione, in coerenza con quanto previsto dal testo originario della legge n. 241/1990 e dalle successive integrazioni avvenute nel corso del tempo. Tutti questi, nel loro insieme, sono - utilizzo la rubrica dell'art. 1 - *principi generali dell'azione amministrativa*. Generici? Affatto, al pari del principio di buona fede, previsto dal codice civile, che un'autorevole dottrina ha considerato il "polmone" del diritto civile⁸⁸. Se non fosse mediamente rispettato, che ne sarebbe delle relazioni intersoggettive e delle imprese, votate al fallimento? Ma questa sanzione non fa parte, se non formalmente, della logica impersonale ed irresponsabile del diritto pubblico, ove non si paga mai il prezzo di scelte insipienti e, quando qualcuno paga, è una mosca bianca, da sanzionare ferocemente, allo scopo - è la famigerata deterrenza, moltiplicatore di discriminazioni - di dare un esempio. Sia o meno scritto nei libri, questo è il portato dell'esperienza.

Ebbene, a mio parere, presupposto indefettibile per attuare ciò che dispone l'art. 117, 2° co., lett. m), Cost.⁸⁹, alla luce di quel che si è andati dicendo⁹⁰, è valorizzare la Parte I del TUA, che reca *Disposizioni comuni e principi generali*. L'attenzione cade, essenzialmente, su alcuni principi, che hanno specifica attinenza con l'ambiente⁹¹.

a) Il *principio dello sviluppo sostenibile*. Attualmente, si è andato estendendo dall'uomo (secondo una visione antropocentrica) a tutti gli esseri viventi (comprensivi della fauna e della flora), assumendo la visione prospettica del futuro e, quindi, dedicando una doverosa

84 V. *sub* 3.

85 V. *sub* 5, b) e *passim*.

86 Basta scorrere un qualunque manuale di diritto costituzionale per constatare la fondatezza di questo inciso. Di recente, c'è chi ha scritto di doveri: ma è una semplice contromoda, perché i doveri, presi sul serio, sono, appunto, una cosa seria, che ha a che fare, in primo luogo, con l'educazione ad essere *cives*, perlomeno dignitosi.

87 V. il testo, cui è riferita la nota 76, ove è ripresa una opportuna annotazione di Paolo Dell'Anno.

88 A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, Cedam, 2012, ad es., pp. 662 ss. Il codice si guarda bene dal definirla (mentre i contemporanei preferiscono definire tutto: v. art. 5 del TUA, di vago sapore illuministico). Terrorizzati dall'incertezza, la producono a getto continuo: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., *passim*. Per un caso, curioso e grave, v. pp. 94-95.

89 Mi guardo bene dall'avventurarmi sul sentiero infido dell'analisi testual-lessicale del relativo enunciato, composto di queste parole ed espressioni: sono - come si sa - *determinazione* (fin qui, forse, nessun problema), *livelli essenziali* (minimi, si dice, ma rispetto a che cosa e in quali condizioni? Tutto è rimesso al decisore politico, che deve fare i conti con la propria ricchezza o miseria), *concernenti* (riguardanti? relativi a? può anche andare), *diritti civili e sociali* (a tavolino ci si può anche accordare sul loro significato. Ma, in concreto, nei casi della vita, distinguerli non è sempre agevole, anche perché intrecciati; e la loro estensione dipende dalle vedute insindacabili di ciascuno, che ha il diritto di essere affezionato alle proprie idee), *garantiti su tutto il territorio nazionale* (normalmente, si pensa che garantirli equivalga a determinarli, come è nel caso dei Lea, appunto: basta elencarli. Ma l'effettività dipende da ben altro - v. *sub* 1 e, quindi, meno sinteticamente, *sub* 2, c -, vale a dire da un insieme di fattori extragiuridici, che hanno un rilievo giuridico strategico). V. le considerazioni delineate *sub* 9.

90 In particolare, *sub* 5.

91 Altri, quali i principi: relativi alla produzione del diritto ambientale (art. 3-*bis*), di sussidiarietà e leale collaborazione (art. 3-*quinquies*), il diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo (art. 3-*sexies*) e di interpello in materia ambientale (art. 3-*septies*), non sono tipici della materia.

attenzione alle “future generazioni” (ex art. 9, 3° co., Cost.). In esso, si può dire che tutto si riassume, perché è il vero polmone dell’ambiente: suo tramite, il dettato normativo, da proposizione inerte, diviene regolatore della vita e criterio di definizione dei rapporti tra generazioni. È il presente, proiettato nel futuro. Di esso, ne ebbe a parlare, per primo, il Rapporto Brundtland del 1987. Quindi, tra gli altri, se ne sono occupati la Conferenza di Rio del 1992 e l’Assemblea generale delle Nazioni unite nel 2015 (Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile). Il suo inserimento nel TUA risale al 2008⁹².

Si tratta dell’art. 3-*quater*, il quale va letto con grande attenzione, perché pone - contrariamente a quel che si afferma da taluno in tema di prescrittività⁹³ - precisi criteri di azione. Infatti: 1. *Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.* - 2. *Anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.* - 3. *Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell’ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro.* - 4. *La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l’evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.*

Questa visione strategica dello sviluppo sostenibile è ripresa dal d.lgs. n. 190/2010⁹⁴, il cui art. 12, 5° co., nell’attribuire al ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica (già della Transizione ecologica) l’onere di elaborare uno o più programmi di misure allo scopo di realizzare o mantenere un buon stato ambientale, prevede che, in sede istruttoria, destinata all’elaborazione dei programmi previsti, sia tenuto “in debita considerazione il principio dello sviluppo sostenibile” e siano considerati, in specie, gli “impatti socio-economici delle misure”. Tacendo d’altro, è il caso di ricordare anche un significativo cambio di denominazione di un comitato interministeriale - disposto dalla legge n. 141/2019 -, il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2021, è chiamato Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile⁹⁵. Né si dimentichino i richiami espressi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁹⁶ e nel Trattato dell’Unione europea⁹⁷.

92 Lo si deve all’art. 1, 2° co., del d.lgs. n. 4/2008.

93 P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 169, scrive: “Siffatti principi non possono rivestire efficacia diretta, costituendo piuttosto un criterio ordinatore dell’azione degli Stati membri e dunque delle pubbliche amministrazioni”. Dunque, una volta che lo Stato ha legiferato, come è nel caso in questione, le pubbliche amministrazioni si debbono adeguare, attraverso un uso qualitativamente elevato dei propri poteri, da allineare secondo i parametri valoriali indicati dall’art. 3-*quater* del TUA.

94 Recante “Attuazione della Direttiva n. 2008/56/CE che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino”.

95 Non più, quindi, Cipe, ma Cipess.

96 L’art. 37 stabilisce che “Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

97 Artt. 3, 3° e 5° co.; 21, lett. d) e f). A conferma del fatto che questo principio è, quanto ad ampiezza, privo di confini, v., ad es., di recente, M. ONADO, *Effetti perversi della globalizzazione*, in *Il Sole 24 Ore - Domenica*, 6

b) Il principio del “chi inquina paga”. È formalizzato dall’art. 3-ter del TUA⁹⁸, il quale si esprime così: 1. *La tutela dell’ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio ‘chi inquina paga’ che, ai sensi dell’articolo 174, comma 2, del Trattato dell’Unione europea, regolano la politica della Comunità in materia ambientale*⁹⁹. Il TUA lo riprende in numerose disposizioni, relative all’inquinamento idrico¹⁰⁰ e ai rifiuti¹⁰¹, al pari di altre numerose leggi¹⁰²: a conferma del fatto che si tratta di un principio a dir poco vitale.

La giurisprudenza - comunitaria, costituzionale, civile, penale e amministrativa - è stata chiamata, ripetutamente, ad occuparsi di una serie innumerevole di casi, data la rilevanza oggettiva, riferibile al singolo e alla comunità, dell’inquinamento e dei danni, che la sua incontrollata diffusione arreca. Qui, tuttavia, è opportuno limitarsi ad accennare a una fattispecie rivelatrice, che attiene al danno e alla sua risarcibilità teorica (integrale) e concreta (parziale, se non nulla).

Di per sé, il principio in questione, considerato dal punto di vista della responsabilità penale ed anche civile, rende operante la medesima responsabilità, ad esempio, per una corretta gestione dei rifiuti, ponendola a carico di quanti sono coinvolti nella produzione, detenzione, trasporto e smaltimento. Tutto ciò, in applicazione dei principi, di carattere generale, di responsabilizzazione e di cooperazione, ai sensi degli artt. 178 e 188 del TUA e, specificamente, dell’art. 174¹⁰³: principi, che si estendono ad ogni ambito, interessato da fattispecie di danno ambientale. Tuttavia, non si può trarre da questa massima la conseguenza che il danno prodotto sarà senz’altro ristorato. Infatti - per ragioni elementari di giustizia, le quali, all’occorrenza, riducono assai l’operatività pure di regole draconiane -, si debbono fare i conti, ancora una volta, con la realtà, la quale deve necessariamente distinguere tra l’autore dell’inquinamento e il responsabile dell’inquinamento: ove quest’ultimo non sia in grado di pagare, la misura del danno sarà, per il proprietario, ridotta, a seconda delle situazioni concrete e delle circostanze, di cui qui non è il caso di parlare¹⁰⁴.

Ma una simile conclusione ha uno sbocco necessitato sì, ma grave: a pagare sarà “l’intera collettività”¹⁰⁵; vale a dire, tutti, meno che i veri responsabili, i quali assumono la veste di nessuno. E questo tutti-nessuno - sintomo di una strutturale, endemica violazione delle più

agosto 2003, p. II; F. CIAMPI, *Il fattore ambientale e sociale è strategico per le imprese*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2023, p. 12; S. GATTI, M. VINZIA, *La direttiva Ue impone scelte ecologiche e controlli ex post*, *ibidem*; S. CIAFANI, *Lotta alla crisi climatica. L’Italia con il freno a mano, ma bisogna accelerare*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2023, p. 31; E. GIOVANNINI, *Asvis e scuole, la sostenibilità è sui banchi*, *ibidem*.

98 La cui rubrica è “Principio dell’azione ambientale”.

99 Articolo aggiunto dall’art. 1, 2° co., del d.lgs. n. 4/2008.

100 Artt. 119 (“principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici”), 154 (“tariffa del servizio idrico integrato”), 155 (“tariffa del servizio di fognatura e depurazione”).

101 Artt. 178 (“principi”), 219 (“criteri informativi dell’attività di gestione dei rifiuti di imballaggio”), 239 (“principi e campo di applicazione” in tema di bonifica dei siti contaminati), 242 (“onere di attivazione a carico del responsabile della contaminazione”), 244 (“adozione dell’ordinanza di bonifica sempre nei confronti del responsabile”), nonché artt. 253-257.

102 V., ad es., legge n. 102/2013, legge n. 147/2013, legge n. 117/2019, d.lgs. n. 116/2020 e legge n. 233/2021 (concernente misure correlate all’adempimento di prescrizioni del Pnrr).

103 Cass. pen., sez. III, sent. n. 5912/2019. V., altresì, Cass. civ., sez. un., sent. n. 25039/2021.

104 V., ancora, P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., pp. 307 ss., nonché Corte di Giustizia Ue, sez. III, sent. 4 marzo 2015, n. 534/13.

105 P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 319.

elementari ragioni di giustizia¹⁰⁶ - consente di riprendere, nell'ottica, ancora una volta, del realismo, la massima "diritto all'ambiente salubre"¹⁰⁷, la quale non può essere disancorata dall'idea di dovere, espressione non già di un deprecabile moralismo, ma di ciò che stabilisce l'art. 2 Cost., a proposito della solidarietà. E di quel che presuppone l'art. 53, 1° co., Cost.¹⁰⁸, secondo il quale "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Ove lo si legga e lo si interpreti con semplice buon senso, è evidente che non paga il tributo dovuto, *a contrario*, chi dissipa i relativi proventi: nel caso, chi inquina, nei modi più diversi¹⁰⁹. Sicché, ciascuno dovrebbe aver chiaro in mente il fatto che l'espressione anzidetta - così coinvolgente e consolatoria - va corretta e riformulata in altri termini, che danno un senso più preciso - forse, meno evanescente - al principio del "chi inquina paga". Ci si dovrebbe esprimere così: ciascuno ha il dovere di non inquinare, in modo da far sì che ogni persona possa usufruire di un ambiente salubre. Chi non adempie al dovere, non ha alcun diritto. Da questo punto di vista, l'enunciato è un vero e proprio, concretissimo Lep, che non comporta spese, ma, invece, risparmi, da destinare all'ambiente. Per quanto mi riguarda, al Creato¹¹⁰.

c) Il *principio di precauzione*. Come si è visto, questo principio è posto dall'art. 3-ter del TUA. Il d.lgs. n. 152/2006 ne parla ripetutamente¹¹¹. La sua applicazione comporta che ogni volta che non siano conosciuti, con certezza, i rischi connessi ad un'attività potenzialmente pericolosa, i pubblici poteri debbono porsi il problema di una prevenzione anticipata, in attesa che le conoscenze scientifiche si consolidino, anche quando sono ignoti, in tutto o in parte, gli eventuali danni oppure gli stessi siano soltanto potenziali¹¹².

È il caso di aggiungere soltanto - con parole altrui - che "L'interpretazione del principio di precauzione richiama espressamente l'orientamento manifestato dalla Commissione europea, che in diverse occasioni ha avuto modo di chiarire che la valutazione scientifica del rischio è un presupposto indefettibile dell'adozione di misure protettive proporzionate, e che la sua applicazione è funzione pubblica"¹¹³.

I tre principi, di cui qui si è detto qualcosa, consentono di delineare una riflessione conclusiva. Nel documento del Sottogruppo n. 8 si è rilevato che i Lep ambientali devono essere riportati "ad una dimensione sistemica e 'di cornice'"¹¹⁴. Naturalmente, allora, questa puntualizzazione è stata formulata sul presupposto che l'identificazione dovesse avvenire in forza di ciò che la legge dello Stato dispone, non già in base alle idee, di cui ciascuno può essere l'autore. Oltretutto, una simile prospettiva avrebbe una duplice controindicazione: da

106 Per dirla con le parole di Cass. civ., sez. un., sent. n. 500/1999, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/1999, p. 836.

107 V. l'esordio di questo paragrafo.

108 Di cui i costituzionalisti non vogliono mai parlare, se non altro perché - il mio è più che un dubbio - non hanno alcuna dimestichezza con il diritto tributario. Senonché, quando di mezzo ci sono non i rapporti contribuente-fisco, ma il reperimento e la gestione delle risorse pubbliche, senza delle quali la Parte I della Costituzione si riduce a un elenco di promesse prive di seguito, allora, prima di essere una questione di contabilità e di ragioneria pubblica, è un problema di diritto costituzionale. V. M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2015.

109 Tutti conoscono le condizioni, in cui versano le città a fine giornata e quale è il costo della loro pulizia quotidiana: per limitarsi al più banale degli esempi. V., ancora una volta, D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., p. 37, a proposito del *littering*, di cui ho parlato alla nota 77.

110 Confortato, in ciò, da un pensiero sfolgorante di Tonino Guerra: "Quando passo davanti a un mandorlo in fiore, mi tolgo il cappello".

111 Artt. 144, 4° co.-bis; 178; 179, 3° co.; 301.

112 Ad es., Cons. St., sez. V, sent. n. 1583/2016 e sez. III, sent. n. 6655/2019.

113 P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 329.

114 V., più estesamente, *sub* 4.

un lato, quella di assumere decisioni politiche, in assenza di una qualunque investitura; d'altro lato, di affidarsi al brocardo, non privo di inconvenienti, secondo cui *tot capita, tot sententiae*.

Sicché, sgombrato il campo di tutto ciò, e tenuto conto dell'inciso finale del precedente capoverso, stando al quale l'"applicazione" del principio di precauzione "è funzione pubblica", si può agevolmente concludere che tale è, pure, l'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e del "chi inquina paga". Tutti sono stabiliti da leggi dello Stato; sono destinati a permeare, se applicati, in generale, l'intero ordinamento sezionale dell'ambiente; in particolare, ogni istituto e, nel più minuto dettaglio, ogni misura deliberata e ponderata alla loro stregua. Inutile dire che, essendo espressione del buon governo e della buona amministrazione, inverano gli artt. 54, 1° co., e 97, 2° co., Cost., che, per ora, rappresentano, nell'inattuazione, il tallone d'Achille della Repubblica¹¹⁵.

7. Un cenno ai Lea e ai Lepta

Questa affermazione mi sembra trovi conferma, in primo luogo, nella struttura e nella articolazione dei Lea e dei Lepta. Rivelatore, in entrambi i casi, il primo articolo.

Infatti, quanto ai Lea, l'art. 1, 1° co., del dpcm 12 gennaio 2017¹¹⁶ esordisce rilevando che "Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche e in coerenza con i principi e i criteri indicati dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni, i seguenti livelli essenziali di assistenza: a) Prevenzione collettiva e sanità pubblica; b) Assistenza distrettuale; c) Assistenza ospedaliera". L'art. 1, 2° co., precisa che "I livelli essenziali di assistenza di cui al comma 1 si articolano nelle attività, servizi e prestazioni individuati dal presente decreto e dagli allegati che ne costituiscono parte integrante".

Quanto ai Lepta, l'art. 1, 1° co., stabilisce - con espressioni analoghe - che "Il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) assicura i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), attraverso le risorse finanziarie pubbliche, in coerenza con i principi ed i criteri indicati dalla legge 28 giugno 2016, n. 132, nel rispetto delle leggi regionali e delle Province autonome vigenti in materia, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, per quanto concerne il rapporto tra salute ed ambiente". A sua volta, l'art. 1, 2° co., afferma che "I LEPTA di cui al comma 1 individuano le aree di attività coerenti con le funzioni attribuite al SNPA, ai fini e secondo i principi contenuti nella legge 28 giugno 2016, n. 132".

Nell'una e nell'altra circostanza, si ha a che fare con un'organizzazione pubblica specifica: il SSN e il SNPA. L'uno e l'altro pongono in essere prestazioni tecniche: sanitarie e di natura tecnica, in campo ambientale (monitoraggio; supporto tecnico istruttorio; attività ispettive, di controllo, di verifica; partecipazione alle emergenze; *governance* dell'ambiente; ulteriori attività di supporto al Servizio sanitario).

Nel caso che ci occupa e dal punto di vista prescelto, che non è quello tecnico-specifico, sebbene di sistema, riguardante il vastissimo, coerente e al tempo stesso disarticolato, ordinamento settoriale dell'ambiente (che è - non si dimentichi - oggettivamente una materia trasversale), a me pare che la formulazione di un testo di Lea ambientali si debba tradurre nella indicazione-richiamo dei principi, fissati dal legislatore sia comunitario, sia interno, che debbono essere costantemente applicati da qualunque soggetto pubblico o privato. Ed è fuori discussione - per quanto mi riguarda, ne sono convinto, a prescindere dalla ricostruzione

¹¹⁵ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., spec. pp. 273 ss.

¹¹⁶ Dà attuazione all'art. 1, 7° co., del d.lgs. n. 502/1992.

teorica del concetto di Lep¹¹⁷ - che il rapporto che si viene ad instaurare tra privato e pubblico all'interno dei vari settori (acqua, suolo, rifiuti, atmosfera, acustica, elettromagnetismo e via dicendo) è caratterizzato dall'erogazione di prestazioni positive o negative, che consentono un fare oppure lo negano¹¹⁸. Tutto ciò deriva, implicitamente ma chiaramente, dall'obiettivo che il legislatore si è prefisso: innanzi tutto, di evitare-limitare i danni all'ambiente; quindi, di valorizzare ogni suo elemento, nell'interesse - come ho più volte sottolineato, nella veste di erede che si appresta a divenire *de cuius*¹¹⁹ - delle "future generazioni" (art. 9, 3° co., Cost.), attraverso il buon governo e la buona amministrazione (art. 97, 2° co., Cost.), fedeli alla Repubblica e alla sua Costituzione (art. 54, 1° co., Cost.). *Per fatti concludenti*.

Due conferme, tra le innumerevoli. Il *Rapporto Giannini* del 1979 è rimasto una voce inascoltata. Da rileggere, per rendersene conto, insieme al *Rapporto Piazza* del 1999 e alla *Storia dell'amministrazione italiana* del 2020 di Guido Melis. Nel corso di una conversazione con Guido Lucatello, Aldo M. Sandulli concluse che le differenze tra territori sono dovute, principalmente, alla qualità delle relative amministrazioni: statali, regionali e locali. È qui che vanno ricercate e ricostituite le basi di una eguaglianza effettiva nella *vita civile*¹²⁰.

117 Ma v. il documento del Sottogruppo n. 8, *sub* 4, nonché - soprattutto - la nota 86.

118 V., ad es., l'art. 6 del TUA, recante "Oggetto della disciplina". Se non, per questo davvero utile, l'art. 5, recante "Definizioni". Alla dizione "c) impatti ambientali", si chiarisce che i medesimi concernono (è la prova provata - mi sembra - di quel che sto sostenendo): "effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli *habitat* protetti (...); territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati".

119 M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari*, cit., p. 36.

120 V., *sub* 2, il testo, cui è riferita la nota 14. Come si sarà compreso, questo testo è stato elaborato in un momento del tutto particolare: il già pressante sommarsi di sempre nuove questioni è divenuto eccezionalmente veloce; talmente veloce, da aver reso rapidamente obsoleto quel che era parso poco prima convincente, come ho accennato fin dall'inizio. E mentre riflettevo, il testo dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., mi si mostrava sempre più ingenuo; vuoto; replicante i tempi, in cui si poteva promettere, senza preoccuparsi delle conseguenze (ma Piero Calamandrei suggeriva di evitare un simile *modus operandi*, che si sarebbe tradotto in "una forma di sabotaggio della nostra Costituzione": A.C., 4 marzo 1947). Ora, però, siamo costretti a riconoscere che proprio negli Stati Uniti (ove, il 4 luglio 1776, nel dichiarare l'indipendenza, si riteneva inalienabile, tra l'altro, "la ricerca della Felicità") le diseguaglianze tra chi è ricco, se non ricchissimo, e chi è povero, se non poverissimo, sono enormi. La realtà ha smentito quelle lunari promesse. E noi dobbiamo tenerne conto, come ci suggerisce quel che precede, elaborato alla luce di una quotidianità, che interroga le nostre coscienze (non mi convince quanto ha scritto M. AINIS, *Quando la felicità è un diritto costituzionale*, in *la Repubblica*, 29 agosto 2023, pp. 28-29). Coscienze, le quali debbono fare i conti non con definizioni (da considerare, se non fuorvianti), ma con questioni, che riguardano la decodificazione di fatti istituzionali.

a) Quanto al primo aspetto - sul quale insisto, perché la tendenza è quella di accontentarsi delle parole e della loro combinazione retorica -, l'esito può essere rappresentato da una storiella zen, che illumina (si noti che chi guarda ai soli disposti normativi e trascura la realtà è, relativamente ad essa, cieco). Ebbene, "Un giorno un re radunò un certo numero di persone cieche intorno a un elefante e chiese loro come fosse. Uno toccando una gamba disse: 'L'elefante è simile a un albero'. Un altro toccando una zanna disse: 'L'elefante è simile a un bastone'. Uno toccando la proboscide disse: 'L'elefante è simile a un serpente'. Il successivo toccando il ventre disse: 'L'elefante è simile a un muro'. Uno toccandogli la coda disse: 'L'elefante è simile a una corda'. E si misero tutti a discutere gli uni contro gli altri, ciascuno convinto della propria opinione. - Il re li osservava divertito e disse: 'Costoro si impuntano sulle loro errate percezioni, ma è indiscusso che l'elefante è simile solo all'elefante!':". D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., p. 38 (ma v. anche p. 44). Per traslato, con un po' di ironia, mi viene da dire che i Lep sono simili solo ai Lep!

b) Comunque sia - senza nulla togliere a chi desidera cimentarsi sull'argomento -, è indispensabile collegare, quanto al secondo aspetto, la promessa di livelli essenziali a tanti insuccessi e alle evidenze fattuali. Se ne aggiungono alcune ulteriori, rispetto a quelle già menzionate in alcune precedenti note, *ad abundantiam*. Ma non solo, perché, forse, *repetita iuvant*: innanzi tutto, per chi scrive.

Ebbene, cominciamo dalle *buone notizie*. Andrea Rinaldo (v. la nota 1) è stato insignito del Nobel per le ricerche sull'acqua ed ha ricevuto il premio dalle mani di Re Carlo XVI Gustavo di Svezia (*Rinaldo*: "Il clima

8. Primi contenuti di una bozza di Lep ambientali

I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, 2° co., lett. m, Cost.), certo, possono essere concepiti, lessicalmente, quale limite minimo, imperativo ed astratto, al di sotto del quale non è consentito scendere nella loro erogazione. Tuttavia, questo è, appunto, in teoria. In pratica, essi sono condizionati da una serie rilevante di fattori: tra gli altri, dalle condizioni in cui versano le articolazioni territoriali dello Stato e delle Regioni; dall’evasione fiscale e contributiva; dalla qualità del capitale umano; dall’organizzazione; dalle risorse, considerate nella loro quantità e sotto il profilo della capacità di gestione; dal fattore tempo.

*cambia, dobbiamo farlo anche noi”, in il mattino di Padova, 24 agosto 2023, p. 11). Marco Paolini e Telmo Pievani discutono dell’acqua, occupandosi della relazione crisi climatica-industria-capitalismo (L. CERBINI, *Alla sorgente delle nostre vite*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2023, p. 25). Lontani dagli eccessi e dall’inquinamento, per una vita positiva (G. SACCANI JOTTI, *Otto regole per una vita sana e lunga*, ivi, 13 agosto 2023, p. 24). In vista mini impianti, che usano le scorie come carburante e si bloccano in caso di incidente (L. NASO, *Un reattore nucleare tascabile per centrali più sicure e pulite*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2023, p. 13). Quanto al Mezzogiorno, una conferma del fatto che va curato, in primo luogo, il capitale umano (I. BOZZI, *Un festival chiama i giovani: restare al Sud è bello è giusto*, in *Corriere della Sera*, 10 agosto 2023, p. 39; V. VIOLA, *Rione Sanità, rinascita straordinaria. Sempre più giovani e nuove cooperative*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 agosto 2023, p. 6; R. AMATO, “*Al Sud si può lavorare*”. *Il Festival dei giovani che vogliono restare*, in *la Repubblica*, 19 agosto 2023, p. 23; ID., *La rete dei giovani siciliani per “il diritto di restare”*, in *Affari&Finanza*, 28 agosto 2023, p. 22; I. BOZZI, *Un manifesto per il diritto di restare al Sud*, in *Corriere della Sera*, 21 agosto 2023, p. 29. Il festival si è svolto a Campobello di Licata - Agrigento).*

Non sono mancate, quindi, le *cattive notizie*. In linea di massima, in ordine cronologico: secondo un Report di Swiss Re, *Catastrofi naturali, un conto da 120 miliardi in appena sei mesi*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 agosto 2023, p. 19; S. DEGANELLO, *Inquinamento, oltre i limiti il 32% di mari e laghi italiani*, ivi, 12 agosto 2023, p. 12; R. CASATI, *Un ambiguo territorio che chiamiamo mare*, in *Il Sole 24 Ore - Domenica*, 13 agosto 2023, p. 1; M. SIDERI, *Clima e meteo, troppa confusione*, in *Corriere della Sera*, 15 agosto 2023, p. 26; poiché servono risorse, Banca d’Italia avverte che *Cresce di 27,8 miliardi il debito della Pa*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2023, p. 10; M. MAGATTI, *Nuove idee e nuovi equilibri contro il disagio permanente*, in *Corriere della Sera*, 19 agosto 2023, p. 30, a proposito di ambiente, economia e guerra; C. FRANCESCONI, *Picnic, immondizie e sigarette. Venezia invasa di cartelli fai da te*, in *Corriere del Veneto*, 20 agosto 2023, p. 9; P. VIRTUANI, *Zero termico record, è a quota 5.328 metri*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2023, p. 15; P. VIANA, *Cibo e banche, “serve cambiare rotta”. Le ricette per la transizione ecologica*, in *Avvenire*, 24 agosto 2023, p. 9, che richiama l’attenzione sullo spreco alimentare; E. DUSI, *Uragani in California, carestia in India. El niño soffia sul fuoco della crisi climatica*, in *la Repubblica*, 27 agosto 2023, p. 19. Quindi, guerra sul piano politico-ideologico: P. KRUGMAN, *La guerra culturale sul clima*, in *la Repubblica*, 11 agosto 2023, p. 28, e R. DELLA SETA, F. FERRANTE, *Destra e clima grande rimozione*, ivi, 12 agosto 2023, p. 29, nonché G. MONBIOT, *Per salvare il pianeta bisogna fermare la destra*, in *Internazionale*, 18/24 agosto 2023, p. 36 (articolo comparso sul *Guardian* di Londra). Di sicuro interesse, E. MOROZOV, *La vera minaccia dell’intelligenza artificiale*, ivi, spec. p. 85; M. CUFF, *Il costo del denaro frena la transizione energetica*, ivi, pp. 88-89; R. SOLNIT, *Il pessimismo sul clima non serve a niente*, in *Internazionale*, 25/31 agosto 2023, pp. 35-36, che avverte: “A molte persone piace avere certezze. Ovviamente è una follia essere sicuri di risolvere il problema, ma sembra che la certezza di una sconfitta non sia sottoposta alle stesse valutazioni. Quella certezza sembra derivare in parte dal presupposto che il cambiamento avviene in modi prevedibili, e che quindi possiamo conoscere il futuro. Tuttavia, come osserva il centro studi indipendente britannico Carbon tracker, ‘il fenomeno della curva a S si verifica quando una nuova tecnologia di successo arriva a un certo punto critico e poi, una volta superato quel momento, raggiunge velocemente una quota di mercato più grande nel giro di un paio di anni. I pannelli solari, le turbine eoliche e le batterie agli ioni di litio hanno seguito tutte curve di questo tipo. Per ciascuna di queste tecnologie i costi sono calati di più del 90% negli ultimi vent’anni. Di conseguenza la loro crescita ha seguito la curva a S’. - Il cambiamento spesso non è lineare ma esponenziale o imprevedibile, come un terremoto che libera dell’energia accumulata per secoli. I grandi stravolgimenti all’inizio sembrano piccoli e la storia è piena di sorprese”; J. TOLENTINO, *Come affrontare l’ecoansia*, ivi, pp. 38 ss. (tra l’altro, si legge che - vero o falso che sia, non è da sottovalutare - “nei trent’anni trascorsi dal primo accordo internazionale per la riduzione delle emissioni, abbiamo immesso nell’atmosfera più

In linea di massima, non si debbono confondere, peraltro, i Lep con gli standard di qualità ambientale (previsti da varie disposizioni del d.lgs. n. 152/2006), individuati da determinazioni puntuali, misurabili. Se, in ogni caso, prescrizioni di tal genere possono ritenersi adeguate per alcune materie o frammenti di esse, l'art. 9, 3° co., Cost., là dove impone alla Repubblica di tutelare "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" e "degli animali", presuppone, innanzi tutto, che sia presa in considerazione la politica ambientale effettiva di Stato e Regioni, la quale deve ispirarsi - come stabiliscono gli artt. 3-ter e 3-quater del d.lgs. n. 152/2006 - ai principi-cardine dello sviluppo sostenibile, del "chi inquina paga" e di precauzione. Sono questi - in primo luogo, quello relativo allo sviluppo sostenibile - i disposti legislativi, che concorrono a determinare il contenuto essenziale dei Lep ambientali. Lo esige, del resto, la Costituzione,

gas serra che in tutto il resto della storia umana"). Infine, a conferma di quanto indecenti siano, molto spesso, i comportamenti delle persone (cui non è il caso di intestare diritti), v., riferito alla città di Padova, C. CADONI, *Ozono 50 volte oltre i limiti. E da 15 giorni consecutivi Padova ha il respiro corto*, in *il mattino di Padova*, 27 agosto 2023, p. 16, e "Subito i corridoi verdi per migliorare il clima", ivi, p. 17. Che cosa stiamo distruggendo? G. CAGNASSI, *Barene in fiore, la laguna fragile si tinge di violetto*, ivi, p. 13, nonché D. GREGNANIN, *Isola Memmia piena di rifiuti*, ivi, 29 agosto 2023, p. 20.

Certo, quelli citati non sono saggi scientifici pubblicati su riviste prestigiose. Tuttavia, hanno il pregio di farci sapere di che cosa ci si interessa e che cosa ci si attende: se si agisce con coerenza oppure no. Ad es., qualcuno scrive - a ragione o a torto? - che "L'alto livello di indebitamento pubblico e privato non viene percepito come un'emergenza": così, F. DE BORTOLI, *Indebitamento e instabilità le minacce sottovalutate*, in *L'Economia*, 28 agosto 2023, p. 2. Se riferito ai detentori del potere *pro tempore* (dunque, anche a quelli del passato), posso concordare. Ma, per quanto mi riguarda, mi limito a rinviare a me stesso: a M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, Marsilio, 2019, ove, fin dalla prima pagina, ho notato che la Repubblica è alle prese con "i problemi di sempre", che "non lasciano scampo: il debito pubblico, la disoccupazione giovanile, l'ipertrofia della legge, amministrazioni non all'altezza dei tempi" (ivi, pp. 9-10). Tutto questo incombe sull'ambiente, problema nel problema. Il quale è aggravato da ogni nostra azione: lo scrivo da spettatore disincantato, che non trascura, però, quel che mi pare essere un lucido, rigoroso richiamo alla realtà.

Mi riferisco - e, con questo, chiudo un'esposizione, che io stesso definisco ruvida e limacciosa - a D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., pp. 69-70, che ho letto e riletto alla luce del novellato art. 9, 3° co., Cost., là dove il medesimo si riferisce espressamente alle *future generazioni*. "Non abbiamo solo il compito di lasciare ai nostri figli un mondo migliore, ma anche quello di lasciare al mondo figli migliori" recita uno slogan che gira sul web. Ed è questa la sfida che ci attende. C'è voluta una pandemia mondiale per farci fermare, per costringerci a riflettere su quanto il nostro vivere profondamente disconnessi, da noi stessi, dagli altri e dalla natura, sia stato causa di calamità naturali, di cambiamenti climatici, dello sfruttamento selvaggio delle risorse, della sofferenza di quasi tutte le specie del pianeta. È giunto il momento di aprire gli occhi e prendere coscienza di ciò che non riuscivamo a vedere. Siamo tutti co-responsabili del destino dell'ecosistema terra, di cui siamo parte integrante e di cui dovremmo essere i custodi. Ora sappiamo che esiste una strettissima relazione tra la deforestazione, la perdita della biodiversità, il cambio climatico, la distruzione degli ecosistemi, causati dall'uomo, e la diffusione della zoonosi, ossia di malattie di origine animale come Ebola, SARS, MERS, HIV... e Covid-19. Ma non solo. Le scelte odierne lasceranno una memoria indelebile sul volto del nostro pianeta, nei cuccioli degli animali che lo popolano, nelle profondità dell'oceano, nel cuore delle foreste, nel profilo dei paesaggi e nella storia che le montagne racconteranno ai nostri figli. Non in senso metaforico, ma letterale, dati alla mano. Così come noi esseri umani immagazziniamo memorie e ricordi, lo stesso avviene per gli oceani, le rocce, gli alberi, gli animali. Abbiamo scoperto che la trasmissione intergenerazionale della memoria, e dei suoi effetti a livello genetico, non è una prerogativa dell'essere umano: anche i cuccioli di animali ereditano gli effetti di ricordi traumatici dei propri genitori e nei semi delle nuove piantine sono presenti le tracce di stress subiti dalla pianta madre. - Qual è la memoria che stiamo lasciando al pianeta? Che conseguenze avrà tutto questo? Come possiamo rendere onore a questa dimora, dando vita a una memoria ecologica che sia portatrice di prosperità, di benessere, di armonia per tutte le creature?"

A questo punto, è opportuno riconsiderare l'art. 3-quater del TUA. In esso tutto si riassume, dal momento che si caratterizza per una lucida visione prospettica, anticipatrice della novella costituzionale n. 1/2022, in specie là dove afferma - al 1° co. - che il "principio dello sviluppo sostenibile" deve "garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni

che vincola, tra loro, reciprocamente, le generazioni, che si susseguono, ininterrottamente, nel tempo. Sotto questo profilo, il diritto ad un ambiente salubre esige - per non ridursi a pura ed ingiustificata retorica - che ciascuno metabolizzi e sperimenti, in concreto, il dovere di rispettare, in ogni sua manifestazione, ciò che l'art. 9, 3° co., Cost., tutela, quale espressione di una ritrovata o conquistata ecologia interiore. Mentre l'art. 117, 2° co., lett. m), dovrebbe essere letto come comprensivo dell'obbligo, per lo Stato, di indicare tempi, modi, strumenti operativi e risorse, indispensabili per assicurare, dopo averli determinati, la fruizione effettiva dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, necessari per una *vita civile*.

I. DISPOSIZIONI DI PRINCIPIO

Art. 1 - *Coesione istituzionale e territori*

1. Il presente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dà attuazione all'articolo 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione, unitamente a quanto prevede l'articolo 116, 3° comma, della medesima fonte costituzionale.
2. Assicura che, attraverso il pluralismo delle autonomie, sia tutelata e rafforzata la coesione tra gli enti territoriali, di cui è composta la Repubblica, ai sensi degli articoli 5 e 114, 1° comma, della Costituzione.

Art. 2 - *Autonomia e responsabilità*

1. È salvaguardata l'autonomia delle Regioni, nel rispetto di quanto prevede il Titolo V della Parte II della Costituzione.
2. Le Regioni tutelano e valorizzano l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e gli animali, secondo le proprie competenze.
3. Ispirano la politica ambientale al principio di responsabilità, nell'interesse delle future generazioni, ai sensi dell'articolo 9, 3° comma, della Costituzione.

Art. 3 - *Livelli essenziali*

1. I livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sono assicurati attraverso il più rigoroso rispetto dei principi, stabiliti dal legislatore statale, in tema di ambiente, biodiversità, ecosistemi e di tutela degli animali.
2. La loro funzione è quella di far sì che i pubblici poteri realizzino, attraverso le loro azioni, i principi del buon governo e della buona amministrazione, posti dall'articolo 97, 2° comma, della Costituzione.

Art. 4 - *Danni all'ambiente e loro ripristino*

1. I danni all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e agli animali debbono essere evitati e, se causati, ripristinati, secondo quanto dispone la legge dello Stato.
2. Il diritto a un ambiente salubre ha carattere universale. Esso presuppone che ciascuno adempia al dovere di desistere da qualunque forma di inquinamento.
3. Attraverso condotte ed azioni concrete, va soddisfatto il dovere di solidarietà, previsto dall'art. 2 della Costituzione.

Art. 5 - *Risorse*

future". Secondo l'auspicio formulato nel 1946, quando si parlò di *vita civile*, per tutti (v. *sub* 2, a).

1. Le risorse, rese disponibili dalla finanza pubblica, debbono essere impiegate nel più rigoroso rispetto del principio della sana e prudente gestione, sancito dall'articolo 97, 2° comma, della Costituzione.
2. Non va limitata l'efficacia del concorso alle spese pubbliche, stabilito dall'articolo 53, 1° comma, della Costituzione, attraverso una gestione non conforme al principio della sana e prudente gestione.

II. LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

Art. 6 - Fonti

1. Le disposizioni normative, che Stato e Regioni debbono rispettare ed attuare, sono quelle stabilite dalla Costituzione, dalle fonti comunitarie e dalle leggi statali e regionali, deliberate dagli organi dei rispettivi enti, nell'esercizio delle competenze loro attribuite.
2. Tali disposizioni assumono il significato ad esse attribuito dai giudici, comunitario ed interno, attraverso le rispettive giurisdizioni.

Art. 7 - Principio di sostenibilità

1. Stato e Regioni attuano le proprie politiche ambientali nel più rigoroso rispetto del principio dello sviluppo sostenibile, secondo quanto dispone l'articolo 3-*quater* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.
2. In particolare, ispirano la propria attività provvedimentoale all'esigenza di salvaguardare l'ambiente, nell'interesse delle future generazioni, ai sensi dell'articolo 9, 3° comma, della Costituzione.

Art. 8 - Principio del "chi inquina paga"

1. Stato e Regioni attuano le proprie politiche ambientali nel più rigoroso rispetto del principio del "chi inquina paga", secondo quanto dispone l'articolo 3-*ter* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.
2. Per le finalità, di cui al 1° comma, Stato e Regioni si avvalgono delle prestazioni tecniche ambientali del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA).
3. Si applica il 2° comma dell'articolo 7.

Art. 9 - Principio di precauzione

1. Stato e Regioni attuano le proprie politiche ambientali nel più rigoroso rispetto del principio di precauzione, secondo quanto dispone l'articolo 3-*ter* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.
2. Si applica il 2° comma dell'articolo 7.

Art. 10 - Norma di chiusura

1. Il presente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adempie a un dovere, presupposto dalla Costituzione stessa, che consiste nell'imporre a tutti il rispetto del patto tra generazioni. Ciò consente di aggiornare e ravvivare la deliberazione assunta dai Costituenti il 22 dicembre 1947, rendendola coerente con il divenire del

tempo e con l'obbligo di porre rimedio alle eventuali precarie condizioni dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali.

Il testo dell'articolato riprende - per memoria - disposizioni di principio (di rango costituzionale, comunitario e ordinario), che incidono, nella prospettiva della valorizzazione dell'eguaglianza (di cui agli artt. 3 e 117, 2° co., lett. m, Cost.), sugli ambiti (o settori, che dir si voglia) di cui si compone l'articolatissima materia dell'ambiente. Tenuto conto della straordinaria fluidità delle soluzioni concrete e del fattore tempo.

Principi:

- 1) pluralistico e unitario (artt. 5 e 114, 1° co., Cost.);
- 2) di responsabilità in materia ambientale (art. 9, 3° co., Cost.);
- 3) di sana e prudente gestione (art. 97, 2° co., Cost.);
- 4) del buon governo e della buona amministrazione (art. 97, 2° co., Cost.);
- 5) di ripristino del danno ambientale (Parte VI del d.lgs. n. 152/2006);
- 6) del dovere di solidarietà, che impone l'obbligo di non inquinare (artt. 2 e 9, 3° co., Cost.) e fonda il diritto a un ambiente salubre;
- 7) del rispetto del patto tra generazioni (art. 9, 3° co., Cost.);
- 8) dello sviluppo sostenibile (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006);
- 9) del "chi inquina paga" (art. 3-*ter* del d.lgs. n. 152/2006);
- 10) di precauzione (art. 3-*ter* del d.lgs. n. 152/2006).

9. Una considerazione ulteriore

Può darsi che il testo degli articoli poc'anzi delineati appaia di carattere eccessivamente generale, se non generico. In realtà, altro non fa che riprendere quel che sta scritto nella Costituzione e nelle leggi dello Stato, con l'intento di porre al centro del sistema ciò che caratterizza la materia *ambiente*. Un equivoco sarebbe esiziale. Sotto questo profilo, se si può anche ammettere che, in altri settori, la posizione istituzionale delle *future generazioni* sia suscettibile di sollevare problemi giuridici non trascurabili¹²¹; visto l'accaduto¹²², quanto all'ambiente, è ormai tempo di abbandonare le questioni teoriche, dal momento che "le discussioni devono produrre misure effettive, azioni, conseguenze"¹²³. Il che impone un cambio di prospettiva, come si è cercato di mettere in evidenza nelle pagine precedenti, che si può sintetizzare in poche parole.

a) Da un lato, è la Costituzione - il novellato art. 9, 3° co. - ad aver attribuito una soggettività giuridica alle "future generazioni". Da ciò, un elementare corollario. Il risalente, tradizionale approccio, concernente la relazione cittadino-pubblici poteri, risolta in termini di diritto-obbligo di prestazioni, muta radicalmente, nel senso che i nuovi interlocutori sono - stando anche al lessico dell'art. 3-*quater*, 1° co., del TUA - le *generazioni attuali* e le *generazioni future*. Circostanza, questa, che comporta una duplice conseguenza: la società incorpora in sé i titolari di diritti (le generazioni future) e i titolari di obblighi (le generazioni attuali). Dunque, si deve parlare di doveri piuttosto che di diritti. E di doveri delle une nei confronti delle altre, arbitro la Repubblica.

¹²¹ Non è questa la mia opinione, ma v. R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, e A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 331 ss.

¹²² Ciò che quotidianamente accade, ovunque nel mondo.

¹²³ A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 389. Ancora, soprattutto, H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Torino, Einaudi, 2009, che non lascia scampo.

b) D'altro lato - come si è visto -, il decisore¹²⁴ deve attenersi al principio dello *sviluppo sostenibile*, il quale, se rispettato, consente di "individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche in futuro" (art. 3-*quater*, 3° co., TUA). Di questo disposto, tutto si può dire, meno che sia generico. È di una precisione encomiabile ed i suoi risvolti attuativi - lo si è già rilevato - sono indicati minuziosamente nel TUA e nelle leggi speciali, riguardanti le varie partizioni del diritto ambientale. In ogni caso, la valenza strategica, cui tutto si riporta, del principio dello sviluppo sostenibile è fuori discussione¹²⁵. Ed è fuori discussione, altresì, che la parola "determinazione" (di cui all'art. 117, 2° co., lett. m, Cost.) appare imprecisa, se non fuorviante, poiché, *ciò che compete allo Stato, non è tanto di determinare, quanto di assicurare i "livelli essenziali delle prestazioni", in concreto: cosa che, finora, non è avvenuta.*

Per questo motivo e per avere una netta percezione di quel che pensano le generazioni future delle generazioni attuali, cui apparteniamo, ripiegate su di sé¹²⁶, vale la pena di soffermarsi, un istante, sulla lettera di addio di Michele, del febbraio 2017¹²⁷: straziante ed

124 I titolari di pubblici poteri.

125 V., infatti, S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, e A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, con una introduzione di E. Giovannini, Milano, Wolters Kluwer, 2023.

126 È accaduto al tempo di Covid-19: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., spec. pp. 273 ss.

127 La Lettera di addio di Michele è stata pubblicata dall'allora direttore, Omar Monestier, sul *Messaggero Veneto* del 7 febbraio 2017. Ecco, dunque, quel che ha scritto ai suoi genitori: "Ho vissuto (male) per trent'anni, qualcuno dirà che è troppo poco. Quel qualcuno non è in grado di stabilire quali sono i limiti di sopportazione, perché sono soggettivi, non oggettivi. - Ho cercato di essere una brava persona, ho commesso molti errori, ho fatto molti tentativi, ho cercato di darmi un senso e uno scopo usando le mie risorse, di fare del malessere un'arte. - Ma le domande non finiscono mai, e io di sentirme sono stufo. E sono stufo anche di pormene. Sono stufo di fare sforzi senza ottenere risultati, stufo di critiche, stufo di colloqui di lavoro come grafico inutili, stufo di sprecare sentimenti e desideri per l'altro genere (che evidentemente non ha bisogno di me), stufo di invidiare, stufo di chiedermi cosa si prova a vincere, di dover giustificare la mia esistenza senza averla determinata, stufo di dover rispondere alle aspettative di tutti senza aver mai visto soddisfatte le mie, stufo di fare buon viso a pessima sorte, di fingere interesse, di illudermi, di essere preso in giro, di essere messo da parte e di sentirmi dire che la sensibilità è una grande qualità. Tutte balle. Se la sensibilità fosse davvero una grande qualità, sarebbe oggetto di ricerca. Non lo è mai stata e mai lo sarà, perché questa è la realtà sbagliata, è una dimensione dove conta la praticità che non premia i talenti, le alternative, sbeffeggia le ambizioni, insulta i sogni e qualunque cosa non si possa inquadrare nella cosiddetta normalità. Non la posso riconoscere come mia. - Da questa realtà non si può pretendere niente. Non si può pretendere un lavoro, non si può pretendere di essere amati, non si possono pretendere riconoscimenti, non si può pretendere di pretendere la sicurezza, non si può pretendere un ambiente stabile. A quest'ultimo proposito, le cose per voi si metteranno talmente male che tra un po' non potrete pretendere nemmeno cibo, elettricità o acqua corrente, ma ovviamente non è più un mio problema. Il futuro sarà un disastro a cui non voglio assistere, e nemmeno partecipare. Buona fortuna a chi se la sente di affrontarlo. - Non è assolutamente questo il mondo che mi doveva essere consegnato, e nessuno mi può costringere a continuare a farne parte. È un incubo di problemi, privo di identità, privo di garanzie, privo di punti di riferimento, e privo ormai anche di prospettive. Non ci sono le condizioni per impormi, e io non ho i poteri o i mezzi per crearle. Non sono rappresentato da niente di ciò che vedo e non gli attribuisco nessun senso: io non c'entro nulla con tutto questo. Non posso passare la vita a combattere solo per sopravvivere, per avere lo spazio che sarebbe dovuto, o quello che spetta di diritto, cercando di cavare il meglio dal peggio che si sia mai visto per avere il minimo possibile. Io non me ne faccio niente del minimo, volevo il massimo, ma il massimo non è a mia disposizione. Di no come risposta non si vive, di no si muore, e non c'è mai stato posto qui per ciò che volevo, quindi in realtà non sono mai esistito. Io non ho tradito, io mi sento tradito, da un'epoca che si permette di accantonarmi, invece di accogliermi come sarebbe suo dovere fare. - Lo stato generale delle cose per me è inaccettabile, non intendo più farmene carico e penso che sia giusto che ogni tanto qualcuno ricordi a tutti che siamo liberi, che esiste l'alternativa al soffrire: smettere. Se vivere non può essere un piacere, allora non può nemmeno diventare un obbligo, e io l'ho dimostrato. Mi rendo conto di fare del male e di darvi un enorme

implacabile¹²⁸.

dolore, ma la mia rabbia ormai è tale che se non faccio questo, finirò ancora peggio, e di altro odio non c'è davvero bisogno. Sono entrato in questo mondo da persona libera, e da persona libera ne sono uscito, perché non mi piaceva nemmeno un po'. Basta con le ipocrisie. - Non mi faccio ricattare dal fatto che è l'unico possibile, il modello unico non funziona. Siete voi che fate i conti con me, non io con voi. Io sono un anticonformista, da sempre, e ho il diritto di dire ciò che penso, di fare la mia scelta, a qualsiasi costo. Non esiste niente che non si possa separare, la morte è solo lo strumento. Il libero arbitrio obbedisce all'individuo, non ai comodi degli altri. - Io lo so che questa cosa vi sembra una follia, ma non lo è. È solo delusione. Mi è passata la voglia: non qui e non ora. Non posso imporre la mia essenza, ma la mia assenza sì, e il nulla assoluto è sempre meglio di un tutto dove non puoi essere felice facendo il tuo destino. - Perdonatemi, mamma e papà, se potete, ma ora sono di nuovo a casa. Sto bene. - Dentro di me non c'era caos. Dentro di me c'era ordine. Questa generazione si vendica di un furto, il furto della felicità. Chiedo scusa a tutti i miei amici. Non odiatemi. Grazie per i bei momenti insieme, siete tutti migliori di me. Questo non è un insulto alle mie origini, ma un'accusa di alto tradimento. - P.S. Complimenti al ministro Poletti. Lui sì che ci valorizza a noi stronzi. - Ho resistito finché ho potuto".

128 M. MAGATTI, *Questa politica è lontana dai problemi reali del Paese*, in *Corriere della Sera*, 12 novembre 2017, p. 30.