

COSTITUZIONE E AMBIENTE¹

di Franco Osculati e Andrea Zatti

(Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Università di Pavia)

Introduzione

Fuori dal rituale, incominciamo con un doveroso *disclaimer*. Noi, gli autori di questa nota, non siamo giuristi. Ai giuristi chiediamo benevolenza, dato che i nostri richiami alla Costituzione saranno atecnici; speriamo tollerabilmente approssimativi. Tuttavia, riteniamo che la stessa materia di cui al nostro inquadramento accademico – economia pubblica (o, secondo la tradizione italiana, scienza delle finanze) – ci spinga ad occuparci di politiche pubbliche e ci consenta di discuterne con qualche competenza. Siamo altresì certi che le politiche del governo centrale e dei governi territoriali devono essere condotte entro le regole procedurali e con il rispetto degli equilibri dei poteri previsti dalla Costituzione. Reputiamo, infine, che la Carta non esaurisca la sua forza nell'indicare e organizzare le pur essenziali garanzie dello stato di diritto, ma che essa indichi delle mete, mete facilmente condivisibili anche in condizioni molto diverse da quelle presenti al momento della sua scrittura.

Ciò è particolarmente vero in rapporto al tema ambientale. Ai giorni nostri la preservazione delle risorse della biosfera è dibattito corrente, sebbene purtroppo non ancora pratica quotidiana e sufficientemente diffusa e intensa. Ai giorni nostri è evidente che l'ambiente, al pari di altri valori fondamentali, deve godere di una protezione da collocare al piano più alto della gerarchia delle fonti del diritto. All'interno dei contingenti meccanismi allocativi in campo economico (il mercato) e decisionali in campo politico, la tutela dei diritti e degli interessi delle categorie più deboli non trova un automatico e saldo riscontro. A ben vedere, non dovrebbe essere altrimenti per l'ambiente per almeno due ordini di motivazioni. In primo luogo, perché la natura stessa delle connesse tematiche (e del loro potenziale deterioramento) fa sì che esse coinvolgano soggetti lontani nel tempo e nello spazio, rendendo assai improbabile che gli interessi di questi vengano adeguatamente presi in considerazione in maniera spontanea, senza la presenza di vincoli *ex ante*. In secondo luogo, perché gli effetti

¹ di prossima pubblicazione sulla rivista "Il Politico"

negativi sull'ambiente generati da determinate scelte possono risultare particolarmente rilevanti e persistenti, vincolando i margini di scelta e le potenzialità di godimento dei diritti futuri per un lungo periodo. In un Rapporto alla Commissione dell'Unione Europea su sistema giuridico e ambiente: “*The intention of the constitutional clause is precisely to exempt the realization of environmental protection from current political will which is subservient to fluctuations of short-term expediencies*”².

La conoscenza e la coscienza della dissipazione ambientale sono fatti recenti. Forse nessun altro comparto dell'agire collettivo odierno è più lontano dalla situazione di fatto, nonché dal clima culturale e politico, del periodo della Costituente. Tuttavia la politica ambientale può rinvenire proprio nei valori e nei principi della nostra Costituzione più di una giustificazione e di uno stimolo. Inoltre, per almeno un aspetto, decisamente importante, la politica ambientale trae dalla normativa costituzionale un *modus operandi* non aggirabile.

Nel paragrafo 1 riporteremo i passi della Costituzione più facilmente e direttamente riconducibili alle questioni ambientali. Ai paragrafi dal 2 al 4 riassumeremo, in estrema sintesi, il lento, e tardo rispetto alla Costituente, cammino della riflessione economica riguardo alla tutela dell'ambiente e rammenteremo un segmento della dottrina economica che, probabilmente, era la più nota ai costituenti e la più influente sul loro concetto di ambiente e forse anche di sviluppo. Al 5, senza far dire alla Costituzione del '48 ciò che non dice, e che non poteva dire, cercheremo di condurre ad una lettura moderna i parziali – ma non casuali - richiami letteralmente espliciti all'ambiente in essa contenuti. Successivamente, ai paragrafi 6 e 7, discuteremo delle politiche ambientali alla luce dei valori e dei principi costituzionali. All'8, in parte come specificazione degli argomenti precedenti, tenuto conto delle innovazioni apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001 al Titolo V toccheremo il tema del federalismo ambientale.

Nella Costituzione italiana, probabilmente, non è facile trovare il concetto e la difesa di efficienza economica, come tradizionalmente inteso dagli economisti. Sennonché l'efficienza di un'economia suole essere misurata in termini di prodotto interno lordo (Pil), un indice giudicato sempre più insufficiente, quantunque necessario. La stima ordinaria del Pil non evita, per esempio, lo scandaloso paradosso per cui determinati beni e materiali “valgono” più se vengono buttati, che se vengono utilizzati. Le correzioni che sarebbe opportuno apportare

² M. DECLERIS, *The Law of Sustainable Development. General Principles*, Report produced for the European Commission, Environment Directorate-General, Luxembourg, 2000.

al Pil come indice di benessere collettivo in parte discendono da principi costituzionalmente tutelati (per esempio, l'uguaglianza sostanziale). Al pur importante, e pertinente in questa sede, tema dello scadente significato del Pil, per ragioni di spazio, dedicheremo soltanto il breve apologo che narriamo nelle conclusioni .

La Costituzione italiana, come scrive Valerio Onida, ha una forte ispirazione internazionalistica. La Costituzione è assolutamente aperta ai valori universali dell'Onu e della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, sottoscritta a Nizza nel 2000³. Le questioni ambientali, che spesso sono irrispettose dei confini degli stati, sono presenti anche nei documenti di rango costituzionale della comunità internazionale. In ambito europeo la tutela ambientale parte dall'*Atto unico* del 1987 e assume un maggior rilievo nel *Trattato di Amsterdam* del 1997. Non potremo però inoltrarci nel pur molto importante aspetto dei rapporti tra ambiente, Costituzione e diritto internazionale e comunitario, che lasciamo all'esame di colleghi più attrezzati in materia.

1. *L'ambiente nella Costituzione. Richiami formali*

La Costituzione riserva alle tematiche ambientali uno spazio consistente nella parte dedicata alla distribuzione dei compiti e delle responsabilità tra i livelli di governo. La "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema" rientra tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s). Appartengono alla legislazione concorrente, di Stato e Regioni, la "valorizzazione dei ... beni ambientali", nonché il "governo del territorio" (comma 3). Sono affidati allo stesso livello di legislazione anche i temi collegati della "tutela della salute" e dell'"alimentazione". Garantire la supremazia statale alle politiche d'intervento e prevedere, sebbene nella legislazione concorrente, non la semplice conservazione bensì il miglioramento, ovvero la "valorizzazione", possono essere considerati indici di grande attenzione per i temi ambientali. La valorizzazione dovrebbe corrispondere alla condivisibile idea per cui le autorità locali possono impegnarsi a realizzare standard ambientali migliori di quelli minimi fissati a livello nazionale.

L'art. 117 e l'intero Titolo V sono frutto della revisione apportata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Le espressioni "ambiente" e "ecosistema" sono ampie, se non totali, e appaiono normalmente precise. Ancora non molti anni fa, tuttavia, la dottrina (giuridica) si interrogava sulla difficoltà ad inserire nelle costituzioni la tutela dell'ambiente

³ V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2007 (seconda edizione), cap. 6.

anzitutto per la complessità strutturale del suo oggetto e per le ambiguità di definizione⁴. Abbiamo quindi un motivo in più per chiederci se, e come, l'ambiente sia contemplato anche nel testo originario della Costituzione: soprattutto dove si affermano i criteri di fondo che irrorano i meccanismi istituzionali di cui alla seconda parte, compresi quelli previsti nel Titolo V, oltre che la legislazione ordinaria di attuazione.

Si deve partire dai primi 12 articoli raggruppati sotto il titolo "Principi fondamentali". E' solo un avvio, perché non "solo da essi si traggono i principi fondamentali che ispirano la Costituzione. Il testo di questa è un insieme unitario, e dall'insieme si ricavano i principi. I primi dodici articoli sono come il fastigio, che l'architetto della Costituzione ha posto sopra l'edificio"⁵. A questo più elevato livello di solennità, l'ambiente è menzionato esplicitamente e parzialmente soltanto all'art. 9, comma 2, dove si sancisce che la Repubblica "Tutela il paesaggio", paesaggio qui evocato in uno con "il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Successivamente (tranne che nel "nuovo" Titolo V) non si trovano ulteriori riferimenti diretti alla tutela dell'ambiente o di sue parti significative. Per le evidenti connessioni, tuttavia, non si può trascurare l'art. 32 che, collocato nel Titolo II "Rapporti etico – sociali", "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". Ammesso che la distinzione fosse proponibile al momento della Costituente e che sia di qualche interesse pratico oggi, tra una concezione ecocentrica (esiste un diritto dell'ambiente) e una concezione antropocentrica⁶, la Costituzione privilegia quest'ultima. Non a caso, "La giurisprudenza costituzionale desume dall'interpretazione evolutiva delle norme... - ed in specie dell'art. 9, secondo comma, Cost. – l'esistenza nel nostro ordinamento di un diritto all'ambiente come diritto della personalità, accanto al diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione".⁷

2. Sensibilità ambientale e pensiero economico

Alla luce di quanto sappiamo e temiamo oggi, le espressioni letterali riferibili all'ambiente che riscontriamo nella Costituzione del '48 appaiono al più esemplificative o, forse più

⁴ S. GRASSI, *Costituzione e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMOZZI (a cura di), "Costituzioni, razionalità, ambiente", Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 389-430.

⁵ V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, cit., pp. 51-52.

⁶ S. GRASSI, *Costituzione e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 392-395.

⁷ S. CIPOLLINA, *Fiscalità e tutela del paesaggio*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", anno LXVII, n. 4, 2008, p. 555.

francamente, scarne. I fatti storici del momento nel quale i costituenti si sono trovati a redigere la Carta fondamentale della Repubblica, ovviamente, hanno avuto il loro peso tremendo e hanno dettato le priorità. Tuttavia, la guerra, le morti, la fame, le distruzioni, l'uscita dalla dittatura, l'avvicinarsi della guerra fredda non hanno impedito ai costituenti di maturare in molti campi una visione preveggenze e prospettica e di legiferare conseguentemente. In questi campi non possiamo collocare l'ambiente. Non dobbiamo essere sorpresi o delusi, perché allora sarebbe stato impossibile. Non dobbiamo, però, sottovalutare il senso di quanto è stato scritto.

Tra i costituenti operavano con forte influenza persone dotate di una solida cultura non soltanto civile, ma anche economica. Vanno menzionati Antonio Pesenti e Ezio Vanoni, entrambi della scuola pavese di finanza pubblica, e, naturalmente, Luigi Einaudi, oltre a Francesco Saverio Nitti. Il nesso economia e ambiente o, meglio, produzione e inquinamento (e altre forme di scadimento ambientale) è inevitabile, ma non poteva emergere nella sua importanza nell'Italia degli anni '40 del ventesimo secolo. Del resto i primi studi di economia ambientale compaiono negli Stati Uniti verso la fine degli anni '60⁸.

In qualche misura questo ritardo può risultare incomprensibile dato che l'ambiente è una questione di limiti e di carenza, mentre l'economia teorizza e modella proprio la gestione, *rectius* l'allocazione, di risorse scarse⁹. In qualche e diversa misura, all'opposto, la questione della scarsità oggi può apparire sfuocata, dato che molto del peggioramento delle condizioni dell'ambiente naturale nasce dall'eccesso. Conviene comunque tenere distinto l'aspetto delle risorse esauribili (terra, risorse minerarie) dall'aspetto dello scadimento qualitativo, soprattutto di acqua e aria e in genere della biosfera. Entrando - pur timidamente e limitatamente - nel modo di ragionare degli economisti, importa anche separare la statica e la dinamica, essendo in questa sede più importante la dinamica.

Nei grandi fondatori dell'economia affiorano considerazioni crucciate sulla possibilità del genere umano di procedere indefinitamente. Smith osserva che non c'è specie animale che si possa moltiplicare al di là dei mezzi di sostentamento a sua disposizione. Malthus avverte che la popolazione aumenta soltanto nei limiti biologici e che l'espansione demografica, dilagando su tutte le terre coltivabili, anche su quelle poco redditizie, determina una riduzione del rendimento e, in definitiva, un arresto della crescita. Ricardo fissa una regola di rendimenti (relativi) decrescenti. Mill si dichiara non spaventato da uno stato stazionario dei

⁸ I lavori che si suole indicare come segnali della svolta verso l'interesse per i temi ambientali sono G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in "Science", vol. 162, 1968, pp. 1243-1248, e D. MEADOWS et al., *The Limits to Growth. The First Report to the Club of Rome*, New York, Universe Book, 1972.

⁹ J-P. BARDE e E. GERELLI, *Économie et politique de l'environnement*, Paris, Puf, 1977, pp. 11-14.

capitali e della ricchezza¹⁰. Egli teme che la crescita economica sia nemica della conservazione della natura e che la crescita possa essere di danno alla qualità della vita. “*If the earth must lose that great portion of its pleasantness which it owes to things that the unlimited increase of wealth and population would extirpate from it, for the mere purpose of enabling it to support a larger, but not a better or happier population, I sincerely hope, for the sake of posterity, that they will be content to be stationary, long before necessity compels them to it*”¹¹

Ovviamente, le opere di tali giganti erano conosciute anche in Italia nella prima metà del ‘900 e anche in Italia non sembrano aver dato avvio a specifiche riflessioni. Come mai? I temi, che oggi definiremmo ambientali, affrontati sono riferiti all’aspetto della scarsità delle risorse naturali, *in primis* la terra, e non a quello degli inquinamenti. Inoltre, la legge dei rendimenti decrescenti preconizzata da Ricardo sostanzialmente non si manifesta per tutta la prima metà del secolo scorso, grazie al progresso tecnico. Infine, anche sulla ritardata maturazione della coscienza ambientale possono avere influito fattori psicologici e di contesto, allora di non piccola importanza. Nella riflessione economica classica la terra occupa una posizione centrale. Ma nella prima metà del XX secolo la terra può, in Europa, essere vista come un vero limite? Lo storico Piero Bevilacqua ricorda, per esempio, quel che possono aver significato le colonie. Nel momento della sua massima espansione la Gran Bretagna aveva il controllo su un territorio coloniale pari a 125 volte il territorio metropolitano, il Belgio, 78 volte, l’Olanda 55, la Francia 15¹².

Porsi il problema ambientale induce a ritenere che la crescita, ad un certo punto, si possa indebolire e addirittura arrestare. La crescita, intesa come aumento della produzione di beni e servizi, fino a tempi recenti è stata considerata, e in parte anche vissuta, come un processo in grado di generarsi da sé. Già Smith aveva spiegato che l’aumento della taglia del mercato consente la specializzazione e il miglioramento della produttività. Successivamente i neoclassici (Marshall e Walras) erano stati convincenti nell’indicare che (a differenza di un’economia agricola dove la disponibilità di terra può porre qualche problema) in un’economia industriale la produzione può sempre essere accresciuta aumentando la disponibilità di macchine. Certo, in Marx si poteva leggere di una fastidiosa ipotesi di impoverimento progressivo, ma questa avrebbe riguardato soltanto una parte della società e, comunque, già alla fine del XIX, tale profezia non sembrava riguardare i paesi in via di

¹⁰ J-P. BARDE e E. GERELLI, *Économie et politique de l’environnement*, cit., pp. 15-18.

¹¹ Citazione da E. B. BARBIER, *Economics, Natural-Resources Scarcity and Development*, London, Earthscan Publications Limited, 1989, pp. 13-14, di J. S. MILL, *Principles of Political Economy With Some of Their Application to Social Philosophy*, 5° ed., Londra, 1862.

¹² P. BEVILACQUA, *Miseria dello sviluppo*, Bari-Roma, Laterza, 2008, p. 17.

industrializzazione (semmai altri, ancora prevalentemente agricoli). E poi, forse, come distinguere in Marx l'economia dalla politica e dall'agitazione sociale?

Si aggiunga, infine, che anche in tempi recentissimi si illustrano le meraviglie del progresso tecnico, e le sue capacità di autoalimentarsi, tali da sottrarre da ogni impaccio a fronte di eventuali scarsità di fattori produttivi capitale e lavoro e non solo. Ancora nel 1956 Robert Solow, uno dei più grandi economisti dell'ultimo mezzo secolo, pubblicava un articolo, molto influente, di totale fiducia sulle potenzialità del progresso tecnico¹³. Il progresso tecnico sarebbe endogeno, perché con l'ampliarsi dei mercati aumenta l'incentivo ad innovare, e sarebbe necessariamente correlato con la crescita anche sotto un profilo per così dire demografico. Infatti, nella più o meno ragionevole supposizione che la probabilità che nasca un genio ogni tanto di umani, si è ricordato che eravamo, all'incirca, 10 milioni al momento del neolitico, 200 agli albori dell'era cristiana e un miliardo al debutto dell'industrializzazione (primi dell'800). La probabilità che a qualcuno venga in mente una buona idea (presumibilmente, aggiungeremmo, non coperta da brevetto) aumenta con la crescita economica e demografica¹⁴. Dunque, ora che ci avviciniamo ai 7 miliardi di umani, ci dovrebbe essere in giro per il mondo una quantità di straordinari talenti. Si deve sperare soltanto che qualcuno di questi, invece di dedicarsi alle arti figurative, alla poesia e alla musica, si ricordi di spiegarci come si spacca la molecola della CO₂.

Infine, come argomento di supporto, non si trascuri che agli occhi di un economista del '900 il progresso tecnico gode della considerazione dovuta a un congegno in grado di risolvere anche la contraddizione di fondo del capitalismo. In esso le forze che premiano la produzione su vasta scala conducono alla formazione dei monopoli, i quali spengono la concorrenza. Ma ci sarà sempre un imprenditore innovativo – ovvero “schumpeteriano” – che innoverà e introdurrà un diverso e migliore processo produttivo o un più gradito prodotto. Il monopolio è statico; in dinamica non c'è monopolio. Grazie all'onnipotente progresso

¹³ Cfr. R. SOLOW, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in “The Quarterly Journal of Economics”, vol. LXX, n.1, 1956, pp. 65-94; con particolare riguardo alle risorse esauribili cfr. anche R. SOLOW, *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*, in “Symposium on the Economics of Exhaustible Resources”, numero speciale della “Review of Economic Studies”, 1974, pp. 29-45. Questo secondo studio, condotto secondo uno sviluppo matematico di assai laboriosa comprensione, è basato sulla presunzione che l'elasticità di sostituzione tra risorse naturali e “*labour-and-capital-goods*” sia superiore all'unità. In definitiva, “ciascuna generazione” (formalmente sarebbe “*earlier generations*”, ma è implicito nel modello che la storia può incominciare anche oggi) può trarre dal pool di risorse naturali tanto quanto essa aggiunge allo stock di capitale riproducibile. Tuttavia nel testo dell'articolo compaiono anche osservazioni che non sembrano del tutto allineate a una conclusione così tranquillizzante. Per esempio: “Unlimited technological progress may be unlikely, but it is not, like unlimited population growth on a finite planet, absurd. ...society asymptotically consumes its stock of capital as it consumes its pool of resources, relying on technical progress to maintain new output and consumption. But this is far from certain, because in a growing system, any constant capital stock becomes effectively small” (pp. 40-41).

¹⁴ M. KREMER, *Population Growth and Technological Change: One Million B.C. to 1990*, in “The Quarterly Journal of Economics”, vol. CVIII, n. 3, 1993, pp. 681-716.

tecnico.

3. *Che cosa meglio della Nutella?*

Ad una simile visione di confortante e indefinita prospettiva possiamo – soprattutto oggi – opporre qualche obiezione più direttamente connessa con la teoria economica e, successivamente, più ampiamente coinvolgente il tema ambientale.

Una prima critica riguarda il progresso tecnico come soluzione di ogni monopolio. Possono esistere prodotti, per esempio alimentari, che incontrano i gusti di larghe masse di consumatori per decenni. E per decenni i monopoli che li producono non hanno da temere concorrenti.

Un secondo aspetto concerne il rapporto tra progresso tecnico, supposto non rivale della piena occupazione, e la pace sociale. Quando, come è avvenuto negli ultimi due decenni, il progresso nel settore delle comunicazioni e dei trasporti rende il mercato del lavoro globalizzato, con un aumento dell’offerta sui mercati della economie sviluppate e industrializzate di centinaia di milioni di lavoratori, non sarà che in queste economie si ingrossi a dismisura l’esercito industriale di riserva, con rischi almeno transitori di frattura sociale? Anche alla luce della recente crisi epocale, si consiglia un atteggiamento poco confidente: *“L’ouvrier du monde moderne est l’esclave d’une incertitude nouvelle qui pèse son destin. Le progrès technique est à la fois création et destruction, et la frontière est vite franchie qui fait passer de l’une à l’autre. Tout va bien aussi longtemps que la croissance est assez forte pour panser les plaies qu’elle ouvre constamment dans le corps social. Qu’elle ralentisse ou, pis, qu’elle devienne négative sous le coup d’une dépression majeure, et l’équilibre peut voler en éclats”*¹⁵.

In terzo luogo, e qui ci avviciniamo al tema più prettamente ambientale, le invenzioni sono, in parte, casuali, ma il progresso tecnico, ovvero le innovazioni applicate al processo economico, è per lo più guidato dalla convenienza dell’innovatore. E dove rintracciare l’interesse per un investimento ambientale se l’acqua e l’aria (pulite) non hanno prezzo?

Ecco alla fine il paradosso dell’economia ambientale: esistono beni di valore inestimabile ma privi di un segno di mercato. Già Darwin ammonisce (anche gli economisti) che ogni essere vivente può continuare a crescere smettendo di svilupparsi. Così il mercato e

¹⁵ D. COHEN, *La prospérité du vice*, Paris, Albin Michel, 2009, p. 96.

l'economia. Si impone pertanto il passaggio dalla crescita allo sviluppo. Ciò non significa soltanto passaggio dalla quantità alla qualità, anche perché alla luce di recenti dati Fao, che denunciano la presenza di un miliardo di affamati, c'è ancora bisogno di quantità, sebbene meglio distribuite.

Nello sviluppo necessario rientra anche un progresso tecnico che giunga a neutralizzare determinati processi degenerativi prima che questi producano effetti irreversibili. Il cambiamento climatico propone rischi ambientali di questo tipo, senza dire delle conseguenze più strettamente economiche. Queste, misurate in termini tradizionali - discussi e discutibili - di prodotto interno lordo mondiale, sono attualmente quantificate in una perdita scontata all'oggi tra il 5 e il 20%¹⁶ e, aggiungendosi ai danni della presente crisi, potrebbero rivelarsi drammatiche. Esistono vie d'uscita da non mancare. "Un alieno che atterrasse sul nostro pianeta e notasse quanto esso sia inondato dalla luce solare si sorprenderebbe di apprendere che siamo convinti di avere un problema energetico, che ci possa essere venuto in mente di surriscaldarci o avvelenarci bruciando combustibili fossili o generando plutonio. ... basterebbe meno di un'ora di tutta la luce solare che colpisce la Terra per soddisfare le esigenze energetiche del mondo intero per un anno. Una frazione dei nostri deserti infuocati potrebbe alimentare la nostra civiltà"¹⁷. Per catturare il sole, al momento sembrano necessarie, ma non sufficienti, le economie di scala di produzione e installazione di pannelli solari, e congegni simili. Servirebbe, però, anche un ulteriore avanzamento tecnico, forse non lontano. Adeguate politiche così orientate sarebbero premiate anche da un sostegno significativo ai livelli occupazionali.

Ma anche se i progressi della tecnologia fossero tali da impedire, per esempio, un significativo scioglimento delle calotte artiche, si prospetta un ossimoro impossibile ovvero una contraddizione estrema: la crescita sostenibile. "*When something grows it gets bigger. When something develops it gets different. The earth ecosystem develops (evolves), but does not grow. Its subsystem, the economy, must eventually stop growing, but can continue to develop. The term "sustainable development" therefore makes sense for the economy, but only if it is understood as "development without growth" ... Currently the term "sustainable development" is used as a synonym for the oxymoronic "sustainable growth". It must be saved from this perdition. Politically it is very difficult to admit that growth, with its almost religious connotations of ultimate goodness, must be limited. But it is precisely the nonsustainability of growth that gives urgency to the concept of sustainable development. ... Sustainable development is a cultural adaptation made by society as it becomes aware of the*

¹⁶ N. STERN, *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge University Press, 2006.

¹⁷ I. MCEWAN, *Green New Deal*, in "La Repubblica", 18 novembre 2008.

*emerging necessity of nongrowth. Even “green growth” is not sustainable. There is a limit to the population of trees the earth can support, just as there is a limit to the population of humans and of automobiles. To delude ourselves into believing that growth is still possible and desirable if only we label it “sustainable” or color it “green” will just delay the inevitable transition and make it more painful”*¹⁸.

4. Il bosco di Nitti, la foresta di Einaudi

Alla fine del conflitto mondiale e nell’ambito di un confronto politico certamente plurale, ma a larga prevalenza raccolto attorno a due miti inconciliabili (ma non fino ad impedire la magia della Costituzione), come si poteva essere coscienti di tale intreccio tra logiche economiche, dinamiche sociali e dati scientifici (all’epoca non ancora accertati)?

Nei due autori (e uomini politici e statisti), Nitti e Einaudi, che assumiamo come maggiormente rappresentativi della cultura economica della Costituente non sono completamente assenti preoccupazioni vicine a quelle odierne. Riconoscono la necessità di un’ottica protratta oltre l’orizzonte di una singola generazione e richiamano il concetto degli effetti esterni; ragionano attorno ad un settore che anche oggi rilevante nella questione ambientale, non solo come esempio, quello dei boschi.

Nitti osserva che “un taglio prematuro o troppo abbondante non assorbe il reddito, ma intacca profondamente il capitale. Così lo Stato è, naturalmente, il più adatto e migliore proprietario dei boschi. La funzione dei boschi essendo inoltre importantissima così dal punto di vista climatico, ideologico, geologico (e fra breve anche, per conseguenza, dal punto di vista della conservazione della forza, rappresentata dalle cadute di acqua, che si trasformano in elettricità) quasi tutti i paesi han cercato di sviluppare o di sviluppare il loro demanio boschivo o di creare vincoli forestali, per impedire disboscamenti dannosi. I boschi sono, per chi possa attendere lungamente e sappia coltivarli, una delle industrie più benefiche ... E in Italia è stato non poco male la vendita tumultuaria fatta dallo Stato”¹⁹.

La produzione scientifica e letteraria di Luigi Einaudi è sterminata. Abbiamo preso in esame una sola opera: il *Corso di scienza della finanza* del 1916 (terza edizione, che nei passi in seguito citati è eguale alla seconda del 1914). L’opera è ancora tra gli arnesi del mestiere

¹⁸H.E. DALY e K.N. TOWNSEND, *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*, 1993, <http://dieoff.org/page37.htm>, p. 1.

¹⁹F. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, V ed., Napoli, Luigi Pierro Libraio Editore, 1922, pp. 210-211. L’edizione citata indica come autore Francesco Nitti e non Francesco Saverio Nitti.

degli studiosi di sistemi tributari e, per quel che qui interessa, contiene una riflessione sui “prezzi quasi privati” che vorremmo considerare come lo sfondo misto di rigore economico e passione civile che, molti anni dopo, conduce il costituente Luigi Einaudi ad approvare l’art. 9 della Costituzione. I prezzi quasi privati riguardano il taglio dei boschi e le foreste demaniali, che Einaudi giustifica e anzi vorrebbe vedere crescere di numero ed in estensione. Infatti: “lo Stato ricava dalla foresta degli altri redditi che non può avere un privato, poiché questi non può tenere conto del fatto che, sfruttando razionalmente la sua foresta, anche altri ne può avere un vantaggio. Al proprietario privato non importa dell’utile che può derivare agli abitanti della valle e della pianura per la minor frequenza delle inondazioni e di altri disastri; a questi vantaggi egli non avendo alcun interesse. Lo Stato ricava invece vantaggi diretti dalla conservazione delle foreste. Dovrà fare meno spese, per esempio, per l’arginatura dei fiumi (e tutti sanno quanto siano dispendiose nella pianura del Po, specialmente nel Veneto), dovrà erogare maggiori sussidi ai proprietari inondati, accordare minori condoni di imposte”²⁰.

Qui, in un’opera del 1914, Einaudi giustifica l’intervento pubblico con il motivo, particolarmente ricorrente nelle questioni ambientali, degli effetti esterni negativi o diseconomie esterne. Si noti che *The Economics of Welfare*, in cui Charles Pigou sistematizza l’argomento dei costi esterni e dei costi sociali, è del 1920. In un paragrafo successivo, Einaudi, sempre allo scopo di giustificare la correzione del mercato da parte del settore pubblico, si avvale anche dell’argomento delle economie di scala (nella salvaguardia e gestione dei boschi).

Più avanti l’aspetto degli effetti esterni, o di “traboccamento” in questo caso, viene ripreso per consigliare l’intervento pubblico statale o erariale, contrapposto a quello locale. “... l’amministrazione comunale [è] pochissimo adatta alla conservazione dei boschi ... Che cosa importa al comune di montagna di conservare le foreste per curare il vantaggio dei comuni della pianura, dal momento che l’opera sua, costosa per il suo bilancio, tornerebbe di vantaggio al bilancio altrui ...”²¹. E’ un’osservazione che oggi possiamo collocare nella tematica del federalismo fiscale e ambientale (cfr. il paragrafo 9), e integrare con il rilievo che: “... mentre lo Stato può avere un’amministrazione che si regola secondo principi generali e provvede energicamente alla difesa dei boschi contro coloro che mandano i bestiami al pascolo o vanno a far legna, quest’opera di difesa non può fare il Sindaco del comune, perché, se anche sa che un privato manda le sue capre nel bosco, molto spesso egli non fa nulla per i molti legami di parentela, di amministrazione, di elezione che può avere col

²⁰ L. EINAUDI, *Corso di scienza della finanza*, III ed., Torino, 1916, Edizioni della Rivista “La Riforma sociale”, pp. 34-35.

²¹ L. EINAUDI, *Corso di scienza della finanza*, cit., p. 36.

contravventore”²². Anche questo è tema di federalismo ambientale, riguardante la distribuzione delle competenze tra centro e periferia e svolto attorno alla diversa incidenza dei gruppi di pressione ai due livelli decisionali.

Infine, riassumono e completano il pensiero del grande economista e dell’uomo dell’Alta Langa, il contadino di Dogliani, due osservazioni: “Mentre le essenze forestali a lenta crescita sono proprie dell’alta montagna e dell’alto colle; e qui, appunto dove si ha maggior bisogno di rimboschimento, dove il dilavarsi delle pendici reca più danno, ... la proprietà privata si palesa inadatta a promuovere la conservazione e la estensione della superficie boschiva. Qui sorge l’opportunità dell’intervento dello Stato”²³. Inoltre: “l’amministrazione dello Stato deve fare spese ed avere un’amministrazione forestale anche non possedendo foreste, in quanto che lo Stato, ... deve curarsi della conservazione delle foreste stesse. Più o meno efficacemente tutti gli Stati, anche se non possiedono boschi, si curano con spese notevoli di impedire la distruzione delle foreste”²⁴. Alla base di queste considerazioni troviamo l’idea, più volte esplicitata da Einaudi, che lo Stato ha - dovrebbe avere - un orizzonte più lontano degli individui. Si tratta di un elemento chiave delle analisi di economia ambientale, perché conduce a calcolare benefici e costi di inquinamenti e relative politiche secondo saggi di sconto e tassi di interesse “sociali”, cioè diversi da quelli di mercato, tali da valutare il benessere delle future generazioni pari a quello delle presenti.

Sarebbe azzardato individuare in queste pagine di Einaudi la genesi precisa dell’art. 9. Tuttavia, come non rilevare la loro consonanza con la disposizione costituzionale più direttamente riferibile alla tutela dell’ambiente?

5. *Il paesaggio*

Secondo un autore eclettico come Gilles Clément, paesaggio è: “Ciò che percepisce l’uccello in volo, ciò che il nostro sguardo può abbracciare da una cima, è un tappeto intessuto di forme scure e ruvide: le foreste; e di superfici chiare, ben delimitate: i pascoli. L’alternanza d’alberi e d’erba solca il paesaggio, lo anima di prospettive curve rilanciate da un rilievo dolce e profondo. L’equilibrio delle ombre e delle luci obbedisce a un dispositivo di cui si può intuire l’economia”²⁵. “L’economia”, ovvero l’opera dell’uomo che è sottesa anche ad un paesaggio morbido come quello del *Limousin*, cui si riferisce l’autore e che caratterizza paesaggi molto

²² L. EINAUDI, *Corso di scienza della finanza*, cit., pp. 35-36.

²³ L. EINAUDI, *Corso di scienza della finanza*, cit., p. 31.

²⁴ L. EINAUDI, *Corso di scienza della finanza*, cit., p. 33.

²⁵ G. CLÉMENT, *Manifesto del Terzo paesaggio*, Macerata, Quodlibet, 2005, p. 9.

lavorati e quasi industriali come quelli delle risaie della Lomellina e dei vigneti di Contessa Entellina. Ma c'è di più. “Se si smette di guardare il paesaggio come l'oggetto di un'attività umana subito si scopre ... una quantità di spazi indecisi, privi di funzione sui quali è difficile posare un nome”²⁶. Anche su questi spazi di risulta, marginali ed in oblio occorre, secondo questo forse eccentrico filosofo del paesaggio, investire culturalmente e intervenire, ma moderatamente, se non altro per preservare la biodiversità.

Dunque, anche spazi interstiziali tra città e campagna che normalmente non rientrano nella percezione del panorama – “panorama” che comunque non va confuso con “paesaggio” – hanno la loro importanza concreta e simbolica. Figuriamoci quale rilievo assumessero le campagne del nostro paese, le quali, come ci ha insegnato Emilio Sereni (*Storia del paesaggio agrario italiano*, 1961), grazie all'anonima e infinita creatività dei contadini nei secoli “hanno perduto la loro indeterminatezza di luogo neutro della produzione agricola per assumere le forme del paesaggio, un ambito dotato di linguaggi e di singolari valori estetici”²⁷.

Il paesaggio italiano, frutto di una meravigliosa fatica, è carico di valori identitari alti e, come nell'art. 9, va considerato unitamente al “patrimonio storico e artistico della nazione”. Certo, se pensiamo allo sfondo della *Gioconda* o alla *Tempesta*, la definizione di paesaggio contenuta nella *Convenzione europea del paesaggio* ci appare sfocata. “*Paesaggio* designa una determinata parte del territorio, così come è percepita dalla popolazione, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” (art. 1). La Convenzione, sottoscritta da 27 paesi a Firenze nel 2000 ma ratificata dall'Italia solo nel 2006 (legge 14/2006), si fregia però di un preambolo più ampio e più convincente, nel quale si constata, tra l'altro, che “il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e ... salvaguardato, gestito pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro ... rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo ... al consolidamento dell'identità europea”.

5.1 *Paesaggio e governo del territorio*

Paesaggio è concetto ricco, tra natura e cultura; non coincide con, ma comprende la nozione di territorio. Senza dubbio un assennato governo del territorio serve alla tutela del

²⁶ G. CLÉMENT, *Manifesto del Terzo paesaggio*, cit., p. 10.

²⁷ P. BEVILACQUA, *I paesaggi sacri di Emilio Sereni (omaggio in occasione della nascita)*, in “La Repubblica”, 18 ottobre 2007.

paesaggio. Il governo del territorio va valutato in relazione a due principali tematiche: a) la riduzione dei rischi connessi con alluvioni, frane, smottamenti, eventi sismici e risveglio di vulcani; b) il consumo di terreno agricolo e di aree altrimenti verdi.

Quanto al primo punto, pur sottraendoci alla tentazione di fissare precise relazioni di causa ed effetto, rimandiamo alla storia italiana degli ultimi sessanta anni e ai ripetuti episodi luttuosi verificatisi all'interno o nelle vicinanze di abitazioni, o addirittura di scuole, costruite in zone altamente sismiche o franose o sul greto di torrenti (asciutti se non piove).

In merito al secondo punto, vale la pena di ricordare qualche dato. In Campania dagli anni '50 ad oggi la popolazione è aumentata del 20% e l'edificato del 1.000%, tra l'altro con occupazione e devastazione di centinaia di ettari di terreno demaniale e creando la "periferia globale"²⁸. Periferia globale? E' il paesaggio infetto, senza servizi e socialità, che costituisce le scene e in qualche misura suggerisce la sceneggiatura di Gomorra. A scala nazionale le abitazioni sono cresciute del 26% e le famiglie del 17% nel corso degli anni '70; nel decennio seguente rispettivamente del 14 e del 17%. Soltanto negli anni '90 i due tassi si avvicinano al 9%²⁹. Recentemente alcune organizzazioni imprenditoriali agricole hanno diffuso nuovi allarmanti dati sulla cementificazione del territorio. Risulta in particolare che nel Mantovano spariscono ogni anno 616 ettari di suolo agricolo; 929 in provincia di Brescia³⁰.

L'ultimo *Rapporto annuale* Istat dedica un capitolo allo stato del territorio. Ne esce un quadro sconcertante. "Il legame fra crescita demografica ed economia, da una parte, e crescita urbana, dall'altra, non è più lineare: l'urbanizzazione si manifesta in forme sempre più pervasive e complesse e ha conosciuto, negli ultimi decenni, un'accelerazione senza precedenti, relativamente autonoma rispetto agli andamenti demografici ed economici recenti, e suggerisce, piuttosto, un'evoluzione in senso consumistico del rapporto della popolazione con il proprio territorio. Si tratta di un fenomeno globale, che però è tanto più preoccupante in Italia, paese di antica e intensa antropizzazione in cui, per la scarsità di suolo edificabile, l'avanzata dell'urbanizzazione contende – letteralmente – il terreno all'agricoltura e spinge all'occupazione di aree sempre più marginali se non addirittura inidonee all'insediamento (ad esempio, per il rischio idrogeologico)"³¹.

E' una situazione frutto, tra l'altro, dei due condoni edilizi del 1994-95 e del 2004³² e dell'assenza, in larga parte del territorio nazionale, di una pianificazione urbanistica di area

²⁸ G. BIONDILLO, *Metropoli per principianti*, Milano, Ugo Guanda Editore, 2008, p. 128.

²⁹ G. D'ALESSIO e R. GAMBACORTA, *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 2007, p. 38.

³⁰ I. CARRA, *Gli agricoltori sotto assedio*, in "La Repubblica", 24 aprile 2008.

³¹ ISTAT, *Rapporto annuale 2008*, Roma, 2009, p. 148.

³² ISTAT, *Rapporto annuale 2008*, cit., p. 150.

vasta: “La copertura dei piani territoriali di coordinamento (di competenza delle Province) è quasi completa nel Centro-Nord, con le significative eccezioni del Veneto e del Lazio, mentre è quasi assente nel Mezzogiorno. Ciò è particolarmente grave nelle aree dei maggiori agglomerati urbani (in Terra di Bari, lungo la direttrice Caserta-Napoli-Salerno, nell’area dello Stretto e negli *hinterland* di Palermo e Catania), ma la situazione è almeno altrettanto critica in quei territori (la pianura veneta, l’area romana e la pianura pontina) dove, per l’intensità della pressione antropica, sarebbe più necessario istituire un coordinamento della pressione comunale”³³.

I danni si manifestano in termini di *sprawl*, “sinonimo di sviluppo urbano incrementale non pianificato, caratterizzato da utilizzo a bassa intensità dei terreni ai bordi delle città”, mentre i “confini tra le località abitate e il territorio circostante tendono ad essere poco definiti: gli agglomerati urbani si ramificano nel territorio, includendo parchi, aree agricole, zone di insediamento a bassa intensità, sino a saldarsi con le propaggini di altri agglomerati”³⁴*. In definitiva: “la spinta all’erosione delle aree agricole o naturali da parte dell’urbanizzazione appare sproporzionata rispetto a qualsiasi ipotesi di utilizzazione razionale della risorsa territorio”³⁵.

Dunque, siamo in presenza di una situazione disarmante dovuta ad un complesso di cause e tra queste il mancato coordinamento sovracomunale. Evidentemente a livello comunale non operano vincoli sufficienti o, ancor peggio, sono all’opera incentivi perversi. Temiamo che, da qualche anno, così avvenga in relazione alla fonte di finanziamento dei bilanci dei Comuni rappresentata dai contributi richiesti al momento della concessione ad edificare (per una parte commisurati agli oneri di urbanizzazione e per l’altra al costo di costruzione). Tali contributi, risalenti alla legge n. 10/1977 o “legge Bucalossi”, avrebbero portato, secondo l’analisi economica più attenta alla materia, “ad un ritardo generale del tempo ottimo di edificazione per tutte le aree e quindi ad un contenimento dell’offerta ed a costruzioni più intensive, scoraggiando, per questa via, un’espansione estensiva della città”³⁶. Inoltre, dato che dal pagamento erano e in via di principio sono esentati gli interventi di ristrutturazione a condizione che essi non comportino aumento della superficie utile di calpestio e mutamento della destinazione d’uso, i contributi di edificazione avrebbero dovuto assecondare “un processo di spontaneo riflusso della domanda verso il nucleo urbano centrale”³⁷ che allora, a metà degli anni ’70, sembrava essere in atto.

³³ ISTAT, *Rapporto annuale 2008*, cit., p. 149.

³⁴ ISTAT, *Rapporto annuale 2008*, cit., p. 155.

³⁵ ISTAT, *Rapporto annuale 2008*, cit., p. 165.

³⁶ I. MAGNANI, G. MURARO, *Edilizia e sviluppo urbano*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 191.

³⁷ I. MAGNANI, G. MURARO, *Edilizia e sviluppo urbano*, cit., p. 205.

Può darsi che gli effetti preconizzati si siano effettivamente realizzati per un certo periodo. Oggi, però, sembra assai arduo rintracciare i segni di simili dinamiche in un territorio nazionale per lo più caratterizzato da *sprawl*, dalla “cultura” della villetta collocata a caso, magari tra una pompa di benzina e una risaia, e dal proliferare di capannoni “vendesi o affittasi” e destinati a rimanere vuoti, anche prima dell’attuale crisi, considerando che pure l’economia italiana tende, in parte, a dematerializzarsi. Il dubbio se, a questo punto, i contributi per concessioni edilizie siano un aspetto del problema, esercitando effetti paradossali rispetto alle attese, si alimenta specificamente del fatto che per effetto di una norma introdotta con il testo unico dell’edilizia del 2001, ribadita dalla finanziaria per il 2005³⁸ e successivamente sempre riproposta, i “Proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche” devono, nei bilanci comunali, essere inseriti tra le entrate in conto capitale, ma possono – attualmente nella misura di tre quarti (50% per spese correnti indistinte e 25% per opere di manutenzione ordinaria) – essere utilizzati per finanziare spese correnti di varia natura. Il sospetto è che se i Comuni (soprattutto in sede di preventivo) “possono fare il bilancio” con i contributi, essi saranno poi indotti a largheggiare in sede di piano regolatore con le aree edificabili. E ciò avverrà con tanta maggior frequenza ed ampiezza se le opere di urbanizzazione potranno essere finanziate anche attraverso altre fonti. In particolare, le opere di urbanizzazione primaria sono classificate in: “strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell’energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato” (art. 16, comma 8, Dpr 380/2001). I costi di impianto di fognature e reti idrica, elettrica e del gas possono/devono essere recuperati in sede di tariffa dei relativi servizi. In questi casi, se ai costi si può far fronte con altri strumenti, il contributo urbanizzativo si pone come una sorta di doppia imposizione. Inoltre, le stesse aree di sosta e parcheggio possono essere addirittura redditizie per il Comune. Infine, i contributi assorbiti in occasione di ristrutturazioni edilizie straordinarie nelle porzioni già urbanizzate delle città forniscono un gettito senza un collegamento con alcun tipo di spesa. Si comprende, quindi, l’interesse delle amministrazioni locali a non avere eccessivi vincoli sulla destinazione dei proventi.

I contributi furono concepiti in chiave equitativa con lo scopo di recuperare alla collettività tutta o parte della rendita edilizia. Per accertare se lo scopo è raggiunto o raggiungibile bisogna verificare l’incidenza effettiva. E’ molto probabile che prelievi applicati al momento della trasformazione di un terreno da agricolo a edificato cadano effettivamente

³⁸ Cfr. art. 136 del Dpr 380/2001 (comma 2, lett. c) che abroga l’art. 12 della legge 10/1977. L’art. 12 fissava la riserva a opere di urbanizzazione per i proventi da concessioni. Cfr. inoltre l’art. 43, comma 1, della legge 311/2004.

sull'acquirente (ed eventualmente sull'inquilino). Si osserva, in particolare, che, se le condizioni di mercato non fossero tali da consentire nell'immediato la traslazione, il costruttore rimanderebbe nel tempo l'edificazione: in presenza di tassi di interesse bassi non dovrebbe sostenere costi elevati.

E' chiaro comunque che se le opere di urbanizzazione primaria e secondaria fossero a carico della collettività le amministrazioni sarebbero restie ad ampliare le aree edificabili. Dunque, se si ritenesse di ripensare i contributi in vista di obiettivi di sostenibilità territoriale e ambientale, una prima ipotesi da prendere in considerazione sarebbe quella della loro abolizione. Questo vale per la parte commisurata alle opere di urbanizzazione. A favore della loro scomparsa dallo strumentario tributario locale può contare anche la considerazione che la realizzazione di opere di urbanizzazione aumenta il valore degli immobili. Se esiste un'imposta immobiliare locale, dotata di un efficiente meccanismo di aggiornamento degli imponibili, la collettività può con questo mezzo recuperare nel tempo le risorse assegnate a tali opere. Per la parte calibrata sui costi di costruzione, parte che ora assomiglia ad un'imposta patrimoniale erratica, si potrebbe pensare a qualche forma di incentivo/disincentivo ambientale. In particolare, l'entità dei contributi ora relativa ai costi di costruzione potrebbe essere modificata in ragione della natura dei materiali e dei progetti, premiando quelli *energy saving* e disincentivando gli altri.

Invece, volendo o dovendo mantenere i contributi nel loro insieme come fonte d'entrata, essi dovrebbero essere giocati in modo da riflettere i costi di impianto dei servizi pubblici ma incoraggiando l'uso efficiente del territorio. I prelievi dovrebbero essere rimodulati a seconda della distanza dai centri di erogazione dei servizi in modo da riflettere i costi che la crescita urbana impone nelle diverse situazioni e nelle diverse porzioni di territorio. In sostanza, dovrebbero essere bassi o inesistenti in centro e alti in periferia, dato che applicati uniformemente sul territorio comunale inducono ad una trasformazione distorta della terra.

Infine, se è vero che ormai siamo alla fame di spazi agricoli e verdi, la soluzione più radicale e, nondimeno, di maggiore buon senso è fare evolvere i contributi per concessioni edilizie verso una vera e propria "tassa pigouviana", cioè un gravame su quella diseconomia esterna che chiamiamo inquinamento. L'inquinamento in questo caso è rappresentato dall'aggressione del cemento armato e del catrame alla terra naturale. La tassa pigouviana ha lo scopo, al limite, di determinare la scomparsa del suo imponibile. Per evitare di pagarla si smette di inquinare. Nel frattempo essa produrrebbe un'entrata pubblica che potrebbe essere utilizzata per il recupero delle aree industriali dismesse. Avviene infatti che si costruisce in

ogni dove mentre importanti aree un tempo riservate alla produzione rimangono, spesso inquinate, abbandonate (sebbene già dotate di trasporti e reti).

E' fuori dubbio che una siffatta tassa pigouviana, essendo molto più elevata degli attuali oneri concessori, sarebbe alla portata soltanto di chi può permettersi un'edilizia di pregio o di gran pregio. Si prospetterebbe un contrasto con obiettivi di equità distributiva, colmabile (è da presumere solo in parte) utilizzando il gettito a favore dell'edilizia economico-popolare e dell'edilizia meno ricercata (passando attraverso il recupero delle aree dismesse). Si determinerebbe un *trade off* tra obiettivi di efficienza ambientale e equità distributiva che è situazione comune a molti altri settori della politica di tutela dell'ecosistema, come sottolineiamo al paragrafo 7.

5. 2 Paesaggio italiano e surriscaldamento globale

Tenendo ben conto che il paesaggio italiano è – o meglio era, alla luce di quanto esposto nel sotto paragrafo precedente - soprattutto agricolo, le connessioni paesaggio, ecologia e ambiente non possono non essere considerate anche in rapporto al tema del surriscaldamento globale. Nelle zone temperate e nell'Europa meridionale il cambiamento climatico incide direttamente e indirettamente sul paesaggio provocando, tra l'altro, arretramento dei ghiacciai, erosione delle coste, più frequenti e disastrose inondazioni, siccità. Tra i danni mediati da tali fenomeni, per il nostro paese, vanno incluse le difficoltà apportate al turismo invernale ed estivo.

Allo stesso tempo, una sensata politica del paesaggio può aiutare. In breve: negli ultimi 150 anni l'incremento nell'atmosfera dei gas ad effetto serra (anidride carbonica, CO₂; metano, CH₄; ossido di azoto, N₂O) è dovuto per due terzi ai combustibili fossili e, per il terzo residuo, in gran parte ai cambiamenti nell'uso della terra, ad incominciare dalla deforestazione. Infatti, una volta liberati, i gas ad effetto serra entrano in un ciclo che ne recupera o imbriglia una parte. Si calcola, sempre con riferimento all'ultimo secolo e mezzo, che il 30% delle emissioni sia stato assorbito dagli oceani e un altro 30% dall'ecosistema terrestre. Si è in presenza di fenomeni di "mitigazione" della combustione di elementi fossili tutt'affatto trascurabili.

Tecnicamente, secondo studi del 2009, la soglia da non superare in nessun modo è pari a 445-490 parti per milione di anidride carbonica equivalente. Ora siamo a 430 e si teme che la

quota 445, al passo attuale, possa essere raggiunta in soli sette anni³⁹. Appare necessario, quanto meno, rallentare questo processo. Salvo forse le calotte polari, tutta la superficie emersa del globo è coinvolta. In particolare, alla stessa agricoltura spettano compiti importanti, in quanto, tanto per incominciare, ad essa va imputata la maggior produzione di ossido di azoto. Sarà essenziale preservare le residue foreste equatoriali, i boschi delle aree boreali (che crescono lentamente e che, pertanto, catturano molto carbonio) e la tundra. Tuttavia anche alla fascia temperata del globo spettano compiti importanti. Si stima che in Europa le foreste possano assorbire il 7 – 12% delle emissioni di carbonio⁴⁰. Negli ultimi decenni in Europa e in Nord America l'estensione delle foreste è aumentata grazie soprattutto all'allungamento degli intervalli tra i tagli e alla prevenzione degli incendi. Non basta. Si deve provvedere anche alla riforestazione delle aree agricole marginali e dei terreni degradati. In effetti la politica di riforestazione può manifestare qualche *trade-offs* in forma di riduzione dei flussi idrici, nonché di salinizzazione e acidificazione di particolari terreni. Ma questi risvolti negativi sono tipici delle zone secche tropicali.

L'agricoltura può contribuire in misura consistente anche nel suo comparto costituito dalle coltivazioni (piante annuali). Nella parte sviluppata del mondo, il territorio riservato alla produzione di derrate alimentari è diminuito. L'abbandono di terra coltivata in seguito al collasso dell'Unione Sovietica ha comportato un miglioramento delle capacità di “*carbon storage and sequestration*” del globo. Lo stesso può dirsi per le aree coltivate dismesse, e a riforestazione naturale, di Europa e Nord America. Per le terre coltivate, non solo della fascia temperata, sarà importante riconsiderare le rotazioni colturali, i dosaggi dei fertilizzanti, i metodi di preparazione della terra (preferendo in particolare arature superficiali, *tillage*). I *set-asides* si dovranno estendere nel tempo e per superficie, con una particolare attenzione alle specie che possono avere anche un ruolo in termini di bio-energie.

6. La Costituzione di una società includente

La Costituzione mette a sistema e difende le condizioni fondamentali dei cittadini, a disposizione di tutti e base dell'agire collettivo. Diritti “inviolabili” e doveri “inderogabili”. Come abbiamo già notato (paragrafo 1) i principi della Costituzione non si leggono soltanto nei primi 12 articoli, ma si evincono dall'intero sistema. Abbiamo anche ricordato che

³⁹ Cfr. K. TRUMPER et al., *The Natural Fix? The Role of Ecosystems in Climate Mitigation*, Cambridge, UK, UNEP-WCMC, 2009, p. 54.

⁴⁰ Cfr. K. TRUMPER et al., *The Natural Fix? The Role of Ecosystems in Climate Mitigation*, cit., p. 22.

difficilmente si può negare il nesso tra attività economica, ovvero produzione soprattutto, e peggioramento ambientale. Sembra pertanto scontato il richiamo dell'art. 2: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale ..." (commi 1 e 2). Inoltre, la Costituzione non è un programma politico, ma essa può riservare alla legge ordinaria la disciplina di obiettivi che non possono non comprendere la tutela ambientale nei suoi riflessi sul benessere umano: "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (art. 41, comma 3). Di sfuggita notiamo che sarebbe interessante un'interpretazione di "attività economica" estesa sia alla produzione, sia al consumo. Esistono, infatti, fenomeni inquinanti dovuti congiuntamente ai due ambiti. Citiamo, ad esempio, lo smaltimento improprio di rifiuti (ordinari o urbani).

Ponendoci su un versante diverso, o meglio complementare, dei diritti, alla luce di quanto sappiamo sui rischi ambientali e su quanto essi possano incidere sul benessere degli individui è difficile non accostare il bisogno di ambiente pulito e sostenibile ai diritti sociali (se non ai diritti sociali incondizionati, ai diritti sociali a contenuto programmatico).

Secondo una lettura sistematica e storica proposta recentemente da Ernesto Bettinelli, i valori della Costituzione "si riassumono ... nelle condizioni essenziali per rendere possibile l'esistenza in generale e l'umanità in particolare: la convivenza appunto. Cioché con l'impoverimento o la dissipazione dei beni materiali e sociali fondamentali c'è difficile o pessima vita; precaria, se non insostenibile, convivenza. Ecco perché si possono riconoscere come valori: la vita stessa, l'ambiente (come conservazione del comune e indisponibile patrimonio terrestre), la pace, la non violenza, la solidarietà tra i viventi (e tra gli umani in particolare), la salvaguardia delle future generazioni. I valori tendenzialmente sono tutti qui"⁴¹.

La Costituzione è talmente ricca di valori e di principi da rendere assai difficile estromettere dal suo discorso l'ambiente. Al prossimo paragrafo, vedremo come "persona" e "dignità" – che sono al centro degli interessi della Costituzione italiana – costituiscano un binomio che tende ad accompagnarsi ad un ambiente stabilmente vivibile. Tuttavia, dato che, da un lato, la difesa della dignità umana si opera anche in moneta sonante e che, dall'altro, la tutela dell'ambiente richiede di passare anche attraverso percorsi monetari, ovvero di modifica dei prezzi, richiameremo, al paragrafo 8, l'attenzione sugli strumenti, anche economici, della politica ambientale.

⁴¹ E. BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica Italiana. Un classico giuridico*, Milano, Bur, 2008, pp. 28-29.

Ricorre spesso la necessità di un non facile bilanciamento tra valori e principi costituzionali diversi. L'art. 53 della Costituzione fissa il criterio della capacità contributiva e la regola della progressività del prelievo tributario. La progressività pone anche alle politiche ambientali un vincolo importante, cui accenneremo più avanti. Ma subito si può osservare una sintonia, in sé, tra progressività e tutela ambientale. La progressività suggerisce che, se abbiamo da operare un prelievo di un euro, l'euro va recuperato (tutto o in parte prevalente: dipende dalla competizione politica la misura) dove vale di meno, dal ricco, piuttosto che dove vale di più, cioè dal povero. Insomma, mettiamo le risorse dove servono, dove sono maggiormente utili. E, quindi, non buttiamo via nulla. Non sprechiamo. Dato che alcuni fenomeni ambientali nascono o si ingigantiscono dallo spreco, come non intravedere un aggancio logico della tutela dell'ambiente con quanto prescritto dall'art. 53?

Lo spreco più evidente pullula oggi nel settore dei rifiuti solidi urbani (ordinari). La dissipazione parte dalle derrate alimentari e altri materiali di base e arriva (ritorna) alla terra nell'estensione delle discariche e tocca altri elementi, come le falde acquifere e l'aria. I consumi entrano positivamente nella funzione del benessere degli individui; non lo spreco. Quanto il consumismo?

7. Beni e danni ambientali e costi delle politiche. Una distribuzione perversa

Né l'impatto del degrado ambientale, né l'accesso ai servizi ambientali è uniforme tra famiglie e classi di reddito. Per convincersi basta considerare l'andamento del prezzo degli immobili. Le abitazioni nelle vicinanze di parchi naturali e lontane da fonti di inquinamento industriale sono più care (per metro quadrato o per vano).

Che lo scadimento dell'ambiente sia un fenomeno ingiusto è però dimostrato da dati di ben più ampia portata, e in ambito internazionale prima di tutto. Come si legge (autunno 2009) in un'icona delle prime pagine del sito della *World Bank*, tramite il consumo di energia e lo sfruttamento del suolo, si producono nei paesi poveri del mondo 2,2 tonnellate di CO₂ all'anno per persona, 5,6 tonnellate nei paesi a medio reddito e 15,4 nei paesi ricchi. Gli effetti, dal negativo al disastroso, del cambiamento climatico tendono invece a concentrarsi nei paesi poveri. Questi sono maggiormente esposti anche ad altri rischi ambientali. Per esempio, in Burkina Faso il 92% degli attivi opera in agricoltura e nella pesca. Un intero paese dipende quindi dalla sostenibilità ambientale del suo territorio. Similmente in Bangladesh il 95% della popolazione utilizza come combustibile legna da ardere e carbonella.

In America Latina e in Asia il 100% della popolazione, con un reddito pro capite di 1 dollaro, è esposto (per le caratteristiche dei combustibili utilizzati) a *indoor air pollution*⁴². Si aggiunga che la stessa dotazione di beni naturali, dalle foreste al suolo agricolo, dalle risorse minerali all'acqua, è fortemente squilibrata tra paesi avanzati e in via di sviluppo; cfr. tab.1.

Se restringiamo il campo di osservazione ai paesi industrializzati e introduciamo l'aspetto delle politiche ambientali e della distribuzione dei relativi benefici e costi ci troviamo di fronte a qualche contraddizione importante, pratica e concettuale.

L'ambiente di norma è un bene normale, vale a dire a domanda crescente al crescere del reddito del consumatore (e del reddito pro capite di un paese). Il caso prima ricordato degli immobili a prezzo crescente in relazione alla vicinanza ad un parco sano e ben tenuto si inserisce in questa dimensione. Tuttavia, il parco può essere un bene privato (dotato di economie esterne positive) o un bene pubblico a produzione privata (una sorta di giardino condominiale accessibile ai non condomini) o un bene pubblico a coerente produzione pubblica.

Generalmente, date le caratteristiche di non escludibilità e non rivalità nel consumo, la tutela dell'ambiente è un bene pubblico, plausibilmente a domanda crescente all'aumento del reddito. Si tratterà di un bene pubblico locale (per esempio, il parco) o nazionale (per esempio, l'assenza di eutrofizzazione dei mari o di erosione delle coste) o addirittura globale, in quanto intollerante di confini nazionali e, aspetto ancor più significativo, di limiti alla presente generazione. Sventare la minaccia del surriscaldamento planetario è per l'appunto un bene pubblico globale.

L'elasticità della domanda di un bene al reddito ha un significato extra tecnico e politico. Se è superiore ad 1, si tratta di un bene elitario. L'elasticità dei beni pubblici ambientali è difficile da misurare (anche nella variabile *willingness to pay*). Sono disponibili poche stime in materia; esse generalmente trovano un'elasticità inferiore ad 1⁴³. L'ambiente non è un bene solo per ricchi. Naturalmente, però, oltre ai benefici delle politiche ambientali bisogna considerare la distribuzione dei costi.

Quale che sia l'elasticità della domanda, lo strumento utilizzabile per finanziare i beni pubblici è l'imposta (non la tassa), cioè il prelievo coattivo rispondente ai criteri della capacità contributiva e della progressività previsti dall'art 53 della Costituzione. Sennonché per i beni pubblici diversi dall'ambiente le imposte vanno a finanziare la spesa. Per esempio, si vuole

⁴² UNDP-UNEP, *Mainstreaming Poverty- Environment Linkages into Development Planning: A Handbook for Practitioners*, www.unpei.org, 2009, p. 7.

⁴³ Cfr. D.W. PEARCE, *Framework for Assessing the Distribution of Environmental Quality*, in Y. SERRET, N. JOHNSTONE (eds), *The Distributional Effects of Environmental Policy*, Paris, Oecd, 2006.

produrre il bene pubblico difesa nazionale e, quindi, si compra, sullo specifico mercato, un carro armato, finanziando la fattura con l'Irpef o l'Iva. Per l'ambiente, spesso, non è opera un mercato presso il quale si possa acquistare direttamente qualche dose di acqua e aria pulita. In questo caso le imposte sono inadatte. Le imposte, o più generalmente i tributi, possono invece servire ad evitare che l'ambiente venga oltremodo compromesso. Se inquinati paghi: è la logica "pigouviana". Difficile però pensare che essa affranchi dal vincolo della capacità contributiva e della progressività. Si possono presentare ipotesi di diverso grado di difficoltà. Ma, talora, per evitare possibili collisioni tra obiettivi non si può far altro che lavorare sulle compensazioni.

Il parco cittadino, anche nel caso sia un bene pubblico (in senso tecnico-economico), è un caso facile, perché consente di operare in coerenza di principi. Ovvero: siamo in presenza di un bene, maggiormente richiesto da classi di reddito affluenti ovvero da soggetti che si mostrano disposti a pagare affitti o prezzi di acquisto più elevati. Gli stessi affitti o prezzi sono sintomo di capacità contributiva e, quindi, applicando prelievi tipo Ici o prelievi agganciati ai permessi di edificazione si raggiunge all'incirca il duplice obiettivo di realizzare un bene pubblico e di tassare coerentemente secondo la capacità contributiva.

Di fatto questa coincidenza non è frequente. Per opporsi ai maggiori fenomeni di inquinamento bisogna imporre regole ai processi produttivi e/o alle caratteristiche dei prodotti. Alternativamente si devono applicare "tasse verdi". In entrambi i casi l'incremento dei costi aziendali determinato dalla politica ambientale si trasferisce sui prezzi di vendita anche di prodotti di largo consumo, utilizzati anche o soprattutto dai poveri. Difficilmente le fonti dell'inquinamento rappresentano una base imponibile strettamente associata all'opulenza derivante vuoi dal reddito, vuoi dalla ricchezza. Il legame è più stretto in caso di assoluto consumismo.

Qualche discordia tra obiettivi si prospetta anche se guardiamo ai risultati. Le politiche ambientali talora ottengono effetti di forte significato sociale. Per esempio, per un povero è importante che l'acqua dell'acquedotto sia sana e che lo smog del quartiere di residenza sia contenuto. Lo stesso vale anche per il ricco, ma in modo meno determinato, in quanto il ricco può installare impianti individuali di depurazione idrica e può essere meno esposto all'accumulo degli effetti localizzati dell'inquinamento atmosferico potendo fruire, per esempio, di più ampi periodi di vacanze altrove. Il problema sta nel fatto che il ciclo integrato dell'acqua va tariffato almeno al costo (quasi) senza eccezioni e che vanno tassati in chiave ambientale anche i carburanti utilizzati dai pendolari, anche dai pendolari a basso reddito.

La questione della sostenibilità sociale entra in gioco non solo nel caso delle politiche ambientali basate sui prelievi *ad hoc*, o tasse verdi, ma anche nel caso di politiche di regolamentazione. Infatti i medesimi risultati ambientali possono essere ottenuti alternativamente o con strumenti del tipo comando e controllo o con strumenti economici, come le tasse ambientali. Questi però sono generalmente più efficienti. Se, in presenza dei medesimi risultati ambientali e sociali (derivanti questi dall'aumento dei costi industriali e dei prezzi), il richiamo alle tematiche di cui all'art. 53 della Costituzione ricorre soltanto per le politiche basate sugli strumenti economici, per il decisore pubblico potrà determinarsi una preferenza per le politiche dell'altro tipo, meno efficienti.

La politica ambientale, fondata su strumenti economici/tributari e giuridici/regolamentari, tendente a correggere i comportamenti degli operatori mediante incremento dei costi privati e dei prezzi di mercato, deve essere accompagnata da misure equitative e compensative. La regola può soffrire di eccezioni, peraltro improbabili. Gli strumenti a compensazione assumeranno la forma di sgravi fiscali, in particolare sui redditi, e di sussidi alle famiglie o agli individui o, talvolta, alle imprese più deboli. Le tasse verdi, a differenza della regolamentazione, producono gettiti utili ai fini del finanziamento di tali misure. Pertanto, ove possibile, esse vanno preferite agli strumenti di regolamentazione non solo in funzione della maggiore efficienza che esse consentono di raggiungere, ma anche in relazione ai criteri di cui all'art. 53 della Costituzione.

La tassazione ambientale non può che tradursi in un gravame commisurato ad una grandezza fisica (ad impatto specifico e provato sull'ambiente). Essa sarà un'entità materiale che attraverso quelle vie più o meno tortuose che sanno descrivere biologi, fisici e chimici emerge agli onori del mondo economico sotto forma di bene di consumo. E qui ci troviamo di fronte ad una sorta di inversione termica nel calore e nella benevolenza con cui di solito – anche forti dei principi costituzionali – guardiamo alle imposte dirette, *in primis* sul reddito, rispetto alle indirette. E' un sovvertimento della graduatoria tra tipi di tributi che, pur assicurando la necessaria compensazione con le imposte sul reddito, si stenterà - e per certi versi non sarebbe un male - ad evitare, anche perché esso è parallelo alla metamorfosi in atto della società. ... “tagliare le tasse dei ricchi è parte integrante del trend generale a trasferire la tassazione dal reddito, che nella società dei produttori ne costituiva la base “naturale”, alla spesa, che è una base altrettanto “naturale” della tassazione nella società dei consumatori. Si presume che sia ormai l'attività del consumatore, e non quella del produttore, a fornire l'interfaccia tra i singoli e la società nel suo complesso, ed è ormai principalmente la capacità del consumatore, non quella del produttore, a definire lo status di cittadino. E' pertanto giusto

e appropriato, sia sostanzialmente che simbolicamente, rifocalizzare sulle scelte sovrane del consumatore l'interazione tra diritti e doveri evocata per legittimare l'imposizione e l'esazione fiscale”⁴⁴.

L'interazione dei diritti e doveri dei consumatori può giocare a favore della tassazione ambientale per il messaggio implicito in essa contenuto: consuma parco e pulito. Chissà se ciò basta ad evitare il saldarsi del cittadino con il consumatore. La Costituzione fonda la Repubblica sul lavoro, sui produttori e sui lavoratori. E' una scelta lungimirante perché, mentre il cittadino/lavoratore forte dei suoi diritti e consapevole dei suoi doveri trova o può trovare un equilibrio, il cittadino/consumatore è un deluso cronico. “... la vita di consumo ... consiste ... in primo luogo e soprattutto, nel rimanere in movimento. ... Per un tipo di società che dichiara la soddisfazione del cliente come sua unica motivazione e suo scopo fondamentale, un consumatore soddisfatto non è la motivazione né il fine, ma la più terribile delle minacce”⁴⁵. Si dice che nelle ricerche economiche sulla felicità (niente di meno) gli italiani degli anni '50 risultano più soddisfatti di quelli di adesso. La spiegazione starebbe nel fatto che il tasso di incremento di reddito e consumi è più importante del livello assoluto. Anche qui il *focus* è il movimento.

8. Il federalismo ambientale

Negli ultimi due o tre anni in Italia si è molto dibattuto attorno al federalismo fiscale. Si tratta infatti di attuare il nuovo Titolo V della Costituzione. E' stato approvato, con la legge delega 42/2009, un nuovo schema per il finanziamento degli enti territoriali che, tra l'altro, sarà possibile utilizzare strumenti di *green taxation*. Non si è per nulla parlato di politiche ambientali in un sistema governativo multi livello, nonostante che, come abbiamo ricordato al paragrafo 1, all'art. 117 della Costituzione ora, anche sotto questo profilo, si faccia spazio ad una maggiore responsabilità delle Regioni.

La *ratio* del federalismo ambientale è analoga a quella del decentramento di funzioni, formalizzata nel “teorema di Oates”: fare in modo che l'offerta pubblica di servizi sia meglio rispondente alle esigenze e alle preferenze locali. Già questo taglia fuori dal tema, se decentrare e come e verso quale livello di governo sub centrale (Regioni, Province, Comuni), una serie importante di politiche ambientali, ad incominciare da quelle relative ai mali globali come il surriscaldamento termico. Il problema in questi casi, come in altri più circoscritti,

⁴⁴ Z. BAUMAN, *Consumo, dunque sono*, Bari-Roma, Laterza, 2007, p. 102.

⁴⁵ Z. BAUMAN, *Consumo, dunque sono*, cit., p. 123.

deriva dagli effetti esterni alle giurisdizioni (cioè dai fenomeni che, pur avendo origine all'interno dei confini per esempio di un Comune, vengono in parte risentiti positivamente o negativamente anche all'interno dei confini di altri Comuni). L'inquinamento produce una parte dei suoi danni ai miei vicini, ma poiché tengo conto soltanto della quota da me sopportata decido una riduzione dell'inquinamento inferiore all'ottimale. Il vicino, peraltro, potrebbe cercare di reagire all'elevato inquinamento da me prodotto applicando un dazio o una tariffa sui beni – frutto di un processo produttivo inquinante installato sul mio territorio – da lui importati. Dazi o tariffe ambientali non sembrano però applicabili a livello locale. La conclusione è: troppo inquinamento se si decide decentrati.

Uguale lo scenario, in ultima analisi, se si tiene conto dalla concorrenza tra autorità territoriali. Avviene che autorità pubbliche dello stesso livello di governo, intendendo incentivare l'installarsi di nuove attività produttive sul territorio di riferimento, riducano le imposte di loro competenza. Fino ad un certo punto questa gara - concorrenza fiscale - è produttiva. Oltre, diventa dannosa, perché corrisponde ad un livello inferiore all'ottimale di spesa pubblica locale finanziabile. Una gara verso il basso o verso il peggio può innescarsi attraverso la tassazione ambientale o la regolamentazione ambientale. Esiste però, soprattutto nei confronti dello strumento tassazione, una via d'uscita. Un'amministrazione può avviare una politica di incentivi a nuovi insediamenti agendo non sulla tassazione ambientale, o non allentando la regolamentazione, ma sgravando le imprese sulle altre forme di tassazione, incidenti sul capitale (assunto mobile). Bisogna però verificare se le autorità locali hanno, da manovrare, altri strumenti tributari, e se non siano pressate da vincoli di bilancio tali da impedire gli sgravi su questi. La corsa al ribasso nella tutela ambientale, da parte di autorità territoriali, ha minori probabilità di manifestarsi se il sistema tributario territoriale è sufficientemente articolato⁴⁶. La politica ambientale locale si intreccia con l'autonomia tributaria locale. In questo senso, la presenza nel contesto italiano di un'imposta regionale sulla produzione come l'Irap ha la sua importanza.

C'è però chi ragiona al contrario o pone un caso diverso, il caso riguardante le autorità con poteri su territori di limitate dimensioni. Una società che gestisca un impianto collocato in una di queste probabilmente avrà azionisti residenti al di fuori (e soggetti alla tassazione locale di altre autorità). Un allentamento della tassazione ambientale locale o della regolamentazione ambientale locale, incidente sulla società, andrà a vantaggio di tali azionisti, mentre i costi dell'inquinamento rimarranno sul territorio che ospita lo stabilimento della società. Ma la maggior parte degli azionisti, beneficiati, non votano con riferimento all'autorità che gestisce

⁴⁶ Cfr. W. E. OATES, R. M. SCHWAB, *Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, in "Journal of Public Economics", 1988, p. 333-354.

questo territorio. Votano invece le vittime dell'inquinamento. In definitiva, dati questi meccanismi di *public choice*, non si prospetterebbe una corsa al basso, ma una al rialzo dei vincoli ambientali⁴⁷.

Esistono fonti inquinanti diffuse e fonti puntuali, che si concentrano, queste, in un solo impianto. La distinzione ha un suo peso perché nel caso delle fonti puntuali ad ostacolare l'ipotesi di *race to the bottom* può intervenire la sindrome *nimby: not-in-my-backyard*. Ma questo peculiare modo di manifestarsi delle *lobby* locali può associarsi a esiti ambientali incerti se si applica a impianti di smaltimento (pur effettuato a regola d'arte) di rifiuti o di produzione di energia (pale eoliche).

Le precedenti anche contraddittorie considerazioni pongono l'interrogativo se, decentrando i poteri, si ottiene un miglior livello di preservazione ambientale. Esse consentono anche di offrire qualche spunto sulla distribuzione delle competenze tra livelli di governo all'interno degli Stati. Senza dubbio la competenza circa l'inquinamento da fonti mobili, per esempio le automobili, dovrebbe essere dello Stato centrale e quella sulle fonti fisse (impianti produttivi e di riscaldamento) dei governi territoriali. Tuttavia, il caso delle automobili è più complesso, se è scontato che imporre determinati standard produttivi spetta allo Stato, a disciplinare l'uso dell'automobile possono/debbono essere anche i Comuni.

Infine, è noto nella teoria del federalismo che le amministrazioni territoriali possono seguire due atteggiamenti contrapposti: o farsi concorrenza o imitarsi. In questa eventualità, a far prevalere i buoni esempi sarà la forza del controllo democratico, maturo e consapevole.

Conclusioni

Se vado in fabbrica e compro un metro cubo di mattoni e poi, alla prima occasione, li scarico tutti in un cassonetto della nettezza urbana assicuro all'economia nazionale, contabilmente intesa, un incremento superiore a quello che le offrirei se, per esempio, tornato a casa utilizzassi quegli stessi laterizi per sistemare la camera destinata al figlio che mi deve nascere il mese prossimo.

Ecco perché è bello ed irrequieto essere soggetti ad una Costituzione che contiene valori, principi, regole ed indirizza tali, se rispettati e accolti, da rendere il mondo meno irragionevole.

⁴⁷ D. WELLISCH, *Locational Choices of Firms and Decentralized Government Policy with Various Instruments*, in "Journal of Urban Economics", 1995, pp. 290-310.

Tab. 1 - *Distribuzione del capitale per tipo e livello di reddito dei paesi*

| | Capital e natural e | | Capitale fisico prodotto | | Capitale intangibile | | |
|---|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|--|
| Paesi: | Dollari pro capite | In percentuale (per riga) | Dollari pro capite | In percentuale (per riga) | Dollari pro capite | In percentu ale (per riga) | Tota le pro capit e mon do |
| a basso reddito | 1.925 | 26 | 1.174 | 16 | 4.434 | 59 | 7.53 2 |
| a reddito medio | 3.496 | 13 | 5.347 | 19 | 18.773 | 68 | 27.6 16 |
| a reddito elevato (paesi Oecd) | 9.531 | 2 | 76.193 | 17 | 353.339 | 80 | 439. 063 |
| media mondiale | 4.011 | 4 | 16.850 | 18 | 74.998 | 78 | 95.8 60 |
| | | | | | | | |

Fonte: World Bank citato in UNDP-UNEP, 2009, p. 11.

Abstract - Environmental protection is not explicitly included among the general principles and objectives of the Italian Constitution. However, environmental policies, which rely on the incorporation of criteria for the safeguard of natural capital in every policy whether public or private, can find justification and support in the existing clauses of the Constitution. That's what comes out considering in a modern and updated view, brought about by the progressive

emerging of new and more serious issues, principles and objectives as landscape protection, health protection and the need to direct and coordinate economic activities towards the general interest: all principles well embedded in the first part of the Italian fundamental act. The paper investigates the whole range of this “implicit” constitutional roots, considering even their relationships with other important recognised issues, as the progressivity of the fiscal burden, administrative decentralization, or the promotion of scientific and technical research, which can have important relationships – both positive and negative – with the safeguard of the environment. The final conclusion shows that the chance of success in addressing the issue are serious if Administrations, organisations and individuals truly apply the rich and multifaceted values and criteria already provided by the Constitution.