

FOCUS:

I NUOVI PRINCIPI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI AMBIENTE E SOSTENIBILITÀ¹

Marisa Meli

Professore Ordinario di Diritto Privato - Università di Catania

Parto innanzitutto dal titolo dell'incontro di oggi: la *Green Economy* – l'economia verde.

L'espressione individua **un modello teorico di sviluppo economico** in grado di generare un meccanismo virtuoso, basato sul risparmio delle risorse naturali ed energetiche, a partire dalla consapevolezza che l'ecosistema non è in grado di assorbire tutti gli scarti della produzione né di sopportare il sempre più pesante impatto antropico.

Queste considerazioni, che sono già da tempo alla base di un pensiero critico rispetto all'ideologia dominante incentrata, solo ed esclusivamente, sulla prospettiva della crescita illimitata, da qualche tempo sono divenute esse stesse opinione dominante e fanno da sfondo alla "quarta rivoluzione industriale", scandendo i passi di una nuova era in cui si tende a coniugare in maniera diversa la crescita economia con la capacità di resilienza del pianeta.

Il modello economico lineare, estrattivo, e ad alto consumo di risorse ed energia non è più sostenibile, va convertito in un **modello circolare** che punta a minimizzare il prelievo di risorse e in un **modello rigenerativo** che mantenga nel lungo termine lo stato dei suoi e la loro fertilità, la qualità e quantità delle acque, il capitale naturale ed i relativi servizi ecosistemici.

In ambito europeo, la nuova rotta è attualmente segnata dal *Green New Deal* che, a partire dalla consapevolezza che i cambiamenti climatici e il degrado ambientale sono una minaccia enorme per l'Europa e per il mondo intero, promette:

- a) la neutralità climatica entro il 2050;

¹ Responsabile del Master in Diritto dell'ambiente e gestione del territorio.

* Relazione presentata al Convegno GREEN ECONOMY. IMPRESE, FINANZA E ISTITUZIONI A CONFRONTO, Catania – 13 giugno 2022.

- b) una crescita economica dissociata dall'uso delle risorse;
- c) il miglioramento del benessere e della salute dei cittadini e delle generazioni future (a partire dalla premessa, testuale, che "nessuna persona e nessun luogo siano trascurati").

Obiettivi ambiziosi, che traggono la loro linfa dall'evoluzione dello stesso concetto di sviluppo sostenibile che – formulato nella prima volta nel 1987 (rapporto Brundtland) e già presente nelle disposizioni di apertura del Trattato (art. 3, c.3) e nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – ha acquistato un nuovo significato in seguito al Piano d'Azione globale (Agenda 2030), approvato dalle Nazioni Unite nel settembre del 2015.

In tale sede, il principio ha ottenuto maggiore chiarezza riguardo al suo contenuto e ai suoi specifici obiettivi, ma, soprattutto, è divenuto oggetto di una nuova visione d'insieme attraverso l'attenzione congiunta dedicata alle cd. tre P: le Persone, il Pianeta, la Prosperità. Il messaggio è chiaro: non può esservi crescita (sostenibile) se non si guarda insieme alla crescita economica, all'impatto che questa determina sul Pianeta e alle condizioni di vita delle Popolazioni.

Si è adottata, dunque, una nozione di sostenibilità che va oltre i temi ambientali, correlandosi anche alle diseguaglianze economico sociali che si determinano e i cui effetti sono prevalentemente subiti dai paesi meno sviluppati.

In verità ci sono anche una quarta ed una quinta P (*Pace e Partnership*). E nessuno poteva immaginare come queste ultime potessero finire col riguardare l'Europa così da vicino, consentendoci di verificare il ruolo centrale che ricoprono, anche rispetto ai temi di cui si discorre.

In ambito nazionale, le più recenti sollecitazioni provenienti dalle fonti sovranazionali sono all'origine di diverse evoluzioni del quadro normativo, a partire dalla recente modifica della nostra Costituzione.

Segnatamente, vengono in rilievo:

- a) la modifica dell'art. 9, con l'aggiunta di un terzo comma in cui si affida alla Repubblica (oltre alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, 2 c.) **la tutela dell'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future;**
- b) La modifica dell'art. 41, ai sensi del quale L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno **alla salute e all'ambiente** (oltre che, come originariamente previsto, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana). Al terzo comma, che prevede forme di programmazione e controllo dell'iniziativa privata, si aggiunge che

tali forme di intervento possano aversi a **fini ambientali** (oltre che sociali, come originariamente previsto)

L'opinione generale è che, attraverso tali modifiche, si sia finalmente "colmata una lacuna.." che vedeva il nostro paese in una posizione isolata e arretrata rispetto agli altri paesi europei.

Ciò è senz'altro vero, ma solo sotto un profilo formale. Dal punto di vista sostanziale le cose non stanno affatto così, per diverse ragioni:

- a) la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" avevano già fatto ingresso in Costituzione con la riforma dell'art. 117 (lett.s) tra le materie in cui lo Stato ha una competenza esclusiva. Norma che ha subito ricoperto una funzione essenziale, al di là dei profili sulla competenza, poiché ha costituito occasione di numerosi interventi della Corte che hanno contribuito a delineare la portata degli interessi ambientali;
- b) in verità, anche prima di tale modifica, va detto a chiare lettere che la nostra Costituzione non era mai rimasta indietro. Come tutte le Costituzioni della sua epoca non aveva messo al centro la questione ambientale, ma aveva inserito previsioni in grado di fornirne una lettura dinamica ed evolutiva del suo testo. Sin dagli anni '80 (è questo più o meno il momento in cui si manifesta interesse su questi temi, per effetto dell'industrializzazione e per il verificarsi dei primi incidenti) si è sempre ritenuto che gli interessi ambientali trovassero più di un addentellato nel testo della Costituzione. E con riferimento alle sue tre componenti essenziali (tutela delle risorse naturali, tutela del paesaggio ed urbanistica), se ne è sempre individuato il fondamento rispettivamente negli artt. 32, 9 (questo in maniera testuale) e 44.
La stessa espressione "interessi delle generazioni future" che l'assemblea costituente non poteva certo fare propria, avrebbe in realtà potuto anch'essa trovare un sicuro fondamento nei doveri di solidarietà sociale, di cui è permeato l'intero testo costituzionale (a partire dall'art. 2);
- c) ancora, per quanto concerne le modifiche dell'art. 41, è sufficiente richiamare una pronuncia della Corte Costituzionale del 2012 (la n.200, resa in materia di regolazione del mercato e dei principi di libera concorrenza che ci derivano dall'impianto europeo) in cui si afferma espressamente che l'iniziativa economica trova i suoi limiti – oltre che negli obiettivi espressamente indicati da art. 41 - nell'esigenza di garantire "la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, nel paesaggio...".

Il valore ambientale, dunque, era già presente nel nostro ordinamento costituzionale, sul piano interpretativo. E, naturalmente, non guasta certo il fatto che abbia ricevuto oggi una definitiva consacrazione, di tipo testuale. Indica una chiara scelta valoriale di cui, certamente, non potrà più prescindere.

Naturalmente, va detto con altrettanta franchezza che questo formale ingresso in Costituzione dei valori dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi ... non è di per sé sufficiente garanzia di un cambiamento. Esattamente come la presenza nella nostra carta costituzionale di un esplicito riconoscimento ai valori del paesaggio (art. 9) o della salute (art. 32) non sono stati sufficienti ad impedire lo scempio di buona parte del nostro territorio o ad evitare di infliggere gravi danni alla collettività per inquinamento da emissioni nocive, per contaminazione dei terreni e delle falde acquifere nei molteplici esempi di rifiuti sotterrati... e gli esempi si potrebbero moltiplicare, nonostante la presenza di una legislazione ambientale, di derivazione europea, di tutto rispetto.

Ma tali modifiche, si diceva in apertura, devono essere considerate anche espressione di una **diversa alleanza tra crescita economica e ambiente** e, sotto tale profilo, non c'è dubbio che molte cose si stiano muovendo nella direzione di un'economia sostenibile, ad esito di un processo indotto, ma anche in qualche modo imposto, dall'Unione europea (processo che prende avvio più o meno con il sesto programma d'azione in materia ambientale, dunque con l'avvio del nuovo secolo).

E' sufficiente richiamare:

- a) Il *NextGenerationEU* - il più grande pacchetto per stimolare l'economia mai finanziato dall'Ue;
- b) e ricordare che la Rivoluzione verde e la transizione ecologica sono diventate parte della Missione 2 del PNRR, con la previsione di aiuti in molteplici settori che vanno dall'agricoltura sostenibile, all'economia circolare, ai programmi di investimento e ricerca per le fonti di energie rinnovabili, allo sviluppo della filiera dell'idrogeno, alla mobilità sostenibile, oltre che ad iniziative in materia di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare, contrasto al dissesto idrogeologico, riforestazione, miglioramento delle acque interne, sostegno ai piccoli comuni per la generazione distribuita.

Un così significativo impegno, nella direzione della transizione ecologica, si spiega anche alla luce del fatto che la rivoluzione di cui parliamo non è animata **soltanto** dalla consapevolezza dei limiti del pianeta.

Essa è dettata anche dalla consapevolezza che lo sviluppo e la crescita economica non sono più presidio delle civiltà occidentali. Molti nuovi attori si affacciano sulla scena e la pressione sulle risorse (sulle materie prime) diviene, oltre che insostenibile, assai

più costosa. Meglio allora orientare la crescita e la competitività delle imprese in un'altra direzione che, tra l'altro, potenzia la resilienza e la capacità di tenuta del pianeta e può generare anche nuovi vantaggi competitivi.

Questo si comprende benissimo se si guarda all'attenzione che l'UE ha dedicato al tema dell'economia circolare. Ma si comprende anche con riferimento agli interventi legati al clima e all'uso delle fonti rinnovabili: non c'è nemmeno bisogno di guardare alle fonti, perché oggi è sotto gli occhi di tutti la preoccupazione legata all'eccessiva dipendenza dell'Europa da altri Stati per soddisfare il proprio fabbisogno energetico – a fronte dell'altrettanto forte consapevolezza che l'Europa, con le sue differenti caratteristiche geografiche e dunque con le diverse fonti di cui dispone, e grazie alle innovazioni tecnologiche di cui si è resa leader del settore, possa rendersi del tutto autonoma.

Quanto detto non vale a sminuire l'importanza del percorso intrapreso. Al contrario, la presenza di precisi interessi economici vale semmai a rafforzare il processo di transizione in atto, stimolando le necessarie iniziative cd. *bottom up*: sono ormai entrate nel linguaggio comune, anche del mondo imprenditoriale, considerazioni quali "la consapevolezza di essere tutti parti dello stesso pianeta", la "necessità di mettere al centro il benessere delle persone e dei cittadini" o di "salvaguardare gli interessi delle generazioni future".

Parallelamente, è ormai assodata la consapevolezza, da parte degli investitori e degli analisti, che per una valutazione completa delle aziende è necessario tenere conto non solo delle performance economico finanziarie ma anche della componente ESG in termini di rischi ed opportunità di business

Tutto questo sta naturalmente cambiando il mondo delle imprese e della finanza, attribuendo centralità a nuove parole-chiave, quali *tassonomia*, *corporate governance*, responsabilità sociale.

Parallelamente, sotto un profilo più strettamente giuridico, nascono nuove complessità, sotto il profilo delle regole e sotto il profilo dei principi:

- a) **sotto il profilo delle regole:** vengono in particolare in rilievo le discipline in senso lato ascrivibili al diritto commerciale, poiché ad essere chiamate in causa sono le imprese e le strutture societarie tradizionalmente orientate al profitto, ma anche figure innovative che coniugano profitto e benefici sociali in un rapporto non sempre di facile delineazione (penso alle imprese sociali, società *benefit* e da ultimo anche *start up* innovative. A monte, il problema diviene anche quello dei controlli, perché siamo ormai circondati da nobili proclami provenienti da più parti, anche dal mondo della finanza, ma sappiamo bene che può trattarsi di operazioni di facciata. Accanto a questo, c'è poi il rischio che "sposare" la causa della sostenibilità possa risolversi in qualche onere

istruttorio e documentale in più per il *management*, ma non rappresenti ancora il vero e proprio salto culturale di cui c'è bisogno;

- b) **sotto il profilo dei principi:** viene soprattutto in considerazione un tema classico, quello del rapporto tra Diritto ed Economia, tra Stato e Mercato. La questione, cui può farsi solo un rapido cenno, è se la sfida della sostenibilità richieda di ripensare anche al ruolo dello Stato, rispetto alla mera funzione regolatoria in cui il sistema concorrenziale di mercato ha inteso relegarlo. In tal senso deporrebbe, per tornare ai principi costituzionali dai quali abbiamo preso le mosse, anche la riesumazione del terzo comma dell'art. 41, con la sua funzione programmatica oramai in disuso.

Certamente, qualora il sistema dovesse andare davvero a regime, esso finirà per cambiare il volto del capitalismo. Qualche anno addietro, un noto ambientalista (Giorgio Ruffolo) intitolava un suo contributo "**Il capitalismo ha i secoli contati**". Non intendo certo dire che sia iniziato il conto alla rovescia, ma senza dubbio il modello della sostenibilità, se preso sul serio, potrà davvero segnare il progressivo declino di un modello di capitalismo radicalmente e fisiologicamente distruttivo.