

LO SVILUPPO SOSTENIBILE E IL GREEN NEW DEAL: TRATTI COMUNI, DIFFERENZE, PROBLEMATICHE

DI DARIO BEVILACQUA

Nel primo articolo dedicato al *Green New Deal* (GND), si è cercato di inquadrare e definire i caratteri delle politiche pubbliche che derivano da tale approccio, evidenziandone le principali novità e gli aspetti più interessanti sotto il profilo della *public governance*ⁱ. Nondimeno, il GND è un concetto ampio, per alcuni aspetti ancora astratto e sicuramente in divenire, che al momento delinea un programma eterogeneo da cui possono derivare diversi obiettivi, funzioni e misure di regolazione.

In questo secondo articolo del *focus* sul tema del GND – nel quale, in futuro, ci addenteremo nell'analisi di alcuni casi concreti a questo riconducibili – si proverà a tracciare i confini della regolazione pubblica volta a perseguirne le finalità, individuandone l'oggetto, i tratti peculiari e di maggior rilievo, gli aspetti problematici. A tale fine si opererà un confronto con un modello simile, nato qualche decennio fa, eppure ancora attuale nelle sue diverse evoluzioni e declinazioni: lo sviluppo sostenibile.

Il GND, infatti, ha numerosi elementi in comune con tale criterio, approccio o, secondo altre concezioni, principio. Come quest'ultimo, può costituire proprio un principio delle amministrazioni pubbliche in quanto punto di riferimento valoriale e concettuale per l'adozione di determinate *policy*. E, sempre in analogia con lo sviluppo sostenibile, le attività che discendono dal GND mirano a ottenere un equilibrio tra due finalità di rilevanza generale: la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo economico e sociale.

In questo senso, il campo di applicazione del GND non costituisce una particolare novità nell'ambito della *public governance* e, del resto, la stessa tutela dell'ambiente, sin da quando è assunta al ruolo di materia oggetto di regolazione, è inevitabilmente connessa e temperata con altri interessi, su tutti quelli economici: l'ambiente è un istituto giuridico complesso o multidimensionale e trasversale, perché la tutela pubblicistica che riceve non può prescindere dalla necessità di bilanciare

le misure a tutela dell'ambiente con altre esigenze, su tutte quelle socio-economiche (che riguardano lo sviluppo dell'agricoltura e dell'industria, la creazione o la salvaguardia di posti di lavoro, la difesa del paesaggio e dei beni culturali, la protezione della salute umana, animale e vegetale)ⁱⁱ. Nondimeno, nel confronto con lo sviluppo sostenibile, il GND presenta alcuni tratti originali.

Innanzitutto, rispetto al primo – affermatosi come compromesso tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo per non negare a questi ultimi le legittime aspettative di crescita economicaⁱⁱⁱ – la preminenza della tutela ambientale è più spiccata, ha valore preponderante e costituisce una finalità condivisa da tutti gli attori istituzionali della comunità internazionale (non solo di alcune OI e degli Stati economicamente più avanzati). Coerentemente, il “*right to develop*” non è riconosciuto *purché* vengano salvaguardate le esigenze di tutela ambientale^{iv}, ma deve esplicarsi *mediante* azioni a tutela dell'ambiente, che divengono quindi strumenti per creare nuovo sviluppo, nuova crescita economica, peraltro nell'urgenza del presente e non più solo con lo sguardo alle future generazioni. La tutela dell'ambiente non è più solo il *fine* di politiche pubbliche, ma è il *mezzo* con cui attori privati e attori pubblici possono creare nuovo benessere. A conferma di tale lettura, si possono citare tutte le iniziative per promuovere e sviluppare la cosiddetta “*green economy*”^v, come ad esempio la Legge di bilancio italiana per il 2020, che prevede numerosi investimenti e incentivi finalizzati a promuovere attività economiche basate sul miglioramento delle condizioni ambientali^{vi}.

Inoltre, la declinazione del GND è coerente con la ricostruzione giuridica che individua nel principio fondamentale della solidarietà la base giuridica costituzionale della tutela dell'ambiente^{vii}: analogamente, anche il *Green New Deal* deve essere collocato tra i doveri di solidarietà e costituisce un presupposto per la realizzazione del programma costituzionale relativo allo sviluppo della persona umana, riferibile anche all'ambiente di vita dell'uomo, che prevede obblighi da assolvere e funzioni da esercitare e indica un comportamento doveroso di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati^{viii}.

Questo primo aspetto caratteristico del GND non va esente da rilievi critici: uno dei problemi degni di rilievo concerne la veste giuridica e la forza precettiva di tale concetto, a oggi ancora visto solo come una finalità, una linea di indirizzo a ispirare le politiche pubbliche in tema di ambiente e rilancio dell'economia (quindi un “valore”, più che una “materia”) e ancora connaturato da una certa vaghezza, che rende difficile, *inter alia*, la misurazione e la valutazione delle azioni intraprese per perseguirne i fini.

In secondo luogo e in collegamento con quanto appena detto, se è vero che il principio dello sviluppo sostenibile risulta avere scarsa efficacia precettiva^{ix}, il GND, pur non essendo stato formalmente riconosciuto come principio in alcun testo normativo e configurandosi invece come una finalità politico-regolatoria – un obiettivo delle *policy* pubbliche –, può aspirare a raggiungere una forza vincolante maggiore. Intanto perché è stato fatto proprio dall’Unione europea, che lo ha inserito al vertice di una serie di azioni di carattere legislativo e amministrativo con efficacia vincolante^x. Poi perché tale approccio permea e condiziona numerose politiche nazionali su scala mondiale (negli USA e in Cina, tra gli altri^{xi}). Infine, perché le attività a tutela dell’ambiente divengono motori della crescita economica e risultando quest’ultima imprescindibile nell’agenda politica di tutti gli Stati della comunità internazionale ne deriva anche una necessaria attività pubblica caratterizzata da una sensibilità ecologica rilevante.

Riguardo a tale caratteristica, costituisce un fattore problematico il grado di efficacia delle politiche adottate per perseguire i due obiettivi fondamentali del GND: queste potranno continuare ad avere solo una facciata ambientalista – cosiddetto “*greenwashing*” – o risultare realmente in grado di tutelare dell’ambiente; al contempo, pur risultando adeguate sul piano della tutela ambientale, potrebbero essere inefficaci, quando non dannose, con riferimento alla crescita socio-economica.

In terzo luogo, se lo sviluppo sostenibile e la tutela dell’ambiente in genere hanno costituito delle valide ragioni per favorire l’integrazione e l’armonizzazione delle regolazioni nazionali a tutela di tali beni, incrementando e accelerando il processo di *global governance* nel settore in parola, il GND sembra seguire un percorso diverso. La tematica e l’obiettivo rimangono mondiali, comuni, ma la loro specifica attuazione vede rafforzato il ruolo delle amministrazioni domestiche, sia a livello statale, ove si effettuano le scelte fondamentali in tema di investimenti, incentivi, pianificazioni e limiti alle imprese, sia a livello locale, ove sono poste in essere numerose misure attuative che consentono la realizzazione del GND. Da un lato, riprende vigore il ruolo dello Stato – qui sia regolatore sia promotore e ideatore di nuovi indirizzi economici – rispetto alle dinamiche di mercato proprie della globalizzazione. Dall’altro, assumono una particolare importanza le istituzioni e le comunità regionali e locali perché la prima condizione per il successo del GND è la sua applicazione da parte di ogni singolo cittadino e nei territori.

Questa differenziazione nell’attuazione delle politiche *green* deve essere in grado di trovare un ulteriore equilibrio, oltre a quello tra ambiente e crescita economica, ossia quello tra prerogative globali e interessi e aspettative locali, con il rischio di conflitti tra modelli regolatori con standard qualitativi e quantitativi differenti.

Infine, il GND prelude e ispira anche un nuovo modello di *governance* pubblica, che combina varie modalità di intervento: oltre alle autorità sovranazionali, statali e locali coinvolge in modo rilevante gli attori privati, che assumono un ruolo di co-regolatori; i soggetti pubblici guadagnano poteri nel condizionare, indirizzare e guidare le attività economiche delle imprese; aumentano le funzioni di regolazione in capo alle autorità amministrative nel limitare e comprimere i diritti di libertà. I problemi che possono scaturire da questo nuovo paradigma – numerosi e di diversa natura – possono essere sintetizzati con una serie di interrogativi, cui si cercherà di rispondere nei successivi articoli dedicati al *focus* sul GND.

Quali sono i compiti dei poteri pubblici nello sviluppo di tale modello economico-sociale? Quali strumenti giuridici, quindi, possono contribuire a trovare un equilibrio tra ambiente e sviluppo e tra prerogative comuni e interessi locali?

Quale ruolo e quanto peso hanno le società civili del mondo nella nuova regolazione ambientale che si profila? E quanta efficacia possono avere individui, associazioni e singole imprese nella lotta contro l'inquinamento? In parallelo, quindi, quante funzioni spettano invece alle istituzioni pubbliche? È realistico pensare a un efficiente sistema di *glocalization* e a una *peer-to-peer governance*?

Si va verso un modello di Stato/poteri pubblici “promotori”^{xiii}: esso ha ragion d'essere solo in una fase iniziale o avrà carattere permanente? Quanto spazio deve essere attribuito al pubblico e quanto agli attori privati? È un modello sufficiente per operare un cambiamento così radicale o vi è comunque bisogno di autorità amministrative che vietino, limitino, controllino e sanzionino? E che rapporto si viene a creare tra la *governance* degli incentivi e quella dei divieti: armonia, integrazione, conflitto o sovrapposizione?

ⁱ <http://rgaonline.it/article/il-green-new-deal-gnd-e-la-regolazione-pubblica/>.

ⁱⁱ Con riferimento alla nozione giuridica di ambiente occorre fare riferimento all'art. 5, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006, cosiddetto “Codice dell'ambiente”. Nel definire l'impatto ambientale, quest'ultimo identifica l'ambiente come: “sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti”. Sul tema si veda l'ampia ricostruzione di R. Rota, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, in Id. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*, Aracne Editore, 2012, p. 26 e ss.

ⁱⁱⁱ Sul compromesso tra esigenze di tutela ambientale e legittime aspettative di crescita, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo si veda S. Battini, *Amministrazioni senza stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 220 e ss. e S. Nespors, *La scoperta dell'ambiente. Una rivoluzione culturale*, Roma, Laterza, 2020, p. 39 e ss. e 96 e ss.

^{iv} Il terzo principio della *Rio Declaration* del 1992 recita: “*the right to develop must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generation*”.

^v Sul tema della “green economy” si vedano il *Rapporto 2008* del Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente (UNEP) ove è stata lanciata la *Green economy Initiative* (<https://www.unsystem.org/content/greeneconomy-initiative-gei>) e il *Rapporto del 2011: Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011 (www.unep.org/greeneconomy). In letteratura si rinvia a E. Ronchi, *La transizione alla green economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018; M. Frey, *La green economy come nuovo modello di sviluppo*, in *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, 2013, 3 e J. Goodman-A. Salleh, *The ‘Green Economy’: Class Hegemony and Counter-Hegemony*, in *Globalizations*, 2013, 10:3, pp. 411-424. Un’utile ricostruzione in chiave critica, del concetto di *green economy* e della sua traduzione in pratica, si rinviene in A. Moliterni, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’ambiente - Decennale della Rivista (2010-2020)*, n. 2, 2020, pp. 33 e ss.

^{vi} In alcune disposizioni questa individua varie misure a favore dell’ambiente, che ruotano prevalentemente attorno all’istituzione di un fondo per realizzare un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un *Green New Deal* italiano. A tale fine, vengono stanziati 4,2 miliardi per il triennio. Le disposizioni contenute nella legge di Bilancio presentano tre caratteri fondamentali: sono in linea con il percorso del GND, che mira a convertire le attività economiche alla sostenibilità ambientale, coniugando l’esigenza di ridurre l’inquinamento con quella di favorire lo sviluppo economico-sociale; prevedono l’intervento diretto dello Stato per dare impulso all’economia in determinati comparti (sono le amministrazioni pubbliche – in taluni casi con la compartecipazione di soggetti privati – che, sfruttando il piano di investimenti previsto dalla legge, devono rilanciare la crescita mantenendo la finalità dello sviluppo sostenibile); mirano a tutelare l’ambiente tramite strumenti economici, incentivi e investimenti.

^{vii} F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, pp. 215 e ss. e P. Dell’Anno, *La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Lexambiente*, 30 Novembre 2008, <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genera/188-dottrina188/4658-Ambiente%20in%20genera.%20Tutela%20dell'ambiente%20come%20materia%20e%20valore%20costituzionale.html>, *passim*.

^{viii} In tal senso *Ibidem*.

^{ix} Sul tema si rinvia nuovamente a S. Battini, *Amministrazioni senza Stato*, cit., che a p. 223 richiama le considerazioni di T. Tarlock, *Ideas without Institutions: The Paradox of Sustainable Development*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 9, 2001, p. 38: “critics suggest Sd attempted to marry two incompatible ideas, environmental protection and development, the resulting formulation has no consequences”. Per la per la concezione dello sviluppo sostenibile come principio, si richiama qui la definizione dell’art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/06, che recita: “1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell’ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l’evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane”.

^x Si tratta di un documento di 116 punti che impegna i Paesi dell’Unione a mettere in moto “interventi ambiziosi per far fronte al cambiamento climatico e alle sfide ambientali, allo scopo di limitare il riscaldamento globale a 1,5° C ed evitare una perdita massiccia di biodiversità”. EU, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal*, Brussels, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640, in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

^{xi} J. Rifkin, *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l’audace piano economico per salvare la terra*, Milano, Mondadori, 2020, pp. 68 e ss., 85-86, 130-131 e *passim* e A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Roma, Laterza, 2018, p. 62.

^{xiii} Si veda il volume ASTRID-IRPA, *Lo Stato promotore. Indagine sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell’economia di fronte alle crisi e alle trasformazioni del XXI secolo*, a cura di F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia, in corso di pubblicazione presso l’editore il Mulino, Bologna, 2021 (<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/01/intro.-lo-stato-promotore-gn-it-fbdef-Irpa-Working-Paper-1.pdf>)