

Marco Antonioni

**LA SOSTENIBILITÀ
DELLO SVILUPPO
TRA PRINCIPI DEL DIRITTO,
PROCEDURALIZZAZIONE, ETICITÀ
E CRESCITA ECONOMICA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

MARCO ANTONIOLI

LA SOSTENIBILITÀ DELLO SVILUPPO TRA PRINCIPI DEL DIRITTO, PROCEDURALIZZAZIONE, ETICITÀ E CRESCITA ECONOMICA

Sustainable development incorporates a principle, in particular, a legal element, whose content does not always appear clear. Nonetheless, the concept of sustainable development performs a role whose importance is growing, representing not only the core principle of the protection of the biosphere, ecosystems and the landscape, but also a *legal status* of the legality of acts and the exercise of the authoritative powers. In this picture, it increasingly tends to appear as the legislative is almost recessive, compared to the increasing influence that the judicial law now expresses. The author, in particular, notes the close connection between sustainable development and economic literature, in particular, in the context of increasing environmental governance, which creates not only a unifying function, but a dominant role. This is not comparable, of course, to the role of other principles expressed within the framework of EU law.

SOMMARIO: 1. Sostenibilità dello sviluppo, principi e proceduralizzazione. — 2. La tecnica della decisione tra disapplicazione, applicazione adeguatrice, applicazione orientata, abuso del diritto e clausole generali. — 3. La sostenibilità e la prospettiva temporale. — 4. Lo sviluppo come nozione economica: crescita, GDP e *climate change*. — 5. Il contenuto del sintagma: conservazione del capitale, benessere intergenerazionale, modello *mainstream* e scuola economica. — 6. *Governance* ambientale, sovrasviluppo e leggi della termodinamica. — 7. *Segue*: sottoprodotto, rifiuti, « economia circolare », entropia e decrescita. — 8. Il principio nel quadro normativo di riferimento, tra lettura « etica » e lettura « economica ». — 9. Conclusioni: lo sviluppo durevole tra regolatività e proceduralità.

1. *Sostenibilità dello sviluppo, principi e proceduralizzazione.*

La sostenibilità, come aggettivazione dello sviluppo (1), integra un principio la cui applicazione, in misura crescente, tende ad ampliare i suoi confini. Sebbene incontri un generale consenso, rischia di apparire affetto da quella stessa indeterminatezza che viene contestata ad altri concetti utilizzati nell'ambito delle discipline sociali (2). Una simile obiezione investe non soltanto l'accezione giuridica attribuibile allo sviluppo sostenibile, ma anche il ruolo che questo è in condizione di esprimere. E, se la sua cittadinanza fra gli istituti giuridici non sembra in grado, ormai, di essere posta in discussione, non appare sempre chiaro il suo contenuto, né il suo ambito di applicazione.

Non di meno, il principio assolve ad un ruolo rilevante nei confronti delle norme di rango legislativo, sia sotto il profilo della loro interpretazione, che quello del controllo della loro legittimità. Inoltre, la declinazione del principio rappresenta un vero e proprio tratto identitario dell'ambiente e della sua *governance*, integrando uno strumento in grado di orientare i poteri di *policy* conferiti alle autorità preposte alla tutela della biosfera, degli ecosistemi e del paesaggio (3).

Né va sottaciuto, poi, che la letteratura più recente, soprattutto gius-pubblicistica, è solita rimarcare il crescente impiego da parte della giurisprudenza dei principi giuridici (4): tale impiego, spesso apparentato all'affermazione di un diritto giudiziario, casistico e proceduralizzato, contribuisce a modificare lo *jus dicere*, enfatizzando un approccio più empirico e flessibile alle questioni rimesse alla cognizione delle giurisdizioni (5) e a valorizzare tanto l'osmosi

(1) Secondo la Commissione Brundtland (1983), il *sustainable development* "meets the needs of the present generation without compromising the ability of the future generation to meet theirs".

(2) In argomento H.E. DALY, *Beyond Growth*, Beacon Press, Boston, 1996, pp. 1-2, rilevando come, secondo taluni, "this term is still dangerously vague" ovvero "too vague to be useful". In contrario l'Autore obietta che "All important concepts are dialectically vague at the margins ...".

(3) Ciò sembra confermare anche l'asserto, autorevole, secondo cui la dinamicità (e non la staticità) "costituisce l'essenza e il valore" del diritto dell'ambiente (F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. giur.*, 1982, p. 255).

(4) AA.Vv., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA-F. SAIITA, Milano, 2012. Si veda anche, in riferimento al diritto dell'Unione, A. MASSERA, *I principi generali*, in AA.Vv., *Tratt. dir. amm. eur.*, a cura di M.P. CHITI-G. GRECO, II ed., Parte I, vol. I, Milano, 2007, pp. 285 ss.

(5) Tra gli altri: R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da A. CICU-F. MESSINEO, I, t. 1, Milano, 1998, 275. Sulla tematica: G. TARELLO,

fra gli ordinamenti mediante la trasmigrazione degli istituti, quanto il trapianto in ambito interno di parametri decisionali la cui matrice è rinvenibile nel diritto dell'Unione europea (6).

Nel diritto globalizzato, a « bassa definizione », giudiziario, della « crisi della legge », della proceduralizzazione (7) e della *soft-law* (8), i principi giuridici esercitano un ruolo crescente. La flessibilità e la duttilità che li caratterizzano rappresentano, indubbiamente, un pregio tale da consentire il loro adattamento al caso concreto, anche se rendono meno prevedibile il processo decisionale. La verificabilità dei principi del diritto sembra correlabile, in larga misura, al rispetto delle regole procedurali che ne presiedono l'applicazione: e questa nuova declinazione dei principi del diritto permane foriera di effetti dirimpenti, che la prevalente dottrina non ha ommesso di segnalare sotto plurimi profili.

Le ragioni che precedono militano ad individuare nei principi del diritto gli strumenti che indirizzano l'interpretazione e l'applicazione delle norme giuridiche in materia di *environmental assessment*. Fino ad ipotizzarsi che gli stessi ricevano i contenuti necessari dal giudice attraverso tecniche integrative che diventano vere fonti del diritto (9), mediante una sorta di etero-integrazione dell'ordinamento giuridico (10). Certo è che una normazione « per principi » non può non determinare un mutamento genetico delle fonti di produzione delle norme, orientando il percorso evolutivo dell'ordinamento positivo verso una diversa stella polare, che non pare costituita dal principio di legalità: costituisce affermazione ricorrente, del resto, che le norme del diritto risentano di una certa diffidenza nei confronti della capacità di regolazione della Legge, la quale tende a

L'interpretazione della legge, Milano, 1980; G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, rist., Milano, 2002; F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, Tomo primo, *L'oggetto*, Padova, 2015; B. ROMANO, *Principi generali del diritto. Principio di ragione e principio dialogico*, Torino, 2015.

(6) M.P. CHITI-G. CRECO, *Introduzione alla prima edizione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, cit., *Parte generale*, vol. I, VI.

(7) Della quale sembra costituire espressione anche la redazione da parte di un gruppo di lavoro del Parlamento europeo di un progetto di Regolamento sul procedimento europeo, consultabile — nelle diverse versioni linguistiche — su <http://www.renewal.eu/>. In argomento: G. DELLA CANANEA-D.U. GALETTA, *Codice renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

(8) Tra gli altri. B. POZZO, *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. III, Milano, 2010, pp. 1167 ss.

(9) Così, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 29.

(10) P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, IV ed., Padova, 2016, p. 2. In argomento, dello stesso Autore, si confronti: *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

patire una sorta di svalutazione rispetto alla capacità della giurisdizione di regolare i rapporti giuridici (11).

2. *La tecnica della decisione tra disapplicazione, applicazione adeguatrice, applicazione orientata, abuso del diritto e clausole generali.*

Tutto ciò sembra trovare conferma nel compito del giudicante di individuare la regola da applicare nella controversia, districandosi tra norme superiori e norme inferiori, tra interpretazioni adeguatrici e interpretazioni orientate (12). Con il risultato che, sempre più spesso, la norma giuridica tende ad essere disapplicata nel caso concreto (13) in un numero crescente di casi: vuoi per la recessività della stessa ad altre norme di rango superiore; vuoi per la compresenza di principi, specie comunitari, che ne chiariscono l'ambito, la portata e gli effetti; vuoi per la sua conformazione al diritto dell'Unione o, ancora, a norme e principi di rango costituzionale; vuoi per l'esigenza di assicurare l'uniformità dell'applicazione della legge, nella declinazione rinvenibile nella giurisprudenza, anche alla luce di quell'autorità che il precedente tende ad acquisire in un ordinamento come il nostro estraneo al bacino della *common law* (14); vuoi per l'impiego, da parte del legislatore, di clausole generali (15), di valutazioni tecniche ovvero di nozioni, comunque, estranee al diritto, ma — non di meno — determinanti al fine di decidere il caso devoluto alla cognizione del giudice; vuoi per il ricorso a nozioni a geometria variabile come quella di sinteticità degli atti processuali (art. 3, comma 2, c.p.a.) (16) o, più in generale, quella dell'abuso del di-

(11) Analoghe considerazioni vengono svolte da V. DOMENICHELLI, *Il ruolo normativo del giudice nella formazione e nello sviluppo del diritto amministrativo* (testo provvisorio), *Convegno annuale AIPDA*, Padova 9-10 ottobre 2015, p. 5. Non diversamente: M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 8. Si confronti anche P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, p. 79.

(12) Sull'interpretazione costituzionalmente orientata, da ult.: C. cost., 22 gennaio 2015, n. 3, in *Giur. cost.*, 2015, p. 24, con nota di M. CAREDDA. Per l'interpretazione comunitariamente orientata, invece: C. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4813.

(13) C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008.

(14) Sulla tematica, nel processo amministrativo, R. FOLLIERI, *L'introduzione del principio dello stare decisis nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1237 ss.

(15) E. FABIANI, *Clausole generali*, in *Enc. Dir., Ann.*, vol. V, Milano, 2012, pp. 183 ss.

(16) C. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013, n. 6002, in *Giur. it.*, 2014, p. 148.

ritto (17), specie nella sua variante dell'abuso del processo (18), ritenuto di "rilevanza costituzionale", in riferimento all'art. 54 CDEU (19), le quali consentono al giudicante, persino, di correggere, secondo la sua prospettiva, significato e portata della norma giuridica, in funzione del risultato interpretativo prefigurato.

Il principio tende a rappresentare, sul piano assiologico, la giustificazione di norme giuridiche che disciplinano una determinata materia, delle quali costituisce il fondamento: esprime un indice della logicità e della coerenza della *regula juris* con l'ordinamento giuridico, il quale ne chiarisce il senso e ne identifica l'ambito di applicazione. Con il corollario che il medesimo principio circoscrive l'ambito e la portata delle altre fonti: queste non possono assumere un contenuto ritenuto incompatibile con esso, rappresentandone un logico e ragionevole sviluppo (20).

Secondo una tesi risalente, ma autorevole, i principi generali sarebbero differenti dalle « norme particolari » per la loro struttura, contrassegnata da una maggiore estensione (21), con la conseguenza che i principi starebbero alle norme come il più sta al meno e che ogni norma presupporrebbe un principio da cui essa discende (22). Non diversamente, una parte della giurisprudenza amministrativa tende ad attribuire al principio generale una qualche preminenza sulla norma particolare. Coticché, fonti equi-ordinate finiscono per incidere in modo divergente sul processo decisionale, come se fosse configurabile una sovra-ordinazione di tipo materiale, nella quale il principio orienta il significato attribuibile alla norma, quasi a costituirne un parametro di validità. Qualcosa di simile sembra ravvisarsi nella sostenibilità dello sviluppo, in rapporto alle norme che presie-

(17) Per tutti: R. SACCO, *Abuso del diritto*, in *Digesto (disc. civ.)*, Agg., Torino, 2012, pp. 28 ss.

(18) Tra gli altri: C.E. GALLO, *L'abuso del processo nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, pp. 1005 ss.; A. DONDI, *Abuso del processo (diritto processuale civile)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. III, Milano, 2010, pp. 1 ss.; S. BACCARINI, *Giudizio amministrativo e abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 1212 ss.; G. TROPEA, *L'abuso del processo. Studio critico*, Napoli, 2015; G. VERDE, *Abuso del processo e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 1138 ss.; G. CORSO, *Abuso del processo amministrativo?*, ivi, 2016; A. PANZAROLA, *Presupposti e conseguenze della creazione giurisprudenziale del c.d. abuso del processo*, ivi, pp. 23 ss.

(19) C. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, in *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 210, annotata da L.R. PERFETTI-G. TROPEA, "Heart of darkness": l'Adunanza plenaria tra ordine di esami ed assorbimento dei motivi.

(20) Si confronti, sul punto, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., pp. 295-296.

(21) Si veda, tra gli studiosi del diritto amministrativo, G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, *Parte generale, Lezioni*, II ed., Milano, 2013, p. 6.

(22) V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, pp. 235 ss.

dono l'applicazione degli istituti preposti alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi: sotto questa angolazione, la disamina del tessuto normativo, pur mantenendo inalterata la sua centralità, impone all'interprete accorgimenti sempre più complessi per apprezzarne l'impatto sulla tecnica della decisione.

3. *La sostenibilità e la prospettiva temporale.*

Se, come si è detto, i principi permangono permeati da incertezze circa la loro natura e la loro applicazione, quello dello sviluppo sostenibile esprime una vaghezza, spesso, rimarcata dalla letteratura giuridica. Non di meno, esso integra un nucleo di caratteri identitari dell'ambiente e della sua disciplina giuridica. Ciò, soprattutto, perché la sostenibilità dello sviluppo è riveniente da discipline di carattere non giuridico. Con il corollario che la stessa giuridicità del medesimo rischia di essere posta in dubbio, per la difficoltà di ricondurlo, anziché ad una formula, ad un paradigma chiaramente definito, suscettibile, come tale, di condizionare il processo decisionale.

In realtà, la sostenibilità, oltre che come aggettivazione dello sviluppo, viene utilizzata autonomamente, rimarcandosi che la prima presuppone stabilità, “*continuità ed equilibrio*”, mentre il secondo “*comporta dinamismo e cambiamento*” (23). Sostenibilità è, dunque, sinonimo della ricerca di soluzioni durevoli che si pongono nella prospettiva di un futuro non bene definito o, comunque, variabile: il che avviene in una dimensione temporale che si prefigge di tutelare le generazioni future, assolvendo ad una funzione solidaristica di tipo intergenerazionale. Tale funzione, del resto, è condivisa dalla nozione di « sovranità alimentare » (« *Food Sovereignty* ») proclamata dalla « Dichiarazione di Nyélény », sottoscritta al « Forum di Sèlin-gué », tenutosi fra il 27 febbraio e il 4 marzo 2007.

Ancora, la sostenibilità, come pure si è rilevato, esprime un carattere marcatamente antropocentrico (24), se si considera che la protezione degli ecosistemi e la conservazione dell'equilibrio simbio-

(23) A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, 2015, p. 70 (trad. it. di *The Politics of Climate Change*, 2011).

(24) COSÌ, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, pp. 44 ss. Si confronti anche A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, a cura di D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE, A.I.D.U., Milano, 2006, pp. 3 ss. Sull'ambiente tra “*dovere di solidarietà*” e “*approccio antropocentrico*” si vedano: F. FRACCHIA-F. MATTASOGLIO, *Lo svi-*

tico sono declinati in funzione del soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future. Anche se non sembra trattarsi, propriamente, di una tutela giuridica che le generazioni attuali accordano alle generazioni future: se all'evocazione di un « patto » intergenerazionale va considerata estranea l'idea della contrattualità, non può porsi, neppure, la questione della configurabilità di rapporti giuridici “*in cui una delle parti è costituita da soggetti non esistenti*” (25).

In realtà, si enfatizza la responsabilità di cui debbono farsi carico le generazioni attuali, in una chiave squisitamente solidaristica (26): questa lettura affonda le sue radici in un sostrato arato da quella letteratura economica la quale, sviluppando una linea di pensiero dissenziente dalle tesi propugnate dalla scuola classica, ha identificato i propri fondamenti nella *sustainability science*, che, in un confronto interdisciplinare, ibridizza discipline ecologiche e discipline sociali, mediante una reciproca interconnessione (27).

Il concetto può essere posto in collegamento con quel principio antropico (28), coniato dagli astrofisici, secondo cui, in un'angolazione, per così dire, anti-copernicana, l'universo e le sue leggi non possono essere incompatibili con l'esistenza umana (29): la sostenibilità, infatti, viene coniugata in una prospettiva nella quale l'essere umano e la sua civiltà assumono una posizione centrale, tale da condizionare la nozione in oggetto. Non di meno, questa prospettiva da alcuni viene ritenuta riduttiva, sul piano etico (30).

luppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e di VAS alla luce del D.Lgs. n. 152/2006, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, pp. 121 ss.

(25) R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, Milano, 2008, pp. 15-16.

(26) Una lettura, dunque, non dissimile da quella che ispira i sistemi previdenziali, dove l'equità intergenerazionale persegue la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici. Si confronti R. BIFULCO, *op. cit.*, pp. 37 ss.

(27) E.O. WILSON, *L'armonia meravigliosa*, Milano, 1999 (trad. it. di *Consilience*, Alfred Knopf, 1998).

(28) Si veda, ad es., J.D. BARROW-F.J. TIPLER, *Il principio antropico*, Milano, 2002 (trad. it. di *The Anthropic Cosmological Principle*, Clarendon Press, Oxford, 1986).

(29) S. HAWKING, *A brief story of Time. From the Big Bang to Black Holes*, 1988, pp. 137 ss. (trad. it.: *Dal big bang ai buchi neri. Breve storia del tempo*, Milano, 2000), anche per la distinzione fra accezione « forte » e accezione « debole » del principio antropico.

(30) Per una critica della visione antropocentrica, condotta sul piano etico e filosofico, H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990 (*Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt am Mein*, 1979), il quale rileva che “*l'uomo è diventato un pericolo non soltanto per se stesso, ma per l'intera biosfera*” (ivi, pp. 175 ss.). In argomento, J. LOVELOCK, *Le nuove età di Gaia*, Milano, 1991 (*The Ages of Gaia. A Biography of Our Living Earth*, W.W. Norton & Company, 1988).

4. *Lo sviluppo come nozione economica: crescita, GDP e climate change.*

Più complessa e controversa sembra, invece, la nozione di sviluppo, la cui meta-giuridicità appare, forse, ancora più marcata.

Si tratta, invero, di una nozione elaborata in riferimento ad un'importante misuratore macro-economico, rappresentato dal prodotto interno lordo (*gross domestic product* - «GDP»), che identifica il valore di mercato attribuibile a beni e servizi prodotti, in un anno, nell'ambito di un sistema economico: per la teoria economica *mainstream* tale strumento integra il parametro del grado di benessere di un determinato paese.

Questa conclusione, come si dirà, costituisce uno dei principali bersagli degli studiosi dell'economia ambientale, i quali propendono a favore dell'impiego di indicatori di misurazione del benessere contrassegnati da un più ampio spettro, con specifico riguardo agli effetti che l'attività umana determina sugli ecosistemi. Con tutta evidenza, l'azione ambientale annovera tra gli strumenti di cui dispone differenti metodi di rilevazione contabili, sensibili a valori non ricompresi tra beni e servizi prodotti (*"beyond GDP"*). Si fa riferimento, in proposito, ai c.d. «bilanci ambientali», muniti di dati ed informazioni di più ampio spettro, di carattere complementare rispetto ai bilanci economici-finanziari, che rilevano i conti e i flussi monetari.

Anche nella XVII legislatura giace in Parlamento una proposta di legge per la *"Delega al Governo per l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale"*, presentata alla Camera dei Deputati, il 4 ottobre 2013, contrassegnata dal n. 1655 (31). Si tratta di un progetto finalizzato all'istituzione di un sistema nel quale Stato, Regioni ed enti locali redigono un bilancio di previsione ed uno consuntivo, in condizione di integrare gli atti di programmazione economica-finanziaria e di bilancio, mediante metodologie di rilevazione le quali tengono conto della coerenza, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione ambientale.

Non di meno, la crescita economica permane, tuttora, una dinamica fondamentale che presiede l'analisi della formazione del capi-

(31) Un analogo progetto per l'istituzione di un sistema di contabilità ambientale era presente in Parlamento anche nelle precedenti tre legislature (XIV, XV e XVI).

tale e della distribuzione del reddito (32): essa consente, fra l'altro, di identificare proporzioni e cause di disuguaglianze in grado di minare le fondamenta di una società democratica, improntata a valori di giustizia e solidarietà, codificati nella nostra Carta costituzionale all'art. 3, comma 2 (33). Del resto l'eguaglianza, oltre a costituire, sul piano formale, una regola di garanzia (34), si collega alla stessa idea di giustizia (35) e, pur distinguendosi da essa, da un punto di vista ontologico, risulta portatrice di un suo dato identitario (36).

Senonché, la crescita è suscettibile di due differenti letture nell'ambito dell'economia ambientale: perché lo sviluppo riceve una declinazione che distingue fra paesi già sviluppati e paesi, invece, in via di sviluppo, nei quali la crescita economica consegue l'obiettivo di eliminare condizioni di povertà sconosciute nel mondo che ha già conseguito un livello adeguato di sviluppo (37): questa dicotomia, d'altra parte, si pone alla base delle convenzioni aventi ad oggetto i cambiamenti climatici (*climate change*) ovvero il riscaldamento globale (*climate warming* o, secondo Lovelock, *climate heating*) (38).

(32) Si veda, da ult., N. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014, pp. 215 ss. (trad. it. di *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, 2013), definito, di recente, come “*the surprise bestseller of the year*” (J.E. STIGLITZ, *The Great Divide*, Allen Lane, Penguin Books, 2015, p. 126).

(33) Per tutti: A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 582 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002; F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011.

(34) Già Aristotele intendeva il principio di eguaglianza come parità di trattamento in condizioni eguali e diversità di trattamento in condizioni differenti (*Politica*, III, 12, 1282 b-1283 a).

(35) A. CERRI, *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005, pp. 5 ss.

(36) R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1977, (trad. it.: *I diritti presi sul serio*, 2^a ed., Bologna, 2010); Id., *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-London, 2000 (trad. it.: *Virtù sovrana: teoria dell'eguaglianza*, Milano, 2002).

(37) A. GIDDINS, *La politica del cambiamento climatico*, cit., pp. 71 ss.. Considerazioni non dissimili, nell'ambito della nostra letteratura giuridica, vengono svolte da M. ALLENA, *Le droit à un environnement salubre: quels nouveaux enjeux Nord-Nord et Nord-Sud?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, fasc. 2, pp. 11 ss. e, specialmente, pp. 20 ss.

(38) La Commissione europea si è occupata dei cambiamenti climatici in numerosi documenti: nel « Libro verde », “*L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa*”, Bruxelles, 2007 (*European Commission, Adapting to Climate Change in Europe*, Brussels, 2007); nella Comunicazione del 24 luglio 2009, avente l'obiettivo di “*Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*” [COM (2009) 400 definitivo]; e, infine, nella Comunicazione della Commissione europea del 20 settembre 2011 (“*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*”) [COM (2011) 571 definitivo].

Si esaminino, fra gli altri: J. HANSEN, *Storms of my Grandchildren. The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity*, Bloomsbury USA, 2009 (trad. it.: *Tempeste. Il clima che lasciamo ai nostri nipoti, l'urgenza di agire*, Milano, 2010); N.

Sicché, spazio temporale e generazioni future, dunque, integrano due pilastri dei quali si compone lo sviluppo sostenibile, la cui nozione affonda le proprie radici in un ambito meta-giuridico. D'altra parte, si è rimarcato che nuovi criteri ispiratori o veri e propri parametri delle condotte e, in special modo, dell'esercizio dei poteri pubblici vengono individuati al di fuori di esso, così come avviene, in misura crescente, nell'economia e, nel caso di specie, in quella ambientale (39). In questa prospettiva, si affievoliscono i tecnicismi giuridici, a vantaggio di nuovi *standards* globali, in grado di massimizzare la declinazione del diritto come fatto sociale, a discapito della sua normatività (40).

5. *Il contenuto del sintagma: conservazione del capitale, benessere intergenerazionale, modello mainstream e scuola economica.*

A questo punto, si rende opportuna qualche breve considerazione sul contenuto attribuibile al sintagma in esame. Si parla di sviluppo, innanzi tutto, come di una funzione che si sostituisce a quella esercitata, nel modello *mainstream*, dalla crescita economica. Questa non può essere indiscriminata, senza limiti, incurante degli effetti prodotti agli ecosistemi. Con il che si perimetra il ruolo che il prodotto nazionale lordo (PNL) è in grado di assolvere. Esso, infatti, si limita a sommare consumi e investimenti, senza, però, offrire alcuna indicazione sul capitale fisso e sul suo eventuale deprezzamento. Ancora, in base a questa scuola economica, mentre la crescita identifica un elemento di tipo quantitativo, lo sviluppo integra un miglioramento qualitativo (41).

STERN, *Clima è vera emergenza*, Milano, 2009 (trad. it. di *Stern Review. The Economics of Climate Change. Executive Summary. Key Elements of a Global Deal on Climate Change*, 2006 HM Global Treasury). Da ult., C. CARRARO-A. MAZZAI, *Il clima che cambia. Non è solo un problema ambientale*, Bologna, 2015.

(39) R. KERRY TURNER-D.W. PEACE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Bologna, 2003 (*Environmental Economics. An Elementary Introduction*, Baltimore, John University Press, 1993).

(40) M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, cit., p. 108. Si confronti, in proposito, K. OLIVECRONA, *Il diritto come fatto*, Milano, 1967 (trad. it. di *Law and Fact*, Copenhagen-London, 1939).

(41) H.E. DALY, *Beyond Growth*, cit., p. 31, illustrando il significato di « steady-state economy » (SSE) e di « growth economy », scrive che “Sustainable development means ... necessarily means a radical shift from a growth economy and all entails to a steady-state economy Growth is quantitative increase in the physical scale of throughput. Qualitative improvement in the use made of a given throughput, resulting either from improved technical knowledge or from a deeper understanding of purpose, is called « development »”. In argomento, N. GEOR-

L'economia ambientale valorizza, al fine del mantenimento del benessere (*well-being*), le risorse naturali, integranti il capitale naturale, ritenuto uno *stock* il cui valore, nel tempo, deve rimanere costante: si parla, così, di “*non-declining capital*”, intendendosi per capitale non già quello monetario o umano, a cui sono soliti riferirsi gli economisti, ma il capitale naturale, inteso come “*the value to human beings of the Earth itself*” (42). Sebbene non sia agevole attribuire una determinata grandezza al lasso temporale da considerare, il quale non può essere ritenuto infinito, si costruisce un benessere intergenerazionale, mantenendosi costante l'entità delle risorse disponibili, mediante la sostituzione di quelle consumate.

Questa teoria trae le proprie radici negli stessi limiti con cui doveva fare fronte la crescita della popolazione, in base alle tesi propugnate da Malthus (43) e Ricardo (44). Lo « *stock* costante » di capitale fisico ha indotto, sin dagli anni settanta, ad ipotizzare un'economia di « stato stazionario » (« *stationary state* »), recuperandosi una formula impiegata, nel 1857, da John Stuart Mill. Sotto l'angolazione considerata, la crescita cessa, quindi, di essere apprezzata come un bene assoluto, giungendosi, invece, a propugnare una crescita pari a zero (45).

Come si è obiettato, il vorace consumo di risorse naturali tende ad essere sottostimato nella contabilità degli studi economici (46). Per tale ragione l'economia ambientale contrappone alla crescita economica la durevolezza dello sviluppo, mediante l'attribuzione di prezzi contabili che misurano il valore sociale di beni e servizi, perseguendo il benessere economico (47). Capitale umano e capitale

GESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

(42) S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, Earthscan, II ed., London, 2008, p. 82.

(43) T. MALTHUS, *Saggio sul principio di popolazione*, Torino, 1977 (*An Essay on the Principle of Population*).

(44) D. RICARDO, *Principi di economia*, Torino, 1987 (*Principles of Political Economy and Taxation*, 1817).

(45) H.E. DALY, *op. cit.*, p. 3, rilevando come Mill intendesse una crescita di popolazione e di capitale pari a zero “*with continued improvement in technology and ethics*”. Nel pensiero di Daly: “*Population growth and production growth must not push us beyond sustainable environmental capacities of resource regeneration and waste absorption. Therefore, once that point is reached, production and reproduction should be for replacement only. Physical growth will cease, while qualitative improvement continues*” (ivi).

(46) P. DASGUPTA, *Benessere umano e ambiente naturale*, Milano, 2004, specialmente pp. 39 ss., 119 ss. (*Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford University Press, 2001).

(47) G. BOLOGNA, *Manuale di sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro*, Perugia, 2009, p. 143.

naturale sono ritenuti equivalenti, nella sostenibilità «debole» (“*weak sustainability*”); non sostituibili, invece, in quella «forte» (“*strong sustainability*”), propugnata dall’economia ecologica, la quale rimarca la necessità di non compromettere la capacità di resilienza degli ecosistemi (48).

Ed è proprio il coinvolgimento dell’equilibrio planetario nel perseguimento di un *qualitative improvement without quantitative increase* (49), che consente di inquadrare il principio in esame in quella che viene definita come globalizzazione giuridica (50). D’altronde, atmosfera, oceani e foreste sono risorse globali, che la crescita economica ha permesso di sfruttare in modo, ormai, non più sostenibile (51). Ciò impone, dunque, una diversa filosofia per indirizzare le attività umane, mediante un mutamento radicale della prospettiva che presiede l’esercizio dei poteri rientranti nel modello del *command and control* (52).

6. Governance ambientale, sovrasviluppo e leggi della termodinamica.

Il principio in esame appare in grado di orientare e dirigere lo spettro di azione devoluto alle autorità pubbliche preposte alla *governance* ambientale, integrando un paradigma suscettibile di parametrare i poteri di *policy*. Il c.d. « sovra-sviluppo » implica, perciò, una contrapposizione tra limiti posti alla crescita, da un lato, e crescita intesa come un elemento in grado di perturbare gli ecosi-

(48) M. TINACCI MOSSELLO, *Politica dell’ambiente. Analisi, azioni progetti*, Bologna, 2008, pp. 75-78; S. BELL-D. MC GILLIVRAY, *Environmental Law*, Seventh ed., Oxford, 2008, p. 61.

(49) N. GEORGESCU-ROEGEN, *Energy and Economic Myths*, 1972, in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Essays*, Pergamon Press. Inc, 1976, p. 19).

(50) Sulla letteratura giuridica in tema di globalizzazione, specialmente: M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; ID., *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. IV, Milano, 2011; P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 63; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2004; F. GALGANO, *Il diritto nello specchio della globalizzazione*, Bologna, 2006; M. D’ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008; S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2008; S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009.

(51) J. DIAMOND, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, New York, 2005, p. 498 (trad. it.: *Collasso: come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005, pp. 504-505).

(52) AA.VV., *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell’ambiente*, a cura di F. MASTRAGOSTINO, Napoli, 2011; M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell’ambiente*, diretto da P. DELL’ANNO-E. PICOZZA, vol. I, Padova, 2012, pp. 487 ss.

stemi e l'ambiente, dall'altro, con ciò censurandosi non soltanto la *growth-mania*, ma l'identificazione della crescita (*growth*) nello sviluppo (*development*).

Una scuola di pensiero rimarca il ruolo assolto dalla natura nelle attività economiche, così come nella formazione del valore. Essa muove dalla considerazione in base alla quale l'uomo non può creare, né distruggere la materia o l'energia (53). Vale ricordare, in proposito, come la prima legge della termodinamica ("*the First Law of Thermodynamics*") affermi che l'energia di un sistema chiuso non si crea, né si distrugge, ma si trasforma, passando da una forma all'altra. Questa legge viene invocata dagli studiosi dell'economia dell'ambiente come punto di partenza. Essa presiede, infatti, le interazioni fra sistema economico ed ambiente.

Per la scuola tradizionale tale sistema viene considerato "*chiuso e lineare*", anziché "*aperto e circolare*" (54). Ma le materie prime, che entrano nel sistema economico, non vengono distrutte dalle attività di produzione e di consumo; sono disperse o trasformate: entrano come materiali utili ed escono come scarti, passando da uno stato di bassa entropia ad uno di alta entropia, come emissioni (55) o rifiuti. La seconda legge della termodinamica ("*the Second Law of Thermodynamics*"), invece, conosce diverse formulazioni. Essa descrive la tendenza di un sistema chiuso, senza scambio con l'esterno, verso uno stato di equilibrio del sistema, che viene definito di entropia, termine coniato da Rudolf Clausius (56).

Ebbene, il secondo principio della termodinamica viene mutuato dalle discipline sociali e, segnatamente, da quelle economiche. Come

(53) A. MARSHALL, *Principles of Economics*, 8th ed., New York, 1924, p. 63.

(54) R. KERRY TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *op. cit.*, p. 27, secondo cui: "*I manuali di economia contengono spesso un'immagine fuorviante della relazione fra un sistema economico ... e l'ambiente che lo circonda e lo sostiene ... In sostanza, i modelli economici semplici hanno del tutto ignorato le interrelazioni ambiente-economia*".

(55) In base all'art. 183, lett. z), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, costituisce emissione "*qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico*".

(56) Anche se la teoria in esame è risalente a Sadi Carnot, che elaborò, nel 1824, quello che è stato denominato il « teorema di Carnot ». "*Thanks to Carnot's memoir, the elementary fact that heat moves by itself only from the hotter to the colder body acquired a place among the truths recognized by physics*" (N. GEORGESCU ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Essays*, Pergamon Press, Inc, 1976, pp. 54 ss.) Si consideri, in proposito, la "*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*", elaborata mediante Delibera n. 57 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.), adottata il 2 agosto 2002, in cui, all'art. 5, si definisce il pianeta come "*un sistema chiuso con risorse limitate che può contare sull'apporto dell'energia solare*".

si è scritto: “*Perhaps no other law occupies a position in science as singular as that of the Entropy Law*”. Infatti, “*thermodynamics is at bottom a physics of economic value ... and the Entropy Law is the most economic in nature of all natural laws*”. La legge dell’entropia riconosce la distinzione qualitativa utilizzata dagli economisti fra *inputs* di risorse (bassa entropia) e *outputs* finali di rifiuti privi di alcun valore (alta entropia). Il nocciolo della questione risiede nel fatto che qualsiasi processo economico determina la trasformazione di materia ed energia in rifiuti (57).

Il principio in esame si colloca alla base del pensiero che coniuga il sistema economico con l’ambiente, ponendo l’attenzione sul c.d. « flusso di riciclaggio » generato dal medesimo sistema. Esso postula, per l’appunto, che ad ogni produzione o consumo di risorse corrisponda, indefettibilmente, la creazione di una quantità di prodotti di scarto (residui) uguale, in termini di materia/energia, a quella delle risorse che vengono immesse nel processo economico (58).

La natura con le sue leggi non resta più al di fuori del processo economico e di quello della formazione del valore: viene considerata, infatti, la relazione configurabile tra risorse naturali munite di valore (*valuable natural resources*), gli *inputs*, e ciò di cui ci si disfa, ossia scarti privi di valore (*valueless waste*), che vanno ricompresi fra gli *outputs* (59).

7. Segue: sottoprodotto, rifiuti, « economia circolare », entropia e decrescita.

In questo quadro, non pare revocabile in dubbio che le politiche destinate alla gestione dei rifiuti, un tempo semplici *res derelictae*

(57) Così, N. GEORGESCU-ROEGEN, *Energy and Economic Myths*, cit., pp. 8-9. L’Autore, non di meno, fa propria l’osservazione in base a cui la vita sembra evitare la degradazione entropica alla quale soggiace la materia inerte. Ogni organismo vivente cerca di compensare tale processo acquisendo bassa entropia ed espellendo alta entropia. Ma questo fenomeno non è precluso dalla legge dell’entropia, alla stregua della quale l’entropia dell’intero sistema tende a crescere nel suo complesso. Sempre secondo l’Autore, la legge in oggetto è l’unica legge naturale che non è in grado di fare previsioni di tipo quantitativo, in quanto l’incremento si verificherà in un momento futuro, che rimane, però, indeterminato (ivi, p. 9).

(58) R. KERRY TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, cit., p. 30.

(59) Tra gli *outputs* sono ricompresi, infatti, non soltanto “dei « prodotti », ma dei « rifiuti », tale essendo dal punto di vista ecologico la natura potenziale di ogni prodotto ... la loro destinazione finale è quella di rifiuto, poiché non possono « tornare alla produzione », se non attraverso trattamenti recuperi e ricicli economicamente ed energeticamente costosi, fatta salva la capacità di autodepurazione della geosfera, che è comunque molto lente in confronto ai tempi dei « cicli » della produzione industriale. Questo è vero sia per i rifiuti industriali che per i rifiuti solidi urbani (RSU)” (M. TINACCI MOSSELLO, *Politica dell’ambiente*, cit., p. 48).

(art. 923 c.c.), assumano un ruolo non marginale. Come attesta, solo ad esempio, la nozione giuridica di sottoprodotto, che non costituisce rifiuto (60), in quanto, in base all'art. 184-*bis* del citato d.lgs. n. 152/2006 (TUA), pur scaturendo in via continuativa dal processo industriale, è destinato “*ad un ulteriore impiego o al consumo*” (61). Sui sottoprodotti è intervenuto il recente art. 13 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (“*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”) (62): in base a tale disposizione di legge i sottoprodotti sono intesi a “*ridurre l'impatto ambientale dell'economia italiana in termini di produzione di anidride carbonica e di realizzare processi di produzione in un'ottica di implementazione di un'economia circolare*”.

In questa prospettiva, la Commissione europea, collaborando strettamente con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), si prefigge di elaborare un quadro di monitoraggio per favorire la transizione a quella che viene definita una « economia circolare », descritta nella recente Comunicazione del 2 dicembre 2015 (63). Essa si prefigge, principalmente, due concorrenti obiettivi: quello di allungare il valore (o la durata) di prodotti, materiali e risorse e quello di ridurre al minimo la produzione di rifiuti, anche mediante il ricorso a processi produttivi di carattere innovativo e un crescente impiego di materie prime secondarie.

Non diversamente dall'entropia di un sistema, la quale tende a salire finché non viene raggiunto l'equilibrio, il principio dello sviluppo durevole implica l'esistenza di un lasso temporale, seppure non predeterminato o ben definito, entro il quale il consumo di risorse disponibili o di energia non è più possibile. Come si vede, dunque, la sostenibilità identifica il carattere dominante del sin-

(60) In argomento: P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in AA.Vv., *Trattato di diritto dell'ambiente*, a cura di P. DELL'ANNO-E. PICOZZA, vol. II, Padova, 2013, pp. 162 ss.; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in AA.Vv., *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, III ed., Torino, 2015, pp. 308 ss. Sulla nozione di rifiuto, ex plurimis: CGCE, Sez. III, 18 dicembre 2007, C-263/05, Commissione c. Italia.

(61) CGCE, Sez. VI, 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit Oy*; CGCE, Sez. VI, 11 settembre 2003, C-114/01, *Avesta Polarit Chrome Oy*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 995, con nota di L. BUTTI; CGCE, Sez. III, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, *ivi*, 2005, p. 275. In ambito nazionale: Cass., Sez. III pen., 4 luglio 2013, n. 28764; C. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151.

(62) In G.U. 18 gennaio 2016, n. 13.

(63) Si tratta della Comunicazione COM (2015) 614 *final*, denominata “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*”.

tagma, che mantiene intatta la sua validità, quale che sia l'accezione conferita allo sviluppo: sia che esso si configuri sul piano qualitativo, anziché quantitativo; sia che esso mantenga, invece, un collegamento con la crescita economica. Questa, in particolare, diviene oggetto di un differente modo di valutazione, laddove venga riferita ai Paesi in via di sviluppo, anziché a quelli già sviluppati o che conoscono un sovra-sviluppo: con l'effetto che ai primi, secondo taluni, “*una certa « licenza di inquinare » deve essere riconosciuta*” (64).

In altri termini, decrescita o crescita zero non sembrano elementi essenziali o distintivi del principio in esame, se non in una concezione « forte », che, tuttavia, rischia di ignorare la centralità della crescita nell'analisi economica, anche come fattore in condizione di migliorare, da un lato, le condizioni di vita nel mondo sottosviluppato e, dall'altro, la distribuzione del reddito e, più in generale, della ricchezza nell'altra parte del pianeta e, specialmente, nella c.d. società « opulenta » (65).

L'impiego del prodotto nazionale lordo, come pure si è osservato, non deve indurci a scordare l'utilizzo delle risorse naturali e prescindere dal loro eventuale depauperamento: occorre, quindi, tenere conto degli “*effetti antropici delle azioni umane*”, considerando che “*il processo economico ha come input materie energia a bassa entropia e come output rifiuti (della produzione o dei consumi) ad alta entropia*” (66). Anche per questo, sebbene il tessuto normativo abbia recepito, ormai, il principio dello sviluppo sostenibile, pare preferibile parlare di sostenibilità dello sviluppo, per rimarcare, appunto, non soltanto la separatezza, già riferita, della sostenibilità rispetto allo sviluppo, ma soprattutto la primazia della prima nei confronti del secondo (67).

8. *Il principio nel quadro normativo di riferimento, tra lettura « etica » e lettura « economica ».*

Nell'ambito dei principi del diritto non può farsi a meno di considerare la natura delle fonti giuridiche da cui promanano.

(64) A. GIDDENS, *op. cit.*, p. 72.

(65) J.K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Oughton Mifflin Company, Boston, 1969 (trad. it. *La società opulenta*, Torino, 1972).

(66) Così, M. TINACCI MOSSELLO, *op. cit.*, p. 50.

(67) A. GIDDENS, *op. cit.*, pp. 70 ss. Si confronti G. Rossi, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, fasc. 2, p. 4.

Spesso, queste sono rappresentate da norme di rango legislativo. In tale evenienza appare più sfumata la configurabilità di una alterità ontologica fra norma giuridica e principi, intesi in una accezione definita come « debole » (68). Talora, invece, ai principi deve riconoscersi un rango più elevato, come avviene sia quando sono germinati da norme di rango costituzionale, sia quando hanno fonte nel diritto dell'Unione. Qualche volta, ancora, così come avviene nel caso delle norme contenute nella Convenzione EDU e nei relativi Protocolli, la loro primazia esprime effetti non sempre chiari ovvero di intensità variabile. Ciò può dipendere da un'elaborazione giurisprudenziale ondivaga e cangiante; o, ancora, da un conflitto che oppone le Corti, quando viene meno un dialogo costruttivo: questo sembra essere il caso, sopra riferito, del crescente contrasto fra il giudice delle leggi e la Corte di Strasburgo.

Le riflessioni appena svolte fungono da premessa ad un duplice rilievo, che investe la sostenibilità dello sviluppo: da un lato, l'art. 3, § 3, TUE ne costituisce la base giuridica; dall'altro lato, poi, la speciale relazione che lo collega all'ambiente impone di considerare come l'art. 8, § 1, della Convenzione EDU sia interpretato dalla Corte di Strasburgo in modo da accordare tutela all'ambiente medesimo. Anche questo consente di affermare che al principio in oggetto compete un ruolo non comparabile a quello assolto da altri principi, i quali, parimenti, sono preposti all'esercizio di analoghe funzioni di *policy*, ma nel diritto dell'Unione sono contemplati in altra sede e, segnatamente, nell'art. 191, § 2, TFUE: inoltre, se l'ordinamento nazionale riconosce lo sviluppo sostenibile, come avviene, specialmente, nell'art. 3-*quater* TUA, presiedendo, in base al II alinea, l'esercizio dell'azione autoritativa, non di meno, la sua coniugazione non sembra, comunque, in grado di contravvenire a quella accreditata nel diritto europeo, a meno di non sterilizzare il suo ancoraggio al diritto dell'Unione.

La tentazione che sembra affiorare, qualche volta, è quella di porre in dubbio la valenza analitica del principio e, specialmente, la capacità dello stesso di incidere sul processo decisionale. Taluni studiosi del diritto paiono, in prevalenza, orientati a favore di una lettura « etica » dello sviluppo sostenibile, massimizzando il valore solidaristico che esso esprime, consustanziale al « patto » inter-gene-

(68) Secondo una accezione « forte », invece, « *i principi non sono norme, essi sono altro da norme* » (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 272).

razionale che lo permea (69), il quale, peraltro, non presuppone, né allude — come si è detto — ad alcuna forma di « contrattualità »: questa tesi, cogliendo una parte di verità, ha anche il pregio di essere munita di un solido ancoraggio all'art. 2 Cost.

Si è anche osservato che la sostenibilità valorizza elementi come l'equilibrio e la continuità, mentre lo sviluppo significa trasformazione, cambiamento e dinamicità (70): sicché, lo sviluppo durevole rischia di rappresentare una sorta di ossimoro, pervenendosi alla conclusione secondo cui il sintagma risulta composto da due espressioni suscettibili di essere considerate non soltanto non riconducibili ad un'endiadi, ma, anzi, scindibili, in quanto espressive di due nozioni distinte, se non, addirittura, antitetiche. Vero è che la sostenibilità sembra esprimere uno spettro più ampio, alla cui radice risiede la compresenza di una pluralità di elementi che si combinano e si intrecciano indissolubilmente: il *fil rouge* appare identificabile nella dimensione diacronica nella quale vanno collocate le attività umane, nel quadro di un impegno gravante sulle generazioni attuali a beneficio di quelle future. Un impegno coesenziale ad un pianeta globalizzato, nel quale l'imperativo categorico è rappresentato dal mantenimento delle risorse esistenti, mediante la preservazione di un sostanziale equilibrio fra gli *inputs* e gli *outputs*.

9. Conclusioni: lo sviluppo durevole tra regolatività e proceduralità.

L'aggettivo « sostenibile » qualifica il sostantivo « sviluppo », integrante un concetto squisitamente macro-economico, all'interno del quale si registra un vivace dibattito che oppone differenti scuole economiche. Nella lettura « forte », condivisa dagli studiosi dell'economia ambientale, lo sviluppo si pone in una relazione di radicale alterità rispetto alla crescita economica, giungendosi a propugnare una crescita pari a zero, se non, addirittura, una crescita negativa: nell'angolazione considerata, lo sviluppo si connota sul piano qualitativo, opponendosi ad un dato quantitativo come la crescita, il cui misuratore è rappresentato da un indicatore come il *gross domestic product* (GDP).

(69) F. FRACCHIA, *La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit.

(70) A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, cit., p. 70.

Sennonché, il nucleo del principio non sembra in grado di subire una smentita in una lettura « debole », nella quale la crescita del prodotto interno lordo mantiene intatta la sua capacità di parametrare il grado di benessere di una nazione, oltre che di promuovere un riequilibrio nella distribuzione dei redditi, integrante un argomento di scottante attualità. Ciò che conta è che la crescita risulti armoniosa ed equilibrata, mediante la sostituzione delle risorse utilizzate, in modo che lo *stock* di capitale si mantenga costante: solamente in questa prospettiva sostenibilità e sviluppo tendono a scolorire le proprie differenze e a comporre ogni conflitto ed ambiguità per confluire in un concetto unitario, nel quale vi è preminenza della sostenibilità e recessività, invece, dello sviluppo. Questa conclusione trova espressione nell'opzione a favore della formula della « sostenibilità dello sviluppo », a discapito da quella corrente, rinvenibile nel tessuto normativo.

Si è anche osservato come il principio in esame enunci un concetto il cui nucleo permane avulso dal diritto: questo avviene, del resto, anche per altri principi giuridici, specie in materia ambientale, come nel caso della precauzionalità. La crisi della regolatività viene, talora, imputata al ricorso a categorie metagiuridiche: ciò può determinare una contrazione della legalità sostanziale, non diversamente da come avviene in seguito all'impiego di strumenti flessibili ed elastici quali sono i principi del diritto.

Dottrina e giurisprudenza, tuttavia, tendono ad accreditare la tesi secondo cui il *deficit* di legalità sostanziale troverebbe un efficace correttivo nella crescente legalità procedurale: questa plausibile ragione sarebbe alla base delle più recenti scelte normative che impongono e valorizzano una più ampia partecipazione, il rafforzamento delle garanzie del contraddittorio, una più accurata selezione degli interessi e l'adozione della scelta in ragione di un'istruttoria adeguata e congruente. Tale fenomeno, da una parte, viene accostato, frequentemente, all'espansione di un diritto giudiziario, dove il precedente acquisisce una funzione essenziale, in grado di vincolare o, quanto meno, dirigere il processo decisionale; dall'altra parte, poi, contrassegna l'azione procedimentale preposta alla tutela degli interessi ambientali, nella quale i principi giuridici assolvono ad un ruolo intenso e pregnante nella parametrizzazione della legittimità dell'esercizio dei poteri autoritativi.

Sostenibilità e sviluppo, non ostante una gestazione e una diffusione crescente in ambiti estranei al mondo del diritto, fanno, così,

ingresso nel medesimo, fino ad assumere un ruolo eminente nell'ambito delle discipline preposte alla tutela della biosfera, degli ecosistemi e del paesaggio.