

EDOARDO CHITI<sup>1</sup>

## Il *Green Deal* e le declinazioni della sostenibilità

<sup>1</sup> Accademia dei Georgofili

### I. LA COSTRUZIONE GIURIDICA DELLA SOSTENIBILITÀ NEL GREEN DEAL EUROPEO

Vorrei contribuire ai nostri lavori allargando l'oggetto della discussione che abbiamo avuto sin qui, in due direzioni: passando dalla Costituzione al *Green Deal*, cioè alla strategia europea per la neutralità climatica, che inevitabilmente inquadra anche le disposizioni della carta costituzionale; e passando da un settore specifico, quello della politica agricola comune e della sua disciplina, al quadro generale, delle varie politiche pubbliche e discipline che il *Green Deal* coinvolge.

È in questo contesto che posizionerò la questione della sostenibilità, chiedendomi in particolare in quale modo il *Green Deal* stia rivedendo la sua costruzione giuridica, stia ripensando la trama giuridica della sostenibilità.

In particolare, svolgerò tre osservazioni. Procederò in modo un po' rapido e impressionistico, nel presupposto che a questo punto dei nostri lavori l'obiettivo sia quello di presentare alcuni passaggi di un ragionamento, piuttosto che un'indagine compiuta.

### 2. UN CONFLITTO TRA DUE DIVERSE DECLINAZIONI

Riassumerei in questo modo la prima delle tre osservazioni: vi è un conflitto, innescato dal *Green Deal*, tra due diverse concezioni della sostenibilità: quella tradizionale, che troviamo nell'architettura costituzionale dell'Unione dal 1993, riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile; e la sostenibilità degli ecosistemi, che la Commissione è venuta sviluppando in tempi più recenti, e

soprattutto nelle iniziative messe a punto nel contesto del *Green Deal*, e che si presenta come qualitativamente diversa rispetto allo sviluppo sostenibile. La sostenibilità, dunque, non è quel terreno irenico e razionalizzante che potremmo immaginare, ma piuttosto un terreno articolato, in cui coesistono e possono entrare in conflitto tra loro distinte declinazioni della sostenibilità.

Per provare a spiegare questo punto di vista, non parto dalla costruzione consolidata nei Trattati – la sostenibilità, appunto, come sviluppo sostenibile – ma piuttosto dall'altra dimensione della sostenibilità, ovvero dallo sviluppo di un nuovo obiettivo di *policy* elaborato nelle strategie del *Green Deal* che si misurano con la protezione della biodiversità e poi tradotto in una serie di proposte regolatorie, incluse alcune contenute nel pacchetto *Fit for 55*. Questo nuovo obiettivo è quello della «sostenibilità degli ecosistemi».

In cosa consiste questo obiettivo?

Nella prospettiva della Commissione, la sostenibilità degli ecosistemi coincide con la loro salute, cioè con la loro resilienza e integrità. In particolare, è una salute intesa in senso strettamente funzionale, come capacità degli ecosistemi di fornire gli specifici servizi che sono loro propri. Le normative proposte dalla Commissione, in altri termini, mirano a fare in modo che le foreste, i suoli e tutti gli altri ecosistemi che troviamo nello spazio naturale dell'Unione siano in grado di fornire in modo continuativo, in ragione delle proprie buone condizioni, alcuni servizi e prodotti: la capacità di stoccare e sequestrare il carbonio, anzitutto; ma anche la produzione di alimenti e biomassa, la purificazione di acqua e aria, la protezione da inondazioni, desertificazione e altre conseguenze dei cambiamenti climatici. Intesa in questo senso – aggiunge la Commissione – la salute degli ecosistemi è essenziale all'interno della strategia per la neutralità climatica: non ci può essere neutralità climatica senza la salute degli ecosistemi. La sostenibilità degli ecosistemi, insomma, è una parte della soluzione, una parte del processo che deve gradualmente portarci alla neutralità climatica.

Questo sviluppo, però, pone un problema: possiamo accomodare il nuovo obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi nella costruzione dello sviluppo sostenibile? O si tratta di un obiettivo che mal si concilia con quest'ultimo?

La risposta convenzionale a questa domanda è netta: è certamente possibile, se non addirittura doveroso, alla luce dell'attuale quadro dei trattati, posizionare la sostenibilità degli ecosistemi nell'ambito dello sviluppo sostenibile. La tradizionale rappresentazione dell'ambiente cede il posto a una più moderna comprensione della natura in termini ecosistemici. E si riconosce una rilevanza maggiore che in passato alla salute degli ecosistemi. Ma quest'ultima viene bilanciata con le esigenze economiche e sociali, in piena coerenza con la logica dello sviluppo sostenibile.

La risposta che a me pare più convincente, però, è di segno diverso. L'obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi è qualitativamente diverso da quello dello sviluppo sostenibile. Per un motivo preciso: non rappresenta un obiettivo interno al mercato, come avviene per lo sviluppo sostenibile, *ma esterno*. Sebbene la salute degli ecosistemi sia strumentale alla salute e alla vita economica degli esseri umani, non sono la crescita economica e il mercato a dover essere sostenibili, ma gli stessi ecosistemi.

Il punto chiave, in altri termini, è questo: la sostenibilità degli ecosistemi presuppone inevitabilmente la «primazia ecologica», che ne rappresenta la *ratio* di fondo. Presuppone, cioè, che, nel caso di conflitto tra integrità degli ecosistemi ed esigenze sociali ed economiche, la prima prevalga sulle seconde. In questo modo, riduce – fino, in alcuni casi, ad escludere escludere del tutto – lo spazio del bilanciamento tra interessi economici, ambientali e sociali, che sta invece alla base dell'attuale costruzione dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento europeo: il bilanciamento è possibile solo a condizione che sia preliminarmente soddisfatta l'integrità degli ecosistemi.

Uno sviluppo interessante? Senz'altro. Perché mostra che il *Green Deal* sta affiancando alla tradizionale costruzione della sostenibilità – lo sviluppo sostenibile – una declinazione ulteriore – la sostenibilità degli ecosistemi – che è, almeno in linea di principio, ad essa alternativa: per l'esigenza che tutela; ma anche per il tipo di «costituzione economica» che orienta e guida l'Unione.

È questo il conflitto: non abbiamo più una sola concezione della sostenibilità, ma due, e in principio alternative tra loro.

### 3. UN CONFLITTO ANCORA LATENTE

Vengo, più brevemente, alla mia seconda osservazione: il conflitto tra queste diverse declinazioni della sostenibilità è ancora latente, perché la Commissione, molto netta nel tratteggiare la sostenibilità degli ecosistemi come obiettivo di *policy*, si rivela assai più cauta nella sua traduzione in normative giuridiche. Il conflitto resta quasi nascosto.

Un esempio del gradualismo della Commissione nel dare forma giuridica alla sostenibilità ecologica e della sua riluttanza a fare emergere il potenziale conflitto con lo sviluppo sostenibile è offerto dalla proposta di regolamento sul ripristino della natura.

La prima cosa da notare è che, in questa proposta normativa, la Commissione scolpisce in modo particolarmente chiaro l'esigenza di tutelare la sostenibilità degli ecosistemi. Intanto, questo obiettivo è definito in modo puntuale: *basta leggere* l'obiettivo generale della normativa: «contribuire alla ri-

presa continua, a lungo termine e duratura della biodiversità e della resilienza della natura in tutte le zone terrestri e marine dell'UE mediante il ripristino degli ecosistemi». La Commissione non avrebbe potuto usare un linguaggio più chiaro. E poi: la Commissione mostra quanto sia essenziale questo obiettivo: e lo fa chiarendo che la salute di ecosistemi è un elemento essenziale della strategia per la neutralità climatica.

Però, allo stesso tempo: la Commissione evita in ogni modo di segnalare che la primazia ecologica entra in contrasto con lo sviluppo sostenibile e con la sua logica del bilanciamento. Sembra premurarsi, anzi, di non portare in superficie il conflitto: ciò che dice è che la tutela degli ecosistemi è un aspetto dello sviluppo sostenibile.

C'è una tensione, dunque, tra la sostanza, che è quella della primazia ecologica, e il linguaggio, che è quello di uno sviluppo sostenibile modernizzato.

Quale delle due cose, allora, dobbiamo prendere sul serio? La sostanza o il linguaggio?

La sostanza, com'è inevitabile: la Commissione sta introducendo una nuova esigenza di sostenibilità che può portare a compiere scelte del tutto diverse rispetto a quelle che avremmo se restassimo nella logica dello sviluppo sostenibile. Pensiamo all'esempio più immediatamente comprensibile, quello delle foreste primarie o vetuste: una disciplina di questi ecosistemi che risponda alla logica della sostenibilità degli ecosistemi avrà contenuti completamente diversi da una disciplina orientata al bilanciamento delle esigenze ecologiche con quelle economiche e sociali e imprimerà una direzione specifica al processo di costruzione dello spazio socio-economico europeo.

Ma se il conflitto esiste, come fa la Commissione a non affrontarlo? In un modo, si dirà, semplice e perfino prevedibile: lo trasferisce agli Stati membri. L'Unione europea definisce obiettivi e obblighi, che spetta agli Stati membri raggiungere e rispettare. Con una modalità specifica: *implementation through national plans*, verrebbe da dire. Tocca ai piani nazionali portare in superficie il conflitto e – soprattutto – tentare di risolverlo: chiarire, cioè, in quali casi si possa restare nella logica dello sviluppo sostenibile e in quali casi, invece, la tutela degli ecosistemi debba essere garantita a prescindere dalle altre esigenze.

La Commissione, insomma, introduce una pistola sulla scena, ma affidandola ad altri attori, senza usarla direttamente.

#### 4. LA GESTIONE DEL CONFLITTO

Come si può gestire questo conflitto tra primazia ecologica e bilanciamento, tra sostenibilità degli ecosistemi e sviluppo sostenibile?

In una prospettiva conservatrice, aderente al dettato normativo, la risposta è semplicemente che l'integrità degli ecosistemi non può mai prevalere. Il quadro dei trattati europei, infatti, garantisce la tradizionale architettura della costituzione economica europea, articolata in più pilastri cementati dall'obiettivo unificante dello sviluppo sostenibile.

In quella costruzione, non c'è spazio per l'obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi, o almeno per una sostenibilità degli ecosistemi presa sul serio. Si tratta, infatti, di un obiettivo che può essere perseguito come uno specifico sviluppo della tutela ambientale, cioè come particolare campo di applicazione della regolazione sociale, ma non di un obiettivo che può farsi realmente carico della integrità degli ecosistemi e rispondere alla *ratio* della primazia ecologica.

E dunque, seguendo questa linea argomentativa: non sarebbe possibile adottare nuove legislazioni ambientali che facciano prevalere radicalmente la tutela degli ecosistemi sulle esigenze economiche e sociali.

Ma questo punto di vista è contro la realtà dell'evoluzione del quadro giuridico. In una prospettiva storico-evolutiva e ispirata alle ragioni del realismo giuridico, occorre riconoscere con franchezza che quella attuale è una situazione di trasformazione giuridica, aperta al cambiamento giuridico; che la neutralità climatica mette in discussione il quadro costituzionale definito dai trattati; e tentare di mediare il conflitto attraverso normative capaci di trovare soluzioni ragionevoli.

Come mediare, in concreto? Non ho, ovviamente, alcuna soluzione o ricetta. Possiamo, però, tratteggiare la direzione. Si tratta, in particolare, di articolare la sostenibilità: di accettare, cioè, che non esiste una sola sostenibilità, ma più possibili declinazioni della sostenibilità, che si stanno facendo strada nell'ordinamento giuridico europeo. Si tratta, inoltre, di stabilire rispetto a quali ambiti e a quali situazioni ciascuna di queste declinazioni della sostenibilità sia rilevante. Si tratta, ancora, di stabilire delle relazioni di priorità tra di loro e di definire gli strumenti, organizzativi e procedurali, di gestione dei loro eventuali conflitti.

Dunque: il conflitto c'è, ma vi sono anche vie d'uscita. Le quali passano prima di tutto dalla regolazione pubblica, dalla disciplina delle politiche pubbliche, a partire da quella della politica agricola comune, che è uno dei settori nei quali questo tipo di sforzo può e deve essere realizzato.

Resta il problema sul piano dei principi costituzionali: che non è marginale, ovviamente. Ma il piano più basso, quello della costruzione di soluzioni regolatorie capaci di mediare il conflitto, di trovare soluzioni concrete nei vari settori di azione dell'Unione, resta un utilissimo punto di partenza, un terreno fondamentale sul quale la scienza giuridica si deve impegnare.

## RIASSUNTO

Coesistono, nel *Green Deal* europeo, due diverse concezioni della sostenibilità: quella tradizionale, che troviamo nell'architettura costituzionale dell'Unione dal 1993, riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile; e la sostenibilità degli ecosistemi, che la Commissione è venuta sviluppando in tempi più recenti e trova un rinnovato riconoscimento nella strategia europea per la neutralità climatica. Si tratta di due concezioni della sostenibilità in principio alternative tra loro. Il conflitto è ancora latente, perché la Commissione, molto netta nel tratteggiare la sostenibilità degli ecosistemi come obiettivo di policy, si rivela assai più cauta nella sua traduzione in normative giuridiche. Ma è destinato a emergere nel prossimo futuro. Spetta alla regolazione pubblica, a partire da quella della politica agricola comune, individuare soluzioni utili alla sua composizione.

## ABSTRACT

Two different declinations of sustainability coexist within the framework of the Green Deal: the traditional declination of sustainability under EU law, namely sustainable development; and the new concept of ecological sustainability, which is one of the main components of the European strategy for climate neutrality. Sustainable development and ecological sustainability encapsulate and promote two alternative approaches. Their conflict is still latent, as the Commission – rather bold in defining ecological sustainability as a policy objective – is more nuanced and cautious when it comes to shape it into legal disciplines. The conflict, though, is destined to emerge in the next future. Finding instruments for its composition is a matter for public regulation.