



A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 116*.

Il diritto dell'ambiente è sulla soglia della “quarta epoca” della sua evoluzione, quella del diritto dello sviluppo sostenibile, definita dall'Autore – con efficace metafora mutuata dalla scienza ecologica – come un “ecotono”, per dar conto dell'attualità della transizione (p. 15). Tale progressione non deve essere minacciata dagli effetti della pandemia globale in corso e trova, piuttosto, nel contrasto agli stessi una forza propulsiva e legittimante per la sua concreta attuazione. Invero, tra le cause della presente crisi si annovera proprio il difetto di sostenibilità delle politiche economiche globali, inducendo così le istituzioni europee a proporre “il c.d. *Recovery Plan*, un piano di ripresa collettiva, sostenibile e resiliente” teso a imprimere “un'accelerazione della transizione verde verso un'economia climaticamente neutra, per riparare i danni causati dalla crisi pandemica e preparare un futuro migliore per la prossima generazione” (p. 2).

Le vicende evolutive antecedenti del diritto ambientale, rileva Buonfrate, sono denotate dapprima da una “forte impronta privatistica, con la lettura alternativa di alcune norme del codice civile (tra tutte l'art. 844 c.c.)” e, successivamente, dall'assunzione di “centralità del diritto pubblico con i suoi standard normativi di comando e controllo” (p. 16). Come noto, tale tipo di regolazione non ha sortito effetti preventivi o risolutivi delle principali criticità ambientali, “così determinando il passaggio alla terza epoca del diritto ambientale”, quella presente, ossia “l'era della [sua] globalizzazione” (p. 16). La mancata sinergia tra componenti pubbliche e private dell'ordinamento è risultata fallimentare per il conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, dimostrando la necessità di una maggiore osmosi tra le stesse.

Nell'epoca attuale del diritto ambientale globale, la regolazione giuridica dell'ambiente consta quindi di un'accresciuta rilevanza concettuale e operativa del principio dello sviluppo sostenibile: “la sua capacità di garantire l'equità inter e intra generazionale” (p. 17) permette di affiancarlo ai tradizionali ed insostituibili strumenti di *command and control*, consentendo al contempo “la rivisitazione e valorizzazione dell'analisi economica del diritto dell'ambiente attraverso la rivalutazione degli strumenti di mercato” (p. 17).

Lo sviluppo sostenibile, inoltre, si atteggia funzionalmente come un “nuovo principio universale per ripristinare l'equilibrio ordinamentale” (p. 18): infatti, “nell'ambito del sistema

* Contributo sottoposto a *peer review*.

giuridico ambientale la complessità regolativa dell'ambiente è stata progressivamente accresciuta dalle spinte 'soft' del diritto internazionale, dalle disposizioni precettive del diritto europeo, dalla proliferazione di norme nazionali settoriali dalla spiccata dimensione tecnico-scientifica, dalla molteplicità degli interessi e delle interrelazioni soggettive coinvolti" (p. 19). In tal senso, il rischio che una regolazione ipertrofica della materia ambientale possa ripercuotersi sul valido raggiungimento degli obiettivi di tutela è bilanciato dalla funzione equilibrante rivestita proprio dal principio dello sviluppo sostenibile, attraverso la "combinazione di questo principio con altri principi di rango costituzionale, tra tutti, quelli di solidarietà e di sussidiarietà" (p. 20).

L'incremento di complessità dell'ambiente giuridico, peraltro, ha reso sempre più necessaria l'adozione, a fini regolativi, di un "approccio per principi" (p. 22). Tale criterio, infatti, "appare maggiormente consono alla struttura del diritto ambientale, in quanto consente di risolvere in maniera più agevole le sue caratteristiche relazionali (così garantendo il bilanciamento con altri interessi) e le sue caratteristiche dinamico-evolutive (le norme ambientali dovrebbero essere senza fattispecie o a fattispecie aperta o comunque a fattispecie flessibile per consentire l'adeguamento alle continue innovazioni della scienza)" (p. 23). La materia ambientale, in altri termini, proprio perché complessa, necessita di una regolazione la cui minutezza tecnica sia ancorata a densi principi orientanti.

La medesima complessità ha, inoltre, innescato l'implementazione di strumenti volontaristici e di mercato per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale; questo ultimo aspetto conferma la positività della "crisi" di "un'altra classificazione concettuale, quella riguardante la dicotomia pubblico-privato" (p. 26). Una crisi, quest'ultima, che è al contempo rappresentativa proprio dell'importanza assunta dal coordinamento dello sviluppo sostenibile con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., poiché "questo formidabile strumento costituzionale di cooperazione ha consentito di guidare l'azione di tutela ambientale multilivello della pubblica amministrazione (sussidiarietà verticale) e di bilanciare interessi pubblici e privati attraverso l'uso combinato di istituti di derivazione amministrativa e privatistica (sussidiarietà orizzontale)" (p. 27).

Al fine del conseguimento di una tutela ambientale effettiva e integrata è quindi l'ordinamento nel suo complesso – proprio nell'alveo del principio di sussidiarietà – ad essere chiamato in causa per la realizzazione degli obiettivi ambientali attraverso lo sviluppo sostenibile. Non solo i soggetti politici e amministrativi, quindi, ma anche gli operatori economici e la cittadinanza devono concorrere sincreticamente all'effettività della tutela ambientale, quale preconditione fondamentale per l'affermazione democratica e la prosperità economica del Paese. Tale approccio, caratterizzato da una "rinnovata integrazione tra ambiente ed economia", è confermato anche dalla recente "capitalizzazione delle risorse naturali" e dalle "tecniche per misurare il valore della natura, non più invisibile rispetto al sistema economico" (p. 29). L'ambiente in senso giuridico è quindi chiamato a fuoriuscire dal regime della sua incalcolabilità (come peraltro si presagisce già nella disciplina della riparazione del danno ambientale) per far ingresso, a tutti gli effetti, in quello della sua calcolabilità. Ne sono esempi importanti e confermativi i recenti studi compiuti a livello internazionale (*TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) sui servizi ecosistemici e i sistemi di remunerazione degli stessi; tali strumenti sono

ora conosciuti dal legislatore italiano, che li ha implementati in particolare nell'ambito della disciplina delle risorse boschive con il recente Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (art. 7, cc. 7-8, decreto legislativo n. 34 del 2018).

Buonfrate analizza quindi, in dettaglio, la rassegna degli strumenti normativi esistenti di attuazione del principio dello sviluppo sostenibile in sede di diritto internazionale ed europeo: questa consta principalmente del complesso dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) perseguiti dalle Nazioni Unite in seno all'Agenda 2030, del *Green Deal* europeo e del recentissimo piano *Next Generation EU*, recante importanti obiettivi di ripresa economica dalla crisi pandemica globale.

Sono caratteri tipici dell'Agenda 2030 e dei suoi SDGs "l'universalità, che si caratterizza nell'applicazione del principio *leave no one behind*, a presidio dell'uguaglianza sostenibile" e, in connessione reciproca, "l'integrazione e l'indivisibilità"; queste ultime, in particolare, rappresentano "l'importanza della partecipazione di tutti i protagonisti del sistema della sostenibilità per la realizzazione degli obiettivi universali" (pp. 35-36). L'approdo è confermato, segnatamente, con "l'impegno dei singoli Stati a rinnovare e rafforzare *policy* e *governance* ambientali tramite l'incorporazione degli SDGs nei processi decisionali, nelle politiche e nelle strategie di pianificazione nazionale, come le strategie nazionali di sviluppo sostenibile, che a loro volta devono implementare forme di partenariato tra pubblico e privato e società civile" (pp. 37-38).

In ambito europeo, il *Green Deal* definisce la cornice della tutela ambientale europea e "sancisce il diritto fondamentale dei cittadini europei a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile e a un clima stabile e si impegna affinché tale diritto possa essere garantito mediante politiche ambiziose e possa trovare piena applicazione a tutti i livelli attraverso un adeguato ed efficace sistema giudiziario" (p. 42); sul piano dell'operatività, "le azioni e gli obiettivi del nuovo Patto Verde, tutti tra loro collegati e interagenti, impongono di preservare gli ecosistemi e la biodiversità (il 'capitale naturale europeo'), principalmente attraverso la visione strategica dell'UE per la tutela degli ecosistemi forestali" e la valorizzazione di tutte le risorse e corpi idrici, ossia "della sua dimensione 'blu'" (p. 43).

L'azione europea mira, quindi, a integrare le politiche finalizzate al raggiungimento degli obiettivi ambientali con i diversi livelli ordinamentali, nessuno escluso: i soggetti economici e produttivi, in particolare, sono chiamati a rendere effettiva la tutela ambientale attraverso la partecipazione all'attuazione delle programmazioni strategiche, grazie anche al supporto di "una serie di interventi, di tipo orizzontale, nei settori della politica finanziaria, fiscale, di mercato, ma anche sul piano delle tecnologie innovative, della formazione e dell'istruzione e della semplificazione normativa (in linea con la c.d. *better regulation*)" (pp. 45-46). Il recentissimo piano di ripresa *Next Generation EU* conferma e rilancia quanto tracciato dal *Green Deal* e ha la finalità di porre la crescita sostenibile quale obiettivo primario per ricomporre gli effetti nocivi della crisi pandemica.

Sul piano interno, infine, il legislatore italiano ha dato attuazione all'Agenda 2030 mediante la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, di cui alla del. CIPE n. 108 del 2017 (formata ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 3 della legge n. 221 del 2015), la quale mira a "garantire l'integrazione del nuovo modello di sviluppo sostenibile

nelle politiche, piani e progetti nazionali, regionali e comunali, che a loro volta dovranno essere coordinati con le strategie internazionali ed europee” (pp. 53-54).

Pur occasionato dall'emergenza pandemica, il recente decreto legge n. 34 del 2020, c.d. decreto Rilancio, ha inoltre rafforzato le misure di sviluppo sostenibile, tra le quali soprattutto spiccano importanti agevolazioni ed incentivi fiscali, coniugando così il perseguimento degli obiettivi di ripresa economica con quelli della sostenibilità, come “risulta dalle misure di sostegno finanziario all'agricoltura, alla pesca e all'acquacoltura, alle zone economiche ambientali (ZEA) e alla mobilità sostenibile; ma anche e soprattutto dalle agevolazioni, incentivi e misure fiscali per l'efficientamento energetico, tra i quali l'ecobonus al 110%” (p. 62-63).

L'attuale pervasività collaborativa del diritto ambientale verso le componenti privatistiche dell'ordinamento, estendendo infatti lo stesso la propria portata alla disciplina del contratto, della società e dell'impresa in quanto “attivatori trasversali del passaggio verso la sostenibilità” (p. 70), fa sì che esso possa ritenersi fonte eteronoma di tali categorie ordinanti, informandole di sé. Si assiste, in altri termini, ad una graduale ma inesorabile funzionalizzazione dei principali istituti del diritto dei privati; della stessa è esempio la categoria di recente formazione – *ex multis* – dei c.d. contratti ecologici, aventi “funzione economico-sociale-ambientale” (p. 82). La sussidiarietà orizzontale, quindi, realizza la tutela dell'ambiente nell'ordinamento “attraverso la conformazione a questo valore degli strumenti del diritto civile, inteso come diritto comune a pubblico e a privati”, fino ad interagire con “la causa del contratto” (p. 83).

Parte della dottrina, come ricordato da Buonfrate, indica quindi la via della “funzionalizzazione del contratto, mediante la combinazione di regole private e regole eteronome” per il conseguimento efficace “di interessi dei contraenti e al contempo di interessi di carattere generale, meritevoli di tutela secondo l'ordinamento” (p. 86). L'attuale sistema nazionale del diritto dell'ambiente vede quindi, in definitiva, “una tutela basata su principi e sul partenariato pubblico-privato” (p. 87).

Principale conseguenza del progressivo ricorso a strumenti di mercato o volontari, in alternativa a (ancorché non in sostituzione di) quelli tradizionali di comando e controllo, è ravvisabile nella tendenza “a spostare gradualmente la tutela dell'ambiente sul piano programmatico, cioè della individuazione degli obiettivi piuttosto che su quello della imposizione dei precetti” (p. 88). L'agire per principi, inoltre, sempre più tipico del diritto ambientale recente, ha dispiegato un effetto di rafforzamento delle tecniche di bilanciamento e ponderazione degli interessi, le quali hanno trovato “nello sviluppo sostenibile lo strumento compositivo per eccellenza” (p. 88). Il bilanciamento è così divenuto “tecnica e allo stesso tempo principio regolatore della complessità e della dinamicità degli interessi ambientali, che, privi dei caratteri dell'assolutezza, in quanto per esigenze ordinamentali necessariamente relativi, richiedono di essere ponderati attraverso l'utilizzo dello strumento della discrezionalità amministrativa e, in mancanza di composizione, tramite il bilanciamento giudiziale” (p. 89).

L'attuale crisi pandemica globale, ossia “l'evento imprevedibile del ‘cigno nero’”, e le reazioni degli ordinamenti nazionali e sovranazionali che ne sono seguite hanno “confermato la fondatezza del teorema dello sviluppo sostenibile universale enunciato con Agenda 2030” (pp. 106-107): la transizione verso la prossima era del diritto ambientale, “in attesa che l'ambiente o il

principio di sviluppo sostenibile, o tutti e due, vengano elevati a rango costituzionale”, è segnata dall’auspicio “che le scelte discrezionali del legislatore e della pubblica amministrazione per la determinazione in via preventiva del valore ambiente vengano effettuate, con una visione unitaria, sistemica ed equilibrata” (pp. 109-110).

In conclusione, il volume dà conto, in chiave critica e sistematica, delle vicende evolutive del diritto ambientale verso il diritto dello sviluppo sostenibile alla luce dei più recenti strumenti normativi nazionali e sovranazionali e, tra essi, di quelli aventi il fine di coniugare la ripresa dalla crisi pandemica con il raggiungimento degli obiettivi globali di tutela dell’ambiente.

Il principio dello sviluppo sostenibile, sebbene non ancora formalmente costituzionalizzato dal nostro ordinamento, è in grado di orientarlo *pro futuro* verso l’ingresso effettivo nella quarta epoca del diritto dell’ambiente.

Arianna Gravina Tonna