

Sustainable and Responsible Management

The Journal of Sustainable Business



Volume No. 2, Issue No. 2 - 2021

Abruzzese Salute ETS

sustainable-and-responsible-management.org

Journal Information

Editor-in-Chief

Michele Samuele Borgia

Managing and Responsible Editor

Maurizio Cirillo

Copy Editors

Stefano Cesinaro

Katia Di Tommaso

ISSN

2724-4466

Online since 18th November, 2020

With authorization from the Court of Pescara no. 1 year 2020

Copyright Holder

Abruzzese Salute ETS

Via Umberto I n. 78/80

65010 Cappelle sul Tavo (PE)

Italy

Ancora una riflessione sullo sviluppo sostenibile

Luigi Sandirocco

Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Teramo

E-mail: lsandirocco@unite.it

Abstract

Lo sviluppo sostenibile come nuova presa di coscienza della contemporaneità per armonizzare risorse, investimenti, tecnologie e rispetto dell'ambiente. L'etica economica e i diritti dell'individuo "cittadino del mondo" in un accidentato e complesso percorso normativo nazionale e internazionale, per andare oltre il disinteresse del passato e conciliare le aspettative del presente con le speranze per il futuro. Questo studio intende dimostrare come lo sviluppo sostenibile rifiuti una classificazione rigida e che solo un approccio di complementarità consente di focalizzare problemi e soluzioni riscattandoli da una sterile parzialità scientifico-giuridica. La delineata metodologia di analisi ha evidenziato come le problematiche illustrate nel presente contributo, carenti per loro natura di risposte univoche e di un rimedio universale che si ponga come terapia non solo efficace ma anche veloce, richiedano che si instauri una sinergia virtuosa tra il pubblico e il privato, tra l'istituzionale e il volontariato, tra il diritto e il dovere, secondo una miscela comunque variabile.

Parole chiave – Europa; Immigrazione; Migrazione; Nazioni; Sostenibilità.

Tipo di articolo – Articolo accademico

Article history:

Received 1 March 2021

Received in revised form 6 April 2021

Accepted 11 May 2021

Available online

1 Introduzione: tra conoscenza, problematiche e risorse

Sostenere lo sviluppo non significa sopportare un peso gravoso che urta contro la modernità, quanto piuttosto supportare un sistema in equilibrio massimizzando i vantaggi e riducendo quanto più possibile gli svantaggi, a beneficio di tutti. Il concetto è sfumato e di difficile collocazione pratica, poiché le variabili sono molteplici e incidono strutturalmente in maniera mutevole. In epoca contemporanea è andata configurandosi la consapevolezza che l'idea di sfruttamento intensivo senza temperamenti non è più applicabile alle fonti (alimentari, idriche, energetiche, lavorative), per quanto concerne sia il territorio sia le sue risorse, proprio in considerazione dello sviluppo di quelle parti del mondo che solo fino a mezzo secolo fa erano considerate marginali e della crescita esponenziale della popolazione, che hanno sbilanciato tanto l'economia capitalista quanto quella comunista. Nuove domande necessitano di nuove risposte, sia per affrontare problematiche del presente sia in proiezione futura (Giuffrida & Amabili, 2018).

L'incidente nucleare di Černobyl' del 1986 ha rivelato in tutta la sua drammatica emergenza che le questioni legate all'ambiente non possono essere affrontate con i principi della territorialità, della competenza e del sistema giuridico (Plokhy, 2019). Se il disastro di Bhopal in India nel 1984 (United States House Committee on Foreign Affairs, 1985) era troppo lontano geograficamente e quello di Seveso del 1976 (Pozzo, 2008) troppo circoscritto nelle sue devastanti conseguenze, la nube radioattiva che si sprigionò dalla centrale sovietica costituì da subito una minaccia nello spazio e nel tempo che non poteva essere fronteggiata dai singoli Stati, a partire dall'URSS, perché richiedeva un approccio che fosse allo stesso tempo di raccordo politico sovranazionale, di comunione delle competenze scientifiche e di intenti nella gestione giuridica. L'inquinamento nucleare – così come l'epidemia nel caso del Covid-19 in tempi recentissimi (Rossano, 2020) – ha ribadito la banalità logica che certi fenomeni non sono astrazioni scolastiche e soprattutto che non possono essere fermati né alle frontiere né affrontati con provvedimenti a portata limitata. L'Unione Europea, pur carente in altri settori di integrazione, si è prodotta in un tentativo, di rendere omogenei i sistemi e di elaborare principi comuni di indirizzo, che fossero da un lato rispondenti a reali necessità, dall'altro un quadro entro il quale strutturare il concetto di sviluppo sostenibile ripudiando quello dello sfruttamento indiscriminato dell'esistente (Van Calster & Reins, 2017). Non potendo la civiltà moderna rinunciare a un costante flusso di approvvigionamento energetico, compreso il nucleare con tutti i suoi rischi (come confermato dall'esplosione al reattore di Fukushima nel 2011 [Akyüz, 2021]), si è reso necessario rimodulare il calcolo di costi/benefici e differenziare le varie fonti, nell'auspicato salto di qualità tecnologico sulle rinnovabili. Non è un caso

che su scala europea l'industria automobilistica abbia decisamente virato verso la produzione di modelli elettrici ridimensionando i motori diesel e in attesa di farlo anche con quelli a combustione interna a benzina, in quest'ultimo caso privilegiando carburanti più ecologici come GPL e metano. Una eloquente riprova di un disegno organico è nel fatto stesso che la classificazione del grado di inquinamento dei motori è espressa proprio dai parametri codificati nelle etichette Euro 1, 2, 3, 4, 5 e 6. Gli indirizzi normativi dei singoli Stati dell'UE convergono verso uguali termini di raffronto e obblighi di risultanze, facendo coincidere scienza e diritto: analisi, conformità, emissioni, omologazione, registrazione, permessi (Craig & De Búrca, 2011). Le sfaccettature dello sviluppo sostenibile sono ovviamente molteplici e non solo limitate alla qualità dell'aria, diventata oggi irrinunciabile nei centri urbani, come testimoniano le centraline di rilevamento e i ciclici controlli alle caldaie secondo indirizzi accolti dal nostro sistema giuridico, ma che rispondono a una sensibilità continentale di armonizzazione delle iniziative e delle discipline normative, che hanno comunque subito una continua evoluzione dovuta all'esigenza di reiterati aggiornamenti e di interventi che eliminassero le discrasie esistenti tra singoli Stati. Ciò spiega eloquentemente anche perché il comparto giuridico europeo, tra fonti e gerarchie, sia stratificato, si muova su più livelli a partire dalle raccomandazioni non cogenti (Lenaerts & Van Nuffel, 2013), appaia macchinoso e lento nel produrre effetti che si vorrebbero invece immediati o persino ritenuti non pertinenti o non applicabili a determinate realtà socio-economico-geografiche.

Il nodo dello sviluppo sostenibile e dell'armonizzazione della pianificazione degli interventi non può essere risolto senza una trasversalità di competenze e di studi scientifici. Di conseguenza un approccio che non sia interdisciplinare non riesce né a penetrare i termini della questione né tanto meno riesce a focalizzare i temi per una trattazione organica. È di tutta evidenza come diritto, sociologia, economia, scienze ambientali e scienze della comunicazione debbano intersecarsi e convergere, e come non possa essere concepita una netta scissione tra gestione dell'habitat e antropizzazione, perché l'intervento umano è di per sé elemento di cambiamento. Ciò vale sia per la crescita del fenomeno dell'urbanesimo – sotto la spinta delle convergenze verso megalopoli, metropoli, grandi città e cittadine di media estensione, dove si ritiene di avere maggiori chance di progresso economico o di vita più agiata – sia per il conseguente abbandono dei piccoli centri e lo spopolamento dei territori più svantaggiati o isolati come quelli montani, diversamente dalle coste. A maggior ragione vale per quelle aree del mondo sottoposte a sfruttamento intensivo, di forte concentrazione industriale o di mercati insediamenti per l'approvvigionamento su grande scala delle risorse naturali (fonti energetiche e minerali), con pesante ricaduta in termini di qualità e salubrità ambientale. Migrazioni interne ed esterne condizionano ogni mossa economica, quindi con una ricaduta sociale affatto trascurabile e di cui

occorre tenere conto in ogni analisi non settoriale. Questa variabile contiene una parte preventivabile e codificabile, e una parte che sfugge a una classificazione preventiva e rigida.

Il presente studio, pertanto, si pone in maniera acritica sui campi specifici di applicazione, perché non aprioristicamente preclusivo, ma critica nella dinamica tra cause ed effetti, in quanto intende da un lato orientarsi nel magma tematico e dall'altro dirigere le linee di ricerca. Appare logico, pertanto, avere una prospettiva di riferimento che sia transnazionale, poiché le problematiche affrontate sono per loro natura, salvo particolarismi geopolitici che qui vengono accantonati, di respiro più ampio di quanto sia possibile confinare in un quadro territoriale, amministrativo e giuridico. L'interrelazione tra uomo e ambiente è polimorfica e di plurime manifestazioni, in uno schema disciplinare elastico e non statico, con una serie di questioni aperte in cui l'individuazione di percorsi di indagine richiede di procedere lungo un assetto strutturale e normativo non sempre netto e quasi sempre soggetto a interventi, correzioni di rotte, precisazioni e necessità di trasformare intenzioni e obiettivi in formule giuridiche di concreta applicazione. Il contributo intende perciò proporsi come un work in progress suscettibile di integrazioni, che diventano addirittura auspicabili proprio per la necessità di mettere a fuoco certi aspetti non ancora definiti e di amalgamarli in una cornice che possa essere un riferimento certo per lo studioso e per chi intenda accostarsi alla filosofia concettuale dello sviluppo sostenibile senza preconcetti e con un'apertura mentale tale da coglierne non solo le soluzioni ai problemi esistenti, ma altresì opportunità e potenzialità di una via ancora da esplorare.

A chiedere modelli aggiornati sullo sviluppo sostenibile, con uno studio rigoroso e con competenze scientifiche, sono tanto il mondo dell'impresa privata quanto quello delle amministrazioni pubbliche, che non possono prescindere ormai dal contributo di esperti formati anche dal punto di vista giuridico proprio in tema, nelle sue articolazioni sociali, economiche, ambientali. Non è infatti agevole orientarsi nel coacervo normativo che sottende alle pratiche amministrative, né tanto meno è semplice l'accesso ai canali di finanziamento per la creazione di aziende o per la loro riconversione nei vari comparti produttivi (Buonfrate, 2020; Barnes & Hoerber, 2013; Pallemmaerts & Azmanova, 2006). Gli aspetti contrattuali, assai stratificati, richiedono poi padronanza dei linguaggi e delle interrelazioni tra enti e privati, con un coordinamento rapido ed efficace delle figure professionali che sono legali, amministrative, informatiche, contabili, tecniche. Non di rado si preferisce affidarsi a consulenti esterni di provata competenza, proprio nel segno della competitività e della celerità di azione, ma altresì perché i campi di indagine sono sfaccettati: la *green economy* (Ronchi, 2018; Newton & Cantarello, 2014; Pozzo, 2013; Richardson, 2013; Kenis & Lievens, 2012; Merino-Blanco, 2012; Brockington, 2012; Puppim de Oliveira, 2012; Zamboni, 2011; Cianciullo & Silvestrini, 2009; Pearce et al., 1990);

l'economia circolare (Simone, 2019); il diritto dell'ambiente (Salvemini, 2019); lo sfruttamento lungimirante delle risorse naturali a partire da un' oculata gestione del territorio; l'efficientamento energetico mirato a ridurre l'impatto delle emissioni (Cimellaro & Magli, 2011) agendo anche sulla viabilità. In tale quadro occorrono competenze tali da abbracciare diversi rami del diritto (civile, commerciale, amministrativo, penale, internazionale e dell'Unione Europea), dell'economia, dei modelli di gestione, della comunicazione. A riprova che la specializzazione deve essere orizzontale e verticale, abbracciando un ampio spettro d'azione per non trascurare né le componenti basilari né quelle determinate dalle singole situazioni (Santoro, 2020).

2 Un problema globale

Sviluppo sostenibile non è quindi una definizione che possa essere circoscritta in un perimetro rigido, ma neppure lasciata indefinita nell'utopia di una regola astratta che concili le esigenze attuali alle aspettative e all'eredità delle generazioni che verranno, senza condizionarne al ribasso i bisogni in termini economici, sociali e ambientali. Esso, comunque, ha un senso in proiezione futura e in ambito globale. Ecco perché le Nazioni Unite nel 2015 hanno adottato in via di principio l'Agenda 2030¹ che delinea la cornice di 17 principi che costituiscono altrettanti obiettivi strategici (OSS) da conseguire su scala planetaria, ancorati alla premessa di dover eliminare la povertà nelle zone più svantaggiate per una più equa distribuzione delle risorse sul piano economico, sociale e ambientale.

L'Agenda prevede 17 obiettivi principali e 169 obiettivi associati per i quali a marzo 2016 la Commissione di statistica delle Nazioni Unite ha approvato un quadro composto da 230 indicatori, un utile punto di partenza per il monitoraggio globale. L'Agenda 2030 prevede inoltre un controllo a livello di regioni ONU. Per quanto riguarda il monitoraggio nella regione della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), è in fase di elaborazione una tabella di marcia per orientare le attività dei paesi UNECE sulle statistiche per gli obiettivi di sviluppo sostenibile. A livello nazionale, gli Stati membri sono invitati dalle Nazioni Unite a mettere in atto sistemi per misurare i progressi e per la presentazione di relazioni².

¹ Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1. Testo e articolazioni in www.un.org/sustainabledevelopment/. Si veda altresì: *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile A/RES/70/1*, IV riunione plenaria 25 settembre 2015, Assemblea generale dell'ONU. <https://unric.org/it/wp-content/uploads/-sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, COM(2016) 739 final, Strasburgo, 22.11.2016. eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0739&rid=1

Sono proprio economia, società e ambiente le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile secondo gli OSS. L'arco temporale si flette verso la convergenza tra Paesi sviluppati e a economia avanzata e quelli in via di sviluppo e più tecnologicamente arretrati, tenendo sempre ben presenti i criteri della dignità umana, la stabilità degli Stati, l'accesso ai beni primari e l'eliminazione delle sacche di indigenza, ma non a scapito della salute del pianeta. Gli OSS dell'Agenda 2030 sono entrati a pieno titolo nelle linee progettuali dell'Unione Europea nel 2016, quando la Commissione ha illustrato le vie da perseguire per arrivare all'attuazione, in primo luogo includendoli in tutte e dieci le priorità della Commissione stessa³.

Tabella 1 - I dieci punti del presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker

-
1. Il piano di investimenti: nuovo impulso ai posti di lavoro, alla crescita e agli investimenti
 2. Un mercato digitale unico connesso
 3. Un'Unione dell'energia resiliente, con una politica per i cambiamenti climatici previdente
 4. Un mercato interno più equo e radicato, con industrie più forti
 5. Un'Unione economica e monetaria più compiuta e giusta
 6. Un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti ragionevole ed equilibrato
 7. Un'area di giustizia e diritti fondamentali basata sulla fiducia reciproca
 8. Una nuova politica di migrazione
 9. Un'Europa nella veste di attore globale più forte
 10. Un'Unione Europea del cambiamento democratico

Fonte: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA\(2019\)637943_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA(2019)637943_EN.pdf)

Lo sviluppo sostenibile diviene così una sorta di *Grundnorm* che regge le strategie politiche comunitarie con il coinvolgimento dei governi nazionali, del Parlamento e delle istituzioni europee, ma altresì le organizzazioni internazionali, le organizzazioni della società civile, i cittadini attraverso le loro istanze, i partner esterni.

In Italia nel 2018 è stata presentata in Senato un'iniziativa di legge⁴ nella cui Premessa si sottolinea che “La nostra Costituzione attualmente non definisce il concetto di ambiente come bene da tutelare, né contiene alcun riferimento diretto a situazioni legate al soddisfacimento delle esigenze e dei bisogni

³ Il concetto di economia sostenibile è peraltro al primo posto del programma di Ursula von der Leyen. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

⁴ Senato, Atti parlamentari, XVIII legislatura, n. 938, Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Collina, Marcucci, Ferrari, Ferrazzi, “Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile”. Comunicato alla Presidenza il 13 novembre 2018.

dell'individuo e della collettività che dipendono in maniera determinante dalla salubrità dell'ambiente e della sua capacità di supportare la vita umana, nel presente come nel futuro"⁵. Si richiama che "Nel 1987, il rapporto Brundtland, emanato dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, definì per la prima volta lo sviluppo sostenibile come segue: 'lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri'. A quarant'anni di distanza questo concetto emerge in tutta la sua importanza come una priorità per i governi del Pianeta"⁶.

L'ambiente è peraltro al centro di tre significative pronunce della Corte Costituzionale del 1987 (n. 210, n. 617 e n. 641) nelle quali si afferma che esso è un bene comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali, un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività e può essere fruibile in varie forme e differenti modi di essere oggetto di molteplici norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca. La Suprema Corte, dunque, ha sancito la concezione unitaria del bene ambientale, nonché la sua natura di bene primario e quindi di bene giuridico tutelato pertanto dalle norme (Police, 2013; Di Plinio & Fimiani, 2008). Il "diritto all'ambiente" è ormai da anni al centro di un vivace dibattito a livello globale con interessanti contributi che hanno collaborato allo sviluppo di una letteratura di riferimento (Jayakumar et al., 2015; Singh & Sharma, 2014; Rayfuse & Scott, 2012; Maes et al., 2013; Bail et al., 2002) ed è tutelato in modo esplicito all'interno di numerose direttive europee, della nuova Carta costituzionale europea e della maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione (Grassi, 2017; Rossi, 2017).

3 Il fattore umano

Il tema degli equilibri dell'economia e del territorio (Roccella, 2014) si interseca in maniera sempre più incalzante con quello dei diritti umani e pertanto con il diritto a insediarsi ovunque lo si ritenga superando ogni concetto di sovranità e di principi di diritto internazionale, quindi di relazioni tra Stati e tra cittadini di nazioni diverse, e delle basi costituzionali e giuridiche dei vari Paesi (Pignatelli, 2012, Sciortino, 2001). La migrazione e l'emigrazione (Castles, 2004), fenomeni appartenuti da sempre alla

⁵ Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Collina, Marcucci, Ferrari e Ferrazzi, comunicato alla Presidenza il 13 novembre 2018. www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/357165.pdf

⁶ Rapporto stilato da Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED): *Our Common Future*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

storia dell'uomo, oggi appaiono come uno dei problemi più pressanti per un'accelerazione del fenomeno che va a incidere sugli equilibri sociali e sulla diversa scala di percezione e di sensibilità. Le motivazioni alla base degli spostamenti dalle aree di crisi politico-istituzionale o di conclamata povertà sono molteplici, anche se riconducibili a poche ma nette linee guida. Eventi storici come l'instabilità dei governi, le tensioni politiche ed etniche, gli squilibri nella distribuzione del reddito, oppure eventi naturali come cataclismi, siccità e carestie, spingono nel senso di una redistribuzione della popolazione mondiale verso gli stati più solidi, dove sono più ampie le garanzie dei diritti umani e dove il futuro è meno dipendente da fattori estemporanei. Ciò che prima avveniva su scala limitata e sporadica, nel frangente contemporaneo avviene invece in maniera sistemica per quanto con flussi irregolari sia nelle modalità sia in un'ottica asetticamente giuridica (Caggiano, 2020). In Italia il diritto è apparso in ritardo sulle manifestazioni del fenomeno, nel tentativo di disciplinare l'esistente e non agendo come gabbia normativa di gestione preventiva (Romagnoli, 2020). Fino al 1986 l'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale avveniva secondo il Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, e le lacune venivano di volta in volta colmate con il ricorso alle circolari ministeriali. Erano palesi le contraddizioni rispetto al dettato dell'art. 10, comma 2 della Costituzione. La legge n. 94/1986, o Legge Foschi, introdusse una norma sul ricongiungimento familiare, di soggiorno turistico e per motivi di studio, dichiarando la piena uguaglianza formale tra lavoratori italiani e stranieri. Nonostante una grande sanatoria che coinvolse circa centomila immigrati, il dettato legislativo rimase in parte inattuato. Nel sistema italiano, limitando l'attenzione all'ultimo trentennio, gli interventi del legislatore degni di nota prendono le mosse dalla cosiddetta "Legge Martelli" del 1990 (dal nome dal promotore Claudio Martelli: legge 39/1990) che aboliva la riserva geografica contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951. Essa rispondeva a una situazione emergenziale e prevedeva per la prima volta un esempio di programmazione quantitativa dei flussi di ingresso degli immigrati economici, parametrati alle necessità del mercato del lavoro italiano condizionati al rilascio di un apposito permesso di soggiorno da parte della Questura o commissariato competente per territorio. Dal punto di vista della repressione penale, per la prima volta veniva prevista l'espulsione degli stranieri socialmente pericolosi e degli irregolari. Le restrizioni per l'accesso erano un riflesso delle preoccupazioni degli Stati europei per un grande afflusso di lavoratori stranieri grazie all'adesione dell'Italia al Trattato di Schengen sulla libera circolazione. L'espulsione veniva attuata con la forma del decreto amministrativo. Le fibrillazioni innescate dalla caduta del Muro di Berlino e i movimenti da Paesi che costituivano il blocco socialista si inserivano in questo contesto incidendo sullo *status* di rifugiato per chi proveniva dai Paesi già satelliti della scomparsa Unione Sovietica, ma difettava un'organica disciplina del diritto d'asilo. La percezione

dei flussi migratori in riferimento a un generale riassetto internazionale ebbe in Italia la sua cartina di tornasole con i continui e in alcuni casi eclatanti sbarchi di cittadini albanesi sulle coste pugliesi che fecero emergere un atteggiamento non favorevole nell'opinione pubblica. Nel 1992 il termine per chiedere la cittadinanza italiana fu innalzato a 10 anni di continua residenza legale e nel 1995 un decreto legge, convertito nella legge 563/1995 e nota come "Legge Puglia", stabiliva l'apertura di centri di accoglienza lungo la costa pugliese nel corso del triennio 1995-1997, provvedimento che sarà continuamente prorogato sino a costituire la base del sistema di prima accoglienza. Aspetto che rimaneva ancora marginale nella riforma del 1998 (decreto legislativo 286/1998, che prenderà il nome di "Legge Turco-Napolitano", all'epoca ministri della Solidarietà sociale e dell'Interno) che cambiava le regole per l'immigrazione in Italia. La legge n. 40/1998 fu la prima di carattere generale e non emergenziale sull'immigrazione, ampliando e definendo i flussi migratori in raccordo con la politica estera privilegiando quei Paesi che collaboravano al rimpatrio degli immigrati espulsi. Il Testo Unico sull'immigrazione, inserito nel sistema normativo e più volte modificato, semplificava il quadro generale di operatività. La filosofia di favorire l'integrazione non era disgiunta dall'aumento dei casi di accompagnamento alla frontiera e dalla creazione dei Centri di permanenza temporanea e assistenza dove gli immigrati venivano trattenuti per un massimo di 30 giorni e identificati, per poi eventualmente espellerli.

Un quadriennio dopo il tema dell'immigrazione diventava focale nell'elaborazione della "Legge Bossi-Fini" (legge 189/2002, attuata nel 2005, la cui paternità va ascritta all'allora ministro per le Riforme istituzionali e al vicepresidente del Consiglio dei ministri), che modificava in senso restrittivo per gli extracomunitari il diritto d'ingresso, riducendo la durata del permesso di soggiorno, eliminando la figura dello sponsor e decentralizzando la procedura di asilo dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo a Commissioni territoriali cui è demandato il compito di esaminare le istanze di riconoscimento della protezione internazionale in base alla competenza geografica. La procedura unica basata sul contratto di soggiorno venne accompagnata da una sanatoria di ampie proporzioni, la più vasta in Europa, che interessò circa 650.000 stranieri (Barbagli et al., 2004).

Tra il 2005 e il 2008, il recepimento della normativa europea in materia di asilo (direttiva comunitaria 2003/9, "Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" e direttiva comunitaria 2004/83, recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 251/2007) stabilisce le regole sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello *status* di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati e in particolare con la succitata Convenzione di Ginevra (Morozzo Della Rocca, 2019). Per decidere se un

richiedente asilo abbia o meno diritto alla protezione internazionale vi sono i criteri adottati dagli Stati membri dell'Unione, e così il tipo di protezione accordabile (*status* di rifugiato o formula sussidiaria). Nel 2008 (direttiva comunitaria 2005/85, attuata con il decreto legislativo 25/2008) vengono infine introdotte le norme minime e le procedure per riconoscimento e revoca dello *status* di rifugiato, andando a modificare sostanzialmente il quadro dell'asilo, poiché i richiedenti non possono più essere trattenuti, è concessa la sospensiva contro il diniego alla domanda ed è accordato il ricongiungimento familiare anche a coloro che possono beneficiare della protezione sussidiaria. In ogni caso in Italia, unico Paese dell'UE, manca una disciplina organica e compiuta di gestione del fenomeno immigratorio che si manifesta formalmente con aspetti illegali (mancanza di documenti, asserzioni sulla nazionalità, sulla provenienza e sulla sfera soggettiva, a partire dall'età e dall'anagrafica, tutte da verificare, accesso clandestino) e sostanzialmente su motivazioni oggettive per l'esercizio di un diritto (provenienza da zone di guerra o afflitte da carestia e da disastri naturali, con l'allargamento persino a motivazioni di puro ordine economico), articolandosi poi in strutture e substrutture disgiunte che dal punto di vista giuridico hanno prodotto decisioni opposte sullo stesso caso⁷. A ciò si associa l'assenza di una politica condivisa sul fenomeno immigratorio e quindi di un sistema funzionale di accoglienza e protezione internazionale.

4 Prospettiva nazionale ed europea

Un primo tentativo di mitigare il quadro normativo è stato compiuto nel 2007 con il disegno di legge Amato-Ferrero (disegno di Legge Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero) naufragato con la fine della legislatura. Nel frattempo erano intervenute direttive comunitarie (2003/86/CE, 22003/109/CE, 2004/83/CE), recepite nell'ordinamento italiano, che l'armonizzavano ad altre realtà europee, ma comunque nel 2008 si interveniva con il cosiddetto "pacchetto sicurezza" varato dal ministro dell'Interno Roberto Maroni (legge 125/2008), che introduceva nuove fattispecie di reato per gli immigrati clandestini e per coloro che ne favorivano la permanenza illegale sul territorio nazionale, compreso il ricorso all'utilizzo con il

⁷ Il ministro dell'Interno Matteo Salvini era stato indagato dal procuratore della Repubblica di Agrigento, Luigi Patronaggio, con l'accusa di sequestro di persona per non aver autorizzato lo sbarco di 177 migranti dalla Nave Diciotti, con gli atti trasmessi al Tribunale dei ministri di Palermo, che archivì. Un filone dell'inchiesta ha riguardato Catania, dove il procuratore Carmelo Zuccaro chiese l'archiviazione il 1° novembre 2018, ma il Tribunale dei ministri fu di parere opposto e si pronunciò per l'autorizzazione a procedere.

lavoro nero. Le pene per dichiarazioni false sulle generalità venivano inasprite ed era disposta l'espulsione (sia di comunitari sia di extracomunitari) per i condannati a pene superiori ai due anni. Successivamente (legge 94/2009) viene introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale, con l'inasprimento delle pene per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. I decreti attuativi delle direttive europee su rimpatri, ingresso, soggiorno e circolazione, oltre che sulle procedure d'accoglienza (2004/38/CE, 2009/50/CE, 2009/52/CE), svolgono un'azione di temperamento, sino a pervenire alla legge 46/2017 che introduce un'accelerazione delle procedure di protezione internazionale di contrasto dell'immigrazione illegale. Per i minori non accompagnati, al fine di garantire una migliore protezione, la disciplina è diversificata (legge 47/2017).

Il dibattito innescato a più riprese sul regime dell'acquisizione della cittadinanza, per transitare dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*, ha visto inserire anche un inedito (e artificioso, stando al diritto romano) schema ibrido di *ius culturae*, a testimonianza di quanto sia acceso il dibattito politico e altresì quanto sia contrastata la percezione sociale del fenomeno immigratorio in tutte le sue ricadute, in particolare per la provenienza geografica e per l'incerta collocazione nei centri urbani. D'altronde, il milione circa di immigrati del 1998, secondo i rilevamenti Istat, si è quintuplicato, almeno per quanto concerne le cifre ufficiali che probabilmente sono sottostimate. Il problema è quindi complesso e sfaccettato, ed è difficile che possa essere risolto demandando la gestione di un'emergenza ormai senza soluzione di continuità, i costi economici e i contraccolpi sociali ai soli Paesi di confine o d'arrivo. Avendo dimostrato il Trattato di Dublino (convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee [97/C 254/01], Gazzetta ufficiale n. C 254 del 19.08.1997) inadeguatezza a gestire una situazione di fatto e la pressione delle rotte migratorie, sia marittime sia terrestri, da più parti viene auspicata una governance che non sia solo di una singola nazione, ma di condivisione europea. Ben oltre i proclami, le linee di principio e una solidarietà teorica, come il fallimento dell'Accordo di Malta del 2019, di fatto disapplicato, sembra eloquentemente dimostrare e non solo numericamente.

Il 23 settembre 2019, in un vertice a La Valletta, i ministri dell'interno di Francia, Germania, Italia e Malta, alla presenza della presidenza finlandese di turno al Consiglio dell'UE, avevano raggiunto un accordo su un meccanismo temporaneo di solidarietà per la redistribuzione dei migranti che arrivano via mare. L'iniziativa si ricollega al Regolamento Dublino e a una sua auspicata riforma per superare la regola del Paese di primo ingresso, con la previsione di un meccanismo di redistribuzione su base solidale. La relocation, già prevista nell'art. 17 (2) del Regolamento di Dublino, non solo era penalizzata dall'adesione di pochi Stati dell'UE (il Gruppo di Visegrad – formato da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia – ha sempre mostrato una ferma

chiusura) ma anche notevolmente svuotata di efficacia dalla clausola della volontarietà, che si è risolta nella non manifestazione di volontà sulla redistribuzione⁸.

Dopo Malta sono stati ricollocati 689 richiedenti asilo in altri Paesi europei, di cui 189 dopo il periodo di lockdown, in cui le procedure di ricollocamento sono state sospese per poi riprendere lo scorso 25 giugno. I ricollocamenti, organizzati dal dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione diretto dal prefetto Michele di Bari, sono avvenuti, su base volontaria, in 11 Paesi europei e hanno riguardato complessivamente, dal 1° gennaio 2019 al 12 agosto 2020, 814 richiedenti asilo. I Paesi in cui è stato effettuato il maggior numero di trasferimenti sono: Francia, con 422 richiedenti asilo (di cui 369 dopo Malta e 62 dopo il lockdown), e Germania, con 246 richiedenti asilo (di cui 238 dopo Malta e 106 dopo la ripresa dei voli charter). Seguono il Portogallo con 60 trasferimenti, l'Irlanda con 29, il Lussemburgo con 23 e la Spagna con 15. Sono ripresi anche i rimpatri, dopo la sostanziale sospensione nel periodo di lockdown. Dal 1° gennaio 2020 ad oggi il numero complessivo è pari a 1828, di cui 717 in Tunisia e 384 in Albania. 710 sono i rimpatri effettuati dopo il lockdown. In particolare, verso la Tunisia sono ripresi, lo scorso 16 luglio, i voli charter bisettimanali: in una prima fase per un numero massimo di 20 espulsi per volo, dal 10 agosto 40 per volo (80 su base settimanale), secondo quanto previsto dagli accordi vigenti con il Paese nordafricano, consentendo l'allontanamento dal territorio nazionale, da quella data ad oggi, di 536 cittadini tunisini. Sono complessivamente 710 i rimpatri avvenuti dopo il periodo di lockdown (Nota del Ministero dell'Interno del 19 settembre 2020)⁹.

E questo a discapito di quanto contenuto nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Priorità 8. Verso una nuova politica della migrazione* (2016):

In tutto il mondo sono più di 65 milioni gli sfollati; era dalla fine della seconda guerra mondiale che non si registravano flussi così elevati di rifugiati [Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) "Global Trends: forced displacement in 2015"]. In questo contesto occorre introdurre una nuova politica globale in materia di migrazione tesa a promuovere l'uso dei canali regolari e contrastare i flussi della migrazione irregolare, contribuendo così a salvare vite, a preservare la dignità umana e a sostenere la crescita e ridurre le disuguaglianze (per es. OSS 1 – Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo – e 10 – Ridurre le ineguaglianze all'interno di e fra le nazioni). La gestione della migrazione è una responsabilità condivisa, non solo tra gli Stati membri dell'UE ma anche con i paesi terzi di transito e di origine. L'Agenda europea sulla migrazione (COM [2015] 240 final) e le sue azioni di follow-up, compreso il nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi (COM [2016] 385 final), forniscono un approccio globale di questo tipo fondato sul rispetto dei diritti fondamentali, la fiducia, la solidarietà e la responsabilità reciproca¹⁰.

⁸ www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2019/10/Accordo-Malta-Scheda-tecnica.pdf

⁹ www.interno.gov.it/it/notizie/ricollocamenti-volontari-europa-127-richiedenti-asilo-saranno-trasferiti-nei-prossimi-giorni-germania-e-francia

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=RO>. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, Strasburgo, 22.11.2016, COM(2016) 739 final.

5 Le contraddizioni della sostenibilità

Il concetto di economia sostenibile, se espresso in tutte le sue principali componenti, non si presta non solo a univoche interpretazioni, ma addirittura a letture divergenti. Se il concetto è chiaro, le declinazioni non lo sono affatto. Ciò che appare invece assodato è che esista una nuova sensibilità in argomento, e che da più parti venga prepotentemente avvertita la necessità di creare uno o più modelli funzionali, senza che ve ne sia uno che funga da guida o da punto di riferimento. Ma non è casuale che anche a livello continentale siano emersi quasi simultaneamente argomenti nodali quali la riduzione di emissioni di CO₂ e polveri sottili (Pm10), l'indirizzo verso la mobilità elettrica (Poggio, 2018; Ferrero, 2015), le energie rinnovabili, l'agricoltura biologica, le fabbriche virtuose e i centri di riciclaggio e smaltimento di organico e inorganico grazie a società e consorzi appositamente costituiti (Kummer Peiry et al., 2016; 2012). Le auto elettriche sono l'obiettivo dichiarato dei grandi marchi, alcuni dei quali già avanti negli studi e nei risultati, altri impegnati nella rincorsa tecnologica. La *green economy*, pur obiettivo strategico, è invece più concettuale che sostanziale. Rappresenta la fase 2 dell'ecologismo movimentista e partitico, alla ricerca di formulazioni produttive più rispettose dell'ambiente e dei suoi elementi: territorio, acqua, aria, realizzazioni antropiche, costruzioni, servizi e infrastrutture, economia circolare (Gusmerotti et al., 2020). La competitività delle aziende e delle imprese si gioca oggi imprescindibilmente su questi aspetti che non hanno più una prospettiva elastica nel futuro ma devono cominciare a raggiungere i primi risultati in una proiezione temporale breve.

Lo sviluppo e il progresso della civiltà contemporanea vanno quindi interamente ripensati, svincolandoli dall'incardinamento alla sola crescita economica e al reddito monetario scorporati dai costi sociali e ambientali, ma anche dei diritti dell'uomo nella sua concezione filosofica alla base degli organismi internazionali. Probabilmente oggi si parla di sviluppo sostenibile (Fois, 2007) proprio per l'insostenibilità degli schemi politici ed economici degli ultimi decenni (Bravo, 2009; Greco & Salimbeni, 2003), perché lungi dal perseguire la distribuzione delle ricchezze, ha accentuato ed espanso le fasce della povertà. Questa maggioranza, peraltro, è in aumento, ed è inversamente proporzionale ai dati notori secondo cui appena il 20% della popolazione mondiale di 6,5 miliardi di persone consuma l'80% delle risorse.

La prima formulazione giuridica dello sviluppo sostenibile in ambito europeo è ascrivibile alla dichiarazione del 26 giugno 1990 dei capi di Stato e di governo, in occasione del Consiglio europeo di Dublino, prodromico al libero mercato interno del 1992. Il trattato di Maastricht¹¹, sottoscritto il 7

¹¹ www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty

febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, contiene il principio di “una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l’ambiente”, che ritorna nel Quinto programma comunitario di politica e azione a favore dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile, “Per uno sviluppo durevole e sostenibile”, adottato con risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio del 1° febbraio 1993. Ma è il Trattato di Amsterdam del 1997¹² a inserire espressamente lo sviluppo sostenibile come un obiettivo strategico dell’Unione Europea, poiché gli Stati si riconoscono “determinati a promuovere il progresso sociale ed economico dei propri popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell’ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell’integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori”¹³. Ovvero tutti quegli ambiti coinvolti dai principi liberisti del mercato e del profitto. Non appare più condivisibile l’idea di Adam Smith secondo cui “ogni individuo mira soltanto al proprio guadagno e in questo, come in altri casi, è condotto da una mano invisibile a promuovere un fine che non entrava nelle sue intenzioni. Ciò per la società non è sempre un male perché perseguendo il proprio interesse, spesso l’individuo promuove quello della società in modo più efficace di quanto intenda realmente” (Bagiotti & Bagiotti, 2013, pp. 583-584). L’autoregolamentazione connaturata nel sistema è infatti utopia. L’esperienza insegna che il profitto preferisce la precarizzazione del lavoro alla stabilità, la privatizzazione dei servizi alla gestione pubblica di sanità, trasporti, scuole, assistenza sociale, lo sfruttamento del territorio rispetto alle tutele ambientali, il consumismo e il ricambio dei beni piuttosto che la riparazione e il riuso. La forbice tra chi ha e chi non ha tende a divaricarsi e il rischio di degrado dell’habitat (inquinamento, immissioni, depauperamento delle risorse, agricoltura con utilizzo intensivo di pesticidi: Ruga Riva, 2016; Cordini & Fois, 2017; Clapp, 2001; Hilz, 1992; Moyers, 1991; Valette & Spalding, 1990; Roelands du Vivier, 1988) tende a spezzare i delicati equilibri dell’ambiente, che abbisogna pertanto di una tutela che, per essere davvero efficace, passi attraverso l’armonizzazione delle esperienze giuridiche dei singoli Stati (Cordini et al., 2005).

L’intervento del diritto per correggere è esemplificato dall’impegno dell’Unione Europea che ha ritenuto di farne una linea vincolante di indirizzo giuridico (Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, 7.6.2016, C 202/132, art. 191 [già art. 174 TE], versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, Parte Terza, Politiche e azioni interne all’Unione, Titolo XXX, Ambiente)¹⁴,

¹² european-council.europa.eu/media/eu-lex/eur-lex/eu/eli/treaty/amsterdam/it/pdf

¹³ Preambolo versione consolidata del Trattato sull’Unione Europea, in G.U. n. 115 del 09/05/2008, pp. 0013-0045.

¹⁴ https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu/2016/art_191/oj

disegnando principi e obiettivi della sostenibilità ambientale intesa altresì quale strumento di tutela della salute:

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali¹⁵.

L'art. 6 del TCE pone in capo al legislatore comunitario un obbligo di condotta di natura strumentale nel conciliare i vari obiettivi enunciati in base al principio di proporzionalità, parametro di legittimità degli atti comunitari ex art. 230 TCE (Curti Gialdino, 2012). La Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM [2016] 739 final) sintetizza efficacemente le linee d'azione:

Nell'ambito dell'attuale Commissione lo sviluppo sostenibile è integrato in progetti trasversali di importanza strategica così come in politiche e iniziative settoriali. La strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile è stata lanciata nel 2001 (COM/2001/0264 definitivo), riveduta nel 2006 (Documento del Consiglio 10917/06) e riesaminata nel 2009 (COM/2009/400 definitivo). Dal 2010 lo sviluppo sostenibile è stato integrato nella strategia Europa 2020 (COM/2010/2020 definitivo), confermata dall'attuale Commissione e incentrata sull'istruzione e sull'innovazione ("intelligente"), su basse emissioni di carbonio, sulla resistenza ai cambiamenti climatici e sull'impatto ambientale ("sostenibile"), nonché sulla creazione di posti di lavoro e sulla riduzione della povertà ("inclusiva")¹⁶.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E191&from=EN>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=RO>

6 Conclusioni: un percorso non agevole

La Carta Costituzionale, all'art. 117, 2, lettera s) attribuisce la potestà di disciplinare l'ambiente in via esclusiva allo Stato, accostandolo all'ecosistema ma in un quadro generale e astratto. Le norme di tutela rientrano dunque nelle competenze esclusive dello Stato e non è possibile scindere la protezione dell'ambiente da quella della persona, poiché tale forma di tutela tende idealmente a liberarla dal bisogno andando ad agire sulle ingiustizie e sulle disuguaglianze sociali. La vita dell'individuo non è infatti indipendente, e non solo qualitativamente, dall'habitat di appartenenza, e quando questo è sottoposto a un'aggressione esterna si va a configurare una lesione alla sua sfera di diritti essenziali. L'ambiente, pertanto, dipende dal diritto nella stessa misura in cui esso dipende dall'ambiente stesso. La dignità umana, oltre a essere un principio costituzionale italiano, lo è in tutti gli ordinamenti degli Stati democratici e naturalmente appartiene agli schemi normativi dell'UE, che privilegia il concetto di assistenza umanitaria e si ritiene investita del preciso e importante ruolo di "fornire assistenza salvavita", di "ridurre la vulnerabilità" e "proteggere la dignità umana. La concentrazione di povertà cronica estrema negli Stati fragili è spesso aggravata da catastrofi naturali e conflitti devastanti che ricorrono ciclicamente causando emergenze umanitarie sempre più gravi che minacciano i progressi dello sviluppo e incidono negativamente sulla stabilità di intere regioni e società. L'UE è in prima linea per promuovere lo sviluppo della resilienza delle comunità più vulnerabili. L'UE definisce le modalità per un'azione collaborativa più efficace, associando l'azione umanitaria, la cooperazione allo sviluppo a lungo termine e l'impegno politico in corso, contribuendo in tal modo all'eradicazione della povertà" (COM/2010/2020 definitivo). L'UE, seguendo l'indirizzo della qualità della vita e ai fini delle premesse di un futuro migliore (Robinson, 2020), ha messo come punti fermi "il passaggio dalla valutazione della spesa alla valutazione dei risultati" per "garantire il massimo livello possibile di rispetto delle norme a puntare anche al massimo dei risultati" affinché "le risorse siano assegnate in modo sufficientemente flessibile per rispondere a necessità urgenti e per concentrarsi sulle priorità"¹⁷. Flessibilità, urgenza e priorità non possono prescindere dal fattore umano che ne determina appunto le qualità, sia se le popolazioni interessate sono stabilmente residenziali sia se risultanti da spostamenti e reinsediamenti, con tutto quanto comporta il dover riprofilare la propria vita in una nuova società che si identifica in valori condivisi e che possono però impattare con riferimenti diversi da quelli di origine. Questo si verifica con l'opzione verso il modello occidentale (europeo o nordamericano/anglosassone) da parte di popoli appartenenti al mosaico africano, asiatico e a quello latinoamericano, che introducono ulteriori

¹⁷ ec.europa.eu/budget/budget4results/initiative/index_en.cfm.

elementi problematici di assorbimento, redistribuzione sociale e integrazione. L'ambiente, inteso nella sua complessità e nella sua stratificazione, va rimodulato tanto per testare quanto per validare la formulazione del modello adottato, apportando gli eventuali o necessari correttivi in corso d'opera. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile auspicano e promuovono l'“efficienza energetica e il trasporto pulito, attraverso l'impiego di strumenti innovativi di finanziamento che contribuiscono a raggiungere il necessario livello di investimento richiesto. Senza contare l'impegno politico di devolvere almeno il 20% del bilancio dell'UE all'azione per il clima. Inoltre, l'iniziativa Orizzonte 2020 dovrebbe stanziare almeno il 60% del suo bilancio a favore dello sviluppo sostenibile e il 35% a favore dell'azione per il clima. Nell'ambito del partenariato mondiale per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS 17: rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile), l'UE si è impegnata collettivamente a stanziare lo 0,7% del RNL come aiuto pubblico allo sviluppo entro i termini stabiliti nell'Agenda 2030. Nel breve termine l'UE stanzierà inoltre lo 0,15% del RNL sotto forma di aiuto pubblico allo sviluppo a favore dei paesi meno sviluppati, per arrivare allo 0,20% entro i termini stabiliti nell'Agenda 2030”¹⁸.

L'Agenda 2030 mette in preventivo che le politiche del settore pubblico non saranno da sole sufficienti a garantire lo sviluppo sostenibile, e pertanto profila la sinergia tra cittadini, società civile, organizzazioni e imprese. Queste ultime possono fornire “soluzioni innovative per le sfide di domani ed essere fautrici di cambiamento sia all'interno che all'esterno dell'UE. La società nel suo complesso deve fare della sostenibilità il principio guida che ogni cittadino, ogni impresa e ogni soggetto della società civile deve applicare nelle proprie scelte quotidiane”¹⁹.

La crisi e la caduta del secondo Governo di Giuseppe Conte in Italia hanno fatto porre sul tavolo degli equilibri tra le forze politiche, nell'ambito del mandato esplorativo assegnato a Mario Draghi, l'istituzione di un inedito Ministero per la Transizione ecologica, chiesto in maniera decisa dal Movimento 5 Stelle e oggetto specifico del quesito rivolto alla base del Movimento stesso sulla Piattaforma Rousseau, condizionando con esso l'appoggio al nuovo esecutivo nato il 12 febbraio 2021: “Sei d'accordo che il MoVimento sostenga un governo tecnico-politico: che preveda un super-Ministero della Transizione Ecologica e che difenda i principali risultati raggiunti dal MoVimento, con le altre forze politiche indicate dal presidente incaricato Mario Draghi?” (10 febbraio 2021) . Il giorno dopo si

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0739&rid=1> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, COM(2016) 739 final, Strasburgo, 22.11.2016.

¹⁹ *Ibidem*.

sono espressi 74.537 iscritti su una base di 119.544 aventi diritto di voto. I sì sono stati 44.177 (59.3%), i no 30.360 (40.7%).

Il premier incaricato ha nominato Roberto Cingolani nuovo ministro della Transizione ecologica. Il dicastero assorbirà quello dell'Ambiente e le competenze energetiche dello Sviluppo economico. Cingolani, già manager di Leonardo, era responsabile dell'Innovazione tecnologica del gruppo e nel Governo Draghi è stato chiamato a guidare anche un costituendo Comitato interministeriale per la Transizione ecologica.

Un ministero simile, che rappresenta un'assoluta novità per l'Italia, è stato precedentemente creato in Spagna (MITeCo; nel 2018 retto da Teresa Ribera Rodríguez, vicepremier nel Governo di Pedro Sánchez) e in Francia (Ministère de la Transition Écologique; il ministro incaricato è Barbara Pompili, coadiuvata da due delegati, Jean-Baptiste Djebbari ed Emmanuelle Wargon, e da una segretaria di Stato, Bérangère Abba), con risultati contrastanti e solo in parte generalmente apprezzati. Si consideri che Parigi, pur promuovendo le fonti rinnovabili e l'incentivazione alla circolazione di auto elettriche, unitamente a un piano per infrastrutture nelle città, nel momento in cui ha rivolto la propria attenzione all'aumento delle accise sui carburanti ha scatenato una lunga sequela di proteste di piazza dei cosiddetti *Gilets jaunes* protagonisti di scontri anche violenti provocati dall'ala più radicale dei manifestanti (la Francia è stata attraversata da manifestazioni per 23 settimane, dal 17 novembre 2018 al 22 marzo 2019; analoghe proteste si sono verificate anche in Belgio). In Spagna la controversa tassa sull'energia solare, che disincentivava nei fatti l'impegno a installare impianti a energia rinnovabile, è stata alla fine ritirata. L'Istituto per la Giusta Transizione e l'Istituto per la Diversificazione e il Risparmio Energetico (IDAE) con il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica sono collegati al Ministero. Ma è proprio la distribuzione delle deleghe ministeriali e l'accumularsi delle strutture e delle competenze burocratiche a non rendere lineare un percorso da molti auspicato di difficile funzionalità pratica. Un quadro strategico veramente efficace dovrebbe comportare un circolo virtuoso che abbracci i trasporti (Marfoli, 2013), le politiche abitative, l'agricoltura, e non solo l'energia (Di Franco, 2019). A riprova che il concetto dello sviluppo sostenibile incontra notevoli difficoltà pratiche, non sempre risolte dall'avanzare della tecnologia e non sempre da una condivisione sociale, sia per un fattore economico sia culturale. Ma è una strada che tutti gli esperti indicano come obbligata se si vuole davvero porre rimedio all'incuranza e ai disastri della sconnessione tra ambiente, sfruttamento intelligente delle risorse, approvvigionamento energetico, equità sociale, distribuzione delle ricchezze (Malo, 2019).

Come emerso da questo studio, lo sviluppo sostenibile rifugge non solo da una classificazione rigida ma soprattutto è immune da qualsiasi tentativo di penetrarlo con una sola chiave interpretativa.

L'approccio al problema non può che essere quello aperto a una sinergia tra le varie discipline che contemplino anche una base filosofica ed etica. Solo una metodica di complementarità consente di focalizzare problemi e soluzioni riscattandoli da una sterile parzialità scientifico-giuridica. Ecco perché lo studioso dovrebbe attingere a più fonti con una denominazione d'origine diversa per una *reductio ad unum* che sia allo stesso tempo sintesi e analisi. L'ambiente solo in maniera marginale risente dell'intervento dei singoli sul particolare, essendo ormai chiaro che compete agli apparati statali e istituzionali – intesi anche nella dimensione sovranazionale – concepire e varare piani disciplinari che esplichino i loro effetti su ampia scala. Non a caso si utilizza il termine di “politica ambientale” o di “politica di sviluppo sostenibile” proprio per sottolineare la portata generale e astratta della gabbia normativa. Il diritto da un lato si erge a tutela dell'habitat, dall'altro profila l'esistenza stessa delle persone, a partire dalla sfera giuridica della salute per estendersi a quella della qualità della vita nel suo complesso. Riemergono così i principi del diritto naturale, dell'aspirazione al bene dei singoli come elemento del bene comune, e persino l'aspirazione metagiuridica alla felicità, come evoluzione del pensiero della civiltà occidentale, connaturata nell'uomo. Essa passa appunto dalla sua dignità, che prescinde dal luogo di nascita, dal censo, dal credo religioso e dall'imprinting culturale, e investe il fenomeno della migrazione di frange di popoli che si spostano alla ricerca di un'altra qualità della vita e di un'altra opportunità di crescita personale e sociale. Le problematiche illustrate in questo contributo, prive per loro natura di risposte univoche e della proposta di una ricetta universale che si ponga come panacea non solo efficace ma anche rapida, richiedono che si instauri una sinergia virtuosa tra il pubblico e il privato, tra l'istituzionale e il volontariato, tra il diritto e il dovere, secondo una miscela variabile. E il solo legislatore non può continuamente calibrarne né le cause né gli effetti, se davvero si vuole che lo sviluppo sostenibile sia un modello esteso, ampiamente condiviso, concretamente applicabile e, soprattutto, adeguato alle esigenze della modernità.

Bibliografia

- Akyüz, E. (2021). *Nuclear Power and Human Rights in Japan: The Fallout of Fukushima*. Rowman & Littlefield.
- Bagiotti, A., & Bagiotti, T. (2013). *La ricchezza delle nazioni unite*. UTET.
- Bail, C., Falkner, R., & Marquard, H. (Eds.). (2002). *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development?* Routledge.

- Barbagli, M., Colombo, A., & Sciortino, G. (Eds.). (2004). *I sommersi e i sanati. Le politiche di regolarizzazione degli immigrati in Italia*. Il Mulino.
- Barnes, P. M., & Hoerber, T. C. (Eds.). (2013). *Sustainable Development and Governance in Europe: The Evolution of the Discourse on Sustainability*. Routledge.
- Bravo, G. (2009). *Alle radici dello sviluppo insostenibile. Un'analisi degli effetti ambientali di società, istituzioni ed economia*. Aracne.
- Brockington, D. (2012). A Radically conservative Vision? The Challenge of UNEP's Towards a Green Economy. *Development and Change*, 43(1), 409-422.
- Buonfrate, A. (2020). *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*. CEDAM.
- Caggiano, G. (2020). *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*. G. Giappichelli Editore.
- Castles, S. (2004). *Why Migration Policies Fail*, *Ethnic and Racial Studies*. 27(2), 205-227.
- Cianciullo, A., & Silvestrini, G. (2009). *La corsa della green economy. Come la rivoluzione verde sta cambiando il mondo*, Edizioni Ambiente.
- Cimellaro, A., & Magli, R. (2011). *Aria ed emissioni in atmosfera*. DEI Editore.
- Clapp, J. (2001). *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries*. Cornell University Press.
- Cordini, G., & Fois, P. (2017). *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*. G. Giappichelli Editore.
- Cordini, G., Fois, P., & Marchisio, S. (2005). *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*. G. Giappichelli Editore.
- Craig, P., & De Búrca, G. (Eds.) (2011). *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press.
- Curti Gialdino, C. (2012). *Codice dell'Unione europea operativo, TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Edizioni Simone.
- Di Franco, N. (2019). *Energy management. Fondamenti per la valutazione, la pianificazione e il controllo dell'efficienza energetica*. Franco Angeli.
- Di Plinio, G., & Fimiani, P. (Eds.). (2008). *Principi di diritto ambientale*. Giuffrè.
- Ferrero, E. (2015). Le 'smart cities' nell'ordinamento giuridico. *Il foro amministrativo. Rivista mensile di dottrina e giurisprudenza*, 2(4), 1267-1286.
- Fois, P. (Ed.). (2007). *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*. Editoriale Scientifica.
- Giuffrida, R., & Amabili, F. (Eds.) (2018). *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*. G. Giappichelli Editore.
- Grassi, S. (2017). La dimensione epocale della questione ambientale e le sfide per il diritto costituzionale. *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, (3), 3-38.
- Greco, P., & Salimbeni, A. (2003). *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*. Bruno Mondadori.

- Gusmerotti, N. M., Frey, M., & Iraldo, F. (2020). *Management dell'economia circolare. Principi, drivers, modelli di business e misurazione*. Franco Angeli.
- Hilz, C. (1992). *The International Toxic Waste Trade*. Van Nostrand Reinhold.
- Jayakumar, S., Koh, T., Beckman, R., & Duy Phan, H. (Eds.). (2015). *Transboundary Pollution, Evolving Issues of International Law and Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Kenis, A., & Lievens, M. (Eds.). (2012). *The Limits of the Green Economy: From Re-inventing Capitalism to Re-politicising the Present*. Routledge.
- Kummer Peiry, K., Ziegler, A. R., & Baumgartner, J. (Eds.). (2016). *Waste Management and the Green Economy. Law and Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Kummer Peiry, K., Khanna, R., & Sahajwalla, V. H. (2012). Resource and Energy Recovery from Wastes: Perspectives for a Green Economy. *Environmental Policy and Law*, 42(6), 344-349.
- Lenaerts, K., & Van Nuffel, P. (2013). *European Union Law*. Sweet & Maxwell.
- Maes, F., Cliquet, A., du Plessis, W., & McLeod-Kilmurray H. (Eds.) (2013). *Biodiversity and Climate Change*. Edward Elgar Publishing.
- Malo, M. (Ed.). (2019). *Giustizia per l'ambiente: pace per la comunità. Percorsi tra etica, interessi, diritto*. CLEUP Cooperativa Libreria Editrice.
- Marfoli, L. (2013). Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia. *Rivista giuridica dell'ambiente*, 28(2-4), 305-345.
- Merino-Blanco, E. (2012). *Natural Resources and the Green Economy*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Morozzo Della Rocca, P. (Ed.). (2019). *Immigrazione, asilo e cittadinanza*. Maggioli.
- Moyers, B. (1991). *The Global Dumping Ground*. Lutterworth Press.
- Newton, A., & Cantarello, E. (Eds.). (2014). *An Introduction to the Green Economy: Science, Systems and Sustainability*. Routledge/Earthscan.
- Pallemmaerts, M., Azmanova, A. (2006). *The European Union and Sustainable Development*. VUB Press.
- Pearce, D., Markandya, A., & Barbier, E. B. (1990). *Blueprint for a Green Economy*. Earthscan Publications.
- Pignatelli, N. (2012). *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*. G. Giappichelli Editore.
- Ploky, S. (2019). *Černobyl: historie jaderné katastrofy*. Jota.
- Poggio, A. (2018). *Green mobility. Come cambiare la città e la vita*. Edizioni Ambiente.
- Police, A. (2013). *La valutazione d'impatto ambientale*. In Dell'Anno, P., & Picozza, E. (Eds.), *Trattato di diritto dell'Ambiente* (pp. 527-560), 2, Giuffrè.
- Pozzo, B. (2013). *Green economy e leve normative*. Giuffrè.
- Pozzo, B. (2008). *Seveso trent'anni dopo: percorsi giurisprudenziali, sociologici e di ricerca*. Giuffrè.
- Puppim de Oliveira, J. A. (Ed.). (2012). *Green Economy and Good Governance for Sustainable Development: Opportunities, Promises and Concerns*. United Nations University Press.

- Rayfuse, R., & Scott, S. (Eds.). (2012). *International Law in the Era of Climate Change*. Edward Elgar Publishing.
- Richardson, R. (Ed.). (2013). *Building a Green Economy, Perspectives from Ecological Economics*. Michigan State University Press.
- Robinson, M. (2020). *Climate justice. Manifesto per un futuro sostenibile*. Donzelli.
- Roccella, A. (2014). La gestione territoriale sostenibile. Strumenti di pianificazione. *Amministrare. Rassegna internazionale di pubblica amministrazione*, 44(3), 389-408.
- Roelands du Vivier, F. (1988). *Les Vaisseaux du poison, La route des déchets toxiques*. Sang de la Terre.
- Romagnoli, G. C. (Ed.). (2020). *La politica dell'immigrazione in Italia e in Europa*. Franco Angeli.
- Ronchi, E. (2018). *La transizione alla green economy*. Edizioni Ambiente.
- Rossano, D. (2020). *Covid-19. Emergenza sanitaria ed economica. Rimedi e prospettive*. Cacucci.
- Rossi, G. (2017). *Diritto dell'Ambiente*. G. Giappichelli Editore.
- Ruga Riva, C. (2016). *Diritto penale dell'ambiente*. G. Giappichelli Editore.
- Salvemini, L. (2019). *I principi del diritto dell'ambiente*. G. Giappichelli Editore.
- Santoro, E. (2020). La valutazione di impatto ambientale (VIA). Da procedimento a processo ambientale. *Iura and Legal Systems*, (7), 30-58.
- Sciortino, G. (2001). *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*. Franco Angeli.
- Simone, A. (2019). L'economia circolare non è il riciclo. *Rivista giuridica dell'ambiente*, (4), 671-684.
- Singh, P. P., & Sharma V. (Eds.) (2014). *Water and health*. Springer.
- United States House Committee on Foreign Affairs. (1985). *The Implications of the Industrial Disaster in Bhopal, India: Hearing Before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-eighth Congress, Second Session, December 12, 1984*, 4.
- Valette, J., & Spalding, H. (1990). *The International Trade in Wastes: A Greenpeace Inventory*. Greenpeace International.
- Van Calster, G., & Reins, L. (2017). *EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing.
- Zamboni, S. (2011). *L'Italia della green economy. Idee, aziende e prodotti nei nuovi scenari globali*. Edizioni Ambiente.