

## “Oltre” la gestione finanziaria dell'emergenza: dagli interventi post-pandemici agli Stati “sostenibili” per il futuro dell'Europa

*Nel presente intervento si propone un esame del collegamento tra sviluppo sostenibile, principio ispiratore degli interventi adottati dall'Unione europea per la ripresa post-pandemica, e scelte organizzative fondamentali degli Stati membri, indicate quali condizioni imprescindibili per poter beneficiare delle ingenti risorse stanziare con il QFP 2021-2027 ed il Next Generation EU.*

*Francesca Leotta*

### *1. Introduzione: l'emergenza e l'improcrastinabile necessità di orientarsi verso uno sviluppo sostenibile*

La pandemia da SARS-CoV2 nel 2020 ed il conflitto in Ucraina nel 2022 hanno fatto emergere alcuni aspetti critici dell'assetto economico e politico dell'Unione europea, che, fino ad un paio di anni fa appariva abbastanza solido, scalfito “soltanto” (si fa per dire) nello scorso decennio dalla crisi dei mutui *sub-prime* e da quella del debito sovrano.

Dopo una lunga assenza sul territorio europeo di conflitti bellici, carestie, epidemie e altri flagelli che hanno periodicamente segnato la Storia, l'improvvisa emergenza sanitaria ed ora l'emergenza umanitaria ed energetica hanno imposto di riconsiderare gli elementi fondanti lo sviluppo economico e sociale nell'Unione europea e probabilmente anche il ruolo stesso degli Stati membri.

In maniera imprevista, cittadini e decisori pubblici si sono dovuti confrontare con una serie di limiti (nella libertà di circolazione, nella vita sociale, nei consumi energetici, ...), che hanno generato malumori diffusi ed hanno svelato la grande difficoltà (e – a tratti – impreparazione) del settore pubblico nell'affrontare problemi probabilmente sottostimati ma che si sono rivelati di portata globale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sulle misure adottate in occasione della pandemia e sul loro inquadramento sul piano costituzionale, si rinvia a: I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021;

In termini più generali, le recenti crisi hanno svelato la mistificazione della c.d. «cultura dell'illimitato»<sup>2</sup>, che sostanzialmente permea e riassume la filosofia dei modelli di sviluppo contemporanei, tutti in vario modo basati su uno sfruttamento indiscriminato di risorse, territori, popolazioni, secondo «costruzioni che traducono in delirio di onnipotenza gli interessi politici ed economici, ricondotti in un orizzonte culturale, che viene percepito come ineluttabile»<sup>3</sup>.

La situazione emergenziale ha “congelato” l'economia globalizzata, cresciuta esponenzialmente grazie al progresso tecno-scientifico ed al neoliberismo economico: la forza degli elementi della natura non controllabili dall'uomo ha prepotentemente portato all'attenzione del mondo intero quanto già evidenziato dagli innumerevoli appelli lanciati dapprima da scienziati ed associazioni no-profit, poi fatti propri anche dalle istituzioni internazionali, circa la necessità di ricondurre l'invadente presenza antropica entro canoni che preservino la vita sul nostro Pianeta, seguendo schemi non lasciati al caso ed all'avidità umana, ma costruiti su un bilanciamento ragionevole tra le necessità dell'uomo e le risorse messe a disposizione dalla natura, rispettando i limiti posti da quest'ultima.

Negli ultimi due anni, concetti quali “sostenibilità”, “resilienza”, “consumo responsabile” si sono imposti come espressioni di uso comune, in ambito sia pubblico che privato, nonché quali veri e propri imperativi categorici dell'azione politica presente e futura, come auspicato dalle Nazioni Unite dagli anni '70 in poi e come proclamato dalle principali istituzioni dell'Unione europea sin dall'avvio del processo negoziale che ha condotto all'adozione degli strumenti finanziari per superare l'attuale crisi economica.

Id., *La staffetta dei diritti e dei doveri oltre le crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020; N. ABBRIANI, G.C. CASELLI, A. CELOTTI, F. DI MARZIO, S. MASINI, G. TREMONTI, *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e il rispetto delle norme interne di emergenza*, Roma, Donzelli, 2020.

<sup>2</sup> Secondo l'espressione utilizzata da D. PACELLI, *Per una teoria sociale del limite: ipotesi di lavoro sulla contemporaneità*, in D. PACELLI (a cura di), *Il limite come canone interpretativo. Riflessioni e ambiti di applicazione a confronto*, Milano, FrancoAngeli, 2019, p. 11, la quale evidenzia che questo approccio porta a considerare «gli altri o la natura (...) più come un ostacolo che non come un orientamento etico per l'azione».

<sup>3</sup> D. PACELLI, *Per una teoria sociale del limite*, cit., p. 10.

Nella Dichiarazione comune del 26 marzo 2020, i membri del Consiglio europeo hanno infatti espressamente richiesto alla Commissione di «preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle (...) società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili»<sup>4</sup>.

Su tale falsariga è stato elaborato ed approvato un piano di ripresa «sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa per tutti gli Stati membri»<sup>5</sup>, incentrato sul bilancio europeo a lungo termine (QFP 2021-2027)<sup>6</sup> con l'inserimento di uno strumento finanziario temporaneo, il *Next Generation EU*, la cui stessa denominazione tradisce l'aspirazione ad uno sviluppo sostenibile per le future generazioni europee. Se ne trova precisa conferma nell'impostazione del principale elemento finanziario del piano, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>7</sup>, volto a distribuire sovvenzioni e prestiti per la realizzazione di riforme ed investimenti negli Stati membri sulla base dei rispettivi Piani per la Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali a loro volta devono essere orientati verso uno sviluppo sostenibile<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Consultabile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/43089/26-vc-euco-statement-it.pdf>.

<sup>5</sup> Dal comunicato stampa della Commissione europea del 27 maggio 2020 «Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione», consultabile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940). L'iter di negoziazione del bilancio UE di lungo termine 2021-2027 e del *Next Generation EU* è consultabile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_en).

<sup>6</sup> Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è stato approvato per gli anni 2021-2027 con il reg. UE n. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020. Contestualmente, con il reg. UE n. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, è stato istituito «uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dopo la crisi COVID-19», ossia il *Next Generation EU*.

<sup>7</sup> Il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) è stato istituito con il reg. UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Per un commento critico sugli strumenti di ripresa post-pandemica, si rinvia, tra gli altri, a F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam, 2021; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>8</sup> Nel Preambolo del reg. UE n. 2021/241 si afferma che «oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione. Gli Stati membri devono elaborare le proprie strategie nazionali pluriennali di investimento a sostegno

In maniera chiara, l'Unione europea ha preso atto dell'incapacità degli attuali sistemi economici e sociali di proteggere il benessere delle persone in situazioni di emergenza ed ha scelto di indirizzare la ripresa post-pandemica nel solco della sostenibilità, nell'auspicio che gli Stati membri adottino interventi dagli effetti duraturi nel tempo e in grado di rafforzare l'Unione stessa<sup>9</sup>.

Come si avrà modo di tratteggiare nel corso di questo intervento, tale scelta ha travalicato l'ambito propriamente economico e ha interessato direttamente le fondamenta su cui si basano gli Stati contemporanei, in quanto ha posto con urgenza l'interrogativo su quali siano i modelli organizzativi della *res publica* più confacenti ad assicurare uno sviluppo realmente sostenibile.

Per riflettere su questo collegamento delineatosi a livello europeo tra sviluppo sostenibile e scelte organizzative fondamentali degli Stati membri dell'UE, nonché provare ad interrogarsi sulle eventuali conseguenze di tale scelta, pare opportuno ripercorrere brevemente alcune tappe che hanno portato all'emersione del concetto di sostenibilità, che si è talmente arricchito di significati nel corso dei decenni da divenire ormai il principale metro di giudizio alla luce del quale – in teoria – dover vagliare tutte le principali attività umane e (probabilmente) anche l'organizzazione statale, malgrado poi – in concreto – sia ancora fortissima

di tali riforme» (punto 4), assicurando il rispetto dei principali accordi internazionali in tema di cambiamenti climatici, energia ed ambiente.

<sup>9</sup> Sempre nel Preambolo del reg. UE n. 2021/241 si sottolinea che «la crisi COVID-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di *welfare* basati su robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli *shock* e a registrare una più rapida ripresa. La mancanza di resilienza può anche comportare effetti di ricaduta negativi dovuti agli *shock* tra Stati membri o nell'Unione nel suo insieme, ponendo in tal modo sfide per la convergenza e la coesione nell'Unione». In sostanza, «le conseguenze a medio e lungo termine della crisi COVID-19 dipenderanno essenzialmente dalla rapidità con cui le economie e le società degli Stati membri si riprenderanno da tale crisi, rapidità che dipende a sua volta dal margine di bilancio di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure volte a mitigare l'impatto a livello sociale ed economico della crisi e dalla resilienza delle loro economie e strutture sociali. Riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, saranno pertanto essenziali per riportare tali economie sul giusto corso e ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione» (punto 6).

la resistenza al cambiamento dei modelli economici predominanti (sostanzialmente insostenibili), per il timore che l'introduzione di modifiche atte a ridurre l'impatto ambientale e sociale degli stessi possa nuocere alla produttività<sup>10</sup>.

## 2. *Cenni sull'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile*

A livello internazionale, la complessa elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile è stata avviata a partire dagli anni '70 in risposta al progresso tecnologico ed alla crescita economica e demografica del secondo dopoguerra, che avevano determinato uno sfruttamento senza precedenti delle risorse naturali e ridisegnato i potentati egemonici, dando il via alla globalizzazione dell'economia, ma anche a gravissimi problemi in termini di inquinamento delle matrici ambientali, sfruttamento, sperequazioni sociali, malattie e povertà diffusa in vaste aree del mondo e molto altro ancora.

I primi accenni alla sostenibilità si riscontrano con specifico riferimento al contesto ambientale, acquisendo poi una portata molto più ampia, riferibile a tutti gli ambiti dell'azione dell'uomo.

In occasione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (*United Nations Conference on the Human Environment*), svoltasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, fu delineato un collegamento tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, secondo una visione nettamente antropocentrica della natura come fonte di sostentamento materiale dell'uomo, da preservare per le future generazioni<sup>11</sup>.

Partendo da queste indicazioni, la Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (*World Commission on Environment and Development*), istituita nel 1983 e presieduta dal Primo Ministro norvegese Brundtland,

<sup>10</sup> Sul punto si rinvia a M. CIANI SCARNICCI, P. PINELLI, A. ROMANI, *La riduzione dell'impatto ambientale e il miglioramento del benessere umano visto come opportunità e non come vincolo*, in M. CIANI SCARNICCI, A. MARCELLI, P. PINELLI, A. ROMANI, R. RUSSO (a cura di), *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 181 ss.

<sup>11</sup> Tra i ventisei principi della Dichiarazione di Stoccolma (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*), adottata in quella sede, si richiamò più volte la necessità di definire un utilizzo razionale e condiviso delle risorse, anche per favorire lo sviluppo dei Paesi più arretrati, con l'ausilio di scienza, tecnologia ed istruzione.

elaborò nel rapporto *Our Common Future* del 1987 la definizione più nota di “sviluppo sostenibile”, inteso come il progresso che consente di fare fronte alle necessità attuali (*the needs of the present*) senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni (*the ability of future generations to meet their own needs*). Fu precisata altresì la necessità di prevedere dei limiti (*the concept of sustainable development does imply limits*), sebbene non assoluti, ma correlati al grado di evoluzione tecnologica e di organizzazione sociale, nonché alla capacità della biosfera di assorbire l'inquinamento umano<sup>12</sup>.

Questo concetto, al tempo stesso semplice e pervasivo, ma dal contenuto sostanzialmente indeterminato se non per il marcato accento solidaristico intergenerazionale, ha rappresentato il principale riferimento per la formalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile in svariati documenti internazionali: la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo (*Rio Declaration on Environment and Development*) e *Agenda 21* nel 1992<sup>13</sup>; la *Millennium Declaration* (New York, 2000)<sup>14</sup>; la *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (2002)<sup>15</sup>, nella quale è stata en-

<sup>12</sup> Il rapporto *Our Common Future* è consultabile nel sito del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite all'indirizzo <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Per una lettura critica dell'elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile da parte della Commissione Brundtland si rinvia al noto saggio di D. PEARCE, *È sostenibile l'idea dello sviluppo sostenibile?*, in *Il Mulino*, 4, 1991, p. 598 ss.

<sup>13</sup> Adottata nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (*United Nations Conference on Environment and Development*), tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 (conosciuta anche come *Earth Summit*). Per un commento sulle Conferenze internazionali di Stoccolma e di Rio de Janeiro si vedano: S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 3, 1992, p. 581 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 1992, p. 706 ss.; ID., *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 1994, p. 493 ss.; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 1993, p. 577 ss. Per un articolato commento della Dichiarazione di Rio si veda J.E. VÍÑALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

<sup>14</sup> Adottata durante il *Millennium Summit* (New York, 6-8 settembre 2000), nella dichiarazione furono indicati otto obiettivi globali (*Millennium Development Goals*) per preservare l'instimabile patrimonio consegnatoci dalla natura. Per un commento, si rinvia a A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2003, p. 385 ss.; G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 2003, p. 33 ss.

<sup>15</sup> Adottata nel corso del *World Summit on Sustainable Development* (Johannesburg, 26 agosto - 4 settembre 2002). Per un'analisi del Summit e dei documenti approvati si rinvia ad A. Fo-

fatizzata l'interconnessione tra i profili ambientale, economico e sociale dello sviluppo sostenibile, i cosiddetti "tre pilastri della sostenibilità"<sup>16</sup>. Tuttavia, malgrado gli sforzi profusi dalle Nazioni Unite per monitorare il raggiungimento degli obiettivi posti agli Stati in occasione dei vari incontri internazionali, i risultati nella tutela dell'ambiente, così come nella lotta alla povertà in vaste aree del mondo, sono stati sempre deludenti, per la mancanza di un concreto sforzo congiunto da parte degli Stati nella promozione di uno sviluppo realmente equo ed equilibrato per l'intero Pianeta.

Quanto meno, è gradualmente cresciuta la consapevolezza in base alla quale le problematiche che, in un primo momento, erano considerate legate "solamente" all'ambiente ed alle risorse naturali, in realtà hanno delle gravissime ricadute in termini economici e sociali, soprattutto per i Paesi meno sviluppati, nei quali lo sfruttamento indisturbato del "capitale naturale" a vantaggio delle economie più forti comporta non soltanto gravissimi rischi per l'ecosistema, ma aggrava ulteriormente le già estreme condizioni di povertà, fame, malattie, analfabetizzazione in cui versano le popolazioni locali.

Dalla Conferenza di Rio del 1992 in poi, pertanto, il riferimento allo sviluppo sostenibile è stato inserito nelle principali convenzioni internazionali, riguardanti non soltanto la protezione dell'ambiente, ma anche concernenti la tutela dei diritti umani e – in generale – le principali tematiche economiche, sociali e culturali<sup>17</sup>, in tal modo confermando l'insopprimibile interconnessione tra tutti gli ambiti di azione dell'uomo. Il concetto stesso di "sviluppo" come progresso della civiltà umana si è arricchito di tanti profili che sopravanzano il dato economico, per evidenziarne i risvolti sociali, culturali, etici, in un'ottica di coinvolgi-

DELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2003, p. 385 ss.; G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 2003, p. 33 ss.

<sup>16</sup> Stabilendo un impegno politico per gli Stati: «Accordingly, we assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – at the local, national, regional and global levels».

<sup>17</sup> Sul ruolo della cultura nel quadro dello sviluppo sostenibile si rinvia a C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

mento e responsabilità “multilivello”, che riguarda necessariamente e ineluttabilmente tutti gli attori istituzionali, dal piano internazionale fino a quello locale.

A partire dal 2013, è stata avviata una revisione degli obiettivi di sviluppo globale del Millennio nel tentativo di superarne le criticità applicative<sup>18</sup> e nel 2015, in occasione dell'incontro sullo sviluppo sostenibile (*United Nations Summit on Sustainable Development*) tenutosi a New York dal 25 al 27 settembre, l'Assemblea Generale dell'ONU ha lanciato un nuovo piano globale di sviluppo con la risoluzione *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, che prevede un catalogo di diciassette *Sustainable Development Goals* (SDGs)<sup>19</sup>, affiancati da 169 traguardi operativi (*targets*) e 244 indicatori, da realizzare in quindici anni per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, combattere la povertà e proteggere l'ambiente, *in primis* dal cambiamento climatico. Nella dichiarazione che accompagna *Agenda 2030* è stata ribadita la necessità di armonizzare i tre pilastri della sostenibilità (crescita economica,

<sup>18</sup> All'incontro organizzato a New York dal Presidente dell'Assemblea Generale dell'ONU (*President of the General Assembly's Special Event towards Achieving the Millennium Development Goals*) il 25 settembre 2013.

<sup>19</sup> «Goal 1: End poverty in all its forms everywhere. Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture. Goal 3: Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages. Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all. Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls. Goal 6: Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all. Goal 7: Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Goal 8: Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all. Goal 9: Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation. Goal 10: Reduce inequality within and among countries. Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns. Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts. Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development. Goal 15: Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss. Goal 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. Goal 17: Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development. Sulla natura giuridica degli obiettivi si rinvia, per tutti, a M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019, p. 1 ss.

inclusione sociale e tutela ambientale), ricordando che essi sono profondamente interconnessi per il benessere degli individui e delle collettività. Negli anni seguenti la maggior parte degli Stati e l'Unione europea hanno avviato programmi di attuazione di tale piano globale (così come già fatto per *Agenda 21*), ma la pandemia da Sars-Cov-2 ha determinato un grave – e probabilmente non recuperabile – ritardo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, come rilevato negli ultimi due rapporti stilati dal Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU (*The Sustainable Development Goals Report 2021 e 2022*)<sup>20</sup>.

Pertanto nel 2022, cinquant'anni dopo il primo *meeting* sulla protezione dell'ambiente, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha nuovamente rilanciato il dialogo internazionale e la cooperazione sullo sviluppo sostenibile in occasione dell'incontro *Stockholm+50: a healthy planet for the prosperity of all – our responsibility, our opportunity* (2-3 giugno 2022). Sono stati indicati tre principi generali – responsabilità intergenerazionale, interconnettività, aumento delle opportunità – per accelerare la protezione dell'ambiente e il raggiungimento del benessere per tutti, anche se non sono stati ignorati gli ostacoli di varia natura che incontrano nel mondo le politiche di sviluppo sostenibile, i cui risultati sono ancora veramente insoddisfacenti<sup>21</sup>.

### ***3. Lo sviluppo sostenibile come principio giuridico: i principali riferimenti nell'ordinamento dell'Unione europea***

Ripercorrendo brevemente le principali tappe che hanno portato all'adozione di questi documenti internazionali, si comprende come il concetto di sostenibilità non sia legato soltanto alla protezione dell'ambiente, ma riguardi l'organizzazione e lo svolgimento di tutte le attività umane, in relazione alla loro capacità di migliorare la vita ed il livello di benessere della collettività, sia in contesti progrediti, sia in contesti meno sviluppati, con riferimento ai quali si sottolinea l'urgenza di superare i maggiori elementi di disegualianza (povertà, fame, malattie, analfabetismo, razzismo, disparità di genere, ...).

<sup>20</sup> Consultabili nel sito del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite agli indirizzi <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/> e <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>.

<sup>21</sup> Gli atti sono consultabili all'indirizzo <https://www.stockholm50.global>.

La definizione di sviluppo sostenibile, che è formalmente rimasta invariata dal Rapporto Brundtland, nel tempo si è arricchita di nuovi contenuti sostanziali, passando da una impostazione (in negativo) di limitazione delle ricadute ambientali causate dallo sviluppo ad un approccio (in positivo) di valorizzazione del fondamentale ruolo della crescita economica “sostenibile” nell’inclusione sociale, così come nella protezione ambientale, in un’ottica intergenerazionale.

In altri termini, è aumentata la consapevolezza – a livello planetario – che da solo il progresso economico non è sufficiente per accrescere il benessere delle popolazioni. Per consolidare la crescita nel tempo è indispensabile che siano assicurati in maniera capillare soddisfacenti livelli di alfabetizzazione, di assistenza sanitaria, di garanzie sociali in generale, nonché di tutela delle risorse ambientali, rendendo così i tre “pilastri” della sostenibilità indissolubilmente saldati nel reggere l’edificio dello sviluppo: se viene a mancare il sostegno di uno di essi, l’intera costruzione è destinata a crollare. E queste considerazioni valgono in qualsiasi contesto, dai Paesi meno sviluppati a quelli industrializzati, tanto è vero che la formula stessa di “sviluppo sostenibile” è sostanzialmente rimasta indeterminata proprio per poterla adattare alle varie realtà presenti nel mondo<sup>22</sup>.

In concreto, è richiesto che tutti gli attori economici e politici evitino ogni forma di sfruttamento, tanto delle risorse naturali e artificiali, che degli stessi esseri umani e delle collettività, con l’aspirazione di poter raggiungere livelli condivisi di sviluppo della società umana a livello globale. Lo svolgimento delle attività antropiche incontra il “filtro” della sostenibilità, che impone il contemperamento degli interessi economici, i

<sup>22</sup> L'impossibilità di inquadrare in maniera univoca la formula dello sviluppo sostenibile è stata evidenziata da G. CORDINI, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, in G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 146-147, rilevando che «già il termine “sviluppo” si presta a vari e difforni significati e può essere utilizzato in distinti contesti. L'accostamento con l'aggettivo “sostenibile” rappresenta una complicazione, dato che induce a considerare limiti e condizioni dello “sviluppo” che non possono essere classificati in modo oggettivo ed in senso universale. Se mutano il contesto storico, le condizioni economiche e l'ambito sociale, cambiano anche i significati». Sul punto si rinvia diffusamente ad A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 2006, nonché a A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, in *Il Mulino*, 4, 2010, p. 554 ss., e ad A. GILLESPIE, *The Long Road to Sustainability: The Past, Present, and Future of International Environmental Law and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

quali immancabilmente promuovono e accompagnano la crescita, con le necessità sociali e la tutela dell'ambiente in cui tali attività si svolgono. Le ragioni del profitto devono essere coniugate con quelle di un più generale benessere delle collettività su cui le attività economiche incidono in modo diretto o indiretto, eventualmente contenendo le prime in modo tale da non compromettere le aspettative delle generazioni future. In definitiva, la formula dello sviluppo sostenibile evidenzia la necessità che tutti gli attori dello sviluppo (economici, politici, sociali) ragionino secondo prospettive di lungo periodo, considerando anche le necessità delle future generazioni, e prevedano attività le cui modalità di svolgimento siano sufficientemente elastiche, in modo da poter essere aggiornate con facilità seguendo l'evoluzione tecnologica e culturale, alla ricerca del minore impatto possibile dal punto di vista sociale ed ambientale. Tuttavia, bisogna tenere presente che un concetto così indeterminato non permette di elaborare soluzioni univoche, predeterminate e universalmente valide, in quanto si pongono almeno due interrogativi essenziali: «chi decide che un certo tipo di sviluppo è sostenibile o meno; quali sono gli strumenti da usare per ottenere uno sviluppo di tal fatta?»<sup>23</sup>.

La risposta inevitabilmente varia a seconda degli «indirizzi politici e culturali» dei singoli Stati, delle singole comunità, a seconda che si preveda una pianificazione atta ad «orientare l'intero sistema produttivo (sia in mani private che pubbliche) sul cosa produrre, come produrre, quanto produrre», oppure che viceversa si escluda «ogni forma di dirigismo, confidando che il mercato (un mercato globalizzato) possa assicurare il massimo di benessere individuale e collettivo»<sup>24</sup>.

La vaghezza della sostenibilità, tanto pervasiva quanto indefinita, si riflette anche sul piano giuridico, al punto che – in dottrina – ne è stato evidenziato il «contenuto etico» più che giuridico<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 1998, p. 237.

<sup>24</sup> F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., p. 239.

<sup>25</sup> P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 75. In riferimento all'apporto di questo concetto alla questione etica, si rinvia ai rilievi di R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, vol. 1 – R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 26, secondo il quale l'affermazione dello «sviluppo (...) come valore non rinunciabile» necessariamente «sostenibile,

Nell'ordinamento internazionale, ove si è svolta e si svolge l'elaborazione più complessa del concetto, se ne prospetta l'inquadramento ora come principio pattizio, ora come norma consuetudinaria generalmente riconosciuta, in forza del costante richiamo pluridecennale in svariate convenzioni internazionali, che pertanto vincolerebbe l'azione degli Stati nella determinazione delle politiche di sviluppo con riguardo alle generazioni future<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, per quanto ci si possa sforzare, pare che non sia possibile delineare un contenuto precettivo definito<sup>27</sup>, ma al più meramente programmatico<sup>28</sup>, tanto per i legislatori che per gli operatori economici chiamati a confrontarsi con tale principio.

in vista del rispetto dei diritti delle generazioni future», seppure possa offrire «una più riduttiva e limitante “visione del mondo”, (...) un seduttivo e suggestivo flatus, come una sorta di luogo comune e/o di slogan incapace di vincolare i “potenti della Terra” all'adozione di politiche concrete di protezione dell'ambiente», ha comunque determinato «un cambio di passo epocale, consumandosi il quale l'etica è entrata a pieno titolo, e con effetto conformante, nei domini riservati delle discipline e delle politiche ambientali».

<sup>26</sup> Sull'ampio dibattito in merito si rinvia, tra gli altri, a S. SALARDI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 2008, p. 665 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 269 ss.; S. BALDIN, *La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2022, p. 239 ss.; C. FOCARELLI, *La sostenibilità nel diritto internazionale: spunti dalla prassi più recente*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2022, p. 339 ss.

<sup>27</sup> Nell'evidenziare la mutevolezza del significato della sostenibilità, G. CORDINI, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 147, ha sottolineato che «l'accezione che riesce utile per il giurista è quella che fa riferimento all'uomo e ai suoi comportamenti, configurando il rapporto tra lo scopo da conseguire, i mezzi leciti ed i limiti, posti attraverso regole, mentre per lo storico, il politologo, il sociologo e l'economista gli stessi concetti possono assumere altri significati. Si rende necessario, perciò, il ricorso ad una convenzione, che renda possibile la comprensione ed il dialogo tra le scienze».

<sup>28</sup> Come sostenuto, da ultimo, da D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., p. 272 ss. Secondo M. MONTEDURO, *Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione*, in F. PUBUSA, D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Napoli, ESI, 2017, p. 154 ss., il principio dello sviluppo sostenibile è «una *mantra* più che usato, abusato nella produzione normativa, giurisprudenziale e dottrinale, almeno sul piano della sua “declamazione” (...) fino ad assurgere a tralazio paradigma del diritto internazionale dell'ambiente nell'ultimo trentennio (...). Tuttavia, questo principio, al di là delle enfasi nominalistiche, ha sin dall'inizio sofferto e tuttora soffre di una declinazione molto ambigua sul piano concettuale e debole sul piano precettivo, ai limiti dello svuotamento se non addirittura di una sorta di *interpretatio abrogans*. Esso «dovrebbe consentire di *bilanciare, conciliare ed equilibrare, nelle dimensioni intragenerazionale (nello spazio) e intergenerazionale (nel tempo), tre ordini di valori fondamentali: sviluppo economico; equità so-*

Tra l'altro, trattandosi di un concetto così generico da sembrare "etero", è sostanzialmente impossibile avere la certezza della sua applicazione o violazione in concreto, se non nei casi più eclatanti, in cui gli interessi economici sopravanzano palesemente quelli sociali e ambientali, incidendo negativamente (talora in maniera strisciante ma pervasiva) sul contesto cui si riferiscono, a danno delle generazioni presenti e future<sup>29</sup>. Queste considerazioni si ripropongono anche in quegli ordinamenti nei quali il riferimento allo sviluppo sostenibile appare più "strutturato", dal

*ciale, tutela ambientale*. Ma in tal senso «è molto difficile cogliere il *quid proprium* che connoterebbe – in termini di plusvalore regolativo – questo principio rispetto ad altri, ben noti, quali il *principio di ragionevolezza* (perno di ogni operazione giuridica di bilanciamento tra valori/interessi) e il *principio di integrazione* (che impone la necessaria «iniezione inclusiva» dell'interesse alla tutela dell'ambiente all'interno – in termini di necessaria presa in considerazione – di qualsiasi bilanciamento tra valori e interessi alieni a quello ambientale, e ciò a prescindere dal settore in cui ciò avvenga e dalla posizione dei soggetti/organi pubblici chiamati all'operazione di bilanciamento)». In definitiva, secondo l'Autore, dato che «lo sviluppo sostenibile come equo bilanciamento tra interessi (...) ammette la possibilità di recessione parziale dell'interesse ambientale al fine di renderlo compatibile con gli interessi economici e sociali in uno schema "transattivo" di reciproco temperamento», esso adombra, «dietro un'ottimistica e irenica mitezza (...), un lato oscuro», che non ha «impedito il prodursi della più grave crisi ecologica globale mai registrata nella storia delle civiltà umane», facendo sì che il «diritto dell'ambiente contemporaneo» (del quale la sostenibilità rappresenta «la spina dorsale») si risolva «in una legalizzazione reale della cessione di quote di natura da sacrificare, in un lento ma costante stillicidio, agli imperativi della prosperità economica».

<sup>29</sup> Pertanto, come rilevato da E. PIZZIMENTI, *"Do Paradigms Matter?" L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2008, p. 106, mancando «un regime internazionale cogente di vincoli e sanzioni (...), la definizione della cassetta degli attrezzi per la sostenibilità è demandata ai *policy makers* dei singoli Stati. La generalizzata collocazione del paradigma all'interno del settore della politica ambientale, inoltre, ha il più delle volte spinto all'applicazione degli stili e degli strumenti propri di questo domain, caratterizzato dalla prevalenza di approcci reattivi di tipo "comando e controllo" e reattivi e dall'utilizzo di strumenti regolativi». Tra l'altro, come ricordato da G. CORDINI, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 148, si è notata – in sede applicativa – una certa «diffidenza» da parte dei Paesi meno sviluppati «nei confronti delle impostazioni globali della questione ambientale, basate sull'identificazione dei "limiti legali" da imporre circa l'utilizzo delle risorse primarie e l'intensità delle attività economiche che hanno maggiore incidenza sull'ambiente», in quanto, per un verso, si dovrebbero individuare «i valori di riferimento da tradurre nei principi che devono guidare le scelte della comunità internazionale», nonché «i rapporti tra i costi e i benefici derivanti dall'espansione dei consumi, (...) aspirazione fondamentale per tutto il terzo mondo», mentre per altro verso si dovrebbero prospettare «risposte convincenti, in merito alle alternative concrete, per una crescita "sostenibile" di tali Paesi, «senza imporre loro di abbandonare le tradizioni compatibili con la salvaguardia dell'ambiente e di sacrificare le culture locali». In altri termini, il richiamo alla sostenibilità richiede l'adozione di «iniziative utili a conciliare le diverse posizioni assunte dai paesi industrializzati e da quelli in via di sviluppo, senza vincoli di subalternità culturale e politica».

punto di vista giuridico, come per l'appunto nell'ordinamento dell'Unione europea, ove dagli anni '70, partendo dalla normativa ambientale, il riferimento – implicito ed esplicito – allo sviluppo sostenibile si è fatto sempre più frequente, fino ad essere formalizzato nella “architettura” europea con il Trattato di Maastricht nel 1992<sup>30</sup>.

Nell'attuale versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (TUE), adottata con il Trattato di Lisbona del 2007, sin dal Preambolo si evidenzia che la promozione del «progresso economico e sociale» dei popoli europei – finalità generale degli Stati membri – deve tenere presente il «principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente».

All'art. 3, comma 3, unitamente al riferimento al «mercato interno» (la cui istituzione rappresenta il nucleo originario della costruzione europea), si afferma che «l'Unione [s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Il medesimo impegno è ribadito sul fronte dei rapporti internazionali al successivo comma 5, laddove si afferma che «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi», contribuendo «alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra», nonché in maniera più specifica all'art. 21, comma 2, in base al quale l'azione esterna dell'UE è orientata a «favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» (lett. d), ed a «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» (lett. f).

Ancora, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si trova un richiamo specifico nella cd. clausola di integrazione delle esigen-

<sup>30</sup> Sul punto, si vedano, tra gli altri, V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2002, p. 219 ss.; F. MASINI, *L'Unione Europea e le sfide della sostenibilità, 1993-2022*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2022, p. 365 ss.

ze di tutela ambientale in tutte le attività dell'Unione, «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 11).

Ulteriori riferimenti sono presenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sia nel Preambolo, nel quale si enuncia che l'UE «si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile», sia nell'art. 37, secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»<sup>31</sup>.

È particolarmente significativo che questi riferimenti alla sostenibilità nelle principali fonti dell'ordinamento europeo siano contestuali alla proclamata necessità di «rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati» (Preambolo del TUE). Il fondamento stesso dell'UE è incentrato sui valori della tradizione democratica «del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (...) in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 TUE).

Nello stesso art. 3, comma 3, TUE, ove si richiama apertamente (come già ricordato) lo sviluppo sostenibile, sono indicati ulteriori obiettivi specifici, che a ben vedere sono riconducibili sia ai tre «pilastri» della sostenibilità, sia ai principali compiti degli Stati democratici: la lotta contro «l'esclusione sociale e le discriminazioni», la promozione di «giustizia», «protezione sociale», «parità tra donne e uomini», «tutela dei diritti del minore», nonché della «solidarietà tra le generazioni», la tutela e la promozione «del patrimonio culturale europeo».

Da un punto di vista operativo, il principio di sostenibilità si è fatto strada nelle politiche dell'UE partendo dai programmi di protezione

<sup>31</sup> Sul punto si rinvia, tra gli altri, a G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003, p. 592 ss., il quale analizza e confronta i riferimenti allo sviluppo sostenibile contenuti nel Preambolo e nell'art. 37 della Carta di Nizza.

ambientale, per dare attuazione alle indicazioni internazionali ricordate in precedenza<sup>32</sup>.

In occasione dell'approvazione degli SDGs nel 2015, è stato avviato un generale ripensamento delle politiche economiche da parte delle istituzioni dell'Unione europea, per la promozione di uno sviluppo atto a rendere il continente più "sostenibile" entro il 2030<sup>33</sup>.

Il punto nodale è stato rappresentato dall'Agenda strategica del Consiglio europeo per il quinquennio 2019-2024 (approvata il 20 giugno 2019)<sup>34</sup>, nella quale sono state indicate quattro priorità principali:

- la protezione dei cittadini e delle libertà;
- lo sviluppo di una realtà economica solida, per garantire la crescita nel lungo periodo;
- la costruzione di un continente verde, solidale, equo e con impatto climatico pari a zero;
- la promozione a livello mondiale dei valori e degli interessi europei.

Su questo documento, rivolto a tutti gli attori del panorama europeo, è stato basato lo *European Green Deal*, presentato dalla Commissione l'11 dicembre 2019, nel quale è stata calendarizzata una serie di azioni

<sup>32</sup> Si ricorda che a partire dal V programma d'azione ambientale (1992-2000), intitolato *Towards Sustainability*, l'UE si è impegnata attivamente per individuare e promuovere politiche orientate ad uno sviluppo sostenibile. Contestualmente, si è cercato di fornire alle organizzazioni pubbliche e private degli strumenti per ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività: si pensi, per tutti, al marchio *Ecolabel EU* (istituito dal reg. CE n. 880/1992, poi sostituito dal reg. CE n. 66/2010), rilasciato secondo criteri scientifici a prodotti e servizi con ridotto impatto ambientale, o allo schema di gestione ambientale EMAS (*Eco Management and Audit Scheme*, in origine disciplinato dal reg. 1836/93 ed attualmente dal reg. CE 1221/2009), che permette alle organizzazioni di migliorare l'efficienza ambientale.

<sup>33</sup> Come evidenziato da F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., p. 239, «la clausola ripetutamente inserita nei testi comunitari di una economia libera e concorrenziale (sì), ma tendente al tempo stesso a uno *sviluppo sostenibile* non va letta soltanto «come una sorta di variabile indipendente atta solo a legittimare misure specifiche per la tutela ambientale», ma «come una *clausola generale* che abilita pienamente (...) i pubblici poteri ad orientare il sistema economico complessivo verso un certo tipo di sviluppo», sia «con gli standard, i divieti, le normative conformative, ma anche attraverso misure *propulsive* come: le infrastrutture di un certo tipo, le agevolazioni fiscali, i premi, le sovvenzioni». Conseguentemente, volendo «dare concretezza alla clausola dello "sviluppo sostenibile"» pare necessario riprendere «sia pure a nuovi livelli di organizzazione e di modalità – la sovranità della politica rispetto all'economia per orientare appunto il mercato globalizzato all'anzidetta finalità. La politica economica, lasciata fuori dalla porta, rientra dalla finestra».

<sup>34</sup> Consultabile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.

dell'Unione europea e degli Stati membri ritenute fondamentali per convertire l'intero sistema economico e sociale in termini sostenibili entro il 2050, seguendo «una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva»<sup>35</sup>.

Tuttavia, nell'ultimo biennio la lunga pandemia da Covid-19 ha sconvolto l'economia e ritardato l'implementazione dei SDGs in Europa e in tutto il mondo, mettendo a rischio il raggiungimento di tali obiettivi di crescita nei tempi auspicati.

#### ***4. Sviluppo sostenibile e resiliente nel piano di interventi post-pandemici dell'UE e rispetto dei principi dello Stato di diritto***

Come ricordato sopra, per avviare la ripresa post-pandemica ed investire per il futuro dell'Europa è stato varato il piano di interventi *Next Generation EU*, che è stato pienamente ispirato alla sostenibilità sul solco dell'*European Green Deal*, coniugando le indicazioni internazionali dell'*Agenda 2030* con la risposta all'emergenza Covid-19<sup>36</sup>.

A partire dal 2020 la Commissione ha elaborato una strategia<sup>37</sup> mirata ad orientare le politiche dell'UE alla resilienza, intesa quale «capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico», nella convinzione che «un'Europa più resiliente si riprenderà più rapidamente, emergerà più

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Il *Green Deal* europeo», COM(2019) 640 final.

<sup>36</sup> Tale collegamento è stato significativamente ribadito, da ultimo, in occasione dell'adozione dello VIII programma d'azione ambientale con la decisione UE n. 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022, che prevede «un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030». Nel Preambolo si afferma che: «Il *Green Deal* europeo è alla base del piano per la ripresa *Next Generation EU*, che promuove gli investimenti in settori fondamentali per la transizione verde e digitale, al fine di rafforzare la resilienza e creare crescita e occupazione in una società equa e inclusiva. Anche il dispositivo per la ripresa e la resilienza che, insieme al bilancio dell'Unione per il periodo 2021-2027, sarà il motore della ripresa economica dell'Unione dalla crisi della COVID-19, si basa sugli obiettivi prioritari stabiliti nel *Green Deal* europeo».

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti del 17 settembre 2020 «Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021», COM(2020) 575 final.

forte dalle crisi attuali e future e realizzerà meglio gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»<sup>38</sup>. In particolare, sono state individuate «quattro dimensioni della sostenibilità competitiva», ossia sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica, che sono stati indicati quali principi ispiratori del Dispositivo di ripresa e resilienza e, in ultimo, dei PNRR degli Stati membri<sup>39</sup>.

Fin qui, si potrebbe pensare che il riferimento alla sostenibilità incida essenzialmente sul piano economico, quale formula per individuare le direttrici della ripresa e della crescita futura, superando così questo periodo di crisi e rinforzando il mercato europeo nel tempo<sup>40</sup>.

Tuttavia, questa scelta di sistema così decisa, incentrata su un principio estremamente pervasivo, quale quello di sostenibilità, che con i suoi tre pilastri interessa e ambisce a coordinare tutte le attività antropiche verso uno sviluppo di lungo periodo stabile e armonioso sul piano economico, sociale ed ambientale, ha avuto le sue ricadute anche sul piano istituzionale, con riguardo agli Stati membri.

L'Unione europea, infatti, ha prestato specifica attenzione ai requisiti che devono essere presenti negli ordinamenti dei principali soggetti pubblici, chiamati a realizzare gli interventi di ripresa economica sostenibile finanziati dal bilancio europeo, dando pieno rilievo a quanto previsto dall'art. 2 TUE, che basa «sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» l'Unione stessa, precisando che tali valori sono (*rectius*, devono essere) «comuni agli Stati membri in una società caratterizzata

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 9 settembre 2020 «Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente», COM(2020) 493 final.

<sup>39</sup> Sul punto si veda, altresì, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti «Analisi annuale della crescita sostenibile 2022» del 24 novembre 2021, COM(2021) 740 final.

<sup>40</sup> Significativo, in tal senso, il reg. UE n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 «relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088», con cui si è provveduto all'individuazione di alcuni «criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento» (art. 1).

dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

In tal senso, è determinante il reg. n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, con il quale è stato fissato «un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione» qualora si registrino «violazioni dei principi dello Stato di diritto degli Stati membri»<sup>41</sup>.

Il provvedimento si basa sul presupposto che «il rispetto dello Stato di diritto»<sup>42</sup> sia «essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani», essendo «intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali» (considerando n. 6).

Gravi distorsioni di tale principio – esemplificate all'art. 3<sup>43</sup> – in uno o più Paesi membri sono potenzialmente in grado di danneggiare anche

<sup>41</sup> Nel Considerando n. 3 del Reg. (UE) 2020/2092 si precisa che: «Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarità del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati». Sulle «condizionalità» si veda F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., p. 31 ss.; ID., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 1 ss.; C. MARCHESI, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 232 ss.; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2021, p. 153 ss.

<sup>42</sup> Sul principio dello Stato di diritto, altrimenti indicato con l'espressione (non propriamente coincidente) «*rule of law*» (come nella versione in lingua inglese dei Trattati UE e degli altri atti normativi qui richiamati), la letteratura è sterminata. In questa sede ci si limita a rinviare a: R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. Dir., Annali*, IV, 2011, p. 1149 ss.; ID., *Lo Stato di diritto*, Bologna, Il Mulino, 2017; per un inquadramento storico, P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2003; con riferimento all'UE, M. CARTA, *Unione Europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, Cacucci, 2020; A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

<sup>43</sup> In maniera non esaustiva si afferma che: «Ai fini del presente regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto: a) le minacce all'indipendenza della magistratura; b) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegit-

gravemente gli interessi finanziari dell'UE, in quanto «una sana gestione finanziaria» dei fondi europei può essere garantita dagli Stati «solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea» (considerando n. 8)<sup>44</sup>.

Conseguentemente, a protezione del bilancio dell'UE da tali evenienze, si prevedono alcune misure di protezione (art. 5 e seguenti), che sostanzialmente impediscono agli Stati membri sanzionati di accedere o di proseguire a ricevere fondi europei.

Si può notare che, con questo regolamento, è stato acceso un faro sull'esigenza imprescindibile di garantire la "tenuta democratica" degli Stati

time assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto» (art. 3).

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 4, reg. n. 2020/2092, la violazione dei principi dello Stato di diritto può interessare: a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni; b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie; c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c); e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; f) il recupero dei fondi indebitamente versati; g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione; h) altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari.

europei nel lungo periodo, passando sotto la lente d'ingrandimento le fondamenta su cui essi si basano, per verificarne l'idoneità ad ottimizzare le straordinarie misure economiche e finanziarie adottate negli ultimi due anni.

In sostanza, atteso che le ingenti risorse dell'UE devono essere utilizzate per interventi di sviluppo sostenibile, è stato imposto che *in primis* gli Stati, principali destinatari e responsabili dei fondi, debbano essere "sostenibili", ossia che siano organizzati secondo quei principi democratici che – nel tempo – offrono maggiori garanzie di stabilità di governo e di gestione efficace ed efficiente delle ingenti risorse, a beneficio della popolazione e (soprattutto...) dei mercati.

Ebbene, le «condizionalità» indicate nel reg. n. 2020/2092 potrebbero sembrare una cautela quasi superflua, considerati i richiami ai principi democratici generali contenuti nel TUE, che per l'appunto impongono agli Stati membri la condivisione ed il rispetto di tali principi.

Tuttavia, il suddetto regolamento ha suscitato le reazioni di Polonia ed Ungheria, che lo hanno impugnato innanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendone l'annullamento (per vari motivi, tra i quali l'incompetenza dell'UE ad adottarlo e la violazione del principio di certezza del diritto).

Il giudice europeo ha rigettato i due ricorsi (C-156/21 e C-157/21) con due sentenze del 16 febbraio 2022 in seduta plenaria<sup>45</sup>, ma ciò non diminuisce affatto l'allarme che desta la reazione di questi due Paesi membri di fronte all'affermazione di principi che all'interno dell'Unione europea dovrebbero essere considerati sempre pienamente condivisi, senza alcuna eccezione.

Al di là di queste specifiche contestazioni, da una lettura più ampia e congiunta delle indicazioni che si traggono sia dal reg. n. 2020/2092 che dal piano di interventi post-pandemici finanziato dall'UE, sembra potersi delineare un collegamento diretto tra sostenibilità e Stato di diritto, partendo dall'assunto del Consiglio europeo secondo cui «gli interessi

<sup>45</sup> Per un approfondimento sui ricorsi decisi dalla CGUE, si rinvia a G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 28, 2021, p. 1 ss., nonché, per una ricostruzione della *rule of law* nell'ordinamento UE e nella giurisprudenza della CGUE, a G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 27, 2022, p. 1 ss.

finanziari dell'Unione devono essere tutelati in conformità dei principi generali sanciti nei Trattati, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE»<sup>46</sup>. Se, infatti, il bilancio europeo è orientato a realizzare uno sviluppo sostenibile nel vecchio Continente, affinché i Paesi membri possano attuare interventi finanziati da tale bilancio sarà necessario il pieno rispetto della *rule of law* in tutte le sue declinazioni.

Inoltre, considerato che d'ora in avanti il progresso dell'Europa dovrà essere sempre più sostenibile, è plausibile che tale collegamento tra sostenibilità e Stato di diritto sia destinato a permanere e a rafforzarsi nel tempo.

Particolarmente significative sono le indicazioni fornite in tal senso in un parere su «Stato di diritto e fondo per la ripresa» (del 19 gennaio 2022) dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), secondo cui lo Stato di diritto riveste «un'importanza da non sottovalutare ai fini dello sviluppo economico sostenibile dell'UE. Oltre a garantire la sicurezza degli investimenti e il rispetto delle norme in materia di concorrenza e delle altre normative in ambito economico, la fiducia nel sistema giuridico nel suo insieme è fondamentale anche per gli investimenti privati e gli scambi transfrontalieri. La ripresa sostenibile del mercato interno europeo dalle conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 richiede pertanto non solo misure di sostegno specifiche, ad esempio nel quadro del fondo per la ripresa, ma anche il rispetto dei valori europei e in particolare dello Stato di diritto».

A tal fine, il CESE ha proposto alla Commissione di «tenere maggiormente conto dell'importanza dello Stato di diritto per lo sviluppo economico sostenibile anche nel quadro del semestre europeo e adottare opportuni indicatori al riguardo».

### ***5. Osservazioni conclusive: Stati “sostenibili” per il futuro dell'integrazione europea***

Nell'attuale contesto economico-finanziario europeo, in cui il bilancio dell'Unione europea e gli strumenti temporanei collegati sono orientati verso la realizzazione di obiettivi di sviluppo sostenibile, si può ritenere

<sup>46</sup> Considerando n. 2, reg. UE n. 2020/2092.

che i principi dello Stato di diritto siano considerati, dal punto di vista giuridico, gli unici canoni in grado di assicurare il raggiungimento di tali obiettivi in maniera efficace, efficiente e duratura nel tempo.

Il superamento della crisi, richiedendo ingenti interventi di sviluppo sostenibile, impone infatti che le risorse siano oculatamente gestite da Stati membri che attuano i valori su cui si fonda la più attenta tradizione democratica europea e l'Unione stessa.

La *rule of law*, in tutte le sue svariate declinazioni nei sistemi democratici, è stata riletta anche alla luce degli effetti che può produrre nel lungo periodo sulla stabilità di uno Stato e, quindi, dell'impegno di quest'ultimo verso uno sviluppo sostenibile. In tal modo si è arricchita l'analisi giuspubblicistica con un elemento centrale degli studi economici, la proiezione inter-temporale e inter-generazionale<sup>47</sup>, che probabilmente rafforza da un punto di vista pratico-funzionale l'affermazione dei principi giuridici legati allo Stato di diritto.

Il legame così individuato tra sostenibilità e Stato di diritto consacra quest'ultimo come la principale formula organizzativa pubblica in grado di garantire il futuro "sostenibile" dell'Europa, integrando il fondamentale principio democratico con un altrettanto fondamentale principio – di derivazione economica – dello sviluppo sostenibile.

È vero che l'introduzione di "indicatori di sostenibilità" delle istituzioni statali all'interno dell'UE, interferendo con il potere – sovrano – di organizzazione interna di ogni Stato, può rappresentare quantomeno un elemento di dibattito (se non di aperto disaccordo)<sup>48</sup> da parte di alcuni Paesi membri, nei quali non si è ancora formata una radicata tradizione democratica, ma ciò non vuol dire che si debba rinunciare a condividere

<sup>47</sup> A ben vedere, questo intreccio (o meglio, contaminazione) tra elementi giuridici ed economici è sempre stato presente nell'ordinamento europeo ed in effetti riflette pienamente l'originaria natura dell'UE, istituita per ragioni economiche, sulle quali finora non è riuscita a sovrapporsi un'unione dei popoli più strutturata (i cd. Stati Uniti d'Europa).

<sup>48</sup> Tanto da far sorgere una «*rule of law crisis*», come rilevato da R. MAVROULI, *The Dark Relationship Between the Rule of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation*, in *European Papers*, Vol. 7, 1, 2022, p. 275 ss. Da ultimo, i temi concernenti «Identità nazionale degli Stati membri e primato del diritto UE» e «Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali» sono stati approfonditi in occasione dell'incontro di studio tra la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale (Roma, 5 settembre 2022). Gli interventi sono consultabili nel sito internet della Consulta all'indirizzo [https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/convegno\\_5\\_settembre\\_2022.do](https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/convegno_5_settembre_2022.do).

pienamente valori e principi in tutta l'UE, principalmente per migliorare il benessere delle generazioni attuali e future.

Si può pertanto concludere che il futuro dell'integrazione europea si baserà su Stati membri sempre più democraticamente "sostenibili", in grado di operare insieme per l'attuazione del binomio sostenibilità-Stato di diritto, e probabilmente i rapporti interni all'Unione europea saranno rafforzati da questa convergenza di vedute, tanto sul piano economico, che su quello giuridico.