

MAURO PENNASILICO

Ambiente, mercato e “bilanciamento” degli interessi antagonisti:
il lato oscuro della “transizione ecologica”

Agrigento, 24 settembre 2021

1. Il mio discorso muove da un dato normativo di fondamentale importanza, che segna l'impostazione tuttora antropocentrica del nostro sistema di tutela ambientale: proteggere l'ambiente significa anzi tutto promuovere – ai sensi dell'art. 2, comma 1, del codice dell'ambiente (d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, d'ora in poi c.a.) - la «qualità della vita umana [...] attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». Qualità della vita che, per essere costituzionalmente apprezzabile, significa anzi tutto “libertà” dall'ignoranza, dalla povertà e dalla malattia, nel rispetto assoluto della “dignità umana”. Occorre, a tal fine, realizzare - secondo gli artt. 3, comma 3, Tratt. UE e 191, comma 2, Tratt. FUE – un «elevato livello di tutela» dell'ambiente, tanto più necessario ove si consideri che la tutela ambientale è coesistente all'armonioso e pieno sviluppo della persona umana, come si desume dal combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 32 e 41 della Costituzione.

Eppure, la considerazione che il legislatore costituzionale ha riservato, nel nuovo art. 117, comma 2, lett. s, cost., alla tutela dell'ambiente e dell'*ecosistema*, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, testimonia che il principio antropocentrico sta progressivamente cedendo terreno alla visione “eco-centrica”, nella quale l'attenzione è posta alla casa comune, ossia la Terra, nella quale l'uomo è ricompreso e che si reputa debba essere tutelata di per sé, difendendola anzitutto dall'uomo stesso, che è soltanto una componente del sistema.

Il diritto dell'ambiente è, dunque, teatro di un conflitto culturale di fondo, tra valori antagonisti, antropocentrismo ed ecocentrismo, che riaffiora dalle maglie del codice dell'ambiente, là dove il medesimo art. 3-*quater*, intitolato al principio dello sviluppo sostenibile, prescrive, al primo comma, nella prospettiva “antropocentrica”, che ogni *attività umana*, giuridicamente rilevante ai sensi del medesimo codice, «deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle *generazioni attuali* non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle *generazioni future*»; per poi cedere, nel quarto comma, alla concezione “ecocentrica” della “tutela integrata” di ambiente ed ecosistema: «La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli *ecosistemi naturali* dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane». Ecco, ancora una volta, l'immagine dell'uomo artefice e, al tempo stesso, perturbatore o corruttore dell'ambiente.

Occorre, è evidente, un temperamento dialettico delle due visioni, là dove la “sintesi” tra le stesse sembra offerta, ancora una volta, dall'art. 3-*quater*, il cui terzo comma così recita: «Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro». Il termine “ambiente”, in definitiva, identifica il medesimo “ecosistema” osservato dalla visuale degli esseri umani, sì che tale correlazione si risolve – nelle parole della sentenza n. 307 del 2003 della Corte costituzionale - in una “endiadi”, espressiva di una competenza statale unitaria. Ecco, dunque, che l'ambiente è un valore d'insieme, la cui caratteristica essenziale risiede nella relazione di equilibrio tra uomo ed elementi, biotici e abiotici, della natura; relazione di equilibrio che impone, nella gestione e risoluzione dei conflitti ambientali, la ricerca di una mediazione

ragionevole e responsabile tra ambiente e sviluppo, eco-logia ed eco-nomia (termini accomunati dalla medesima radice: *oikos*, casa), ben oltre la retorica, spesso inconcludente, dei martellanti riferimenti allo sviluppo sostenibile o alla sostenibilità ambientale, propri di una miriade di trattati e documenti europei e internazionali.

Del resto, il regime della nostra legislazione ambientale non è altro che un sistema di composizione di interessi antagonisti, come testimoniano, ad esempio, la disciplina del danno ambientale (art. 298 *bis* ss. c.a.), che appare connotata dalla ponderazione di una “triplice dimensione”: *personale*, come lesione del diritto fondamentale all’ambiente salubre, del quale è titolare ogni individuo; *sociale*, come lesione del diritto fondamentale all’ambiente di vita salubre nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità umana (art. 2 cost.); *pubblica*, come lesione del diritto-dovere spettante alle istituzioni competenti nella tutela dell’interesse ambientale; o la disciplina della bonifica dei siti contaminati (art. 239 ss. c.a.), che contempera l’interesse pubblico alla riparazione delle matrici ambientali inquinate (suolo, materiali di riporto, sottosuolo e acque sotterranee), l’interesse sociale alla tutela della salute, l’interesse collettivo dei cittadini a non sostenere i costi del disinquinamento e l’interesse privato del proprietario, non responsabile della contaminazione, alla propria salute e alla titolarità di un bene bonificato.

Si guardi, più in generale, all’attività della pubblica amministrazione, che «deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile», sì che – come prescrive ancora l’art. 3-*quater*, comma 2, c.a. - «nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

2. Tuttavia, che all’interesse ambientale debba essere riservato un apprezzamento prioritario è questione molto complessa, spesso oggetto di interpretazioni ambigue e oscillanti, quando non di aspri contrasti giurisprudenziali. Basti pensare al conflitto ricorrente tra le esigenze dell’attività imprenditoriale, finalizzata alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, e quelle sottese alla tutela di valori non economici, come la protezione del paesaggio, ricordando che tanto la riduzione di emissioni inquinanti quanto la protezione del paesaggio costituiscono impegni assunti dal nostro ordinamento sul piano internazionale (l. n. 120 del 2002, che ratifica il Protocollo di Kyoto, e l. n. 204 del 2016, che ratifica l’Accordo di Parigi; l. n. 14 del 2006, che ratifica la Convenzione europea del Paesaggio).

Qui l’amministrazione dovrebbe perseguire non già il sacrificio assoluto degli interessi d’impresa e la protezione dei valori paesaggistici secondo una logica meramente inibitoria, bensì una mediazione tra interessi antagonisti, tutti rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione all’attività imprenditoriale. Senza escludere – come ha affermato il TAR Sicilia-Palermo n. 1671 del 2005 - che «l’esito finale del giudizio comparativo privilegi il valore paesaggistico: ma solo all’esito di una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità fra valore di tutela e intensità del vincolo (e della conseguente compressione dell’interesse antagonista) rispetto alla specifica attività considerata, e non già per una scontata prevalenza del primo». Il TAR di Palermo, ispirandosi a Corte cost. n. 355 del 2002, argomenta che, nel bilanciamento di interessi antagonisti, ma rispondenti alla realizzazione del medesimo valore (la tutela dell’ambiente), occorre preferire l’uno o l’altro secondo ragionevolezza e proporzionalità, all’esito di un’adeguata istruttoria sul caso concreto e di un attento vaglio sulla possibilità di installare, in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, impianti eolici o porzioni degli stessi (per es., cavidotti e cabine di trasformazione).

Pertanto, il conflitto tra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente (e indirettamente della salute) deve risolversi non già in virtù di una gerarchia assiologica astratta, che inverte la scala dei valori, bensì in concreto, mediante «una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, non potendosi configurare alcuna preminenza valoriale né in un senso (a favore del paesaggio) né nell’altro (a favore dell’ambiente e del diritto alla salute o del diritto di intrapresa economica)» (TAR Molise n. 115 del 2009; v. anche TAR Sicilia-Palermo n. 150 del 2005; Cons. St. n. 971 del 2005; TAR Campania-Napoli n. 16938 del 2010).

La giurisprudenza amministrativa, a sua volta, ha chiarito, da un lato, che le ragioni del diniego dell'autorizzazione paesaggistica devono essere particolarmente stringenti, non potendo reputarsi sufficiente che l'autorità preposta rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio, sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica (Cons. St., 23 marzo 2016, n. 1210 e 12 aprile 2021, n. 2983); dall'altro, che la presenza di un vincolo paesistico non costituisce un impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici, se non nelle «aree non idonee», espressamente individuate dalla Regione secondo quanto previsto dalle «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» (punto 17 del d.m. 10 settembre 2010); e ciò ferma restando la compatibilità dell'impianto con il vincolo medesimo, che deve essere valutata tenendo conto che le tecnologie alternative sono ormai considerate elementi integranti il paesaggio (così, TAR Lombardia-Brescia ord. n. 904 del 2010, che non ha mancato, peraltro, di confermare, con riguardo al concreto stato dei luoghi, il diniego dell'autorizzazione paesaggistica per l'installazione di pannelli fotovoltaici: TAR Lombardia-Brescia n. 1063 del 2013; riconosce il potere delle Regioni di individuare aree e siti non idonei, Corte cost. n. 286 del 2019).

Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. La ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure necessarie all'esercizio di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente nel quale essi si trovano è un compito dello Stato. Sebbene la competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.) non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, «è tuttavia necessario – nelle parole della Corte cost. n. 258 del 2020 - che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale».

Il problema effettivo, a ben guardare, è di “politica del diritto”: se la tutela ambientale sia ancillare allo sviluppo o se, al contrario, lo sviluppo sia strumentale alla tutela dell'ambiente, al punto da parlarsi – secondo un'opinione dottrinale (DI PLINIO), accreditata dal Consiglio di Stato (Cons. St. n. 7472 del 2004, n. 1269 del 2007 e n. 4246 del 2010) - non già di “sviluppo sostenibile”, inteso come sfruttamento economico dell'ecosistema compatibile con la conservazione della natura, bensì, in una prospettiva rovesciata, di «protezione sostenibile» per indicare l'interesse prioritario o “superprimario” di evitare il sacrificio dell'ambiente naturale fino al limite della sostenibilità economica. Si assicurerebbe, così, la «non regressione» della soglia giuridica di protezione della natura, salvo casi eccezionali e contingenti di prevalenza dell'esigenza di sviluppo economico, motivati dall'interesse pubblico.

3. Il bilanciamento tra valori considerati equiponderali sembra ispirare anche la soluzione del conflitto tra l'interesse all'occupazione e alla produzione, da un lato, e l'interesse alla salute e all'ambiente, dall'altro. Eloquentemente, al riguardo, è la lettura suggerita dalla Corte costituzionale del decreto legge n. 207 del 2012 (convertito con modifiche in l. n. 231 del 2012), il quale, pur se tagliato sulla tragica vicenda dell'Ilva di Taranto, assumeva esplicitamente una portata normativa più ampia. L'art. 1 prevedeva, infatti, una disciplina generale, tesa alla conservazione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, mentre l'art. 3 applicava tale disciplina agli impianti siderurgici dell'Ilva. Il decreto attribuiva al Ministero dell'ambiente il potere di autorizzare la prosecuzione di un'attività produttiva, per un periodo non superiore a 36 mesi, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, qualora fosse stata accertata l'assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione, e fosse stata garantita la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo «le migliori tecniche disponibili» (art. 1, comma 1, d.l. cit., in conformità agli artt. 3, comma 1, lett. a, direttiva 2008/1/CE, e 11, lett. b, direttiva 2010/75/UE).

La Corte costituzionale, nel respingere i dubbi di legittimità sollevati dalla magistratura tarantina sul decreto “salva Ilva”, ha marcato l'esigenza di evitare che la rilevanza “primaria” del diritto alla salute e all'ambiente possa tramutarsi in una preminenza gerarchica sugli altri diritti della persona: «La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un

ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso». I diritti fondamentali «si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. [...] Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85).

Pertanto, l'aggettivo “fondamentale”, contenuto nell'art. 32 Cost., non sarebbe indice della preminenza del diritto alla salute rispetto agli altri diritti della persona; né la definizione dell'ambiente e della salute come «valori primari» (Corte cost. n. 365 del 1993) implicherebbe una rigida gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione esigerebbe un continuo bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, sì che la qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significherebbe che essi «non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

Fin qui la sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013, la cui *ratio decidendi* non si discosta, nella sostanza, dalle richiamate pronunce dei giudici amministrativi, che invocano il congruo temperamento, secondo ragione e proporzione, degli interessi antagonisti.

Tuttavia, poiché il processo di risanamento dell'*ex Ilva* è tuttora in corso ed è destinato, tra infinite incertezze e complicazioni, a protrarsi per lunghi anni, a prescindere da sopravvenuti passaggi della proprietà e della gestione degli impianti siderurgici, il diritto alla produzione e al lavoro sarebbe comunque tutelato, mentre quello alla salute e all'ambiente dovrebbe fare i conti con la parzialità e la lentezza degli interventi di risanamento, ciò che ingenera più di un dubbio sulla realizzazione del *ragionevole punto di equilibrio* evocato dalla Corte costituzionale. In realtà, il ragionamento della Consulta, condizionato da pressioni governative e mediatiche e diretto nella sostanza a dirimere un conflitto di attribuzioni tra potere politico e potere giudiziario, appare contraddittorio e debole, in quanto smentisce il precedente orientamento, secondo il quale l'esigenza di tutelare i livelli di produzione e di occupazione è certamente recessiva a fronte della compromissione del limite «assoluto e indefettibile» costituito dalla tollerabilità dell'emissione inquinante per la salute umana e per l'ambiente (Corte cost., 16 marzo 1990, n. 127).

Siffatta opinione significa non già “tirannia” dei valori della salute e dell'ambiente su altri diritti fondamentali della persona, come ha reputato l'ambigua sentenza n. 85 del 2013, bensì consapevolezza che, nell'architettura della Costituzione italiana (ma anche di quella tedesca), la dignità umana è un valore inviolabile e, come tale, sottratto a ogni compromesso. Pertanto, un inquinamento ambientale dannoso, se non letale, per la salute umana non è giustificabile, nemmeno se accresca il profitto o il numero dei lavoratori di un'impresa; sì che un bilanciamento che penalizzi la salute e la dignità della persona a favore della ricchezza altrui è non soltanto inaccettabile, ma anche in conflitto insanabile proprio con il principio di sostenibilità economica, sociale e ambientale, che impone di tenere in adeguata considerazione – come avverte, ancora con riguardo al caso *Ilva*, la successiva sentenza della Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58 - «le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita».

Occorre, dunque, prendere le distanze sia dal neutro bilanciamento equiponderale, perché i valori prevalenti, secondo la gerarchia assiologica del nostro sistema ordinamentale, non possono che essere la tutela della dignità della persona e la difesa della vita nella dimensione ecologica; sia dalla connessa visione relativistica di una «gerarchia assiologica mobile»,

perennemente variabile secondo la valutazione delle circostanze e degli interessi del caso concreto.

Il Giudice delle leggi, pur confermando, con la sentenza n. 58 del 2018, che il legislatore può agire per salvaguardare la produzione e l'occupazione in settori strategici per l'economia nazionale, riconosce i diritti alla salute e alla vita (cui sono inscindibilmente connessi il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro in ambiente sicuro) come valori costituzionali inviolabili, che, a rigore, non potrebbero essere contemperati con interessi incommensurabili, in quanto essenzialmente economici. Nel "bilanciamento" tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze ecologico-sociali, la diversa connotazione e importanza degli interessi antagonisti impedisce che il *fine* (l'attuazione dei diritti sociali e ambientali della persona) possa essere posto sullo stesso piano del *mezzo* (l'efficienza economica).

Non sorprende, pertanto, che l'insufficiente risposta legislativa e istituzionale dello Stato italiano sul caso Ilva sia stata sanzionata dalla Corte di Strasburgo (Corte EDU, 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*), che ha accolto il ricorso di alcuni cittadini di Taranto e ha condannato lo Stato italiano per non aver saputo proteggere la vita e la salute dei ricorrenti e dei propri familiari, valorizzando, in applicazione dell'art. 8 della CEDU, anche l'interesse privato alla qualità della vita. Conclusione, questa, già spianata dalla precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare con la sentenza del 27 novembre 2007 (n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*, § 79), ove si afferma che «gli imperativi economici e perfino alcuni diritti fondamentali, come il diritto di proprietà, non dovrebbero vedersi accordare la priorità di fronte a considerazioni riguardanti la tutela dell'ambiente».

Si tratta, quindi, di prendere atto che, nel vigente ordinamento italo-europeo, il rispetto della persona e la protezione dell'*habitat*, assunti come valore unitario, costituiscono l'idea forte della legalità costituzionale, secondo la quale l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Del resto, l'immane emergenza sanitaria da Covid-19 ci ha insegnato, o forse confermato, che la gerarchia tra i diritti esiste, e può portare anche a sacrifici quasi totali di alcuni diritti personali o economici per salvaguardare il diritto fondamentale alla vita e alla salute, che rappresenta il presupposto per l'esercizio e il godimento degli altri diritti, così smentendo, ancora una volta, l'approccio della Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013.

Pertanto, l'intera vicenda dell'*ex* Ilva dimostra che non è possibile prescindere, nell'affrontare le questioni sociali e ambientali, dalla ricerca di un equilibrio "eco-antropocentrico", che miri a garantire anche le esigenze delle generazioni future, in linea con il principio di sostenibilità e con gli obiettivi ecologici perseguiti dall'art. 191 TFUE, nella consapevolezza, gravemente sottovalutata dalla cultura antropocentrica occidentale, che il danno all'ambiente non è altro che un danno (non di rado irreparabile) alla salute umana. In realtà, quando sono in gioco valori fondanti e incompressibili, come accade nella crisi ecologica e sanitaria dell'epoca pandemica, la composizione dei conflitti è nel bilanciamento "diseguale", che istituisce una gerarchia assiologica saldamente ancorata al maggior "peso" intrinseco dei valori esistenziali ed ecologici: dignità, salute, vita, ambiente.

4. Di fronte al senso di impotenza e agli elementi emozionali, che suscitano vicende tragiche come quella dell'Ilva di Taranto, la dottrina giuridica e la stessa classe politica avvertono l'esigenza di una riconsiderazione sistemica delle questioni ambientali e dei modelli di relazione tra ambiente e sviluppo. Si avverte, così, l'esigenza di trascorrere dalla fase della *contrapposizione* (che corrisponde alla concezione difensiva dell'ambiente) alla fase della *conciliazione o compatibilità* (che corrisponde alla concezione dello sviluppo sostenibile). Una sorta di "transizione ecologica", che pervade il dibattito attuale, anche sulla spinta della immane emergenza ecologica e sanitaria da Covid-19, e segna persino il nome di un Ministero (di recente in Italia, ma già da qualche tempo in Francia), per indicare un percorso di "ecoalfabetizzazione" della società e di trasformazione dell'economia, che sia coerente con gli obiettivi declinati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite in termini di sostenibilità (sociale,

ambientale ed economica) dello sviluppo. Eppure, la “transizione ecologica”, nella sua apparente chiarezza, presenta non poche zone d’ombra, che rendono oscuro, anzi tutto, proprio lo stesso modo di affrontare l’*affaire* Ilva.

Se vogliamo prendere sul serio il disastro ambientale di Taranto e provare a risolverlo in coerenza con la transizione ecologica, occorre prendere atto che la prosecuzione della produzione di acciaio non è l’unica scelta possibile. In cima alla lista di priorità dei Governi, di volta in volta succedutisi sino a oggi, avrebbero dovuto esserci le autentiche necessità dell’area di Taranto e dei suoi cittadini: uno sviluppo realmente improntato alla sostenibilità sociale e ambientale, e l’affrancamento dall’ignobile ricatto occupazionale, che costringe allo scambio tra lavoro e salute, nonostante salute e dignità umana siano valori essenziali non negoziabili. La responsabilità della grave crisi sanitaria, economica e sociale di Taranto non è attribuibile unicamente ai privati, che si sono succeduti nella gestione del polo siderurgico. La costante trasgressione dell’art. 41 Cost., perpetrata per decenni, è frutto di una precisa scelta politica e sindacale: la prosecuzione dell’attività siderurgica come unica strada percorribile. Questo ha permesso la “tirannia” dei privati e dell’economia, che ha completamente prevaricato il diritto alla salute e il diritto a vivere in un ambiente salubre. Pertanto, la popolazione di Taranto è stata discriminata sotto il profilo sanitario e continua a pagare costi altissimi in termini di qualità della vita e di salute. Per giunta, considerando che la fascia maggiormente a rischio è quella infantile, continua ad essere costantemente ignorato anche l’art. 6 della Convenzione sui Diritti dell’Infanzia, che definisce come dovere prioritario garantire la sopravvivenza e lo sviluppo dei bambini.

Si continua, così, in modo ingiustificabile, a ignorare esperienze internazionali, quali la Ruhr in Germania o Sparrow Point negli Stati Uniti, che hanno dimostrato come il lavoro impegnato in attività inquinanti e insalubri possa essere riconvertito con successo in lavoro per la bonifica e la realizzazione di attività sostenibili, con guadagni non soltanto per i privati, ma per tutta la comunità.

Nonostante il colpevole ritardo accumulato a Taranto, si potrebbe ancora decidere di impiegare tempo e risorse non per perseverare in un vicolo cieco, ma per creare, come si è fatto altrove, uno sbocco dignitoso e duraturo per i lavoratori e un futuro realmente sostenibile per la città. La mancata interruzione dell’attività inquinante dell’ex Ilva genera enormi danni economici per l’incremento esponenziale dei costi sanitari (almeno 400 milioni di euro all’anno secondo la *European Environmental Agency*), per i danni spesso irreversibili subiti da intere categorie imprenditoriali (ad es. allevatori, mitilicoltori, agricoltori) e per le conseguenze dei cambiamenti climatici, che amplificano a dismisura le criticità preesistenti. Tuttavia, tali pesantissimi costi continuano a non essere considerati seriamente nel bilancio decisionale sulla prosecuzione o sull’interruzione delle attività dell’Ilva, alimentando, nell’azione governativa, il “lato oscuro” della transizione ecologica.

5. Lato oscuro che trova altre perverse manifestazioni in alcune delle forme di commercio a impatto ambientale più rilevanti degli ultimi anni, che si compendiano nel c.d. mercato del carbonio.

Per comprendere il commercio delle emissioni inquinanti è suggestivo ritornare al passato, tra il Quattordicesimo e il Sedicesimo secolo, quando era in auge un istituto chiamato “commercio delle indulgenze”: la Chiesa rimetteva i peccati alle persone contrite in cambio di somme di denaro, poi reinvestite in opere sociali. Oggi le politiche per la “tutela” del clima si basano su presupposti simili: le imprese inquinanti possono comprare diritti di emissione e crediti di carbonio, anziché modificare le proprie strutture produttive. Con il denaro corrisposto, finanziano programmi di riforestazione o investimenti in tecnologie pulite, che dovrebbero generare una corrispondente riduzione di gas serra. Il prezzo per tonnellata di CO₂, dettato dal mercato e non fissato da un’autorità pubblica, è inferiore al costo da sostenere per chiudere strutture inquinanti e investire in impianti più moderni. Ciò spiega perché i *carbon markets* costituiscano un’alternativa desiderabile rispetto alla regolamentazione diretta dei governi: una

sorta di “cura omeopatica”, che di fatto depotenzia, fino a rendere innocuo, il principio “chi inquina paga”, ormai trasfigurato in “chi paga inquina”.

La finanziarizzazione del clima ha conosciuto un tale successo negli ultimi vent’anni che gli strumenti di commercio delle quote di emissione sono oggi il perno tanto dei principali accordi globali, quanto degli impegni europei e nazionali per la riduzione dei gas climalteranti. Ciò nonostante, nessuno è stato mai in grado di dimostrare che tali strumenti funzionino davvero. Anzi, sempre nuovi dati mettono in dubbio il reale contributo di questi meccanismi all’azione per il clima.

L’opportunità di comprare e vendere quote di emissione risale al 2005, anno di entrata in vigore del Protocollo di Kyoto (proclamato nel 1997), ed è stata concessa per invogliare le imprese dei paesi industrializzati a investire in progetti di riduzione delle emissioni nei paesi emergenti o meno sviluppati. È nato così il Meccanismo di Sviluppo Pulito (*Clean Development Mechanism*, CDM), utilizzato da imprese che faticavano a ripulire il sistema di produzione in patria e che, per rimanere competitive e contribuire al contempo all’azione climatica, anziché investire nella propria modernizzazione, hanno avuto la possibilità di fare ricorso all’acquisto di questi “diritti di inquinare”, generati da progetti meno impattanti nel Sud della Terra. Il meccanismo prevedeva che la quota di emissioni risparmiate, grazie alla realizzazione di tali progetti, fosse poi convertita in crediti di carbonio, sotto forma di certificati di riduzione (CERs), da scambiare tra le imprese virtuose e quelle che invece sforavano il limite consentito di emissioni.

Il Meccanismo di Sviluppo Pulito ha immediatamente scatenato molte e dure critiche da parte dei movimenti ecologisti. Sono fioccate negli anni le accuse di “colonialismo del carbonio”, frode e sovrastima delle riduzioni, al punto che le pratiche di finanziarizzazione del clima sono state bollate come “false soluzioni”. In effetti, accentrare la transizione ecologica sui movimenti finanziari del carbonio ha fatto sì che fosse trascurata la dimensione dell’equità sociale. Non meraviglia, dunque, se perfino l’enciclica *Laudato Si’* dedichi il paragrafo 171 alla critica di queste pratiche: «La strategia di compravendita di “crediti di emissione” può dar luogo a una nuova forma di speculazione e non servirebbe a ridurre l’emissione globale di gas inquinanti. Questo sistema sembra essere una soluzione rapida e facile, con l’apparenza di un certo impegno per l’ambiente, che però non implica affatto un cambiamento radicale all’altezza delle circostanze. Anzi, può diventare un espediente che consente di sostenere il super-consumo di alcuni Paesi e settori».

A ben guardare, se i crediti generati e venduti sul mercato dovrebbero corrispondere a un impatto ambientale ridotto o evitato, i dati ufficiali dimostrano, al contrario, che finora i progetti meno impattanti non hanno compensato la quantità di inquinamento attesa, ma, nel migliore dei casi, hanno portato guadagni rapidamente annullati o che non potevano essere misurati con precisione; sì che i critici dei mercati del carbonio accusano le imprese e i governi di aver rallentato una transizione ecologica necessaria, avallando per contro una crescita delle emissioni cui non corrisponde una conservazione o rigenerazione degli ecosistemi capace di compensare le esternalità negative.

Ciò nonostante, la fiducia della politica e delle istituzioni nel commercio del carbonio come rimedio efficiente al riscaldamento globale continua a crescere, al punto che l’Accordo di Parigi del dicembre 2015 ha posto le basi per un rilancio globale di questo strumento, prevedendo all’art. 6 un mercato internazionale delle emissioni, che includa tutti i tipi di inquinamento e compensazione. Sennonché, la complessità dei negoziati sulle regole di funzionamento ha portato al fallimento della COP25 di Madrid, mentre lo slittamento al novembre 2021 della COP26 di Glasgow, provocato dalla pandemia da Covid-19, ha creato un interregno, nel quale lo schema è stato sospeso, in attesa di definire le norme che regoleranno il nuovo mercato del carbonio.

Nel frattempo, l’Unione europea si avvale del più compiuto sistema di scambio delle emissioni (l’*Emission Trading System*, ETS), entrato in funzione nel 2005. L’ETS coinvolge circa dodicimila impianti nei settori siderurgico, cementiero ed energetico. Di recente, anche i voli intraeuropei sono entrati nello schema, che si configura come la più importante politica

climatica dell'UE: quasi la metà delle emissioni prodotte nel vecchio continente è coperta dall'ETS. La riduzione dovrebbe avvenire ponendo un tetto ai gas serra totali e incoraggiando lo scambio di quote di emissione tra gli attori coinvolti, in modo che i soggetti più inquinanti acquistino crediti dagli altri. Il progressivo abbassamento del tetto fissato dalle istituzioni dovrebbe provocare un aumento del prezzo della tonnellata di carbonio, spingendo le industrie a investire nell'innovazione sostenibile degli impianti, anziché pagare il costo dei permessi di inquinare.

Tuttavia, la relazione della Corte dei Conti europea del settembre 2020 ha certificato che il meccanismo non funziona come dovrebbe: l'ETS non ha promosso la decarbonizzazione e anzi ha rallentato una transizione energetica sempre più urgente. La Commissione europea, temendo che le industrie più inquinanti decidessero di delocalizzare la produzione a fronte di un aumento dei costi produttivi, ha immesso una grande quantità di quote gratuite nel mercato, determinando il collasso dei prezzi della CO₂. Il meccanismo, invece, avrebbe dovuto basarsi sulle vendite all'asta delle quote, i cui proventi avrebbero finanziato misure climatiche nei paesi membri. Sennonché, i permessi distribuiti a pioggia hanno coperto in gran parte le necessità delle imprese, che hanno evitato le aste quando possibile e monetizzato le quote ottenute gratuitamente, registrando circa 30 miliardi di profitti dal 2008 al 2014. L'ETS, dunque, non soltanto ha impedito una crescita dei costi dell'inquinamento sufficiente a innescare una efficace transizione energetica, ma si è trasformato in una fonte perversa di guadagno.

6. La politica europea ha cercato di riparare le disfunzioni, prevedendo il ritiro dal mercato di una parte dei permessi gratuiti, che contribuiscono a mantenere eccessivamente basso il prezzo del carbonio. Eppure, nonostante gli sforzi profusi, in diversi Paesi europei tribunali e corti supreme si sono di recente espressi, chiedendo ai rispettivi governi e parlamenti di adottare strategie molto più ambiziose. La Corte costituzionale tedesca, con ordinanza del 24 marzo 2021, ha disposto, dando ragione ad alcune associazioni ecologiste (tra le quali *Fridays for Future*), che il governo federale modifichi, entro il prossimo anno, la legge sul clima del 2019, poiché, pur avendo come obiettivo la decarbonizzazione del paese entro il 2050, rinvia gran parte delle misure più urgenti e rilevanti a dopo il 2030. In tal modo, secondo la Corte, il rischio è di gravare troppo sulle generazioni future, introducendo obblighi differiti, che potrebbero tradursi in riduzioni eccessive delle libertà personali, «perché quasi tutti gli aspetti della vita umana sono ancora associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle restrizioni drastiche che si dovranno patire dopo il 2030». È un verdetto di giustizia intergenerazionale, potenzialmente dirompente, perché pone in conflitto il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio con gli obiettivi di riduzione dei gas serra, tutelati dall'art. 20a della Costituzione, come emendato nel 2002, secondo il quale lo Stato «tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali»; disposizione, questa, destinata a prevalere ogni qualvolta occorrerà fare degli investimenti in disavanzo per rispettare la sentenza sul *Klimaschutzgesetz*.

Posizioni analoghe sono state assunte dal Tribunale amministrativo di Parigi, che ha condannato, con sentenza del 3 febbraio 2021, lo Stato francese, colpevole di “inazione climatica”, alla cifra simbolica di un euro in un giudizio promosso da quattro associazioni ambientaliste per inadempimento degli obblighi assunti in materia di cambiamento climatico; e già dalla Corte suprema olandese, la quale con la sentenza del 20 dicembre 2019, *Olanda c. Urgenda Foundation*, ha invitato il governo a ridurre di almeno il 25% le emissioni di CO₂ nell'atmosfera entro la fine del 2020, in quanto lo Stato è responsabile per la tutela della salute e del benessere dei propri cittadini.

Altrettanto significativa è la sentenza del 26 maggio 2021 della Corte distrettuale de L'Aia, che ha condannato, per la prima volta nella storia, un ente privato – la multinazionale petrolifera Royal Dutch Shell – a perseguire una riduzione puntuale delle emissioni di CO₂ indotte dalle sue attività. Il carattere inedito di questa decisione risiede nel fondamento della responsabilità climatica: rifacendosi proprio al precedente del caso *Urgenda*, l'ingiunzione emessa nei confronti del gigante petrolifero è motivata dal tribunale di primo grado con riferimento alla

tutela dei diritti umani sia delle generazioni presenti sia di quelle venture, in applicazione degli artt. 2 e 8 della Cedu, che tutelano il diritto alla vita e il diritto alla vita privata e familiare. Una svolta senza precedenti, basata sull'affermazione che «la responsabilità delle imprese esiste indipendentemente dalla capacità e/o volontà degli Stati di adempiere ai propri obblighi in materia di diritti umani»; sì che il colosso petrolifero è tenuto a ridurre, entro il 2030, le sue emissioni di gas a effetto serra del 45% rispetto ai livelli del 2019.

In Francia, l'associazione *Notre Affaire à Tous*, accompagnata da altre quattro associazioni e da quattordici enti locali, è tuttora impegnata in un contenzioso simile, instaurato il 28 gennaio 2020 nei confronti della compagnia petrolifera francese Total, accusata di non contribuire adeguatamente a decarbonizzare le proprie attività e, dunque, a mitigare la crisi climatica. In Italia, invece, è stata intrapresa, nella primavera del 2021, la prima azione civile risarcitoria (azione denominata dagli attivisti promotori “Giudizio Universale”), volta a fare dichiarare, in forza degli artt. 2043, 2051 e 2058 c.c., la responsabilità dello Stato italiano per “inazione climatica” e conseguente violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro, desunto in via interpretativa da una serie di dati normativi (artt. 2 e 32 Cost., 6 TUE, 52 Carta UE, 2, 8 e 14 CEDU) e inteso dagli attori come presupposto ineludibile per il godimento degli altri diritti fondamentali, ravvisati nel diritto alla vita, alla salute e all'autodeterminazione.

Nell'attesa di una definizione di queste ultime liti, è importante osservare che la sentenza della Corte distrettuale de L'Aia inizia finalmente a invertire l'ordine delle priorità verso una transizione ecologica giusta, e lo fa con un autentico e dirompente mutamento di paradigma: la preminenza dei diritti umani e la preservazione della sostenibilità climatica devono essere obbligatoriamente integrate come elementi imprescindibili nella definizione delle attività e delle politiche di investimento delle imprese. L'interesse ambientale assurge, dunque, a *fattore trainante* dell'attività negoziale d'impresa, sì che la scusante della libertà d'iniziativa economica non è più in grado di giustificare l'interferenza – illegittima – di un interesse privato a scapito del diritto collettivo a un sistema climatico sostenibile.

7. In questo contesto europeo, che rafforza i dubbi sulla sentenza “salva-Ilva” della nostra Corte costituzionale, un passo avanti decisivo è compiuto con l'entrata in vigore, dal 29 luglio 2021, della «Normativa europea sul clima» (Regolamento 2021/1119/UE), che stabilisce l'obiettivo vincolante della “neutralità climatica” nell'Unione entro il 2050, ovvero sia l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra. L'Unione persegue obiettivi sia di “mitigazione” (riduzione delle emissioni di gas climalteranti) sia di “adattamento” (riduzione dei rischi e aumento della resilienza di fronte agli impatti dei cambiamenti climatici), coerentemente con quanto previsto dall'Accordo di Parigi. Si tende, così, a ridurre il limite massimo generale delle emissioni, aumentare il tasso annuo di riduzione delle stesse, eliminare le quote di emissioni a titolo gratuito per il trasporto aereo in modo graduale e includere nell'ETS le emissioni generate dal trasporto marittimo. Allo scopo di correggere i guasti legati alla mancata riduzione delle emissioni nel trasporto stradale e negli edifici, si istituisce un sistema di scambio delle quote di emissione per la distribuzione di carburante nel trasporto stradale e di combustibile negli edifici. Il Regolamento pone anche un traguardo intermedio vincolante, da raggiungere entro il 2030: una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990, riduzione già al centro del Regolamento 2018/841/UE, sulle emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura.

In effetti, la nuova frontiera della finanziarizzazione del clima è proprio il suolo: negli Stati Uniti e in Europa cresce notevolmente il dibattito intorno alla possibilità di trasformare gli agricoltori in “custodi del carbonio”. L'idea alla base della “agricoltura del carbonio” (*carbon farming*) è che la fotosintesi agisce come una pompa, estraendo CO₂ dall'aria tramite le piante e convertendola in zuccheri, che vengono immagazzinati in foglie, steli, radici e infine espulsi nel suolo. La speranza è che gli agricoltori possano aumentare, dietro incentivo, la quantità di carbonio assorbita dai terreni.

Secondo la proposta della Commissione UE [COM(2018) 773 *final*, «Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra»; COM(2020) 663 *final*, «sulla strategia dell'UE per ridurre le emissioni di metano»], le pratiche agricole che rimuovono la CO₂ e il gas metano dall'atmosfera dovrebbero essere ricompensate, dal 1° gennaio 2023, tramite due strumenti: la politica agricola comune (PAC) e un nuovo sistema di mercato, separato dall'ETS. La proposta non manca di sottolineare che le rimozioni di carbonio dovranno essere certificate in base a regole rigorose e i pagamenti subordinati a tali certificazioni [COM(2020) 381 *final*, «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente»]. Tuttavia, i tentativi di creare schemi di compensazione delle emissioni, basati sulla gestione di foreste o risorse naturali, si sono rivelati inaffidabili: oltre alla difficoltà di certificare l'integrità ambientale di queste pratiche, esse hanno lasciato una scia di sangue e violazione dei diritti umani. Se in Europa il rischio di queste derive è meno alto, permane nondimeno lo spettro di un cattivo conteggio delle rimozioni e il sospetto di un'ennesima scappatoia per le aziende più inquinanti, che potranno utilizzare l'agricoltura come veicolo per “compensare” le proprie emissioni, acquistando crediti sotto forma di certificati negoziabili.

I sostenitori del commercio di emissioni sono convinti che, prima o poi, il costo delle compensazioni salirà, al punto da rendere più conveniente per il sistema industriale investire in processi produttivi meno inquinanti. Nel frattempo, le aziende agricole saranno incentivate a guadagnare crediti mediante pratiche di rigenerazione del suolo, poiché vedranno ricompensati i propri sforzi. L'agricoltura del carbonio strizza l'occhio agli ambientalisti, ai piccoli e medi produttori e promette nuovi mercati sia per le imprese inquinanti sia per le organizzazioni che assumono il ruolo di arbitro. Ma resta il problema di fondo: non ci sono prove che la coltivazione e il sequestro del carbonio nei suoli agricoli funzionerà come promesso. In tutto il mondo i terreni agricoli hanno la capacità di immagazzinare 5,5 miliardi di tonnellate di anidride carbonica l'anno (pari alle emissioni degli USA). Tuttavia, c'è ancora incertezza su quali tecniche di coltivazione funzionino e in che misura, né è identica la risposta che si ha con diversi tipi di suolo, diverse profondità, topografie, varietà di colture e condizioni climatiche. Non è chiaro nemmeno se le pratiche possano essere svolte per lunghi periodi e su vasta scala nelle aziende agricole di tutto il mondo senza ridurre la produzione alimentare, e non c'è accordo sull'accuratezza dei metodi di misurazione e certificazione.

Tali incertezze complicano ulteriormente le sfide cui ogni programma di compensazione del carbonio deve far fronte. Gli studi hanno spesso riscontrato che tali sistemi possono sostanzialmente sovrastimare le riduzioni, poiché le pressioni economiche e politiche spingono tutte verso l'emissione del maggior numero possibile di crediti di carbonio. Le imprese investono se hanno un ritorno, i certificatori sono pagati dalle imprese, le politiche sono esposte all'influenza dei settori produttivi e tendono a lasciare aperti spiragli di “flessibilità”, che non di rado diventano voragini. Questi programmi, quindi, possono creare opportunità di truffe e di *greenwashing*, ossia di pratiche commerciali scorrette, che vantano qualità ecologiche soltanto apparenti, con la grave conseguenza di minare i progressi reali sul cambiamento climatico e di alimentare attività speculative di conversione dei terreni agricoli in piantagioni di alberi, che assorbono più anidride carbonica delle colture da cibo.

8. Dubbi e incertezze si addensano anche sul *Green Public Procurement* (GPP), considerato uno strumento elettivo del *Green Deal* e un asse portante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR: d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108) e del *Next Generation EU*. La ragione è evidente: attraverso gli appalti pubblici verdi si può rafforzare l'economia circolare, migliorare l'efficienza energetica, ridurre il consumo di materie prime e d'acqua, decarbonizzare l'economia, tutelare la biodiversità e la dignità del lavoro lungo la catena di fornitura. E ciò, a maggior ragione, in Italia, il primo paese europeo che ha sancito, agli artt. 34 e 71 c.c.p., l'obbligatorietà del GPP, in particolare delle specifiche tecniche previste dai Criteri Ambientali Minimi (CAM).

L'importanza del GPP nella transizione ecologica dell'economia italiana è confermata anche dal "decreto rilancio" (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77), ove si prevede che i «materiali isolanti utilizzati devono rispettare i criteri ambientali minimi» (art. 119, comma 1, lett. a), trasformando così i CAM in un parametro di riferimento, da osservare, per ottenere l'ecobonus, oltre il tradizionale perimetro definito dagli appalti pubblici. Del resto, che l'applicabilità dei criteri ambientali si estenda anche agli appalti privati, è auspicato dalla Commissione europea fin dal 2008 [COM(2008) 400, «Appalti pubblici per un ambiente migliore», pp. 3 e 12], al punto da preferirsi il termine onnicomprensivo di "appalto sostenibile" (*Sustainable Procurement*).

Eppure, si può e si deve fare di più, soprattutto perché le città che dichiarano di applicare sempre, come prevede la legge, i CAM sono ancora pochissime: Cagliari, Caserta, Perugia e Rieti. In effetti, le criticità che rallentano l'uso dello strumento del GPP sono ancora troppe, soprattutto le difficoltà nella stesura dei bandi verdi e la carenza di formazione specifica, al punto che sembrano esserci più rischi legati all'inclusione dei requisiti di sostenibilità nel processo di aggiudicazione (e all'applicazione inadeguata degli stessi), anziché nell'esclusione dei medesimi. E ciò si spiega con il nodo delle imprese pubbliche che operano in uno dei settori speciali: gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica; settori per i quali il Codice appalti prevede il rispetto delle procedure a evidenza pubblica soltanto qualora tali appalti siano strettamente funzionali alla c.d. attività "core". Ma per queste attività, che coprono circa 60 miliardi di euro, oggi non esistono dei criteri ambientali minimi, e quindi tali imprese non sono di fatto obbligate a orientare in senso ecologico le proprie attività. Eppure, si tratta di settori molto rilevanti dell'economia, sì che incidere sulla loro qualificazione ambientale e sociale deve essere considerata una priorità strategica ineludibile, se vogliamo prendere sul serio l'ambizioso programma della "transizione ecologica".

9. Transizione che, nella sua declinazione "energetica", genera l'ennesima, grave contraddizione lungo il percorso che conduce al passaggio dai combustibili fossili alle energie alternative e rinnovabili. Non mancano, infatti, segnali e indicatori che l'energia "verde" è il propellente dei soli paesi ricchi, con una conseguenza inquietante, che riguarda le esportazioni di automobili dai paesi ricchi a quelli poveri: immense quantità di veicoli vecchi, inquinanti, "energivori" e perfino pericolosi, che da Europa, Stati Uniti e Giappone sono caricati su portacontainer e inviati in Africa. Detto altrimenti, da territori nei quali via via s'impongono regole più stringenti in termini di emissioni nocive, le auto sono rivendute in nazioni più permissive, senza preoccupazione alcuna per ciò che un simile commercio comporta per la salute e per il riscaldamento globale. Uno studio del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) ha stimato che 14 milioni di auto usate siano state esportate soltanto tra il 2015 e il 2018. Un mercato che potrebbe raddoppiare di qui al 2050, come effetto collaterale dell'incremento (senz'altro positivo) della quota di mercato delle auto elettriche nei Paesi ricchi.

In realtà, nel mondo diseguale e iniquo nel quale viviamo, il petrolio non cesserà certo rapidamente di essere consumato in modo massiccio, ma cambieranno semplicemente i mercati di riferimento. In particolare, l'Africa subsahariana, nella quale sono esportate circa 4-5 milioni di auto all'anno, sta diventando il ricettacolo dei nostri scarti, la pattumiera del mondo industrializzato, che pure inneggia alla "transizione ecologica". Così, benzina e diesel, da carburanti per i quali le grandi potenze erano pronte a scatenare guerre, si apprestano oggi a diventare le energie dei poveri, con buona pace di una lotta efficace e globale ai cambiamenti climatici.

Occorre assumere consapevolezza che il miraggio del "New Green Deal", ossia di un mondo che azzeri le emissioni nocive, ha costi elevatissimi, se non proibitivi. Costi di natura sociale (il "bilanciamento" del lavoro) e di natura finanziaria. Oggi, le stesse allocazioni di risorse economiche, che l'Europa mette in gioco, attestano che la transizione a un mondo "verde" è permessa soltanto a chi ha soldi, e ne ha tanti. Si pone, quindi, un problema di democrazia, ossia

di accesso generalizzato alla “transizione ecologica”, aperto specialmente ai più fragili e poveri economicamente, e non soltanto a chi è credibile sotto il profilo bancario.

10. Il processo di c.d. transizione ecologica rischia così di essere irrimediabilmente snaturato e compromesso, se determinato e governato essenzialmente dal profitto. Nel nuovo scenario, l'imprenditoria si erge a paladino della salvaguardia del pianeta, ma in realtà persegue (come è sempre stato e com'è ovvio che sia) le proprie strategie di guadagno, che oggi, messe (quasi del tutto) al bando trivelle e piattaforme petrolifere, puntano in una direzione apparentemente nuova, ma in realtà non diversa dal passato: l'accaparramento e lo sfruttamento economico delle risorse naturali, con una serie di rischi e contraddizioni: dallo sviluppo di varie forme della c.d. sindrome *Nimby* (la TAV, il depuratore, l'impianto di smaltimento vanno bene... ma non nel mio giardino!) all'esigenza di decarbonizzare l'economia attraverso mega impianti per l'energia solare ed eolica, che attentano inesorabilmente al paesaggio e alimentano quel conflitto dell'ambiente con se stesso, dal quale ha preso le mosse il mio discorso.

Conflitto destinato ad acuirsi in seguito alla disposizione dell'art. 30 del PNRR, ove si prevede che, al fine di incrementare il ricorso alla produzione di energia da fonti rinnovabili, il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico di autorizzazione, con riguardo ai progetti di impianti «localizzati in zone sottoposte a tutela, anche *in itinere*», o «in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica», esprimendo per giunta un parere sì obbligatorio, ma non vincolante.

Si assiste, così, increduli, all'approvazione, nel giugno di quest'anno, di progetti di dubbia compatibilità con l'ambiente circostante, come la realizzazione di un mega parco fotovoltaico in una zona della Sicilia da tempo destinata ad area naturale protetta (il Parco naturale degli Iblei). Ma è soltanto uno degli innumerevoli casi, che rischiano di trasformare l'isola in un immenso “specchio” fotovoltaico. Lo scempio del territorio siculo pone in evidenza che il rischio, oltre all'impatto sul paesaggio, è quello della morte dell'agricoltura, trovando gli stessi proprietari terrieri ben più vantaggioso il fiorente *business* della cessione delle aree agricole ad aziende rampanti e spesso sconosciute, non soltanto finanziate con lauti incentivi statali, a carico della finanza pubblica e delle bollette dei consumatori, ma dietro le quali potrebbe anche celarsi lo spettro inquietante delle ecomafie.

11. Non illudiamoci, dunque, di trovare nel PNRR il rimedio taumaturgico al “lato oscuro” della c.d. transizione ecologica. Se il Piano rappresenta, indubbiamente, uno straordinario acceleratore per la sfida della transizione verde, in linea con le misure proprie del *Green Deal* europeo e in grado di orientare la riforma e il mutamento dell'intero sistema istituzionale, ciò nonostante esso non appare in grado di imprimere una svolta decisiva nella lotta contro i mutamenti climatici, poiché non riesce a identificare nei settori della decarbonizzazione il volano per la ripresa economica sostenibile e non è particolarmente incisivo nell'allocazione delle risorse e nelle riforme indispensabili per innovare i settori pilastro della decarbonizzazione. Molto, infatti, viene lasciato a progetti successivi, con una strategia opaca e ampi margini di discrezionalità, che rendono difficile perseguire con decisione il percorso verso l'azzeramento delle emissioni di carbonio. Il PNRR indica, per esempio, un obiettivo di decarbonizzazione per l'Italia del 51% entro il 2030, senza che esso appartenga in alcun modo a strategie o *policy* nazionali pubbliche, concordate a livello europeo o internazionale. Si preferisce, peraltro, dare spazio a vettori energetici dal futuro ancora incerto e sul lungo periodo, come l'idrogeno verde, anziché puntare decisamente sulle fonti rinnovabili, sull'efficienza energetica in tutti i settori, sull'elettrificazione dei trasporti.

Nella materia dei trasporti il PNRR è carente sia nel mettere l'Italia sulla strada giusta per centrare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂, sia nell'avviare la *green and just transition* del settore automobilistico italiano. Il piano manca completamente l'obiettivo di sviluppo della mobilità elettrica, misura cruciale per la decarbonizzazione dei trasporti. In totale controtendenza rispetto ai principali stati membri, vi dedica meno dell'1% del fondo, contro oltre il 25% circa della Germania e il 10% della Spagna. Soltanto 0,74 miliardi di euro sono

destinati al dispiegamento di 21.355 punti di ricarica, sui 3,4 milioni di infrastrutture (tra pubbliche e private) necessarie per rispettare l'obiettivo previsto dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima di 6 milioni di auto elettriche entro il 2030; stanziamento insufficiente per assicurare un ruolo centrale al nostro paese nella rivoluzione elettrica del trasporto su strada, esponendo il Paese a gravi ripercussioni economiche e sociali.

Il PNRR manca, per giunta, di una visione adeguata per le città, responsabili della maggior parte delle emissioni di CO₂ e degli inquinanti locali. Le città dovrebbero essere le protagoniste di un nuovo sviluppo resiliente e sostenibile, con al centro i trasporti, che sono invece "liquidati" con una dotazione di soli 8,58 miliardi, insufficiente per colmare il deficit italiano di investimenti nel trasporto rapido di massa, nel rinnovo della flotta bus e treni, e nello sviluppo della ciclabilità.

Ancor più oscura è la destinazione delle risorse, classificate come economia circolare, unicamente al trattamento dei rifiuti, incluso il trattamento chimico, che per alcuni processi risulta potenzialmente dannoso per l'ambiente. La componente del rifiuto è soltanto una parte dell'economia circolare, che include il design, la realizzazione del prodotto, la ricerca di nuovi materiali a impatto zero e completamente riciclabili. Si tratta proprio dei profili dell'economia circolare più rilevanti per la decarbonizzazione e lo sviluppo dell'industria italiana, inavvertitamente esclusi dal Piano.

Ma il grande assente dalla "transizione verde" è il comparto agricolo, in particolare la zootecnia intensiva. Da un lato, non sono previsti investimenti e misure concrete per ridurre il numero dei capi allevati, passaggio necessario per mitigare realmente gli impatti ambientali del settore; dall'altro, è dato ampio spazio allo sviluppo del biometano, una tecnologia che potrebbe contribuire alla decarbonizzazione, ma che in assenza di una politica agricola orientata alla riduzione dei capi allevati, rischia addirittura di provocarne l'aumento. Con conseguenze intuitive su ambiente e salute, soltanto se si ricordi che le grandi quantità di ammoniaca provenienti dagli allevamenti intensivi sono la seconda causa di formazione di polveri sottili in Italia.

12. Il 29 luglio 2021 è stato il giorno dell'*Earth Overshoot Day* (la data in cui la domanda di risorse e servizi ecologici dell'umanità, in un dato anno, supera ciò che la Terra può rigenerare in quell'anno stesso) e ogni anno la data arretra. Il tema – gravissimo – deve per forza di cose fare i conti con un fenomeno più profondo della "transizione ecologica", ossia la "conversione ecologica": un mutamento di paradigma, che imprima tutt'altro movimento al modo di concepire la vita e organizzare l'esistenza.

Del resto, la stessa espressione "transizione ecologica" sembra indicare, nella sua vaghezza, il mero passaggio a un regime di sviluppo sostenibile compatibile con la tutela dell'ambiente. Occorre, invece, preferire al concetto più debole e cauto di "transizione ecologica" quello più forte e significativo di "conversione ecologica", giacché una transizione senza conversione è un mutamento soltanto esteriore e apparente. Fino a oggi, abbiamo agito all'insegna del profitto, della ricchezza, ma abbiamo prodotto instabilità geopolitica, disuguaglianze sociali, degrado ambientale. L'alternativa è agire all'insegna della persona, in funzione di ciò che serve per garantire a tutti lavoro, sicurezza, salute, armonia con la natura e inclusione sociale nelle forme più consone alla dignità umana e alla dimensione ecologica della vita.

Osservata nella giusta prospettiva della "conversione ecologica", la progressiva eliminazione dei combustibili fossili, unita al processo di trasformazione del mercato dell'energia e all'innovazione tecnologica, porterà a trasformazioni da guardare con favore, a partire dal passaggio da un sistema centralizzato a un "regime energetico distribuito e collaborativo". In questa direzione già vanno (sia pure ancora a un livello sperimentale) le prime forme di autoproduzione collettiva e le comunità energetiche, di sicuro interesse anche come esempio di transizione energetica che parte dal basso, coinvolge il territorio e realizza benefici, oltre che ambientali, economici e sociali (ma sempre nel rispetto dei vincoli paesaggistici e mediante soluzioni di minor impatto qualora si tratti di tutelare edifici o centri storici).

13. Una svolta ecologica, dunque, che segna l'inizio di una *terza fase*, nella quale l'ambiente può avere un *effetto propulsivo* per un diverso tipo di sviluppo, basato sulla centralità integrata dell'uomo e della natura. Uno sviluppo diverso dalla *green economy*, giacché orientato non già dalle opportunità di mercato e della crescita del PIL, bensì da un disegno complessivo, che investa tutti gli aspetti della convivenza sociale e sappia educare a una "nuova alleanza" tra umanità e ambiente, a una "ecologia integrale", che protegga il bene comune e guardi al futuro, secondo l'invito formulato da Francesco nell'Enciclica *Laudato si'* (cap. IV, nn. 137-162, e cap. VI, nn. 202-221). Una sorta di "ecoumanesimo" o "eco-antropo-centrismo", che induce a ripensare il concetto di "sviluppo sostenibile" (ormai recessivo, nonostante le numerose proposte parlamentari di "costituzionalizzazione" espressa), da intendere più correttamente nel senso di "sviluppo umano ed ecologico", basato su "un altro modo di soddisfare i bisogni", estraneo al consumo fine a se stesso. Con una conseguenza fondamentale, sul piano giuridico: non più un diritto dell'ambiente, che punta a contemperare la protezione e la qualità dell'ambiente con i livelli di produttività, secondo l'ambiguo modello dello "sviluppo sostenibile", bensì un *diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, che ha una fisionomia ben diversa e, per molti versi, diametralmente opposta.

La concezione dello "sviluppo sostenibile", infatti, mira ad armonizzare le esigenze ambientali con quelle dello sviluppo, ma in termini di reciproca compatibilità: essa è organica al modello esistente, capitalistico-produttivista, e ne chiede soltanto, di volta in volta, dei correttivi (indicativo il terzo comma dell'art. 4 c.a., ai sensi del quale la «valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica»). In questa visione, la tutela dell'interesse ambientale diviene *limite interno e negativo* al mercato, alla libertà economica e, dunque, alla stessa autonomia contrattuale, laddove, nella concezione dello *sviluppo umano ed ecologico*, diviene *vincolo intrinseco e positivo* alle operazioni economiche e, dunque, parametro di meritevolezza delle medesime.

Si tratta, dunque, di una disciplina fondata sul superamento sia dell'opposizione sia della compatibilità tra ambiente e sviluppo, sul recupero della simbiosi o armonia millenaria tra uomo e natura, sul ruolo non più marginale della giustizia distributiva ed ecologica, su nuovi principi costituzionali quali la sovranità alimentare, il diritto al cibo, la qualificazione delle risorse naturali come "beni comuni" sottratti a qualsiasi proprietà pubblica o privata, la subordinazione del rovinoso primato dell'economia alla salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità; una disciplina che escluda il bilanciamento equiponderale tra ambiente e sviluppo, e si trasfonda in regole che pongano l'interesse ambientale non tanto come limite alle operazioni economiche degli attori pubblici e privati, quanto piuttosto come *volàno* o *fattore trainante* dello sviluppo e del miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente (artt. 3, comma 3, TUE e 3-*quater*, comma 3, c.a.).

Una disciplina che, infine, sappia fare i conti con il quadro ordinamentale vigente in materia ambientale, per integrare, correggere o eliminare tutte quelle disposizioni che, per la propria vaghezza, ambiguità o, peggio, oscurità, sono in grado, almeno quanto i comportamenti miopi della burocrazia/tecnocrazia delle Amministrazioni centrali e locali, di contrastare o rallentare l'attuazione della "transizione ecologica". Torna alla mente il giudizio *tranchant* di Montesquieu, che suona ancora oggi come un monito di inalterata attualità: «I cattivi legislatori sono quelli che hanno secondato i vizi del clima, e i buoni quelli che vi si sono opposti» (MONTESQUIEU, *De L'Esprit des lois*, 1748, lib. XIV, cap. V).