



EDITORIALE

Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel *Green Deal* europeo

Beyond Market Regulation: Ecosystems' Sustainability and its Relevance in the European Green Deal

di **Edoardo Chiti***

SOMMARIO: 1. Il quinto elemento: la tutela della biodiversità. – 2. Un tassello essenziale della strategia per la neutralità climatica. – 3. Il perno della revisione della costituzione economica europea? – 4. La ridefinizione della costruzione giuridica della sostenibilità. – 5. Il ruolo della scienza giuridica.

1. Il quinto elemento: la tutela della biodiversità

La strategia europea per la neutralità climatica coinvolge e incrocia una grande varietà di politiche pubbliche e discipline, come dimostra plasticamente la rappresentazione grafica che del *Green Deal* ha dato la Commissione sin dalla sua comunicazione del dicembre 2019¹.

In questa costruzione complessiva, un ruolo peculiare è svolto dall'azione a tutela della biodiversità. Non si tratta di una componente che cattura immediatamente l'attenzione degli osservatori: resta in ombra, quasi nascosta, rispetto alle quattro principali (e più studiate) linee direttrici del progetto di riforma economica e sociale che la strategia europea per la neutralità climatica porta con sé, che comprendono, secondo la puntuale analisi svolta da Eugenio Bruti Liberati in questa *Rivista*², l'avvio di una nuova politica industriale, la prevalenza dell'interesse alla decarbonizzazione, la circolarità dell'economia e la sostenibilità sociale della transizione. Eppure, essa rappresenta un intervento potenzialmente assai rilevante. Ciò per tre ragioni principali: perché è un tassello irrinunciabile, sul piano funzionale, del complesso insieme di strumenti e di leve che l'Unione deve utilizzare per raggiungere gli ambiziosi obiettivi che si è prefissata nella sua azione di contrasto al cambiamento climatico; perché è il perno intorno al quale può ruotare il ripensamento della costituzione economica europea avviato dal *Green Deal*; e perché apre la strada a una revisione

* Professore ordinario di diritto amministrativo, Scuola Superiore Sant'Anna.

¹ COM (2019) 640; la figura che rappresenta le connessioni tra le diverse politiche e discipline dell'Unione è a p. 3.

² E. BRUTI LIBERATI, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in questa *Rivista*, 2022, p. 3 ss.

della costruzione giuridica della sostenibilità nell'ordinamento dell'Unione europea.

2. Un tassello essenziale della strategia per la neutralità climatica

L'azione europea a tutela della biodiversità non è un'invenzione del *Green Deal*. Al contrario, ha radici consolidate, che risalgono ai primi anni Novanta del secolo scorso, ed ha avuto modo di svilupparsi gradualmente per circa due decenni, attraverso aggiustamenti progressivi che ne hanno man mano affinato finalità e strumenti. Sarebbe un errore, però, pensare che il progetto del *Green Deal* europeo si sia limitato a ribadire la *ratio* e le linee di fondo. Pur ponendosi in linea di continuità con le discipline esistenti, infatti, ha fissato con chiarezza l'obiettivo complessivo al quale la tutela della biodiversità deve tendere nel contesto di una strategia orientata al raggiungimento della neutralità climatica. L'obiettivo è quello della sostenibilità degli ecosistemi, dapprima presentato come specifico obiettivo di *policy*, quindi tradotto in una serie di proposte regolatorie.

Di tale finalità è importante mettere a fuoco i contenuti strettamente ecologici. Nella prospettiva che emerge tanto dai *policy documents* quanto dalle proposte normative della Commissione, la sostenibilità degli ecosistemi coincide con la loro resilienza e integrità. Il concetto di resilienza, espressamente richiamato in varie proposte, come quella di revisione del Regolamento LULUCF, che rientra nel pacchetto di misure «Pronti per il 55%»³, viene inteso in un senso funzionale. Tra le varie possibili accezioni della nozione ecologica di resilienza, la Commissione utilizza quello che può essere riassunto nella formula *resilience of ecosystem functions* o *functional resilience*⁴. Un sistema è resiliente quando ha la capacità di fornire in modo continuativo, in ragione delle proprie buone condizioni di salute, alcuni servizi e prodotti: la capacità di stoccare e sequestrare il carbonio, anzitutto, ma anche servizi e prodotti ulteriori come la produzione di alimenti e biomassa, la purificazione di acqua e aria, la protezione da inondazioni, desertificazione e altre conseguenze dei cambiamenti climatici⁵. Intesa in questo senso, la resilienza degli ecosistemi presuppone la loro integrità, ovvero quella situazione nella quale gli elementi e i processi costitutivi di un ecosistema sono intatti e ben funzionanti. La sostenibilità degli ecosistemi, in altri termini, si fonda sul nesso «resilienza – integrità ecologica». È questo nesso – scontato nella riflessione ecologica, ma ormai presente anche in quella giuridica più sensibile alle ragioni della biodiversità – a definire l'obiettivo della sostenibilità nei principali documenti di *policy* in materia di biodiversità presentati nel quadro del *Green Deal*, ovvero la Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030⁶, la Nuova strategia per le foreste per

³ COM (2021) 550.

⁴ Per una sintesi della discussione in corso nella scienza ecologica, si veda, ad esempio, P. CAPDEVILA *et al.*, *Reconciling resilience across ecological systems, species and subdisciplines*, in *Journal of Ecology*, 2021, p. 3102 ss.; sulla nozione di resilienza funzionale, T.H. OLIVER *et al.*, *Biodiversity and Resilience of Ecosystem Functions*, in *Trends in Ecology and Evolution*, 2015, p. 673 ss.

⁵ COM (2021) 554, pp. 3, 7 e 56.

⁶ COM (2020) 380. Per un esame della Strategia, M. BISCOI, *Two Parallel Discourses and a*

il 2030⁷ e la Strategia per il suolo per il 2030⁸. Ed è questo stesso nesso che troviamo nelle proposte normative attraverso le quali si viene realizzando il processo di *juridification* della sostenibilità degli ecosistemi, esemplificate dalle proposte di revisione del Regolamento LULUCF, di ripristino della natura⁹ e di contrasto alla deforestazione e al degrado forestale¹⁰.

In questa veste, la sostenibilità degli ecosistemi è un elemento essenziale della strategia complessiva attraverso la quale l'Unione vuole raggiungere la neutralità climatica. Il nesso è esplicitato dalla stessa Commissione in ciascuna delle tre strategie ecologiche sopra richiamate: nella Strategia sulla biodiversità, ad esempio, si osserva che la natura è un «alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici» e che le «soluzioni basate su di essa – come la protezione e il ripristino delle zone umide, delle torbiere e degli ecosistemi costieri, o la gestione sostenibile di zone marine, foreste, pascoli e terreni agricoli – saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici»¹¹. Il collegamento tra la sostenibilità degli ecosistemi e l'attesa decarbonizzazione, poi, è confermato dalla «Normativa europea sul clima»¹². In essa, il legislatore scolpisce la doppia strategia che dovrebbe condurre alle neutralità climatica, prevedendo due misure distinte e complementari: da un lato, quelle orientate alla riduzione irreversibile e graduale delle emissioni di gas a effetto serra, che presuppongono tecnologie innovative di *carbon capture and storage*; dall'altro, quelle volte all'aumento degli assorbimenti, che richiedono la protezione e il rafforzamento dei pozzi naturali di assorbimento del carbonio, ovvero di foreste, suoli, oceani. I pozzi naturali, oltre a fornire servizi ecosistemici fondamentali per la vita, la salute e il benessere dell'uomo, svolgono un ruolo centrale nel processo di transizione ecologica dell'Unione. In questo quadro, la tutela della sostenibilità degli ecosistemi è funzionale al secondo ordine di interventi, giacché ci si aspetta che il ripristino degli ecosistemi contribuisca, come espressamente indicato dal legislatore europeo, «a mantenere, gestire e migliorare i pozzi naturali e a promuovere la biodiversità, contrastando nel contempo i cambiamenti climatici»¹³.

La sostenibilità degli ecosistemi, naturalmente, non è l'unico elemento della strategia che l'Unione viene sviluppando per la neutralità climatica. Nell'Editoriale richiamato in apertura, Eugenio Bruti Liberati ha portato l'attenzione su quattro aspetti fondamentali di tale strategia, relativi, rispettivamente, alla nuova politica industriale, alla prevalenza dell'interesse alla decarbonizzazione, all'economia circolare e alla sostenibilità della transizione sociale, mostrando la logica che tiene insieme tali elementi e il tentativo della Commissione, sostanzialmente condivisibile, di conciliare decarbonizzazione e crescita, politica

New Path for Policy-Making: The Biodiversity Strategy for 2030, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, p. 44 ss.

⁷ COM (2021) 572.

⁸ COM (2021) 699.

⁹ COM (2022) 304.

¹⁰ COM (2021) 706.

¹¹ COM (2020) 380, p. 2.

¹² Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2021/1119, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (Normativa europea sul clima), in GUUE 2021 L243, art. 1.

¹³ *Ibidem*, considerando n. 23; si vedano, inoltre, i considerando n. 3 e n. 8.

industriale e mercato¹⁴. Si può ora aggiungere che la finalità della neutralità climatica è definita, nel *Green Deal*, in modo particolarmente ambizioso. Nella specifica accezione utilizzata dall'art. 2 della Legge europea sul clima, che si riferisce all'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra, la «neutralità climatica» è un obiettivo più ambizioso tanto della «decarbonizzazione», che può essere intesa come il processo di riduzione del rapporto carbonio-idrogeno nelle fonti energetiche, quanto della «neutralità carbonica», che consiste nel raggiungimento di un equilibrio tra le emissioni e l'assorbimento di carbonio. Rispetto a questo obiettivo, la strategia europea non può che mettere in campo una varietà di leve e di strumenti tra loro complementari: un insieme di politiche pubbliche, anzitutto, accompagnate da una regolazione pubblica volta a sostenerne gli effetti e a dare stabilità e certezza ai regolati; una costante ricerca in funzione dell'innovazione tecnologica, sostenuta da imprese che investano sulla ricerca e sullo sviluppo e da una corrispondente domanda da parte dei consumatori; un ruolo centrale della scienza, chiamata a validare e sostenere sia i processi di innovazione che le politiche e le regolazioni pubbliche; e un forte collegamento con le collettività e con la complessiva società europea, da strutturare in una pluralità di canali diversi.

È questo l'insieme di strumenti che emerge tanto dalla costruzione della Legge europea sul clima quanto dalle iniziative che la Commissione è venuta sviluppando nel corso dell'ultimo triennio. Ed è in questo quadro, allo stesso tempo ambizioso e complesso, che si inserisce la sostenibilità degli ecosistemi. Ciò pone, peraltro, una serie di questioni complesse, destinate a impegnare nel prossimo futuro le istituzioni politiche dell'Unione e la stessa scienza giuridica: come integrare questo obiettivo nelle varie politiche e discipline settoriali, a partire da quelle relative all'agricoltura e all'energia? Quale autonoma rilevanza assegnargli? E in quale modo utilizzarlo in modo complementare agli altri strumenti attivabili dalla Commissione in una strategia realistica di raggiungimento della neutralità climatica?

3. Il perno della revisione della costituzione economica europea?

La tutela della biodiversità non è solo un tassello irrinunciabile degli strumenti che l'Unione deve utilizzare per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica, ma anche l'elemento intorno al quale può ruotare il ripensamento della costituzione economica che l'Unione ha sviluppato e consolidato negli ultimi tre decenni¹⁵.

Per non perdere il senso della prospettiva, occorre osservare come il progetto complessivo del *Green Deal* faccia compiere alcune torsioni significative alle principali componenti della costituzione economica europea¹⁶. Esso arric-

¹⁴ E. BRUTI LIBERATI, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, cit., p. 11.

¹⁵ Sui significati dell'espressione «costituzione economica», si veda *La nuova costituzione economica*, a cura di S. CASSESE, VI ed., Laterza, Bari-Roma, 2021, p. 3 ss.

¹⁶ Per una discussione più distesa di quanto non sia possibile qui, sia consentito il rinvio a E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss., p. 28 ss. Si vedano, inoltre, E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governan-*

chisce, per cominciare, le finalità tradizionali delle discipline pro-concorrenziali: nel ribadire e rilanciare uno sviluppo avviato sin dalla fine degli anni Novanta¹⁷, il *Green Deal* offre una giustificazione generale per l'integrazione in tali discipline di obiettivi alternativi alla concorrenza, ed in particolare delle finalità di tutela ambientale, come dimostra, ad esempio, la nuova attenzione dedicata agli appalti circolari¹⁸. Ridefinisce, in secondo luogo, gli obiettivi della regolazione economica: sin qui costruita come un insieme di interventi volti a costruire un mercato concorrenziale e attuati da autorità amministrative chiamate a esercitare poteri non discrezionali, la regolazione economica viene ora modificata in modi che prefigurano lo sviluppo di vere e proprie politiche pubbliche dell'Unione, incentrate sul bilanciamento tra interessi pubblici da parte di istituzioni politiche e amministrative. Il *Green Deal* modifica anche una terza componente della costituzione economica europea, quella della regolazione sociale, rendendo meno netta la distanza tra la tradizionale cura di interessi sociali nel contesto del mercato e le finalità tipiche delle politiche sociali: è il caso, ad esempio, della Strategia «Dal produttore al consumatore»¹⁹, che rafforza la rilevanza della sicurezza alimentare intesa nel senso specifico dell'accessibilità (*affordability*) e della *food security*, secondo una *ratio* che si avvicina a quella di liberazione di tutti dal bisogno che è propria del *welfare state*. Infine, il *Green Deal* incide sulla politica industriale, di cui rafforza la rilevanza e ridefinisce i suoi obiettivi, nella prospettiva di un modello di crescita «circolare» e «rigenerativo», incentrato sulla necessità di dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse²⁰.

Se l'influenza del *Green Deal* è articolata e profonda, tuttavia, è proprio dalla rinnovata attenzione alla tutela della biodiversità che la costituzione economica europea è maggiormente sollecitata. L'individuazione di un nuovo obiettivo di sostenibilità degli ecosistemi, infatti, non vale semplicemente ad arricchire e specificare la rappresentazione dell'ambiente che è propria delle normative dell'Unione, introducendo una visione ecosistemica più coerente con i concetti e le conoscenze della scienza ecologica. Piuttosto, mette in discussione l'assunto centrale della tutela ambientale nella costituzione economica europea così come essa si è evoluta a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, ovvero che la protezione dell'ambiente sia necessaria per correggere una esternalità negativa del mercato e rappresenti, dunque, un tipo di intervento qualificabile come regolazione sociale, al pari della tutela della sicurezza alimentare, dei prodotti cosmetici, dei giocattoli e della stessa tutela del consumatore.

ce, in *Diritto pubblico*, 2021, p. 415 ss.; e A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, 2020, p. 32 ss.

¹⁷ M. DOLMANS, *Sustainable Competition Policy*, in *Competition Law and Policy Debate*, 2020, p. 4 ss.; e O. BROOK, *Struggling With Article 101(3) TFEU: Diverging Approaches of the Commission, EU Courts, and Five Competition Authorities*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 121 ss.

¹⁸ *Sustainability through public procurement: The way forward – reform proposals*, a cura di M. ANDHOV-R. CARANTA, SMART Project Report, 2020, disponibile alla pagina die-gdi.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf, e K. POUIKLI, *Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environmental policy tool*, in *ERA Forum*, 2021, p. 699 ss.

¹⁹ COM (2020) 381.

²⁰ La centralità di una rafforzata politica industriale dell'Unione è confermata dal pacchetto di misure proposte con la Comunicazione «Pronti per il 55 %»: si veda, in particolare, COM (2021) 550.

Il punto essenziale è questo: nella veste in cui è costruita dalla Commissione, vale a dire come sostenibilità degli ecosistemi fondata sulla integrità di questi ultimi e sulla loro capacità di fornire correttamente i propri servizi, la nuova finalità individuata dalle strategie ecologiche del *Green Deal* non mira ad affrontare una esternalità del mercato, ma rappresenta un obiettivo autonomo rispetto al mercato stesso. Certo, la salute degli ecosistemi è strumentale alla salute e alla vita economica degli esseri umani, come più volte ribadito dalla Commissione nei propri documenti di *policy*. Ma non sono la crescita economica e il mercato a dover essere sostenibili, quanto, piuttosto, gli stessi ecosistemi. Alla tradizionale integrazione della tutela ambientale all'interno delle discipline e delle politiche proconcorrenziali dell'Unione, in altri termini, si affianca la protezione della integrità degli ecosistemi in quanto tali.

Di questo sviluppo occorre cogliere la carica fortemente innovatrice. È probabile che la Commissione sia stata mossa, nella individuazione del nuovo obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi, da un approccio pragmatico, volto a garantire uno spazio, nella complessiva strategia per la neutralità climatica, alle misure funzionali all'aumento degli assorbimenti. Ed è certo che la sostenibilità degli ecosistemi possa essere in molti casi assicurata attraverso l'integrazione o il rafforzamento delle finalità di funzionalità dei servizi ecosistemici all'interno delle discipline attuali: non mancano, cioè, esempi di discipline, a partire da quella del settore agroalimentare e dell'energia, nelle quali il ripristino di ecosistemi in salute e capaci di fornire i propri servizi si può accompagnare al funzionamento del mercato, in linea con la logica di integrazione della tutela ambientale che ha guidato l'Unione a partire dalla fine degli anni Ottanta. Ma è altrettanto certo che esistono anche *hard cases*, nei quali l'obiettivo di tutela e ripristino di ecosistemi sostenibili può entrare in conflitto con le finalità del mercato, soprattutto quando è in gioco l'integrità di specifici ecosistemi, come le foreste o alcuni tipi di suolo. In questi casi, l'integrità degli ecosistemi rivela il suo nesso insuperabile con il concetto di «primazia ecologica»²¹. L'integrità ecologica, infatti, presuppone inevitabilmente che, nel caso di conflitto tra integrità degli ecosistemi ed esigenze sociali ed economiche, la prima prevalga sulle seconde, perché risponde a parametri che solo la scienza può individuare e ai quali non si può rinunciare senza compromettere la stessa integrità degli ecosistemi. Da questo punto di vista, il nuovo obiettivo riduce lo spazio del possibile bilanciamento tra interessi economici, ambientali e sociali, per riconoscere la prevalenza dei limiti ecologici sulle esigenze sociali ed economiche.

Il tempo dirà se tale conflitto rappresenta solo un'ipotesi astratta o una concreta possibilità, se non addirittura una situazione inevitabile. Le prime proposte legislative attraverso le quali la Commissione sta articolando l'obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi sono chiaramente ispirate alle ragioni di un cauto gradualismo: è questo il caso, ad esempio, della revisione del Regolamento LULUCF, della proposta volta a contrastare la deforestazione e il degrado forestale, della proposta relativa al ripristino della natura, già menzionata. L'evoluzione in corso, in ogni caso, è ricca di implicazioni. La Commissione sta introducendo nel sistema giuridico dell'Unione una finalità e un criterio che è difficile riconciliare con l'attuale disegno costituzionale dell'Unione²², senza,

²¹ Su questo punto, nella letteratura giuridica di impronta ecologista, si veda in particolare C. SBERT, *The Lens of Ecological Law: A Look at Mining*, Elgar, Cheltenham, 2020, p. 78 ss.

²² La difficoltà di riconciliare il principio di *policy* del «non nuocere» con il quadro costituzio-

tuttavia, riconoscere apertamente i conflitti che si possono generare tra la nuova finalità e gli obiettivi e i principi consolidati della costituzione economica europea e senza chiarire come tali conflitti potrebbero essere risolti.

Da questo punto di vista, il *Green Deal* opera come una forza potenzialmente destabilizzante, invece che come un progetto regolatorio in grado di articolare e sviluppare il quadro costituzionale europeo. L'anticipazione e la gestione dei conflitti giuridici eventualmente generati dalla introduzione del nuovo obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi è destinata a rappresentare, nel prossimo futuro, una delle principali sfide del *Green Deal*, la cui soluzione passa tanto da una reinterpretazione del quadro costituzionale dell'Unione quanto dalla capacità del legislatore di individuare, a trattati invariati, soluzioni regolatorie allo stesso tempo funzionali ed equilibrate.

4. La ridefinizione della costruzione giuridica della sostenibilità

La tutela della biodiversità promossa dal *Green Deal* è importante anche per un terzo e ultimo motivo: essa implica una revisione del modo in cui la sostenibilità è stata costruita giuridicamente nell'ordinamento europeo.

La storia è (relativamente) nota. Tra il 1993 e il 1999, le revisioni dei trattati europei hanno dapprima attribuito alla Comunità il compito di promuovere una «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», quindi impegnato l'Unione a raggiungere uno «sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria». In questo modo, gli Stati membri hanno introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione una specifica declinazione del concetto di sostenibilità, quella del *Brundtland Report* elaborato dalla *World Commission on Environment and Development* delle Nazioni Unite²³ e riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile²⁴, calandola nel peculiare contesto del progetto di integrazione economica perseguito dall'Unione europea. Le modifiche dei trattati europei, in altri termini, hanno allo stesso tempo attuato e articolato su scala regionale la nozione di sostenibilità promossa dalle Nazioni Unite e capace di esercitare, a partire dalla fine degli anni Ottanta, una grande influenza su tutti gli ordinamenti politici occidentali: una nozione che presuppone che sia possibile perseguire contemporaneamente gli obiettivi della crescita economica, della tutela ambientale e della protezione sociale, attraverso il bi-

nale dell'Unione europea è posta in evidenza da A. SIKORA, *European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA Forum*, 2021, p. 681 ss., che osserva come «what the EGD fails to address and explore is the constitutional dimension of environmental protection in the EU legal order. Constitutional entrenchment of environmental protection seems to be precisely a missing point of the EGD» (p. 690).

²³ World Commission on Environment and Development, United Nations, *Our Common Future*, 1987, disponibile alla pagina file:///Users/unitus/Downloads/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf.

²⁴ Definito come «uno sviluppo che risponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere alle loro». La definizione, come noto, riprende, modificandola, quella proposta qualche anno prima dallo studioso ambientalista Lester Brown, secondo la quale una società è sostenibile quando soddisfa i suoi bisogni senza mettere a repentaglio la capacità delle generazioni future di realizzare i propri: così L.R. BROWN, *Building a Sustainable Society*, Norton for the Worldwatch Institute, New York-London, 1981.

lanciamento dei relativi interessi. Una decina di anni più tardi, il Trattato di Lisbona ha dato una nuova centralità all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, ribadito che esso implica un bilanciamento tra interessi diversi (la crescita economica, la piena occupazione e il progresso sociale, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente), collegato lo sviluppo sostenibile al modello, sbrigativamente ripreso dalla storia costituzionale e politica tedesca, di una «economia sociale di mercato fortemente competitiva»²⁵.

Sul piano formale, questo sviluppo ha portato alla formalizzazione di un obiettivo giuridicamente vincolante dell'Unione, piuttosto che di un principio generale dell'ordinamento europeo, come sostenuto da parte della scienza giuridica²⁶. Che si tratti di un obiettivo, del resto, è confermato, al di là di alcune incertezze del legislatore europeo, dalla posizione espressa dalla Commissione nella sua comunicazione del 2001 e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁷. Di tale obiettivo, poi, è importante notare le modalità di attuazione, che corrono, per così dire, su due binari paralleli. Per un verso, lo sviluppo sostenibile è stato concretamente reso operativo attraverso il principio di integrazione, che impone al legislatore di garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione. Questa prospettiva era stata acutamente anticipata dall'Avvocato generale Léger nelle proprie conclusioni nella causa *First Corporate Shipping*: lo sviluppo sostenibile, aveva osservato in quell'occasione, «non vuol dire che gli interessi dell'ambiente debbano necessariamente e sistematicamente prevalere sugli interessi sostenuti nell'ambito delle altre politiche perseguite dalla Comunità»; al contrario, pone l'accento «sull'equilibrio necessario tra diversi interessi, talvolta contraddittori, ma che conviene conciliare»; ed è proprio al fine di conciliare tali diversi interessi che il Trattato sull'Unione europea ha introdotto il principio di integrazione²⁸. Per altro verso, l'attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile ha seguito la strada, del tutto diversa, della scomposizione dello stesso sviluppo sostenibile in una pluralità di obiettivi paralleli, secondo il disegno dell'Agenda 2030. Il bilanciamento degli interessi cede il passo, in questa seconda modalità di attuazione, al perseguimento di obiettivi di sostenibilità tra loro paralleli, la discrezionalità alla misurazione attraverso indicatori, mentre la capacità di recuperare una prospettiva unificante è affidata agli strumenti di *policy coherence* prospettati dall'ultimo dei *Sustainable Development Goals*.

Il nuovo obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi mette in discussione questo quadro. Per cominciare, relativizza e mette in prospettiva la costruzione giuridica della sostenibilità negli specifici termini dello sviluppo sostenibile. Ricorda che la storia del concetto è assai più ricca e ampia di quanto abitual-

²⁵ Per una messa in prospettiva storica di questa nozione, C. JOERGES-F. RÖDL, 'Social Market Economy' as Europe's Social Model, EUI Workin Paper, No. 2004/8.

²⁶ Si veda, ad esempio, M. HUMPHREYS, *Sustainable Development in the European Union. A General Principle*, Routledge, Abingdon, 2018.

²⁷ La comunicazione della Commissione alla quale si fa riferimento ha presentato, all'inizio del nuovo secolo, la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (COM (2001) 264). Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, si veda, ad esempio, la sentenza *Green Network v. Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in causa C-66/13, ECLI: ECLI:EU:C:2014:2399.

²⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Léger del 7 marzo 2000, *The Queen contro Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd*, causa C-371/98, §§ 54 e 57.

mente riconosciuto²⁹. La sostenibilità non si esaurisce nello sviluppo sostenibile, sebbene quest'ultimo ne rappresenti la declinazione più diffusa negli ordinamenti giuridici e politici contemporanei. La storia della sostenibilità, ancora per molti versi inesplorata, comprende anche la sua particolare accezione ecologica, di sostenibilità degli ecosistemi, elaborata almeno a partire dalla metà del Novecento dalla scienza ecologica e ribadita, in una veste aggiornata alle nuove conoscenze scientifiche, all'inizio del nuovo secolo. La formulazione del nuovo obiettivo della salute degli ecosistemi nel *Green Deal*, dunque, amplia, prima di ogni altra cosa, l'orizzonte della sostenibilità al di là della specifica versione dello sviluppo sostenibile, recuperando una dimensione della sostenibilità estranea alle agende politiche degli ordinamenti occidentali ma da tempo ben nota e sviluppata dalla scienza ecologica. In secondo luogo, il nuovo obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi non sostituisce ma affianca quello tradizionale e consolidato dello sviluppo sostenibile. I due tipi di sostenibilità, cioè, non dovrebbero essere visti come alternativi tra loro, ma come diverse formulazioni della sostenibilità in grado di coesistere e operare in modo complementare, all'interno di una rappresentazione plurale della sostenibilità. Questo è vero sia allo stato attuale di sviluppo e di attuazione del *Green Deal* europeo, sia in una prospettiva evolutiva di più lungo periodo. L'ipotesi è quella di una «sostenibilità plurale», capace di tenere insieme e di riferirsi, in base alle esigenze di volta in volta rilevanti, all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, a quello della sostenibilità degli ecosistemi e ad altre possibili dimensioni della sostenibilità.

Una simile prospettiva, peraltro, porta con sé una complicata sfida regolatoria e teorica. Sul piano regolatorio, la questione principale è come si possa costruire in termini giuridici una trama allo stesso tempo unitaria e plurale di sostenibilità: in quale modo, cioè, sia possibile sviluppare una pluralità di declinazioni diverse della sostenibilità chiarendo rispetto a quali ambiti e a quali situazioni ciascuna di esse sia rilevante e come possano essere riferite a una concezione funzionalmente unitaria di sostenibilità. Sul piano teorico, la costruzione di una nuova e più ricca nozione giuridica di sostenibilità nell'ordinamento europeo non può prescindere da una riflessione sui mutamenti che la nuova prospettiva sulla sostenibilità produrrebbe su alcuni concetti portanti dell'ordinamento politico e giuridico dell'Unione e dei suoi Stati membri, inclusi quelli di proprietà, sovranità e potere pubblico. Si conferma anche su questo piano la capacità trasformatrice delle risposte al cambiamento climatico, già osservata dagli studiosi più sensibili alle trasformazioni delle fondamenta dei sistemi giuridici contemporanei³⁰.

²⁹ Per un inquadramento storico, si vedano, in particolare, le diverse ricostruzioni di *The Routledge Handbook of the History of Sustainability*, a cura di J. CARADONNA, Routledge, Abingdon, 2018; e U. GROBER, *Sustainability: A Cultural History*, Green Books, Totnes, 2012.

³⁰ Si pensi, ad esempio, alla ricerca che Neil Walker sta svolgendo sul ruolo dei *framing concepts* di proprietà e sovranità nella transizione ecologica; all'analisi di Thomas PIKETTY sul nesso tra riscaldamento climatico e uguaglianza svolte in *Una breve storia dell'uguaglianza*, La nave di Teseo, Milano, 2021, p. 357 ss.; alle riflessioni di Antoine Vauchez sul ruolo del «pubblico», presentate in *Public*, Anamosa, Paris, 2022; agli studi in corso sui *global e common goods*, esemplificati da N. BRANDO-C. BOONEN-S. COGOLATI-R. HAGEN-N. VANSTAPPEN-J. WOUTERS, *Governing as commons or as global public goods: Two tales of power*, in *International Journal of the Commons*, 2019, p. 553 ss.

5. Il ruolo della scienza giuridica

Lungi dal rappresentare una componente marginale del *Green Deal*, la tutela della biodiversità innesca, dunque, processi che le cui implicazioni sono potenzialmente ampie e profonde. La scienza giuridica dovrebbe riconoscere, valorizzare e sostenere tali processi. Da essi dipende, anzitutto, la messa a punto di una strategia compiuta per il raggiungimento della neutralità climatica. Ma gli sviluppi in corso permettono anche di avviare un ripensamento della costituzione economica europea, quanto meno nel senso di un approfondimento delle ragioni della sostenibilità ecologica, oltre che una revisione di un concetto politico e giuridico centrale nella costruzione teorica dell'Unione, quello dello sviluppo sostenibile. Ciascuno dei processi richiamati, peraltro, pone problemi complessi. Di nuovo, spetta alla scienza giuridica di svolgere un ruolo attivo, fornendo al legislatore europeo e nazionale opzioni e strumenti regolatori funzionali al raggiungimento degli obiettivi attesi, individuando soluzioni capaci di anticipare e risolvere i conflitti tra gli sviluppi normativi e l'attuale quadro dei trattati, proponendo ricostruzioni teoriche in grado di guidare gli sviluppi in corso.