

Alla ricerca del filo di Arianna

Incontro del 14 giugno 2021

“La sostenibilità quale valore giuridico: un confronto sul concetto”

Professor Juan José Lavilla

Molte grazie, buon pomeriggio a tutti, vorrei innanzitutto scusarmi per non essere in grado di parlare in italiano, ma seguendo la richiesta di Giancarlo parlerò piano, anche se non mi è sempre facile, e in ogni caso parlerò poco, questo invece è certo. Però prima di tutto vorrei ringraziare Giancarlo e Elena Tanzarella per il loro invito a partecipare alla “ricerca del filo di Arianna”: sono già diversi anni di relazione profonda anche se intensa con Giancarlo ed Elena e spero che questa amicizia, sostenuta durante tanti anni, sia sostenibile per molti altri.

La prima constatazione che si impone quando si considera la sostenibilità nell’ambito dell’ordinamento giuridico spagnolo, è quella della sua onnipresenza.

Non c’è praticamente alcuna legge importante, principalmente nell’ambito di diritto pubblico e un po’ meno in quello privato, che non contenga l’aggettivo “sostenibile” il sostantivo “sostenibilità”.

In Spagna ha da poco visto la luce, elettronica, il “*Codice della Sostenibilità*”, lungo 1686 pagine, né più né meno, come se si trattasse di un vero e proprio ramo del diritto, comparabile al diritto civile, a quello societario o al penale.

Dunque e in primo luogo onnipresenza del concetto di sostenibilità nell’ordinamento giuridico spagnolo.

Questa presenza è, in secondo luogo, relativamente recente. La nostra costituzione è del 1978, solo 43 anni e non contiene, per lo meno in forma espressa, il concetto di sostenibilità.

È ben vero che c’è un articolo, l’art. 45 della Costituzione, che riconosce il diritto di tutti a godere un ambiente adeguato allo sviluppo della persona. In questo “tutti” sono comprese le generazioni presenti come la futura.

L’art. 45 obbliga la Pubblica Amministrazione a vigilare sull’uso razionale di tutte le risorse naturali al fine di migliorare e proteggere la qualità della vita, difendere e tutelare l’ambiente



trovando il presupposto nella indispensabile solidarietà collettiva. Però nell'anno 1978 il termine sostenibilità non faceva ancora parte del linguaggio politico, etico e giuridico comune.

Quanto a qualche precedente di rilievo, occorre richiamare una legge del 2006, la n. 45 che si intitola Legge per lo Sviluppo Sostenibile dell'ambiente rurale il cui fine è favorire lo sviluppo armonico dell'ambiente rurale al fine di contrastare il fenomeno di abbandono delle zone rurali di cui soffre il nostro Paese.

Successivamente a questa legge, il concetto di sostenibilità si trova nell'ordinamento giuridico spagnolo, con pretesa di portata di principio precettivo generale, nella L. 2/2011, denominata di "*Economia sostenibile*" che per la prima volta contiene una definizione generale di ciò che si intende per economia sostenibile.

Vi suggerisco di leggerla perché, come vedrete, recepisce letteralmente la definizione di sostenibilità menzionata da Fabrizio nel suo brillante intervento e che a sua volta deriva dal famoso Rapporto Brundtland dell'anno 1987, che Fabrizio ha menzionato.

La legge dell'economia sostenibile definisce questa nozione quale "*schema di crescita che comporti lo sviluppo economico, sociale e ambientale*" – qui si manifesta la triplice dimensione della sostenibilità: economica, sociale e ambientale – continuo: "*in una economia competitiva e produttiva, che favorisca impiego di qualità, l'uguaglianza di opportunità, la promozione sociale*", che garantisca "*il rispetto dell'ambiente e l'uso razionale delle risorse*" e, da ultimo, questa definizione racchiude in sé l'idea basilare della sostenibilità, dal punto di vista teleologico: "*in maniera che permetta il soddisfacimento delle necessità della generazione presente, senza compromettere la possibilità per le generazioni future di fronte alle proprie necessità*".

Dunque nel diritto spagnolo è presente una definizione generale di economia sostenibile che contiene questo indirizzo politico essenziale.

Ancora, questa legge del 2011 impone a tutti i poteri pubblici, l'obbligo di concretizzare, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, la sostenibilità dell'economia spagnola.

A tale scopo enumera, nell'art. 3, nove grandi principi che devono essere rispettati dai poteri pubblici nel compimento della citata obbligazione.

Farò riferimento ad alcuni di questi principi, però a mio giudizio la loro semplice enunciazione attesta quella vis espansiva cui alludeva pochi minuti fa il prof. Fracchia, fino al punto che qui probabilmente si annida il seme di ciò che io considero la principale manifestazione della sostenibilità nel diritto spagnolo, vale a dire la tendenza a sfumare il suo contenuto quale conseguenza della sua eccessiva estensione.

Si vuole ampliare tanto il suo ambito materiale, che ciò che si guadagna in estensione si perde in intensità.

In concreto, ci sono alcuni principi di questo art. 3 della legge dell'economia sostenibile

che sono chiaramente e direttamente collegati all'idea di solidarietà intergenerazionale, nella quale risiede il nucleo essenziale del concetto di sostenibilità.

Per esempio, il risparmio e l'efficienza energetica; la promozione delle energie pulite; la riduzione delle emissioni e il trattamento efficace dei rifiuti; la razionalizzazione delle costruzioni essenziali.

Ci sono invece altri principi che, a mio giudizio, hanno con la sostenibilità una relazione molto indiretta e il cui riparo sotto l'ombrello della sostenibilità, probabilmente priva quest'ultima di tutta la sua fecondità dal punto di vista giuridico.

Per esempio, la stabilità delle finanze pubbliche: la finalità è chiara. Non si deve avere un deficit pubblico eccessivo né un volume eccessivo di debito pubblico perché se le generazioni attuali sovraccaricano il debito pubblico, saranno le generazioni future quelle che dovranno pagare i debiti contratti ora e i relativi interessi ed avranno pertanto minori risorse a disposizione per soddisfare i loro fabbisogni. Però si tratta di una relazione indiretta e vedremo come la Costituzione spagnola in una riforma posteriore menzioni la sostenibilità in termini potenzialmente contraddittori con l'idea che ho appena descritto.

L'art. 3 menziona tra i principi anche quello dell'educazione. A me pare che si tratti di una relazione molto indiretta; è vero che si deve educare ai valori della sostenibilità, educare all'ambiente, però qui si allude alla qualità dell'educazione, e allora perché non alla qualità della salute, perché non alla qualità di altri servizi pubblici ...

Tra i principi dell'economia sostenibile si menziona quello della razionalizzazione della pubblica amministrazione. A mio modo di vedere si tratta di un nesso molto indiretto con il principio di sostenibilità.

Dunque, si definisce il concetto di economia sostenibile, si impone ai poteri pubblici l'obbligo di concretizzare l'economia sostenibile, però nell'enumerare i principi che devono essere osservati per dare adempimento a queste obbligazioni, il concetto di sostenibilità probabilmente va espandendosi in maniera eccessiva e ciò si manifesta anche in altri articoli della legge.

Vengono adottate misure concrete in materia di mobilità sostenibile, in materia di trasporti sostenibili, in materia di politica energetica sostenibile però allo stesso tempo questa legge disciplina gli statuti degli organismi regolatori.

Ad esempio, detta regole in materia di silenzio amministrativo – silenzio assenso o silenzio diniego – il che disvela una nozione amplissima di sostenibilità che alla fine si traduce, almeno questo è il mio pensiero, in uno slogan dotato di indubitabile efficacia politica, però privo di reale contenuto giuridico.

E ancora: questa legge del 2011 introdusse diversi strumenti concreti per dotare la legge di effettività che tuttavia, nella pratica, non è stata raggiunta.

Ad esempio, questa legge prevedeva la creazione di un fondo per l'economia sostenibile che avrebbe dovuto essere inizialmente costituito con 20.000 milioni di €. Questo fondo semplicemente non esiste.

Si prevedeva che ogni due anni il governo elaborasse una relazione sullo stato di applicazione della legge; io non so se sia mai stato elaborato però so che non è pubblico.

Insomma, nell'anno 2011 una legge generale statale, che prevale sul diritto delle Comunità Autonome (le vostre Regioni) impone l'obbligo di dare impulso all'economia sostenibile, prevede principi da attuarsi, strumenti per il raggiungimento dello scopo, però questi principi sono molto generici ed eccessivamente espansivi e gli strumenti di attuazione non sono serviti.

A partire da qui si è registrata un'enorme espansione della sostenibilità nel nostro ordinamento giuridico: una vera esplosione di questa figura della quale penso che si possa dire senza timore di errore che se ne è manifestamente abusato.

Sostenibile è un aggettivo di moda.

Ha un significato positivo e per questo, sistematicamente, molte leggi recepiscono l'idea della sostenibilità senza tuttavia trarre da essa significativa o alcuna conseguenza.

Osservate: nel dizionario della Reale Accademia Spagnola la parola sostenibile ha due significati. C'è un'accezione molto ampia, che definisce il sostenibile come ciò che può durare, che può mantenersi nel tempo.

E c'è un'accezione molto stretta per la quale il sostenibile nell'ambito dell'economia e dell'ecologia è ciò che si può mantenere per lungo tempo, e cioè la prospettiva del lungo periodo cui faceva riferimento il prof. Portale nella sua relazione, senza sprecare risorse o produrre danno grave all'ambiente.

La mia sensazione è che in molte occasioni le norme di questi ultimi anni abbiano recepito la concezione lata di sostenibilità: sostenibile nel senso di ciò che può durare, e non l'accezione stretta che normalmente si trova nel diritto ambientale e urbanistico.

Però a mio modo di vedere la concezione ampia, sostenibile nel senso di ciò che può durare, non ha alcuna relazione con il concetto originario di sostenibilità, con l'idea di solidarietà intergenerazionale, perché può essere che ciò che dura nel tempo sia incline a compromettere le risorse naturali o a recare danno all'ambiente o semplicemente può essere che sia neutro a tali fini, con il che il concetto di sostenibilità perde i suoi contorni e si converte, come prima dicevo, in un mero slogan.

Proseguo con qualche cenno al recepimento di questa figura sul piano costituzionale e, quindi, al suo sviluppo soprattutto nell'ambito del diritto urbanistico, dando brevi esempi dell'uso della nozione stretta e, quindi, della nozione ampia, per concludere con brevi considerazioni conclusive.

La sostenibilità è stata recepita sul piano costituzionale. La costituzione spagnola è stata modificata solo in due occasioni: nella seconda, nell'anno 2011 il concetto di sostenibilità è stato recepito nell'art. 135, però non dal punto di vista ambientale. L'art. 135 riformato recepisce i principi imposti dal Trattato di Maastricht sulla stabilità presupposta. Vengono pertanto posti dei limiti al deficit e al debito pubblico, che possono essere superati in caso di catastrofi naturali, recessione economica, situazioni di emergenza straordinaria che pregiudichino la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato. In tal modo, effettivamente e come accaduto durante questo ultimo anno con la pandemia, ci sono occasioni nelle quali è imprescindibile che i poteri pubblici spendano più denaro superando i limiti del deficit pubblico e del debito pubblico per fronteggiare delle emergenze.

Però osservate che in questi casi la Costituzione ammette che si possano superare questi limiti imposti dal diritto dell'Unione Europea per perseguire la sostenibilità economica e sociale dello Stato, vale a dire che si può incorrere in situazione di disequilibrio presupposto per assicurare la sostenibilità, il che è giusto l'idea contraria a quella della sostenibilità racchiusa nella legge del 2011 dove, come ricorderete, si dichiara quale uno dei nove principi quello di stabilità della finanza pubblica.

Dunque, il concetto di sostenibilità nella legge del 2011 comportava un equilibrio finanziario pubblico tra entrate e uscite, mentre la riforma dell'art. 135 della Costituzione consente senza dubbio di superare i limiti mantenendo un presupposto finanziario squilibrato, il che mostra con chiarezza l'utilizzo spurio, con finalità diverse, della nozione di stabilità perché risponde ad un'accezione debole, vale a dire ampia, di sostenibilità.

D'altro canto, negli statuti delle Comunità autonome, le riforme degli ultimi anni hanno recepito quale valore fondamentale quello per cui i pubblici poteri regionali devono proteggere, assieme alla giustizia, all'uguaglianza e al pluralismo politico, il valore dello sviluppo sostenibile anche se sarà necessaria quella interpositio legislatoris di cui parlava prima il prof. Fracchia.

Ciò detto, penso che il diritto spagnolo recepisca una nozione stretta di sostenibilità, dotata di contenuto giuridico concreto, solamente in due aree: quella del diritto ambientale e quella del diritto urbanistico.

Per quanto concerne il diritto ambientale, condivido molto le parole, che non so se siano provocatorie e che però sono state coraggiose e brillanti, del prof. Fracchia: l'idea che la sostenibilità appartenga all'ambiente non come un diritto ma come un dovere e come una responsabilità, e il riferimento alla concezione antropocentrica di cui si parla molto e che determina la necessità che l'ambiente sia tutelato a favore delle generazioni future.

Il Tribunale Supremo spagnolo ha recepito vari principi che, menzionando in una forma

o altra la sostenibilità, rispondono a questa idea.

Ad esempio, il principio di derivazione comunitaria di non regressione (standstill) il quale impone un canone di motivazione rinforzata quando si intende svincolare un'area precedentemente assoggettata a vincolo ambientale.

Ancora, e soprattutto, il diritto urbanistico: il testo unico della legge sul suolo dell'anno 2015 stabilisce che le politiche pubbliche relative al suolo hanno quale fine comune l'utilizzo del suolo nell'interesse pubblico e nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile e il Tribunale Supremo Spagnolo ha dichiarato che questo principio dello sviluppo sostenibile costituisce un limite alla discrezionalità amministrativa nell'approvazione e modifica dei piani urbanistici.

C'è una sentenza molto citata dell'anno 2016 che si riferiva alla seguente fattispecie: si trattava di un comune della Galizia che aveva modificato il piano regolatore con approvazione della comunità autonoma, riclassificando una consistente porzione di territorio comunale precedentemente destinata a suolo agricolo, destinandolo all'uso produttivo industriale. Il Tribunale Supremo ha annullato la modifica di piano per il difetto di motivazione riguardo al sacrificio dei valori agricoli e forestale rispetto alla previsione di sviluppo industriale, in un contesto in cui, come riferisce la sentenza, il Comune aveva già un'area di 225.000 mq destinata alla funzione industriale, di cui era effettivamente utilizzato solo il 30% e, ancora, a fronte di un contesto complessivo caratterizzato da comuni confinanti fortemente industrializzati e a fronte della peculiare valenza agricola e forestale dell'area oggetto di riqualificazione nel piano annullato. Dunque il Tribunale Supremo si appella al principio dello sviluppo sostenibile per annullare il piano: qui la sostenibilità ha contenuto ed effetti giuridici puntuali.

Comparete queste due manifestazioni del principio: sviluppo sostenibile come limite della discrezionalità amministrativa nell'esercizio del potere pianificatorio, o principio di non regressione nell'ambito del diritto ambientale, con l'uso che del concetto di sostenibilità fa la legge del settore elettrico, che è una legge dell'anno 2013. Questa legge del settore elettrico stabilisce quale principio fondamentale quello di sostenibilità economica e finanziaria del settore elettrico e questa sostenibilità in realtà vuole semplicemente dire che le entrate economiche del sistema elettrico devono essere sufficienti per coprire i costi. È un tema meramente finanziario che non ha nulla a che vedere con la solidarietà intergenerazionale.

E ancora: pensate a come il denaro del sistema elettrico derivi dai pagamenti delle fatture da parte dei consumatori; la sostenibilità può comportare la necessità di incremento dei costi delle fatture elettriche con pregiudizio dei consumatori vulnerabili e può quindi avere impatto sulla dimensione sociale della sostenibilità. Con ciò voglio dire che in questo settore si utilizza la nozione ampia di sostenibilità e non quella stretta, tra quelle che, come si diceva prima, sono contemplate nel dizionario della Reale Accademia della Lingua spagnola.

Lo stesso accade, ed è l'ultimo esempio che faccio, nella recente legge n. 7 del 2021 sul cambio climatico e la transizione energetica.

Certamente questa legge è piena di previsioni che garantiscono, o cercano di garantire, lo sviluppo sostenibile però osservate la definizione dell'oggetto nell'art. 1: *“costituzione di un modello di sviluppo sostenibile che generi lavoro dignitoso e contribuisca alla riduzione delle disuguaglianze”*.

Io credo che il lavoro, dignitoso o meno, abbia poco a che vedere con la sostenibilità. È un tema di politica del lavoro e di condizioni di lavoro a meno che lo sviluppo sostenibile non sia equiparato al mondo giusto, al mondo felice.

Ciò può essere se si ritiene che la sostenibilità, come diceva Giancarlo, deve convertirsi in un costume mentale e ciò può essere così dal punto di vista etico, però io penso che nella prospettiva giuridica ciò comporti condannare la sostenibilità ad essere una nozione inutile.

Se il mondo sostenibile è un mondo giusto, dal punto di vista giuridico ciò equivale a privare di contenuto giuridico completo la sostenibilità.

Concludendo, l'idea di sostenibilità è entrata a far parte del nostro diritto nella prima decade del ventesimo secolo; questa idea è andata crescendo, è stata recepita a livello costituzionale, ha manifestazioni concrete nel diritto ambientale e nell'urbanistico, dove il Tribunale Supremo estrae un contenuto concreto dall'idea di sviluppo sostenibile però nello stesso tempo si è cosperso come l'olio sul resto dell'ordinamento giuridico in termini molto più difficili da rendere concreti dal punto di vista giuridico.

Credo sia legittimo parlare di un abuso dell'uso dell'aggettivo sostenibile nel nostro ordinamento giuridico e che sia legittimo parlare di una iper inflazione dell'uso di questa espressione.

Io credo che se si vuole che dal punto di vista giuridico la nozione di sostenibilità sia sostenibile, è imprescindibile ridurre il suo uso, limitare gli ambiti di utilizzo e confinarlo al diritto ambientale, rispetto al quale è un dovere, come diceva il prof. Fracchia, al diritto urbanistico e forse a quello delle risorse naturali (paesaggio).

Al contrario, se si mantiene questo uso espansivo della nozione di sviluppo sostenibile e sostenibilità, penso che ci troviamo di fronte ad una manifestazione di quelle “norme propaganda” di cui tanto si parla con il risultato che non siamo in grado di trovare il Filo di Arianna che ci consenta di uscire dal labirinto e saremo condannati a convivere con il Minotauro!

È tutto, molte grazie.