IL DIRITTO AMBIENTALE E CLIMATICO TRA AMBIZIONI NORMATIVE E OSTACOLI

1. La tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel contesto internazionale ed europeo - 2. Riflessioni sull'effettività e sull'efficacia delle norme: prospettive socio-giuridiche - 3. Le iniziative ambientali, climatiche e di sviluppo sostenibile fra teoria e prassi - 4. Note conclusive

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione delle politiche ambientali e climatiche tanto nel contesto internazionale quanto in quello europeo, con particolare attenzione all'efficacia e alla concreta attuazione delle norme giuridiche volte a promuovere lo sviluppo sostenibile. Adottando un approccio socio-giuridico, il lavoro mette in luce le criticità connesse all'applicazione di tali discipline, individuando i fattori che ne ostacolano la piena realizzazione. Muovendo dal pensiero di studiosi quali Ferrari, Ferrajoli, Luhmann e Aubert, esso riflette sul divario tra talune enunciazioni normative e la loro applicazione concreta, con l'obiettivo di contribuire a una più approfondita comprensione del diritto ambientale nelle sue dimensioni pratiche e sistemiche.

The paper analyses the evolution of environmental and climate policies both in the international context and in the European one, with particular attention to the effectiveness and the actual implementation of legal norms aimed at promoting sustainable development. By adopting a socio-legal approach, the work highlights the critical issues related to the enforcement of such regulations, identifying the factors that hinder their full implementation. Drawing on the thought of scholars such as Ferrari, Ferrajoli, Luhmann, and Aubert, it reflects on the gap between some normative declarations and their concrete application, aiming to contribute to a deeper understanding of environmental laws in their practical and systemic dimensions.

Keywords: Sustainable Development, Environmental Laws, Climate Policies, Effectiveness of Law, Socio-Legal Approach.

1. La tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel contesto internazionale ed europeo

Prima di addentrarsi nel tema del presente paragrafo, è opportuno quantomeno accennare che la crisi ambientale e climatica sta mettendo a rischio tanto l'equilibrio naturale del nostro pianeta quanto la sopravvivenza delle specie, inclusa quella umana, che lo abitano. È ormai ampiamente riconosciuto, e supportato da solide evidenze scientifiche, che molte tra le cause alla base di tale crisi, a partire dal surriscaldamento globale, affondano le proprie radici anche nelle attività economiche e industriali condotte dall'uomo[1]. Si tratta, pertanto, di una delle sfide più urgenti e

[1] Sul punto, si osservino i diversi report redatti dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).

complesse che l'intera società si trova oggi ad affrontare e che richiede l'adozione di misure condivise e strategie coordinate[2], con l'obiettivo di garantire la salvaguardia non solo delle generazioni attuali, ma soprattutto di quelle future.

Negli ultimi quarant'anni, e in maniera ancora più marcata in tempi recenti, l'interesse della comunità internazionale per queste problematiche è cresciuto in modo significativo[3]. Questo è dovuto, da un lato, a una maturante consapevolezza collettiva alimentata dal moltiplicarsi di gravi eventi climatici e, dall'altro lato, al costante incremento delle ricerche scientifiche sul tema. In questo scenario, un ruolo centrale è stato assunto nel tempo dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e anche dall'Unione europea, istituzioni che si sono fatte promotrici di numerose iniziative specificamente orientate alla tutela dell'ambiente e, più in generale, allo sviluppo sostenibile.

Venendo ora alle politiche adottate sul punto, bisogna senz'altro citare la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano del 1972, il primo rilevante incontro internazionale dedicato alle questioni ambientali, i cui esiti furono formalizzati nella Dichiarazione di Stoccolma[4]. Emersero in questa sede le responsabilità dell'essere umano nell'utilizzo delle risorse naturali, da gestire in modo responsabile e con attenzione alla loro limitatezza; si sottolineò inoltre la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale tra Paesi economicamente sviluppati e quelli in via di sviluppo, al fine di avviare azioni concrete orientate verso un modello di crescita che potesse dirsi sostenibile[5].

Tra i primi documenti internazionali riguardanti la tutela dell'ambiente merita di essere richiamato anche il report *World Conservation Strategy*[6] del 1980, redatto e sostenuto da diverse istituzioni internazionali, quali l'*International Union for Conservation of Nature* (IUCN), lo *United Nations Environment Programme* (UNEP), il *World Wide Fund for Nature* (WWF), la *Food and Agriculture Organization* (FAO) e la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO). La strategia si rivolse a un vasto pubblico, comprendente sia i decisori politici che

[2] B. POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996, p. 2.

[3] Per approfondire, si prenda visione di A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2024, 1.

[4] ONU, *Report of the United Nations conference on the Human Environment*, 1973, A/Conf.48/14/Rev.1.

[5] Nello stesso anno, su incarico del Club di Roma, Dennis e Donella Meadows pubblicarono il rapporto intitolato *The Limits to Growth* in cui si evidenziò che, qualora le tendenze, allora in atto, come la crescita economica, l'incremento demografico e lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali fossero proseguite senza cambiamenti, il pianeta avrebbe raggiunto i propri limiti fisici entro circa un secolo, con il conseguente rischio di causare un grave crollo sia sul piano economico che ambientale. Cfr. D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972.

[6] IUCN, UNEP, WWF, *World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development*, 1980.

i movimenti ambientalisti, sottolineando con forza, già all'epoca, la necessità di salvaguardare la diversità genetica e i processi ecologici fondamentali. Lo studio invitò, inoltre, a un uso responsabile e oculato delle risorse naturali, ponendo particolare enfasi sulle interconnessioni tra essere umano, sistemi economici e ambiente[7].

Qualche anno più tardi, nel 1987, fu redatto dalla Commissione Mondiale sull'Ambiente il *report Our Common Future*, mediaticamente noto come Rapporto Brundtland, dal nome della Presidente della Commissione. Questo documento definì esplicitamente il concetto di "sviluppo sostenibile", inteso come «uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»[8]. Quanto in parola è ad oggi riconosciuto come il primo intervento internazionale ad affrontare in modo organico e specifico la questione dello sviluppo sostenibile, pensiero che viene comunemente declinato attraverso il principio delle tre "E": ecologia, equità ed economia.

Alcuni dei principi enunciati nella Dichiarazione di Stoccolma furono successivamente ripresi nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi nel 1992 a Rio de Janeiro, che portò all'adozione della Dichiarazione di Rio, per l'appunto. Tale evento rappresentò un'ulteriore tappa fondamentale nel percorso di riconoscimento della tutela ambientale a livello internazionale, e portò all'assunzione di una serie di documenti di grande rilievo[9]. Il concetto di sviluppo sostenibile fu posto al centro del dibattito anche in questa occasione, in quanto individuato come unica prospettiva possibile per la sopravvivenza degli esseri viventi e, dunque, del pianeta. A tale proposito, il principio n. 1 del documento affermò chiaramente che: «Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni per lo sviluppo sostenibile. Hanno diritto a una vita sana e produttiva in armonia con la natura»[10].

L'attenzione mondiale su questi temi non si esaurì con gli incontri e le iniziative summenzionate. In effetti, in occasione della terza Conferenza delle Parti (COP3, in inglese *Conference of the Parties*), tenutasi in Giappone nel 1997, fu adottato il Protocollo di Kyoto[11], documento fortemente sostenuto a livello internazionale dall'allora Comunità europea. La riduzione delle emissioni

[7] Si prenda visione dell'introduzione, in particolare del punto n. 2 del documento in commento.
[8] M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes*, 2015, 2, p. 215.
[9] Tra cui, solo a titolo esemplificativo, si richiamano: la *Convention on Biological Diversity* e l'Agenda 21.
[10] Traduzione libera. Cfr. A/Conf.151/26 (vol. 1), p. 1.
[11] Il Protocollo entrò ufficialmente in vigore diversi anni dopo, ossia nel 2005. Tuttavia, gli Stati Uniti, tra i maggiori responsabili globali di emissioni di gas a effetto serra, non ratificarono mai il Protocollo di Kyoto.

di gas a effetto serra, responsabili dell'alterazione del clima globale, fu tra gli obiettivi principali fissati dall'accordo[12].

Successivamente, nel 2002, si tenne a Johannesburg il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, intitolato *From our origins to the future*. L'incontro ebbe un duplice obiettivo: da un lato, verificare il grado di attuazione degli impegni assunti nei precedenti vertici internazionali e, dall'altro, rafforzare e ampliare le azioni a tutela dell'ambiente. Nella Dichiarazione finale, e in particolare al punto n. 13, venne messa in evidenza la crescente gravità della crisi ambientale globale, sottolineando l'urgenza della situazione e richiamando la necessità di un'azione condivisa e coordinata da parte della comunità internazionale. Per di più, venne riservata particolare attenzione alla necessità di una collaborazione tra gli Stati, evidenziando che le sfide ambientali, come dovrebbe avvenire anche oggi, non possono essere affrontate efficacemente senza una cooperazione solida e coordinata tra istituzioni nazionali e organismi internazionali[13].

Un decennio dopo, ebbe luogo la Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile, conosciuta come Rio+20 o Rio 2012, che si svolse nuovamente in Brasile. L'incontro si concluse con l'adozione del documento finale *The Future We Want* e affrontò, tra i vari temi, una riflessione approfondita sul concetto di economia verde, considerata uno degli strumenti chiave per promuovere lo sviluppo sostenibile a livello globale[14].

In anni più recenti, sono stati adottati due strumenti fondamentali per la promozione dello sviluppo sostenibile a livello globale: l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, approvata nel 2015, e l'Accordo di Parigi sul clima, sottoscritto nel medesimo anno. Con l'Agenda 2030, le Nazioni Unite hanno riaffermato il proprio ruolo guida nell'orientare gli Stati verso politiche improntate alla sostenibilità ambientale e sociale, stabilendo 17 obiettivi strategici – noti come *Sustainable Development Goals* (SDGs, d'ora in avanti) – e 169 traguardi specifici da raggiungere entro il 2030[15]. La seconda iniziativa, l'Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016 e adottato nell'ambito della 21ª Conferenza delle Parti (COP21), afferma ancora la necessità di un coinvolgimento attivo e condiviso di tutti gli Stati nella lotta contro il cambiamento climatico, esortandoli a ridurre e, ove

[12] Maggiori informazioni sono reperibili al link https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol.

[13] Si veda B. POZZO, *Sustainable development*, in S. BALDIN, S. DE VIDO (a cura di), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Trieste, 2020, p. 15.

[14] ONU, *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, 2012, A/Conf.216/16.

[15] Per approfondire, si veda la Risoluzione ONU A/RES/70/1.

possibile, azzerare le emissioni di gas serra, al fine di contenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2°C – «preferibilmente 1,5°C»[16] – rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale[17].

Per offrire un quadro dell'attuale impegno della comunità internazionale, preme inoltre richiamare le tre più recenti Conferenze delle Parti: la COP28, svoltasi a Dubai nel 2023, la COP29, tenutasi a Baku nel 2024, e la COP30 di Belém nel 2025. Nonostante alcuni avanzamenti sul piano programmatorio, tali conferenze hanno confermato come gli sforzi globali per la tutela dell'ambiente e del clima restino complessivamente insufficienti, soprattutto con riguardo alla riduzione dell'uso dei combustibili fossili, evidenziando così la perdurante difficoltà degli Stati a dare piena attuazione agli impegni assunti nei principali strumenti internazionali in materia di sviluppo sostenibile.

Anche nel contesto politico e normativo europeo, le istituzioni, in particolare la Commissione Europea, hanno assunto, a partire dagli anni Settanta, un ruolo significativo nell'elaborazione di una regolamentazione sempre più articolata in materia di ambiente, energia e, più in generale, di sviluppo sostenibile, i cui passi più rilevanti vengono analizzati di seguito.

In tale prospettiva, fu solo con l'adozione dell'Atto Unico Europeo nel 1987 che questo impegno trovò una prima formalizzazione giuridica, poiché fino ad allora le questioni ambientali ed energetiche non rientravano tra le competenze attribuite al legislatore comunitario[18]. Come appena accennato, all'interno di tale atto, fu introdotto per la prima volta un titolo specifico dedicato alla tutela dell'ambiente, tra i cui obiettivi principali figuravano la protezione e la salvaguardia dell'ambiente, la tutela della salute dei cittadini e, infine, la promozione di un uso responsabile e sostenibile delle risorse naturali. Il documento stabilì inoltre che l'azione della Comunità europea in ambito ambientale dovesse basarsi su tre principi fondamentali: i. il principio di prevenzione; ii. il principio di correzione dei danni all'origine, dunque alla fonte; e iii. il principio "chi inquina paga". Peraltro, venne affermato che le esigenze ambientali dovessero essere integrate nelle altre politiche della Comunità, al fine di riconoscere la centralità trasversale della questione ecologica[19].

I temi in commento furono successivamente ripresi e rafforzati da altri trattati europei. Si pensi, ad esempio, al Trattato sull'Unione europea, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che

[16] Cfr. A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, cit., p. 97.

[17] Si prenda visione di UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session*, 2016, FCCC/CP/2015/10/Add.1.

[18] Sul punto, B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2009, 6, p. 842.

[19] Così come statuito dall'art. 130 R comma 2 della sottosezione VI Ambiente, in G.U.C.E. L 169, 29 giugno 1987. Ad oggi, tale disposizione è contenuta nell'art. 191, comma 2, Titolo XX, del TFUE, C 326/49.

contribuì ad ampliare le competenze delle istituzioni europee in materia ambientale[20]. Non solo: un ulteriore passo significativo fu compiuto con il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, che attribuì nuova centralità alle politiche ambientali. In particolare, l'atto introdusse l'articolo 3 C nel Trattato istitutivo della Comunità europea, stabilendo che: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»[21].

Per di più, nel 2000 fu proclamata la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, nota anche come Carta di Nizza, nella quale, all'articolo 37, venne affermato l'impegno delle istituzioni europee e degli Stati membri a promuovere concretamente lo sviluppo sostenibile. Si potrebbe pertanto affermare che le politiche unionali siano chiamate, non solo a garantire la tutela dell'ambiente, ma anche a valorizzarne le potenzialità di sviluppo. Tali iniziative devono, infatti, promuovere una crescita economica e sociale realmente sostenibile, incoraggiando una gestione delle risorse naturali improntata a criteri di efficienza e responsabilità in una prospettiva di lungo termine.

I medesimi temi sono stati successivamente ripresi con il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, il quale ha modificato il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, poi divenuto Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Più nello specifico, all'articolo 11 del Titolo II, si statuisce che: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». In virtù di questa disposizione, si può dunque ritenere che tutte le azioni e le iniziative politiche e normative promosse dall'Unione dovrebbero essere orientate al rispetto e alla considerazione delle esigenze ambientali, integrandole trasversalmente in ogni ambito di intervento[22].

Anche l'impegno euro-unitario non si è esaurito con le iniziative sopra esaminate. Nel 2019 è stato approvato il noto *Green Deal*[23], che rappresenta un tassello fondamentale all'interno della

[20] Per una più ampia disamina su queste tematiche, cfr. S. STETTER, *Maastricht, Amsterdam, Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties*, in *European Environmental Law Review*, 2001, 10.

[21] G.U.C.E. C 340/1, 10 novembre 1997.

[22] Per approfondire, si analizzi A.C. AMATO MANGIAMELI, *La tutela dell'ambiente in Europa. Dai presupposti teorici ai principi*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2018, 2, p. 346.

[23] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

più ampia strategia della Commissione Europea finalizzata a dare attuazione concreta all'Agenda 2030 e, pertanto, al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite. Il documento sottolinea innanzitutto come il cambiamento climatico influenzi negativamente non solo la salute e la qualità della vita delle persone, ma anche l'equilibrio degli ecosistemi globali. A tale riguardo, vengono delineati diversi obiettivi strategici ovvero impegni programmatici che gli Stati membri sono chiamati a perseguire nel breve e medio periodo: tra questi, emerge con particolare forza l'ambizione di azzerare le emissioni di gas serra entro il 2050 a livello continentale. È però evidente che il conseguimento degli obiettivi stabiliti si presenta tutt'altro che semplice: da un lato, molti settori produttivi continuano ancora oggi a rilasciare nell'ambiente, e dunque nell'atmosfera, elevate quantità di gas fortemente inquinanti e, dall'altro lato, nonostante l'impegno dell'Unione nel cercare di orientare, attraverso la propria influenza economica e politica, anche i Paesi terzi verso scelte più sostenibili, tali iniziative non sempre trovano un riscontro collaborativo o una reale apertura da parte degli interlocutori internazionali[24]. Tuttavia, preme brevemente accennare che negli ultimi anni si è osservata una crescente tendenza da parte di alcuni governi nazionali a manifestare riserve o, comunque, resistenze nei confronti di taluni obiettivi e misure delineati dal *Green Deal*. Queste posizioni, nei fatti, si sono tradotte in pressioni esercitate nei confronti della Commissione Europea, volte a ricalibrare o rallentare l'attuazione di specifiche iniziative, per ragioni che attengono a dinamiche politico-economiche particolarmente complesse.

Per dare concreta attuazione all'obiettivo di neutralità climatica dell'Europa entro il 2050, come delineato nello stesso *Green Deal*, nel 2021 è stato adottato il Regolamento (UE) 2021/1119. In questo modo, l'Unione europea ha reso giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, prevedendo altresì obblighi di monitoraggio, di valutazione e di progressivo adeguamento delle misure nazionali ed europee. Infatti, ciascun Paese è tenuto a trasmettere alla Commissione, entro il 1° gennaio 2029, una strategia di lungo termine (trentennale) che illustri le misure adottate o da attuare per affrontare e ridurre i cambiamenti climatici[25].

In questa cornice, l'Organo esecutivo europeo, riconoscendo l'importanza del mercato come leva strategica per la tutela dell'ambiente, ha scelto di intervenire sia dal lato della domanda, ossia

[24] Sul tema, v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

[25] Si veda Regolamento (UE) n. 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in G.U.U.E. L 243/1, 9 luglio 2021.

dei consumatori, sia da quello dell'offerta, ovvero delle imprese. In merito, verranno di seguito brevemente ripercorsi, in ordine cronologico, i principali programmi d'azione ambientali adottati a partire dagli anni Settanta fino ai giorni nostri.

Il discorso, allora, deve prendere le mosse richiamando il Primo programma d'azione in materia ambientale, adottato nel 1973, il quale, come anche i successivi, definì il quadro normativo su cui la Comunità europea avrebbe dovuto costruire le proprie politiche ambientali. Il documento, che rappresentò la base programmatica delle future strategie comunitarie in questo ambito[26], si concentrò specificamente sull'inquinamento di suolo, acqua e aria, sollecitando gli Stati membri ad attuare politiche coordinate per affrontare tali criticità. Un altro aspetto rilevante fu l'accento posto sull'importanza di aumentare la consapevolezza pubblica riguardo ai problemi ambientali, considerata una condizione essenziale per il cambiamento[27].

Il Secondo programma d'azione in materia ambientale fu volto a dare concreta attuazione ai principi delineati nel Primo piano. In particolare, si focalizzò sulla promozione di politiche specifiche per la protezione delle risorse idriche europee, compresi i mari, sull'istituzione di meccanismi preventivi per contrastare l'inquinamento, nonché sulla gestione e sul trattamento dei rifiuti[28].

Il Terzo programma d'azione si caratterizzò, in sintesi, per l'enfasi posta sulle misure preventive a difesa dell'ambiente, sottolineando l'importanza del principio di utilizzare le risorse naturali in maniera sostenibile e parsimoniosa[29].

Il Quarto programma, in continuità con i precedenti, delineò in modo ampio le direttrici che la Comunità europea avrebbe dovuto seguire per garantire la tutela dell'ambiente. Il documento rilevò come la protezione ambientale potesse tradursi in concreti benefici economici, tra cui, ad esempio, la creazione di nuovi posti di lavoro. Questo approccio integrato venne quindi proposto come elemento da incorporare trasversalmente nelle politiche europee e nazionali, tanto in ambito industriale quanto in quello sociale.

---

[26] F. FONDERICO, *Sesto programma di azione UE per l'ambiente e «strategie tematiche»*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2007, 5, p. 695.

[27] Per più ampie riflessioni di tali contenuti, si prenda visione di G. GRIMALDI, *Le politiche ambientali dell'Unione europea*, in *Altronovecento. Ambiente, tecnica, società*, 2005, 9.

[28] Si veda nuovamente F. FONDERICO, *Sesto programma di azione UE per l'ambiente e «strategie tematiche»*, cit., p. 698.

[29] Punto n. 2.3 del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema *Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA* (parere esplorativo), C 191/1, 29 giugno 2012, che riassume esaustivamente i programmi per l'ambiente passati.

Con il Quinto programma, invece, furono introdotti nuovi strumenti di mercato, con l'obiettivo di orientare anche il settore privato verso una maggiore attenzione ambientale, promuovendo così il concetto di «responsabilità condivisa»[30] tra istituzioni, imprese e cittadini.

Nel 2002 la Commissione adottò il Sesto programma avente diversi fini, tra cui il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte di consumo, con la finalità di orientarli verso comportamenti più sostenibili dal punto di vista ambientale. Infatti, il documento incoraggiò i produttori a utilizzare, ove possibile, marchi ecologici sui propri prodotti, ossia dichiarazioni che evidenziassero le *performance* ambientali degli stessi. Più precisamente, in tema di comunicazione ambientale, il programma puntò a contrastare affermazioni fuorvianti che potessero confondere i consumatori, promuovendo invece sistemi di certificazione affidabili e verificabili, basati sul confronto – trasparente – con altri analoghi prodotti[31].

Non da ultimo, nel 2013 è stato adottato il Settimo programma, il quale ha ripreso e consolidato molte delle tematiche già affrontate nei documenti poc'anzi menzionati. Con l'obiettivo di proteggere tanto i cittadini quanto l'ambiente, il programma in parola ha confermato l'impegno dell'Unione nella riduzione delle emissioni di gas serra, introducendo misure finalizzate a migliorare l'efficienza dell'economia europea. Il documento si fondava su principi consolidati, tra cui la prevenzione del danno ambientale, la riduzione dell'inquinamento alla fonte e, infine, il principio del "chi inquina paga", inteso come criterio di equità e responsabilizzazione degli attori economici[32].

Da ultimo, nel 2022 è stato adottato l'Ottavo programma che definisce, come quelli passati, le priorità politiche e normative dell'Unione in ambito ambientale fino al 2030. Tale atto rappresenta una prosecuzione coerente delle iniziative già avviate a livello internazionale, in particolare rispetto agli SDGs, proponendosi anche di rafforzare e attuare gli impegni ambientali europei. L'atto in esame si configura dunque come uno strumento strategico per orientare le politiche eurounitarie verso una transizione ecologica giusta e inclusiva. In breve: «mira ad accelerare, in modo equo e inclusivo, la transizione verde a un'economia climaticamente neutra, sostenibile, priva di sostanze tossiche, efficiente sotto il profilo delle risorse, basata sull'energia rinnovabile, resiliente, competitiva e circolare, e a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra

[30] Cfr. B. POZZO, *I green claims, l'economia circolare e il ruolo dei consumatori nella protezione dell'ambiente: le nuove iniziative della Commissione UE*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2020, 4, p. 709.

[31] *Ibid.*, p. 710.

[32] Cfr. Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, in G.U.U.E. L 354/171, 28 dicembre 2013.

l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita della biodiversità. Esso sostiene e rafforza un approccio integrato all'attuazione delle politiche, basandosi sul Green Deal europeo»[33].

2. Riflessioni sull'effettività e sull'efficacia delle norme: prospettive socio-giuridiche

A partire dagli anni Settanta, come osservato, il contesto giuridico internazionale ed europeo ha assistito all'emergere di numerosi principi e iniziative finalizzati a contrastare il degrado ambientale, a rallentare il cambiamento climatico e a mitigarne gli effetti. La diffusione di questi principi e regole ha offerto agli Stati l'opportunità di recepirli, giungendo in alcuni casi all'adozione di disposizioni normative ispirate a ordinamenti giuridici differenti, portando all'emersione del noto fenomeno della circolazione dei modelli giuridici (c.d. *Legal Transplants*)[34].

Per il giurista – in particolare di orientamento antiformalista, che si occupa anche delle norme volte a promuovere un autentico sviluppo sostenibile, in questo preciso caso sotto il profilo ambientale e climatico – risulta interessante non limitarsi ad analizzare queste disposizioni dal punto di vista formale, ossia in termini della loro presenza nei diversi ordinamenti giuridici, ma osservarne l'impatto concreto sulla società, dunque indagando la loro efficacia: è proprio in questa cornice che si collocano le riflessioni di seguito proposte.

Il concetto di efficacia ha natura polisemantica, in quanto può essere inteso secondo accezioni diverse. Dev'essere anzitutto evidenziato che talvolta si sovrappone o converge col concetto di effettività: entrambi i termini, comunque, fanno parte di un più ampio raggruppamento[35]. Si potrebbe riflettere che, soprattutto seguendo un approccio al diritto di stampo prettamente formalista, ambedue tendono a essere impiegati in modo quasi intercambiabile, poiché si presume che una norma giuridica, se formalmente valida, sia tanto efficace quanto effettiva[36]. Se, invece, la norma

[33] Art. 1, comma 2 della Decisione (UE) n. 591/2022 del Parlamento europeo e del Consiglio, in G.U.U.E. L 114/22, 12 aprile 2022.

[34] Tale fenomeno risulta di particolare interesse e utilità per lo studioso che si confronta con le tematiche ambientali e climatiche. La dottrina comparatistica, specialmente, ha dedicato numerose ricerche in merito. Cfr. *ex multis*: A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, in *The University of Georgia Press*, 1993; A. GAMBARO, R. SACCO, *Trattato di Diritto Comparato. Sistemi giuridici comparati*, Torino, 2018; R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2020; K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al Diritto Comparato. Principi fondamentali*, a cura di B. Pozzo, Milano, 1998 e B. POZZO, *Modelli notevoli e circolazione dei modelli giuridici in campo ambientale: tra imitazione e innovazione*, in U. MATTEI, A. CANDIAN, B. POZZO, A. MONTI, C. MARCHETTI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Gambaro: un giurista di successo*, Milano, 2017.

[35] Sul punto, si veda A. CATANIA, *Effettività e modelli di diritto*, in *Sociologia del diritto*, 2003, 3, p. 12.

[36] Cfr., per più ampi riferimenti, N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958, in particolare il II capitolo, pp. 35-48.

presenti effettivamente le caratteristiche riconducibili ai concetti di effettività ed efficacia, ad esempio, se venga concretamente osservata dai destinatari e se consenta di raggiungere gli obiettivi (anche sociali) prefissati, è una questione che il giurista (formalista) affronterà, eventualmente, solo in un momento successivo.

Addentrandosi, ora, nel merito di tale questione, emerge una realtà ben più articolata e complessa di quanto possa apparire a una prima lettura. Come si è detto, sebbene i termini efficacia ed effettività siano spesso accostati, essi esprimono concetti distinti. Seguendo la definizione di Vincenzo Ferrari, il primo concetto è inteso come la «oggettiva capacità delle norme di produrre, di fatto, gli effetti cui le norme si indirizzano»[37], dunque, per efficacia, si indica la capacità della regola di generare gli effetti, anche sociali, desiderati e di realizzare gli scopi per cui è stata introdotta all'interno di un determinato contesto giuridico. Il secondo termine, invece, richiama, in senso ampio, il rapporto che intercorre tra i consociati e l'ordinamento giuridico nel suo complesso[38]; in senso più specifico, riguarda il comportamento dei destinatari rispetto alla singola norma[39], verificando se gli stessi la rispettino o meno. Sul punto, secondo diversi Autori e, in particolare, secondo Luigi Ferrajoli, si potrebbe parlare di un'effettività primaria e secondaria: la prima attiene al comportamento dei destinatari in riferimento alla norma, mentre la seconda si riferisce alla condotta tenuta da tutti quegli organi che sono preposti alla sua applicazione[40].

Ritornando a riflettere proprio sull'efficacia delle norme e dunque sugli effetti che esse dovrebbero o potrebbero generare, è indubbiamente necessario richiamare alcuni fattori che incidono su tale concetto, tra cui le variabili di natura sociale e culturale, oppure quelle psico-individuali e anche politiche ed economiche[41]. È inoltre opportuno porre attenzione su un'ulteriore variabile, ossia l'opinione che i consociati nutrono nei confronti del precetto giuridico e a ciò si aggiunga il rilevante tema della conoscenza stessa della norma da parte dei singoli individui. A tale riguardo, merita una breve menzione il pensiero di Niklas Luhmann, secondo il quale il diritto costituisce un sistema autopoietico, ovvero capace di autosostenersi e riprodursi in modo autonomo. Tuttavia, il

[37] In merito, si veda V. FERRARI, *Lineamenti di sociologia del diritto. Azione giuridica e sistema normativo*, Roma-Bari, 2019, p. 261.

[38] Per approfondire, si vedano A. CATANIA, *Manuale di Teoria generale del diritto*, Roma-Bari, 2010 e G. PINO, *Sul concetto di efficacia*, in F. MANCUSO, G. PRETEROSSI, A. TUCCI (a cura di), *La metamorfosi del diritto. Studi in memoria di Alfonso Catania*, Milano, 2013, pp. 181 ss.

[39] M. JORI, A. PINTORE, *Manuale di teoria generale del diritto*, Torino, 1995, p. 146.

[40] A tale proposito, cfr. G. TUZET, *Effettività*, *efficacia*, *efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, 1, p. 210.

[41] Cfr. A. FEBBRAJO, *Sociologia del diritto*, Bologna, 2013, pp. 122 ss.

suo funzionamento (efficace) dipende dalla capacità di essere percepito come legittimo e funzionale da parte degli attori sociali[42]. Non da ultimo, dev'essere considerato il grado di coscienziosità degli operatori incaricati dell'applicazione della norma, che possono essere condizionati anch'essi da numerosi fattori, come la cultura, dunque l'istruzione, il pensiero politico ovvero ideologico, e così via. Da ultimo, preme richiamare il tema connesso all'importanza delle risorse impiegate per garantirne l'attuazione, con riferimento a quelle di natura finanziaria e organizzativa[43]. Inoltre, è fondamentale ricordare che le norme giuridiche, analogamente alle regole sociali, rappresentano un elemento essenziale nell'orientare il comportamento umano. In effetti, queste vengono assimilate dai consociati attraverso svariati meccanismi, tra cui i c.d. processi di socializzazione: questo tipo di apprendimento permette agli individui, in maniera più o meno automatica e anche inconsapevole, un'introiezione delle norme sociali, per l'appunto[44]. Pertanto, i consociati subiscono l'influenza delle regole, in generale, in modo continuo, sia nel momento in cui vi si adeguano, sia quando decidono di discostarsene[45]. Nondimeno, le persone spesso agiscono, nel perseguimento di determinati obiettivi, sulla base di impulsi tra loro anche contrastanti. Sul punto, questo agire può essere influenzato sia da dinamiche interiori – come l'adesione spontanea e convinta alla norma – sia da fattori esterni, legati quindi a contesti sociali o a condizioni naturali[46].

In conclusione, è opportuno sottolineare come tra efficacia ed effettività sussista spesso una stretta correlazione che, tuttavia, in talune circostanze, può attenuarsi o persino venire meno. Per questa motivazione, sarebbe auspicabile che l'analisi giuridica non si limitasse a una mera ricognizione formale delle norme presenti nell'ordinamento di riferimento, ma si estendesse anche alla valutazione della eventuale distanza tra la previsione normativa e la sua attuazione[47]. Pertanto, in tale prospettiva, è fondamentale tenere distinta l'efficacia dall'effettività. Questa differenziazione assume un rilievo cruciale anche nel campo del diritto ambientale e climatico, dove le norme (e i

[42] In merito, si prenda visione di N. LUHMANN, *Law as a Social System*, Oxford, 2004.

[43] Si veda nuovamente V. FERRARI, *Lineamenti di sociologia del diritto. Azione giuridica e sistema normativo*, cit., p. 264.

[44] Si analizzi, indubbiamente, V. POCAR, *Norme giuridiche e sociali. Lezioni di sociologia del diritto*, Trezzano sul Naviglio, 1996, pp. 9 ss.

[45] Cfr. V. FERRARI, *Lineamenti di sociologia del diritto. Azione giuridica e sistema normativo*, cit., pp. 155-156.

[46] *Ibid.*, p. 135.

[47] In altri termini, tali considerazioni, in senso ampio, possono richiamare le fondamentali riflessioni di Roscoe Pound espresse in un suo più che celebre saggio, ove viene sottolineata l'importanza di analizzare il possibile distacco tra le norme formalmente previste e la loro concreta applicazione, ovvero tra la *law in books* e la *law in action*. Cfr., pertanto, R. POUND, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, 1910, 44, pp. 12 ss.

principi) sono orientate al perseguimento di un fine comune: ciò rende ancora più necessario indagare l'eventuale scarto tra la teoria e la prassi, per tentare di individuare e correggere quei fattori che compromettono, in particolare, l'efficacia stessa delle disposizioni normative.

3. Le iniziative ambientali, climatiche e di sviluppo sostenibile fra teoria e prassi

Per condurre un'analisi approfondita sull'efficacia, in particolare, delle politiche finalizzate alla tutela dell'ambiente, del clima e alla promozione di un concreto sviluppo sostenibile, risulta imprescindibile esaminare alcuni recenti documenti che offrono una visione d'insieme dell'odierno stato di attuazione di tali iniziative, nonché dei principi affermati nei principali contesti internazionali ed europei, sia a livello globale che sovranazionale.

Analizzando gli ultimi sviluppi, bisogna brevemente mettere in luce quanto evidenziato dal rapporto *State of the Global Climate* dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale, pubblicato nel 2025. Il documento afferma che il 2024 è stato l'anno più caldo mai registrato finora, superando, temporaneamente, la soglia critica di +1,5°C prevista dall'Accordo di Parigi[48]. Ulteriormente, pone attenzione anche ai numerosi eventi climatici che sempre più spesso si verificano nel mondo, e che colpiscono intere aree, aumentando la povertà e l'insicurezza alimentare, specialmente tra le popolazioni dei Paesi in via di sviluppo. Si può dunque osservare che, qualora si proseguisse lungo l'attuale traiettoria, priva di una reale presa di coscienza da parte dei decisori politici e di una concreta attuazione delle norme già esistenti, la sopravvivenza stessa dell'uomo sul pianeta risulterebbe seriamente compromessa e, di conseguenza, il raggiungimento degli obiettivi sanciti dall'Accordo di Parigi apparirebbe una possibilità sempre più remota[49].

In aggiunta, occorre richiamare quanto precedentemente segnalato dalle più recenti Conferenze delle Parti[50]. La COP30 di Belém ha, in larga misura, rinviato le decisioni più incisive in materia di eliminazione progressiva dei combustibili fossili e di riduzione del divario tra gli impegni attuali e la traiettoria compatibile con l'obiettivo di 1,5°C. La COP29 di Baku, come accennato,

[48] L'Accordo non si limita a fissare un unico obiettivo in termini di contenimento dell'aumento della temperatura globale, ma stabilisce due soglie: da un lato, impegna gli Stati a mantenere l'incremento della temperatura media mondiale al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali; dall'altro, incoraggia a proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C, soglia ritenuta più opportuna per ridurre gli impatti climatici.

[49] Quanto affermato è rinvenibile nel documento in parola. Circa l'ultima riflessione proposta, si prenda visione della "prefazione".

[50] V. *supra*, par. 1.

ha confermato che gli sforzi compiuti a livello globale per la tutela dell'ambiente e del clima risultano ancora insufficienti. In effetti, nonostante vi siano stati alcuni progressi sul finanziamento climatico a favore dei Paesi in via di sviluppo, la Conferenza non ha prodotto accordi concreti e nemmeno linee guida operative per la riduzione di tali emissioni. Allo stesso modo, la precedente Conferenza, la COP28 svoltasi negli Emirati Arabi nel 2023, ha evidenziato gravi criticità nella lotta al cambiamento climatico. È stato sottolineato che l'anno 2023 ha registrato un grave aumento della temperatura globale (+1,40°C rispetto ai livelli preindustriali), confermando quindi la debole efficacia delle azioni finora intraprese. Non solo, è stato affermato che nel 2022 le concentrazioni di anidride carbonica hanno superato del 50% i livelli preindustriali e, in più, è stato ribadito il legame tra crisi climatica e insicurezza alimentare: oltre 56 milioni di persone hanno subito gravi difficoltà nell'accesso al cibo. In ultimo, nonostante l'accordo raggiunto abbia menzionato l'abbandono dei combustibili fossili, l'impegno politico in tale direzione è stato ritenuto da più parti particolarmente debole o, comunque, insufficiente[51].

Sempre nel panorama internazionale, merita particolare attenzione il *Global Sustainable Development Report* (GSDR) 2023, pubblicato dal Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite[52], il quale mostra un quadro tutt'altro che rassicurante per la sopravvivenza della vita sul pianeta. Quanto in esame pone attenzione in merito alle politiche adottate dagli Stati in materia di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo alle misure di mitigazione e contrasto al cambiamento climatico. Sul punto, si sottolinea la limitata lungimiranza di molte iniziative e anche la loro frequente disapplicazione su scala globale. In più, i dati raccolti dimostrano la scarsa efficacia delle politiche intraprese, elemento che incide direttamente sul raggiungimento degli obiettivi sanciti dall'Agenda 2030[53].

Dev'essere menzionato anche il Rapporto di sintesi AR6 del 2023, elaborato dal *Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici* (IPCC). Il documento rileva un incremento progressivo delle politiche ambientali e climatiche adottate a livello globale ma, al contempo, sottolinea un marcato divario tra i Paesi economicamente più sviluppati e quelli in via di sviluppo, specificamente in relazione alle risorse finanziarie effettivamente destinate alla protezione ambientale e anche

[51] Per approfondire, si veda il comunicato rilasciato dal Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite intitolato *Clima: i punti salienti della COP28*.

[52] Il prossimo *report* verrà pubblicato nel 2027.

[53] Si osservi inoltre il documento intitolato *Times of Crisis, Times of Change: Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development*.

all'adattamento ai cambiamenti climatici. Alla stregua degli altri rapporti, anche questo invita i decisori politici ad agire con urgenza, superando l'attuale quadro che può essere descritto come stagnante, se non addirittura regressivo. Vi è di più: in questa sede particolare rilievo è attribuito alle emissioni di gas serra, il cui contenimento è ritenuto essenziale per il futuro del pianeta[54]. Com'è infatti noto, il costante aumento di tali flussi contribuisce direttamente all'innalzamento della temperatura globale, con il conseguente incremento della probabilità che si verifichino eventi climatici estremi, sempre più frequenti e distruttivi. In merito, gli esperti ribadiscono l'urgenza di un intervento deciso da parte degli Stati, sollecitando l'adozione di misure rapide, orientate al lungo periodo e, soprattutto, concretamente implementabili. Solo attraverso politiche coordinate, intersettoriali e supportate da significativi investimenti economici e finanziari sarà possibile rallentare il degrado ambientale e climatico in atto[55].

Per quanto attiene al contesto europeo, analogamente a quanto già rilevato in ambito internazionale, non è possibile in questa sede fornire un richiamo esaustivo di tutti i report e documenti disponibili che illustrano lo stato attuale del degrado ambientale e del cambiamento climatico. Si prenderanno in esame, tuttavia, i rapporti più recenti, i quali evidenziano come gli sforzi finora compiuti risultino insufficienti e tali da ostacolare in modo rilevante il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, soprattutto quelli indirizzati ad una maggiore tutela ambientale.

A questo proposito, risulta inevitabile considerare la relazione intitolata *Trends and projections in Europe* 2024, la quale riprende quanto già evidenziato nella relazione datata 2023. I dati riportati nei due studi evidenziano una graduale riduzione delle emissioni di gas serra prodotte nel Continente; al contempo, sottolineano la necessità di intensificare e rendere più incisivi gli sforzi delle istituzioni politiche per fare fronte alle sfide climatiche. Risulta tuttavia incoraggiante lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, sebbene permangano significativi ritardi nel processo di transizione verso modelli realmente sostenibili in alcuni settori industriali, come il trasporto e l'agricoltura[56].

Alcune di queste criticità vengono nuovamente sottolineate nella relazione Accelerazione dell'adozione dell'economia circolare in Europa: situazione e prospettive per il 2024[57], pubblicata

[54] Cfr. IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, IPCC, 2023, *passim*; in particolare si osservino i grafici a p. 45 che mettono in luce le quantità di emissioni di gas a effetto serra nelle diverse aree del pianeta.

[55] Si veda la sezione 4, punto n. 4.7 *Governance and Policy for Near-Term Climate Change Action*, pp. 110 ss.

[56] Si consultino, eventualmente, i documenti in analisi al seguente link https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/trends-and-projections-in-europe-2024.

[57] Sul punto, *European Environment Agency*, *Accelerating the circular economy in Europe. State and outlook 2024*, EEA Report 13/2023.

dall'Agenzia Europea per l'Ambiente nello stesso anno. Il documento, incentrato sulla transizione economica del Continente, mette in luce che negli ultimi anni sono stati compiuti significativi passi in avanti ma, nel frattempo, evidenzia che molte delle misure definite in passato non risultano ancora effettivamente attuate dagli Stati membri, rallentando, ancora, gli obiettivi inerenti allo sviluppo sostenibile, in particolare quelli connessi all'economia "verde".

Da ultimo, merita menzione la Valutazione europea del rischio climatico del 2024, pubblicata anch'essa dall'Agenzia Europea per l'Ambiente[58], la quale sottolinea i pericoli che il cambiamento climatico comporta per l'intero Continente. Il documento, tra le diverse tematiche affrontate, rimarca l'inadeguatezza e anche l'inefficacia delle misure attualmente adottate in materia di adattamento e prevenzione rispetto agli eventi climatici estremi che sono scientificamente previsti per i prossimi decenni. In assenza di una concreta assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni competenti, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale, il rischio è che la frequenza e l'intensità di tali fenomeni aumentino, con gravi ripercussioni anche sui diritti delle generazioni future.

4. Note conclusive

Prima di concludere, è opportuno sottolineare che le criticità emerse in relazione all'attuazione e, più in generale, alla parziale efficacia delle iniziative volte in generale allo sviluppo sostenibile in campo ambientale, erano già state evidenziate dal Comitato Economico e Sociale Europeo (di seguito, CESE) nel 2012. Particolarmente significativo, al riguardo, risulta il parere espresso da questo Organismo in occasione dell'adozione del Settimo programma d'azione in materia ambientale, nel quale venivano sollevate osservazioni puntuali circa le carenze strutturali e anche operative dell'attuazione normativa[59]. Il CESE osservava, infatti, come vi fosse, talvolta, da parte delle istituzioni europee, e si potrebbe ipotizzare anche di quelle statali, una consapevole inclinazione a intervenire con scarso vigore in determinati ambiti. Tra le motivazioni di tale atteggiamento, veniva individuata in primo luogo quella di natura economica: gli interessi legati alla tutela dell'ambiente risultavano, molto spesso, subordinati a mere esigenze di carattere economico, venendo così relegati

[58] V. *European Environment Agency*, *European Climate Risk Assessment. Executive summary*, EEA Report 01/2024.

[59] Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema *Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA* (parere esplorativo), C 191/1, 29 giugno 2012.

in secondo piano nelle agende politiche e normative[60]. Sul punto, si affermava che: «non si può ignorare che la politica continua a formulare obiettivi ambiziosi e ad annunciare iniziative ma, quando ad esempio la Commissione le presenta per davvero, sono gli stessi politici a trovare dei motivi per cui non sarebbe possibile vararle o porle in pratica […]. L'enunciazione di propositi non sempre viene seguita dalla loro attuazione, e spetta alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento spiegare all'opinione pubblica cosa intendano fare per porre rimedio alla situazione»[61].

Si potrebbe pertanto affermare che tra le cause di questa limitata efficacia si trova proprio quella di natura economica: in effetti, la limitatezza delle risorse economico-finanziarie, nonché organizzative e di personale[62] che le amministrazioni pubbliche così come, più in generale, gli Stati e le imprese scelgono di destinare all'attuazione concreta delle iniziative promosse, incide fortemente sulla concreta implementazione delle politiche.

Inoltre, avendo ancora presente quanto affermato dal CESE, accade talvolta che siano gli stessi governi a non manifestare la volontà o, comunque, la determinazione necessaria a mettere in discussione gli interessi di una ristretta *élite* economica[63], finanziaria e industriale. Questo approccio, in un contesto complesso e interconnesso come quello ambientale e climatico, finisce per generare significativi svantaggi a carico dell'intera collettività.

In questo contesto, richiamando il pensiero del noto sociologo e giurista norvegese Vilhelm Aubert, si può riflettere sul concetto simbolico delle norme, su cui l'Autore pone particolare enfasi[64]. Egli evidenzia come talora alcune disposizioni normative, nonostante siano formalmente presenti nell'ordinamento giuridico, vengano deliberatamente disattese, rimanendo di fatto inapplicate e riducendosi, pertanto, a mera «lettera morta»[65]. Questo è quanto sovente accade anche nel diritto ambientale e climatico, ove l'«enunciazione di propositi non sempre viene seguita dalla loro attuazione»[66]. Generalmente, la motivazione sottesa a tale fenomeno può essere ricondotta alla volontà dei decisori politici di esibire pubblicamente l'adozione di determinate norme – siano esse di *soft*

[60] Cfr. punto n. 3.3 del documento in parola.
[61] V. punto n. 4.17 del documento in analisi.
[62] Questi sono solo alcuni dei fattori che influiscono sull'efficacia delle norme.
[63] V. *supra*, par. 1.
[64] In merito, si consulti V. AUBERT, *Continuity and Development in Law and Society*, Oslo, 1989 e ID., *Some Social Functions of Legislation*, in *Acta Sociologica*, 1966, 1-2.
[65] Anche sui fattori che possono determinare il fallimento di una normativa, si veda V. FERRARI, *Prima lezione di sociologia del diritto*, Roma-Bari, 2010, pp. 128 ss.
[66] Si prenda visione, ancora, del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema *Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA* (parere esplorativo), C 191/1, 29 giugno 2012, punto n. 4.17.

law o di *hard law* – ovvero di diffondere promesse e dichiarazioni contenenti linee guida, assunti nei più diversi contesti, con l'intento di rafforzare o consolidare la propria posizione sulla scena politica, sia nazionale che internazionale, allo scopo di ottenere un più ampio consenso elettorale[67]. Sono gli stessi attori politici, infatti, che talvolta agiscono con la consapevolezza che i consociati potrebbero non essere nelle condizioni, materiali o cognitive, di comprendere pienamente il contenuto di una norma, scegliendo così di enfatizzarne prevalentemente la funzione simbolica[68].

Le considerazioni fin qui sviluppate hanno inteso proporre una prima analisi delle criticità connesse all'attuazione delle politiche e dei principi affermati nei diversi contesti internazionali, volti a promuovere lo sviluppo sostenibile e a rafforzare la tutela dell'ambiente e del clima, mettendo in luce alcuni dei principali fattori che ne ostacolano l'effettiva ed efficace applicazione. Risulta pertanto fondamentale l'approfondimento delle cause che contribuiscono a determinare o, al contrario, a ostacolare l'effettività e più specificamente l'efficacia delle norme, anche sotto il profilo dei loro effetti sociali.

Si può affermare che lo sviluppo sostenibile potrà realizzarsi concretamente solo qualora le dimensioni ambientale e sociale vengano considerate di pari rilievo rispetto ai meri interessi economici presenti. Questo implica che i decisori politici integrino tali obiettivi nelle proprie agende in modo strutturale, evitando quindi di subordinarli a mere priorità di natura economica. Tale sviluppo, pertanto, potrà avverarsi attraverso iniziative di natura interdisciplinare, che siano in grado di incidere trasversalmente sui diversi settori economici e, contestualmente, di tenere insieme i tre pilastri fondamentali del concetto appena menzionato: quello ambientale, quello economico e quello sociale. In ogni caso, ciò che oggi si rende ancora più necessario è un radicale mutamento dell'attuale paradigma produttivo e consumistico, che si dimostra ormai da anni insostenibile sotto ogni profilo.

GIACOMO FURLANETTO
Università degli Studi dell'Insubria

[67] Cfr. V. FERRARI, *Lineamenti di sociologia del diritto. Azione giuridica e sistema normativo*, cit., p. 268.

[68] È proprio da qui che prende origine il fenomeno delle cosiddette "leggi manifesto". Sul punto, cfr. R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo. Efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Milano, in particolare pp. 13 ss. e, inoltre, E. DAMIANI DI VERGADA FRANZETTI, *L'efficacia del diritto nelle Vorstudien di Theodor Geiger, spunti e riflessioni*, in *Società e diritti*, 2021, 12, p. 308.