

ANTONIO CANTARO*

“Aree interne” e “sviluppo sostenibile”**

ABSTRACT (EN): This article examines the relationship between “inner areas” and “sustainable development” in light of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), highlighting the gap between the rhetoric of tackling territorial disparities and the concrete modes of implementation of the measures. After reconstructing the plural morphology of inner areas as territories primarily characterized by their distance from essential services and by the risk of depopulation, the analysis critically addresses, in particular, the centralized structure of funding and ministerial governance, as well as the “trap” of competitive calls for proposals, which tend to reward already more capable contexts and to reproduce administrative and socio-economic inequalities.

ABSTRACT (IT): Il contributo indaga il rapporto tra “aree interne” e “sviluppo sostenibile” alla prova del PNRR, mettendo in luce lo scarto tra la retorica del contrasto ai divari territoriali e le modalità concrete di implementazione delle misure. Dopo aver ricostruito la morfologia plurale delle aree interne come territori segnati soprattutto dalla distanza dai servizi essenziali e dal rischio di spopolamento, l’analisi critica, in particolare, l’assetto accentrato del finanziamento e la governance ministeriale, nonché la “trappola” della competizione per bandi, che tende a premiare i contesti già più capaci e a riprodurre le disuguaglianze amministrative e socio-economiche.

SOMMARIO: 1. Il PNRR per le aree interne. Retorica e realtà. – 2. Ordinamento accentrato del finanziamento e governance ministeriale. – 3. Riconversione o rigenerazione? Il “caso” del turismo sostenibile. – 4. *Développement durable*. – 5. Costituzione, PNRR, politiche dell’Unione. – 6. Limiti ed aporie del “costituzionalismo volontarista”. – 7. Per una Costituzione con i piedi ben piantati per terra.

1. Il PNRR per le aree interne. Retorica e realtà

Accorciare le distanze territoriali. Se dicessimo che questa è la direzione verso la quale l’Italia, grazie alle risorse straordinarie messe in campo dal PNRR, si sta in questi anni muovendo saremmo presi per marziani. Con tutto il rispetto che, di questi tempi, è dovuto al pianeta di Elon Musk.

I divari territoriali non sono stati colmati e anzi nel nome del contrasto ai divari territoriali è stato reiterato il “paradigma” che li ha creati¹. Una reiterazione che non è imputabile alla “eterna legge” dell’eterogenesi dei fini secondo cui i fini che la storia realizza non sono quasi mai quelli che le classi dirigenti si propongono, ma altri di carattere non intenzionali, non voluti o addirittura contrari a quelli voluti. L’enorme distanza che c’è tra gli obiettivi retoricamente al

* Già Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ F. PALERMO, *Divari territoriali e asimmetrie: l’impatto del PNRR e di altre riforme sulla struttura del regionalismo italiano*, in questo numero.

centro del PNRR e la loro concreta implementazione non può non interrogarci. Siamo di fronte ad uno scarto troppo forte.

Certo pesa una storia plurisecolare². E, più specificamente, il progressivo abbandono nel corso del '900 delle zone interne legato alla trasformazione che ha veicolato l'Italia dall'agricoltura all'industria. Un *trend* che negli ultimi decenni è stato alimentato dalla diffusa convinzione che l'abbandono dei piccoli centri costituisca il naturale prezzo da pagare alla crescita. Un *approccio sviluppista* – modernizzazione senza civilizzazione³ – che ha pesato anche quando la questione dei divari territoriali è stata messa a tema come questione nazionale (*questione meridionale*) e, ancor più, quando ha assunto tratti marcatamente economicistico-identitari (*questione settentrionale*)⁴.

Una questione, dunque, risalente che va esaminata con riferimento ad una pluralità di indicatori (economici, sociali, istituzionali) e di politiche pubbliche (lavoro, *welfare*, cultura). Ma se c'è una cartina al tornasole per misurare quanto è stata sin qui colta l'opportunità offerta dal *Next Generation Eu* e dalla sua attuazione tramite il PNRR questa è quella delle *aree interne*. Specchio di una caduta a picco dei nostri indici demografici, il cui abbandono sta facendo svanire una memoria senza la quale l'Italia è mutilata di una parte della propria identità (il “paesaggio” e “patrimonio” di cui parla l'art. 9 della Costituzione italiana). Territori che ancora custodiscono, oltre che un pezzo essenziale della storia del Paese, immense risorse di carattere ambientale e geografico: quasi il 60 per cento del suolo italiano dove vivono 13 milioni di persone, quasi un quarto della popolazione nazionale⁵.

Se, in via generale, il Piano di ripresa italiano “non vede” i territori, non offrendo una lettura trasversale delle ragioni sistemiche delle distanze tra essi,⁶ la cecità per le aree interne è ancor più accentuata. V'è negli atti ufficiali scarsa traccia delle domande essenziali da cui è necessario muovere per contrastare il divario civile e sociale all'origine del loro *spopolamento*. Quanto tempo impiega un bambino per andare a scuola? Quanto tempo è necessario per raggiungere un pronto soccorso in caso di patologie *time-dependent*? Quando arriva un treno, ammesso che un treno vi sia?

Distanze nel *tempo* e/o nello *spazio* che fanno sì che le nostre *aree interne e marginali* siano, innanzitutto, *aree lontane* dai servizi essenziali necessari per godere di una *cittadinanza piena*. Aree che non sempre si trovano geograficamente «all'interno». Alcune di esse sono sul mare, il

² Una storia ambivalente, «caratterizzata dal rilievo culturale, sociale, economico e politico di una molteplicità di centri minori, comuni e province, principati e granducati, repubbliche e regni, signorie, borghi e villaggi tra loro in concorrenza e spesso in conflitto, ma anche capaci di interagire e influenzarsi reciprocamente (...), un mosaico articolato di sistemi locali che presentano caratteristiche diverse, spesso complementari, in ambito culturale economico e sociale (...), una molteplicità di territori minori, di città piccole e piccolissime con tradizioni forti, infrastrutture circoscritte, un radicamento sociale diffuso». E, tuttavia, «rispetto agli altri paesi europei l'Italia è diventata uno Stato unitario assai più tardi (...)» e in un modo incompleto che ha lasciato ampia parte di territori non integrati nel circuito economico nazionale (D. VIGLIONE, *Introduzione a La cultura e i territori. Valori, modelli e strumenti per lo sviluppo delle aree interne*, Rapporto 2025 di *italia decide*, Il Mulino, Bologna, 2025).

³ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁴ A. CANTARO, *Introduzione*, in (a cura di) C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996.

⁵ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1, marzo 2025.

⁶ G. VIESTI, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?* in *Il Mulino*, 8 marzo 2022.

Sud del Salento, molte zone della Sicilia e della Sardegna, le piccole isole. Non tutte sono aree montane, anche se molte di esse sono anche montane. Non tutte sono aree rurali, anche se nelle aree interne le attività agricole occupano spesso un ruolo di primo piano. Non tutte sono aree povere, esistendo aree interne che sono floride mete turistiche, anche se è facile che in esse si annidino estesi fenomeni di povertà⁷. Non sempre, dunque, le “aree interne” come *oggetto statistico* sono aree interne come *fatto sociale*. E non sempre le aree che si spopolano e vivono condizioni di disagio e marginalità sono statisticamente aree periferiche e ultraperiferiche.⁸

2. Ordinamento accentratore del finanziamento e governance ministeriale

Di questa articolata *fenomenologia e morfologia* tengono assai poco conto documenti ed atti “programmatici” che compongono il PNRR. A partire dalla scelta di far confluire in un’unica strategia tutti i fondi disponibili (nazionali ed europei), laddove sarebbe stato necessario intervenire con *linee di finanziamento ad hoc* che tenessero conto tanto delle costanti associate a spopolamento e marginalità (pochi servizi, residenti che diminuiscono, opportunità che si diradano) quanto delle *differenziate forme* in cui il divario tra le diverse parti del Paese si manifesta. Di questo auspicabile *governo delle differenze* fondato su una rappresentazione unitaria e, al tempo stesso, differenziata delle marginalità, il PNRR tiene conto solo nel limitato senso di una scomposizione dei territori (marginali) in formali categorie territoriali (montagna, borghi, piccoli comuni, *green communities*, aree rurali) la cui “paternità” può essere rivendicata da tanti e che facilmente apre, perciò, la strada ad una frammentazione della spesa in tante micro-progettualità campanilistiche⁹.

A questa frammentazione fa da *pendant* la trappola del *finanziamento fondato sulla messa a bando delle diverse attività*. Il metodo vorrebbe premiare il cosiddetto principio della premialità come reazione al criterio del finanziamento «a pioggia». Ma si tratta di un metodo che facilmente finisce per lasciare indietro proprio quei territori che più ne avrebbero bisogno, quei territori che si trovano in difficoltà anche per mancanza di quel *know how* che vorrebbero acquisire e che è, al tempo stesso, il presupposto necessario per vincere il bando. È, appunto, il caso delle aree interne in senso stretto, dove le caratteristiche di isolamento e spopolamento sono fonte di una strutturale carenza di “capitale sociale”: affidare tutto ai bandi non solo riproduce le condizioni di disuguaglianza cui i bandi dovrebbero rimediare, ma innesca un’*inversione tra fini e mezzi*.

⁷ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne cit.*

⁸ M. BARONE, G. ZUCCA, *Quando e come si resta? Quando e come si torna?* in M. BARONE, C. FICCADENTI, C. LALLO, G. ZUCCA (a cura di), *Il contrasto allo spopolamento delle aree interne tra welfare e società civile*, Report di ricerca (marzo 2024) dell’Università degli Studi del Molise e dell’IREF – Istituto di Ricerche Educative e Formative, Inneschi, Roma, 2026. Il report, analiticamente ricco e concettualmente perspicuo, problematizza consolidati approcci al tema delle aree interne e marginali e meriterebbe una considerazione e discussione che esula dall’economia di questo scritto. Ad esso, comunque, rinviamo per una analisi ragionata e aggiornata delle fonti statistiche e dell’ampia letteratura sul tema.

⁹ G. CARROSIO, *Disuguaglianze territoriali e politiche sensibili ai luoghi. Genesi, caratteri e impatto della Strategia Nazionale per le Aree Interne*, in <https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-991-7/978-88-6969-991-7-ch09.pdf>, 2025.

Per rispondere in modo efficace ai bandi occorrerebbe, infatti, avere già colmato il divario (in termini di massa critica, capacità di innovazione, personale tecnicamente preparato) che con il bando si intende colmare. Una *spirale senza fine* che fa sì che le proposte provenienti dalle micro-realtà non sono in grado di raggiungere il livello richiesto per la competitività dell'iniziativa¹⁰. Nei Comuni delle aree interne in cui prevalgono dimensioni piccole o piccolissime (oltre la metà dei Comuni italiani si trova nelle aree interne) l'impatto della riduzione del personale e del mancato *turn over* ha effetti amplificati. E la soluzione del problema non può essere quella dell'assunzione a termine di facilitatori o esperti di politiche territoriali. Proprio perché prive di quel tessuto 'spontaneo' che si attiva nei grandi centri, le aree interne avrebbero bisogno, per rilanciarsi, di contare su una Pubblica amministrazione efficiente, preparata e dedicata in modo stabile al proprio sviluppo. L'assenza, poi, di un vero e proprio settore privato rende queste aree particolarmente esposte a interventi «predatori» da parte di imprese prive di un radicamento sul territorio ed interessate esclusivamente alle risorse finanziarie messe a bando. Cosicché, gli interventi finiscono molto spesso per restare confinati in una sfera di *mera ristrutturazione* e non di un'autentica *rigenerazione* che esigerebbe fosse strutturalmente affrontato nel medio-lungo termine il *deficit* di lavoro (stabile) e di (autentica) cittadinanza¹¹.

Dietro la scelta efficientistica e accentratrice della formale unitarietà e razionalità dell'ordinamento del finanziamento v'è una rappresentazione delle aree interne come micro-luoghi lontani dai 'virtuosi' processi di modernizzazione e innovazione della nazione. Micro-luoghi che, per uscire dalla marginalità a questo traino dovrebbero agganciarvisi in modo imitativo.

Esemplare proiezione sul piano procedurale-istituzionale di questo angusto indirizzo è la mancata concertazione nella *fase di progettazione* del Piano tra lo Stato e gli enti territoriali¹², in particolare i Comuni che pure sono individuati come i protagonisti della *fase di gestione* dei progetti e dei connessi finanziamenti¹³. Una *governance ministeriale* particolarmente negativa per le aree interne nella misura in cui lo sguardo dal centro postula che ad esse si debba guardare sulla base di una idea di sviluppo economico concepito in chiave prevalentemente, se non esclusivamente, reddituale-occupazionale. Una crescita economica che, anche quando ci fosse, difficilmente sarebbe in grado di produrre una *rigenerazione socio-demografica* di un intero territorio.

¹⁰ La logica della procedura competitiva per la selezione dei progetti da finanziare sovrasta la (costituzionale) finalità "redistributiva": ad aggiudicarsi la grande parte dei bandi sono gli enti territoriali già dotati di infrastrutture e di maggiore capacità amministrativa (F. LOSURDO, *Economia circolare e doveri intergenerazionali di solidarietà*, in questo numero).

¹¹ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne*, cit.

¹² F. PALERMO, *Divari territoriali e asimmetrie*, cit.: "La governance e la gestione del piano hanno avuto una impostazione dirigistica dal centro che ha ridotto i margini di intervento differenziato degli enti territoriali".

¹³ F. LEONZIO, *PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito*, in *italian papers on federalism* Rivista giuridica on-line CNR ISSIRFA, n. 2, 2025, cui si rinvia per un'esemplare e compiuta disamina della visione strategica del PNRR e dei suoi limiti.

Da questo punto di vista, emblematiche appaiono le modalità di distribuzione delle risorse per la linea A del Bando Borghi¹⁴ ove, seguendo il motto «*the winner takes it all*», si è destinata una straordinaria mole di risorse a singole realtà municipali, un intervento di *ristrutturazione essenzialmente turistica* che premia alcuni «gioielli» tra i borghi italiani senza margini per la definizione di più trasversali e strutturali progetti intercomunali¹⁵. Mentre la scelta di espungere dal PNRR la misura dedicata alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, ormai sganciata dalla scadenza del 2026, è la spia di un'evidente difficoltà di attuazione degli investimenti¹⁶.

3. Rigenerazione o riconversione? Il “caso” del turismo sostenibile

La ristrutturazione/riconversione delle aree marginali è cosa assai diversa dalla loro rigenerazione socio-demografica e identitaria. È la riproposizione e il precipitato su micro scala della *narrazione dello sviluppo sostenibile* e delle sue “formule magiche” (resilienza, adattamento)¹⁷. Un paradigma ambiguo, ‘ontologicamente’ oscillante tra mitigazione del modello di sviluppo dato e l'enfatica evocazione di una sua radicale trasformazione¹⁸.

La ristrutturazione/riconversione si preoccupa di attivare politiche (finanziarie, infrastrutturali, dei servizi) volte a massimizzare l'«attrattività» di aree per collocazione potenzialmente già «competitive» e che, in tempi brevi, possono – si auspica – essere «messe a reddito»¹⁹. È a queste aree che sono prioritariamente indirizzati i fondi per la “cultura” e per la “natura” rappresentate – in virtù dei “valori positivi” che evocano nel dilagante immaginario consumistico – come formidabili “driver” di un *turismo sostenibile*. Un'offerta di risorse che solo superficialmente fa leva sull'*antico habitat* delle comunità (colture, saper fare, tradizioni): cultura e natura vi appaiono, piuttosto, quali *beni individuali* offerti alla fruizione di mercato, assai spesso un *singolo bene* (come del resto avviene anche per i beni culturali dei centri storici delle grandi città).

La *lingua* e la *deontologia* di questa retorica dello sviluppo sostenibile delle aree interne e marginali è, per estensione, quella neoliberale del cosiddetto *capitale umano*. Le antiche aree interne, al pari dell'“antiquata” forza lavoro, rappresentate come *capitale: naturale, culturale, sociale*. Aree afflitte – si dice – da vulnerabilità strutturali ma che, tuttavia, custodiscono – si

¹⁴ La retorica di quanto sia buono, bello e giusto tornare a vivere nell'Italia dei piccoli paesi (*borgomania*), è alimentata da un'immagine fittizia ed estetizzante dei piccoli centri che precipita nella elaborazione di ‘politiche’ che si appiattiscono nella dimensione turistica. Una manifestazione di questa retorica è, appunto, il Bando Borghi promosso dal Ministero della cultura nell'ambito del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza con il quale è stato destinato un miliardo di euro a progetti di “rigenerazione” dei piccoli centri. È stata la prima linea del Bando a sollevare le maggiori polemiche in quanto concentrava 420 milioni di euro su 21 progetti pilota, uno per regione, con un investimento singolo di 20 milioni di euro. Considerando anche i comuni finanziati con la seconda linea del bando (229) si arriva a un totale di 250 borghi a fronte degli oltre 1800 comuni classificati come periferici e ultraperiferici (M. BARONE, G. ZUCCA, *Quando e come si resta?*, cit.).

¹⁵ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne* cit.

¹⁶ F. LEONZIO, *PNRR ed aree interne*, cit.

¹⁷ A. CANTARO, *Postpandemia*, cit.

¹⁸ F. LOSURDO, *Economia circolare e doveri intergenerazionali*, cit., in questo numero.

¹⁹ A. FINOCCHIARO, *Prefazione a La cultura e i territori*, cit.

aggiunge – un patrimonio materiale e immateriale sottoutilizzato e ricco di potenzialità. Paesaggio, cultura, biodiversità che l'*ethos dell'adattamento* è in grado di far rivivere nella forma di *capitale territoriale* capace di trasformare le *fragilità* (le distanze spazio-temporali dai centri dell'economia finanziaria e tecnologica) in *opportunità*, assicurando alle comunità che le abitano un *presente e un futuro resiliente*. L'ammiccante, sottesa, retorica del "tu puoi": *you can*.

Gli interventi del PNRR si collocano entro questo "orizzonte di senso". La narrazione secondo cui *green economy*, bioeconomia, economia circolare, economia digitale permettono di andare oltre la *religione estrattivistica del capitalismo industriale*, senza rinunciare alla *religione del mercato e dello sviluppo quantitativo* (Pil e commessi indicatori macroeconomici). Un capitalismo propulsore di una '*nuova*' *religione della crescita* (ecologica) che interiorizza il rispetto della natura e della qualità della vita²⁰. Grazie ad una *rivoluzione tecnologica* che, accelerando diffusione del telelavoro e smaterializzazione delle comunicazioni, è simpatetica con l'ambiente e i ritmi vitali degli uomini, anche di quelli che vivono nelle aree interne.

Vaste *programmes* 'politeista' che rappresenta i conflitti tra le "religioni" dei nostri tempi – quella mercatista e quella ecologica – come conflitti che una *governance* lungimirante e razionale è in grado di comporre, mostrando concretamente che la tutela dell'ambiente fa bene alla crescita e l'incentivazione della crescita fa bene all'ambiente. Una declinazione dello *sviluppo sostenibile* che si nutre a monte della convinzione che la mancata tutela in passato dell'ecosistema sia dipesa dai «modi d'essere storicamente datati» delle attività produttive, dei trasporti, delle fonti di energia. Una divaricazione che oggi grazie alle "transizioni gemelle" (digitale ed ecologica) è – si postula – destinata a trasformarsi in virtuosa convergenza nella misura in cui le (limitate) risorse naturali vengono reintegrate o sostituite mediante attività umane e innovazione²¹. Un *mix* di fideismo mercatista, tecnologico, tecnocratico²².

Questa ardita e ambigua declinazione dello sviluppo sostenibile è quella che nel PNRR fa da sfondo al superamento dei *divari territoriali*. Rappresentati come un *ostacolo alla crescita economica* del Paese, in particolare del Mezzogiorno per il cui sistema produttivo si auspica una "convergenza" con quello del Centro-Nord. Con la conseguenza, tutt'altro che imprevedibile, che nella fase di implementazione i progetti diretti al superamento dei divari finiscono concretamente per concentrarsi (come già rilevato) nei territori più attrezzati a intercettare nuovi investimenti e marginalizzano ulteriormente quelli privi di adeguate risorse imprenditoriali, infrastrutturali, istituzionali.

Date queste premesse, non sorprende la scarsa attenzione verso *la madre di tutte le questioni*: l'acuirsi dell'*inverno demografico* in cui da un decennio è precipitato il nostro Paese e la disattenzione per lo spopolamento di larga parte delle zone interne e marginali. Più che disattenzione, rassegnazione ad uno "spopolamento irreversibile" delle aree refrattarie alla declinazione neoliberale della sostenibilità. Un destino – lo "spopolamento irreversibile" – messo nero su bianco – nel nuovo Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne, pubblicato ad aprile 2025 dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.

²⁰ A. MORELLI, *Transizione ecologica*, cit.

²¹ A. MORELLI, *Transizione ecologica*, cit.

²² A. CANTARO, *Europa oggi, sotto il vestito niente? Il "caso" della politica climatica ed energetica*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2022.

La formula ha suscitato critiche di amministratori e ricercatori che ne hanno contestato sia l'impostazione che le conseguenze. L'Unione Nazionale dei Comuni Montani ha chiesto di rimuovere la formula, adombrando il "sospetto" che possa diventare uno strumento per legittimare inattività e abbandono. Oltre centocinquanta, tra docenti universitari, sindaci, urbanisti, operatori culturali hanno sottoscritto un appello pubblico contro la logica dell'"irreversibilità" che – si è detto – equivale a «un accompagnamento alla buona morte, un'eutanasia».

Non siamo, tuttavia, di fronte ad un mero incidente di percorso. L' "incidente" è frutto di un orientamento che non vede che tutte le aree interne possono rappresentare, anche quando non "produttive", un prezioso patrimonio di civiltà, sicurezza, coesione, prevenzione e contrasto a eventi climatici ed ambientali estremi. Un orientamento che 'prescrive' di investire sui territori solo quando questi possano funzionare come marchi di un prodotto da vendere (*brand*) a simulacri di capitalismo e auto-imprenditorialità, carne da macello per paradisi "esotici", *location* per "eventi" mordi e fuggi. Un orientamento preoccupato del risultato "pratico" da raggiungere (profitti, redditi) e che in nome del valore supremo della *performance* esige *adattamento* e *resilienza*. Ma che rimuove i guasti profondi (precarietà, bassi salari, rendita) che questa "etica" produce in termini di ulteriore spopolamento demografico e comunitario. Il prezzo che si paga quando, invece di affrontare le ragioni remote e prossime all'origine della marginalità di un territorio, di un borgo, di una città, ci si spalma sopra della vernice colorata. In particolare, nel nostro Paese, l'illusione di tutti i discorsi sul turismo come risorsa e traino della crescita: settore, peraltro, quantomai vulnerabile alle fluttuazioni della domanda interna ed estera.

4. *Développement durable*

La declinazione neoliberale dello sviluppo sostenibile rimuove il "fatto" che l'odierna *costituzione economica materiale* continua ad essere agita dalla *ragione globalista dell'espulsione* e dello sradicamento d'interi popolazioni, territori e comunità dai loro mondi vitali. Ragione che è alla base anche dello spopolamento degli Appennini e delle nostre zone interne, oltre che della trasfigurazione dei nostri centri storici, dello sradicamento di ogni attività artigianale a vantaggio di una ristorazione povera e di un'industria dell'accoglienza di bassa qualità.

La *legge brutale dell'espulsione* è la *grundnorm* del capitalismo globalizzato. Una legge che non vede che l'economia non è solo il luogo dello scambio di beni e servizi. Che a monte dello scambio ci sono imprese, produttori, territori, lavoratori, comunità che hanno un'idea 'soggettiva' del giusto prezzo e per le quali è giusto quel prezzo che rispetta le 'leggi sociali e umane' che consentono la riproduzione della loro esistenza 'materiale' e 'spirituale'. Secondo quanto postula la nostra Carta fondamentale, limpido specchio di una stagione lontana dai postulati del globalismo: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Un'idea di giustizia di tutta un'epoca, quella dello Stato sociale, che ha avuto una portata più generale, al di là della storica rivendicazione operaia della giusta retribuzione del lavoro alla quale pensavano i nostri padri costituenti.

Il mondo delle costituzioni keynesiane dei “trenta gloriosi” era, invero, guidato da una logica volta all’inclusione sociale nel vivo delle realtà economiche, grazie alla produzione di massa, alla costruzione di grandi infrastrutture e di attrezzati quartieri suburbani. Il mondo neoliberale dei successivi “cinquanta ingloriosi” postula, viceversa, che è sviluppo solo quello che serve le grandi *corporation* e che «qualsiasi cosa tagli la strada alla loro corsa al profitto» debba «venir messo da parte, espulso»²³.

Cambiare le *regole del gioco* (la transizione ecologica e digitale) senza cambiare le *finalità ultime del gioco* (la crescita illimitata) è un modo per stare aggrappati agli imperativi del modo di produzione dell’ultimo mezzo secolo, il modo di produzione neoliberale. È un modo per “guadagnare tempo”²⁴. La traduzione italiana del francese *développement durable*, nella sua apparente ingenuità, è illuminante. Mettendo l’accento sulla “durabilità” restituisce perfettamente la modestia dell’orizzonte dello sviluppo sostenibile nella declinazione neoliberale²⁵. Prolungare «il modello di sviluppo conosciuto» nel presupposto che non ci sia, oltre esso, altro futuro. *There is no alternative*. L’ideologia illusoria e consolatoria che la quadratura del cerchio è possibile, che tutto ciò che oggi è profittevole è anche sinonimo di “vita buona”. Quella *retorica dello sviluppo sostenibile* che evoca nelle “anime belle” nobili sentimenti di altruismo, di generosità, di “buone pratiche”, di lungimirante responsabilità per le sorti dell’ecosistema, per i “diritti” delle generazioni future.

Una *formula magica* presente, in accoppiata con le parole resilienza e adattamento, in ogni discorso ‘pubblico’. Da quello burocratico dell’esercito dei funzionari del *risk management* a quello ‘appassionato’ dei divi di Hollywood i cui, succinti e costosissimi capi di abbigliamento, sono tutti rigorosamente prodotti in modo sostenibile. L’inganno che sia a portata di mano – “dipende da te” – l’obiettivo di rendere sostenibile il modello di sviluppo che è all’origine delle sempre più frequenti, quotidiane, catastrofi ambientali e climatiche.

Il manifesto di questa cattiva coscienza sono le campagne ‘promozionali’ della transizione ecologica, energetica e digitale dell’Ue, i “doveri” postulati da queste campagne in nome della *Green economy* e della *Sharing Economy*. La modernizzazione che indossa il vestito dei “buoni sentimenti” delle giornate di festa. Passare una sottile mano di verde e una spessa mano di nuove tecnologie che renda ancora desiderabile il paradigma economico-antropologico della crescita illimitata, del poter fare senza limiti. La *performance*, la massima divinità dei giorni nostri.

5. Costituzione, PNRR, politiche dell’Unione

La Costituzione italiana non si preoccupa della “durabilità” dello sviluppo. La Costituzione italiana mette su precisi binari, sin dalle sue prime disposizioni, il tema degli *squilibri socio-territoriali*. Il principio di eguaglianza sostanziale postula che è *dovere della Repubblica* garantire a

²³ S. SASSEN, *Espulsione. Brutalità e complessità nell’economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2018.

²⁴ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

²⁵ M. BENVENUTI, *La revisione dell’articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *RivistaAic*, n. 2, 2023. Come rilevato, anche nella letteratura italiana, il termine “durabilité”, risulta più espressivo di quello inglese di “sustainability” (T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016 Il Mulino, Bologna).

tutti i cittadini condizioni di vita dignitosa, anche dal punto della *salubrità dei luoghi e dell'ambiente* in cui si svolge la loro esistenza. Evocando, anche su questo piano, un *intervento attivo e trasformativo del modello di sviluppo*, come nitidamente emerge dall'insieme delle norme che compongono la costituzione sociale, economica, fiscale.

Non desta, perciò, meraviglia, che la *codificazione formale del principio di sostenibilità* sia stata da tanti letta entro l'impegnativo orizzonte di senso dei principi fondamentali²⁶ e che, contestualmente, si sia auspicato un ritorno dello *Stato costituzionale interventista*²⁷ quale veicolo di uno *sviluppo sostenibile in senso forte*²⁸. Preludio, in termini giuridico-costituzionali, all'edificazione di un *ordinamento oggettivo dell'ambiente* nel quale, al pari dell'ordinamento della salute, la sua tutela assurge al rango di metro sulla base del quale riscrivere l'intera grammatica dei diritti e dei doveri pubblici, comunitari, individuali. Sino al punto, nelle impostazioni più "profonde" (eco-centriche o anti-anthropocentriche: *deep ecology*), di attribuire soggettività giuridica a entità naturali. Mentre in quelle più "superficiali" (*shallow ecology*) questa soglia non viene superata e ci si limita a enucleare principi, più o meno stringenti, per le politiche pubbliche e per le condotte dei consociati (principio di precauzione, di prevenzione). Principi che, si sottolinea da parte dei fautori della *shallow ecology*, segnerebbero, comunque, un passaggio dall'antropocentrismo dei diritti (l'ambiente come valore-risorsa, sia in senso materiale, sia in senso estetico, interamente nella disponibilità degli uomini) ad un antropocentrismo dei doveri. Lasciandosi, così, alle spalle l'egoistica pretesa di un diritto soggettivo all'ambiente a vantaggio di un ordinamento solidaristico nel quale la sua tutela è assunta a presupposto e preconditione per l'esercizio di qualsivoglia diritto.

La letteratura più avvertita ha, tuttavia, avvertito – anche criticamente con il "costituzionalismo volontarista" (v. *infra* par. 6) – che il "ritorno" dello Stato interventista e la connessa edificazione di un ordinamento oggettivo dell'ambiente si stava materialmente realizzando entro un più blando orizzonte di senso: entro un'*etica dello sviluppo* primariamente preoccupata della "*durabilité*" più che della "*sustainability*"²⁹ ed entro un più generale *trend* di de-costituzionalizzazione e agnosticismo costituzionale.

La complessiva filosofia che sottostà all'intervento pubblico nel PNRR e la sua concreta implementazione confermano la fondatezza di questo giudizio e la parallela "profezia" che gli interventi del PNRR contengono un modello tutt'altro che ambizioso dei rapporti tra lo Stato ed economia. Non tanto e non soltanto per il loro limitato orizzonte temporale, quanto

²⁶ La l. cost. n. 1 del 2022 ha novellato l'art. 41, c. 2 e c. 3 Cost ha ribadito la legittimità costituzionale della finalità della funzione di indirizzo e coordinamento «a fini sociali» e la ha arricchita con le parole «e ambientali», oltre ad avere aggiunto all'art. 9 Cost. un comma dedicato alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

²⁷ Critica questa narrazione, con argomenti analiticamente e sistematicamente persuasivi, M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza come parentesi*, in *diritto costituzionale*, n. 3, 2024 al quale si rinvia per gli essenziali riferimenti bibliografici.

²⁸ Le declinazioni forti di sviluppo sostenibile muovono dal presupposto che l'umanità è entrata in un'epoca geologica in cui il principale fattore di degrado della vita sulla Terra è l'attività umana. Quello stadio che va sotto il nome di *antropocene* e che esige l'affermazione del valore intrinseco della natura e della centralità della biosfera, indipendentemente e prima di una individuazione dell'utilità delle risorse ambientali rispetto alle attività dell'uomo. Questa consapevolezza postula un cambio di passo in molti ambiti dell'organizzazione della vita economica e sociale.

²⁹ A. CANTARO, *Los deberes en la postpandemia*, in F. BALLESTER LAGUNA (a cura di), *El impacto de la normativa Covid19 en los derechos fundamentales, una mirada retrospectiva*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.

soprattutto per il fatto che gli strumenti di intervento predisposti sono largamente ascrivibili al modello di un *governo degli incentivi*³⁰ che incide solo indirettamente e temporaneamente sull'attività economica. Una «programmazione “indicativa” e non vincolante per gli operatori economici che (...) restano (...) liberi di determinare come, dove, cosa e quanto produrre»³¹. Un'azione incentrata sull'erogazione di sussidi all'impresa privata e alle famiglie che fa sì che «l'interesse pubblico si sfrangia e si disperde in una serie di interessi intermittenti e pulviscolari»³².

Un intervento pubblico di tipo adattativo, se non “passivo”³³, come esemplarmente testimoniano gli interventi diretti alla riduzione dei divari territoriali. Una logica destinata ad essere ulteriormente alimentata dai recenti orientamenti della Commissione europea in materia di transizione ecologica, competitività, semplificazione ambientale, deregolazione che mettono dichiaratamente in conto una contrazione delle tutele climatico-ambientali. Una contrazione ‘addolcita’ dalla ‘retorica ecologista’ del *Rapporto Draghi sul futuro della competitività* per il quale l'aumento della produttività costituisce un obiettivo da perseguire privatisticamente (integrazione del mercato dei capitali, delle comunicazioni elettroniche e dell'energia) ma che non può essere disgiunto dalla decarbonizzazione e dalla transizione all'economia circolare, rappresentate – in linea con la filosofia del *Next Generation* – come ineludibile premessa e pre-condizione dello sviluppo.

Questa sia pur ambivalente narrazione – la “competitività sostenibile” – è sensibilmente attenuata negli “Orientamenti politici per il mandato della prossima Commissione europea nel periodo 2024-29”. Nella *Bussola per la Competitività*, adottata dalla Commissione europea il 29 gennaio 2025, la preoccupazione per la perdita del “capitale naturale” e i danni all'ecosistema, virtualmente posti a fondamento della transizione ecologica, scolorano sensibilmente. La riduzione delle emissioni è obiettivo da perseguire garantendo innanzitutto “prosperità” e “crescita economica” e scompaiono i riferimenti all'indebitamento e alla condivisione del debito (presenti nel Rapporto Draghi): l'accento è posto, non casualmente, sulla semplificazione degli oneri burocratici, sulla necessità di un “Patto per l'industria sostenibile” (*Clean industrial deal*), sull'istituzione di un fondo per la competitività.

I successivi passi e atti esplicitano che la fondamentale preoccupazione della Commissione è quella della riduzione dei costi dell'energia (il Patto per l'industria pulita, adottato con una Comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025) da perseguire non solo tramite incentivi, assistenza tecnica, una nuova disciplina degli aiuti di Stato, ma anche tramite una drastica riduzione degli oneri amministrativi delle imprese (qualificati come un “fardello” da cui “liberarsi” per rendere più attrattivo il mercato europeo), posticipazione dell'applicazione delle norme sul dovere di diligenza delle imprese, rinvio e riduzione degli obblighi in tema di rendicontazione ambientale.

³⁰ M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia*, cit.

³¹ E. BRUTI LIBERATI, *Industria*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 661-662.

³² M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia*, cit.

³³ A. BARBA, M. PIVETTI, *Il “Piano di ripresa” tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021.

A fronte delle difficoltà concrete di attuazione della cosiddetta *transizione pulita*, assistiamo ad un “ritorno” alla logica totalitaria della competitività, con connesso arretramento delle politiche e delle normative in materia di protezione dell’ambiente e di riduzione dei rischi di devastazione ambientale. Una “semplificazione” che si traduce in deregolazione che riduce i livelli di tutela di lavoratori e vittime del degrado ambientale e danneggia anche le aziende che hanno investito risorse significative per adeguarsi ai requisiti di sicurezza e salubrità³⁴.

La transizione ecologica e digitale, nella sua attuale declinazione, finisce così per accentuare le disuguaglianze, concentrare i benefici nei territori più attrezzati a intercettare i nuovi investimenti, marginalizzare ulteriormente quelli privi di risorse umane, infrastrutturali e istituzionali adeguate. Non si può rendere ecologico il sistema socioeconomico senza intervenire a monte dei fattori che incentivano la differenziazione territoriale dello sviluppo. Senza questo intervento a monte l’effetto concreto è che la maggior parte degli investimenti si dirigono all’ammodernamento tecno-ecologico dei processi produttivi esistenti, mentre nei territori ai margini si promuovono per lo più «politiche di conservazione ambientale, per proteggere la riserva di natura funzionale alle città, e politiche estrattive, per mettere a valore questa riserva di natura», senza alcuna attenzione per le preesistenti disuguaglianze distributive e per le specifiche identità socio-culturali.

È ciò che sempre più sta avvenendo “grazie” anche all’ “agnosticismo costituzionale” del PNRR. L’allocazione degli investimenti non è decisa *ex ante*, in base ai fabbisogni dei diversi contesti territoriali, ma *ex post*, nella fase di assegnazione dei progetti, tramite la ricognizione dei requisiti richiesti a tal fine.

6. Limiti ed aporie del “costituzionalismo volontarista”

A questo “tradimento” della transizione ecologica concorrono anche le filosofie eco-centriche più radicali quando rimuovono il vero nome dell’antropocene. *Capitalocene*.

Il denunciato *sviluppo insostenibile* non è imputabile ad una astratta umanità, ma a concreti poteri economici responsabili di avere esasperato all’ennesima potenza la vulnerabilità dell’ecosistema. Tutti quei poteri che quotidianamente ‘veicolano’ la *shumpeteriana* legge della distruzione creativa del capitalismo, la ‘universalizzano’, fanno assurgere il *principio di prestazione* – la performance – a principio generale di funzionamento dell’intera vita sociale.

Questa rimozione si traduce, come già sottolineato, in un modesto e illusorio “guadagnar tempo” da parte delle c.d. punte “avanzate” del modo di produzione neoliberale. Da una parte, tramite una esternalizzazione dello sviluppo insostenibile a quelle parti del mondo *ex coloniale* che hanno intrapreso un sentiero di crescita e di secolare emancipazione dalla povertà. Dall’altra, tramite una internalizzazione della distruzione creativa, una messa a profitto senza precedenti, grazie anche all’accelerazione della rivoluzione digitale, dell’intero tempo di vita dell’umano, della sua ‘vita biologica’, della sua natura e della sua cultura. Della *vita activa* in tutte le sue declinazioni³⁵.

³⁴ V. DE SANTIS, *La transizione ecologica “tradita” (?)*. Orientamenti politici dell’Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione, in *federalismi.it.*, 7 maggio 2025.

³⁵ A. CANTARO, *Los deberes en la Postpandemia*, in F. BALLESTER LAGUNA, *op. ult. cit.*

Capitalizzazione dell'umano, umanizzazione del capitale. L'impresa fordista che uscendo dai cancelli della fabbrica vuol fare di tutta la vita sociale una grande, immensa, fabbrica. *Società fabbrica, Uomo fabbrica.* Una tragedia pari a quella, ad essa collegata, della distruzione dell'ecosistema. Destrutturante, come il banale e dilagante verbo della nostra epoca, l'illusorio antidoto del "pensare positivo". Laddove per tornare a pensare veramente dovremmo riabilitare il pensiero tragico, l'unico autenticamente costituente, l'unico in grado di rimettere al centro il tema di un nuovo ordine e di un modello di sviluppo autenticamente altro.

Le filosofie eco-centriche non aiutano in questa direzione quando attingono il nostro "dover essere" esclusivamente dall' "essere" della natura, dai suoi armonici scopi mutilati dall'individualismo possessivo del "borghese" e da quello ossessivo, ancor più pernicioso, dell'uomo neoliberale. È possibile che questi scopi della natura ci siano. E, tuttavia, per ricominciare veramente, per dar dire vita a un ordine che metta al centro un nuovo tipo di sviluppo, abbiamo bisogno di attingere il nostro "dover essere" da una qualche condizione del nostro "essere" che coniughi cultura e natura. Quella filosofia dell'ascoltare e prendersi cura delle umane vulnerabilità uscita sconfitta – solo temporaneamente, è il mio auspicio – nel tempo della Pandemia.

In nome di cosa? In nome di un *costituzionalismo diversamente antropocentrico*. Perché il punto di vista con il quale guardiamo la natura, l'ambiente, l'ecosistema non può che essere quello di uomini situati che si battono per la liberazione dalla miseria economica e sociale non meno che dalla liberazione della miseria ambientale. Se questo è quello a cui pensa Luigi Ferrajoli³⁶, sottoscrivo senz'altro. La "marxiana" esortazione a "cambiare lo stato delle cose" non può non incontrare il mio favor quando Ferrajoli enfatizza l'urgenza, sull'onda delle sfide aperte dalla pandemia e dalle nuove guerre globali, di dar vita ad un movimento diretto a promuovere una *Costituzione della Terra*. Una Costituzione che ponga rimedio alla «asimmetria tra il carattere globale degli odierni poteri selvaggi dei mercati e il carattere ancora prevalentemente locale della politica e del diritto».

Quello che mi lascia perplesso è che il fondamento di legittimazione di questa auspicata *nuova stagione del costituzionalismo globale* possa essere rintracciato *tout court* nel «valore razionale della solidarietà», nella sua intrinseca idoneità a tenere insieme gli interessi di tutti. Non vedo in giro, in Occidente, «la comune consapevolezza della necessità della costruzione di una sfera pubblica globale» incaricata «di colmare il vuoto di diritto pubblico» tramite una cogente disciplina delle garanzie dei diritti fondamentali che sottragga alla disponibilità del mercato e delle nazioni i beni comuni (salute, acqua potabile, foreste, mari, ghiacciai, informazione) e ne affidi la tutela «a un servizio sanitario mondiale, a un'organizzazione mondiale dell'istruzione e del lavoro, a un demanio planetario, a un fisco globale».

La "razionalità della solidarietà" abbisogna di radici, di essere fondata sulla convinzione dei popoli, dei loro bisogni e desideri, delle loro vocazioni. La ferrajoliana Costituzione della Terra, emancipata dall'*ethos* normativo-volontaristico che la connota, va calata nella concreta cultura e storia delle nazioni se vuol guadagnare in credibilità, efficacia, realismo.

³⁶ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria politica*, n. 10, 2020.

7. Per una Costituzione con i piedi ben piantati per terra

Il “manifesto” politico di questa *Costituzione con i piedi ben piantati per terra* è limpidamente contenuto nel (pur breve e lapidario) discorso pronunciato dal Presidente del Brasile Luiz Inácio Lula da Silva davanti all’ottantesima Assemblea generale delle Nazioni Unite all’apertura del *Climate Summit*, lo scorso 24 settembre. Il giorno prima che Donald Trump pronunciasse un discorso dai toni aggressivi e predatori, di ripetuti assalti all’Onu, all’Europa, alla sfida climatica, che gli oligarchi della tecnologia avrebbero senz’altro sottoscritto³⁷.

La *dottrina Lula*³⁸ – un nuovo *eccezionalismo sudamericano* che postula un *multilateralismo* libero da armi di distruzione di massa e rispettoso del pluralismo politico e culturale delle nazioni – contrappone alle forze che “agiscono come milizie fisiche e digitali” una *governance alternativa* basata sul *rispetto dei diritti dei popoli*. Una *dottrina anti-imperiale* che reclama che la voce dei Sud del mondo venga “ascoltata”, che vengano riabilitate le democrazie, che le Nazioni Unite tornino alla loro originaria missione. Se “l’unica guerra da cui tutti possono uscire vittoriosi è quella che stiamo combattendo contro la fame e la povertà non resta che affidarsi ad una politica internazionale fondata sugli ideali dell’aspirazione alla pace e alla prosperità” che “ispirarono i fondatori dell’Onu a San Francisco” e che oggi “sono minacciati come mai prima nella sua storia” da una pratica dell’ordine segnata dal codice “della politica di potenza”³⁹.

La *politica di potenza* – sottolinea Lula in dichiarata sintonia con la francescana enciclica *Laudato si*⁴⁰ – è all’origine non solo della crisi del multilateralismo, dell’indebolimento della democrazia, della corsa agli armamenti ma anche di una *crisi climatica* largamente determinata “da uno *standard* di vita raggiunto dai paesi ricchi al costo di duecento anni di emissioni”. Un migliore accesso alle risorse e alle tecnologie non è una questione di carità, ma di *giustizia sociale*

³⁷ Il Presidente Usa si è già ritirato da diversi organismi dell’ONU quali l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. L’amministrazione Trump ha finora tagliato 1 miliardo di dollari di contributi finanziari all’ONU tramite una revoca del Congresso e sta cercando di ottenere tagli per un altro miliardo di dollari. La proposta di bilancio del presidente americano per il 2026 prevede la sospensione del contributo obbligatorio annuale al bilancio ordinario delle Nazioni Unite, l’azzeramento dei fondi per il mantenimento della pace per oltre 1 miliardo di dollari, il taglio dei contributi volontari alle Nazioni Unite di 1,2 miliardi di dollari. Complessivamente tagli per oltre 4 miliardi di dollari, oltre quelli previsti per i fondi destinati ai rifugiati e alla migrazione.

³⁸ *La doctrine Lula contre les forces antidémocratiques aux Nations Unies : discours intégral*, in <https://legrandcontinent.eu/fr/2025/09/23/la-doctrine-lula-contre-les-forces-antidemocratiques-aux-nations-unies-discours-integral/>.

³⁹ Dal palco dell’assemblea generale delle Nazioni Unite Lula si è fatto portavoce delle istanze del Sud globale per una riforma integrale dell’Onu, a partire dal suo Consiglio di sicurezza, puntando il dito contro il cuore del problema, il diritto di veto. Lula si è così assunto il ruolo di portavoce della *sovranità nazionale* contro le pretese delle grandi potenze. “Trump è il presidente degli Stati Uniti, non l’imperatore del mondo”. Messaggio politico e morale inequivocabile. Nessun Paese, per quanto potente, può arrogarsi il diritto di decidere per tutti, di imporre il proprio volere come legge universale: vanno rispettate le voci dei popoli che chiedono autodeterminazione.

⁴⁰ “Quest’anno – sottolinea il Presidente Brasiliano nel suo discorso – il mondo ha perso due figure eccezionali: l’ex presidente uruguayano Pepe Mujica e Papa Francesco. Entrambi incarnavano come nessun altro i migliori *valori umanistici*. Le loro vite sono strettamente intrecciate con gli otto decenni di esistenza dell’ONU. Se fossero ancora tra noi, probabilmente userebbero questa piattaforma per ricordare che l’autoritarismo, il degrado ambientale e la disuguaglianza non sono inevitabili (...)”.

e ambientale: “la corsa ai minerali critici, essenziali per la transizione energetica, non può riprodurre la logica predatoria che ha caratterizzato gli ultimi secoli”.

Un aggiornato *paradigma anti-estrattivista*⁴¹ che poco concede alla retorica e si concentra – come per la riforma del sistema commerciale multilaterale⁴² – su impegni precisi⁴³. “Negli ultimi due anni il Brasile – ha ricordato Lula – ha già dimezzato la deforestazione nella regione. Per sradicarla, dobbiamo garantire condizioni di vita dignitose ai suoi milioni di abitanti. Promuovere lo sviluppo sostenibile è l'obiettivo del Fondo “*Foreste Tropicali per Sempre*” che il Brasile intende lanciare per compensare i Paesi che preservano le proprie foreste. È giunto il momento di passare dalla fase di negoziazione a quella di attuazione. Il mondo deve molto al regime creato dalla Convenzione sul clima. Ma è necessario porre la lotta contro il cambiamento climatico al centro dell'ONU, affinché riceva l'attenzione che merita. Un Consiglio collegato all'Assemblea generale, dotato della forza e della legittimità necessarie per monitorare gli impegni, darà coerenza all'azione per il clima, un passo fondamentale verso una riforma più

⁴¹ Il modello estrattivista “rimanda a quella dimensione coloniale di organizzazione politica e sociale, che ha permesso al Nord di svilupparsi attraverso la predazione del Sud del mondo e che si fa risalire alla “Conquista” e alla consumazione del primo genocidio moderno dettato da interessi economici globali (M. CARDUCCI, *Estrattivismo*” e “nemico” nell’era “fossile” del costituzionalismo”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019, p. 63 e il recente, ampio e perspicuo contributo, di M. GOLDONI, *Costituzionalismo e vincoli geoeconomici. Il modello estrattivista*, in A. GUAZZAROTTI (a cura di) *Geopolitica e Costituzione*, in *Diritto Costituzionale*, N. 1, Vol. VIII, aprile 2015, p. 108 ss.

⁴² Lula ha rilanciato il tema del rafforzamento della WTO, l’Organizzazione Mondiale del Commercio, contro le misure commerciali unilaterali e protezionistiche. I dazi doganali imposti dall’amministrazione Trump hanno duramente colpito il Brasile. La reazione del governo brasiliano è stata ferma. Il presidente Lula ha denunciato l’iniziativa come un’ingerenza nella sovranità nazionale e un attacco inaccettabile, guadagnando in popolarità anche tra settori critici della sua amministrazione. Il fattore scatenante della nuova tensione con Washington è il rafforzamento dei legami economici e diplomatici tra Brasile e BRICS, in particolare la Cina. Negli ultimi mesi Brasilia ha intensificato la cooperazione con Pechino: Lula e Xi Jinping hanno firmato oltre 30 accordi bilaterali, che spaziano dall’intelligenza artificiale alle infrastrutture portuali, al settore minerario. La Cina è oggi il principale partner commerciale del Brasile che sostiene apertamente il multilateralismo e critica esplicitamente il protezionismo americano e la centralità del dollaro. Lo scontro con gli Stati Uniti non è solo una *disputa commerciale*, ma una *frattura ideologica* tra due visioni del mondo e dell’ordine internazionale: quella multilaterale e inclusiva di Lula contro l’unilateralismo e il transnazionalismo di Trump.

⁴³ Lula ha posto il veto su 63 articoli dei 398 della “*Lei da Devastação*”, la legge della devastazione, com’era stata ribattezzata dalle ong ambientaliste. Una legge approvata prima al Senato e poi alla Camera dei Deputati dalla maggioranza conservatrice che domina il Congresso brasiliano con il sostegno della lobby dei grandi imprenditori agricoli. Poi la parola è passata a Lula, che aveva davanti tre strade: firmare il testo, respingerlo in blocco (esponendosi al rischio di ricorsi legali), oppure apportare modifiche mirate. Quei 63 articoli sui quali ha posto il veto erano il “cuore” del provvedimento, che con il pretesto di snellire la burocrazia favoriva gli interessi dell’*agrobusiness* e dell’industria mineraria calpestando il rispetto dell’ambiente. Come il comma che avrebbe consentito ai progetti considerati di “impatto ambientale medio” di ottenere licenze (agricole, minerarie, energetiche, infrastrutturali) attraverso un’autocertificazione *online* di “conformità ai requisiti”, saltando qualsiasi studio preliminare. O come l’altro punto che escludeva la maggior parte delle comunità indigene dall’avere voce in capitolo sulla concessione delle licenze nei loro territori. «Con il veto parziale apposto da Lula, la legge mantiene protezioni speciali per diversi territori indigeni e la Foresta Atlantica» ha dichiarato Marina Silva, ministra dell’ambiente. «Il nostro obiettivo è garantire che il Brasile possa inaugurare un nuovo ciclo di prosperità, in cui l’economia non combatte con l’ecologia, ma fa parte della stessa equazione»

completa dell'Organizzazione, che preveda anche un Consiglio di sicurezza ampliato per entrambe le categorie di membri”⁴⁴.

L'ordine internazionale, per la dottrina Lula, non può, insomma, essere un “gioco a somma zero”, ma un ordine sempre più multipolare, multilaterale, aperto al protagonismo dell'Unione Europea, dell'Unione Africana, dell'ASEAN, del CELAC, dei BRICS, del G20, degli oltre 200 membri che oggi compongono l'ONU. E il Presidente Brasiliano è consapevole che uno sviluppo autenticamente sostenibile esige altresì comportamenti coerenti e responsabili sul piano interno. A cominciare dal suo Paese.

Il timore che l'Amazzonia – ecosistema prezioso ma esposto da un lato agli effetti del cambiamento climatico (siccità, incendi) e dall'altro dall'intervento dell'uomo⁴⁵ – possa scomparire in un futuro più o meno prossimo è largamente condiviso. Il governo brasiliano coerentemente con il suo impegno con la giustizia sociale e ambientale ha detto no al principio della regionalizzazione, alla possibilità per singoli stati e comuni di disporre regole più blande sul “potenziale inquinante” rispetto agli standard nazionali. E ha, altresì, detto no al mantenimento dello status di protezione speciale per la Foresta Atlantica, impedendo così il taglio indiscriminato della foresta nativa.

La posta in gioco è altissima. La foresta pluviale amazzonica è la più grande del mondo (oltre 6 milioni di chilometri quadrati) e ospita il 10% delle specie vegetali e animali del mondo. Impedirne la scomparsa è l'imprescindibile banco di prova di uno sviluppo autenticamente sostenibile. Ne è consapevole la Corte Internazionale di Giustizia, il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite, che in un parere dello scorso 23 luglio ha stabilito che gli Stati hanno una responsabilità legale internazionale nella lotta al cambiamento climatico. Vale a dire che le nazioni hanno “l'obbligo di proteggere l'ambiente dalle emissioni di gas serra e di agire con la dovuta diligenza e cooperazione per adempiere a tale obbligo”. E che gli Stati che violano gli impegni, compreso quello sottoscritto con l'Accordo di Parigi, di contenere l'aumento del riscaldamento globale entro la soglia di 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, incorrono in responsabilità legali e possono essere condannati a cessare la condotta illecita e chiamati a risarcire il danno provocato⁴⁶.

Trovare un punto di equilibrio tra opportunità economico-sociali e il dovere etico-politico di impedire danni irreversibili all'ambiente è la sfida che la dottrina Lula ha lanciato al mondo e a sé stessa. *Una Costituzione della Terra con i piedi ben piantati per terra. Per accorciare tutte le distanze* – sociali, territoriali, ambientali – a partire da quelle, cruciali, tra i Nord e i Sud del Mondo.

⁴⁴ Il Brasile ospiterà a novembre la COP30 (Conferenza delle Parti sul cambiamento climatico) a Belém nello Stato amazzonico del Pará. Lula ha richiamato la necessità di riportare la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento climatico (UNFCCC) nel cuore dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con un nuovo Consiglio all'interno dell'Assemblea stessa (come quello di Sicurezza) avente il potere di monitorare la coerenza dell'implementazione dell'Accordo di Parigi, una “riforma fondamentale” in direzione di un *multilateralismo climatico*.

⁴⁵ Deforestazione: 28mila kmq persi solo nel 2024, secondo la *Global Forest Review* del *World Resources Institute*.

⁴⁶ A. GAIARDONE, *I veti di Lula alla “legge della devastazione”*, consultabile in <https://ilbolive.unipd.it/it/news/societa/veti-lula-legge-devastazione>.