

DONATO VESE  
University of Oxford, Faculty of Law, Centre for Socio-Legal Studies  
[donato.vese@csls.ox.ac.uk](mailto:donato.vese@csls.ox.ac.uk)

**STATO, MERCATO, NOMOS.  
SULLA FUNZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE NEL  
SISTEMA PRODUTTIVO GLOBALE\***

**STATE, MARKET, NOMOS:  
RETHINKING THE ROLE OF ADMINISTRATION IN THE  
GLOBAL PRODUCTION SYSTEM**

SINTESI

L'articolo mira ad analizzare le relazioni tra stato e mercato nel diritto amministrativo. In particolare, si intende sostenere come interessi legali di uguale o maggiore valore rispetto ad interessi economici nel sistema di produzione globale sono fondati sulla legislazione nazionale, europea e internazionale. In questa prospettiva, l'ecologia rappresenta un caso paradigmatico. Da questo punto di vista, si guarderà al rapporto tra economia ed ecologia a partire dalla derivazione comune (l'*oikos*) che lega i due termini ed attraverso l'opera di intermediazione del diritto (il *nomos*).

ABSTRACT

The article aims to analyse the relationship between state and market in the administrative law. I emphasise that the legal interests of equal or greater value than economic interests in the system of the global production are grounded on International, European and Italian legislation. Ecology matters as a paradigmatic case. From this point of view, I intend to stress the relationship between economics and ecology by discussing the common derivation (*i.e. oikos*) that links the two terms through the intermediation of law (*i.e. nomos*).

PAROLE CHIAVE: Potere economico, mercato, amministrazione, cattura del regolatore, ecologia.

KEYWORDS: Economic power, market, administration, regulatory capture, ecology.

INDICE: 1. Introduzione – 2. Mercato e potere economico – 3. Lo stato “catturato” dal mercato: il caso TAP – 4. Economia *versus* Ecologia: il dato ecologico nelle norme internazionali, europee ed italiane – 5. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo: la vicenda ILVA – 6. Conclusioni. Economia ed Ecologia?

\* Desidero ringraziare Luca Perfetti e i due revisori anonimi per la loro lettura e i loro preziosi suggerimenti su una versione precedente di questo testo. Il testo, per la parte dedicata al diritto europeo e internazionale, è frutto dell’intenso dialogo che l’autore ha avuto con gli studiosi del Centre for Socio-Legal Studies dell’University of Oxford; anche a loro va il mio più sincero ringraziamento. Un sentito ringraziamento va, infine, a tutti i relatori del X Convegno di Studi Giuridici Urbino e particolarmente a Massimo Monteduro e Massimiliano Bellavista per le preziose indicazioni al testo della relazione da cui ho tratto spunto per l’elaborazione del presente articolo.

*«Per quanto egoista si possa ritenere l'uomo, sono chiaramente presenti nella sua natura alcuni principi che lo rendono partecipe delle fortune altrui, e che rendono per lui necessaria l'altrui felicità, nonostante da essa egli non ottenga altro che il piacere di contemplarla».*

A. SMITH, *Teoria dei sentimenti morali*,  
(tr. it. a cura di S. Di Pietro), Milano, Bur, 1995, p. 81

*«Moltiplicando la violenza attraverso la mediazione del mercato, l'economia borghese ha moltiplicato anche i propri beni e le proprie forze al punto che non c'è più bisogno, per amministrarle, non solo dei re, ma neppure dei borghesi: semplicemente di tutti».*

M. HORKHEIMER - T.W. ADORNO, *Dialettica dell'illuminismo*,  
(tr. di Renato Solmi), Torino, Einaudi, 2010, p. 49.

*«Esiste un dominio sugli uomini che si regge su un fondamento economico. Se poi gli sfruttati e gli oppressi iniziano a difendersi, è ovvio che non lo possono fare con gli strumenti economici. Ed è altrettanto ovvio che i detentori del potere economico bollino come violenza e delitto ogni modifica «extraeconomica» della loro posizione di potere, e cerchino di impedirla».*

C. SCHMITT, *Il concetto del politico*, in *Stato, Grande spazio, Nomos*,  
(ed. it. a cura G. Gurisatti), Milano, Adelphi, 2015, p.72.

## **1. Introduzione.**

In questo articolo mi propongo di ricostruire le dinamiche e valutare gli esiti che risultano dal confronto, oggi sempre meno trascurabile per il diritto amministrativo, tra la dimensione dell'amministrazione e dello stato da una parte e la dimensione economica e del mercato dall'altra.

Scopo del mio lavoro è di mostrare come nel sistema produttivo globale, a fronte della crescente sopravvalutazione dell'interesse economico, interessi di uguale se non di maggiore rilievo trovano oggi espressione nel diritto positivo internazionale, europeo ed italiano ed iniziano ad essere riconosciuti e tutelati anche dalla giurisprudenza.

Questo è il caso dell'interesse alla tutela delle risorse naturali del pianeta, dunque dell'ecologia.

Attraverso l'analisi di alcuni casi nazionali particolarmente esemplificativi si proverà a ricomporre il rapporto tra economia ed ecologia a partire dalla radice comune ad entrambe le dimensioni, l'*oikos*, e si tenterà di dimostrare come ciò possa realizzarsi attraverso l'opera mediatrice del diritto, il *nomos*.

Di ciò si terrà conto al fine di chiarire la funzione che l'amministrazione dovrebbe assumere nel sistema produttivo globale, in vista di salvaguardare le risorse naturali del pianeta ed assicurare la protezione dei diritti che su quelle risorse fanno inevitabilmente affidamento.

## 2. Mercato e potere economico.

È opportuno chiarire che, nel corso della trattazione, parlando di mercato intendo fare riferimento più precisamente al potere economico, di cui il mercato è una forma, evidentemente quella più importante e, se si vuole, per certi versi, più tangibile.

Del mercato ha offerto un'analisi fondamentale il filosofo scozzese Adam Smith che vale la pena riprendere almeno nei suoi snodi fondamentali. Secondo Smith il mercato è da considerarsi un sistema di decisioni decentrate fondate sulle molteplici negoziazioni degli operatori che in esso vi operano. In ogni negoziazione c'è una offerta e una domanda, e venditori e compratori prendono le loro decisioni sulla base di quello che gli stessi ritengono sia il proprio interesse. Dall'egoismo di ciascun individuo trarrebbe beneficio la società, perché il risultato ultimo di tale sistema di decisioni risulterebbe quello di tener bassi i prezzi, di assicurare un incentivo alla produzione di una grande varietà di beni e servizi e, infine, di consentire una distribuzione ottimale delle risorse. L'azione, come è noto, di quella che Smith definisce una *invisibile hand*<sup>1</sup>.

Ma, che il potere economico sia in grado di agire in misura assai rilevante su altri poteri è un fatto che non può essere ignorato e che va al di là della presunta bontà della mano invisibile smithiana.

<sup>1</sup> A. SMITH, *The Wealth of the Nations*, tr. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1975. Ciò che Smith intende porre in risalto è che, indipendentemente dalle motivazioni sottese al comportamento dei singoli individui, l'economia di mercato nel suo complesso riesce a funzionare in modo più o meno soddisfacente. I meccanismi di mercato operano come una «*mano invisibile*» che guida l'economia in modo da garantire quel benessere materiale che è precondizione indispensabile per una vita civile. In questa prospettiva l'impostazione smithiana sembra rifarsi alla celebre *Favola delle api* (1714) di Bernard de Mandeville, il quale sostiene che i vizi privati indirizzano le azioni dei singoli individui in modo da avere come esito le pubbliche virtù; di conseguenza non vi è da preoccuparsi se gli uomini non sono mossi da stimoli altruistici, ma dall'interesse personale. Proprio la tesi della mano invisibile, peraltro, ha dato adito ai suoi più duri critici di ritenere Smith uno strenuo sostenitore dell'*homo oeconomicus* moderno. Si tratta, in realtà, di una critica troppo severa e per certi versi non veritiera se si confronta l'opera sulla *Ricchezza* alla luce di quella sulla *Teoria dei sentimenti morali* dove il filosofo scozzese avanza una «*morale della simpatia*», per la quale l'individuo ricerca continuamente l'approvazione dei suoi simili. Tale propensione morale agisce da contrappeso alle motivazioni più egocentriche, così che il perseguimento dell'interesse personale si manifesta all'interno di un quadro di regole morali e giuridiche, dove queste ultime, secondo Smith, hanno purtuttavia scarsa efficacia se non sostenute dalle prime. Non è, d'altra parte, lo stesso Smith (cfr. *La ricchezza delle nazioni*, cit., 1. I, c. IX, p. II) a sostenere che il mercato è il luogo in cui «*il desiderio delle comodità e degli ornamenti della casa, del vestire, dell'equipaggio e del mobilio*» sembra non avere alcun limite o confine certo, nonostante «*in ogni uomo il desiderio di cibo*» risulti «*limitato dalla limitata capacità dello stomaco*». Fra i giuristi, per una reinterpretazione e riabilitazione di Smith si v. A. GIULIANI *Giustizia e ordine economico*, Milano, Giuffrè, 1997.

## PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE

*Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*

In *Power. A new social analysis*, Bertrand Russell dedica a tal proposito un capitolo al potere economico<sup>2</sup>. Russell spiega come il potere economico all'interno di uno stato, sebbene derivi da una legge e dall'opinione pubblica, acquisti agevolmente una certa indipendenza. Si osserva, in particolare, come il mercato possa influire con la corruzione sulla legge e con la propaganda sull'opinione pubblica; esso può, inoltre, costringere gli uomini politici ad obblighi che interferiscono con la loro libertà<sup>3</sup>.

In *The Modern Corporation and Private Property*, Bearle e Means spiegano come agli inizi del '900 negli Stati Uniti metà dell'industria sia controllata da poco più di duemila individui e come il concentramento dei poteri in vaste organizzazioni economiche permetta a queste società di trattare con lo stato ad un livello di sostanziale parità<sup>4</sup>.

Recentemente si è osservato che lo spazio globale, ove il mercato opera, non è governato da volontà, ma piuttosto da interessi ed è fondato essenzialmente su convenienze di tipo economico. Secondo questo condivisibile punto di vista, in sostanza, lo spazio globale opererebbe secondo il modello del mercato e non secondo il modello dello stato<sup>5</sup>. Questa su tutte, dunque, sarebbe la ragione per cui nel sistema produttivo globale non sarebbero gli stati a controllare il mercato ma, al contrario, sarebbe il mercato a controllare gli stati e le loro amministrazioni<sup>6</sup>.

Del resto, già Carl Schmitt aveva lucidamente previsto come l'egemonia del mercato fosse destinata a cancellare ogni distinzione e pluralità spaziale in un mondo unitario totalmente amministrato dalla tecnica e dalle strategie economiche transnazionali<sup>7</sup>. Un mondo dove la politica avrebbe ceduto il passo all'economia, lo stato al mercato.

<sup>2</sup> B. RUSSELL, *Power. A new social analysis*, tr. it. *Il potere. Una nuova analisi sociale*, Milano, Feltrinelli, V ed., 1981, pp. 88-99.

<sup>3</sup> B. RUSSELL, *op. ult. cit.*, p. 91.

<sup>4</sup> A.A. BEARLE - G.C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Revised Edition, Harcourt, Brace & World, Inc., XLVI, 1968, *passim*.

<sup>5</sup> S. CASSESE, *C'è un ordine nello spazio giuridico globale*, in *Politica del diritto*, 1/2010, p. 139.

<sup>6</sup> S. CASSESE, *Territori e potere*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 37. Sul punto, vale la pena di ricordare come per le agenzie di *rating* non sia mai stata adottata, né in ambito internazionale, né comunitario, né nazionale, una disciplina organica, preferendo un sistema di *self-government* (autoregolamentazione) basato sulla collaborazione delle agenzie, anche nell'adozione di un codice di autodisciplina che dovrebbe garantire autonomia e indipendenza di giudizio e che ha trovato sbocco nella formazione dell'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO). Tuttavia, il *Committee of European Securities Regulators*, ossia il Comitato delle Autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, importante organo tecnico a livello comunitario, ha dato avvio ad una fase di studio e sperimentazione per mettere in campo una disciplina puntuale che regoli compiti, funzioni e limiti di tali agenzie.

<sup>7</sup> C. SCHMITT, *Il concetto di politico*, in *Stato, Grande spazio, Nomos*, a cura di G. Gurisatti, Milano, Adelphi, 2015, pp. 33 ss., part. cap. VIII, pp. 66-74. Schmitt attacca apertamente l'«universalismo», la pianificazione e la globalizzazione che mirano all'unità tecnico-capitalistica del mondo e lasciano sullo sfondo non solo lo «Stato», ogni nazionalismo, ogni politica, ma anche ogni aspirazione ai «grandi spazi». La tesi di Schmitt è che l'uomo sia intimamente legato alla terra e che questo legame rappresenti il *nómos* supremo, vale a dire la suprema «legge» che viene distrutta dall'«universalismo» tecnico.

Non è un caso che il mondo del XXI secolo è teatro di alcune fra le più laceranti tensioni della storia: la globalizzazione e la crisi economica che ne è scaturita; gli ingenti flussi migratori di individui poveri che “bussano alle porte” del mondo ricco; il conflitto fra la forma culturale dell'Occidente, fino a poco tempo fa predominante, e il terrorismo di matrice islamica. La politica non è capace di offrire soluzioni efficaci a tali problemi; non sul piano internazionale, dove ogni sistema di collaborazione fra stati viene messo in discussione; né su quello interno, in cui lo stato e le sue organizzazioni amministrative hanno ceduto all'economia la gestione della società, limitandosi ad assicurare il funzionamento del mercato<sup>8</sup>.

Poi vi è l'enorme concentrazione della ricchezza che in tempi recenti ha raggiunto livelli mai verificatisi in passato. Sebbene già in tempi non sospetti lo stesso Russell<sup>9</sup> aveva icasticamente notato che «[i]n ogni paese progredito la massa del potere economico appartiene a un piccolo gruppo di individui», recentemente l'OXFAM Oxford Committee for Famine Relief, organizzazione attiva nella lotta alla povertà e alle disuguaglianze, fornisce dati inquietanti sulla situazione relativa alla concentrazione della ricchezza nel Rapporto del 2019 dal significativo titolo *Public Good or Private Wealth?* diffuso alla vigilia del *meeting* annuale del *World Economic Forum* di Davos<sup>10</sup>.

Il Rapporto OXFAM 2019 è estremamente significativo ed esemplificativo perché mostra come il potere economico abbia raggiunto un grado di concentrazione senza precedenti. Secondo tale studio, a dieci anni dall'inizio della crisi finanziaria del 2008, i miliardari hanno notevolmente incrementato i loro patrimoni e la ricchezza si è sempre più concentrata in poche mani<sup>11</sup>. Nel 2017 la ricchezza era concentra nelle mani di 61 individui e nel 2018 nelle tasche di 46 miliardari. Nel 2019 solo 26 individui possedevano la ricchezza di 3,8 miliardi di persone, la metà più povera della popolazione mondiale. Il *trend* è netto e sembra inarrestabile. Si tratta di una situazione che, contrariamente a quanto si può pensare, non riguarda solo i paesi in via di sviluppo. In Italia, ad esempio, la tendenza all'aumento della concentrazione della ricchezza è evidente, tant'è che nel 2018 il 20% più ricco tra gli italiani possedeva circa il 72% dell'intera ricchezza nazionale, mentre salendo più in alto nella scala, il 5% della popolazione più ricca era titolare da sola della stessa quota di ricchezza posseduta dal 90% della porzione più povera della società.

A partire da quest'ultimi dati, occorre esaminare (i) la dimensione del rapporto tra stato e mercato, (ii) l'influenza che il potere economico esercita sullo stato e sull'amministrazione pubblica nel sistema produttivo globale, (iii)

<sup>8</sup> Il declino della politica nello stato del XXI secolo è lucidamente analizzato da E. SEVERINO, *Il tramonto della politica. Considerazioni sul futuro del mondo*, Milano, BUR, 2018, 13 ss.

<sup>9</sup> B. RUSSELL, *Power. A new social analysis*, cit., p. 94.

<sup>10</sup> Cfr. Rapporto OXFAM *Bene pubblico o ricchezza privata?* (gennaio 2019) reperibile on-line al link: [https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2019/01/Bene-Pubblico-o-Ricchezza-Privata\\_Executive-Summary\\_Oxfam-2019.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2019/01/Bene-Pubblico-o-Ricchezza-Privata_Executive-Summary_Oxfam-2019.pdf), consultato in data 23 ottobre 2019.

<sup>11</sup> Per una documentata analisi sulla disuguaglianza mondiale dei patrimoni cfr. T. PIKETTY, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, tr. it. *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014, part. pp. 665 ss.

la logica per la quale ad oggi lo stato e con esso anche l'amministrazione pubblica sembrano assumere sempre più la funzione di apparati serventi essenzialmente il mercato anziché l'individuo.

### **3. Lo stato “catturato” dal mercato: il caso TAP.**

Nelle pagine che seguono, proverò a dimostrare come il potere economico spesso agisca sull'amministrazione per un fine che non sembra essere quello di adempiere la soddisfazione e la protezione dei diritti delle persone, ma che potrebbe essere quello di escludere ogni altra logica che regoli i rapporti tra gli individui in una società all'infuori di quella economica<sup>12</sup>.

In altre parole, scopo del mercato sembrerebbe essenzialmente quello di funzionalizzare i rapporti tra gli individui nella società alla sola logica dello scambio economico.

Per suffragare questa tesi sul versante giuridico si proverà a guardare alle leggi e ai provvedimenti emanati dagli organi dello stato centrale che consentono la realizzazione, da parte di un attore economico (privato o impresa), di un'opera di rilievo nazionale e che tuttavia abbia un certo impatto in termini di esternalità negative sulle comunità locali<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. G. ALPA, *La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia del mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, pp. 728-729, secondo il quale si può parlare anche di giuridificazione nel senso di «riduzione in termini formali di indirizzi economici, maturati dalle scelte politiche di natura macroeconomica». Secondo l'A., se l'idea è che il mercato possa esprimere delle “logiche”, si apre la questione se il legislatore – e gli altri attori della produzione normativa – debbano seguirlo, traducendo gli indirizzi economici, e le “esigenze del mercato” in disposizioni vincolanti, oppure se i produttori di norme possano (o debbano) correggere il mercato per prevenire effetti politicamente o socialmente non desiderabili. Sempre in argomento, cfr. G. ALPA, *Diritto e giuridificazione*, in M. COSTANZA (a cura di), *Oltre il diritto*, Padova, Cedam, 1994, p. 177 ss. Sulla giuridificazione in generale si v. G. TEUBNER, *Aspetti, limiti, alternative della legificazione*, in *Soc. dir.*, 1985, p. 7 ss.; G. TEUBNER, *Juridification of Social Spheres. A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust, and Social Welfare Law*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1987, p. 4 ss.; G. TEUBNER, *Il Trilemma regolativo. A proposito della polemica sui modelli giuridici post-strumentali*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 85 ss. Per il diritto amministrativo cfr. M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 657.

<sup>13</sup> Nella letteratura economica, il problema delle esternalità negative o diseconomie esterne viene affrontato essenzialmente secondo due punti di vista. In particolare, secondo la nota impostazione di A.C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1920, al problema delle esternalità negative va posto rimedio attraverso l'intervento pubblico e autoritativo dello stato, mediante la tassazione delle esternalità medesime in modo da correggere l'inefficiente allocazione delle risorse in presenza di costi privati e sociali divergenti e fissando l'importo dei tributi sul danno stimato. Secondo un'altra e altrettanto nota impostazione, di cui è fautore G.J. STIGLER, *The Theory of Price*, New York, Macmillan, 1966, in tema di esternalità negative occorre fare leva sui meccanismi di (auto)regolazione del mercato come soluzione al fenomeno delle diseconomie esterne, applicando il teorema di Coase sui costi di transazione (per il citato teorema si può consultare l'edizione italiana, R.H. COASE, *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 199 ss.). In particolare, in base all'impostazione stigleriana, se il fine è quello di evitare il maggior danno (il costo sociale), allora l'attenzione non deve incentrarsi esclusivamente sul produttore delle esternalità, ma deve focalizzarsi anche sul soggetto che subisce i costi dell'altrui attività, tenendo conto delle capacità negoziali potenziali di en-

Nella letteratura economica, come noto, tale fenomeno viene spiegato in modo convincente dalla teoria della *regulatory capture* di Georg Stigler. Secondo la teoria stigleriana, in questi casi accade spesso che l'attore privato, per via della forza di mercato di cui dispone, "catturi" gli organi istituzionali (stato e amministrazioni locali), che così sono spinti ad emanare leggi o provvedimenti favorevoli all'interesse perseguito dall'attore economico; e ciò anche se l'interesse economico privato vada palesemente a scapito di altri interessi della collettività<sup>14</sup>. La cattura del regolatore da parte del regolato consisterebbe nella legislazione favorevole che il primo emana per il secondo.

Che lo stato e l'amministrazione pubblica possano divenire preda del mercato è un'ipotesi tutt'altro che remota oggi<sup>15</sup>. Si possono fare molti esempi. Per limitare l'attenzione un caso significativo, la recente vicenda italiana del gasdotto *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) è particolarmente esemplificativa del meccanismo appena descritto, anche perché coinvolge in una prospettiva multilivello organizzazioni nazionali, europee e internazionali. Concentrando l'attenzione sulle organizzazioni italiane coinvolte nella vicenda, possiamo osservare come l'emanazione di vari provvedimenti da parte degli organi centrali dello stato italiano, si inserisca in una logica in cui gli attori istituzionali vengono continuamente catturati dall'attore privato. E ciò, come è facile intuire, avviene per via del forte potere economico che l'attore privato esercita sui soggetti pubblici. Più in dettaglio, dunque, si può dire che il potere di mercato della società TAP, influenzando in modo considerevole l'attività di regolazione amministrativa, ha

---

trambi i soggetti. Per Stigler la presenza di esternalità negative non significa necessariamente che vi sia una inefficiente allocazione delle risorse. Egli sostiene che, se i privati sono in grado di contrattare volontariamente l'eliminazione degli effetti esterni, si possono raggiungere miglioramenti pareto-efficienti indipendentemente dall'intervento dei pubblici poteri. Tuttavia, per un'aspra critica all'impostazione stigleriana del teorema di Coase si v. D. MCCLOSKEY, *The Good Old Coase Theorem and the Good Old Chicago School: A Comment on Zerbe and Medema*, in S.G. MEDEMA, (ed.), *Coasean Economics: Law and Economics and the New Institutional Economics*, Boston, Kluwer, 1998, p. 239 ss.

<sup>14</sup> Cfr. G.J. STIGLER, *The Theory of Economic Regulation*, in *Bell Journal of Economics*, 2, 1, 1971, 3-21; G.J. STIGLER, *Public Regulation of The Securities Markets*, in *The Journal of Business*, 1964, 117-142. Con la locuzione "cattura del regolatore" si suole indicare una situazione in cui gli organismi preposti alla regolamentazione di determinate attività (in genere *authorities* amministrative, ma anche altri enti all'uopo previsti), anziché perseguire l'interesse pubblico, agiscono invece in favore degli interessi privati o speciali dominanti nel settore oggetto della regolamentazione. La *regulatory capture* è essenzialmente una forma di *market failure*, poiché può generare gravi e incontrollati fenomeni di esternalità negative. La conseguenza immediata che tale fenomeno provoca è la perdita di neutralità, terzietà e oggettività, da parte degli organismi di regolamentazione, appannaggio di una spiccata interpretazione dei fenomeni e delle dinamiche di mercato molto vicina a quella delle imprese regolate.

<sup>15</sup> G.J. STIGLER, *Mercato, informazione, regolamentazione*, 1994, Bologna, Il Mulino, pp. 349 ss. La teoria di Stigler si limita a parlare di cattura del regolatore da parte del regolato, ma si potrebbe ampliare la portata di tale teoria sino a immaginare un meccanismo di cattura dell'intera regolazione da parte del detentore del potere di mercato.

spinto gli attori istituzionali verso una sopravvalutazione degli interessi dell'attore privato e ad una sottovalutazione dell'interesse pubblico generale<sup>16</sup>.

Nella vicenda in questione, tra i principali provvedimenti emanati dal governo italiano che sono esemplificativi della *regulatory capture*, vanno menzionati:

i) il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 223 del 11 settembre 2014, con cui l'opera ha ricevuto il giudizio favorevole di compatibilità ambientale;

ii) il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, del 20 maggio 2015 con cui il gasdotto viene definito formalmente un'opera «strategica», «di interesse nazionale» ai sensi dell'art. 37, co. 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (convertito in l. n. 164/2014) e di «pubblica utilità», in quanto permette l'arrivo in Italia di una nuova fonte di approvvigionamento di gas e incrementa «la sicurezza degli approvvigionamenti di energia per l'Italia e l'Europa»;

iii) la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2015 con cui si considera prevalente l'interesse economico alla realizzazione dell'opera rispetto all'interesse ambientale e turistico della popolazione locale.

Vero è che non può sottacersi come dietro il caso TAP si celi un potente fenomeno di mercato costellato da cospicui interessi economici dei vari attori in gioco. Basta operare una breve ricognizione del sistema societario di TAP per rendersene conto. Il progetto del gasdotto TAP fa parte del c.d. Corridoio meridionale del gas, un'infrastruttura internazionale che consentirebbe l'approvvigionamento energetico degli Stati europei tramite i giacimenti dell'Azerbaijan, affrancando così l'UE dalla fornitura di gas da parte di Russia e Libia. Dal punto di vista giuridico, il Corridoio meridionale del gas è costituito da una infrastruttura privata gestita da diverse società multinazionali aventi compiti di approvvigionamento, conduzione e manutenzione del gas proveniente dal giacimento azero di Shah Deniz. Tale giacimento è posseduto per la maggior parte (90% delle estrazioni) da un consorzio di importanti società petrolifere a livello mondiale<sup>17</sup>. A ciò va aggiunto che TAP, a sua volta, è una società partecipata da alcune importanti multinazionali<sup>18</sup>.

Da questa breve ricognizione, non è difficile comprendere come l'infrastruttura giuridica di TAP rappresenti un leviatano economico e giuridico il cui potere di mercato è senz'altro in grado di condizionare e vincolare lo stato e l'amministrazione pubblica in vista di raggiungere un obiettivo di mercato. E ciò, come detto, a prescindere dalla considerazione di qualsiasi altro interesse. Nella vicenda gli organi centrali dello stato italiano, nonostante la richiesta

<sup>16</sup> Tant'è che in modo provocatorio si è condivisibilmente parlato di «strategia nazionale per utilità altrui». In questi termini, con ampi riferimenti e documentazione, sul caso TAP cfr. M. CARDUCCI, *Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»*, in *Poliarchie*, 2/2018, pp. 216-240.

<sup>17</sup> Di queste fanno parte, la *State Oil Company Azerbaijan* (SOCAR), la *British Petroleum* (BP), la *Lukoil* e la *Turkish Petroleum*. A sua volta, la conduzione e la manutenzione dell'infrastruttura del megagasdotto lunga 4.000 km è affidata a diverse multinazionali: la *South Caucasus Pipeline* (SCP) per il territorio della Georgia; la *Trans-Anatolia Gas Pipeline* (TANAP) per quello della Turchia; ed infine la TAP per quello compreso fra Grecia, Albania e Italia.

<sup>18</sup> La società TAP A.G. è partecipata dalle società BP per il 20%, SOCAR per 20%, SNAM per il 20%, da FLUXYS per il 19%, da ENAGAS per il 16% e infine da AXPO per il 5%.

avanzata in più occasioni e sedi dalle comunità e dagli enti locali di porre al centro dell'azione governativa la questione ambientale, hanno preferito salvaguardare l'interesse alla realizzazione dell'opera in nome della strategicità economica della stessa<sup>19</sup>.

Come abbiamo appena visto, dunque, il meccanismo per cui leggi o provvedimenti sono emanati dall'attore pubblico a beneficio dell'attore privato potrebbe essere spiegato alla luce della teoria della *regulatory capture*. Tuttavia, ciò che tale teoria non è in grado di spiegare nitidamente è il fine per il quale l'attore privato si risolve a catturare l'attore pubblico.

Ciò ha a che fare con la tesi che qui sto provando a sostenere, ossia quella in base alla quale nel sistema produttivo globale l'amministrazione e più in generale lo stato, quando è in gioco un forte interesse economico, divengono apparati essenzialmente serventi il mercato.

In termini più precisi, quando sono in gioco forti interessi economici, il mercato e la sua logica si servono degli apparati istituzionali, rendendoli in misura rilevante strumenti per un fine egoistico. Fine che, evidentemente, non è quello di adempiere il soddisfacimento dei diritti e dei bisogni della collettività, ma che sembra essere quello di sostituirsi a qualunque altra logica che governa i rapporti tra gli individui in una società, elevando così l'interesse economico a interesse preminente e riducendo gli altri interessi ad interessi recessivi<sup>20</sup>.

Se si guarda nuovamente al caso TAP, si potrà osservare come nella vicenda in questione è sempre il potere economico ad informare l'azione degli attori istituzionali e ciò in vista di assicurare il soddisfacimento degli interessi esclusivi dell'attore privato che di quel potere è il portatore. A livello giuridico, come abbiamo visto, ciò si traduce nell'adozione di leggi, provvedimenti ed altre decisioni da parte dello stato e delle amministrazioni che, a fronte della presenza di altri interessi di pari importanza, privilegia esclusivamente l'interesse economico<sup>21</sup>.

Non è secondario ricordare come nel caso TAP il Governo italiano, nell'adottare i provvedimenti favorevoli alla realizzazione dell'opera, chiami in

<sup>19</sup> Sul punto è interessante la lettura dell'articolo di R. MORINI, *TAP, la lobby del gas all'assalto dei politici per attraversare la Puglia col gasdotto*, pubblicato on-line sul giornale il FattoQuotidiano.it al sito <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/13/tap-la-lobby-del-gas-allassalto-dei-politici-per-attraversare-la-puglia-col-gasdotto/947267/>, consultato in data 13 febbraio 2020, dove si spiega la strategia di *lobbying* politica esercitata da Giampaolo Russo, *country manager* per l'Italia di TAP, sul Governo italiano per portare il metano dall'Azerbaijan nella penisola, attraverso il *Southern gas corridor*, il corridoio meridionale.

<sup>20</sup> Una lucida analisi di tale condizione è condotta da H. MARCUSE, *One-Dimensional Man. Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, tr. it. *L'uomo a una dimensione: l'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1967, p. 182, il quale osservava che «[s]oltanto nel medium della tecn[ica] l'uomo e la natura diventano oggetti fungibili di un'organizzazione. L'efficacia e la produttività universali dell'apparato nel quale essi sono inclusi occultano gli interessi particolari che organizzano l'apparato [...]. Il mondo tende a diventare materia di amministrazione totale, che assorbe in sé anche gli amministratori».

<sup>21</sup> Per la rilevanza dell'interesse ecologico nella teoria delle decisioni amministrative, cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2/2018 (05/04/2018) pp. 1-74, [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2018\\_Monteduro.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2018_Monteduro.pdf), consultato il 29 ottobre 2019.

causa solo gli «*interessi economici e finanziari*», come avviene, ad esempio, per la valutazione di impatto economico dell'opera alla stregua dell'analisi costi-benefici, e non consideri invece importantissimi interessi, come quelli ecologici, che sono potentemente in via di emersione nel diritto internazionale, europeo e nazionale.

#### **4. Economia versus Ecologia. Il dato ecologico nelle norme internazionali, europee ed italiane.**

La vicenda italiana del gasdotto TAP rappresenta verosimilmente solo un piccolo tassello di un mosaico ben più ampio. Ciò che più interessa, a questo punto, è porre in luce il problema di ordine teorico che è alla base del fatto concreto che si è scelto di portare all'attenzione e di molte altre simili vicende.

Il processo attraverso il quale un interesse di livello pari o superiore all'interesse economico possa essere sacrificato con lo scopo di funzionalizzare l'amministrazione pubblica e con essa lo stato alla sola logica del mercato diviene un problema di non poco conto per la scienza giuridica. Tale processo chiamerebbe in causa il giurista, al quale si chiede di mettere in campo soluzioni in grado di risolvere, per quanto possibile, il funzionamento di un sistema (quello amministrativo) che appaia informato ad una simile logica.

Vero è che uno snodo fondamentale in questo contesto è rappresentato dai dati del diritto costituzionale, europeo e internazionale. Ed è qui, nel tessuto normativo della Costituzione e delle altre fonti europee e internazionali<sup>22</sup>, che si deve provare a ricercare una soluzione al problema. Ad oggi, se si guarda alle fonti internazionali, si può notare come il dato economico debba essere necessariamente confrontato con il dato ecologico. Su più livelli le fonti del diritto internazionale affermano l'indiscutibile centralità della questione ecologica, tanto da elevare la stessa ad obiettivo comune nell'agenda globale degli stati. Si pensi alla recente risoluzione sul *Global Pact for the Environment*<sup>23</sup>, adottata

<sup>22</sup> Nella letteratura internazionale cfr. P.M. DUPUY-J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, II ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 8-12; P. SANDS et al., *Principles of International Environmental Law*, IV ed., Cambridge, Cambridge University Press 2018, pp. 29-32; U. BEYERLIN-T. MARAUHN, *International Environmental Law*, Oxford, Hart, 2011, pp. 7-8; D. HUNTER-J. SALZMAN-D. ZAELKE, *International Environmental Law and Policy*, IV ed., New York, Foundation Press, 2011, pp. 140-145; P. BIRNIE, A. BOYLE-C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3 ed., Oxford, Oxford University Press, 2009 pp. 48-50.

<sup>23</sup> Cfr. General Assembly Resolution, *Towards a Global Pact for the Environment*, A/72/L.51 & Add.1(as amended by A/72/L.53), Doc A/RES/72/277 (10 May 2018), reperibile sul sito dell'ONU al seguente link: <https://undocs.org/en/A/72/PV.88> consultato in data 8 novembre 2019. La risoluzione è scaturita dall'iniziativa di un gruppo di oltre cento esperti di vari paesi, presieduto da Laurent Fabius, presidente del Consiglio Costituzionale francese, e coordinato da Yann Aguila, presidente della Commissione di diritto dell'ambiente dell'associazione Le Club des Juristes, che ha poi formalmente presentato un progetto per un trattato internazionale approvato il 23 giugno 2017. Il progetto sul Patto per l'Ambiente era stato fatto proprio dal Presidente della Repubblica Francese, Emmanuel Macron, che lo ha ufficialmente presentato all'ONU il 19 settembre 2017.

dall'ONU il 10 maggio 2018, dove viene dichiarato il ruolo centrale dell'ecologia per lo sviluppo economico degli stati<sup>24</sup>. L'ecologia, dunque, assumerebbe nei propositi dell'ONU una rilevanza se non maggiore almeno pari a quella di altri valori<sup>25</sup>.

Un altro documento internazionale fondamentale è rappresentato dall'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 che, in vista di contenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali (art. 2, par. 1, lett. a), pone espressamente al centro dell'agenda comune dei paesi sviluppati la drastica riduzione delle emissioni in tutti i «settori dell'economia» (art. 4, par. 4)<sup>26</sup>. A questo scopo nell'Accordo di Parigi si stabilisce che ciascuna parte, ove opportuno, dovrà impegnarsi in processi di pianificazione dell'adattamento e nell'attuazione di misure per la messa a punto e il rafforzamento di piani, politiche e contributi pertinenti, che, fra gli altri obiettivi, dovrebbero ottenere di «rendere resilienti i sistemi socioeconomici e ecologici» specialmente attraverso «la diversificazione economica» e «la gestione sostenibile delle risorse naturali» (art. 7, par. 9, lett. e).

Sul versante delle fonti UE, l'art. 3 TUE e l'art. 191 TFUE rappresentano senza dubbio norme basilari nelle politiche ecologiche e ambientali dell'Unione. L'art. 3, par. 3, TUE nel supportare le politiche del mercato interno negli stati membri, pone i valori dell'ecologia al centro del principio dello sviluppo sostenibile, che così dovrà basarsi su di una «crescita economica equilibrata» e su di «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». L'art.

---

Sul Patto mondiale per l'ambiente cfr. Y. AGUILA, J.E. VIÑUALES, *A Global Pact for the Environment: Conceptual foundations*, in *RECIEL*, 2019, pp. 1-10; nonché Y. AGUILA and J. E. VIÑUALES (eds.), *A Global Pact for the Environment: Legal Foundations* (Cambridge: C-EENRG, 2019); <https://www.terraqui.com/blog/wp-content/uploads/2019/07/Aguila-Vinuales-A-Global-Pact-for-the-Environment-Cambridge-Report-March-2019.pdf>, consultato in data 30 giugno 2020.

Inoltre, sempre sul Patto, cfr. *Global Perspectives on a Global Pact for the Environment*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia University, 20 September 2018; <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2018/09/20/global-perspectives-on-a-global-pact-for-the-environment/>; consultato in data 30 giugno 2020.

<sup>24</sup> Cfr. General Assembly Resolution, *Towards a Global Pact for the Environment*, cit., che, riprendendo la Dichiarazione ONU sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972, afferma: «*human development, anchored in the environment, at the centre of the economic development of countries*». In tal senso, particolare importanza rivestono le parole della rappresentante per la Siria Mrs. Shurbaji, dove si afferma come tutte le nazioni «*must focus on achieving sustainable development in its three dimensions: economic, social and environmental*», collocando, quindi, il dato ambientale sullo stesso piano di quello dell'economia.

<sup>25</sup> Un altro importante documento è il *Transforming the World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (c.d. Agenda 2030) adottato dall'ONU nel settembre 2015. L'Agenda 2030 riunisce le politiche ecologiche degli stati al fine di garantire, nell'arco temporale 2015-2030, uno sviluppo capace di raggiungere obiettivi di prosperità e benessere condivisi e a beneficio dell'intera società, senza compromettere l'ambiente e garantendo un mondo pacifico e solidale.

<sup>26</sup> Cfr. Accordo di Parigi, GU L 282 del 19 ottobre 2016, pp. 4-18, reperibile al link <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, consultato in data 11 novembre 2019.

191, par. 3, TFUE è altrettanto rilevante perché indirizza la sua politica in materia ambientale tenendo conto, tramite una scala di valori di crescente importanza, delle «condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione», prima che dell'interesse degli stati allo «sviluppo socioeconomico».

Per quanto riguarda le fonti e gli altri atti comunitari più recenti, è particolarmente interessante l'Agenda Strategica dell'UE 2019-2024,<sup>27</sup> adottata dal Consiglio europeo il 20-21 giugno 2019, dove, in un'ottica innovativa, l'Unione europea pone al centro della sua azione politica «una profonda trasformazione dell'economia» come scopo comune dei Paesi membri in vista di «raggiungere la neutralità climatica».<sup>28</sup>

Di indubbia rilevanza sono anche la Comunicazione della Commissione europea dell'8 marzo 2011<sup>29</sup> e il Regolamento UE n. 347/2013,<sup>30</sup> che pongono le basi giuridiche per sviluppare, entro il 2050, un'economia a basse emissioni di carbonio. La Comunicazione del 2011 tocca tutti i settori dell'economia, stabilendo in dettaglio gli obiettivi di riduzione di CO<sub>2</sub>, mentre il Regolamento UE n. 347/2013 prevede, in modo particolarmente innovativo, che lo sviluppo delle interconnessioni energetiche debba avvenire tenendo conto non solo dei profili economici, ma anche degli aspetti ecologici e ambientali, così ponendo i

<sup>27</sup> Su cui si può cfr. il documento “Una nuova Agenda strategica 2019-2024” reperibile al link <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf> consultato in data 8 novembre 2019.

<sup>28</sup> Nell'Agenda strategica si legge: «ora che gli effetti dei cambiamenti climatici stanno diventando più visibili e pervasivi, dobbiamo intensificare urgentemente le nostre azioni per gestire questa minaccia esistenziale. L'UE può e deve svolgere un ruolo guida al riguardo, intraprendendo una profonda trasformazione dell'economia e della società per raggiungere la neutralità climatica [...]. La transizione climatica offrirà una reale opportunità per modernizzarci e al tempo stesso diventare leader globali in un'economia verde».

<sup>29</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050», (COM(2011) 112 final, dell'8 marzo 2011. La Comunicazione prevede che tutti i settori dovranno contribuire alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e la Tabella di marcia per il 2050 stabilisce i contributi di diversi settori. Il settore energetico dovrà eliminare quasi totalmente le emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2050, soprattutto producendo elettricità da fonti rinnovabili usando tecnologie esistenti e più all'avanguardia. Il settore dei trasporti dovrà ridurre le emissioni di più del 60 % diventando più sostenibile grazie a una maggiore efficienza dei veicoli, all'uso di veicoli elettrici e di energia più pulita. Il settore immobiliare dovrà ridurre le sue emissioni attuali di circa il 90 % attraverso miglioramenti nell'efficienza energetica degli edifici. Il settore industriale dovrà ridurre le proprie emissioni di gas serra di più dell'80% attraverso processi più efficienti, efficienza energetica, riciclo e nuove tecnologie. Il settore agricolo dovrà ridurre le emissioni del 42-49 % attraverso un insieme di nuove tecniche, fra cui una dieta più sana con meno consumo di carne.

<sup>30</sup> Cfr. Regolamento UE n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009.

secondi esattamente sullo stesso gradino dei primi nella procedura di valutazione costi-benefici<sup>31</sup>.

Particolare rilievo rivestono anche la Comunicazione del 27 aprile 2017 dal titolo «*Un piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia*»<sup>32</sup> e la Comunicazione del 13 febbraio 2012 dal titolo «*Bioeconomia per l'Europa*»<sup>33</sup>. Questi documenti hanno il pregio di delineare una strategia di ampio respiro che mira a portare gli Stati dell'UE verso un uso maggiore e più sostenibile delle risorse rinnovabili per far fronte alle sfide ambientali, energetiche e sulla sicurezza alimentare. Nelle Comunicazioni emerge nitidamente un nuovo ruolo dell'Europa: costruire un'economia più innovativa e a basse emissioni inquinanti, ponendo sempre più al centro della sua azione l'ecologia attraverso un uso sostenibile delle risorse biologiche rinnovabili nell'industria e garantendo la biodiversità e la tutela dell'ambiente sul tutto il territorio comunitario.

Va ora posta l'attenzione sul dato costituzionale<sup>34</sup>. Se si guarda alle norme della Costituzione italiana si troverà conferma del fatto che in nessun caso la carta fondamentale abbia inteso assegnare un valore preminente alla dimensione economica e al mercato, tale da rivolgere interamente i compiti dello stato e dell'amministrazione alla realizzazione di uno scopo meramente economico e tale per cui l'amministrazione e lo stato stessi diventassero essenzialmente strumenti in mano al mercato per fini suoi propri<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> In tal senso cfr. Regolamento UE n. 347/2013, cit., considerando n. 27 dove si afferma come nella pianificazione delle diverse reti europee occorre «*ridurre al minimo gli impatti negativi socio-economico-ambientali e finanziari*».

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «*Un piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia*» COM(2017) 198 final del 24 aprile 2017.

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «*L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa*» COM(2012) 60 final del 13 febbraio 2012.

<sup>34</sup> Va dato atto di come sul fronte delle fonti ordinarie anche il legislatore italiano si sta muovendo nella direzione della rivalutazione dell'interesse ecologico. In tal senso va richiamata, ad esempio, la legge 28 dicembre 2015, n. 221 riguardante le «*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*» (G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016), dove all'art. 71, nella prospettiva della rivalutazione del rapporto interesse economico/interesse ecologico prevede l'istituzione e la promozione della «*oil free zone*», ossia un'area territoriale nella quale, entro un determinato arco temporale e sulla base di specifico atto di indirizzo adottato dai comuni del territorio di riferimento, si prevede la progressiva sostituzione del petrolio e dei suoi derivati con energie prodotte da fonti rinnovabili. È interessante notare come la legge dica espressamente che la *oil free zone* serva per la «*progressiva fuoriuscita da una economia basata sul ciclo del carbonio*», oltre che per raggiungere gli standards europei in materia di sostenibilità ambientale.

<sup>35</sup> Che l'amministrazione non (debba) risponde(re) unicamente a logiche di mercato viene affermato non solo in campo giuridico, ma anche in ambito economico. In tal senso, cfr. L. VON MISES, *La burocrazia*, Milano, Rusconi, 1991, p. 65 ss., dove si ricorda come la gestione burocratica è una gestione tenuta ad osservare norme e regolamenti dettagliati, fissati dall'autorità di un organismo superiore. Compito del burocrate è di «*eseguire ciò che queste norme e regolamento gli ordinano di fare [...]. La gestione di mercato, o sistema di profitto, è la gestione guidata della ricerca del profitto. Il fine della gestione di mercato è la realizzazione di un profitto [...]. [I]l successo o il fallimento nel conseguire questo fine possono essere accertati mediante la contabilità [...]. Gli obiettivi della P.A.*

Se si leggono le disposizioni dell'art. 41 Cost., ci si accorgerà come la Costituzione non abbia inteso assegnare al potere economico e al mercato un valore di tal fatta<sup>36</sup>. Sebbene la norma esordisca stabilendo il principio della libera iniziativa economica dei privati, al capoverso successivo è precisato come tale iniziativa non possa mai svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale», né in modo da arrecare danno alla «sicurezza», alla «libertà» e alla «dignità umana».

Se poi si inserisce tale norma in un quadro interpretativo globale e unitario della Costituzione, non si potrà non cogliere la straordinaria forza che i principi costituzionali contenuti nei primi articoli della carta fondamentale esplicano a sostegno di un generale ripensamento e ridimensionamento del posto assegnato alla dimensione economica e al mercato da parte della Costituzione repubblicana.

Da questa prospettiva, l'art. 41 andrebbe interpretato alla luce dell'art. 2, dove la Costituzione stabilisce il principio solidaristico con il quale la Repubblica, nell'ambito del riconoscimento («riconosce») e della garanzia («garantisce») dei diritti inviolabili dell'uomo, «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», collocando il potere economico e il

*non possono essere misurati in termini monetari e non possono essere sottoposti a controllo per mezzo di metodi di contabilità [...]. Nella pubblica amministrazione non c'è alcuna connessione fra entrate e uscite»* (p. 66). Nella pubblica amministrazione «non c'è alcun prezzo di mercato per i risultati conseguiti» (p. 66). Questo rende indispensabile far funzionare gli uffici pubblici secondo «principi del tutto differenti da quelli applicati nel sistema di profitto» (p. 67). Secondo Von Mises, infine, «sistema burocratico è il metodo applicato nella condotta degli affari amministrativi il cui risultato non ha, sul mercato, valore in moneta» (p. 67).

<sup>36</sup> L'art.41, comma 2, della Costituzione Italiana, non dovrebbe essere interpretato come 'limite' che restringe l'ambito entro il quale la libertà di iniziativa economica è destinata ad operare, ma intende piuttosto affermare la priorità di valori che dovrebbero essere salvaguardati nelle modalità con cui si svolge l'attività economica. Si pensi, nel diritto amministrativo, al caso della segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) disciplinata agli artt. 19 ss. della Legge 8 agosto 1990, n. 241. In questo istituto, il procedimento di controllo delle attività sottoposte a s.c.i.a. è finalizzato a dirimere i possibili 'conflitti' cui può dare origine il perseguimento dell'utilità economica da parte dei privati. Tuttavia, il perseguimento del fine economico da parte dei privati interessati all'avvio delle proprie attività si dovrà confrontare in modo 'dialettico' con gli interessi individuali e sociali di altri soggetti, fra cui, evidentemente, quelli dei cc.dd. terzi controinteressati, facendo così dell'autorità preposta a ciò (la pubblica amministrazione nazionale o locale) l'organo giuridico cui la legge demanda il controllo delle attività economiche dei privati. Su questo argomento, si v. F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, III ed., Torino, Giappichelli, 2012, pp. 28-29. Più in generale, sull'argomento del "terzo" nei rapporti amministrativi si v., fra gli altri, R. RESTA, *L'efficacia riflessa degli atti amministrativi negoziali e la competenza del giudice civile*, in *Giur. it.*, 1937, 642 ss.; F.P. MASTROPASQUA, *Il concetto di "terzo" in diritto amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1940, 372 ss.; U. FRAGOLA, *Eccesso di potere e riflessione degli atti amministrativi*, in *Foro it.*, 1948, p. 74 ss.; A. TIGANO, *Considerazioni critiche in tema di intervento del terzo nel processo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 1988 ss.; G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1962, *passim*; L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, Giappichelli, 2005, *passim*; F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 25 ss.; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, *passim*.

mercato all'interno di un progetto più ampio, teso a realizzare proprio quei doveri oltre che a livello politico e sociale anche a livello economico.

Vero è che non si può più negare, come emerge nitidamente dalla letteratura giuridica, che la tutela dell'ambiente<sup>37</sup> e più in generale dell'interesse ecologico<sup>38</sup> costituiscano diritti inviolabili dell'uomo, oltre che degli altri esseri viventi, costituzionalmente tutelati (sulla base dell'interpretazione che si può ricavare dagli artt. 9, 32 e 117, comma 2, lett. s Cost.).

Se così è, rileggendo la disposizione dell'art. 2 Cost., ritengo che debba considerarsi un dovere inderogabile dello stato e della sua organizzazione amministrativa quello di adempiere al soddisfacimento dei diritti legati alla tutela dell'ambiente e dell'interesse ecologico.

<sup>37</sup> Sull'argomento della tutela dell'ambiente nella letteratura italiana, si v. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.; E. CAPACCIOLI, F. DAL PIAZ, *Ambiente (Tutela dell')*, *Nss. D. I., App.*, 1980, p. 258; A. PREDIERI, *Paesaggio, Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXI, p. 502 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007; D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Torino, Giappichelli, 2009; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, P. Dell'Anno e E. Picozza, (a cura di), Padova, Cedam, I, 2012, p. 101 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012.

Nella letteratura straniera, si v. P.-M. DUPUY, *Où en-est le droit de l'environnement à la fin du siècle?*, in *Revue générale de droit international public*, 1997, p. 873 ss.; A. EPINEY, M. SCHEYLLI, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, Baden-Baden, Nomos, 1998; A. BOYLE, D. FREESTONE (eds), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, Oxford University Press, 1999; N. DE SADELEER, *Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999; D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution, A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, 2011; K. GEHNE, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2011; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009; J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; J.E. Viñuales, *La Protección Ambiental en el Derecho Internacional Consuetudinario*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 69/2, 2017, p. 71 ss.; J. JUSTE RUIZ, V. BOU FRANCH, F. PEREIRA COUTINHO (eds.), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018;

<sup>38</sup> Sul tema della tutela dell'interesse ecologico nella letteratura italiana, anche per l'ampia letteratura (nazionale e non) che vi si può trovare, si v. M. MONTEDURO, *Environmental Law and Agroecology. Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, 22, 1, p. 2 ss.

Nella letteratura straniera si v. C. MERCHANT, *The Death of Nature: Women, Ecology, and the Scientific Revolution*, San Francisco, Harper & Row, 1980; tr. it. *La morte della natura. Le donne, l'ecologia e la rivoluzione scientifica*, Milano, Garzanti, 1988; F. OAKLEY, *Natural Law, Laws of Nature, Natural Rights: Continuity and Discontinuity in the History of Ideas*, New York, Continuum, 2005; L. DASTON, M. STOLLEIS, *Natural Law and Law of Nature in Early Modern Europe*, Farnham, Ashgate, 2008; M. PRIEUR, G. SOZZO, *La Non-Régression en Droit de l'Environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012; N. ROBINSON, *Evolved Norms: A Canon for the Anthropocene* in C. Voigt (ed), *A Rule of Law for Nature*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 46-72; L. NADER, *Naked Science: Anthropological Inquiry into Boundaries, Power, and Knowledge*, London-New York, Routledge, 2014.

## **5. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: la vicenda ILVA.**

Il dato fornito dal diritto positivo appena esaminato è rafforzato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (d'ora in poi Corte EDU).

Per limitare l'esposizione ad un caso particolarmente significativo per l'Italia, si può prendere in esame la recentissima vicenda che ha interessato la Corte EDU nella causa *Cordella and Others v. Italy*<sup>39</sup>. In questa causa, la Corte EDU ha affrontato la spinosa questione della contrapposizione fra interessi economici e interessi ambientali ed ecologici, rimarcando l'importanza dell'interesse ambientale/ecologico a fronte dell'interesse economico in vista della tutela di ulteriori interessi, come quello alla salute, che poggiano sulla salvaguardia del primo<sup>40</sup>.

Nel caso di specie, la Corte di Strasburgo<sup>41</sup>, decidendo all'unanimità sulla base di un'altra vicenda italiana<sup>42</sup>, ha dichiarato la violazione dell'art. 8 della

<sup>39</sup> Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, causa 24 gennaio 2019, nn. 54414/13 e 54624/15, *Cordella e al. v. Italia*.

<sup>40</sup> Va detto, sul punto, come anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), sentenza del 31 marzo 2011, caso C-50/10, *Commissione v. Italia*, ha dichiarato responsabile l'Italia per essersi sottratta agli obblighi cui era tenuta in forza della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento. La CGUE, nel caso di specie, rilevò che l'Italia aveva ommesso di adottare le misure necessarie che avrebbero permesso alle autorità competenti di controllare che gli impianti industriali esistenti funzionassero conformemente a un sistema di autorizzazioni previsto da questa stessa direttiva.

<sup>41</sup> La Corte EDU ha spiegato come i ricorrenti non abbiano a loro disposizione un rimedio efficace che consenta loro di sollevare dinanzi alle autorità nazionali dei ricorsi riguardo al fatto che sia impossibile ottenere misure per garantire la decontaminazione e la bonifica delle aree pertinenti.

<sup>42</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, causa 19 febbraio 1998, n. 14967/89, *Guerra e altri c. Italia*. Il caso in questione trae origine da un ricorso presentato alla Commissione, nell'ottobre 1988, da quaranta cittadine italiane. Le ricorrenti risiedono nella città di Manfredonia (Foggia), ad un chilometro dalla quale si trova lo stabilimento chimico Enichem Agricoltura S.p.A., situato nel territorio del comune di Monte Sant'Angelo. Nel 1988, la fabbrica fu classificata ad alto rischio, in applicazione dei criteri stabiliti dal d.P.R. del 18 maggio 1988, n. 175, con il quale era stata recepita la nota direttiva Seveso (Dir. 82/501/CEE), riguardante i rischi di incidenti gravi connessi a determinate attività industriali pericolose. Le ricorrenti affermano che durante il suo ciclo produttivo la fabbrica avrebbe liberato nell'atmosfera grandi quantità di sostanze pericolose e per tale motivo lamentavano dinanzi alla Corte EDU, fra gli altri, la violazione dell'art. 8 CEDU. Secondo la Corte EDU l'incidenza diretta di emissioni nocive sul diritto dei ricorrenti al rispetto della propria vita privata e familiare porta a concludere per l'applicabilità dell'articolo 8 (§58). Va osservato come la Corte di Strasburgo, nella vicenda in questione, abbia avuto il merito di ampliare l'applicazione dell'art. 8 CEDU non solo ai comportamenti dolosi dello stato, ma anche a quelli omissivi. Secondo la Corte EDU, infatti, se l'art. 8 ha essenzialmente ad oggetto la tutela dell'individuo contro le arbitrarie ingerenze dei pubblici poteri, esso non si limita ad imporre allo stato di astenersi da tali ingerenze: a questo impegno meramente negativo, possono aggiungersi degli obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata o familiare (cfr., sul punto, sentenza la Corte EDU, causa 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda*, serie A, n. 32, §32).

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (d'ora in poi CEDU) sul «*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*» e dell'art. 13 della CEDU sul «*Diritto a un ricorso effettivo*»<sup>43</sup> nella nota vicenda dell'acciaieria ILVA di Taranto.

Nella vicenda in questione, numerosi ricorrenti avevano denunciato gli effetti delle emissioni tossiche prodotte dall'acciaieria ILVA sull'ambiente e sulla loro salute, portando all'attenzione dell'opinione pubblica e delle autorità competenti l'inefficacia dei rimedi posti in campo dalla legislazione italiana.

La Corte EDU, risolvendo il caso in favore dei ricorrenti, ha affermato come la persistenza di una situazione di inquinamento, derivante dall'intensa attività economica di produzione da parte dell'acciaieria ILVA, abbia compromesso gravemente l'ambiente e messo a repentaglio la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella dell'intera popolazione residente nelle aree a rischio. In quest'ottica, la Corte EDU, ha osservato come i danni gravi arrecati all'ambiente possano compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata<sup>44</sup>.

A questo proposito, la Corte di Strasburgo rammenta anche che, nelle cause in cui la nozione di soglia di gravità è stata specificamente esaminata in materia ambientale, la Corte ha ritenuto che una pretesa legale dal punto di vista dell'art. 8 CEDU può sorgere laddove un rischio ecologico raggiunga un li-

Per la versione italiana del caso *Guerra e altri c. Italia* si v. il seguente link <http://www.dirittiuomo.it/sentenza-19-febbraio-1998> consultato in data 7 marzo 2020.

<sup>43</sup> Sulla rilevanza della CEDU per il diritto amministrativo e processuale amministrativo italiano cfr. ad es. C.E. GALLO, *La Convenzione europea per i diritti dell'uomo nella giurisprudenza dei giudici amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 499 ss.; G. GRECO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, p. 25 ss.; A. TRAVI, *L'influenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sull'evoluzione del controllo giurisdizionale*, in *AIPDA, Il diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Annuario 2007, Milano, Giuffrè, 2008, p. 291 ss.; S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, ESI, 2007; F. MANGANARO, *Il potere amministrativo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 428 ss.; M. ALLENA, *L'art. 6 cedu come parametro di effettività della tutela procedimentale e giudiziale all'interno degli stati membri dell'unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2012, p. 267 ss.

Nella dottrina europea, cfr. ad es. P. CRAIG, *The Human Right Act, Article 6 and Procedural Rights*, in *Publ. L.*, 2003, p. 753 ss.; C. FORSYTH, *Procedural Justice in Administrative Proceedings and art. 6(1) of European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *Cambr. L. Journ.*, 2003, p. 244 ss.; F.J. RODRIGUEZ PONTÓN, *Las articulaciones de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH*, Navarra, 2005; D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICH, *Article 6: the Right to a Fair Trial*, in *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009; J.C. BONICHOT, *L'application de l'article 6 § 1 de la C.E.D.H. aux autorités de régulation : la position du Conseil d'Etat*, in *Petites Affiches*, 2000, p. 3 ss.; J.F. BRISSON, *Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *AJDA*, 1999, p. 847 ss.; G. POLIS E M.R. STAFFEN, *Circulação de modelos jurídicos: a influência da corte europeia de direitos humanos na ideia brasileira de razoável duração do processo*, in *Rev. da Univ. Católica de Brasília*, 2017, p. 237 ss.

<sup>44</sup> Cfr. Corte EDU, *Cordella e al. v. Italia*, 24 gennaio 2019, nn. 54414/13 e 54624/15, § 157 dove è detto «*La Cour rappelle que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée*». Nello stesso senso cfr. Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994, serie A n. 303-C, § 51.

vello di gravità tale dal ridurre la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare<sup>45</sup>.

Nella vicenda ILVA, la Corte EDU ha affermato che le autorità nazionali non sono riuscite a prendere tutte le misure necessarie per proteggere efficacemente il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata, sacrificando gli interessi ambientali e sanitari a fronte degli interessi di natura economica.

In base al diritto convenzionale europeo, è evidente che gli stati ed i loro governi abbiano anzitutto l'obbligo positivo, specialmente nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività e al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve disciplinare «*l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione*», nonché imporre l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la salvaguardia effettiva dei soggetti «*la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa*»<sup>46</sup>.

Va osservato come, a fronte di numerose raccomandazioni scientifiche in campo ambientale e sanitario fornite da organismi indipendenti in vari report ufficiali, il Governo italiano abbia adottato molteplici provvedimenti amministrativi tesi a preservare gli interessi economici della società privata ILVA<sup>47</sup>, incorrendo nel problema della *cattura del regolatore* descritto nel caso TAP<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. Corte EDU, *Cordella e al. v. Italia*, § 157, dove è aggiunto «*L'appréciation de ce niveau minimum dans ce type d'affaires est relative et dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs conséquences physiques ou psychologiques sur la santé ou la qualité de vie de l'intéressé*». Sull'argomento anche cfr. Corte EDU, *Fadeïeva c. Russie*, n. 55723/00, précité, §§ 68 et 69; Corte EDU *Dubetska et autres c. Ukraine*, n. 30499/03, § 105, 10; Corte EDU, février 2011, et *Grimkovskaya c. Ukraine*, n. 38182/03, § 58, 21 juillet 2011.

<sup>46</sup> Cfr. Corte EDU, *Cordella e al. v. Italia*, cit., § 159. Sullo stesso punto cfr. Corte EDU, *Oneryildiz c. Turchia*, n. 48939/99, § 90; Corte EDU, *Brincat e altri c. Malta*, 24 luglio 2014, nn. 60908/11, §§ 101-102.

<sup>47</sup> La CEDU ha esaminato diversi rapporti scientifici che ponevano al centro l'attività economica di produzione di acciaio da parte di ILVA s.p.a. ed i rischi per l'ambiente e la salute degli abitanti di Taranto e delle altre zone limitrofe. Tra questi documenti degni di nota sono:

1. Il Rapporto del Centro europeo ambiente e salute (organismo dell'OMS) che nel 1997 pubblicò una relazione che mostrava una situazione di rischio per la salute della popolazione residente nei comuni che erano stati classificati «*ad elevato rischio di crisi ambientale*», soprattutto a causa dell'inquinamento industriale generato dall'Ilva per il periodo 1980-1987. Un altro rapporto dello stesso organismo, pubblicato nel 2002, aggiornò i risultati di questo primo rapporto fino al 1994. In base a questo secondo rapporto, il tasso di mortalità maschile per tumori nella zona di Taranto era superiore del 10,6% rispetto a quello osservato nella regione, e anche il rischio di mortalità femminile era più elevato rispetto alla media regionale, tra l'altro per cause tumorali.

2. I Rapporti SENTIERI del 2012 e del 2014 (Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento), redatti a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute. Tali rapporti hanno formulato alcune raccomandazioni per gli interventi di sanità pubblica sulla base dei dati riguardanti le cause di mortalità nei siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) per il periodo 1995-2009. Dallo studio risultava che, tenuto conto dell'inquinamento ambientale della regione interessata causato dalle emissioni dello stabilimento ILVA, in funzione della distanza tra il luogo di residenza delle persone interessate e i siti di emissioni nocive presi in considerazione, esisteva un nesso causale tra l'esposizione ambientale ad agenti cancerogeni inalabili e lo sviluppo di tumori dei polmoni e

Nessuno dei piani raccomandati a più livelli scientifici dagli organismi indipendenti nei vari report ufficiali è stato implementato da parte del Governo italiano, generando una situazione di disagio e di incertezza all'interno della popolazione locale. Tale sentimento è stato ulteriormente alimentato quando il Governo, nell'ottica di preservare gli interessi economici di ILVA, ha approvato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017, prorogando sino al 2023 la scadenza per l'attuazione del piano ambientale. Sono stati avviati vari procedimenti dinnanzi alla giustizia amministrativa e penale contro quest'ultimo decreto e contro i dirigenti di ILVA per la loro incapacità di prevenire il danno ecologico, oltre all'avvelenamento di sostanze alimentari ed ai gravi incidenti sul luogo di lavoro.

In conclusione, il caso ILVA dimostra come il Governo italiano, con l'emanazione di importanti provvedimenti amministrativi tesi alla salvaguardia dell'acciaieria più grande d'Europa<sup>49</sup>, abbiano privilegiato la salvaguardia dell'interesse economico privato rispetto alla protezione dell'interesse ambientale/ecologico e sanitario della collettività<sup>50</sup>.

---

della pleura e di patologie del sistema cardiocircolatorio. Più in dettaglio, si mostrava che i decessi di uomini e donne che risiedevano nella regione per tumori, malattie del sistema circolatorio e altre patologie erano numericamente superiori alla media regionale e nazionale.

3. I Rapporti ARPA (Agenzia regionale per la protezione ambientale) degli anni 2002, 2016 e 2017, che hanno rilevato la permanenza di una situazione di criticità sanitaria nella zona «ad elevato rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricoveri ospedalieri per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale. Inoltre, secondo gli studi condotti da ARPA, non poteva mettersi in dubbio l'esistenza di un nesso di causalità tra le emissioni industriali e i danni alla salute nella zona di Taranto. Di conseguenza, veniva raccomandato di continuare il monitoraggio epidemiologico della popolazione e di mettere in atto tutte le misure idonee a garantire la salute della popolazione, compreso l'uso delle «migliori tecniche disponibili» per il contenimento delle emissioni industriali inquinanti.

4. Lo studio di COORTE dell'agosto 2016 riguardo al nesso fra le esposizioni ambientali e la mortalità della popolazione residente a Taranto per patologie tumorali. Condotta dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario della Regione Lazio, dall'ARPA, dal Centro Salute e Ambiente Puglia e dalla ASL di Taranto, lo studio di coorte riguardò 321.356 persone residenti nei comuni di Taranto, Massafra e Statte tra il 1° gennaio 1996 e il 31 dicembre 2010. Tale studio dimostrò un nesso di causalità tra l'esposizione al PM<sup>10</sup> e al SO<sub>2</sub> di origine industriale, dovuta all'attività produttiva dell'ILVA, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari tra i residenti di Taranto e delle zone limitrofe.

5. Il rapporto del Registro Tumori di Taranto del 2016, relativo agli anni 2006-2011, che ha fatto seguito ad un primo studio del 2014, confermò una maggiore incidenza neoplastica nel comune di Taranto rispetto al resto della provincia, tra l'altro per il cancro dello stomaco, del colon, del fegato, del polmone, dei reni, della vescica, della tiroide, del seno, dell'utero e della prostata.

<sup>48</sup> Cfr. *supra* par. 3.

<sup>49</sup> Cfr. Il sole 24 Ore del 18 luglio 2012, reperibile on-line al link <https://st.ilssole24ore.com/art/impresa-e-territori/2012-07-18/lacciaieria-grande-europa-064230.shtml?uuiid=AbgNBY9F>, consultato in data 6 marzo 2020.

<sup>50</sup> A partire dalla fine del 2012, il governo ha adottato diversi testi, tra cui i cc.dd. decreti «Salva-ILVA», riguardanti l'attività produttiva della società ILVA, di cui diamo conto di seguito.

1. Il d.l. 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella l. 24 dicembre 2012, n. 231) recante «*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*», autorizzò ILVA a proseguire la propria attività per un periodo non superiore a trentasei mesi, fermo restando il rispetto delle prescrizioni imposte dall'AIA del 2012.

2. Il d.l. 4 giugno 2013, n. 61 (convertito nella l. 3 agosto 2013, n. 89) tenuto conto dei gravi e significativi pericoli per la salute e per l'ambiente derivanti dall'attività produttiva dell'ILVA oltre che del mancato rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA del 2012, constatato nel frattempo dalle autorità competenti, prevede la nomina di un commissario straordinario incaricato della gestione della società per un periodo fino a trentasei mesi. Dispose anche che dovesse essere nominato un comitato di esperti. Una volta istituito, quest'ultimo propose al Ministero dell'Ambiente un piano che prevedeva delle misure per la tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori e della popolazione («*il piano ambientale*»), contenente anche le azioni da intraprendere e le scadenze per la loro attuazione al fine di garantire il rispetto dell'AIA.

3. Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (convertito in l. 30 ottobre 2013, n. 125) recante «*Disposizioni in materia di imprese di interesse strategico nazionale*», autorizzò, tra l'altro, la costruzione di discariche per rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'ILVA al fine di garantire l'attuazione delle misure previste dal piano di tutela ambientale.

4. Il d.l. 10 dicembre 2013, n. 136 (convertito nella l. 6 febbraio 2014, n. 6) recante «*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e favorire lo sviluppo delle aree interessate*», e che prevedeva che le misure del piano ambientale si dovessero intendere come attuate se: (i) alla data di inizio della gestione commissariale, la qualità dell'aria nella zona esterna allo stabilimento non fosse peggiorata e (ii) fossero stati avviati gli interventi necessari ad ottemperare ad almeno l'80% delle prescrizioni contenute nell'AIA.

6. Il d.l. 5 gennaio 2015, n. 1 (convertito nella l. 4 marzo 2015, n. 20) prevedeva che le misure poste in essere nell'ambito del piano ambientale non potessero dar luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, in quanto le stesse costituivano adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro.

7. Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015 ammetteva l'ILVA alla procedura di amministrazione straordinaria a causa del suo stato di insolvenza nel frattempo accertato.

8. Il d.l. 4 luglio 2015, 92 (non convertito in legge) autorizzò la prosecuzione dell'attività dell'impianto per un periodo di dodici mesi a decorrere dalla data di sequestro dell'altoforno, in attesa degli adeguamenti alle norme di sicurezza sui luoghi di lavoro. Questo testo fu poi oggetto della sentenza della Corte Costituzionale del 23 marzo 2018, n. 58 che ne dichiarò l'illegittimità costituzionale in quanto le autorità avevano finito per privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla continuazione dell'attività produttiva a scapito della protezione dei diritti alla salute e alla vita tutelati dalla Costituzione. Nel frattempo, le disposizioni di questo decreto, decaduto per mancata conversione, erano state reinserite nella legge n. 132 del 2015.

9. Il d.l. 4 dicembre 2015, n. 191 (convertito nella l. 1° febbraio 2016, n. 13) che prevedeva «*Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA*», venne disposta in favore dell'amministrazione straordinaria l'erogazione della somma di 300 milioni di euro per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del gruppo ILVA. Inoltre, sempre in applicazione di questo decreto, il termine per l'attuazione del piano ambientale fu rinviato al 30 giugno 2017.

10. Il d.l. 9 giugno 2016, n. 98 (convertito nella l. 10 agosto 2016, n. 151) con cui ILVA è stata oggetto di una procedura di vendita attraverso una gara d'appalto internazionale, attualmente in corso. Nell'ambito delle «*Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA*» previste dal d.l. n. 98/2016 si è deciso che il futuro acquirente avrebbe potuto differire il termine per l'esecuzione del piano ambientale per un periodo

## 6. Conclusioni. Economia ed Ecologia?

In questo articolo ho inteso mostrare come, in presenza di forti interessi, il mercato si serva spesso dello stato e della amministrazione per un fine suo proprio, che potrebbe essere quello di sostituirsi interamente a qualunque altra logica che governa i rapporti tra gli individui nella società<sup>51</sup>, come accade nel rapporto fra economia ed ecologia<sup>52</sup>.

Da questo punto di vista, la sopravvalutazione dell'interesse economico sembra escludere che economia ed ecologia possano agire sinergicamente<sup>53</sup>. Ciò nonostante, come ho provato a spiegare, le fonti internazionali, comunitarie e nazionali svelano una diversa realtà, dove l'economia non diviene interesse prevalente rispetto all'interesse ecologico.

Più precisamente, in queste brevi riflessioni conclusive voglio mostrare come, al contrario delle apparenze, esista un elemento comune ad entrambe le dimensioni.

Economia ed ecologia, ipoteticamente in antitesi, condividono infatti lo stesso termine per indicare lo spazio entro il quale ciascuna di esse esercita la propria logica e dispiega la propria azione, vale a dire l'*oikos*<sup>54</sup>.

non superiore a diciotto mesi. Si è inoltre deciso che tale termine sarebbe applicato a ogni altra misura di gestione ambientale riguardante ILVA e che avrebbe sostituito qualsiasi altro termine non ancora scaduto alla data di entrata in vigore del decreto. Si è stabilito anche che il futuro acquirente dell'Ilva avrebbe potuto subordinare l'offerta di acquisto a modifiche del piano ambientale, che sarebbero state sottoposte ad un comitato di tre esperti. Infine, sempre secondo il decreto, le immunità amministrative e penali erano estese al futuro acquirente dello stabilimento.

11. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017 ha rinviato ad agosto 2023 il termine per l'esecuzione delle misure previste nel piano ambientale. Con un ricorso volto all'annullamento e alla sospensione dell'esecuzione di questo decreto, la Regione Puglia e il Comune di Taranto hanno denunciato al TAR Puglia le conseguenze ambientali e sanitarie della continua proroga dei termini per l'adempimento degli obblighi ambientali. Su questo argomento è stata sollevata anche una questione di legittimità costituzionalità ed i relativi procedimenti sono attualmente pendenti.

<sup>51</sup> K. MARX, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, Hamburg, Otto Meissner, 1867, pp. 5-17, come è noto, ha prospettato come il dominio dell'uomo sulle forze della natura da un lato e lo sviluppo delle forze produttive dall'altro siano i principali argomenti che contraddistinguono il capitalismo.

<sup>52</sup> Cfr. C. CALAME, *Humans and Environment in Ancient Greece: for an Eco-poiesis*, in *Journal of History of Medicine*, 28, 3, 2016, p. 862, secondo il quale per accrescere e massimizzare i profitti, lo sfruttamento delle risorse naturali si raddoppia nello sfruttamento di ciò che è considerato in modo significativo come semplici "risorse umane". Attraverso un estrattivismo forsennato e delle attività produttive dipendenti quasi esclusivamente dal consumo di idrocarburi, il capitalismo produttivista mondializzato è insomma giunto ad eliminare la separazione artificiale tra gli uomini e il loro ambiente, tra la cultura e la natura, ma per la distruzione degli uni e dell'altra.

<sup>53</sup> Cfr. J.M. HARRIBEY, *La richesse, la valeur et l'inestimable. Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, pp. 158-205, il quale muove una forte critica ai tentativi di valutare economicamente il valore della natura.

<sup>54</sup> Va osservato come la *nomia* appartenga in modo evidente più all'*oikos* (casa) che alla *polis* (città). Nonostante gli sviluppi che hanno portato all'ampliamento degli spazi e delle di-

Se si guarda poi al secondo elemento del termine economia, ossia al *nomos*<sup>55</sup>, (in un'accezione giuridica evidentemente diversa da quella proposta da Carl Schmitt)<sup>56</sup>, si dovrebbe pensare al diritto, cui l'amministrazione dell'*oikos*<sup>57</sup>

mensioni, sorprendentemente si continua a fare riferimento ancora alla parola *oikos*. Tuttora il termine che ne designa la moderna scienza, l'*oikonomia* rimane legato all'*oikos*.

<sup>55</sup> È. Benveniste, *Noms d'agent et noms d'action en indo-européen*, Paris, Adrien-Maisonneuve, 1948, pp. 79 ss., dove si mostra come il verbo *nemein* rinvia all'idea di un'attribuzione regolare, di una spartizione regolata dall'autorità del diritto consuetudinario. Questo senso dimostrerebbe le due grandi serie nella storia semantica della radice *nem*. *Nómos*, attribuzione regolare, regola d'uso, consuetudine, rito religioso, legge divina o civica, convenzione; *nomós* attribuzione territoriale fissata dalla consuetudine, pascolo, provincia. L'espressione *ta nomizomena* designa l'insieme di ciò che è dovuto agli dei; *ta nomina* le norme con valore religioso o politico; *ta nomismata* le consuetudini o la moneta avente corso in una città.

<sup>56</sup> Nel diritto pubblico, il termine *nomos* è stato oggetto di una pregevole indagine filologica da parte di C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus publicum Europaeum*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1974, tr. it. *Il nomos della terra. Nel diritto internazionale dello «jus publicum europaeum»*, a cura di F. Volpi, Milano, Adelphi, 2006, p. 54 ss.; C. SCHMITT, *Appropriazione/Divisione/Produzione: un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico-sociale, a partire dal «nomos»*, in *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 295 ss.; C. SCHMITT, *Nomos – Presa di possesso – Nome*, in *Stato, Grande spazio, Nomos*, cit., pp. 339 ss. Scopo di Schmitt è stato quello di restituire alla parola greca *nomos* «la sua forza e grandezza primitiva» che risiederebbe nell'identificazione di essa con un «principio fondamentale della suddivisione dello spazio». Attraverso la rilettura delle fonti greche classiche, soprattutto di Pindaro ed Eraclito, Schmitt mette in evidenza come il sostantivo greco *nomos* derivi dal verbo greco *nemein* e ad esso corrispondano principalmente tre significati: prendere, dividere, produrre. Secondo il giurista tedesco, ciascuno di questi tre significati appartiene completamente all'essenza di ciò che, sino ad oggi, nella civiltà umana, è apparso come ordinamento giuridico e sociale. In ogni stadio della vita associata, in ogni ordinamento economico e di lavoro, in ogni settore della vita del diritto si è, in un modo o nell'altro, «diviso, preso, prodotto». In altre parole, il significato originario di *nomos* sarebbe da identificarsi con il processo della «occupazione di terra» da parte degli uomini. Nel corso della storia e particolarmente a partire dai sofisti, secondo Schmitt, tale significato è andato via via perdendosi e con *nomos* si è iniziato ad intendere, in modo assai generico e privo di sostanza, ogni tipo di regolamentazione o disposizione normativistica. Non è un caso che egli affermi come la parola *nomos*, da «atto concreto di costituzione di un ordinamento e di una localizzazione nello spazio», vale a dire da «ordo ordinans», quale essa è, venga ridotta unicamente a posizione prescrittiva di imposizioni e, in base alla mentalità di un sistema positivisticò della legalità, venga resa con il termine «legge».

<sup>57</sup> Un importante studio del filologo E. LAROCHE, *Histoire de la racine NEM- en ancien Grec*, Paris, Klincksieck, 1949, p. 141, dimostra come *oikonomos* rappresenti una perfetta sintesi tra i concetti di organizzazione ed economia. Secondo Laroche, infatti, il verbo *nemo* significa «administrer» e «gouverner». Il termine *oikonomos* fa la sua comparsa nel VI secolo, in un'epoca in cui il verbo *nemein* significa correntemente governare o amministrare. Sino alla fine del IV secolo, in autori quali Senofonte, Platone e Aristotele, il termine rimane riservato all'economia domestica e quindi al governo (*nomos*) della casa (*oikia*). L'*oikonomia*, in quest'accezione non contempla ancora la moderna antitesi tra produzione e consumo. In Platone (*Apologia*, 36b; *Repubblica* 498a), compare l'endiadi *chrematismos kai oikonomia*, ma l'*oikonomia* è identificata in senso polemico con il *chrematismos*, ossia il guadagno. Rimane comunque inteso che la funzione dell'uomo nell'amministrazione della casa è procurare beni, ed aumentare il patrimonio (*auxein ton oikon*). Si deve soprattutto ad Aristotele (*Politica*, 1253b) la differenza fra l'*oikonomia* e la *chrematistica*. Quest'ultima è la tecnica che serve a liberarci dalla povertà, dunque l'arte di produrre risorse, ricchezze (*chremata*), mentre l'*oikonomia* è il governo (*nomos*) della casa (*oikos*) e delle sue

dovrebbe essere sottoposta nella prospettiva di armonizzare gli obiettivi di qualunque altra iniziativa, anche di quella economica<sup>58</sup>, ai fini che le norme (*nomoi*) – internazionali, comunitarie e nazionali – perseguono per garantire il godimento e la protezione dei diritti fondamentali della collettività.

Fra questi diritti spicca il diritto alla salvaguardia dell'*oikos*, dunque l'interesse ecologico<sup>59</sup>, che è condizione imprescindibile per il godimento e la protezione di tutti gli altri diritti che su quell'elemento evidentemente poggiano.

Nel moderno stato democratico, alla salvaguardia dell'*oikos* e dunque dell'interesse ecologico è deputata l'amministrazione (art. 2 Cost.), che, attraverso il suo potente apparato (l'organizzazione), diviene strumento fondamentale per il buon governo delle risorse economiche ed ecologiche.

Agendo sull'*oikos*, l'economia<sup>60</sup>, attraverso la mediazione del diritto, del *nomos*<sup>61</sup>, può tornare a dialogare con l'interesse ecologico, non mirando più a funzionalizzare lo stato e l'amministrazione ad una logica essenzialmente servente gli interessi del mercato.

Lo stato e l'amministrazione, al contrario, serviranno per circoscrivere l'azione dell'economia sull'*oikos* in vista di rendere il mercato strumento per la realizzazione e la protezione dei diritti della collettività, fra questi quello basila-

risorse. Quando la crematistica viene praticata sotto il governo dell'economia, dice Aristotele, questa è buona; quando, invece, si rende autonoma e fa delle ricchezze il proprio fine, essa degenera in sconsiderata e immorale accumulazione di beni che provoca la distruzione della casa e delle sue risorse.

<sup>58</sup> Platone (*Leggi*, 743c-d; ma cfr. anche 631b e 729a) aveva affermato che il criterio ispiratore delle leggi fosse da rinvenirsi nella massima felicità e concordia di tutti i cittadini e che la cura delle ricchezze fosse a quest'ultime subordinata. Secondo Platone, infatti, «*alla cura delle ricchezze deve essere attribuito l'ultimo posto nella gerarchia dei valori*» (cfr. Platone. *Tutte gli scritti*, tr. a cura di R. Radice, Milano, Bompiani, 2001, p. 1558). Non è un caso che si affermi come la legge sia una forma di attuazione del "Bene" (*Leggi*, 644c). Sul punto si v. T.J., SAUNDERS, *Notes on the Law of Plato*, in *University of London, Institute of Classical Studies*, Bulletin supplement 28, London, Institute of Classical Studies, 1972, p. 3.

<sup>59</sup> Secondo E.P. ODUM, *Basic Ecology*, CBS College Publishing, Philadelphia, 1983, p. 1, il termine ecologia, dal greco *oikos* (casa) e *logos* (discorso), si identificerebbe con lo studio della «*vita nella casa*» e atterrebbe specialmente alle relazioni ed ai modelli di relazione fra gli organismi viventi ed il loro ambiente. La prima definizione si deve, come è noto, a E. HAECKEL, *Generelle Morphologie der Organismen: allgemeine Grundzüge der organischen Formen-Wissenschaft, mechanisch begründet durch die von Charles Darwin reformirte Descendenz-Theorie*, Berlin, Geor Reimer, 1866, vol. II, p. 286.

<sup>60</sup> In questo senso, secondo Aristotele (*Politica*, 1253b, 1278b) l'*oikonomia* è soprattutto un'arte di governo, di amministrazione, di organizzazione e non un'arte di fare denaro. Non è un caso che egli parli di *oikonomia* nel senso di 'amministrazione' e di 'buon ordinamento' (*Politica*, 1288a, 1308b, 1315b), contrapponendo quest'ultima, come visto (cfr. *supra* nota 53), alla *chrematistica* che viene definita parte (*meros*) e ausiliaria (*huperetike*) dell'*oikonomia* vera e propria (*Politica*, 1256a-b).

<sup>61</sup> Cfr. E. LAROCHE, *Histoire de la racine NEM- en ancien Grec*, cit., p. 141, che sull'origine del termine *nomos* spiega come «*Le philosophes se sont dépensés laborieusement pour définir la place de l'économie dans l'ensemble des connaissances pratiques utiles à la sociétés*». Sul termine *nomos* come diritto cfr. G.P. SHIPP, *Nomos. Law*, Sidney, Siewert, 1978.

**PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE**

*Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*

re alla preservazione delle risorse naturali del pianeta, base comune su cui poggiano tutti gli altri.