



50 Anni dalla Conferenza di Stoccolma

Un diritto internazionale dell'ambiente **in regressione?**

Convegno DASS-SIDI - 8 aprile 2022

a cura di

Andrea Crescenzi e Gianfranco Tamburelli

ES

Editoriale
Scientifica

DASS - SIDI
Gruppo di interesse su ambiente e sviluppo sostenibile
della Società Italiana di Diritto Internazionale
e Diritto dell'Unione europea

DASS - SIDI

**CINQUANT'ANNI
DALLA CONFERENZA DI STOCCOLMA**

**UN DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE
IN REGRESSIONE?**

*Atti del Convegno 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma:
Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?
8 aprile 2022, CNR – ISGI
Roma*

EDITORIALE SCIENTIFICA

Pubblicazione finanziata dall'Istituto di Studi giuridici internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR – ISGI)

Si ringrazia Monica Scala per aver collaborato alla predisposizione del volume ed Alfio Fallica per il supporto amministrativo

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-713-4

INDICE

Introduzione

Gianfranco Tamburelli 7

Saluti iniziali

Virginia Coda Nunziante 17

Roberto Palaia 19

Fabio Marcelli 21

Sezione I

Stoccolma 1972: un diritto internazionale dell'ambiente in regressione? 25

Francesco Francioni

Obblighi procedurali di cooperazione ambientale: regressione o evoluzione incompiuta? 31

Laura Pineschi

Il rapporto tra scienza e diritto internazionale dell'ambiente 55

Francesco Munari

Il Principio della responsabilità di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni future 79

Andrea Crescenzi

Sezione II

Spazio e corpi celesti: aree oltre le giurisdizioni nazionali in cerca di tutela ambientale 101

Sergio Marchisio

Il Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma e le origini dell'antropocentrismo ambientale 117
Nicola Colacino

Il Principio 4 della Dichiarazione di Stoccolma: doveri e responsabilità umane nei confronti della natura 135
Massimiliano Montini

La partecipazione del pubblico nelle questioni ambientali: un bilancio (procedurale) positivo? 149
Elena Fasoli

Sezione III

La pratica relativa al divieto di inquinamento transfrontaliero (Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma) 169
Tullio Scovazzi

L'evoluzione dei Principi 9 e 12: verso una finanza sostenibile? 187
Susanna Quadri

Protezione dell'ambiente delle aree oltre i limiti della giurisdizione nazionale e obblighi *erga omnes* 201
Saverio Di Benedetto

La riparazione del danno ambientale: dal Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma all'Articolo 7 del Patto Globale per l'ambiente 215
Elisa Ruozzi

INTRODUZIONE

Gianfranco TAMBURELLI*

Dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 1972, la comunità internazionale ha adottato una vasta gamma di accordi multilaterali e atti di *soft law* in materia di ambiente e sviluppo sostenibile, tra i quali, in questa decade, in posizione preminente l'Accordo di Parigi sul clima e l'Agenda ONU sullo sviluppo sostenibile.

Il rispetto degli obiettivi e degli impegni affermati in questi atti rappresenterebbe un passo importante per garantire gli equilibri ecologici essenziali del pianeta e attuare il diritto umano a un ambiente sano, realizzando la visione articolata già nel Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma. All'inizio del 2020, tuttavia, il mondo non era sulla buona strada per adempiere agli impegni assunti a Parigi e per raggiungere entro il 2030 gli obiettivi dello sviluppo sostenibile (*sustainable development goals* - SDGs) posti dall'Agenda ONU: si stavano realizzando progressi nell'attuazione degli obiettivi in aree come la riduzione della povertà, il miglioramento della salute materna e infantile, l'aumento dell'accesso all'elettricità e la promozione della parità di genere, ma in molti casi questi progressi avvenivano più lentamente del previsto; inoltre, non si registravano miglioramenti in aree come la riduzione delle disuguaglianze, l'abbassamento delle emissioni di carbonio e la lotta alla fame¹.

Gli effetti catastrofici della pandemia da coronavirus (Covid-19) e della guerra in Ucraina sulle dinamiche geopolitiche, sulla stabilità dei sistemi economici, sulla vita e sui mezzi di sussistenza delle persone hanno poi messo più gravemente a rischio i risultati conseguiti e il perseguimento degli obiettivi climatici, ambientali e di crescita economica concordati nel 2015. Il Rapporto su: *Progress Towards the Sustainable Development Goals* presentato dal Segretario generale delle NU all'High-Level Political Forum on Sustainable Development nel luglio

*Primo Ricercatore dell'Istituto di studi giuridici internazionali – ISGI del CNR e Coordinatore del Gruppo di interesse su 'Ambiente e sviluppo sostenibile' – DASS della SIDI.

¹ As a result, by early 2020, the world was not on track to meet the goals and targets by 2030, *Progress Towards the Sustainable Development Goals*, Report of the Secretary-General, E/2021/58, High-level Political Forum on Sustainable Development, 30 April 2021.

del 2022 ha così riconosciuto che *anni o addirittura decenni di progressi nello sviluppo sono stati arrestati o invertiti*² e lo stesso Segretario generale, Antonio Gutierrez, ha più volte invitato gli Stati ad agire per fronteggiare la “triplice crisi planetaria” guidata dall’emergenza climatica, dalla perdita di biodiversità, dall’inquinamento e dai rifiuti.

In anni di evidenti, peraltro non nuove, difficoltà del sistema Nazioni Unite – organizzazioni internazionali – cooperazione multilaterale, e di crescenti tensioni economiche e sociali, il cambiamento climatico e le altre grandi sfide ambientali richiederebbero invece forti e univoci orientamenti politici, una governance e interventi efficaci a tutti i livelli. In questo contesto, il ricorrere del 50° anniversario della Conferenza di Stoccolma è stato per gli studiosi del diritto internazionale e europeo dell’ambiente uno stimolo per un lavoro di ricerca sui seguiti della storica Dichiarazione adottata nel ‘72; sull’interpretazione, le potenzialità, le difficoltà rilevabili con riguardo all’affermazione e al consolidamento dei principi in essa affermati.

Il Gruppo di interesse su “Ambiente e sviluppo sostenibile” (DASS)³ della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell’Unione europea (SIDI), creato nel settembre del 2021, ha a tale scopo organizzato, in collaborazione con l’Istituto di studi giuridici internazionali (ISGI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), il suo primo Convegno annuale, tenutosi l’8 aprile 2022 a Roma, presso l’Aula Marconi del CNR, sul tema: “50 Anni dalla Conferenza di Stoccolma: un diritto internazionale dell’ambiente in regressione?”.

Il Convegno, il primo a livello nazionale volto a celebrare la Conferenza del ‘72, ha visto la partecipazione di esperti e professori universitari provenienti dal CNR e da nove università italiane (Università degli Studi di Genova, Parma, Milano-Bicocca, Siena, Torino, Università degli Studi del Salento, Università “Parthenope” di Napoli, Università “Niccolò Cusano” - telematica e Università “Sapienza” di Roma) e ha rappresentato un momento di riflessione e di analisi critica sull’evoluzione del diritto internazionale dell’ambiente.

Come ampiamente riconosciuto nelle relazioni presentate al Convegno e come successivamente ribadito dal Meeting internazionale promosso dall’Assemblea generale delle NU su: *Stockholm+50: A Healthy Planet for the Prosperity of All – Our Responsibility, Our Opportunity*⁴,

² *Report of the HLPF on Sustainable Development* convened under the auspices of the Economic and Social Council at its 2022 session, E/HLPF/2022/7, 3 August 2022.

³ www.ambientesvilupposostenibile.it.

⁴ Meeting internazionale convocato con Risoluzione dell’Assemblea generale delle

tenutosi il 2 e il 3 giugno 2022, la Conferenza del '72 ha infatti segnato *'l'inizio dell'era moderna della consapevolezza e dell'azione ambientale'* e ha compiuto il *'primo passo decisivo verso l'identificazione dell'ambiente come bene fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico di tutti i paesi'*.

La Dichiarazione di Stoccolma è stata per venti anni, fino all'adozione, nel '92, della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, il più importante punto di riferimento per lo sviluppo del diritto e delle politiche ambientali a tutti i livelli; in essa si trovano chiaramente enunciati i principi 'tradizionali' del diritto dell'ambiente (prevenzione, responsabilità, etc.) e, in nuce, anche il principio dello sviluppo sostenibile, che ne diverrà il principio cardine a seguito della Conferenza di Rio, e i principi a esso correlati⁵.

Sembra al riguardo opportuno formulare in modo essenziale alcune osservazioni. Anzitutto, l'evoluzione del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea in materia sono avvenute in parallelo, sia nei tempi (basti pensare al fatto che il primo programma d'azione della Comunità europea in materia ambientale è del '73), sia, in larga misura, nei contenuti.

Il diritto nazionale, invece, è quasi sempre andato definendosi in attuazione del diritto internazionale e, per quel che riguarda l'Italia, del diritto comunitario. Peraltro, la dottrina giuridica ha talvolta messo a fuoco principi chiave ben prima dell'inizio degli anni Settanta e del delinearsi di un diritto dell'ambiente. Si pensi al principio, attualissimo e appro-

Nazioni Unite del 24 maggio 2021, A/RES/75/280, 25 May 2021. L'evento, ospitato congiuntamente da Svezia e Kenya, si è concluso con delle osservazioni finali rilasciate dai due presidenti alla plenaria (*Key Recommendations for Accelerating Action towards a Healthy Planet for the Prosperity of All*, <https://www.stockholm50.global/presidents-final-remarks-pleinary-key-recommendations-accelerating-action-towards-healthy-planet>). Le perplessità suscitate da tali conclusioni hanno trovato espressione nell'interrogativo posto da alcuni osservatori: *Will the Stockholm+50 'pause' yield the results needed for our planet? Or will it be remembered as little more than a nostalgic moment?* in *Summary of Stockholm+50*, Earth Negotiations Bulletin, International Institute for Sustainable Development - IISD, 14, 6 June 2022, p. 10. Vedi al riguardo DESAI, *The 2022 Stockholm+50 Moment in the Era of a Planetary Crisis: Some Lessons for the Scholars and the Decision-makers*, in *Stockholm +50 Outcome*, Environmental Policy and Law, 53, 2023, p. 3 ss.

⁵ Sono numerosissimi gli scritti sulla Dichiarazione di Rio e sul principio dello sviluppo sostenibile; vedi, tra gli altri, MARCHISIO, *Gli Atti di Rio nel diritto internazionale*, in GARAGUSO, MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Centro di studi e ricerche sulla comunità internazionale - CNR, FrancoAngeli, 1993, p. 29 ss., e FRANCIOSI, *Commenti al Preambolo e al Principio I*, in *The Rio Declaration on Environment and Development*, Oxford, 2015.

fondito in questi Atti, della ‘responsabilità intergenerazionale’. Santi Romano, già nel discorso inaugurale dell’anno accademico 1909-1910 presso l’Università di Pisa, illustrava ai suoi studenti una caratteristica fondamentale dello Stato moderno: il costituire un ente a sé e ergersi con una propria personalità rispetto agli individui e alle comunità che lo compongono, elevandosi così al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli, e ponendosi ‘*nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future*’⁶.

Com’è noto, la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha ora inserito la tutela dell’ambiente, anche nell’interesse delle generazioni future, nell’art. 9 della Costituzione. Nel tener conto delle generazioni future, le istituzioni ‘contemporanee’ dovrebbero – in teoria – considerare non solo la dimensione ambientale, ma anche gli altri aspetti della vita umana, inclusi quelli di natura economica, sociale e culturale ricompresi nel principio dello sviluppo sostenibile.

Altra questione è quella dell’emergere nell’ultimo decennio del principio di non regressione, che ispira il titolo dato alla nostra iniziativa e trova espressione nell’interrogativo sullo stato attuale del diritto ambientale⁷. Tale principio – approfondito in questi Atti – viene considerato come un argine al potenziale impatto che situazioni di crisi e emergenze economiche possono avere sull’effettività delle tutele ambientali⁸. Rischi economici o incertezze politiche costituiscono una minaccia permanente per il diritto ambientale; l’applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, che richiede di conciliare gli interessi dell’ambiente con gli interessi economici e sociali, può condurre anche al prevalere di interessi non ambientali e quindi mettere in discussione i progressi conseguiti. Per evitare il verificarsi di situazioni di tale natura, l’ambiente andrebbe con-

⁶ SANTI ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Annuario dell’Università di Pisa*, a.a. 1909-1910, 1910.

⁷ “The corollary to the principle of non-regression is the principle of progression. Non-regression aims at ensuring that environmental protection is not weakened, while progression aims at the improvement of environmental legislation, including by increasing the level of protection, on the basis of the most recent scientific knowledge”, *Gaps in International Environmental Law and Environment-Related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment, Report of the Secretary-General*, A/73/419, 30 November 2018, p. 13.

⁸ In Italia, sono ancora rari i contributi giuridici sulla rilevanza del principio di non regressione ambientale, v. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti - AIC*, 2, 2018, e CANDELA, *Il principio di non regressione ambientale all’interno dell’ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2, 2021, p. 30 ss.

sacrato come diritto umano, in modo tale da beneficiare delle tutele già esistenti volte a rendere sempre più efficaci i diritti umani. Secondo tale orientamento, l'obbligo di progressività o progresso continuo legato ai diritti umani si tradurrebbe giuridicamente in un divieto di regressione anche in materia ambientale⁹.

Il principio di non regressione viene da molti considerato come implicito nel principio 7 della Dichiarazione di Rio: *Gli Stati devono cooperare in uno spirito di collaborazione globale per conservare, tutelare e ripristinare l'integrità e la salute dell'ecosistema della Terra*. Si aggiunge che, avendo la Conferenza ONU "Rio + 20" (2012) riaffermato l'importanza dei principi adottati nel 1992, quei principi costituirebbero realizzazioni irreversibili che guidano le politiche nazionali e internazionali dell'ambiente.

A queste elaborazioni della dottrina ha fatto seguito l'affermazione esplicita del principio nel *Draft International Covenant on Environment and Development - Implementing Sustainability* adottato dall'Unione internazionale per la conservazione della natura - IUCN nel 2015 e nel *Global Pact for the Environment*, che, presentato il 24 giugno 2017 dal Presidente francese Emmanuel Macron all'Università della Sorbona di Parigi, il 19 settembre 2017 è stato sottoposto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite¹⁰. In particolare, secondo il Draft IUCN, *le regole sostanziali e procedurali per la conservazione dell'ambiente devono essere mantenute senza regressione*, e interpretate e applicate a favore dell'integrità ecologica, salvo motivi imperativi di interesse pubblico (Art. 10, *Non-regression*)¹¹; mentre, secondo il Global Pact, *gli Stati non dovrebbero adottare norme o autorizzare attività che determinino una*

⁹ Vedi PRIEUR, *The New Principle of No Regression of Environmental Law*, in POSTIGLIONE (a cura di), *International Conference on Global Environmental Governance* (Rome, Ministry of Foreign Affairs, 20-21 May 2010), Serie Atti ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, 2011, p. 71 ss., e AMIRANTE, *Le principe de non régression de l'environnement en droit italien*, in PRIEUR, SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012. Vedi anche SCOVAZZI, *Il principio di non-regressione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Napoli, 2017, p. 51 ss.

¹⁰ L'Assemblea generale ha successivamente adottato, il 10 maggio 2018, la Risoluzione 72/277, *Verso un Patto Globale per l'ambiente*.

¹¹ "The necessity of any measures of regression shall be revisited and re-examined on a periodic basis in order to restore or enhance pre-existing levels of environmental conservation", *Draft International Covenant on Environment and Development - Implementing Sustainability*, IUCN Environmental Law and Policy Paper, no. 31, rev. 4, p. 4.

*riduzione della protezione ambientale così come garantita dal diritto vigente (Art. 17, Non-regression)*¹².

Considerato inoltre che il diritto umano a un ambiente sano è sancito da molte Costituzioni, la non regressione sarebbe un obbligo imprescindibile, a garanzia del diritto alla vita e alla salute delle generazioni presenti e future¹³. Ad oggi, permangono comunque dubbi sullo status di tale principio nel diritto internazionale generale e varie e di varia natura sono le obiezioni che esso incontra. Tra queste, di particolare rilievo quelle che evidenziano come *il principio democratico implicherebbe la possibilità di mutare sempre idea, dunque anche di retrocedere rispetto a scelte normative già assunte*. Lo stesso Michel Prieur osservava che non ci sono diritti acquisiti né al mantenimento dei testi normativi né al mantenimento delle leggi.

Problematico inoltre valutare l'approccio da seguire nell'applicazione del principio. Un eventuale approccio *sintetico/sistemico* richiederebbe di considerare non singoli micro-settori, ma una pluralità di ambiti macro-settoriali interconnessi; da tale approccio potrebbe conseguire che "una regressione relativa a un singolo ambito settoriale, apportata da singoli atti e regole, sia tuttavia controbilanciata e compensata da una progressione relativa ad altri ambiti settoriali, apportata da diversi atti e regole, realizzandosi così una non-regressione in termini complessivi e globali"¹⁴.

Altra novità della prassi rilevante in materia di ambiente e sviluppo sostenibile è il concetto/principio di resilienza¹⁵. Tra gli atti principali che ne attestano l'emergere sul piano giuridico, anzitutto l'Accordo di Parigi, che contiene numerosi riferimenti alla 'resilienza climatica' e alla resilienza dei sistemi socioeconomici e ecologici, la World Declaration

¹² COLELLA, *Il principio di 'non regressione ambientale' al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato, in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2, marzo - aprile 2019.

¹³ Per un'analisi comparata delle disposizioni costituzionali in materia ambientale, vedi AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale - Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, 2022.

¹⁴ Così MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2021, p. 4 ss., secondo cui, tra l'altro, il concetto del '*non arrecare un danno significativo*' (DNSH), riconosciuto a livello comunitario, potrebbe essere ritenuto applicazione o *species* proprio del principio di non regressione ambientale inteso in senso sintetico/sistemico.

¹⁵ Vedi PEPE, *Sviluppo sostenibile e resilienza. Il nostro futuro*, in *SinTesi*, http://www.sintesionline.info/index.php?com=news&option=leggi_articolo&cID=207, 2017.

on the Environmental Rule of Law adottata dalla IUCN nel 2016 e il summenzionato Global Pact for the Environment.

Il Principio 4 (ecological sustainability and resilience) della World Declaration afferma infatti che: “Dovranno essere adottate misure giuridiche e di altra natura per proteggere e ripristinare l’integrità degli ecosistemi e per sostenere e migliorare la resilienza dei sistemi socio-ecologici”, mentre l’art. 16 del *Global Pact* stabilisce che: “Le Parti adotteranno le misure necessarie per mantenere e ripristinare la diversità e la capacità degli ecosistemi e delle comunità umane *di resistere alle alterazioni e al deterioramento ambientale e di ricostituirsi e ad adattarsi agli stessi*”.

Il concetto di resilienza tende ad assicurare la capacità di un sistema di riorganizzarsi esattamente nel momento in cui ha luogo il cambiamento, in modo tale da mantenere sostanzialmente le stesse funzioni e la stessa struttura. Attuare politiche di resilienza significa elaborare pratiche per sistemi sociali; rendere istituzioni e infrastrutture capaci di rispondere prontamente a eventi estremi che alterano gli equilibri ecosistemici.

Il riconoscimento di un principio giuridico di resilienza potrebbe certo incoraggiare gli Stati ad adottare politiche nazionali più efficaci per evitare, prepararsi e riprendersi dai disastri naturali, ma anch’esso non ha ancora trovato piena affermazione né sul piano del diritto internazionale, né sul piano del diritto dell’UE o del diritto interno¹⁶.

I temi affrontati nei contributi offerti dai colleghi e amici del Gruppo DASS SIDI sono vari e non solo delineano, senza pretese di esaustività, gli sviluppi registratisi nelle normative e nella prassi relative a questi e altri individuati principi cardine, ma offrono anche riflessioni interessanti, volte ad aprire nuove prospettive di analisi e valutazione.

Non rientra nei limiti di questa breve ‘introduzione’ mettere a focus aspetti centrali e spunti qualificanti offerti dai vari scritti, ma sembra possibile rilevare come diversi Autori ritengano non (ancora) in atto un processo di regressione del diritto internazionale dell’ambiente e evidenzino novità significative che hanno trovato spazio negli ultimi anni nel diritto pattizio, nella giurisprudenza, nei lavori svolti da commissioni e

¹⁶ Secondo D’ELISO, *Il diritto ambientale dell’UE. Un tentativo virtuoso di politica resiliente tra efficacia degli adempimenti, criticità ed azioni di risposta*, in *Ratio Iuris*, 10 settembre 2019, il concetto di resilienza, pur essendo stato elaborato in contesti non affini alla *scientia iuris*, svela una *dirompente* attitudine a porsi anche come strumento della *riflessione giuridica fino ad elevarsi a categoria concettuale* e la resilienza potrebbe giungere a rappresentare, per l’Unione, *l’evoluzione stessa del concetto di sostenibilità*.

comitati di varia natura, dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite al Comitato di controllo (*compliance committee*) istituito dalla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Ampiamente condivisa appare anche la consapevolezza dei limiti degli strumenti giuridici, accompagnata dal convincimento che occorrerebbe un'analisi critica innovativa che metta un focus su effettività ed efficacia di principi e norme internazionali e sulle prassi relative alla loro attuazione negli ordinamenti interni. Secondo un'opinione più 'radicale', tuttavia, è la stessa impostazione tradizionale del pensiero giuridico che ha limitato il successo del diritto dell'ambiente, tanto che, nonostante la presenza di numerose regole a livello internazionale, il degrado ambientale continua a crescere.

Passando ora alle conclusioni di queste note introduttive, vorrei sottolineare che i ringraziamenti per la realizzazione e la qualità dell'iniziativa vanno a tanti, a iniziare dal collega e amico Andrea Crescenzi, co-autore e co-curatore di questa pubblicazione; dai membri del comitato di gestione del Gruppo DASS della SIDI, Saverio Di Benedetto, Elena Fasoli e Laura Pineschi, co-autori i cui consigli sono stati preziosi ai fini del coordinamento delle ricerche svolte, e da Roberto Storchi, senza il cui supporto non sarebbe stato possibile gestire una serie di attività, dall'organizzazione del Convegno alla pubblicazione degli Atti.

Un ringraziamento va poi a Virginia Coda Nunziante, Roberto Palaia e Fabio Marcelli, che, nei loro 'saluti', hanno tra l'altro confermato l'interesse e l'impegno del CNR e dell'ISGI sulle problematiche ambientali, come dimostrano le numerose attività dell'Ente nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

È invece merito dei presidenti delle tre sessioni in cui si sono articolati i lavori, Francesco Francioni, Sergio Marchisio e Tullio Scovazzi, riconosciuti 'maestri' di fama mondiale del diritto internazionale dell'ambiente, aver indirizzato tutti gli interventi verso un interrogativo di fondo, quello relativo alla regressione o al rischio di regressione del diritto ambientale. Della loro partecipazione e del loro contributo agli Atti sono grati tutti i membri del Gruppo DASS, non solo quelli direttamente coinvolti nei lavori.

Infine, è stato un piacere collaborare e dialogare con i colleghi e amici Nicola Colacino, Francesco Munari, Massimiliano Montini, Susanna Quadri e Elisa Ruozi, che fanno parte di un Gruppo di interesse, quello DASS SIDI, che al momento annovera circa 50 membri provenienti da oltre 20 università e istituti pubblici di ricerca, che hanno parte-

cipato all'ideazione dell'iniziativa e si propongono – come l'ISGI CNR – di continuare il cammino intrapreso con attività e progetti utili anche ai fini della definizione di nuovi modelli di governance ambientale e nuove misure per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea.

*Saluto di Virginia Coda Nunziante**

Sono lieta di portare i saluti dell'Unità Relazioni europee e internazionali del CNR a questo Convegno su: *50 Anni dalla Conferenza di Stoccolma*, il primo a proporre – in occasione del 50° anniversario – una riflessione su una Conferenza ONU di grande importanza storica.

Un Convegno che è espressione della collaborazione tra il nostro Istituto di studi giuridici internazionali (ISGI) e un Gruppo di interesse della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI), il Gruppo 'Ambiente e sviluppo sostenibile' (DASS), che intende promuovere il confronto e iniziative per gli studiosi che si occupano delle diverse tematiche del diritto internazionale ed europeo dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, e ha posto tra queste tematiche quella "dell'interazione tra scienza e diritto e i suoi riflessi sui processi di produzione normativa".

La stessa Dichiarazione di Stoccolma afferma del resto:

18. Allo scopo di incoraggiare lo sviluppo economico e sociale, *la scienza e la tecnologia devono essere impiegate per identificare, evitare e controllare i pericoli ecologici e per risolvere i problemi ambientali ai fini del bene comune dell'umanità.*

20. *La ricerca scientifica e lo sviluppo, visti nel contesto dei problemi ecologici nazionali o multinazionali, devono essere incoraggiati in tutti i Paesi, specialmente in quelli in via di sviluppo. A questo riguardo, deve essere appoggiato e incoraggiato il libero scambio delle informazioni scientifiche e delle esperienze.*

Il programma di questo Convegno prevede anche una relazione su: *Il rapporto tra scienza e diritto internazionale dell'ambiente* ed è interessante la scelta fatta dagli organizzatori di porre un focus su una Conferenza e una Dichiarazione (*sull'ambiente umano*) solo apparentemente lontane, ma che tuttora costituiscono una delle basi portanti per il diritto ambientale e la 'governance' delle questioni ambientali a tutti i livelli.

Ed è significativo che – a fronte dell'aggravarsi dei grandi problemi ecologici e, in particolare, di quelli legati ai cambiamenti climatici – si sia posto l'interrogativo su "Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?".

* Responsabile Unità Relazioni europee e internazionali del CNR

Si tratta di questioni centrali per il sistema paese, per le sue istituzioni, per le nostre università e i nostri enti di ricerca. Il CNR è quindi lieto di ospitare un evento che vede il coinvolgimento di nostri esperti e – solo a considerare i relatori – 12 professori universitari provenienti da 10 diverse università.

Il CNR, da parte sua, nelle Linee Guida del Piano Triennale Attività CNR 2020-2022, definite in un periodo caratterizzato dall'emergenza Covid (alla quale oggi, com'è noto, si aggiungono altre emergenze) ha individuato obiettivi ed ambiti di attività per affrontare le complesse questioni relative alla ripresa e alla resilienza del Paese, confermando il contributo dell'Ente alle grandi sfide connesse allo sviluppo sostenibile, alla tutela ambientale, alla sicurezza.

Quanto all'Unità Relazioni europee e internazionali del CNR, sottolineerei il suo compito e il suo impegno nel coordinare la partecipazione del CNR ad organismi scientifici internazionali, alcuni dei quali noti agli studiosi di diritto internazionale, di diritto dell'UE e di diritto ambientale, come, in particolare: IASC – International Arctic Science Committee, ICOMOS – International Council on Monuments and Sites, IUCN – International Union for Conservation of Nature, EUROPARC – Federation of Nature and National Parks of Europe, Villa Vigoni – Centro italo – tedesco per il dialogo europeo.

L'Ufficio ha poi un ruolo importante con riguardo ai numerosi accordi bilaterali di cooperazione scientifica e tecnologica e ai Memoranda of Understanding stipulati dal CNR, che, spesso a carattere generale, hanno consentito e consentono lo sviluppo di ricerche e attività nel campo delle scienze sociali, economiche e giuridiche.

*Saluto di Roberto Palaia**

Cari partecipanti ai lavori di questo convegno, desidero anzitutto ringraziare i colleghi dell'Istituto di studi giuridici internazionali del CNR-DSU, che insieme al Gruppo "Diritto, Ambiente e sviluppo sostenibile" della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea hanno contribuito all'organizzazione di questo evento.

Mi preme rimarcare un aspetto che ritengo particolarmente rilevante: all'interno del CNR, il DSU rappresenta il dipartimento più interdisciplinare, vantando un portafoglio di competenze e saperi appartenenti ad ambiti scientifici molto ampi e vari.

Tale interdisciplinarietà è un elemento di contatto con il lavoro da voi proposto in questa giornata, dedicata a celebrare i 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma e a valutarne il rilievo, interrogandosi sullo stato attuale del diritto internazionale dell'ambiente. Il programma del convegno parte da considerazioni prettamente giuridiche, ma via via allarga il suo sguardo a tutti gli elementi connessi con le problematiche ambientali e con i tentativi di creazione di un ambiente favorevole alla tutela della vita e degli esseri viventi.

I progetti futuri che vedranno impegnato il DSU all'interno delle progettualità legate al PNRR rappresenteranno in questo senso l'occasione privilegiata per permettere il conseguimento di questi obiettivi. La realizzazione di questi progetti e il loro modo di attuazione forgeranno la struttura e i metodi futuri della ricerca nel nostro Paese.

Tutto questo rappresenta un elemento di novità rispetto alle passate scelte politiche, spesso caratterizzate da un costante sottofinanziamento delle attività di ricerca e da modesti investimenti sul capitale umano ad esse dedicato. Oggi abbiamo maggiori *chances* di colmare almeno parzialmente il *gap* che ci separa dai nostri Paesi partner.

Mi piace infine sottolineare come gli argomenti che verranno discussi durante i lavori ripropongano l'antico tema relativo al rapporto fra uomo e natura. La trattazione di questo rapporto rimanda sia a considerazioni di natura etico-giuridica, relative alle interazioni fra diritti soggettivi e tutele collettive, sia ai temi relativi alle moderne mentalità e

* Direttore f.f. Dipartimento Scienze Umane, Sociali e Patrimonio Culturale del CNR.

all'affermazione di nuovi paradigmi culturali, insiti nelle grandi svolte seguite a cambiamenti drastici e nelle fratture concettuali che si sono susseguite nel corso della storia. Così avvenne per esempio nel XVI e XVII secolo, quando si affermò progressivamente la nuova concezione scientifica del mondo che permeò non solo gli ambiti scientifici, ma la mentalità e complessivamente la vita di intere civiltà e società politiche.

Interpretare i mutamenti, cercare di capirli, ricostruire nuovi paradigmi interpretativi è il compito che oggi ci aspetta di fronte a questi cambiamenti. Accettare questo compito è il nostro dovere di studiosi e di scienziati; sforzarci di fare fronte a queste complesse sfide e trovare nuove soluzioni è l'unica possibilità per tener fede al nostro impegno di lavoro.

Consapevole del nostro ruolo all'interno della società, auguro a voi tutti di svolgere in modo fruttuoso gli approfondimenti che avete delineato nel vostro programma di lavori, che auguro siano utili e significativi per tutta la nostra comunità scientifica.

*Saluto di Fabio Marcelli**

Carissime/i, voglio anzitutto esprimere il mio plauso per la bella iniziativa assunta dal nostro Primo ricercatore Gianfranco Tamburelli in collaborazione con la Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea e il suo gruppo di interesse sui temi ambientali. Si tratta infatti di iniziativa che si inserisce nell'ambito di una pluridecennale attività su tali temi che ha sempre contraddistinto l'Istituto di studi giuridici internazionali del CNR ed è consacrata nel suo Statuto come questione di interesse prioritario. Ma particolare significato, e di questo voglio in particolare ringraziare Tamburelli e la SIDI, con la quale siamo legati da un accordo di collaborazione, assume la questione ambientale nell'attuale difficile e pericoloso contesto internazionale, quando prima la pandemia e poi, drammaticamente, la guerra in corso in Ucraina, hanno oscurato tale questione provocando ulteriori rallentamenti nell'approntamento di un diverso modello di economia e società, oggi più che mai necessario per invertire la catastrofica tendenza al riscaldamento globale e alla perdita di biodiversità, per limitarsi a citare gli aspetti principali della complessa problematica.

Siamo in effetti da tempo in presenza di una regressione, per riprendere il titolo di questo convegno, della questione ambientale e, come studiosi e studiosi di diritto internazionale, abbiamo l'obbligo di rilanciarla e di metterla all'ordine del giorno di opinione pubblica e forze politiche.

E' certamente paradossale che di autonomia energetica si parli oggi esclusivamente dal punto di vista, pur importante, dell'emancipazione dell'Italia e dell'Europa dalla dipendenza nei confronti di altre potenze, oggi per ovvi motivi, anzitutto la Russia di Putin, quando l'urgenza e la necessità esistono da tempo per mettere fuori dalla storia, oltre alla guerra, le fonti fossili nel loro complesso. Non può certo dirsi che lo sforzo in direzione delle rinnovabili sia stato finora all'altezza di tale imprescindibile esigenza. Occorre raccogliere in questo senso il recente appello del Segretario generale delle Nazioni Unite Gutierrez, il quale ha affermato che "investire nelle energie fossili è una follia economica e morale" e che "gli attivisti del clima sono talvolta descritti come pericolosi radicali, ma i radicali davvero pericolosi sono i Paesi che stanno aumentando la produzione di combustibili fossili".

* Direttore f.f. dell'ISGI.

Come Istituto siamo impegnati anche sul fronte del PNRR, in settori tematici di importanza strategica per la salvaguardia ambientale come la biodiversità, la sostenibilità dell'agricoltura e dell'alimentazione, quella dei territori ed altre ancora. Siamo in questo parte di un ente come il CNR, che deve rafforzare la sua vocazione interdisciplinare per dare una risposta adeguata sul piano scientifico a tematiche che risultano estremamente complesse e necessitano della convergenza e cooperazione tra vari approcci disciplinari. Siamo anche pronti a dare il nostro contributo al PTE, Piano per la transizione ecologica, in particolare dal punto di vista della sua necessaria conformità agli standard internazionali più elevati in materia.

Sono pertanto sicuro che i vostri lavori daranno un contributo importante di analisi e proposte al pari degli oltre venti webinar che abbiamo dedicato negli ultimi tempi a una molteplicità di tematiche, tra le quali appunto quella del cambiamento climatico.

Cari saluti e buon lavoro al Padre fondatore dell'ISGI Sergio Marchisio, al caro amico Tullio Scovazzi, al professor Francesco Francioni e a voi tutte e tutti.

Sezione I

STOCCOLMA 1972: UN DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE IN REGRESSIONE?

Francesco FRANCONI*

Vorrei anzitutto ringraziare gli organizzatori di questo convegno per l'invito ad aprire i lavori sui principi generali che informano la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972. Trovo interessante soprattutto il risvolto criptico del titolo, che insinua il dubbio se, trascorsi cinquant'anni dalla Dichiarazione di Stoccolma, siamo oggi in presenza di uno sviluppo maturo del diritto internazionale dell'ambiente o, viceversa, siamo arrivati a un momento di stagnazione se non addirittura di regressione. Le relazioni che seguono contribuiranno a chiarire questo dubbio. In questa mia breve introduzione mi limiterò a ricordare quale è stato il contesto storico e politico che ha prodotto la Dichiarazione di Stoccolma e quali siano stati i suoi principali apporti innovativi rispetto ai quali è oggi utile confrontarsi per valutare lo stato attuale del diritto internazionale dell'ambiente.

Quando all'inizio di giugno del 1972 i leaders del mondo si riunirono a Stoccolma per deliberare i principi e i criteri guida per la conservazione e la protezione dell'ambiente umano ("the human environment"), il problema del crescente degrado ambientale si era già imposto a livello scientifico, politico e finanche letterario. *Silent Spring*, Il libro del 1962 scritto da Rachel Carson per descrivere e denunciare i danni irreversibili del DDT e dei fitofarmaci sia sull'ambiente che sugli esseri umani, costituisce un primo manifesto ambientalista in anticipo di 10 anni sulla Dichiarazione di Stoccolma¹. La ricerca pionieristica del biologo Barry Commoner aveva già documentato i terribili effetti del fall-out radiologico sui bambini². In Europa il lavoro di Aurelio Peccei e del Club di Ro-

* Professore emerito, Istituto Universitario Europeo, Firenze.

¹ È significativo che il libro sia stato dedicato ad Albert Schweitzer di cui è nota la frase profetica: "L'uomo ha perduto la capacità di prevenire e prevedere. Andrà a finire che distruggerà la Terra".

² COMMONER, *The Closing Circle. Nature, Man, and Technology* (1971); *The Poverty of Power. Energy and the Economic Crisis* (1973); *Making Peace with the Planet* (1990).

ma sui limiti della crescita anticipava il concetto di sviluppo sostenibile inaugurato dalla Dichiarazione di Rio del 1992.

La preoccupazione per il degrado ambientale non si esauriva nel ristretto circolo degli scienziati e del nascente movimento ambientalista. Essa pervadeva anche l'azione diplomatica mirante all'adozione di nuovi trattati internazionali, nonché le iniziative legislative per la creazione di nuove istituzioni dedicate alla protezione dell'ambiente. Ne sono esempi l'adozione del trattato del 1963 sulla messa al bando degli esperimenti nucleari nell'atmosfera, nello spazio cosmico e nell'acqua³, e la creazione nel 1970 da parte degli Stati Uniti della prima agenzia federale per la protezione dell'ambiente (Environmental Protection Agency, EPA), un modello per la legislazione di molti stati e per la stessa Unione Europea⁴.

Del resto, anche prima dell'istituzione dell'Unione Europea, la Comunità Europea aveva negli anni settanta inaugurato una nuova stagione di politiche ambientali anche in assenza di una esplicita base normativa nei Trattati. Ciò era avvenuto sulla scia di coraggiose prese di posizione della Corte di Giustizia a favore di una interpretazione estensiva alla luce dell'articolo 2 (obiettivi del Trattato), dell'articolo 100, e dell'articolo 235 sulle "implied powers" della Comunità. Si veda in particolare il caso *Commissione c Italia* (91/79, E.C.R. 1099, 115). Come è noto, questo orientamento giurisprudenziale faciliterà l'adozione nel 1986 dell'Atto Unico Europeo, la prima base giuridica per la successiva e continua espansione della competenza in materia ambientale.

La Dichiarazione di Stoccolma costituisce una sintesi universale di questi vari movimenti, peraltro a carattere prevalentemente "occidentale", visto il ruolo preponderante degli ambienti scientifici e delle iniziative legislative e giurisprudenziali degli Stati Uniti e dell'Europa⁵. I maggiori aspetti innovativi della Dichiarazione dal punto di vista del diritto internazionale riguardano la dimensione umana della protezione ambientale. La Dichiarazione esordisce al Principio 1 con il solenne riconoscimento del diritto di ogni essere umano "...to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being". Lo stesso Principio 1 introduce il concetto innovativo della responsabilità di proteggere l'ambiente "for present and future generations" e ricorda come forme di discriminazione o segrega-

³ Firmato a Mosca il 5.8.1963 da USA URSS e Gran Bretagna; entrato in vigore il 10.10.1963. Ratificato dall'Italia con D.L. 32/1964.

⁴ L'agenzia europea per l'ambiente, con sede a Copenaghen fu istituita con Regolamento del Consiglio (CEE) n. 1219/90 del 7 maggio 1990.

⁵ BAKKER, FRANCONI (eds), *The EU, the US and Globate Climate Governance*, Routledge, 2016.

zione razziale, di apartheid, di oppressione coloniale e di dominazione straniera siano da condannare e da eliminare.

Molti dei principi enunciati nella Dichiarazione – in particolare il Principio 8 e seguenti – collegano la tutela dell'ambiente alle esigenze di sviluppo economico e sociale e anticipano il concetto di giustizia ambientale e di diritto umano ad un ambiente sano, come affermato nella recente Risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del luglio 2022. Il Principio 23 anticipa il concetto di “common but differentiated responsibilities” della Dichiarazione di Rio⁶ nel riconoscere la necessità che l'applicazione degli standard internazionali di protezione ambientale tenga conto della realtà economica e dei valori dei singoli paesi in modo tale da non imporre costi sociali insostenibili per i paesi in via di sviluppo.

I Principi da 9 a 20 pongono la questione ambientale al centro del più generale problema del diritto allo sviluppo. Lo fanno in un'ottica che risente dell'approccio formalizzato due anni dopo nella Dichiarazione dell'Assemblea generale sul Nuovo ordine economico internazionale (NIEO) e nella Carta dei diritti e doveri economici degli stati. Ciò è evidente 1) nel richiamo (Principio 9) all'esigenza di promuovere il trasferimento di risorse finanziarie e tecnologiche ai paesi in via di sviluppo, al fine di agevolarne lo sforzo per la soluzione di problemi ambientali; 2) nell'affermazione dell'esigenza di superare il puro approccio liberistico del sistema economico internazionale attraverso una razionale programmazione dell'uso e della gestione delle risorse naturali (Principi 13 e 14); 3) nel riconoscimento del ruolo fondamentale di un'opportuna pianificazione dei processi di urbanizzazione e di sviluppo demografico nelle zone dove l'eccessiva concentrazione della popolazione può avere effetti dannosi per l'ambiente e per lo sviluppo sociale ed economico.

I Principi 19 e 20 pongono invece l'accento su due cardini fondamentali di una politica di protezione ambientale: l'educazione e la ricerca scientifica. L'educazione è lo strumento necessario alla formazione di una coscienza ambientale e allo sviluppo di condotte individuali e collettive ispirate al rispetto e alla protezione dell'ambiente umano; la ricerca scientifica è lo strumento essenziale per la piena conoscenza e per la soluzione dei problemi ambientali e in quanto tale va promossa a livello

⁶ Il Principio 7 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo recita: “States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. “*Report of the United Nations Conference on Environment and development*, Rio de Janeiro 3- 14 June 1992. GA A/CONF.151/26 (Vol. 1).

nazionale e internazionale e anche messa a disposizione, nella sua proiezione tecnologica, dei paesi in via di sviluppo.

Accanto a questi principi di natura etico-politica, la Dichiarazione di Stoccolma presenta anche l'importante innovazione sul piano tecnico-giuridico del Principio 21. Esso afferma che ogni stato, nell'esercizio del diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le proprie politiche ambientali, ha "la responsabilità di assicurare che le attività svolte nell'ambito della sua giurisdizione o del suo controllo non causino danno all'ambiente di altri stati o di aree al di là della giurisdizione nazionale". Questo principio allarga l'obbligo di prevenzione del danno ambientale (*no harm*) dai rapporti bilaterali tra stati all'obbligo, dai connotati *erga omnes*, di prevenire il danno a beni comuni che si trovano al di là della giurisdizione nazionale, come il mare libero, i fondi marini internazionali, l'Antartide, lo spazio cosmico. È superfluo ricordare come tale principio sia ormai considerato norma di carattere generale vincolante gli stati al di là e al di fuori di eventuali impegni formali assunti con trattati internazionali⁷.

Cosa resta di questi principi a cinquant'anni dalla proclamazione della Dichiarazione di Stoccolma? Lascio alle relazioni che seguiranno la risposta a tale domanda. Vorrei solo concludere con un'osservazione di carattere generale. A distanza di vent'anni dalla Dichiarazione di Stoccolma le Nazioni Unite affrontavano nuovamente il tema della protezione ambientale con la Conferenza e la Dichiarazione di Rio de Janeiro significativamente intitolate "Ambiente e Sviluppo". La principale innovazione della Dichiarazione di Rio rispetto a Stoccolma 1972 è la proclamazione del principio dello sviluppo sostenibile. Tale principio, com'è noto, costituì la chiave per la composizione delle differenti posizioni, da un lato dei paesi industrializzati che miravano all'adozione di *standards* di protezione ambientale a carattere globale, e dall'altro lato dei Paesi in via di sviluppo che resistevano tenacemente all'imposizione in linea di principio di obblighi di protezione ambientale ritenuti di ostacolo al loro sviluppo economico e sociale⁸. Nei trent'anni trascorsi dalla proclamazione della Dichiarazione di Rio, il principio dello sviluppo so-

⁷ Per una valutazione critica dell'obbligo di prevenzione, visto, al contrario dell'opinione prevalente, non come norma consuetudinaria ma come principio generale che informa la creazione di più specifiche norme e l'applicazione del diritto internazionale a casi concreti, si veda GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law. An Alternative Reconstruction*, Napoli/Baden Baden, 2021.

⁸ Per una ricostruzione del principio dello sviluppo sostenibile si vedano i commenti rispettivamente di FRANCONI al Principio 1 e di BARRAL e DUPUY al principio 4 in *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary* (VINALES eds), Oxford, 2015, p. 93 ss. e p. 157 ss.

stenibile ha avuto l'indubbio merito di contribuire a dare unitarietà sul piano sostanziale alla governance ambientale, che, sul piano formale, rimane frammentata a causa della sua origine in trattati internazionali a carattere settoriale⁹. Al tempo stesso il principio dello sviluppo sostenibile ha avuto anche l'effetto di relativizzare e di diluire l'intensità normativa di altri principi sostanziali quali l'obbligo di prevenzione del danno ambientale, il principio di precauzione e lo stesso principio di equità intergenerazionale. Il risultato è stato un progressivo svuotamento del contenuto normativo del principio stesso.

Nella formulazione originaria del Principio 1 della Dichiarazione di Rio, lo "sviluppo sostenibile" viene concepito come "a healthy and productive life in harmony with nature". In questa breve ed elegante formula erano contenute le due componenti essenziali del concetto di sostenibilità: il soddisfacimento dei fondamentali diritti economici, sociali e culturali, essenziali per il rispetto della dignità umana, e il dovere di perseguire la realizzazione di tali diritti in armonia con la natura. A distanza di trent'anni dalla proclamazione del Principio 1, è difficile vedere in alcuna parte del mondo tracce di una piena realizzazione di questo Principio. Con la possibile eccezione dei popoli indigeni e di comunità locali tradizionali che hanno costantemente lottato per il mantenimento dello speciale rapporto con la loro terra e con la natura che li circonda, lo sviluppo del mondo industriale e degli stessi paesi meno sviluppati è avvenuto a spese della natura, e non "in armonia con la natura", con crescente e intensiva estrazione di minerali, deforestazione, pesca irresponsabile, contaminazione chimica e da rifiuti, riduzione della biodiversità e perdurante incapacità di affrontare il pericolo incombente del cambiamento climatico globale.

Oggi la tendenza prevalente è di affrontare questi problemi ambientali sulla base di strumenti tecnologici, economici e finanziari. La stessa definizione della nostra era come "antropocene" rivela lo scivolamento del concetto di sviluppo sostenibile dall'idea di una vita sul pianeta condizionata dal dato immutabile della natura e quindi, per necessità, "in armonia con la natura", verso l'idea di una vita "beyond nature" e dell'essere umano come padrone assoluto della natura. In un tempo in cui la comunità internazionale ha sperimentato il dramma della pandemia, la catastrofe umanitaria causata da disastri naturali, e la distruzione indiscriminata di natura, cultura e vite umane ad opera della guerra che si

⁹ Sul punto, si veda FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale, Napoli, 2007, p. 41 ss.

combatte ai margini dell'Europa, è forse utile domandarsi che cosa resta della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e se oggi siamo in presenza di una regressione del diritto internazionale dell'ambiente o dello stesso diritto internazionale nel suo complesso.

OBBLIGHI PROCEDURALI DI COOPERAZIONE AMBIENTALE: REGRESSIONE O EVOLUZIONE INCOMPIUTA?

Laura PINESCHI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli obblighi procedurali di cooperazione ambientale: dal principio “scomparso” dalla Dichiarazione di Stoccolma alla Dichiarazione di Rio. – 3. Il Principio 19 della Dichiarazione di Rio: scopo e ambito di applicazione. – 4. L’obbligo di notificazione. – 5. Gli obblighi procedurali di cooperazione ambientale negli strumenti convenzionali. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Nella Dichiarazione di Stoccolma sull’ambiente umano del 1972¹, i principi 22 e 24 hanno come specifico oggetto la cooperazione tra Stati. Il primo prevede che gli Stati cooperino per favorire lo sviluppo del diritto internazionale in materia di responsabilità e riparazione di danni da inquinamento o di altro danno ambientale transfrontaliero. Nel secondo si afferma, genericamente, che le questioni concernenti la tutela dell’ambiente “should be handled in a co-operative spirit”. Nessun principio, però, prevede obblighi di notificazione, informazione e consultazione preventiva in caso di rischi ambientali transfrontalieri significativi.

Tali obblighi sono stati successivamente recepiti in alcuni strumenti delle Nazioni Unite e, in particolare, nel principio 19 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992, ai cui sensi:

“States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith”².

Se, però, si osserva la prassi degli Stati e la giurisprudenza interna-

* Professore ordinario di diritto internazionale, Università degli Studi di Parma.

¹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 1973.

² *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) 12 agosto 1992.

zionale, sono numerosi i dubbi che permangono sull'esatto contenuto di tali obblighi.

Nell'indagine che segue, l'attenzione si concentrerà su alcuni degli aspetti più controversi relativi all'applicazione del principio 19 della Dichiarazione di Rio. A tale scopo, si cercherà, innanzi tutto, di chiarire le ragioni che hanno impedito il recepimento dello stesso principio nella Dichiarazione di Stoccolma. In secondo luogo, si illustreranno alcuni dubbi interpretativi in materia di notificazione preventiva rispetto ai quali la giurisprudenza internazionale non ha fornito soluzioni univoche. Si concluderà, infine, con alcune brevi considerazioni sull'assenza di significative evoluzioni nella prassi degli Stati, malgrado l'evidente necessità di obblighi convenzionali più precisi in materia.

2. Gli obblighi procedurali di cooperazione ambientale: dal principio "scomparso" nella Dichiarazione di Stoccolma alla Dichiarazione di Rio

Nel corso delle riunioni che precedettero la Conferenza di Stoccolma del 1972, varie proposte furono avanzate a favore del recepimento, nella Dichiarazione finale, del principio di notificazione, informazione e consultazione in caso di rischi ambientali transfrontalieri significativi. In particolare, i Paesi Bassi avevano suggerito la seguente formulazione:

"States shall inform other States directly concerned or appropriate international organizations on any envisaged activity which may cause damage to the environment of those States or of areas beyond the limits of national jurisdiction; in appropriate cases States shall enter into international consultations"³.

L'Australia aveva inoltre proposto l'attivazione di un'inchiesta congiunta su richiesta dello Stato esposto al rischio di eventuali interferenze ambientali transfrontaliere⁴.

Considerate, però, le resistenze di alcuni Stati, il Gruppo di lavoro incaricato della redazione di una bozza di dichiarazione aveva optato per una formulazione più generica:

³ Doc. A/CONF.48/PC/WG.1(II)/CRP.5, 1972, p. 5.

⁴ Doc. A/CONF.48/PC/WG.1(II)/CRP.9, 1972, p. 2.

“Relevant information must be supplied by States on activities or developments within their jurisdiction or under their control whenever they believe, or have reason to believe, that such information is needed to avoid the risk of significant adverse effects on the environment in areas beyond their national jurisdiction”⁵.

Eppure, l’opposizione degli Stati che vedevano in tale principio un’inaccettabile restrizione dei propri diritti sovrani si radicalizzò ulteriormente. In particolare, il Brasile chiese di aggiungere una precisazione, palesemente ispirata a una concezione assoluta della nozione di sovranità:

“No State is obliged to supply information under conditions that, in its founded judgement, may jeopardize its national security, economic development or its national efforts to improve environment”⁶.

Nei successivi dibattiti, la contrapposizione tra gli Stati che ritenevano il principio proposto insoddisfacente, perché troppo debole, e gli Stati che si opponevano, perché considerato una pericolosa interferenza con i propri diritti sovrani, diventò insanabile. Il progetto di principio 20 venne quindi rimosso dalla Dichiarazione finale della Conferenza di Stoccolma.

La questione, rinviata all’attenzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite⁷, si risolveva, non senza vivaci contrapposizioni, con l’adozione di due documenti. La ris. 2995 (XXVII) del 15 dicembre 1972 riconosceva l’obbligo di informazione, di dati tecnici, attraverso “official and public knowledge”, in caso di attività che potessero causare danni ambientali significativi “in the environment of the *adjacent area*”⁸, nel rispetto del principio di *buon vicinato*⁹. Con la ris. 2996 (XXVII), proposta dagli Stati che più si erano opposti a un indebolimento del prin-

⁵ Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Human Environment, Fourth Session (New York, 6-17 March 1972), *Report of the Intergovernmental Working Group on the Declaration on the Human Environment on Its Second Session*, doc. A/CONF.48/PC.16 18 gennaio 1972, Annex III, p. 4. Sul mancato recepimento del principio di informazione nella Dichiarazione di Stoccolma, v. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, pp. 496-502; BLIX, *History of the Stockholm Declaration*, in NORDQUIST, MOORE, MAHMOUDI (eds.), *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*, The Hague, 2003, pp. 18-19.

⁶ *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, doc. A/CONF.48/14/Rev.1, p. 66.

⁷ *Ibidem*, Annex II, par. 6.

⁸ Doc. A/RES/2995 (XXVII), 15 dicembre 1972, par. 2 (corsivo aggiunto).

⁹ *Ibidem*, par. 3.

cipio di cooperazione¹⁰, si introduceva un vincolo interpretativo, stabilendo che nessuna risoluzione dell'Assemblea generale adottata nella XXVII sessione avrebbe potuto pregiudicare i principi 21 (obbligo di prevenzione) e 22 della Dichiarazione di Stoccolma¹¹.

L'anno successivo, i principi di informazione e consultazione preventiva comparivano nella ris. 3129 (XXVIII), concernente la cooperazione ambientale in materia di risorse naturali condivise tra due o più Stati¹² e nell'art. 3 della Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati del 1974¹³. Tuttavia, Brasile e Paraguay votarono contro la sua adozione. Notevoli resistenze venivano espresse dagli stessi Stati anche nel 1978, in occasione della formulazione, da parte del Consiglio Direttivo dell'UNEP, dei Principi relativi alla conservazione e all'utilizzazione armoniosa delle risorse naturali condivise da due o più Stati, che includevano tre principi, di cui uno particolarmente dettagliato, in materia di notificazione, informazione e consultazione preventive¹⁴.

Ovviamente, le divergenze sul principio di cooperazione in esame non erano soltanto espressione di concezioni o teorie astratte, ma trovavano concreta espressione in alcune controversie relative alla gestione di risorse naturali condivise. In particolare, Argentina e Brasile avevano posizioni totalmente divergenti rispetto all'interpretazione del Trattato del Rio de la Plata del 1969¹⁵, acuitesi in seguito al progetto del Brasile di costruire la grande diga di Itaipù, sull'alto Paraná, al confine con il Paraguay e a pochi chilometri dalla frontiera con l'Argentina. Peraltro, la dichiarazione concernente l'utilizzazione dei corsi d'acqua del bacino del Rio de la Plata, sottoscritta da Argentina e Brasile il 29 settembre 1972 – poco dopo, quindi, l'adozione della Dichiarazione di Stoccolma – veniva denunciata dall'Argentina il 10 luglio 1973, in seguito alla decisione del governo brasiliano di costruire due grandi complessi idroelettrici sul Paraná (Urubupunga, 4.600.000 kw e Sete-Quedas, 10.000.000 kw), senza fornire informazioni preventive sulle caratteristiche tecniche

¹⁰ In particolare, si vedano le dichiarazioni di Canada (doc. A/C.2/SR.1469, p. 148) e Nuova Zelanda (doc. A/C.2/SR.1472, p.172).

¹¹ Doc. A/RES/2996 (XXVII) 15 dicembre 1972, par. 1.

¹² Doc. A/RES/3129 (XXVIII) 13 dicembre 1973, par. 2.

¹³ Doc. A/RES/3281 (XXIX) 12 dicembre 1974, art. 3.

¹⁴ *Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States*, 19 maggio 1978, *International Legal Materials*, 1978, p. 109. Lo stesso rapporto contiene una sintesi delle dichiarazioni e delle riserve espresse da rappresentanti (pp. 1092-1093) o da esperti (pp. 1096-1097) di Stati.

¹⁵ Tratado de la Cuenca del Plata (Brasilia, 23 aprile 1969), in vigore dal 14 agosto 1970, <https://cicplata.org/wp-content/uploads/2016/12/tratado-de-la-cuenca-del-plata.pdf> (consultato il 21 novembre 2022).

dei due progetti agli altri Stati rivieraschi¹⁶. La controversia tra Argentina e Brasile si chiudeva con la stipulazione, insieme al Paraguay, dell'Accordo relativo allo sfruttamento congiunto delle acque del Paraná del 19 ottobre 1979¹⁷. Non sorprende, quindi, che il definitivo recepimento dei principi generali di notificazione, consultazione e informazione in materia ambientale in vari strumenti internazionali avvenga soltanto a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso.

In effetti, il principio 21.a) della Carta mondiale della natura del 1982 prevede la cooperazione, non soltanto degli Stati, ma anche – “to the extent they are able” – delle organizzazioni internazionali, degli individui, dei gruppi di individui e delle imprese “(...) in the task of conserving nature through common activities and other relevant actions, including information exchange and consultations”¹⁸. Soprattutto, gli obblighi di notificazione e informazione preventiva venivano riconosciuti inequivocabilmente in importanti trattati multilaterali stipulati dopo gravi incidenti ambientali, vale a dire: le due convenzioni concluse nel 1986, pochi mesi dopo la catastrofe di Chernobyl – concernenti, rispettivamente, la notificazione tempestiva di un incidente nucleare e l'assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica¹⁹ – e la Convenzione di Basilea del 1989 sul movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione²⁰.

Nessuna opposizione emergeva, quindi, nel corso dei negoziati che precedettero l'adozione della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992. Già nel testo predisposto dal Presidente della Terza sessione del Comitato preparatorio della Conferenza di Rio, i principi di notificazione, informazione e consultazione preventiva comparivano tra le proposte di principio 5 (*Sovereignty and responsibility to others*) dei Paesi Bassi e dell'allora Comunità europea:

“States shall provide prior and timely notification and relevant information to other concerned States on activities which may have a

¹⁶ *Argentine et Brésil. Dénonciation par le gouvernement argentin de la déclaration conjointe du 29 septembre 1972 entre l'Argentine et le Brésil sur l'utilisation des cours d'eau du bassin de la Plata (10 juillet 1973)*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1973, p. 1150 ss.

¹⁷ *Argentina-Brazil-Paraguay: Agreement on Paraná River Projects (President Stroessner City, Paraguay, October 19, 1979)*, in *International Legal Materials*, 1980, p. 615.

¹⁸ *World Charter for Nature*, doc. A/RES/37/7 28 ottobre 1982.

¹⁹ Vienna, 26 settembre 1986, in vigore, rispettivamente, dal 27 ottobre 1986 e dal 26 febbraio 1987; testi disponibili al sito www.iaea.org (consultato il 21 novembre 2022).

²⁰ Basilea, 22 marzo 1989, in vigore dal 5 maggio 1992, UNTS, vol 1673, p. 57.

significant international or transboundary effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith”²¹.

Dopo essere stato sottoposto ad alcune minime modifiche nell’ultima fase del processo negoziale che precedette l’apertura della conferenza intergovernativa, il testo veniva definitivamente recepito nel principio 19 della Dichiarazione di Rio²².

3. Il Principio 19 della Dichiarazione di Rio: scopo e ambito di applicazione

Lo scopo del principio 19 è evidente: assicurare che gli Stati che pianificano attività che potrebbero produrre significativi effetti ambientali transfrontalieri avversi cooperino con gli Stati che possono essere colpiti da simili eventi, notificando tali rischi, fornendo adeguate informazioni e avviando consultazioni. Il principio 19 integra, quindi, il principio di prevenzione²³ imponendo, da un lato, un obbligo di fare a carico dello Stato che organizza attività potenzialmente pregiudizievoli per l’ambiente, articolato in tre obblighi procedurali: notificazione, informazione, consultazione; dall’altro, viene assicurato agli Stati, potenziali vittime di gravi conseguenze ambientali, di non essere messi di fronte al fatto compiuto²⁴, ma di poter essere debitamente informati e consultati.

Più in generale, il principio 19 persegue un duplice obiettivo: il primo, di carattere politico, consiste nell’evitare controversie nei rapporti tra Stati; il secondo, riconducibile alle finalità dello sviluppo sostenibile, si sostanzia nella necessità di garantire un approccio integrato nella gestione delle risorse condivise, a prescindere dalle frontiere tra Stati.

Quanto all’ambito di applicazione spaziale del principio 19, la sua

²¹ *Principles on General Rights and Obligations. Chairman’s Consolidated Draft*, Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.8/Rev.1, 30 agosto 1991, par. 44, p. 9.

²² V. *supra*, par. 1.

²³ Principio 2 della Dichiarazione di Rio. V. ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, sentenza 20 aprile 2010 (in seguito: caso *Pulp Mills*), *ICJ Reports 2010*, par. 79 e Corte interamericana dei diritti umani, *State obligations in relation to the environment in the context of the protection and guarantee of the rights to life and to personal integrity: interpretation and scope of articles 4(1) and 5(1) in relation to articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights*, parere consultivo OC-23/17 del 15 novembre 2017 (in seguito: parere della Corte interamericana), https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf, par. 189.

²⁴ BOISSON DE CHAZOURNES, SANGBANA, *Principle 19. Notification and Consultation on Activities with Transboundary Impact*, in VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 494.

formulazione testuale (“activities that may have a significant adverse *transboundary environmental effect*”)²⁵ è diversa rispetto al principio 2 della Dichiarazione di Rio (“damage to the *environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*”)²⁶. Appare, tuttavia, poco ragionevole limitare l’applicazione del principio 19 alle sole ipotesi di rischi ambientali transfrontalieri in senso stretto, in quanto derivanti da progetti realizzati all’interno di confini statali, escludendo i rischi ambientali derivanti da attività svolte in aree poste al di fuori di qualsiasi giurisdizione nazionale. Tale interpretazione, fondata, tra l’altro, sulla scomparsa del termine “internazionale” nel passaggio dai lavori preparatori della Conferenza di Rio²⁷ alla Dichiarazione finale²⁸, tenderebbe a far prevalere il dato testuale su qualsiasi altro criterio interpretativo. La lettura del principio 19 non può essere, infatti, disgiunta da altri principi della Dichiarazione Rio, come ad esempio il principio 7, che enuncia l’obbligo degli Stati di cooperare al fine di assicurare la conservazione, la protezione e il ripristino degli ecosistemi globali. Né, d’altronde, si può trascurare la successiva evoluzione della prassi, della giurisprudenza e della dottrina, da cui emerge sempre più evidente la preoccupazione per la tutela dell’ambiente in sé, come bene comune, a prescindere dalla dimensione transfrontaliera²⁹ e dalle logiche di buon vicinato³⁰.

Quanto alla determinazione dei progetti, pubblici e privati, che rientrano nell’ambito di applicazione del principio 19, a meno che uno Stato non sia vincolato a un trattato che imponga un obbligo di notificazione in relazione ad attività predeterminate, come ad esempio la Convenzione sulla valutazione d’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Espoo, 25 febbraio 1991; in seguito: Convenzione di Espoo)³¹, non è possibile effettuare una valutazione sul piano astratto. L’unico parametro rilevante consiste, infatti, nel rischio di effetti transfrontalieri seriamente pregiudizievoli per l’ambiente (“significant adverse transboundary envi-

²⁵ Corsivo aggiunto.

²⁶ Corsivo aggiunto.

²⁷ “[A] significant *international* or transboundary effect” (corsivo aggiunto).

²⁸ “[A] significant adverse transboundary environmental effect”. Per più ampie considerazioni v. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law. An Alternative Reconstruction*, Napoli, 2021, pp. 306-307.

²⁹ Per più ampie considerazioni sia consentito fare rinvio a PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell’ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell’ambiente come common concern*, in FERRARA e SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Milano, 2014, pp. 140-147.

³⁰ V. *infra*, § 2.

³¹ In vigore dal 10 settembre 1997, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/about/eia_text.htm, art. 3.1 e Appendice I.

ronmental effect”). Qualunque attività umana lecita, posta in essere nell’ambito del territorio o sotto la giurisdizione o il controllo³² di uno Stato, ricade quindi nell’obbligo di notificazione qualora essa *rischi* di produrre (“activities that may have”) un impatto transfrontaliero significativo, in termini di utilizzazione di risorse condivise, di inquinamento delle acque, dell’atmosfera o del suolo, o di sopravvivenza o riproduzione di determinate specie. Il carattere strumentale del principio 19 alla realizzazione dell’obbligo generale di prevenzione è, pertanto, ulteriormente confermato.

Infine, la soglia di gravità prevista da tale principio (“significant effect”) è più elevata rispetto a quella del principio di prevenzione, come risulta enunciato nel principio 2 della stessa Dichiarazione (“do not cause damage to the environment”). Più precisamente, come si legge nel commentario all’art. 8 del Progetto di articoli della CDI del 2001 sulla prevenzione del danno ambientale transfrontaliero, che utilizza lo stesso parametro del principio 19 (“significant transboundary harm”):

“significant is something more than ‘detectable’ but need not to be at the level of “serious” or “substantial”. The harm must lead to a real detrimental effect on matters such as, for example, human health, industry, property, environment or agriculture in other States. (...) In carrying out lawful activities within their own territories, States have impacts on each other. These mutual impacts, so long as they have not reached the level of “significant” are considered tolerable”³³.

Posto, però, che il principio 19 non indica i criteri da utilizzare per determinare tale soglia di gravità, risulta evidente che il primo accertamento dipende dalla valutazione soggettiva dello Stato sul cui territorio,

³² Si pensi all’ipotesi in cui “(...) a State is exercising *de facto* jurisdiction, even though it lacks jurisdiction *de jure*, such as in cases of unlawful intervention, occupation and unlawful annexation”, ILC, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities with commentaries*, 2001 (in seguito: Progetto CDI 2001), in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, p. 151.

³³ Cfr. Progetto CDI 2001, commento all’art. 2 (*Use of terms*), p. 152, par. 4. Lo stesso criterio è adottato da alcuni trattati multilaterali, come la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto relativo all’utilizzazione dei corsi d’acqua internazionali a fini diversi dalla navigazione (New York, 21 maggio 1997) in seguito: Convenzione sui corsi d’acqua internazionali, in vigore dal 17 agosto 2014, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf, art. 12. Altri trattati multilaterali non prevedono, invece, soglie di gravità; es. Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale specialmente come habitat degli uccelli acquatici (Ramsar, 2 febbraio 1971), in vigore dal 21 dicembre 1975, https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_e.pdf, art. 5.

o sotto la cui giurisdizione viene intrapresa un'attività che potrebbe comportare un danno ambientale transfrontaliero (in seguito: Stato d'origine)³⁴.

È altrettanto chiaro, però, che la discrezionalità di tale Stato non è illimitata. Occorre, innanzi tutto, che la valutazione del rischio sia fatta nel modo più oggettivo possibile, il che avviene, come si legge nel Progetto di articoli del 2001, quando essa viene effettuata nello stesso modo in cui "a properly informed observer had or ought to have had"³⁵. La valutazione dovrà quindi tener conto di tutti gli elementi rilevanti nel caso di specie, tra cui, in primo luogo, la particolare natura delle attività pianificate (si pensi, ad esempio, ad attività ultra-pericolose, come la costruzione e la gestione di centrali nucleari) e il contesto in cui tali attività si inseriscono³⁶. Occorrerà, pertanto, verificare se un ambiente è particolarmente vulnerabile per le sue caratteristiche intrinseche (come un'area protetta³⁷ o un intero continente, nel caso dell'Antartide), se il progetto si colloca in prossimità di un'area vulnerabile, nonché l'eventualità di un impatto cumulativo, determinato dall'interazione dell'attività pianificata con altre attività inquinanti o che incidono sullo sfruttamento di risorse naturali condivise, presenti nella stessa area. Inoltre, l'obbligo di diligenza potrà essere considerato soddisfatto soltanto se lo Stato avrà dimostrato di aver adottato tutte le misure necessarie per accertare il rischio di un danno ambientale transfrontaliero significativo³⁸.

È opportuno, da ultimo, ricordare che gli obblighi di cooperazione hanno natura continuativa. Pertanto, il principio 19 si applica sia a nuove attività sia ad attività preesistenti, ivi incluse quelle che al momento della loro pianificazione non presentavano alcun rischio, ma che, a causa di eventi esterni o successivi sviluppi nelle conoscenze scientifiche e tecni-

³⁴ Per più ampie considerazioni, cfr. CRAIK, *The Duty to Cooperate in International Environmental Law: Constraining State Discretion through Due Respect*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2020, p. 16.

³⁵ Progetto CDI 2001, par. 14, p. 151.

³⁶ *Ibidem*, p. 150.

³⁷ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte internazionale di giustizia concernente la costruzione di una strada in Costa Rica: ICJ, *Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica c. Nicaragua)*; *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua c. Costa Rica)*, (in seguito: *certe attività/costruzione di una strada in Costa Rica*), sentenza 16 dicembre 2015, *ICJ Reports 2015*, p. 665. Non si trattava di un'autostrada; tuttavia, secondo la Corte, tale progetto aumentava il rischio di un danno transfrontaliero significativo per il fatto stesso di attraversare una zona umida di importanza internazionale e di collocarsi in prossimità di un'altra zona umida protetta in Nicaragua (par. 155).

³⁸ Sulla necessità di una preventiva valutazione d'impatto ambientale, v. *infra* par. 4.a).

che, possono comportare il rischio di significative interferenze ambientali transfrontaliere³⁹.

4. *L'obbligo di notificazione*

Considerata la varietà delle situazioni e il rischio di valutazioni unilaterali, la notificazione è il necessario presupposto per l'avvio di consultazioni che consentano allo Stato minacciato da significative conseguenze ambientali di conoscere e valutare la situazione, allo Stato d'origine di tener conto degli interessi di tale Stato e a entrambi di cercare un accordo per eliminare o contenere tale rischio e i suoi effetti⁴⁰. Non essendo possibile, in questa sede, analizzare l'intero contenuto del Principio 19, l'attenzione si concentrerà sull'obbligo di notificazione e, in particolare: sulla determinazione della dimensione temporale (quando sorge l'obbligo di notificazione?); l'individuazione del destinatario della notifica (a quale Stato o a quali Stati deve essere comunicato il rischio di un significativo danno ambientale?); e i diritti e gli obblighi dello Stato che riceve la notifica.

a) *La dimensione temporale*

Gli elementi qualificanti che si desumono dal testo del principio 19 sono la tempestività e la preventività della comunicazione ("prior and timely notification").

Premesso che il requisito della tempestività è una condizione intrinsecamente collegata al rispetto dei principi di effettività e dell'effetto utile⁴¹, che risponde anche a logiche di convenienza economica⁴², l'obbligo

³⁹ Cfr. Progetto CDI 2001, commento all'art. 12, p. 165, par. 2, e ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungheria c. Slovacchia)*, sentenza 25 settembre 1997 (in seguito: caso *Gabčíkovo-Nagymaros*), *ICJ Reports 1997*, par. 112: "(...) environmental risks have to be assessed on a continuous basis".

⁴⁰ Sull'importanza dell'obbligo di notificazione, si veda in particolare il caso *Pulp Mills*, par. 113 e 115.

⁴¹ V. ILC, *Draft articles on the law of non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater* (in seguito: *Draft Articles Watercourses*), 1994, *Yearbook of the International Law Commission*, 1994, Vol. II, Part Two, p. 89 ss., commento all'art. 12: "The term 'timely' is intended to require notification sufficiently early in the planning stages to permit meaningful consultations and negotiations", p. 111, par. 4; BOISSON DE CHAZOURNES, SANGBANA, *Principle 19*, cit., p. 500 ("to ensure that the notification is not to be deprived of practical significance").

⁴² Cfr., BOISSON DE CHAZOURNES, SANGBANA, *Principle 19*, cit., p. 500.

di notificazione sorge non appena uno Stato venga a conoscenza del rischio di significativi danni ambientali transfrontalieri⁴³.

Obiettivamente, non è facile determinare in concreto il momento più opportuno in cui effettuare la notifica, considerata la notevole complessità di alcuni progetti. Come ha osservato la Corte arbitrale nel caso *Kishenganga*, sulla pianificazione di grandi progetti infrastrutturali – nella specie si trattava di una centrale idroelettrica – incidono molteplici fattori, come:

“(...) different changes and evolutions in the Plant’s design specifications, unforeseen discoveries in the areas to be excavated and tunnelled, and the vagaries of securing proper financing and government approvals. (...) Each project will be unique; its progressive crystallization can be linear or, more often than not, episodic, with redesigns, stops and restarts, changes in contractors and sources of financing, and the like”.

Pertanto, la Corte concludeva che:

“(...) when faced with an actual project, the moment at which a ‘firm intention’ [to proceed with a project] crystallizes can be very difficult to pinpoint. It would not be wise for the Court to identify *ex ante* any one fact or formula to make this determination”⁴⁴.

È certo soltanto che la notificazione si qualifica come obbligo di notificazione preventiva, in quanto sorge nel momento in cui lo Stato viene a conoscenza dell’esistenza di rischi ambientali significativi e prima che l’attività venga autorizzata ed eseguita⁴⁵. A questo proposito, è particolarmente chiaro il commento della CDI al Progetto di art. 12 della Convenzione sui corsi d’acqua internazionali⁴⁶, dal quale risulta che lo Stato interessato non può autorizzare un privato a (o consentire a un ente pub-

⁴³ V. ad esempio, il parere della Corte interamericana, par. 192 e Progetto CDI 2001, commento all’art. 3, p. 154. Fra i trattati multilaterali, v. Convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 5 giugno 1992), <https://www.cbd.int/convention/text/>, in vigore dal 29 dicembre 1993, art. 14.d).

⁴⁴ Permanent Court of Arbitration, *The Indus Water Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India)*, Partial award 18 febbraio 2013 (in seguito: caso *Kishenganga Partial Award*), <https://pcacases.com/web/sendAttach/1681>, par. 428.

⁴⁵ Nel caso *Pulp Mills*, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto che l’Uruguay avesse violato l’obbligo di notificazione preventiva, “(...) as this should have been done before issuing its initial environmental authorisations for both mills”, par. 111.

⁴⁶ V. *supra*, nota 33.

blico di) attuare un progetto implicante eventuali effetti avversi prima di aver assolto l'obbligo di notifica preventiva agli Stati interessati⁴⁷.

Poste queste premesse, si tratta allora di stabilire se, in assenza di un preciso obbligo di natura convenzionale, l'accertamento di un rischio significativo sia subordinato al preventivo espletamento di una procedura di valutazione d'impatto ambientale (VIA). Il testo del principio 19 è sufficientemente vago da ritenere che lo Stato sia libero di scegliere le misure che ritiene più appropriate per tale accertamento. Ciò che conta, e che emerge chiaramente dal dato testuale, è che la notificazione e la consultazione siano tempestive. Nulla esclude, inoltre, che possano essere forniti ulteriori dettagli dopo che la VIA sia stata effettuata.

Può essere, tuttavia, utile precisare che non è possibile trarre dalla giurisprudenza internazionale indicazioni univoche su questo punto. Nella sentenza nel caso *Pulp Mills*, la Corte internazionale di giustizia ha inequivocabilmente affermato che non è necessario che la procedura di VIA sia già stata pienamente espletata, in quanto, sovente, essa richiede tempo e risorse⁴⁸. Inoltre, come ha opportunamente osservato la Corte interamericana nel parere OC-23/17, allo Stato vittima potenziale di effetti ambientali pregiudizievoli deve essere data la possibilità di partecipare alla VIA o di procedere con una propria autonoma valutazione⁴⁹.

Più ambigua è, invece, la posizione assunta dalla Corte internazionale di giustizia nel caso relativo a *certe attività/costruzione di una strada in Costa Rica*. La Corte sembra infatti subordinare l'obbligo di notificazione al preventivo espletamento di una VIA:

“(...) to fulfil its obligation to exercise due diligence in preventing significant transboundary environmental harm, a State must, before embarking on an activity having the potential adversely to affect the environment of another State, ascertain if there is a risk of significant transboundary harm, which would trigger the requirement to carry out an environmental impact assessment. (...) If the environmental impact assessment confirms that there is a risk of significant transboundary harm, the State planning to undertake the activity is required, in conformity with its due diligence obligation, to notify and consult in good faith with the potentially affected State, where that is necessary to determine the appropriate measures to prevent or mitigate that risk”⁵⁰.

⁴⁷ *Draft Articles Watercourses*, p. 111, par. 3.

⁴⁸ Caso *Pulp Mills*, par. 105.

⁴⁹ Parere Corte interamericana, par. 192.

⁵⁰ *Certe attività/costruzione di una strada in Costa Rica*, par. 104.

Alcune osservazioni interessanti sono contenute nell'opinione separata della giudice Donoghue alla stessa sentenza. Si rileva, infatti, che il principio 19 della Dichiarazione di Rio è formulato in termini molto generici e che la prassi degli Stati non fornisce sufficienti elementi a supporto della posizione espressa dalla Corte⁵¹; appare inoltre improbabile che dall'obbligo generale di prevenzione sia possibile desumere obblighi così precisi come quelli rilevati dalla Corte nella stessa sentenza⁵². Pertanto, la giudice Donoghue rimette la soluzione al caso concreto: la situazione dovrà essere valutata volta per volta, alla luce delle circostanze di specie⁵³.

b) *I destinatari della notifica*

Ai sensi del principio 19 della Dichiarazione di Rio, l'obbligo di notificazione e, di conseguenza, di informazione e consultazione, sussiste nei confronti degli Stati che sono direttamente minacciati ("potentially affected States") da un significativo danno ambientale transfrontaliero. Pertanto, salvo specifica disposizione pattizia⁵⁴, l'obbligo dello Stato d'origine non si pone nei confronti di qualsiasi Stato genericamente "esposto" a tale rischio, ma soltanto nei confronti degli Stati che rischiano di subire un danno ambientale. Per contro, il rispetto di tale requisito consente di includere tra i destinatari della notificazione qualsiasi vittima potenziale, non soltanto gli Stati limitrofi. A differenza di precedenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il principio 19 enuncia, infatti, un obbligo di cooperazione tra Stati, non un semplice principio di buon vicinato.

Al fine, però, di evitare di porre oneri insostenibili a carico dello Stato d'origine, è ragionevole ritenere che, qualora i rischi ambientali riguardino una pluralità di Stati o spazi posti al di fuori di qualsiasi giurisdizione nazionale – come l'alto mare, i fondi marini internazionali, l'Antartide, o lo spazio *extra-atmosferico* – le procedure di notificazione e consultazione possano essere espletate per il tramite di organizzazioni

⁵¹ Opinione separata della giudice Donoghue, par. 19.

⁵² *Ibidem*, par. 20.

⁵³ "The question whether due diligence calls for notification or consultation, as well as the details regarding the timing and content of such notification and consultation, should be evaluated in light of particular circumstances", *ibidem*, par. 24.

⁵⁴ Cfr., ad esempio, Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (Ginevra, 13 novembre 1979), in vigore dal 16 marzo 1983, <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf>, art. 5.

internazionali, universali o regionali, competenti o strutture istituzionali poste in essere nell'ambito di trattati internazionali⁵⁵.

Infine, dal tenore letterale del principio 19 e dalle regole generali del diritto internazionale si desume che l'obbligo di notificazione sussiste nei confronti dei *governi* degli Stati interessati, attraverso gli ordinari canali diplomatici⁵⁶. L'obbligo di comunicazione alle comunità territoriali direttamente minacciate dal rischio di un danno ambientale si pone soltanto in presenza di uno specifico obbligo convenzionale. È inoltre probabile che una simile disposizione sia prevista in caso di notifica di emergenze ambientali, data l'urgenza, in questo caso, di rendere noto un pericolo grave e imminente⁵⁷.

c) *Diritti e obblighi dello Stato destinatario della notifica*

Il principio 19 della Dichiarazione di Rio non contiene alcuna precisazione rispetto ai diritti e agli obblighi dello Stato che riceve la notifica. Appare tuttavia logico ritenere che esso sia tenuto a rispondere entro un periodo di tempo ragionevole⁵⁸. In assenza di alcun limite temporale, le attività dello Stato d'origine rischierebbero di essere paralizzate. Si tratta, quindi, di evitare oneri eccessivi a carico allo stesso. Appare, inoltre, chiaro che uno Stato non può elevare proteste successive qualora esso non abbia opposto alcuna obiezione, una volta ricevuta la notifica. Secondo le regole generali del diritto internazionale, il silenzio di tale Stato può essere infatti considerato come acquiescenza o come manifestazione

⁵⁵ V. Progetto CDI 2001, art. 4 e commento, p. 156; OKOWA, *Procedural Obligations in International Environmental Agreements*, in *British Yearbook of International Law*, 1996, p. 290-291.

⁵⁶ V. Progetto CDI 2001, commento all'art. 8, par. 7, p. 160.

⁵⁷ Un esempio significativo è dato dalla Convenzione per la protezione delle risorse naturali e l'ambiente della regione del Sud Pacifico (Noumea, 24 novembre 1986), in vigore dal 22 agosto 1990, https://www.sprep.org/att/IRC/eCOPIES/pacific_region/201.pdf. Solo l'art. 15 (*Co-operation in combating pollution in cases of emergency*) prevede un obbligo di immediata notifica "to other countries and territories it deems likely to be affected by (...) pollution" (par. 2, corsivo aggiunto). Eventuali rischi per l'ambiente marino evidenziati da procedure di VIA sono invece comunicati alle "other Parties that may be affected" (art. 16, par. 3.b).

⁵⁸ Il Progetto CDI 2001 indica un periodo non superiore a sei mesi (art. 8, par. 2). In base alla Convenzione di Espoo è invece lo stesso Stato che effettua la notifica a precisare il termine entro il quale ottenere una risposta dalla controparte, purché si tratti di un periodo di tempo ragionevole, "taking into account the nature of the proposed activity" (art. 3, par. 2.c).

tacita di rinuncia all'esercizio del diritto soggettivo leso dalla situazione stessa⁵⁹.

Per quanto concerne, invece, i diritti degli Stati che rischiano di subire un danno ambientale significativo ai sensi del principio 19, l'obbligo di notifica risulta violato soltanto se lo Stato d'origine, pur essendo al corrente dell'esistenza di un rischio di interferenze ambientali transfrontaliere significative, non allerta gli Stati interessati. Lo Stato d'origine non può quindi essere considerato responsabile di un illecito internazionale se non notifica i propri progetti, avendo concluso in buona fede, sulla base delle proprie valutazioni esenti da colpa, che non esistevano rischi di significative interferenze ambientali transfrontaliere⁶⁰.

A prescindere, comunque, da qualsiasi discussione sulla negligenza, effettiva o presunta, dello Stato d'origine, la sentenza nel caso relativo al *lago Lanoux* non lascia dubbi sull'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo in capo allo Stato che rischia di subire un danno ambientale significativo a causa di valutazioni unilaterali dello Stato d'origine. Tale Stato è infatti il solo giudice dei propri interessi e ha quindi il diritto di insistere sulla notificazione delle attività pianificate:

“(…) A State which is liable to suffer repercussions from work undertaken by a neighbouring State is the sole judge of its interests; and if the neighbouring State has not taken the initiative, the other State cannot be denied the right to insist on notification of works or concessions which are the object of a scheme”⁶¹.

Il Progetto CDI 2001 conferma tale conclusione, introducendo, però, una specifica procedura, che subordina la richiesta di notifica a due condizioni: occorre, innanzi tutto, che lo Stato richiedente abbia ragionevoli motivi per credere che l'attività pianificata lo esponga al rischio di un significativo danno ambientale transfrontaliero; in secondo luogo, la ri-

⁵⁹ Cfr. BIRNIE, BOYLE, REDGWELL, *International Law and the Environment*, 4th ed., Oxford, 2021, p. 202. V. anche caso *Kishenganga Partial Award*, par. 523.

⁶⁰ Progetto CDI 2001, commento all'art. 11, p. 164, par. 2.

⁶¹ *Lake Lanoux Arbitration (Spagna c. Francia)*, sentenza arbitrale 16 novembre 1957, *ILR*, 1957, vol. 24, par. 21, p. 138. V. anche Progetto CDI 2001, commento all'art. 4, par. 1, p. 155: “The latter State [lo Stato che rischia conseguenze ambientali pregiudizievole] may know better than anybody else, for instance, which features of the activity in question may be more damaging to it, or which zones of its territory close to the border may be more affected by the transboundary effects of the activity, such as a vulnerable ecosystem”.

chiesta dello Stato interessato deve essere corredata da “a documented explanation setting forth its grounds”⁶².

Le condizioni testé menzionate sono ragionevoli, in quanto volte ad assicurare che la notifica sia sollecitata soltanto in presenza di timori fondati (“(...) the requesting State [has] more than a vague and unsubstantiated apprehension”⁶³). Restano, però, dubbi rispetto alla concreta possibilità di acquisizione di mezzi di prova attendibili. Non tutti gli Stati possono avvalersi di tecnologie sofisticate. In ogni caso, il rispetto dei diritti sovrani dello Stato d’origine costituisce un limite invalicabile⁶⁴.

Ci si può chiedere, infine, se, in caso di omessa notificazione, lo Stato che rischia di subire conseguenze ambientali pregiudizievoli possa pretendere la sospensione dell’attività pianificata. Premesso che la richiesta di consultazioni da parte di tale Stato sarebbe pienamente legittima, nulla esclude che, contestualmente, possa essere avanzata anche una simile pretesa. È escluso, però, che la sospensione del progetto possa essere il risultato di un’imposizione unilaterale nei confronti dello Stato d’origine.

Fatta salva l’ipotesi di un’esplicita disposizione pattizia⁶⁵, non è possibile ricavare indicazioni univoche né dalla prassi né dalla giurisprudenza internazionale. La Corte internazionale di giustizia, nel caso *Pulp Mills*, ha adottato un approccio “integrale”:

“(...) as long as the procedural mechanism for co-operation between the parties to prevent significant damage to one of them is taking its course, the State initiating the planned activity is obliged not to authorize such work and, *a fortiori*, not to carry it out”⁶⁶.

La Corte ha infatti ritenuto che, qualora lo Stato d’origine autorizzasse o intraprendesse le attività pianificate, il principio di buona fede sarebbe violato e i negoziati risulterebbero privati del loro oggetto⁶⁷. Peraltro, secondo la Corte, l’obbligo di sospensione si estenderebbe a tutte le attività pianificate, incluse le opere preliminari, in quanto parte integrante dell’intero progetto (nel caso specifico, l’autorizzazione alla co-

⁶² Progetto CDI 2001, art. 11, par. 1.

⁶³ *Ibidem*, commento all’art. 11, p. 164, par. 3.

⁶⁴ V. ICJ, *Corfu Channel Case (Regno Unito c. Albania)*, sentenza 9 aprile 1949, *ICJ Reports 1949*, p. 18.

⁶⁵ Es. Agreement concerning the River Niger Commission and the Navigation and Transport on the River Niger (Niamey, 25 novembre 1964), in vigore dal 12 aprile 1966, in *UNTS*, vol 587, p. 16 ss., art. 12.

⁶⁶ *Pulp Mills*, par. 144.

⁶⁷ *Ibidem*, par. 145-147.

struzione di un porto, di una ciminiera e di impianti di smaltimento dei rifiuti nella zona della cartiera Orion Botnia)⁶⁸.

Una soluzione meno radicale è stata, invece, adottata nella sentenza parziale nel caso *Kishenganga*, ove la Corte arbitrale ha ritenuto di non poter trascurare gli oneri finanziari a carico dello Stato che pianifica grandi opere infrastrutturali, in quanto implicanti l'investimento di ingenti somme di denaro. La Corte decise pertanto che l'India avrebbe potuto dare seguito, "a proprio rischio", alle parti del progetto (come l'allestimento di un tunnel o di una centrale elettrica) che, a differenza della costruzione della diga, non avrebbero pregiudicato i diritti del Pakistan⁶⁹.

Un approccio analogo si rinviene nella sentenza sul caso *Gabčikovo-Nagymaros* con riferimento alla costruzione della c.d. Variante C da parte della Cecoslovacchia. La Corte internazionale di giustizia osservò che la sua messa in opera comportava un'appropriazione delle acque del Danubio da parte di tale Stato ("essentially to its use and benefit"), tra l'80 e il 90%, "despite the fact that the Danube is not only a shared international watercourse but also an international boundary river"⁷⁰. Tuttavia, tenuto conto di vari fattori, tra cui gli ingenti investimenti già effettuati⁷¹, l'evidente situazione di stallo dei negoziati tra Ungheria e Cecoslovacchia⁷² e la necessità di distinguere, ai fini dell'accertamento di un illecito internazionale, tra gli atti che precedono la violazione di un obbligo internazionale e l'illecito stesso⁷³, la Corte concludeva che la Cecoslovacchia non aveva il diritto di mettere in opera la Variante C, ma poteva procedere nei lavori relativi a una soluzione provvisoria⁷⁴.

Infine, nel 2011, la Corte internazionale di giustizia non ha accolto la richiesta del Costa Rica di misure cautelari, volte a ottenere la sospensione dei lavori di dragaggio del Nicaragua nel fiume San Juan. La Corte ha infatti ritenuto che tali lavori non comportassero un rischio imminente

⁶⁸ *Ibidem*, par. 148.

⁶⁹ *Kishenganga Partial Award*, par. 142-143. La Corte precisava, peraltro, che: "until the Court renders its Award, India may not construct any other permanent works on or above the riverbed that may inhibit the restoration of the full flow of that river to its natural channel", *ibidem*, par. 151. Si veda anche l'opinione separata del Giudice Greenwood alla sentenza sul caso *Pulp Mills*, par. 14, p. 226.

⁷⁰ *Gabčikovo-Nagymaros*, par. 78.

⁷¹ *Ibidem*, par. 72.

⁷² *Ibidem*, par. 73.

⁷³ *Ibidem*, par. 79.

⁷⁴ *Ibidem*, par. 88. La decisione della Corte venne adottata con 10 voti favorevoli e 5 contrari.

di danno irreparabile all'ambiente del Costa Rica o al flusso delle acque del fiume Colorado⁷⁵.

Ferme restando le legittime aspettative dello Stato che progetta attività sovente implicantemente notevoli investimenti a lungo termine e l'altrettanto comprensibile esigenza degli altri Stati di non rischiare significativi danni ambientali in conseguenza dell'attuazione di tali progetti, qualsiasi soluzione radicale appare difficilmente compatibile con il fatto che, in queste situazioni, nessuna delle parti interessate è titolare di diritti assoluti⁷⁶. Pertanto, sebbene l'approccio "integrale" adottato nel caso *Pulp Mills* rappresenti la soluzione ideale sul piano astratto e, fatta salva l'applicazione del principio di precauzione in caso di danni irreversibili, la situazione dovrà essere attentamente valutata caso per caso, alla luce delle circostanze che caratterizzano il caso di specie⁷⁷. È tuttavia ragionevole ritenere che, nell'effettuare tale valutazione, valgano le indicazioni fornite dalla Corte internazionale di giustizia nel caso delle *pescherie islandesi*: rispetto del principio di buona fede⁷⁸ e doverosa considerazione, non solo degli interessi e dei diritti della controparte, ma anche delle esigenze di conservazione *a lungo termine* delle risorse naturali *nell'interesse di tutti gli Stati*⁷⁹.

5. *Gli obblighi procedurali di cooperazione ambientale negli strumenti convenzionali*

La natura consuetudinaria dell'obbligo di cooperazione in materia ambientale è stata esplicitamente riconosciuta in varie sentenze internazionali⁸⁰. Gli Stati parti alle controversie si sono inoltre dimostrati concordi nel ritenere che gli obblighi di notificazione, informazione e consultazione sono imposti da una norma di diritto internazionale generale⁸¹.

⁷⁵ ICJ, *Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua)*, ordinanza 8 marzo 2011 (misure cautelari), *ICJ Reports 2011*, par. 82.

⁷⁶ Cfr., *mutatis mutandis*, ICJ, *Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom v. Iceland)*, sentenza 25 luglio 1974, *ICJ Reports 1974*, p. 3 ("neither right is an absolute one", par. 71).

⁷⁷ Cfr. ITLOS, *Land reclamation by Singapore in and around the straits of Johor (Malaysia c. Singapore)*, (misure provvisorie), ordinanza 8 ottobre 2003, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_12/12_order_081003_en.pdf, par. 106.1.c).

⁷⁸ *Pescherie islandesi*, par. 78.

⁷⁹ *Ibidem*, par. 72.

⁸⁰ Per una sintesi, cfr. parere Corte interamericana, par. 184-185.

⁸¹ Cfr. opinione separata della giudice Donoghue nel caso *certe attività/costruzione di una strada in Costa Rica*, par. 17.

Infine, autorevoli esponenti della dottrina si sono espressi a favore della cristallizzazione degli obblighi di notificazione e consultazione in norme di diritto internazionale generale⁸².

Più in generale, si potrebbe aggiungere che, dalla prassi degli Stati, non si desumono manifestazioni ispirate a una concezione assolutistica della sovranità. Le controversie concernenti la gestione di risorse condivise in genere traggono origine dal disaccordo sulla gravità dei rischi connessi alla realizzazione o alla prosecuzione di un determinato progetto o su una diversa interpretazione di obblighi pattizi, non dalla negazione dell'esistenza di un obbligo generale di cooperazione.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle norme particolari, la Convenzione di Espoo è il trattato multilaterale più rilevante, considerate la precisione degli obblighi di cooperazione in essa contenuti e la previsione di meccanismi istituzionali volti a facilitare la loro effettiva attuazione e il dialogo tra le Parti direttamente interessate. Si tratta, però, di un accordo che rimane unico nel suo genere e che ha un limitato ambito di applicazione, in quanto adottato a livello regionale e in vigore per un numero ristretto di Stati⁸³.

Più in generale, se si considera la gestione degli spazi comuni, il regime più avanzato è rappresentato dal Protocollo al Trattato antartico (Madrid, 4 ottobre 1991)⁸⁴ e dal suo Allegato I, concernente la valutazione d'impatto ambientale⁸⁵. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (in seguito: UNCLOS)⁸⁶ prevede un generico obbligo di cooperazione in materia di protezione dell'ambiente marino attraverso l'elaborazione di regole internazionali (art. 197). Un obbligo di notificazione è, però, espressamente previsto solo in caso di emergenza (art. 198). Quanto alla valutazione preventiva delle attività pianificate dagli Stati parti in aree sottoposte alla loro giurisdizione o controllo che

⁸² Cfr. BOISSON DE CHAZOURNES, SANGBANA, *Principle 19*, cit., p. 502 ss.; CRAIK, *The Duty to Cooperate*, cit., p. 11. Con specifico riferimento all'obbligo di consultazione, come oggetto di una norma di diritto internazionale generale, cfr. PLAKOKEFALOS, *Prevention Obligations* cit., p. 25. KISS, SHELTON, *International Environmental Law*, 3rd ed., The Hague, 2004, p. 197-201; SANDS, PEEL, *Principles of International Environmental Law*, 4th ed., Cambridge, 2018, p. 695.

⁸³ La Convenzione di Espoo è stata adottata nell'ambito dell'UNECE (UN *Economic Commission for Europe*) e vincola 45 parti, inclusa l'Unione europea (dati aggiornati al 15 giugno 2023).

⁸⁴ Il Protocollo è in vigore dal 14 gennaio 1998; <https://www.ats.aq/e/protocol.html>, art. 12, par. 5.

⁸⁵ Allegato I, artt. 2, 3 e 6.

⁸⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 10 dicembre 1982), in vigore dal 16 novembre 1994, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/11/19941116%2005-26%20AM/Ch_XXI_06p.pdf.

possono causare “substantial pollution or significant and harmful changes to the marine environment”, l’art. 206 si limita a prevedere un obbligo generico di comunicazione dei risultati di tali valutazioni alle organizzazioni internazionali competenti. Nessuna disposizione contiene ulteriori precisazioni in materia di informazione e consultazione rispetto a seri rischi ambientali eventualmente derivanti da tali attività⁸⁷.

Infine, i regolamenti adottati dall’Autorità dei fondi marini internazionali (in seguito: l’Autorità) ai sensi dell’art. 145 UNCLOS prevedono che i titolari dei contratti cooperino con la stessa nel monitoraggio e nella valutazione di eventuali effetti pregiudizievoli per l’ambiente marino derivanti dalle loro attività⁸⁸. Misure specifiche sono previste soltanto nel caso in cui uno Stato costiero notifichi al Segretario generale dell’Autorità di temere un “serious harm” (quindi, una soglia di gravità maggiore rispetto a quella prevista dal principio 19 della Dichiarazione di Rio) all’ambiente marino sottoposto alla propria giurisdizione⁸⁹. Non risulta, però, che tale Stato sia associato al processo di consultazione, che viene avviato in seguito alla notifica, tra il Segretario generale dell’Autorità, il titolare del contratto e lo Stato sponsor. Considerata la particolare attenzione riservata dalla Camera dell’ITLOS nel parere del 2011 al rispetto dell’obbligo generale di protezione dell’ambiente marino e al riconoscimento del ruolo centrale svolto dall’Autorità nel tutelare gli interessi dell’umanità nel suo complesso⁹⁰, è possibile ritenere che l’omessa notificazione di significativi rischi ambientali associati alle attività dei titolari dei contratti o il rifiuto di entrare in consultazioni con tale istituzione, se specificamente richiesto, costituirebbero comportamenti in palese contrasto con l’obbligo generale di cooperare con l’Autorità in buona fe-

⁸⁷ Si aggiunga che solo alcune convenzioni regionali in materia di tutela dell’ambiente marino contengono disposizioni specifiche in materia di notificazione, informazione e consultazione. Cfr. Convenzione per la protezione dell’ambiente marino dell’Atlantico Nordorientale (Convenzione OSPAR) (Parigi, 22 settembre 1992), in vigore dal 25 marzo 1998, <https://www.ospar.org/convention/text>, art. 9, concernente l’accesso alle informazioni e art. 21, relativo all’inquinamento transfrontaliero. La Convenzione per la protezione dell’ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (Barcellona, 16 febbraio 1976), in vigore dal 12 febbraio 1978, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7096/BarcelonaConvention_Consolidated_eng.pdf, contiene solo un obbligo generico di promozione della cooperazione tra gli Stati parti in materia di VIA (art. 4.3.d); non si riscontrano maggiori dettagli nei protocolli alla stessa convenzione.

⁸⁸ Es. Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area, doc. ISBA/19/C/17 22 luglio 2013, Allegato, regola 5, par. 2.

⁸⁹ *Ibidem*, regola 34.

⁹⁰ Seabed Disputes Chamber of ITLOS, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, parere consultivo n. 17, 1° febbraio 2011, *ITLOS Reports 2011*, p. 10.

de. Si tratta, però, di mere speculazioni, che non risolvono lacune colmabili soltanto attraverso l'adozione di regole specifiche⁹¹.

La situazione non appare più soddisfacente se si esaminano i trattati multilaterali concernenti spazi particolarmente vulnerabili sul piano ambientale, come le zone umide⁹², altre aree naturali sottoposte a protezione speciale⁹³, o le zone di montagna⁹⁴.

Sorprende, infine, che il progetto di Patto globale per l'ambiente – elaborato da un centinaio di esperti internazionali e presentato ufficialmente alla Sorbona nel 2017 – preveda solo l'obbligo di cooperazione delle Parti in buona fede nel dare attuazione al Patto, al fine di “conserve, protect and restore the integrity of the Earth's ecosystem and community of life”⁹⁵. È certamente apprezzabile che tale obbligo sia formulato nel rispetto dell'approccio globale che già caratterizza la prima parte del principio 7 della Dichiarazione di Rio⁹⁶. Dispiace, però, che gli obblighi procedurali enunciati nel principio 19 della Dichiarazione di Rio non siano stati espressamente ribaditi.

⁹¹ Per più ampie considerazioni v. PINESCHI, *The Duty of Environmental Impact Assessment in the First ITLOS Chamber's Advisory Opinion: Towards the Supremacy of the General Rule to Protect and Preserve the Marine Environment as a Common Value?*, in BOSCHIERO, SCOVAZZI, PITEA, RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague, 2013, p. 434-435.

⁹² V. Convenzione di Ramsar, artt. 3, par. 2, e 8, par. 2 d).

⁹³ Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972), in vigore dal 17 dicembre 1975, <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>. L'art. 7 prevede genericamente l'istituzione di un sistema di assistenza e cooperazione internazionale per sostenere gli Stati parti alla convenzione nella conservazione del patrimonio che rientra nell'ambito di applicazione della convenzione.

⁹⁴ Cfr. *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable* (Chambéry, 20 dicembre 1994), in vigore dal 2002, https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Convention/FR/Protocol_Conservation_of_Nature_FR.pdf, art. 10, par. 2. Si veda inoltre il *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports* (Lucerna, 31 ottobre 2000), in vigore dal 2002, https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Convention/FR/Protocol_Transport_FR.pdf, art. 8. Un obbligo generico in materia di consultazione è contenuto anche nell'art. 12 della Convenzione quadro sulla protezione e lo sviluppo sostenibile dei Carpazi (Kiev, 22 maggio 2003), in vigore dal 2006, http://www.carpathianconvention.org/tl_files/carpathiancon/Downloads/01%20The%20Convention/1.1.1.1_CarpathianConvention.pdf.

⁹⁵ Global Pact for the Environment, <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf>, art. 18.

⁹⁶ V. *supra*, par. 2.

6. Conclusioni

Il principio 19 della Dichiarazione di Rio costituisce un punto di riferimento importante nel definire gli obblighi procedurali di cooperazione degli Stati, in caso di attività pregiudizievoli per l'ambiente, sia che si considerino tali condotte come una forma di adempimento dell'obbligo generale di prevenzione, sia che si considerino obblighi di diligenza autonomi⁹⁷. Appare inoltre sempre più chiaro che gli obblighi di notificazione, informazione e consultazione non sono solo strumenti di attuazione di un obbligo di buon vicinato, a tutela della sovranità di altri Stati, ma condotte necessarie per assicurare la tutela dell'ambiente come interesse della comunità internazionale nel suo complesso.

Appare tuttavia urgente l'adozione di obblighi convenzionali più precisi, al fine di definire meglio il contenuto del principio 19 e, in particolare, dell'obbligo di notificazione preventiva, al fine di delimitare i margini di discrezionalità degli Stati, evitare abusi e, soprattutto, prevenire (o facilitare la soluzione di) eventuali controversie. È evidente, inoltre, che l'irrobustimento degli obblighi pattizi non dovrebbe derivare soltanto dalla negoziazione di norme internazionali più precise, a livello universale e regionale. Sarebbe infatti utile prevedere regole concernenti l'istituzione e il funzionamento di organi, composti da esperti indipendenti, che possano sostenere la cooperazione tra le parti interessate attraverso valutazioni tecniche e la formulazione di raccomandazioni, caso per caso, sul modello, ad esempio, della Commissione d'inchiesta prevista dalla Convenzione di Espoo.

Se, però, si osserva la prassi degli Stati, non sembra emergere alcuna indicazione a favore di un rafforzamento degli obblighi procedurali in esame o di un chiarimento del loro contenuto attraverso l'assunzione di precisi obblighi convenzionali. Nel rapporto finale di "Stoccolma+50", vale a dire la Conferenza che le Nazioni Unite hanno organizzato a giugno 2022 per celebrare i 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma⁹⁸, i richiami alla cooperazione internazionale, in generale, sono innumerevoli. L'unico esplicito riferimento alla questione in esame è, però, a dir poco, laconico: una mera presa d'atto, tra gli auspici espressi da alcuni degli Stati partecipanti, di una men che generica "recommended action to

⁹⁷ V. BRUNNÉE, *Procedure and Substance in International Environmental Law*, 405 *Recueil des Cours*, 2019, p. 133.

⁹⁸ *Stockholm+50: a healthy planet for the prosperity of all – our responsibility, our opportunity* (Stockholm, 2-3 June 2022). Report, doc. A/CONF/238/9 1° agosto 2022.

strengthen international and transboundary cooperation on environmental matters and water management”⁹⁹.

Siamo dunque di fronte a una regressione del diritto internazionale dell’ambiente in relazione agli obblighi procedurali di cooperazione ambientale degli Stati? Certamente no, se si considerano gli sviluppi (sia pur faticosi) precedentemente illustrati. Si tratta, però, di una situazione di stallo, all’interno di un’evoluzione incompiuta, che però non fa ben sperare.

⁹⁹ *Ibidem*, par. 81.

IL RAPPORTO TRA SCIENZA E DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

Francesco MUNARI*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'emersione del "problema" ambientale nel mondo giuridico e la difficoltà di concepire nuovi paradigmi per una nuova disciplina. – 2. I riferimenti alla "scienza" nei Principi proclamati a Stoccolma: un'occasione troppo a lungo non sfruttata. – 3. Diritto ambientale, "valori" non scientifici e conseguenze nella percezione dei fenomeni: alcuni esempi. – 4. Categorie giuridiche "vecchie" per questioni "nuove". – 5. Il tema del riscaldamento climatico e l'illusione della transizione energetica come "imperativo categorico": il clamoroso errore del Protocollo di Kyoto. – 6. *Global Commons* e *Loss and Remedy* v. una corretta misurazione degli "asset" ambientali. – 7. Demografia e tecnologia. – 8. Biodiversità: i target della COP 15 e la coazione a ripetere. – 9. Conclusioni: l'Accordo di Parigi può leggersi anche come una piccola svolta?.

1. Introduzione: l'emersione del "problema" ambientale nel mondo giuridico e la difficoltà di concepire nuovi paradigmi per una nuova disciplina

Al tempo della Conferenza di Stoccolma, la dimensione del diritto ambientale era, eufemisticamente, in stato neonatale: il mondo aveva reagito rispetto ad "alcuni" episodi di grave inquinamento ambientale causati dall'uomo, e di danni all'ambiente conseguenti a tali condotte ritenute negligenti. Così, gli Stati riunitisi a Stoccolma si determinarono a intraprendere una... lunghissima marcia, con l'auspicio di provare a dettare qualche regola utile per colmare alcune lacune del sistema. Il tutto in una situazione in cui neppure si riuscì a varare norme in senso proprio, e ci si limitò piuttosto a declinare principi, che il futuro avrebbe in qualche modo potuto trasformare in disposizioni più precise.

In altri termini, forse per la prima volta nella propria storia, l'umanità stava realizzando il potere distruttivo delle nostre condotte sul-

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova, *Former Jean Monnet Chair of EU Environmental Law*, Partner Deloitte Legal.

la natura. E in tale contesto, gli Stati giustamente pensarono che si dovesse fare qualcosa.

Detto questo, il “che fare” era esattamente il punto. Ma esso, purtroppo, non venne colto a Stoccolma, se non in minima parte.

Mancò, come vedremo, una visione di prospettiva, poiché i *policy-makers*, largamente ignari delle modalità con cui si sarebbe dovuta affrontare una materia del tutto nuova, utilizzarono strumenti tradizionali, in particolare tipici dei contesti diplomatici internazionali, e quindi permeati da schemi politico-giuridici, senza rendersi conto del fatto che, di fronte alla sfida ambientale, i paradigmi giuridico, economico e sociale sul quale erano basati i fondamenti normativi degli ordinamenti interni e internazionali avrebbero dovuto essere invece fortemente ripensati.

Così come si era sempre fatto di fronte a nuove sfide che richiedono nuove regole, la soluzione fu quella di applicare istituti quali ad esempio l'*analogia iuris*: si pensi ai trattati sulla gestione dei fiumi internazionali, e al riferimento fatto ad essi come utile parametro per disciplinare anche la coesistenza internazionale rispetto a pretese sovrane potenzialmente conflittuali; si pensi anche al “successo” goduto dal caso *Fonderia di Trail*, tuttora secondo molti l'antesignano del diritto internazionale dell'ambiente, e, sfortunatamente, non poco fuorviante rispetto a una moderna lettura delle attività umane lesive degli ecosistemi.

Ma non solo: siccome la scoperta dell'esistenza di una “questione ambientale” era dovuta, come accennato, a casi di inquinamento transfrontaliero, fu altrettanto naturale trovare nelle norme sulla responsabilità l'architrave della disciplina giuridica idonea a fornire indicazioni (e, per taluni, soluzioni) al rapporto tra attività umane e loro conseguenze sul Pianeta.

Tra l'altro, oltre ad essere inadeguata dal punto di vista concettuale, si trattava anche di una percezione notevolmente condizionata ideologicamente, e altrettanto evidentemente “selettiva”: per fare il più semplice esempio, mentre si disquisiva con grande enfasi in ordine a fenomeni di inquinamento transfrontaliero come il caso *Torrey Canyon*, nessuna attenzione veniva prestata agli esperimenti nucleari – e relative distruzioni di risorse ambientali – condotti per decenni da diverse potenze nucleari, dagli Stati Uniti, alla Francia, all'Unione Sovietica (e altri loro *peers*, le cui intraprese non hanno raggiunto analoghe vette di notorietà, anche perché spesso tenute rigorosamente segrete)¹. Quei danni ambientali,

¹ È interessante notare che il Principio n. 26 si occupa del nucleare, ma solo rispetto al tema, in realtà da sempre al centro della riflessione degli internazionalisti, relativo alle armi nucleari quali strumenti di distruzione di massa, ed è nei fatti implicito che esso si

all'evidenza, si collocavano altrove rispetto alla nascente tassonomia con la quale il diritto internazionale e gli Stati stessi si sarebbero per decenni misurati, salvo poi essere tragicamente condizionati dall'incidente di Chernobyl, che finì per mettere all'angolo lo sviluppo dell'energia nucleare a vantaggio dell'utilizzo di combustibili fossili, con le conseguenze climatiche che tutti conoscono, e rispetto alle quali, come vedremo, le riflessioni odierne sono tardive e ancora una volta non paiono così informate.

Ai tempi di Stoccolma, così, prevalse la ritenuta "superiorità" dei canoni giuridico-morali – quelli cioè, con cui da sempre si fanno le norme – rispetto alle scienze dure. Conseguentemente, a dir poco pallida fu la percezione della necessità di confrontarsi con la scienza per provare a capire quale effettivo impatto avevano le azioni dell'uomo nell'ambiente e sull'ambiente, quale presupposto per provare a concepire regole di diritto internazionale dell'ambiente.

2. I riferimenti alla "scienza" nei Principi proclamati a Stoccolma: un'occasione troppo a lungo non sfruttata

Scorrendo i famosi Principi contenuti nella Dichiarazione di Stoccolma, e in disparte di altre intuizioni in essi contenute, che, purtroppo, sono state anch'esse assai meno attuate di quanto sarebbe stato necessario², la scienza viene espressamente citata in due proposizioni: la prima di esse è contenuta nel Principio n. 18, secondo cui, come è noto.

collega al divieto dell'uso della forza, angolo visuale peraltro *ex post* confermato anche dal celebre Parere della Corte internazionale di giustizia del luglio 1996.

² Il riferimento, ad esempio, è al Principio n. 5, e all'indicazione di una "responsabilità" degli umani («*Man*») rispetto alla salvaguardia e alla gestione dell'ambiente. Questo principio non ha sfortunatamente sviluppato una generale riflessione *bottom-up* rispetto a regole innanzitutto capaci di modificare i comportamenti individuali. Assai più favore, nella prospettiva dell'individuo, ha invece trovato l'idea di un "diritto" all'ambiente, che in sé appare criticabile (cfr. MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012, spec. p. 123 ss., ed ivi numerose delle riflessioni qui sintetizzate e aggiornate, che tuttavia mantengono la loro sostanziale attualità rispetto a quando furono scritte), ad onta di una sua "ennesima" quanto alla fine vacua ri-proclamazione anche dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (cfr. la risoluzione A/76/L.75 del 26 luglio 2022, *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*). Rilevante è anche l'oblio in cui è caduto il Principio n. 16, di cui diremo in appresso.

«Science and technology must be applied to the identification, avoidance, and control of environmental risks and the solution of environmental problems».

La seconda è invece quella del Principio n. 20, a norma del quale:

«Scientific research and development in the context of environmental problems must be promoted in all countries, especially developing countries».

Ambedue i riferimenti all'importanza della scienza per (il diritto del) l'ambiente, addirittura declinati in termini di obbligo (il verbo «must» è contenuto in entrambi i Principi), erano tuttavia inseriti in un contesto nel quale apparivano decisamente prevalenti altre impostazioni più tipicamente “giuridiche”, quali ad esempio quelle di cui al Principio n. 1, o quella del celebratissimo Principio n. 21. Non solo. Questi due Principi “pro-scienza”, collocati insieme agli altri 24 Principi proclamati dalle Nazioni Unite a Stoccolma, in qualche modo, necessariamente, si mischiavano con gli altri. Con una differenza non banale, tuttavia, e cioè che, partendo dal loro enunciato, la loro traduzione in “regole” per il *policy maker* e quindi soprattutto per il giurista pareva impresa complicata: in sé, il contenuto dei due Principi dianzi accennati appariva, per il giurista, quasi tautologico, o comunque ovvio, tanto da non meritare uno sforzo creativo dal punto di vista del loro potenziale portato normativo.

Così, a distanza di cinquant'anni dalla loro proclamazione, i due Principi non sono stati in grado di modificare l'impostazione delle regole in materia ambientale, per le quali hanno prevalso altri canoni, quelli cioè importati da altri settori del diritto.

Quanto sopra è probabilmente dovuto proprio all'approccio di noi giuristi, comodamente seduti su conoscenze e concetti assai più familiari: così, abbiamo contribuito in modo decisivo a far sì che quelle intuizioni contenute nei Principi n. 18 e 20, citati, tali rimanessero per troppi anni. E abbiamo conseguentemente costruito un diritto ambientale purtroppo troppo spesso e troppo a lungo autoreferenziale, inefficace, tardivo rispetto agli obiettivi che esso avrebbe dovuto raggiungere. Insomma, e fuor di metafora, abbiamo dato fiato a forme di cd. *greenwashing*, e per un tempo lungo, anzi eccessivo, le nostre teorie giuridiche sono state incapaci di intaccare davvero altri “valori” su cui si è basata la nostra disciplina.

Al riguardo, infatti, giustamente – e da lungo tempo – tendiamo a considerare la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, almeno *in thesi*, una priorità per i *policy makers*, i nostri Governi, gli altri stake-

holders³, e chiediamo loro di condividerle su scala globale. Tuttavia, i vizi di impostazione originari, da Stoccolma in avanti, hanno tracciato traiettorie su cui il diritto internazionale dell'ambiente si è assestato per decenni, in uno con l'altro grave errore concettuale, quello cioè di leggere il diritto dell'ambiente come una disciplina autonoma e separata dalle altre, quando invece, essendo ogni attività umana (da sempre) impattante sull'ambiente, la protezione e promozione di quest'ultimo avrebbe dovuto rimettere in discussione tutte le discipline giuridiche⁴. Non è certo questa la sede per accennare a questi temi, ma basti pensare alla diversità di approccio tra, da un lato, la Convenzione di Basilea sul movimento transfrontaliero dei rifiuti del 1989 e, dall'altro, quanto consegue, in termini di concepimento e produzione di regole, al paradigma dell'economia circolare, di origine unionale⁵.

La conseguenza della mancata percezione di queste circostanze è tale da rendere oggi molto più difficile modificare proprio quelle traiettorie che, sulla scorta di un'inerzia pluridecennale, dovremmo urgentemente imprimere alla società che abbiamo contribuito a indirizzare dagli anni settanta del secolo scorso a oggi. Ed è un rammarico rendersi conto del fatto che, se avessimo allora capito dove indirizzare la scienza giuridica, saremmo oggi in grado di consegnare alle future generazioni un pianeta sostanzialmente in condizioni di salute non dissimili da quelle che esistevano ai tempi di Stoccolma, quando cioè il deterioramento dell'ambiente causato dall'uomo era ancora sostanzialmente neutro rispetto alla capacità del nostro pianeta di rigenerarsi⁶: a causa di ciò, quel mondo "sostenibile" non esiste più da decenni. E infatti, ad onta del Rapporto Brundtland e dintorni, da Stoccolma in avanti, abbiamo purtroppo lar-

³ Assai meno giustamente siamo invece più indulgenti con noi stessi quando esercitiamo i nostri diritti individuali senza curarci troppo del loro *environmental footprint* (v. la nota 2).

⁴ Fa eccezione rispetto al mainstream l'opera di BELL, MCGILLIVRAY, PEDERSEN, LEES, STOKES, *Environmental Law*, 4^o ed., Oxford, 2017, che già dalle precedenti edizioni (a cura dei due primi autori) impostava la sua indagine in modo assai più ampio rispetto a un approccio "verticale" sull'ambiente.

⁵ Non è ovviamente possibile in questa sede dar conto delle implicazioni che comporta la promozione di un'economia circolare: al riguardo, e per iniziali riferimenti, cfr. Circular economy (europa.eu).

⁶ Il cd. *Earth Overshoot Day* era coincidente con il 31 dicembre nel 1970, e di pochissimi giorni antecedente ad esso nel 1972 (cfr. per una tabella riportata in molti siti Earth Overshoot Day – Global Footprint Network). Nel 2022 questo giorno è caduto il 28 di luglio, un giorno prima del 2021.

gamente deviato da quella traiettoria, che è oggi sempre più difficile correggere⁷.

3. Diritto ambientale, “valori” non scientifici e conseguenze nella percezione dei fenomeni: alcuni esempi

Non è questa la sede per disquisizioni troppo approfondite di ordine generale. Ma una prima chiave di lettura giova senz’altro alla mappatura di questa breve indagine: segnatamente, è un dato di fatto quello secondo cui, piaccia o meno, per i giuristi il diritto è una “scienza” ancorata su “valori”, che rispecchiano convenzioni etiche, morali, culturali, filosofiche e talvolta religiose della società, la quale produce le proprie regole proprio al servizio dei predetti “valori”.

Tornando agli esempi poc’anzi accennati, era quindi facile stigmatizzare l’inquinamento del mare e delle spiagge della Cornovaglia determinato dal petrolio della *Torrey Canyon*, perché frutto di “negligenza” dei responsabili, e produttivo di danni ingiusti alle vittime (beninteso, umane) di questo inquinamento, mentre assai più arduo era qualificare come “criticabile” un test nucleare necessario a testare la capacità offensiva delle potenze durante la guerra fredda, e a segnalare al contempo ai “nemici” quel *cave canem* su cui si è basata, per decenni, la dottrina della deterrenza.

Il danno ambientale è identico nei due casi, ma i “valori”, *va sans dire*, sono ben diversi.

Questo approccio ha così esentato noi giuristi da un pensiero più rotondo, e approfondito, che pur qualche non giurista, neppure troppo timidamente, stava diffondendo in contemporanea con la Conferenza di Stoccolma: ad esempio, è del 1972 la prima edizione del fondamentale volume sui limiti dello sviluppo⁸, sostanzialmente passata inosservata o quasi nella dottrina giuridica.

⁷ Illuminante, al riguardo, è l’evoluzione di un’opera a mio avviso fondamentale per comprendere molte delle dinamiche oggetto del presente lavoro. Cfr. in particolare MEADOWS, MEADOWS, RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2018, la cui prima edizione (v. infra) è datata 1972.

⁸ MEADOWS, MEADOWS, RANDERS, BEHRENS III, *The Limits to Growth*, New York, 1972. Il volume indicato alla precedente nota costituisce la terza edizione di quest’opera, aggiornata e rivista alla luce delle crescenti conoscenze e dei crescenti allarmi sullo stato di salute della Terra. Da notare anche che è del 1978 il primo studio che preconizza il riscaldamento climatico determinato da attività umane, a cura del geografo John Mercer. Cfr. GERTSCH, KROGERUS, *Il ghiaccio del destino, Das Magazin*, trad. su *Internazionale*, n. 1, 2023, p. 38 ss.

Quello che noi giuristi abbiamo stentato troppo a lungo a capire, e che molti di noi tuttora comprendono con difficoltà, è l'assoluta necessità di "misurare per conoscere", parafrasando un altro lavoro sviluppato da non giuristi⁹, in una situazione in cui, forse per la prima volta nella storia giuridica, era ed è davvero decisivo conoscere per scrivere regole, e per sovvertire o quanto meno gestire il sistema di "valori" su cui la "scienza" giuridica tradizionalmente si fonda: è questo, in sintesi, il nucleo dei pochi spunti che intendo sviluppare in questo contributo, con la speranza non tanto di indicare soluzioni, quanto di poter fornire inviti a una riflessione... controcorrente rispetto a un bilancio a dir poco deludente di cinquant'anni di *mainstream* sul diritto ambientale, che è stato condizionato, appunto, dai vizi di prospettiva che in questa sede cercherò, almeno in parte, di mettere in luce.

Come ci insegna la scienza cognitiva¹⁰, vi sono tre categorie di livelli di conoscenza: le cose che sappiamo di conoscere, quelle che sappiamo di non conoscere, e infine quelle che non sappiamo di non conoscere, e che sono invece le più importanti.

Ora, a ben vedere, per dettare delle regole, e prima ancora per concepirle, qualsiasi giurista assume di essere nella prima delle tre condizioni dianzi accennate: in fin dei conti, il diritto è il modo – forse più sofisticato e comunque universalmente accettato – di plasmare la società per guidarla verso determinate finalità, e tutto ciò muove da assunti di partenza noti e da obiettivi che – almeno nell'ottica del demiurgo – sono altrettanto noti.

Con qualche difficoltà il giurista, e in particolare quello ambientale, si addentra talora, ma assai prudentemente, nella seconda delle tre condizioni. Ne è un esempio il celeberrimo principio di precauzione, che in effetti altro non è se non la confessione di non sapere, sia pur temperata dal corollario secondo cui quanto è ignoto non lo è del tutto, essendo però "probabile", e, ma solo a volte e con molte incertezze, "possibile".

Nell'ambiente, ci si trova purtroppo assai spesso nella terza condizione della conoscenza, e cioè quella delle cose che non sappiamo di non sapere. Talvolta corroborata da potenti strumenti di controinformazione che rendono ancor più difficile consentirci di trovare il bandolo del ragionamento giuridico. Si pensi al cambiamento climatico, e alla difficoltà che hanno incontrato gli scienziati dell'IPCC a persuadere i *policymakers* di cosa stava e sta succedendo al nostro Pianeta, senza contare le difficoltà immense che, da questa tardiva percezione, questi ultimi incon-

⁹ STIGLITZ, FITOUSSI, DURAND, *Misurare ciò che conta*, Torino, 2021.

¹⁰ SLOMAN, FERNBACH, *L'illusione della conoscenza*, Milano, 2018.

trano nel modificare le regole, al fine di provare a porre rimedio alle emergenze segnalate dagli scienziati.

Soprattutto, questa ignoranza delle cose che non si sanno, è perdurata per decenni, e solo da pochi anni, ed esclusivamente con riguardo ad alcune emergenze ambientali (il cambiamento climatico), stiamo provando a gestire l'incertezza sul piano giuridico, per vero con grandi limiti, i quali, come vedremo, neppure appaiono così ingiustificati: basti pensare ai – beninteso, più che doverosi – sacrifici imposti alle generazioni presenti per garantire la transizione energetica – e così, largamente, il contenimento del cambiamento climatico – a favore di future generazioni o di specie non umane che mai, per definizione, potranno renderci il favore.

Qualche esempio può essere utile a rendere meno criptiche le proposizioni appena accennate: nessuno tra i giuristi sa, o pochissimi sanno, quali sarebbero le conseguenze di una estinzione delle formiche¹¹. Certo, anche per noi giuristi un po' attenti può essere lecito dedurre che vi sarebbero effetti sulla catena alimentare, verosimilmente anche sullo sviluppo delle specie vegetali. Detto questo, in disparte della generale (o generica) difesa della biodiversità, comprensiva delle 14.000 (!) specie di formiche, il diritto non si è mai davvero interessato di questo problema, non, almeno, a mia conoscenza. Ed è abbastanza comprensibile che, in questa situazione, nessuno abbia mai immaginato, tanto meno a livello globale, di produrre regole volte a impedire lo sterminio di tali insetti. Anzi, per quanto sia vagamente percepibile che questa estinzione farebbe (molto) male agli ecosistemi, continuiamo imperterriti a preferire l'approccio secondo cui, in definitiva, le formiche possono essere uccise dall'uomo, anche in grandi quantità, non solo per coloro che ne traggono un nutrimento, ma anche in quanto "parassiti", o quanto meno "competitori" dell'uomo e delle specie più amiche dell'uomo stesso rispetto alle medesime risorse naturali.

Per converso, siamo invece – e giustamente – determinati a salvare le balene dall'estinzione, o meglio, dal loro commercio, il quale ultimo, com'è noto, è poi molto spesso la causa scatenante della riduzione (talora critica) di una risorsa naturale. Ma tale norma (il divieto della caccia

¹¹ Per un recente contributo di pronta lettura FEATHERSTONE, *What Would Happen If Ants Were Extinct?*, in *Forest Wildlife*, June 15, 2022, <https://www.forestwildlife.org/what-would-happen-if-ants-went-extinct/>. Altrettanto interessante è conoscere la società delle formiche, v. WILSON, *Storie dal mondo delle formiche*, Milano, 2021. Viceversa, se provate a digitare su un motore di ricerca "estinzione formiche", troverete nella prima schermata rinvii a voci che vi suggeriscono come uccidere le formiche, secondo appunto la "convinzione" qui criticata.

alla balena per come si è evoluta la rilevante disciplina di diritto internazionale¹²) non si fonda affatto su alcuna riflessione scientifica volta a farci conoscere cosa succederebbe al pianeta se le balene scomparissero: probabilmente, dal punto di vista dell'ecosistema la perdita delle formiche sarebbe più grave. Mentre il giurista – e con lui la quasi totalità degli Stati – difendono le balene per motivi etici, talora estetici, finanche affettivi, e comunque in ossequio a quei “valori” che sono il materiale su cui noi giuristi scriviamo le norme.

Interessante è anche un ulteriore esempio di spiccata distonia tra realtà e diritto ambientale, dato dalla normativa sulle sostanze pericolose: ci siamo dotati di alcune regole, anche convenzionali, per gestire alcune sostanze pericolose, come è il caso della Convenzione POP e della “sporca dozzina” con cui vengono più semplicemente definite le dodici sostanze oggetto di apposita disciplina appunto nella Convenzione di Stoccolma¹³. Però, pochissimi sanno che l'uomo scopre quotidianamente migliaia e migliaia di sostanze nuove¹⁴, la cui combinazione e il cui regime di utilizzo risultano normalmente del tutto invisibili e ignoti al legislatore, e pochissimi si interrogano sul significato di “pericolose” rispetto agli unici criteri scientifici realmente utilizzabili, che sono quelli della chimica, laddove il giurista interpreta l'aggettivo “pericoloso” secondo un senso comune, senza però davvero comprenderne il significato¹⁵. Vi è, per vero, un'unica eccezione, data dal sistema REACH varato dall'Unione europea per cercare quanto meno di “conoscere”, appunto, le sostanze chimiche, e comprendere gli effetti del loro utilizzo, in fun-

¹² Ma anche qui, purtroppo, rimane un caso isolato, dal punto di vista della profondità delle implicazioni che poteva avere, l'evoluzione della Convenzione di Washington del 1946 da trattato sulla regolazione del commercio della balena a strumento di divieto della sua cattura e uccisione. E pur essendo fondamentale il contributo anche culturale della CITES del 1973 nell'ottica di combattere il “commercio” delle specie come strumento per salvarle, è purtroppo molto difficile – senza una visione olistica degli ecosistemi e della natura nel suo complesso rispetto all'agire umano – pensare che sia sufficiente garantire i risultati della Convenzione per proteggere le specie in pericolo.

¹³ Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP) del 22 maggio 2001 (v. www.pops.it).

¹⁴ Cfr. PALLEMAERTS, *Toxics and transnational law*, Oxford-Portland, 2003.

¹⁵ Per la chimica, e mi scuseranno i chimici che dovessero mai leggere questo scritto, qualunque sostanza assume caratteristiche di pericolosità solo se misurata rispetto alla sua percentuale (o concentrazione) all'interno di altre sostanze: così, mentre tutti noi ben conosciamo il tema dei livelli di inquinamento dell'aria, dando appunto per scontato che l'aria è inquinata se sono presenti particelle superiori a un “n” in una determinata atmosfera, molti meno siano in grado di percepire che una sostanza, in sé ritenuta anche letale (es. il cianuro di potassio), è del tutto innocua se miscelata con grandi quantità di altre sostanze: così, verosimilmente, una bottiglia di potassio versata in mare. Viceversa, dosi superiori a “n” di un peperoncino sono letali per l'uomo.

zione, appunto, di regolarle¹⁶. Ma è, appunto, un'eccezione, e non la regola, ed è viepiù ben poco correlata con tutte le altre "regole" che si occupano di sostanze chimiche e, a seconda dei casi, pericolose.

Lo stesso dicasi dello scetticismo quasi sciamanico col quale vengono trattati gli organismi geneticamente modificati, in una situazione in cui, nonostante l'approccio più "laico" fornito dal Protocollo di Cartagena e dal principio del *prior informed consent* che lo caratterizza, ancora siamo ben lungi dall'aver misurato quale risparmio di risorse ambientali (acqua), o quanto minore inquinamento o impatto ambientale (pesticidi, deforestazione, ecc.), si determinerebbero dall'impiego di determinati OGM rispetto a prodotti "bio". Tanto meno riesce agevole per il giurista persuadersi del fatto che – in linea tendenziale – la regola dovrebbe essere "sempre OGM quando il saldo ambientale è attivo rispetto a non-OGM" (questo essendo quanto la scienza ci dice)¹⁷, mentre acuto quanto inappropriato sul piano giuridico è l'accostamento tra OGM e "monopolio" delle multinazionali della chimica, che invece occupa, nei fatti, gran parte del dibattito giuridico sugli OGM.

4. *Categorie giuridiche "vecchie" per questioni "nuove"*

Potremmo indugiare all'infinito rappresentando l'erraticità con cui, vittime della nostra ignoranza scientifica ma spesso anche fattuale, noi giuristi concepiamo il diritto dell'ambiente, e lo abbiamo anche forgiato, ormai da decenni, sulla base di modelli inadeguati allo scopo della sua protezione. Ma è invece opportuno procedere oltre, provando a sintetizzare gli errori di prospettiva che abbiamo fatto, a causa della nostra ignoranza scientifica e nondimeno della volontà dei giuristi di normare l'ambiente, spesso guidata da encomiabile impegno a fornire risposte con l'armamentario concettuale (modesto) di cui disponevamo.

¹⁶ V. il regolamento (CE) n. 1907/2006 del 18 dicembre 2006, in G.U.U.E. n. L 396 del 30 dicembre 2006, p. 1 ss. Il testo consolidato del regolamento, più volte modificato, è reperibile su eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20221217.

¹⁷ Ovviamente dobbiamo semplificare rispetto al tema, sempre segnalato dalla scienza, di evitare il rischio di ridurre eccessivamente le varietà di una determinata coltura, ma anche su quanto questo rischio sia del tutto non percepito, come si comprende nella selezione ad esempio degli animali che costituiscono alimento fatta dalla legislazione unionale vigente al riguardo (v. il regolamento CE n. 767/2009, in G.U.U.E. n. L 229 del 1° settembre 2009, p. 1 ss.), dove la spinta verso la massima resa al minor costo ha "selezionato" pochissime varietà di bovini e suini, a fronte di centinaia, se non migliaia, di varietà esistenti in natura, cfr., sul punto, POLLAN, *Il dilemma dell'onnivoro*, Milano, 2008.

Entrando quindi maggiormente *in medias res*, possiamo provare a ricostruire l'immediato *aftermath* dei Principi di Stoccolma, per come trasposti in teorie e norme dei giuristi che da allora in avanti hanno delineato la tradizionale tassonomia del diritto ambientale.

Come si osservava, di fronte a una disciplina nuova, da pensarsi *ab imis*, irresistibile è stato il richiamo ai ferri del mestiere presenti nella cassetta degli attrezzi del giurista. Così, il celebratissimo Principio n. 21 di Stoccolma, che in realtà, a posteriori, possiamo dire fotografasse forse fattispecie ambientali minori rispetto alle emergenze globali che davvero preoccupano, è servito a costruire categorie giuridiche onnicomprehensive quanto fuorvianti.

Le ipotesi di inquinamento transfrontaliero, a partire dalla famosa *Fonderia di Trail*, e a seguire col disastro della *Torrey Canyon*, hanno determinato lo sviluppo di un principio basato in sostanza sulle regole di responsabilità. Il *neminem laedere* codificato dal Principio n. 21, vecchio di un paio di migliaia di anni, è parsa la risposta esatta a una questione giuridica nuova, nella quale, per la prima volta, veniva messa in discussione la libertà di tenere condotte funzionali al perseguimento di obiettivi tutelati dall'ordinamento.

La fattispecie così costruita, implicante un rapporto bilaterale (danneggiante/danneggiato), e sostanzialmente scevra da qualsiasi indagine sulle esternalità delle condotte, poteva essere, con grossi limiti, *prima facie* idonea ad approntare un "rimedio", per quanto vago, alla situazione di... ingiustizia (ancora una volta, i "valori" tornano in gioco) perpetrata da ipotesi di inquinamento ambientale cagionato da condotta altrui.

Su questa teoria, poi, si costruì anche l'ineffabile corollario della responsabilità scaturente dalla violazione di non facilmente precisabili obblighi di cd. *due diligence*¹⁸: intendiamoci, dal punto di vista concettuale, sul piano giuridico il sistema aveva, specie in passato, una sua eleganza di ragionamento, e anche un suo *appeal*.

Ma era poco o per nulla utile ad aiutare la formazione di norme e tanto meno impianti teorici in materia ambientale, per diversi motivi: anzitutto, dal particolare caso di inquinamento transfrontaliero, viepiù magari causato da un incidente, non è pensabile codificare principi generali. Basti pensare al fatto che questo approccio esclude la rilevanza del danno ambientale che l'autore cagiona al proprio stesso patrimonio naturale: anzi, nella prospettiva del Principio n. 21, e non senza confusione sull'impiego di diritti di proprietà, questo Principio addirittura sembra

¹⁸ Cfr. l'importante studio di PISILLO MAZZESCHI, "Due diligence" e responsabilità internazionale degli Stati, Milano, 1989.

legittimare l'auto-distruzione del *proprio* patrimonio ambientale, ammesso, e non concesso, che ogni Stato possa vantare diritti proprietari sulle risorse ambientali presenti sugli spazi entro i quali esercita la propria sovranità.

Inoltre, questo Principio non è in grado di misurare in alcun modo se dal danno ambientale inferto ad altrui il danneggiante non tragga invece un vantaggio superiore, essendo anzi questo, verosimilmente, alla base del danno ambientale patito dal danneggiato: l'assoluta necessità di creare una gerarchia nei "valori" su cui qualsiasi norma si fonda, viene irrimediabilmente obliterata dalla costruzione teorica qui in rilievo, anche dal punto di vista strettamente ambientale. Si pensi ad esempio a una diga costruita lungo un corso d'acqua internazionale per la produzione di energia idroelettrica che incide sulla disponibilità di acqua di altro Stato rivierasco posto a valle della diga. Ambientalmente parlando, la scienza ci direbbe che quest'opera, se in grado di produrre un complessivo saldo ambientale positivo, deve essere fatta, mentre il Principio n. 21 limita il "danno" ambientale fatto patire ad altri Stati, anche quando esso è minore rispetto al beneficio complessivo generato dall'opera stessa.

Ma si pensi anche, e non è affatto una provocazione, al già accennato *chilling effect* determinato da questo Principio all'uso dell'energia nucleare (e relativa installazione di centrali nucleari, che avrebbe certamente determinato anche lo sviluppo di tecnologie sempre più sicure), a fronte del conseguente utilizzo di fonti fossili per la produzione di energia, con le conseguenze sul riscaldamento climatico che questa opzione ha irreversibilmente determinato.

Si badi: le regole di responsabilità sono fondamentali anche nel diritto ambientale, ma esse non possono essere l'architrave del sistema, dovendo piuttosto operare a valle dell'individuazione di un (altro e più proprio) sistema basato su altre regole, che a loro volta presuppongono una misurazione dei fenomeni, una conoscenza scientifica approfondita, e una condivisione di gerarchie, priorità, e quindi, ma solo alla fine, di valori.

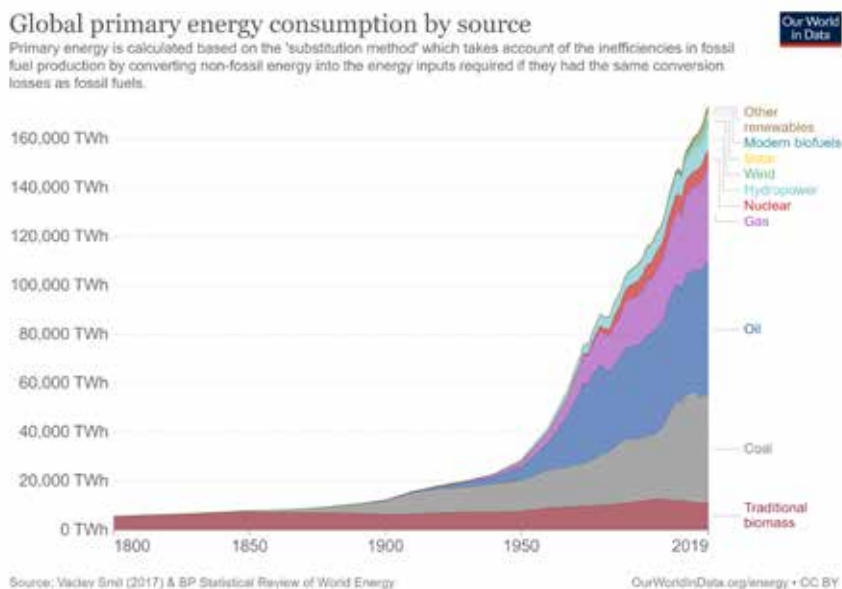
5. Il tema del riscaldamento climatico e l'illusione della transizione energetica come "imperativo categorico": il clamoroso errore del Protocollo di Kyoto

La necessità di un solido approccio scientifico e conoscitivo nel pensiero giuridico riguardante l'ambiente trova conferme anche da altri

angoli visuali. Vi è, al riguardo, un altro storico errore fatale compiuto dai giuristi, più fedeli a determinati “modelli” normativi tradizionali rispetto all’esigenza invece di concepire norme davvero utili a proteggere l’ambiente.

L’esempio probabilmente più emblematico si registra a proposito degli obiettivi di riduzione di gas serra in atmosfera, notoriamente responsabili del cambiamento climatico, e dell’esigenza di incentivare decisamente, a questo scopo, il contributo delle energie da fonti rinnovabili.

La tabella qui sotto indica, in dati reali, la produzione energetica mondiale divisa per le fonti principali.

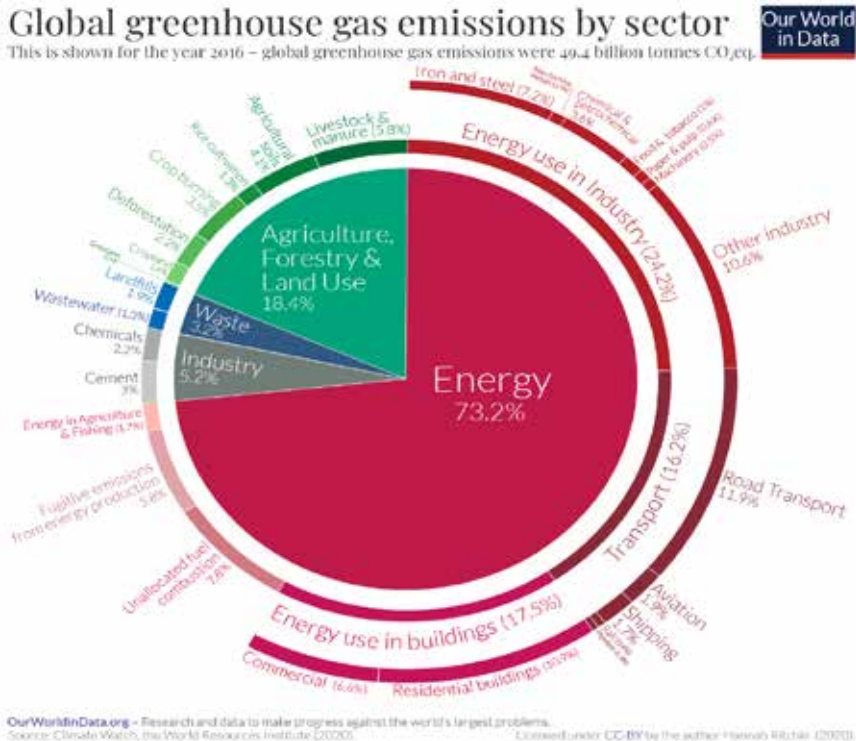


Come si può vedere, il contributo delle rinnovabili è sostanzialmente trascurabile. Le fonti fossili producono oltre l’80% dell’energia consumata nel mondo, e anche la produzione energetica da fonti nucleari (la quale, per inciso, non produce emissioni), è minimale.

Ora, considerando che la produzione energetica è associata ovviamente al suo consumo, a sua volta necessario alle attività umane, riesce difficile immaginare scelte dogmatiche volte a imporre “transizioni energetiche” con conseguenti riduzioni lineari delle emissioni in atmosfera, senza preventivamente aver studiato, su basi scientifiche, economiche e di impatto ambientale, come sostituire le fonti fossili con quelle

rinnovabili, in quanto tempo, con quali costi socio-economici e di modelli di vita, e con quale complessivo “bilancio ambientale”.

Ancor più chiaro appare il quadro dinanzi delineato alla luce di questa ulteriore tabella, indicante il contributo alle emissioni in atmosfera fornito dai diversi settori delle attività umane.



Anche qui, all’evidenza, se si considerano i costi enormi della transizione energetica, ci sembra prioritario comprendere su quali comparti agire per ridurre le emissioni, prima di fissare obiettivi “assoluti” di riduzione.

Diversamente, il rischio non è solo quello di fallire l’obiettivo, ma addirittura quello di allocare in modo inefficiente le risorse, e di avere quindi risultati ambientali molto più modesti nel loro insieme.

Eppure, noi giuristi tendiamo a non vedere queste evidenze: un esempio è dato dall’impostazione del Protocollo di Kyoto, che è connotato da una *Grundnorm* che misura il livello di emissioni degli Stati appartenenti a una determinata classe, e impone loro una progressiva riduzione differenziata, nel tempo, di tali emissioni. Purtroppo, peraltro,

Kyoto dimentica totalmente i dati reali fondamentali appena osservati in tema di emissioni, e categorie di attività che le generano; con questo, di fatto, si autocondanna al fallimento rispetto al suo obiettivo di dare attuazione alla Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (CQCC).

Rispetto a tali approcci “ideologici”, ma in realtà basati su assunti giuridicamente deboli perché non fondati su una solida analisi scientifica e dei dati, l'Accordo di Parigi compie molti passi avanti, almeno di impostazione¹⁹.

Eppure, non pare che si sia fatta esperienza dagli errori passati, sicché, secondo l'adagio, il rischio è di continuare a ripeterli: anche nell'ordinamento più evoluto del mondo dal punto di vista ambientale, e cioè la UE, il principio di neutralità tecnologica (che è un cardine in relazione ai ragionamenti fatti sopra, ed è peraltro codificato nel cd. regolamento tassonomia²⁰), viene dimenticato a fronte di conati dogmatici tipici del pensiero giuridico, come il *phasing out* dei motori a combustione interna, *no matter how*, entro il 2035²¹, o la nuova proposta di regolamento sugli imballaggi, che – forse condizionata da categorie morali (spereremmo non da lobby di disinformatori) – assume il riuso come modello di vita superiore al riciclo, senza darsi carico di dimostrare quale sia effettivamente il saldo ambientale generato dalle due attività²².

6. *Global Commons e Loss and Remedy v. una corretta misurazione degli “asset” ambientali*

Le considerazioni che precedono investono, a mio avviso, un tema più generale, che da tempo era stato segnalato, e che solo negli ultimi anni sembra poter effettivamente introdurre un cambio di approccio rispetto ai primi decenni di disciplina giuridica transnazionale dell'am-

¹⁹ V. infra, il § 9.

²⁰ Cfr. il regolamento (UE) n. 2020/852, in *G.U.U.E.* n. L 198 del 22 giugno 2020, p. 13 ss. Il principio riferito nel testo si trova all'art. 19.

²¹ La misura, com'è noto, si inserisce nel *Green Deal* del 2019, e ha come obiettivo la modifica del regolamento (UE) n. 2019/631 (in *G.U.U.E.* n. L 111 del 25 aprile 2019, p. 1 ss., per il testo consolidato v. eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0631-20210301). In tema, per maggiori informazioni, cfr. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en.

²² Cfr. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC COM/2022/677 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0677&qid=1673340661495>.

biente: le principali emergenze ambientali odierne, e cioè biodiversità e cambiamento climatico (tra loro peraltro strettamente collegate), evidenziano un dato fondamentale per l'impostazione del prossimo diritto internazionale dell'ambiente, e cioè l'assoluta necessità di caratterizzare la disciplina giuridica dell'ambiente come strumento funzionale ad assicurare la migliore possibile gestione di risorse comuni.

Sotto questo profilo, finora all'assunto che associa l'ambiente a un "patrimonio comune globale" non sono in effetti scaturite norme adeguate a garantirne l'impiego più efficace. Naturalmente, non necessariamente questo è dovuto a incomprendimento dei fenomeni, giocando un ruolo fondamentale anche interessi soprattutto di natura economica. Nondimeno, anche le più avanzate posizioni in discussione nell'agenda degli Stati, come la COP 27, pare vogliano lasciare sottotraccia alcuni profili che invece occorrerebbe mettere maggiormente a fuoco.

Un esempio è dato dal tema del cd. *loss and damage*, il quale, com'è noto, costituisce il principale risultato "politico" della conferenza di Sharm El-Sheikh²³. Al riguardo, va benissimo affrontare finalmente il tema del risarcimento o indennizzo dei danni ambientali subiti da alcuni Stati per effetto del riscaldamento climatico "imputabile" ad altri Stati. Detto questo, siamo, all'evidenza, ancora prigionieri di logiche giuridiche che mettono al centro l'istituto della responsabilità, la quale certamente fa parte del ragionamento, ma non consente di centrare adeguatamente il tema dei *global commons*. Infatti, a me pare che ancor più importante sia un altro aspetto del problema, che è quello del valore da dare a livello globale alle risorse naturali che si trovano in alcuni Stati, perché solo partendo da questo presupposto è davvero possibile immaginare una protezione di questi *commons*: bene risarcire o indennizzare la perdita di biodiversità, ma meglio chiedersi come valorizzare, ad esempio, la foresta amazzonica, o il contributo in termini di ossigeno immesso in atmosfera che alcuni Stati – i quali hanno preservato la propria foresta primaria, rinunciando a un suo sfruttamento – "regalano" al resto degli Stati, senza ricevere nulla in cambio.

²³ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New "Loss and Damage" Fund for Vulnerable Countries*, press release, 20 Nov. 2022, <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>; Id., Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM), Decision 2/CP.19, 23 Nov. 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1. Per approfondimenti, si vedano: VANHALA, HESTBAEK, *Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations*, in *Global Environmental Politics*, vol. 16, 2016, p. 111 ss.; BROBERG, *The Third Pillar of International Climate Change Law: Explaining 'Loss and Damage' after the Paris Agreement*, in *Climate Law*, vol. 10, 2020, p. 211 ss.

Vi è, al riguardo, un problema senz'altro di misurazione dei fenomeni, ma prima ancora di loro comprensione e traduzione in regole: una foresta primaria non è considerata un "asset" che entra nel PIL degli Stati, mentre il taglio del legname e la sua vendita sul mercato generano PIL²⁴. Ora, pare evidente l'enorme contraddizione di quanto sopra rispetto a costruire modelli ambientalmente orientati al raggiungimento degli obiettivi globali di cambiamento climatico e preservazione della biodiversità. Ma in questa prospettiva, prima di parlare di *loss and damage*, ancor più fondamentale sarebbe parlare di contributo da versare agli Stati che intendano proteggere le proprie foreste, poiché di tale scelta beneficerebbero tutti. Tra l'altro, in tal modo sarebbe anche molto più agevole poiché "redditizio", consentire ai Governi degli Stati che tuttora e per fortuna abbondano, rispetto ad altri, di risorse naturali, di promuovere e proteggere le stesse.

Per essere ancor più icastici, non si possono invocare principi "eticici" o "normativi" per protestare contro la decisione di uno Stato di tagliare le foreste e farvi pascoli, quindi in definitiva, generare reddito e anzi PIL, senza porsi il problema di come indennizzare questo Stato se rinuncia a questa porzione di PIL nell'interesse globale.

E ancor più surreale è la protesta quando sappiamo tutti che spesso gli allevamenti di quei Paesi che tagliano le foreste per farvi pascoli sono destinati a fornire carne a basso costo da esportare a favore del godimento del "diritto" di qualcuno di mangiare hamburger a basso prezzo.

Se poi si valutasse che, in questa prospettiva, il contributo degli allevamenti di bestiame o di suini "vale" oltre il 15% delle emissioni globali in atmosfera²⁵, non solo si avvalorerebbe la causa – se non del vegetarianesimo – quanto meno di una fortissima riduzione del consumo di proteine animali. Ma noi giuristi dovremmo anche seriamente concepire e promuovere una convenzione internazionale sulla tassazione minima della carne nel mondo, non diversamente da quanto si sta pensando per i profitti delle multinazionali.

Medesime considerazioni valgono per la scarsa efficacia delle norme a tutela delle popolazioni indigene, anch'esse, all'evidenza, prigio-

²⁴ V. sul punto CARNEY, *Il valore e i valori*, Milano, 2021, spec. p. 20 ss.; e ancora STIGLITZ, FITOUSSI, DURAND, *Misurare ciò che conta*, cit., spec. p. 24 ss.

²⁵ I dati al riguardo sono variabili, ma insistono nell'intorno di questa percentuale, comunque elevatissima se si pensa a come potrebbe sostituirsi piuttosto agevolmente l'alimentazione che determina queste emissioni. Per uno studio convincente, e al di là degli ulteriori riferimenti – anche di istituzioni governative e internazionali – che si possono agevolmente trovare anche su internet, cfr. MORAN, WALL, *Livestock production and greenhouse gas emissions: Defining the Problem and Specifying Solutions*, *Animal Frontiers*, Vol. 1/1, July 2011, p. 19 ss.

niere di un'impostazione "etica" e "valoriale" non esattamente universale²⁶, quale strumento per opporsi a politiche di sviluppo attuate in alcuni Stati, che marginalizzano queste popolazioni, determinandone addirittura l'estinzione.

Anche qui, molto più efficaci sarebbero regole che, valorizzando in termini economici la rinuncia allo sfruttamento di risorse naturali, e in altri termini valorizzando il patrimonio ambientale presente in alcuni Stati, consentano di individuare reali "vantaggi" in capo a questi ultimi, che lascino quindi spazio alle "riserve" in cui sono confinati i nativi²⁷.

Per troppo tempo, parafrasando un già citato studio i cui risultati meriterebbero assai maggiore attenzione, abbiamo sbagliato nel misurare ciò che conta²⁸, e abbiamo conseguentemente creato regole fondate su presupposti sbagliati. Nessuno stupore se, a distanza di decenni, queste regole abbiano funzionato poco rispetto alla protezione ambientale.

7. Demografia e tecnologia

Abbiamo già ribadito che la cd. scienza dura è stata utilizzata troppo poco nel concepimento di regole, avendo preferito l'impiego di canoni più tradizionalmente legati al pensiero giuridico, viepiù muovendo da una prospettiva originata da modelli culturali propri di una parte soltanto della popolazione mondiale. In questa prospettiva, si pensi al "silenzio giuridico" caratterizzante l'impatto ambientale generato dall'aumento della popolazione: non vi è al riguardo dubbio alcuno che la causa principale del degrado ambientale globale sia la crescita demografica, perché essendo finite le risorse naturali, l'aumento di chi le utilizza, peraltro in modo del tutto legittimo e anzi quasi sempre nell'esercizio di diritti "costituzionalmente" garantiti o comunque fondamentali, aumenta l'estrazione di queste risorse e quindi la pressione non sostenibile sull'ambiente. E se questo soggetto è anche l'essere di gran lunga più forte, e rapace, sulla Terra, e cioè l'uomo, non stupisce che la sua espan-

²⁶ I miei dubbi sulla condivisione universale dei diritti dei popoli indigeni, ad onta di quanto celebrato dalle convenzioni internazionali e dai principi ad essi relativi, discendono dal fatto che queste popolazioni continuano a essere perseguitate o quanto meno profondamente discriminate in tutti gli Stati in cui sono rimaste, mentre è certamente meno difficile invocarne la protezione da parte degli Stati che non ospitano popolazioni di nativi, che, nella storia, furono "invasi" da altri (peraltro, sul tema delle ataviche crudeltà che i diversi popoli da sempre si sono inferti cfr. DIAMOND, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005).

²⁷ Sul punto v. anche *infra*, il § 8.

²⁸ Cfr. sempre STIGLITZ, FITOUSSI, DURAND, *Misurare ciò che conta*, cit.

sione numerica eserciti una pressione inarrestabile sulle altre specie viventi, e in generale su tutte le risorse del Pianeta.

Eppure, rispetto a questa situazione, e ad onta di un chiaro segnale che sin dalla Conferenza di Stoccolma era al riguardo presente nel Principio n. 16²⁹, le regole più immediate che si potrebbero immaginare (vale a dire norme universali sul controllo della demografia) non sono neppure concepibili, a ciò ostando modelli culturali, e religiosi, nuovamente in totale contraddizione con quanto la scienza imporrebbe agli Stati, e ai *policymakers* di fare³⁰. Ad analoghe conclusioni – e qui il tema si fa davvero scivoloso – si può giungere rispetto a principi di allocazione efficiente delle persone su scala globale, dal punto di vista generale e anche del *mix* di popolazione rispetto all'età, laddove le norme sulla circolazione delle persone, *i.e.* sulle migrazioni, sono concepite al servizio di “valori” diversi.

Ma anche volendo restare su considerazioni meno “forti” rispetto a quelle dianzi accennate, lo stesso sfruttamento *pro-capite* delle risorse è notoriamente e fortemente diseguale, senza che a tale dato scientifico corrispondano regole idonee a valorizzarlo in chiave di difesa e tanto meno di promozione ambientale. Al riguardo, basti il seguente esempio: studi scientifici dimostrano che vi sono rendimenti estremamente diversi nelle coltivazioni che si raggiungono in varie aree del mondo: in particolare, a parità di ettaro coltivato per trarre un determinato alimento, e naturalmente in situazioni climatiche comparabili, i rendimenti possono anche essere il quadruplo³¹. Il che significa che in alcune aree del Pianeta il sostentamento della popolazione avviene con notevoli differenze in termini di sfruttamento della relativa risorsa naturale.

Ebbene, rispetto a questa evidenza così significativa, il diritto transnazionale dell'ambiente al massimo reitera il principio del “trasferimento tecnologico” come possibile soluzione, ovvero l'obbligo in capo a taluni Stati verso altri Stati. Sbagliando tuttavia prospettiva, e, conseguentemente, dando corpo a un insieme di norme e “principi” che, pur presenti da decenni in diverse convenzioni internazionali, non hanno prodotto alcun significativo risultato. Piuttosto, il giurista dovrebbe abbandonare

²⁹ Secondo cui «*Demographic policies which are without prejudice to basic human rights and which are deemed appropriate by Governments concerned should be applied in those regions where the rate of population growth or excessive population concentrations are likely to have adverse effects on the environment of the human environment and impede development*».

³⁰ Cfr. sul tema il contributo di SEN, *Development as Freedom*, Oxford, 1999.

³¹ Cfr. MEADOWS, MEADOWS, RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo*, cit., spec. p. 82 ss.

questa prospettiva, a vantaggio di una decisa intensificazione delle attività di cd. *capacity building* in una logica interindividuale, non certo inter-statale, che invece tuttora sembra assumere un ruolo marginale, quando è invece centrale ai fini della sostenibilità globale delle attività umane³².

8. Biodiversità: i target della COP 15 e la coazione a ripetere

La “cassetta degli attrezzi” del giurista continua comunque a farci compiere errori, in danno alle opzioni migliori che la scienza ci potrebbe prospettare: si osservi, in particolare, quello che alcuni hanno già definito come *landmark agreement* raggiunto in occasione della COP 15 della Convenzione sulla Biodiversità, tenutasi nel dicembre scorso a Montreal³³. Dei 23 *Target* in esso adottati, ancora una volta sotto forma di principi, quello forse più celebrato è il n. 3, il quale impone, entro il 2030, di proteggere almeno il 30% dei territori, acque interne e coste³⁴. In altri termini, il “non detto” del *Target 3* è restringere notevolmente le attività umane su una parte del territorio del Pianeta (o di ciascuno Stato?); a ben vedere, dal punto di vista dell’analisi giuridica, si tratta dell’impiego di norme sulla proprietà, nella specie, e ancora una volta, del territorio degli Stati.

Ora, è certamente apprezzabile, in astratto, una regola che delinea un limite minimo di territorio e di coste su cui, grazie a una limitazione dei diritti (di sfruttamento, ecc..) degli “umani”, si lascia spazio alle specie non umane. E questo anche se desta qualche perplessità l’inserimento in tale *target* del riferimento alle popolazioni indigene, “*where applicable*”, per le quali, all’evidenza, si riconosce il loro confinamento in “riserve” e, ai fini che interessano, un impatto assai più sostenibile rispetto ai “non indigeni”, senza peraltro, come si diceva, dare nulla in cambio agli Stati che, decidendo di non pregiudicare oltre le popolazioni native

³² Sul punto, sia consentito, anche per riferimenti, il rinvio a MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente*, cit., p. 234 ss.

³³ V. [cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022](https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022).

³⁴ In particolare, «*Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial, inland water, and of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, recognizing indigenous and traditional territories, where applicable, and integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean, while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes, recognizing and respecting the rights of indigenous peoples and local communities including over their traditional territories*».

al fine del soddisfacimento di un “bene universale”, nulla ricevono in cambio dagli altri.

Ciò premesso, così com'è, e anche se letta in correlazione con gli altri *Target*, la regola suscita perplessità dall'angolo visuale proprio di questo contributo. Segnatamente, questa proporzione del 30% è probabilmente il frutto di un compromesso diplomatico, di un “numero” alla fine accettabile per tutti, ma in sé perpetua criteri “giuridici”, e non scientifici. Soprattutto, nei termini in cui è scritto, questo *target* del 30% rischia di essere interpretato come un criterio da applicarsi in modo uguale tra tutti gli Stati, ciascuno dei quali dovrebbe quindi, in ipotesi, riservare la medesima quantità di territorio alla protezione ambientale. Il dubbio sorge perché la norma è mancante di alcuna specificazione su temi centrali per ottenere, *in parte qua*, risultati efficaci sul piano ambientale: ad esempio (a) la necessità di individuare dove è preferibile agire, rispetto alla mera indicazione di una frazione 30/100; (b) quale è l'impatto di cui deve tenersi conto nella “riperimetrazione” dei territori per individuare quelli da proteggere; (c) quali vantaggi comparati si ottengono preservando, ad esempio, zone umide piuttosto che zone aride, foreste rispetto a coste, e così via; (d) quale “compensazione” si potrebbe individuare per Stati più propensi (per diversi motivi) a incrementare la quota di territorio e di coste protette, che magari coincidono anche con i luoghi tuttora meno sfruttati dall'uomo; (e) quale rapporto deve esistere tra il “freddo” numero “30%” e la quantità assai variabile di biodiversità che esiste in determinate porzioni del Pianeta.

Insomma, il *Target 3*, così come scritto, appare ancora una volta sbagliare paradigma. Infatti, e in primo luogo, se in definitiva si dovesse immaginare (come rischia di essere, mancando delle specificazioni sopra accennate) che esso alla fine stabilisce la misura del 30% come un criterio valido per ciascuno e tutti gli Stati, allora sarebbe davvero arduo immaginare che con questa pseudo “uguaglianza” si realizzi l'ottimale saldo ambientale.

In secondo luogo, il quoziente del 30% – palesemente il numero massimo accettabile da tutti gli Stati parti della CBD – nulla dice di per sé, e se interpretato come applicabile in ciascuno Stato è troppo basso per garantire risultati idonei in termini di biodiversità: tra l'altro, alcuni Stati già stanno su questa soglia: Brasile, Russia, Arabia Saudita, Costa Rica, benché – salvo l'ultimo caso – forse per motivi diversi da un loro afflato ecologista: vastità di territorio tuttora poco occupato dall'uomo, scarsa densità demografica, presenza di zone non abitabili dagli uomini per proibitive condizioni climatiche. Per contro, è ben noto che in Stati densamente popolati una percentuale del genere rischia di essere proibitiva.

In terzo luogo, e soprattutto, questo numero appare totalmente scorrelato da evidenze scientifiche e soprattutto misurazioni, perché assume quanto non è assumibile, e cioè che la geografia politica relativa a ogni Stato contenga una quota uguale di biodiversità. Il che è semplicemente assurdo.

Molto meglio sarebbe stato un approccio diverso, nel quale ad esempio mappare le aree più pregiate da proteggere, o il cui sfruttamento sia meno impattante per gli umani e i loro sistemi economico-sociali, e quindi misurare quanto ciascuno Stato avrebbe dovuto contribuire al fine della protezione di quelle aree.

Ovviamente, siamo molto lontani da simili ragionamenti, specialmente in consessi “tradizionali” come le COP delle convenzioni ambientali universali. E non è chi non veda come, purtroppo, quanto sopra disvela l’ineluttabilità di una coazione a ripetere il *modus* (errato) col quale si declinano gli obiettivi ambientali: la lunga lista di *Target* della COP 15 ricorda nel *quomodo* i 17 obiettivi, i 169 traguardi (*target*) e i 232 indicatori (*sustainable development goals*) approvati dalla Nazioni Unite, un numero troppo alto per essere seriamente considerato come obiettivo da raggiungere entro il 2030³⁵.

Ma così facendo, si continuano a perdere occasioni importanti per “normare” l’ambiente e la sua protezione a livello globale, continuando ad affastellare “obiettivi” che, privi di criteri scientifici e misurabili sul come raggiungerli, rischiano di essere velleitari.

Forse, ancora una volta, e come ritengo sia implicito in considerazioni già svolte in precedenza, la “misurazione” di cui abbiamo bisogno comporta una valorizzazione in termini economici molto più spinta delle risorse ambientali del Pianeta, e imporrebbe altresì di introdurre queste ultime nelle logiche economiche che condizionano di fatto qualunque decisione di policy adottata dai singoli Stati e a livello globale. Purtroppo, invece, siamo tuttora prigionieri di uno “sviluppo” basato sul PIL, benché dovremmo ormai capire che questo “sviluppo” appare tutto men che sostenibile.

9. Conclusioni: l’Accordo di Parigi può leggersi anche come una piccola svolta?

Finalmente, e ci avviamo a concludere con una nota meno negativa,

³⁵ V. al riguardo, Kanbur, Patel e Stiglitz, nello studio allegato a STIGLITZ, FITOUSSI, DURAND, *Misurare ciò che conta*, cit.

alcuni timidi cambi di prospettiva sembrerebbero prendere spazio. Il riferimento – nel metodo – è soprattutto alla Convenzione di Parigi, che nei fatti non individua un modello di comportamento, ma un obiettivo che gli Stati devono raggiungere, agendo sulla base di proprie convenienze, ovvero convinzioni, ovvero ancora “valori”. Il tutto in un’ottica quindi non di confronto, e tanto meno di gerarchie “moralì” su cui gli Stati debbono convergere.

Lungo questo asse di ragionamento, la traiettoria potrebbe dunque cominciare a modificarsi almeno in parte, perché il dibattito quasi manicheo tra “danneggianti” e “danneggiati”, o tra “sviluppo” e “sostenibilità” ha fuorviato a lungo il *legal discourse*, impedendoci di pensare norme efficaci per proteggere la Terra. Liberati da questo fardello di cultura giuridica, forse potremo dare più spazio alla scienza, che non ha valori etico-morali da comunicare, ma ci consente di conoscere, e di misurare quello che ci serve prima di creare le relative regole. Con questo, la scienza è in continuo sviluppo, e con essa le conoscenze, con conseguente necessità di adeguare continuamente l’opera di normazione via via che conosceremo ciò di cui abbiamo bisogno per raggiungere gli obiettivi ambientali che quasi tutti condividono a parole, ma non riescono a tradurre in regole, queste essendo, per noi giuristi, l’unico tramite con la realtà.

Naturalmente, la sfida è difficilissima, perché al netto delle cose che già sappiamo, si tratta di prevedere il futuro per conoscere, e appare improbo il compito di normare su qualcosa che non si conosce, e tanto meno che non si sa di non conoscere: ma detto questo, sarebbe già un piccolo passo avanti se si cominciasse almeno ad avere la consapevolezza di farsi guidare da queste difficoltà, se vogliamo davvero provare a rendere più efficace il sistema di regole funzionale ad assicurare la preservazione del nostro Pianeta.

IL PRINCIPIO DELLA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE E MIGLIORARE L'AMBIENTE PER LE GENERAZIONI FUTURE

Andrea CRESCENZI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La dimensione temporale nel diritto internazionale dell'ambiente. – 3. I richiami al principio della solidarietà intergenerazionale in seno alle Nazioni Unite. – 4. Il dovere di proteggere l'ambiente per le generazioni presenti e future a livello nazionale. – 5. L'applicazione del principio della responsabilità intergenerazionale e la rappresentanza delle generazioni future. – 6. La solidarietà intergenerazionale e la lotta ai cambiamenti climatici. – 7. Il legame tra principio intergenerazionale e tutela dei diritti umani. – 8. Considerazioni finali.

1. Introduzione

L'equità intergenerazionale e i doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future sono da tempo temi importanti di discussione nel diritto ambientale internazionale.

In termini generali, la solidarietà intergenerazionale descrive l'equità nell'accesso e nell'uso delle risorse nel tempo e si sostanzia nella responsabilità di utilizzare l'ambiente in modo tale da garantire alle generazioni a venire la stessa qualità e lo stesso grado di accesso alle risorse naturali. I diritti delle generazioni future portano inevitabilmente ad un ripensamento dei concetti di crescita e sviluppo e impongono delle scelte nelle generazioni presenti.

Questo contributo si propone di analizzare come il principio della responsabilità tra le generazioni si sia affermato a livello internazionale e nazionale a partire dalla Conferenza di Stoccolma e di verificare la prassi applicativa più recente.

* Primo ricercatore di diritto internazionale presso l'Istituto di studi giuridici internazionali (ISGI) del CNR.

2. La dimensione temporale nel diritto internazionale dell'ambiente

Con la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano (1972) la dimensione temporale trova la sua prima affermazione in materia ambientale¹. Il riferimento alle generazioni future ha portato al riconoscimento della responsabilità di proteggere e migliorare l'ambiente, considerato come un imperativo per l'umanità (Principio 1) e di salvaguardare le risorse naturali della terra attraverso un'attenta pianificazione o gestione (Principio 2). È importante sottolineare come la Dichiarazione individui nell'educazione ambientale uno strumento utile ai fini della realizzazione della solidarietà intergenerazionale (Principio 19)².

Nel periodo che intercorre tra la Conferenza di Stoccolma e quella di Rio (1992), sono stati adottati a livello internazionale alcuni strumenti che hanno ripreso e, in parte, specificato il principio della responsabilità intergenerazionale. Basti pensare alla Convenzione UNESCO sul patrimonio mondiale, culturale e naturale (1972), alla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati (1974), alla Convenzione di Bonn sulla conservazione delle specie migratorie di fauna selvatica (1979) e alla Carta Mondiale della Natura (1982).

Tuttavia, è con il concetto di sviluppo sostenibile che il principio della responsabilità intergenerazionale trova la sua più completa affermazione. Nel Rapporto Brundtland (1987), infatti, la nozione di sviluppo sostenibile è intesa come lo sviluppo che “soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le

¹ *Stockholm Declaration on the Human Environment*, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>. Richiami al tema delle generazioni future erano già presenti nella Costituzione americana (1787), nello Statuto delle Nazioni Unite (1945) nella Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alle balene (1946) e nel Preambolo della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione (1975). Per un approfondimento sull'evoluzione del principio della responsabilità intergenerazionale, si veda: SCOVAZZI, *I diritti delle generazioni future nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente*, in PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, *Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021*, Modena, 2021, p. 71 ss.; BRUNNÉE, *The Stockholm Declaration and the Structure and Processes of International Environmental Law*, 2009, p. 6 e ss., <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/88298/1/Brunnee%20Stockholm%20Declaration.pdf>.

² L'educazione in materia ambientale era ritenuta essenziale per sviluppare nella popolazione una conoscenza e una coscienza tale da poter fare scelte consapevoli. Cfr. CRESCENZI, *Il ruolo dell'educazione nella tutela dell'ambiente*, in A.V., *Liber amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, p. 757 ss.

proprie necessità³. La Dichiarazione di Rio ha poi riconosciuto l'obbligo nei confronti delle generazioni future come principio emergente del diritto ambientale internazionale⁴.

Nella fase successiva alla Conferenza di Rio, si è assistito ad una progressiva affermazione del principio della responsabilità intergenerazionale attraverso l'adozione di altre dichiarazioni. Particolare menzione merita la Dichiarazione UNESCO sulla responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future (1997), che, esprimendo preoccupazione per le generazioni ancora non nate, si rivolgeva a quelle presenti affinché 1) prendessero coscienza delle proprie responsabilità in termini di salvaguardia dei bisogni e degli interessi delle generazioni future e 2) utilizzassero "in maniera ragionevole le risorse naturali" (art. 4)⁵.

Numerosi sono anche gli accordi adottati a livello internazionale che fanno riferimento al principio dell'equità intergenerazionale e alla necessità di preservare i diritti e gli interessi delle generazioni future. Si pensi alle Convenzioni quadro sulla diversità biologica (1992)⁶ e sui cambiamenti climatici (1992), alla Convenzione UNECE sulla protezione e

³ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, capitolo 2, par. 1, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. In relazione al rapporto tra sviluppo sostenibile e generazioni future, si veda: WEISS, *In Fairness To Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, 1992, p. 19 ss. In generale, sul principio dello sviluppo sostenibile, si veda: MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in CORDINI, FOIS, MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, p. 12 ss.; FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in FOIS (a cura di), *Il Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Atti dell'XI Convegno SIDI tenutosi ad Alghero il 16 e 17 giugno 2006, Napoli, 2007 p. 41 ss.; MARCHISIO, *Il principio giuridico dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in MARCHISIO, RASPA-DORI, MANEGGIA (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998, p. 57 ss.

⁴ Il Principio 3 della Dichiarazione sancisce che "il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future", *Declaration on Environment and Development*, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992/>; cfr. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2010, p. 13 ss.

⁵ *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*, <https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/declaration-responsibilities-present-generations-towards-future-generations>.

⁶ La Convenzione sulla biodiversità afferma che le parti si dichiarano "decise a conservare ed usare in modo sostenibile la diversità biologica a beneficio delle generazioni presenti e future" (preambolo) e precisa che l'uso sostenibile deve avvenire "secondo modalità e ad un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine, salvaguardandone in tal modo la possibilità di soddisfare le esigenze e le aspirazioni delle generazioni presenti e future" (art. 2), <https://www.cbd.int/convention/>.

l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (1992)⁷ e alla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (1998)⁸.

3. I richiami al principio della solidarietà intergenerazionale in seno alle Nazioni Unite

Non sono mancati negli anni i richiami al principio di solidarietà intergenerazionale fatti nel quadro delle Nazioni Unite. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha più volte affermato come alcuni diritti sanciti nel Patto debbano essere protetti non solo per le generazioni presenti, ma anche per quelle future. In particolare, il principio della responsabilità intergenerazionale è stato richiamato in funzione del diritto ad un'alimentazione adeguata (Commento generale 12 – 1999) e del diritto di accesso all'acqua (Commento generale 15 – 2003)⁹.

Diversi sono anche i riferimenti al principio di solidarietà intergenerazionale nei documenti dei Relatori speciali istituiti nel corso degli anni in seno all'ONU. Si pensi al Relatore speciale sui prodotti tossici e pericolosi, che ha sottolineato come gli Stati debbano tenere conto dei costi futuri e delle conseguenze a lungo termine del degrado ambientale, non-

⁷ La Convenzione UNECE sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali prevede che le risorse idriche debbano essere gestite in modo tale da soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri (art. 2, par. 5, lett. c), <https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/introduction>.

⁸ La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale sottolinea che garanzia dei diritti procedurali nel processo decisionale in materia ambientale è necessaria per “contribuire alla protezione del diritto di ogni persona delle generazioni presenti e future a vivere in un ambiente adeguato alla sua salute e al suo benessere” (art. 1), <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>.

⁹ Nel Commento generale n. 12 del 1999, il Comitato afferma: “la nozione di sostenibilità è intrinsecamente legata alla nozione di cibo adeguato o di sicurezza alimentare, il che implica che il cibo sia accessibile sia per le generazioni presenti che per quelle future (par. 7), *General Comment 12, The Right to Adequate Food* (art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Nel Commento del 2003, il Comitato sottolinea come “le modalità di realizzazione del diritto all'acqua devono essere sostenibili, garantendo che il diritto possa realizzarsi per le generazioni presenti e future” (par. 11) e afferma che “Gli Stati parti dovrebbero adottare strategie e programmi completi e integrati per garantire che ci sia acqua sufficiente e sicura per le generazioni presenti e future” (par. 28), *General Comment No. 15, The Right to Water* (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights); <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/general-comments>.

ché del loro obbligo di salvare le generazioni future da una moltitudine di problemi di salute (Rapporto del 2008)¹⁰, e al Relatore della Commissione di diritto internazionale sull'obbligo degli Stati di proteggere l'atmosfera che ha, dapprima, osservato come il principio di equità che guida la risposta internazionale ai cambiamenti climatici “richiede un equo equilibrio intergenerazionale tra la generazione presente e le generazioni future dell'umanità” (Rapporto del 2016) e, poi, affermato che “l'uso equo e ragionevole dell'atmosfera dovrebbe anche tenere conto degli interessi delle generazioni future dell'umanità” (Rapporto del 2017)¹¹.

Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite, nel Rapporto sulla solidarietà intergenerazionale e i bisogni delle generazioni future (2013), nell'evidenziare come gli strumenti adottati a livello internazionale dimostrino come la preoccupazione per le generazioni non ancora nate sia divenuta un principio guida delle norme internazionali, si spinge a considerare le generazioni future come un gruppo vulnerabile e strettamente dipendenti da coloro che prendono le decisioni nel “presente”¹².

Menzione merita anche la Corte internazionale di giustizia che, nel Parere sulla liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari (1996), ha richiamato la dimensione intertemporale e intergenerazionale del diritto internazionale dell'ambiente, sottolineando come “l'ambiente non è un'astrazione, ma rappresenta lo spazio vitale, la qualità della vita e la salute stessa degli esseri umani, comprese le generazioni non nate” e come le armi nucleari rappresentino un “serio pericolo per le generazioni future” (parr. 29 e 35)¹³. Allo stesso modo, nel *Caso Gabčíkovo-Nagymaros*, la Corte ha sottolineato la necessità di conciliare gli interessi economici con la protezione ambientale e ha riconosciuto che le genera-

¹⁰ *Report of the Special Rapporteur on the Adverse Effects of the Illicit Movement and Dumping of Toxic and Dangerous Products and Wastes on the Enjoyment of Human Rights, Okechukwu Ibeanu*, par. 69, <https://digitallibrary.un.org/record/621576>.

¹¹ International Law Commission, *Third Report on the Protection of the Atmosphere by Shinya Murase, Special Rapporteur*, 2016, par. 71 e *Fourth Report on the Protection of the Atmosphere by Shinya Murase, Special Rapporteur*, 2017, par. 87, https://legal.un.org/ilc/guide/8_8.shtml.

¹² UN Secretary General, *Report on Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, 2013, par. 5, <https://digitallibrary.un.org/record/756820>.

¹³ ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, 8 luglio 1996, <https://www.icj-cij.org/en/case/95>. Sull'argomento, si veda: PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente*, in BIFULCO, D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 113-139.

zioni future potrebbero essere influenzate negativamente dalle decisioni prese nel presente (par. 140)¹⁴.

4. *Il dovere di proteggere l'ambiente per le generazioni presenti e future a livello nazionale*

La Dichiarazione di Stoccolma ha dato avvio anche ad un processo che ha portato un crescente numero di Paesi ad inserire il dovere di proteggere l'ambiente per le generazioni presenti e future nei loro testi costituzionali¹⁵.

In Italia, la riforma costituzionale adottata nel febbraio del 2022 ha modificato, tra l'altro, l'art. 9 della Costituzione al fine di riconoscere il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. Adeguandosi alle principali costituzioni degli stati europei, l'Italia ha previsto così un riferimento specifico al principio dell'"interesse delle future generazioni" finora inedito nel testo costituzionale¹⁶.

Parallelamente a questi sviluppi normativi, si è assistito ad un au-

¹⁴ ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project, Hungary v Slovakia, Judgment*, 25 settembre 1997, <https://www.icj-cij.org/en/case/92>.

¹⁵ CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito: riflessioni sul tema*, in *Rivista giuridica semestrale*, 2021, p. 60 ss.

¹⁶ Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in *Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022*. La nuova formulazione dell'art. 9 recepisce quelli che sono gli orientamenti di tutela affermati dalla Corte costituzionale in via interpretativa. Si veda: ARCONZO G., *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in PANTALONE P. (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, op.cit., p. 157 ss. Tuttavia, occorre ricordare che nell'ambito della legislazione italiana la nozione di diritto delle generazioni future si ritrovava nella legge n. 349/1991, Legge quadro sulle aree naturali protette, in cui si afferma che (...) l'intervento dello Stato per la conservazione delle aree naturali protette è finalizzato alla loro conservazione per le generazioni presenti e future (art. 2), e nella legge n. 36/1994, Disposizioni in materia di risorse idriche, in cui si afferma che (...) qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale (art. 1.2). La stessa Corte costituzionale aveva già negli anni 90 richiamato il principio della responsabilità intergenerazionale nelle sentenze n. 259 e n. 419 del 1996 relative ad una questione sollevata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche. La Corte, nelle motivazioni, faceva riferimento proprio alla salvaguardia del diritto delle generazioni future all'integrità del patrimonio ambientale. Per un approfondimento sulla prassi della Corte costituzionale in materia, si veda: VIOLINI, FORMICCI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, op.cit., p. 32 ss.

mento della prassi dei tribunali nazionali avente ad oggetto la gestione delle risorse naturali e gli obblighi degli stati nei confronti delle generazioni future. Uno dei primi casi è *Mehta c. India* (1987) in cui la Corte Suprema Indiana, richiamando il principio dell'equità intergenerazionale previsto nella Dichiarazione di Stoccolma, ha affermato che in assenza di un'azione adeguata da parte del governo nella salvaguardia dell'ambiente "diventa dovere della Corte indirizzare le misure necessarie per far sì che non ci siano danni sulla salute delle generazioni future"¹⁷.

Tra i più rilevanti anche il *Caso Minori Oposa c Filippine* (1993) in cui la Corte suprema, accogliendo il ricorso presentato, ha riconosciuto che le concessioni rilasciate per lo sfruttamento del legno avevano avuto un impatto negativo in termini di deforestazione e avevano causato un danno sia alle generazioni presenti che a quelle future.

Importante è, infine, il *Caso Generazioni future c. Ministero dell'ambiente* (2018) in cui la Corte suprema della Colombia ha riconosciuto l'Amazzonia come "soggetto di diritti" e, applicando il principio dell'equità intergenerazionale, ha ritenuto che la sua deforestazione stesse causando gravi danni alle generazioni presenti così come a quelle future. Per tali ragioni ha obbligato lo Stato colombiano a stipulare un Patto intergenerazionale per la vita dell'Amazzonia colombiana¹⁸.

5. L'applicazione del principio della responsabilità intergenerazionale e la rappresentanza delle generazioni future

Una delle principali criticità legate al tema delle future generazioni deriva dalla difficoltà di individuare i soggetti legittimati a rappresentare i loro interessi nel presente¹⁹. A livello nazionale, ad esempio, si è assistito all'istituzione di alcuni meccanismi, quali la Commissione per le generazioni future israeliana²⁰, il Commissario parlamentare per le gene-

¹⁷ Supreme Court of India, *M.C. Mehta v. Union of India and Others*, 1987, <https://indianlegalsolution.com/m-c-mehta-v-union-of-india-and-ors-1987/>.

¹⁸ Colombia Supreme Court, *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*, 5 aprile 2018, <http://climatecasechart.com/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>. Per un approfondimento, si veda: ACOSTA ALVARADO, RIVAS-RAMÍREZ, *A Milestone in Environmental and Future Generation's Rights Protection: Recent Legal Developments Before the Colombian Supreme Court*, in *Journal of Environmental Law*, 2018, p. 519 ss.

¹⁹ Per un approfondimento sulla titolarità e l'esercizio delle situazioni giuridiche spettanti alle generazioni future, si veda TAFARO, *Diritti umani oggi: sviluppo sostenibile e generazioni future*, in AA. VV., *Diritti umani e ambiente*, 2017, p. 51 ss.

²⁰ La Commissione per le generazioni future è stata istituita dal Governo israeliano nel 2001 e doveva fungere da rappresentante per le generazioni future in Parlamento. In

razioni future ungherese²¹, il Commissario per le generazioni future gallesese²², il Comitato per il futuro finlandese²³ e il Gruppo parlamentare sul futuro delle generazioni del Regno Unito²⁴.

Al di là delle differenze in termini di struttura e poteri, queste istituzioni hanno cercato (alcune di loro non sono più attive) di promuovere l'introduzione dei principi base dell'equità intergenerazionale nella vita politica e sociale dello stato nonché di coinvolgere gli interessi delle generazioni future nel processo decisionale.

A livello internazionale, l'idea di istituire un commissario per le generazioni future è stata proposta in occasione dei lavori preparatori per la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 (Rio+20)²⁵. L'Alto Commissario avrebbe svolto un ruolo consultivo e di *advocacy* presso le istituzioni internazionali e agito come un meccani-

particolare, la Commissione aveva poteri consultivi e investigativi oltre che la possibilità di intervenire nel processo legislativo qualora gli interessi delle generazioni future fossero stati pregiudicati. La Commissione è stata sciolta nel 2007, al termine del suo primo mandato.

²¹ Il Commissario parlamentare per le generazioni future è stato istituito dal governo ungherese nel 2008. A lui erano affidati i compiti di rivedere e proporre leggi, indagare su eventuali reclami, sostenere i bisogni delle generazioni future e svolgere una funzione consultiva nei confronti delle altre istituzioni pubbliche. Tale Commissario è stato sostituito nel 2012 dal Commissario per i diritti fondamentali, con un Vice Commissario incaricato di proteggere gli interessi delle generazioni future. Cfr. BANDI, *The Hungarian Ombudsman for Future Generations*, in *Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, 2021, p. 807 ss.

²² Il Commissario per le generazioni future del Galles è stato istituito nel 2016 con il *Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015*, <https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act/>. Le sue funzioni consistono, tra l'altro, nella consulenza agli organi pubblici, compreso il governo gallese, su questioni riguardanti gli interessi delle generazioni future e nel mantenere i contatti con il pubblico su tali questioni.

²³ Il Comitato per il futuro è stato istituito nel 1993 dal parlamento finlandese. Tra i principali compiti, quello di valutare i documenti parlamentari che gli vengono sottoposti e, su richiesta, presentare ad altre commissioni questioni relative al futuro, che rientrano nella loro sfera di competenza. Il Comitato conduce anche ricerche e valutazioni sullo sviluppo tecnologico e gli effetti della tecnologia sulla società (<https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>).

²⁴ Istituito nell'ottobre 2017, fornisce supporto ai parlamentari, organizza eventi e coinvolge rappresentanti della comunità politica, accademica e industriale per discutere su come meglio rappresentare le generazioni future. Tra i suoi principali ambiti di studio, l'ambiente e il cambiamento climatico e la tutela della salute (<https://www.appfuturegenerations.com/>).

²⁵ Nel documento finale adottato in preparazione per la Conferenza Rio+20 (*The Future We Want: Zero Draft*, 2012, <https://www.icriforum.org/rio20-update-zero-draft-of-outcome-document-now-available/>) si afferma che "We agree to further consider the establishment of an Ombudsperson, or High Commissioner for Future Generations, to promote sustainable development." (par. 57).

simo di salvaguardia a lungo termine dei bisogni delle generazioni future a livello globale. Tuttavia, la proposta non ha avuto il sostegno degli Stati e nel testo finale della Conferenza ci si è limitati a sottolineare nuovamente la necessità di promuovere la solidarietà intergenerazionale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile²⁶.

Più recentemente, il Segretario generale delle NU, nel documento *Our Common Agenda* (2021), ha suggerito, tra l'altro, l'istituzione di un Relatore speciale sulle future generazioni, nonché la trasformazione del Consiglio di amministrazione fiduciaria in un organismo orientato al futuro (1) e l'adozione di una dichiarazione o di una convenzione sui diritti delle generazioni future (2)²⁷.

La prassi dei contenziosi climatici, che ad oggi rappresentano i casi in cui è emersa più frequentemente la questione relativa al riconoscimento della legittimazione ad agire per conto delle future generazioni, mostra come i giudici, con poche eccezioni, hanno preferito applicare un approccio temporale più immediato sostenendo che l'attualità della crisi climatica fa sì che gli interessi delle generazioni presenti coincidano con quelli delle generazioni future. Così in *Urgenda* dove i giudici della Corte d'Appello dell'Aia, rifiutando di pronunciarsi in merito alla capacità da parte dei ricorrenti di rappresentare in giudizio anche le future generazioni, hanno affermato che le rivendicazioni sollevate per conto delle attuali generazioni potevano ritenersi già di per sé ammissibili²⁸. Analogamente, nel *Caso Juliana*, la Corte Distrettuale dell'Oregon non ha ritenuto necessario affrontare la questione delle generazioni future, perché ha ritenuto che i giovani ricorrenti avessero già adeguatamente comprovato di aver subito dei danni²⁹.

²⁶ Future We Want - Outcome document "We will also consider the need for promoting intergenerational solidarity for the achievement of sustainable development, taking into account the needs of future generations, including by inviting the Secretary-General to present a report on this issue" (par. 86), <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>.

²⁷ *Our Common Agenda, Report of the UN Secretary General*, 2021, <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>, p. 43 ss.

²⁸ The Hague Court of Appeals, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 20 dicembre 2019, <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Cfr. SCOVAZZI, *La decisione finale sul caso Urgenda*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, p. 419 ss.

²⁹ Oregon District Court, *Juliana v. United States*, 17 gennaio 2020, <http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>. Cfr. AIDUN, LIBBY, *Juliana in the World: Comparing the Ninth Circuit's Decision to Foreign Rights-Based Climate Litigation*, in *Climate Law Blog*, 2020, <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2020/03/13/juliana-in-the-world-comparing-the-ninth-circuits-decision-to-foreign-rights-based-climate-litigation/>; LEVY,

Di contro, va rilevato che nei già citati casi *Minori Oposa c. Filippine* e *Future Generazioni c. Ministero dell'ambiente colombiano*, la Corte Suprema delle Filippine e quella della Colombia, richiamando il principio della responsabilità intergenerazionale, hanno riconosciuto ai ricorrenti minorenni la legittimità ad agire anche per conto delle generazioni non ancora nate³⁰.

Tuttavia, che l'attenzione si stia sempre più orientando su un orizzonte temporale più immediato e che la stessa divisione tra le generazioni presenti e quelle future sia meno netta di quanto fosse in passato, emerge anche da quanto affermato dal Relatore speciale delle Nazioni Unite Knox sulla questione relativa al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Nel suo Rapporto del 2018, infatti, il Relatore sottolinea come gli effetti del cambiamento climatico sono già gravi nel presente e diventa superfluo pensare alle generazioni future perché gli interessi di queste coincidono con quelli dei bambini presenti³¹.

6. La solidarietà intergenerazionale e la lotta ai cambiamenti climatici

Il principio della responsabilità intergenerazionale ha avuto i più importanti sviluppi in ambito climatico. Il forte legame tra cambiamenti climatici e generazioni future è stato evidenziato più volte in seno alle Nazioni Unite³², basti ricordare le risoluzioni dell'Assemblea generale del 27 gennaio 2020³³, sulla protezione del clima globale per le presenti

Juliana and the Political Generativity of Climate Litigation, in *Harvard Environmental Law Review*, 2019, p. 479 ss.

³⁰ Occorre rilevare che un'ulteriore modalità di rappresentanza delle generazioni future nel presente sono i gruppi transgenerazionali (tribù, comunità o organizzazioni varie) che esistono e che continueranno ad esistere anche in futuro grazie ai discendenti. Per tale ragione, possono rappresentare gli interessi dei propri membri, anche di coloro che non sono ancora nati, e rivendicare i propri diritti tenendo in considerazione un arco temporale più ampio. Cfr. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 153 ss.

³¹ Cfr. IPPOLITO, *Environmental Children Rights: an International and EU perspective*, 2022.

³² La risoluzione adottata nel 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in cui si dava mandato per la negoziazione di un nuovo strumento giuridico volto ad affrontare il cambiamento climatico faceva esplicito riferimento alla "protezione del clima globale per le generazioni presenti e future dell'umanità". A questa si sono aggiunte le successive risoluzioni dell'Assemblea generale ONU relative alla protezione del clima mondiale, sempre nell'ottica della protezione delle generazioni future (Risoluzioni 43/53, 44/207, 45/212 e 46/169).

³³ UN General Assembly, Res. 74/219, *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Humankind*, 27 gennaio 2020.

e le future generazioni dell'umanità, e del 26 luglio 2022, sul diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile in cui si sottolinea come le minacce più gravi alla capacità delle generazioni presenti e future di godere effettivamente di tutti i diritti umani derivano, tra l'altro, dal degrado ambientale e dal cambiamento climatico³⁴.

La stessa Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) obbliga le Parti a proteggere il sistema climatico “a beneficio delle presenti e delle future generazioni, su una base di equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità” (art. 3) e l'Accordo di Parigi sul clima (2015) prevede che “le parti dovrebbero, quando intraprendono azioni per affrontare il cambiamento climatico, rispettare, promuovere e considerare i rispettivi obblighi in materia di diritti umani [...] nonché l'equità intergenerazionale” (Preambolo)³⁵.

Recentemente si è assistito ad un aumento di azioni giudiziarie che, sulla base del principio della solidarietà intergenerazionale e degli accordi in materia di clima adottati a livello internazionale, hanno cercato di imporre agli stati degli obblighi di riduzione delle emissioni nocive per l'ambiente e per gli individui³⁶.

Tra i casi più rilevanti, vi è *Urgenda c. Paesi Bassi* (2019) in cui la Corte d'Appello dell'Aia, accogliendo il ricorso di 900 cittadini olandesi, ha ritenuto che l'inazione del governo nell'affrontare il cambiamento climatico abbia violato i diritti delle generazioni presenti e future. Per tale ragione ha ordinato al governo olandese di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 25% entro la fine del 2020 (rispetto ai livelli del 1990)³⁷.

Analogamente, nella *Causa Neubauer c. Germania* (2021), la Corte costituzionale tedesca ha accolto il ricorso contro il piano di riduzione delle emissioni del governo tedesco e ha dichiarato incostituzionale la Legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019. In particolare, la Corte ha ritenuto che la Legge, nel rimandare gli oneri di ridu-

³⁴ UN General Assembly, Resolution A/76/L.75, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 28 luglio 2022.

³⁵ ADELMAN, *Human Rights in the Paris Agreement: Too Little, Too Late?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 17 ss.; BOYLE, *Climate Change, Paris Agreement and Human Rights*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 759 ss.

³⁶ Per un esame delle decisioni nazionali che portano ad una riduzione delle emissioni inquinanti, si veda: PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 599 ss.

³⁷ ANTONOPOULOS, *The Future of Climate Policymaking in Light of Urgenda Foundation v the Netherlands*, in *Environmental Law Review*, 2020, p. 119 ss.

zione delle emissioni a periodi successivi al 2030, facesse ricadere sulle generazioni più giovani il peso della lotta all'inquinamento³⁸.

Nonostante la maggior parte dei contenziosi climatici siano stati avviati nei confronti degli stati, negli anni più recenti si è assistito ad un graduale aumento delle cause giudiziarie contro società private, volte anch'esse ad imporre obblighi specifici in tema di riduzione delle emissioni.

Penso ad esempio al *Caso Robinson Township c. Commonwealth of Pennsylvania* (2013 e poi 2017) in cui la Corte Suprema della Pennsylvania, nel riesaminare la conformità di una procedura accelerata per l'approvazione delle licenze di gas, ha ritenuto incostituzionale tale procedimento perché non consentiva di preservare gli interessi delle generazioni future garantiti dalla stessa Costituzione³⁹.

Tuttavia, il caso più significativo è quello che ha visto l'organizzazione ambientalista *Milieudefensie/Friends of the Earth Netherlands* insieme ad altre ONG e a più di 17.000 cittadini citare in giudizio la compagnia petrolifera Shell sostenendo che, alla luce degli obiettivi previsti dall'Accordo di Parigi e delle prove scientifiche sui pericoli del cambiamento climatico, questa avesse il dovere di agire per ridurre le sue emissioni climalteranti. I ricorrenti ritenevano, inoltre, che le dichiarazioni fuorvianti in materia nonché l'azione inadeguata per ridurre il cambiamento climatico attuati da Shell rappresentassero una negligenza pericolosa per i cittadini olandesi oltre che una violazione del dovere di diligenza previsto sia a livello interno (Codice civile olandese), sia a livello internazionale (artt. 2 e 8 CEDU). La Corte distrettuale dell'Aia, accogliendo il ricorso, ha imposto a Shell di modificare la propria politica aziendale e di ridurre del 45% entro il 2030 le emissioni di CO2 rispetto ai livelli del 2019 (*Caso Milieudefensie ed altri c. Royal Dutch Shell*, 26 maggio 2021).

La decisione, per quanto criticata, rappresenta un precedente importante e potrebbe incoraggiare altri giudici nazionali a giudicare gli impegni assunti dalle aziende in termini di emissione. Si ricordi che tra i casi attualmente pendenti, ve ne è uno che riguarda la compagnia petrolifera Total (*Notre Affaire à Tous e altri c. Total*). Il ricorso, promosso da quattordici enti locali francesi e 5 ONG, ha come obiettivo quello di obbligare Total ad adottare una strategia aziendale con cui 1) identificare i rischi

³⁸ Federal Constitutional Court, *Neubauer, et al. v. Germany*, 2020, <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>.

³⁹ *Robinson Township. v. Commonwealth of Pennsylvania (PA Supreme Court)*, 2013, <https://www.lexisnexis.com/community/casebrief/p/casebrief-robinson-twp-v-commonwealth>.

derivanti dalle emissioni da essa prodotte, 2) riconoscere i rischi di gravi danni climatici come delineato nel Rapporto speciale IPCC del 2018 e 3) intraprendere azioni al fine di allineare le attività dell'azienda agli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi.

7. Il legame tra principio intergenerazionale e tutela dei diritti umani

Il principio dell'equità intergenerazionale è stato interpretato nella prassi dei tribunali nazionali alla luce delle norme internazionali riguardanti la tutela dell'ambiente, ma anche delle norme poste a protezione di determinati diritti umani consacrati sia a livello internazionale, attraverso i trattati sui diritti umani, sia a livello nazionale attraverso i testi costituzionali. Penso, ad esempio, ai diritti alla vita, alla salute e alla dignità umana.

È opportuno ricordare come sia stata proprio la Dichiarazione di Stoccolma a riconoscere la relazione esistente tra diritti umani e ambiente affermando che una “adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per il benessere umano e per il godimento dei diritti umani fondamentali, incluso il diritto alla vita” (Principio 1).

Sul piano internazionale, il legame tra diritti umani, ambiente e cambiamenti climatici è stato recentemente ribadito dalla citata risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 26 luglio 2022⁴⁰. La risoluzione, per quanto giuridicamente non vincolante, va a rafforzare l'idea che il diritto a un ambiente sano debba essere universalmente protetto⁴¹. Tuttavia, a mio avviso, il processo che porta all'affermazione

⁴⁰ UNGA, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 26 luglio 2022, <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>. La risoluzione riprende un testo simile adottato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nel 2021 (Risoluzione 48/13 - 2021), in cui oltre a riconoscere per la prima volta come l'accesso a un ambiente pulito e sano sia un diritto umano fondamentale, si sottolinea come il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo insostenibile costituiscono delle minacce alla capacità delle generazioni presenti e future di godere dei diritti umani, compreso il diritto alla vita, Human Rights Council, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 8 ottobre 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/50/PDF/G2128950.pdf?OpenElement>.

⁴¹ Per un approfondimento in materia, si veda: DI TURI, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre nel diritto internazionale: recenti tendenze*, in ANNONI, FORLATI, FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori, scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, p. 289 ss.; ROSSI, *Il riconoscimento del diritto universale a un ambiente sano: questioni aperte e percorso evolutivi*, in CATALDI (a cura di), *I diritti umani a settant'anni dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite*, Napoli, 2020, p. 157 ss.; KNOX, *Constructing the Human Right to a Healthy Environment*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2020, p. 79 ss.

dell'accesso ad un ambiente sano come un diritto umano fondamentale è ancora in corso e resta ad oggi un obiettivo che potremmo definire *de lege ferenda*.

Occorre rilevare, infatti, che, nonostante il diritto ad un ambiente sano sia consacrato in molti testi costituzionali, solo un numero minimo di decisioni giudiziarie si fonda su di esso. Penso, ad esempio, al *Caso Leghari c. Pakistan* (2015), in cui l'Alta Corte pakistana ha ritenuto l'inerzia climatica del governo una violazione dei diritti costituzionali alla vita, alla dignità umana e ad un ambiente sano⁴². Così anche in *Generazione future c. Ministero dell'Ambiente e altri*, in cui la Corte Suprema colombiana ha considerato la deforestazione della foresta amazzonica una violazione del diritto costituzionale ad un ambiente sano riconosciuto alle generazioni presenti e future.

Nella maggior parte dei casi, invece, le corti nazionali hanno preferito fare riferimento ad altri diritti consacrati a livello costituzionale e/o nei trattati internazionali sui diritti umani, *in primis*, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU).

In *Neubauer e altri c. Germania* (2021), ad esempio, la Corte costituzionale tedesca ha dichiarato incostituzionale la legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 nella parte relativa alla riduzione delle emissioni nocive prevista per il periodo successivo al 2030 perché violava i diritti e le libertà fondamentali affermati all'art. 20, lett. a, della Costituzione⁴³.

Diversamente, nei casi *Urgenda* (Olanda, 2019) e *Klimaatzaak* (Belgio, 2021)⁴⁴, la Corte suprema olandese e il Tribunale di prima

⁴² Lahore High Court, *Leghari v. Federation of Pakistan*, 2015, <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>. Cfr. BARRITT, SEDITI, *The Symbolic Value of Leghari v Federation of Pakistan: Climate Change Adjudication in the Global South*, in *King's Law Journal*, 2019, p. 203 ss.

⁴³ Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 20, lett. a "Protection of the natural foundations of life and animals] Mindful also of its responsibility towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order".

⁴⁴ Nel Caso *VZW Klimaatzaak c. Regno del Belgio e altri*, i ricorrenti contestavano l'inadeguatezza della risposta del Belgio ai cambiamenti climatici e chiedevano la riduzione delle emissioni del 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020 e dell'87,5% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050. Il 17 giugno 2021, il Tribunale di primo grado di Bruxelles, richiamando il diritto interno (art. 1382 del Codice civile) e la Convenzione EDU (articoli 2 e 8) ha stabilito che il governo belga ha violato il proprio dovere di diligenza non adottando le misure necessarie per prevenire gli effetti dannosi del cambiamento climatico, ma ha rifiutato di fissare obiettivi di riduzione specifici per motivi di separazione dei poteri. Court of First Instance, *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Bel-*

istanza belga hanno, rispettivamente, richiamato gli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU sostenendo che tali articoli impongono agli stati l'obbligo di prevenire o rimediare agli effetti negativi del cambiamento climatico sulle persone che si trovano sotto la loro giurisdizione. Secondo i tribunali le misure di mitigazione adottate dai rispettivi stati erano insufficienti a proteggere i ricorrenti dagli effetti dei cambiamenti climatici⁴⁵.

Il Caso "Giudizio Universale" è la prima causa intentata nei confronti dello Stato italiano per inazione climatica. L'obiettivo dei ricorrenti è quello di far accertare da parte del Tribunale di Roma la violazione degli obblighi di riduzione delle emissioni nocive per l'ambiente contenuti nell'Accordo di Parigi alla luce degli articoli 2 e 8 della CEDU. Il ricorso è stato proposto prima della riforma costituzionale che ha modificato, come detto, l'art. 9⁴⁶.

E' da osservare che, anche se la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non prevede la tutela dell'ambiente come diritto umano fondamentale, il legame tra questi due ambiti è stato affermato più volte⁴⁷. Basti ricordare la recente risoluzione (n. 2396 del 2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con cui si è proposto l'adozione di un protocollo addizionale alla CEDU sul diritto ad un ambiente sicuro, pulito, salubre e sostenibile⁴⁸. In particolare, nella risoluzione si sostiene

gium & Others, 2021, <http://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/>.

⁴⁵ LEIJTEN, *Dutch Supreme Court Confirms: Articles 2 and 8 ECHR Require a Reduction of Greenhouse Gas Emissions of 25% by 2020*, in *Strasbourg Observers*, 2020, <https://strasbourgobservers.com/2020/01/23/dutch-supreme-court-confirms-articles-2-and-8-echr-require-a-reduction-of-greenhouse-gas-emissions-of-25-by-2020/>.

⁴⁶ Cfr. SALTALAMACCHIA, CESARI, CARDUCCI, *Giudizio Universale. Quaderno di sintesi dell'azione legale*, 2021, in www.giudiziouniversale.eu; BUTTI, *Il contenzioso sul cambiamento climatico in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 1 ss.. Altro caso interessante è quello promosso in Francia nel 2019 da parte di Oxfam France, Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme e Greenpeace France. I ricorrenti chiedevano la condanna dello Stato per inazione climatica alla luce della CEDU (artt. 2 e 8) e della normativa interna, *in primis*, dalla Carta dell'ambiente (artt. 1, 2, 3 e 5) dai quali deriverebbe in capo allo Stato francese un obbligo generale di impegnarsi a fronteggiare il cambiamento climatico. Cfr. COURNIL, FLEURY, *De «l'Affaire du siècle» au «casse du siècle»? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative*, in *Revue des droits de l'Homme*, 2021, <https://journals.openedition.org/revdh/11141>.

⁴⁷ Per un approfondimento sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia ambientale, si veda: PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in KNOX, PEJAN (a cura di), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, p. 3 ss.

⁴⁸ L'art. 1 del draft chiarisce che, ai sensi del Protocollo, "the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment" means the right of present and future generations

che il riconoscimento degli *Ecological Human Rights* in capo alle generazioni future è necessario in un'ottica di responsabilità transgenerazionale. Di fatto, i danni irreversibili alla natura nonché gli effetti a breve e lungo termine derivanti dalla crisi climatica influiranno negativamente sulle generazioni future⁴⁹.

Condivisibili appaiono le considerazioni della stessa Assemblea sul fatto che il dovere di non regressione risponde al requisito dell'equità transgenerazionale.

Un'ultima considerazione riguarda il legame tra ambiente, cambiamenti climatici e diritti umani. Come giustamente rilevato in dottrina, le principali criticità che questo approccio mostra sono dovute alla natura stessa dei cambiamenti climatici che spesso rende difficile provare un nesso di causalità tra l'inerzia statale e la violazione dei diritti umani dei ricorrenti⁵⁰. A ciò si aggiunge che nella maggior parte delle cause climatiche i ricorrenti sono fondazioni o associazioni ambientaliste a cui non è facile dimostrare di avere un interesse diretto e personale. Rilevante, in questo senso, quanto affermato dalla Corte suprema irlandese che, pur considerando insufficiente il Piano di mitigazione nazionale, ha ritenuto che l'associazione *Friends of the Irish Environment* come persona giuridica non fosse legittimata a sollevare questioni legate ai diritti alla vita e all'integrità fisica in quanto non poteva godere di tali diritti⁵¹.

to live in a non-degraded, viable and decent environment that is conducive to their health, development and well-being; COE Parliamentary Assembly, *Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe*, Recommendation 2211 (2021), <https://pace.coe.int/en/files/29501/html>.

⁴⁹ Per consolidare il principio della responsabilità transgenerazionale, dell'equità e della solidarietà, sono necessari nuovi diritti e doveri. L'Assemblea sostiene quindi il riconoscimento del diritto delle generazioni future a un ambiente sano e dei doveri dell'umanità nei confronti degli esseri viventi. Il Protocollo andrebbe a codificare alcuni principi cardine del diritto internazionale dell'ambiente, quali: quello della responsabilità, equità e solidarietà transgenerazionale (art. 2); quello di prevenzione, precauzione e non regressione (art. 4).

⁵⁰ MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 509 ss.

⁵¹ KELLEHER, *The Supreme Court of Ireland's Decision in Friends of the Irish Environment v Government of Ireland*, in *EJIL: Talk!*, 2020, <https://www.ejiltalk.org/the-supreme-court-of-irelands-decision-in-friends-of-the-irish-environment-v-government-of-ireland-climate-case-ireland/>; BURGER, AIDUN, *The Significance of the High Court's Decision in Friends of the Irish Environment v. Ireland*, in *Climate Law Blog*, 2019, <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2019/10/02/the-significance-of-the-high-courts-decision-in-friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>.

8. Considerazioni finali

La Dichiarazione di Stoccolma ha dato un contributo significativo alla tutela dei diritti delle generazioni future e all'affermazione della solidarietà intergenerazionale.

Dal 1972 si è avviato un processo che ha portato al riconoscimento dei bisogni e degli interessi delle generazioni future in materia ambientale in una serie di documenti internazionali di *soft law* oltre che in trattati internazionali vincolanti. Gli stessi organismi internazionali hanno adottato numerose risoluzioni volte a sottolineare come la dimensione intertemporale sia divenuta un principio guida delle norme internazionali e statali.

Abbiamo visto, inoltre, come la Dichiarazione di Stoccolma ha portato un crescente numero di stati ad inserire nel proprio sistema giuridico il dovere di proteggere l'ambiente naturale in una prospettiva intergenerazionale.

Lo stesso utilizzo delle norme internazionali e nazionali per far valere i diritti delle generazioni future a livello giudiziario, per quanto abbia incontrato delle difficoltà, è in continua crescita. Indubbiamente, il richiamo al principio della responsabilità intergenerazionale nei contenziosi climatici ha portato a numerosi successi in termini di protezione delle risorse ambientali e di obblighi di riduzione delle emissioni in capo agli stati e alle imprese private.

Tuttavia, alla luce dell'attuale crisi ambientale e climatica emerge a mio avviso la necessità di un'azione più stringente e di impegni più ambiziosi per garantire un'effettiva attuazione dei diritti e dei bisogni delle generazioni presenti e ancora non nate. Lo stesso attivismo del mondo giovanile sta avendo un ruolo cruciale nel porre all'ordine del giorno delle agende governative e istituzionali il tema della giustizia intergenerazionale.

È probabile che il momento sia maturo per la creazione di un'istituzione o di un organismo internazionale in grado di assicurare che gli impegni assunti nei confronti delle generazioni future siano realmente mantenuti dando così seguito alle raccomandazioni fatte dal Segretario generale dell'ONU.

Inoltre, a mio avviso, non è stata finora posta la giusta attenzione al ruolo che il principio della responsabilità intergenerazionale potrebbe assumere a livello procedurale. In effetti, la Dichiarazione UNESCO sulla responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future (1997) sottolineava proprio la necessità, prima di realizzare qualsiasi tipo di attività, di valutare le possibili conseguenze sulle generazioni future

(Principio 5). In questo senso, il principio dell'equità intergenerazionale potrebbe essere considerato come una norma programmatica da applicare non solo nell'adozione di politiche statali, ma anche nella valutazione dei progetti.

Non mancano nella prassi giurisprudenziale dei primi richiami in tal senso. Penso, ad esempio, al *Caso Earthlife Africa Johannesburg c. Ministero* (2017), in cui la Corte Sudafricana ha stabilito che, nell'autorizzare la costruzione di una nuova centrale a carbone, fosse necessario, alla luce proprio del principio dell'equità intergenerazionale, nonché degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e dalle disposizioni costituzionali sullo sviluppo sostenibile, valutare gli impatti che il progetto avrebbe avuto nel breve (sulle generazioni attuali) e nel lungo periodo (sulle generazioni future)⁵².

Un procedimento, quindi, che oltre a porre in essere la valutazione di impatto ambientale sia in grado di quantificare i potenziali rischi che la realizzazione di quella determinata attività o progetto potrà avere nel tempo sulle generazioni ancora non nate o sulle attuali giovani generazioni.

Lo stesso Report dello Special Rapporteur sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani relativi al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile sottolinea, in una prospettiva più calata nel presente, come la maggior parte delle procedure di valutazione di impatto ambientale non tengano conto degli effetti sui minori delle misure proposte violando, di fatto, il principio dell'interesse superiore del fanciullo⁵³.

Guardando, infine, alla prassi dei meccanismi nazionali designati nel corso degli anni per la tutela dei diritti delle generazioni future, ci rendiamo conto di come questi abbiano assunto anche un ruolo di controllo delle attività condotte a livello pubblico. Penso, in particolare, al Commissario per le generazioni future gallese il cui atto istitutivo, il *Well-being of Future Generations Act*, disciplina tra i suoi compiti quello di incoraggiare le autorità governative (1) a pensare agli effetti futuri delle

⁵² South Africa High Court, *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, 2017, <http://climatecasechart.com/non-us-case/4463/>. Cfr. ASHUKEM, *Setting the Scene for Climate Change Litigation in South Africa: Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs and Others*, in *Law, Environment and Development Journal*, 2017, p. 35 ss.

⁵³ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 24 gennaio 2018, par. 46, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/017/29/PDF/G1801729.pdf?OpenElement>.

loro decisioni e (2) a valutare l'impatto nel lungo periodo dei progetti realizzati a livello pubblico.

Sezione II

**SPAZIO E CORPI CELESTI:
AREE OLTRE LE GIURISDIZIONI NAZIONALI
IN CERCA DI TUTELA AMBIENTALE**

Sergio MARCHISIO*

SOMMARIO: 1. Stoccolma e la tutela dei *global commons*. – 2. Le varie categorie di aree oltre le giurisdizioni nazionali. – 3. L’ambiente cosmico e i trattati spaziali dell’ONU. – 4. Integrare il diritto internazionale dell’ambiente nel diritto spaziale internazionale? – 5. Le regole giuridiche comuni a entrambi i settori. – 6. I principi non funzionali rispetto alle attività spaziali. – 7. Le tendenze normative: strumenti non vincolanti e legislazioni nazionali.

1. *Stoccolma e la tutela dei global commons*

Il tema del Convegno organizzato dall’ISGI in occasione dell’anniversario della Conferenza di Stoccolma sull’ambiente umano del 1972 ci chiede di rispondere al non facile interrogativo di sapere se a 50 anni dalla Conferenza dobbiamo considerare il diritto internazionale dell’ambiente in una fase di regressione, nonostante la sua evoluzione negli ultimi decenni avesse indotto a ritenere ormai consolidato il principio opposto del consolidamento in progressione.

Le varie relazioni presentate hanno fornito elementi per una valutazione al riguardo. Il mio contributo intende aggiungere un ulteriore elemento di riflessione per quanto riguarda un tema specifico, vale a dire la situazione del diritto internazionale ambientale con riferimento alla tutela dello spazio extra-atmosferico e dei corpi celesti. Si tratta di una questione che merita la dovuta attenzione per le nuove modalità che hanno conosciuto le attività spaziali degli Stati e degli operatori privati negli ultimi due decenni.

Il punto di partenza è costituito dalla considerazione che la Dichiarazione di Stoccolma sull’ambiente umano è stato il primo atto internazionale a prendere in considerazione la dimensione ambientale delle “aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali”, stabilendo al principio 21 che gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse naturali secondo le loro politiche ambientali, ma hanno il dovere di assicurare

* Professore ordinario di Space Law, Università Sapienza di Roma,

che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di aree situate oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali (*areas beyond national jurisdiction*). L'affermazione di tale principio ha quindi dato avvio ad un processo evolutivo del diritto internazionale ambientale diretto a mitigare l'assoluta libertà degli Stati di sfruttare le proprie risorse naturali al fine di rispettare allo stesso tempo l'ambiente altrui e quello globale. Tale impegno è stato ripetuto, e quindi consolidato, nel 1992 dal Principio 2 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo. Inoltre, ad esso la Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto, nel parere del 1996 sulla *Legalità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari nei conflitti armati*, il valore di obbligo giuridico che vincola gli Stati a rispettare l'ambiente di altri Stati o di aree oltre le giurisdizioni nazionali. Ad avviso della Corte, già nel 1996 tale obbligo formava parte del *corpus* del diritto internazionale ambientale¹. Affermare la vigenza di un obbligo generale di natura consuetudinaria ha costituito, è superfluo rilevarlo, un notevole passo in avanti sul piano della protezione giuridica delle aree oltre le giurisdizioni nazionali.

Peraltro, le aree che rientrano nella categoria indicata hanno diversa qualificazione giuridica in base al diritto internazionale convenzionale applicabile a ciascuna di esse e diversa è la consistenza della protezione giuridica che ne deriva. Anzitutto, si devono menzionare le *res communes omnium*, come l'alto mare secondo la Convenzione di Montego Bay del 1982, e lo spazio extra-atmosferico, la luna e gli altri corpi celesti, secondo il Trattato del 1967 sui principi che regolano le attività degli Stati in tali regioni; vengono poi le aree che formano parte del patrimonio comune dell'umanità, vale a dire i suoli e sottosuoli oceanici oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali sempre secondo la Convenzione di Montego Bay; infine, si deve considerare il regime speciale dell'Antartide in base al Trattato di Washington del 1959 e al Protocollo di Madrid del 1991².

L'Accordo sulla Luna del 1979, in vigore solo fra 13 Stati, costituisce un caso a parte. Esso qualifica la Terra e le sue risorse naturali come patrimonio comune dell'umanità (articolo 11, par. 1). Tuttavia, le condizioni per rendere effettivo lo *status* della Luna come patrimonio comune dell'umanità rimangono ancora insoddisfatte. L'articolo 11, par. 5, richiede infatti agli Stati parti di definire un regime internazionale per go-

¹ ICJ, *Reports 1996*, pp. 241-242.

² MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*³, Torino, 2021, pp. 188-189 e 224-225.

vernare lo sfruttamento delle risorse naturali della Luna quando tale sfruttamento “stia per diventare fattibile”. Ora, gli Stati parti non hanno finora richiesto, a distanza di ben oltre dieci anni dall’entrata in vigore dell’Accordo, l’iscrizione nell’ordine del giorno dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite di un punto relativo alla revisione dell’Accordo e non hanno patrocinato la convocazione di una conferenza per l’attuazione delle disposizioni del suo articolo 11, par. 5. Lo statuto giuridico della Luna resta quindi affidato al Trattato del 1967, che la qualifica, insieme agli altri corpi celesti, come *res communis omnium*. La diversa qualificazione contenuta nell’Accordo sulla luna del 1979 non è effettiva e non può quindi derogare tra gli Stati parti ad entrambi i trattati, in quanto successiva nel tempo, a quella precedente stabilita dallo strumento del 1967. Ove una tale condizione si verificasse, la situazione che ne conseguirebbe sarebbe non priva di scenari complessi nelle relazioni tra Stati parti all’Accordo del 1979 e Stati parti al Trattato del 1967. E inoltre, sarebbe giuridicamente compatibile essere Parti a due trattati che qualificano la Luna in modo così diverso?

Tornando ai trattati che contengono norme a tutela dell’ambiente degli spazi al di fuori delle giurisdizioni nazionali, come la Convenzione di Montego Bay sulla protezione ambientale dei mari e dei fondi oceanici, e il Protocollo di Madrid sull’Antartide, che qualifica il Continente come riserva naturale dedicata alla pace e alla scienza, va detto che tra essi non possono essere annoverati i trattati sullo spazio e i corpi celesti. Questi, infatti, conclusi in un periodo storico nel quale gli Stati non avvertivano ancora l’esigenza di esplorare e usare tali aree con il dovuto rispetto per il relativo ambiente, definiscono regimi convenzionali senz’altro carenti da tale punto di vista.

Si è diffusa più recentemente l’abitudine di denominare le aree oltre le giurisdizioni nazionali *global commons*. Il termine è molto evocativo e certo stimolante, ma non coincide con un concetto giuridico, avendo piuttosto carattere sociologico ed economico. In questo senso, ritengo, è stato utilizzato nel rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite intitolato *Our Common Agenda* del 2021, nel quale si formula un piano per discutere l’attuazione negli anni a venire, a livello di Nazioni Unite, degli accordi esistenti, compresi gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tra le proposte chiave, troviamo la protezione dei *global commons* e dei beni pubblici globali, dove queste nozioni sono così definite:

“The global commons usually refer to natural or cultural resources that are shared by and benefit us all. They include the four conventionally understood commons that are beyond national jurisdiction – the high

*seas, the atmosphere, Antarctica and outer space – all of which are now in crisis. Public goods are understood as those goods and services provided to and benefiting all of society, which at the national level may include street lighting, fire departments as global public goods where action is needed*³.

Questa iniziativa appare più che opportuna, se si considera l'insuccesso del negoziato sul Patto globale per l'ambiente (GPE) del 2019⁴. Come dimostra la pratica internazionale, l'ambiente delle regioni globali, anche quando tutelato da specifiche norme del diritto internazionale, non è dotato di difese efficaci per la carenza di un effettivo sistema di governance multilaterale. Nuovi strumenti giuridici sono quindi previsti per correggere le tendenze in atto, nettamente sfavorevoli alla protezione ambientale delle aree globali. Gli esiti sono talvolta incoraggianti, come dimostrano la conclusione, il 3 marzo 2023, della conferenza intergovernativa per l'Accordo sulla biodiversità marina delle aree oltre le giurisdizioni nazionali e la risoluzione approvata nel marzo 2022 dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEA-5), composta dai 175 membri dell'UNEP, per negoziare un accordo internazionale contro l'inquinamento degli oceani da plastica. Luci certo, ma anche ombre, se si pensa al generale arretramento che la tutela ambientale dei beni, e delle preoccupazioni, comuni all'umanità, a cominciare dal cambiamento climatico, hanno finora conosciuto.

2. Le varie categorie di aree oltre le giurisdizioni nazionali

Se consideriamo ora la situazione giuridica della protezione dell'ambiente spaziale e dei corpi celesti, va detto che gli ultimi due decenni erano stati caratterizzati da un significativo progresso nella presa di coscienza a livello nazionale e internazionale della gravità del loro inquinamento. La montante congestione del traffico spaziale, aggravata dall'operare in orbita bassa di costellazioni di piccoli satelliti e dal moltiplicarsi dei detriti orbitali, ha comportato un infittirsi dei rischi di collisioni e la conseguente compromissione di importanti investimenti del settore pubblico e di quello privato. Il rapporto adottato dal Sottocomitato scientifico e tecnico del Comitato delle Nazioni Unite per gli usi paci-

³ UN, *Our Common Agenda, Report of the Secretary-General*, New York, 2021.

⁴ UNGA, *Draft resolution. Towards a Global Pact for the Environment*, A/72/L.51, 7 May 2018.

fici dello spazio (STSC) nel 1999 aveva già costituito un campanello d'allarme circa i rischi esistenti soprattutto nell'orbita bassa terrestre (LEO), risorsa naturale limitata in cui l'accumulo di detriti ha assunto dimensioni preoccupanti. Al maggio 2022, si contavano in orbita 5.465 satelliti operativi, nonché quasi 37.000 detriti orbitali superiori ai 10 cm. e 100.000 di grandezza tra 1 e 10 cm, senza contare il progressivo sovrappollamento delle orbite causato dai piccoli satelliti e dalle costellazioni di satelliti. SpaceX ha pianificato il lancio di circa 42.000 satelliti della costellazione Starlink, e a novembre 2022 3.236 satelliti erano già in orbita. È previsto che la costellazione raggiungerà il numero di 12.000 satelliti in orbita nel 2026.

La dottrina giuridica ha dedicato a questo tema ampia attenzione soprattutto a partire dalla III Conferenza delle Nazioni Unite sullo spazio (UNISPACE III) del 1999, come testimoniano gli Atti dei Colloqui organizzati dall'Istituto internazionale di diritto spaziale (IISL) nel contesto delle attività della Federazione Astronautica Internazionale (IAF). In occasione di UNISPACE III, il professor Francis Lyall sottolineava che le norme giuridiche, sia nazionali che internazionali, volte a proteggere l'ambiente terrestre si erano notevolmente sviluppate, ma, a parte alcuni principi generali, poche di esse erano facilmente trasponibili all'ambiente spaziale⁵. Anche chi scrive, sempre nella medesima occasione, richiamava l'attenzione della comunità spaziale sulla gravità del fenomeno⁶.

Questa conclusione è ancora valida? Credo che si possano trarre alcune valutazioni osservando l'evoluzione del diritto ambientale internazionale e la sua applicabilità a protezione dell'ambiente spaziale⁷.

3. *L'ambiente cosmico e i trattati spaziali dell'ONU*

Vorrei iniziare con due osservazioni preliminari. In primo luogo, l'articolo III del Trattato sullo spazio extra-atmosferico del 1967 stabilisce che le attività connesse all'esplorazione e all'uso dello spazio extra-atmosferico devono essere svolte in conformità al diritto internazionale,

⁵ LYALL, *Protection of the Space Environment and Law*, in *IISL Proceedings*, 1999, p. 472 ss.

⁶ MARCHISIO, *Protecting the Space Environment*, in *Proceedings of the 46th Colloquium on the Law of Outer Space of the International Institute of Space Law 2002*, Reston: AAIA, 2003, pp. 9-17.

⁷ Cfr. RAJAMANI, PEEL, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*², Oxford, 2021, specie p. 12 ss.

compresa la Carta delle Nazioni Unite. Pertanto, il diritto applicabile alla tutela di queste aree comprende non solo le norme specifiche del diritto spaziale internazionale, ma anche le norme del diritto ambientale internazionale, siano esse consuetudinarie, convenzionali o di altro tipo, in quanto risultino applicabili alle attività spaziali⁸.

In secondo luogo, nell'affrontare questa materia, è utile tenere presenti non solo le norme primarie di diritto internazionale che impongono diritti e obblighi di protezione ambientale agli Stati, ma anche le norme secondarie relative alle conseguenze della violazione di norme primarie ambientali (norme sulla responsabilità) e quelle riguardanti le conseguenze giuridiche del danno ambientale. L'efficacia della tutela ambientale dipende ovviamente dall'applicazione di entrambe le categorie di norme.

Detto questo, il problema principale risiede nella scarsità di specifiche norme primarie di diritto internazionale che impongono obblighi agli Stati operatori spaziali. È certo che la principale preoccupazione "ambientalista" recepita nei trattati spaziali dell'ONU è stata, al momento della loro negoziazione e conclusione, la cosiddetta "contaminazione della Terra dallo spazio". L'articolo IX del Trattato del 1967 chiede agli Stati di evitare, nell'esplorazione dello spazio e dei corpi celesti, "cambiamenti avversi nell'ambiente della Terra derivanti dall'introduzione di materia extraterrestre", mentre l'articolo II della Convenzione sulla responsabilità del 1972 stabilisce che lo Stato di lancio di un oggetto spaziale ha la responsabilità assoluta di risarcire i danni eventualmente da esso causati alla superficie terrestre o ad aeromobili in volo. Anche un testo non vincolante adottato su iniziativa del COPUOS dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, relativo ai principi applicabili all'utilizzazione delle fonti di energia nucleare nello spazio (risoluzione 47/68 del 1992), contiene regole tecniche per prevenire il rientro di materiale radioattivo sulla Terra (principio 5).

Se è vero che nei testi fondamentali c'è stata, soprattutto in passato, una maggiore attenzione per i rischi di inquinamento dallo spazio alla Terra, dobbiamo tener presente che comunque esiste un chiaro legame tra questo aspetto e la contaminazione planetaria, perché la fonte del primo può, allo stesso tempo, essere fonte della seconda. Riconosco tuttavia che il problema più generale è quello della protezione dell'ambiente cosmico *in quanto tale*.

⁸ LACHS, *The Law of Outer Space: An Experience in Contemporary Law-Making*, Reissued on the Occasion of the 50th Anniversary of the International Institute of Space Law, The Hague, 2010.

Secondo l'articolo I, primo capoverso, del Trattato del 1967, "l'esplorazione e l'uso dello spazio esterno saranno realizzati a beneficio e nell'interesse di tutti i paesi e saranno appannaggio dell'intera l'umanità". Un'interpretazione contestuale mostra che questa norma mira a proteggere non solo la libertà di ogni Stato di svolgere attività spaziali senza subire interferenze dannose da parte di altri, ma anche a salvaguardare l'ambiente cosmico come elemento essenziale di questa libertà. Essendo l'inquinamento dello spazio una delle principali minacce alla libertà d'esplorazione e d'uso dello spazio esterno, la sua protezione deve essere considerata parte integrante di tale libertà e non un limite alle attività spaziali.

L'articolo IX, a sua volta, dopo aver menzionato i principi della cooperazione, dell'assistenza reciproca e del dovuto rispetto per gli interessi corrispondenti di tutti gli Stati parti, dispone che gli Stati che proseguono studi nello spazio, compresa la Luna e altri corpi celesti, e realizzano attività di esplorazione, saranno tenuti a evitare la loro contaminazione nociva. Inoltre, gli Stati che hanno motivo di ritenere che le loro attività o previsti esperimenti possano produrre interferenze potenzialmente nocive con le attività di altri Stati, sono tenuti a consultarli prima di dare avvio alle previste attività. Viceversa, se uno Stato ha ragione di ritenere che un esperimento o un'attività pianificata da un altro Stato possa originare un'interferenza nociva con una sua attività, può chiedere consultazioni in merito ad essa.

L'istituzione di tale meccanismo di consultazione è stata il risultato delle prime preoccupazioni "ambientaliste" espresse dal Gruppo consultivo sugli effetti potenzialmente nocivi delle attività spaziali istituito nel 1962 dal Comitato per la ricerca spaziale (COSPAR) del Consiglio internazionale delle unioni scientifiche. Il COSPAR ha adottato il 20 ottobre 2002 ed emendato il 24 marzo 2005, una *Planetary Protection Policy*, che contiene standard e raccomandazioni tecniche per evitare che le missioni spaziali producano interferenze nocive nell'esplorazione dello spazio. Tuttavia, la prassi internazionale non conosce casi in cui uno Stato abbia fatto riferimento all'art. IX del Trattato del 1967 per avviare o chiedere consultazioni con altri Stati a scopo preventivo o correttivo. In realtà, la disposizione in oggetto è formulata in modo piuttosto contorto, prevedendo da un lato che sia lo Stato di origine dell'attività a valutare se la sua attività può danneggiare quella di altri Stati, e, dall'altro lato, che lo Stato potenzialmente danneggiato possa chiedere una consultazione, senza che a tale facoltà corrisponda l'obbligo dello Stato di origine di consentirvi. Oggi che si prevedono più di venti missioni di ritorno alla Luna entro il 2025, c'è da chiedersi se questo meccanismo è idoneo a

evitare sovrapposizioni di missioni nella stessa regione meridionale della Luna, l'unica idonea a consentire attività più o meno permanenti grazie all'illuminazione solare⁹.

L'Accordo sulla Luna del 1979, all'articolo 7, par. 1, riflette una maggiore sensibilità per la preservazione dell'ambiente lunare, imponendo agli Stati parti il dovere di adottare misure per impedire la perturbazione dell'equilibrio ambientale esistente. Nonostante la scarsa accettazione dell'Accordo sulla Luna da parte degli Stati, è indubbio che questa disposizione è pienamente in linea con gli ultimi sviluppi del diritto ambientale internazionale e risponde a una reale esigenza della comunità spaziale.

4. Integrare il diritto internazionale dell'ambiente nel diritto spaziale internazionale?

Potremmo cercare di interpretare altre disposizioni dei trattati ONU sullo spazio in senso ambientalista. Ritengo tuttavia più utile un approfondimento attraverso la lente dei principi generali del diritto internazionale dell'ambiente, considerando che sia il diritto ambientale internazionale che il diritto spaziale internazionale si sono evoluti attraverso il consolidamento di principi generali: da un lato le dichiarazioni di Stoccolma del 1972 e di Rio del 1992 e le convenzioni ambientali multilaterali; dall'altro, il Trattato sullo spazio extra-atmosferico del 1967, che è appunto un trattato per principi. Inoltre, l'articolo III di quest'ultimo richiama, come già rilevato, l'applicazione di diritto internazionale e Carta dell'ONU alle attività spaziali.

È vero, peraltro, che questi due campi del diritto hanno conosciuto percorsi diversi: il diritto ambientale internazionale è esploso quantitativamente (si parla di oltre 1300 trattati multilaterali e 2200 bilaterali), mentre nel settore dello spazio il ritmo convenzionale è stato sempre contenuto e limitato ai cinque trattati delle Nazioni Unite e ad altri strumenti multilaterali e bilaterali, certo numerosi, ma non certo paragonabili ai trattati ambientali.

Nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, i principi generali differiscono dalle norme consuetudinarie solo nella generalità della loro formulazione: come rilevato da P. M. Dupuy entrambi i tipi di norme procedono dalla stessa progressiva sedimentazione di affermazioni generali, insieme a prassi statali più o meno coerenti e talvolta assistite

⁹ MARCHISIO, *The Law of Outer Space Activities*, Roma, 2022, pp. 313-316.

da consolidamento giudiziario¹⁰. In questo senso, le dichiarazioni di principi ambientali hanno funzionato come la matrice di norme consuetudinarie e convenzionali. Lo stesso può dirsi, pur tenendo conto del diverso sviluppo quantitativo, degli accordi in materia di esplorazione e uso dello spazio e dei corpi celesti.

La specificità dei principi in campo ambientale è quindi stata legata alla loro funzione di paradigma iniziale, per così dire, su cui le norme concrete sono state poi costruite. Così, il principio tradizionale del divieto di danni transfrontalieri è stato rinnovato e modernizzato nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, e poi consolidato dal riconoscimento giudiziario da parte della Corte internazionale di giustizia. Che si chiami principio o consuetudine, la regola deriva il suo carattere vincolante dallo stesso tipo di processo.

Pertanto, i principi della Dichiarazione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo sono serviti da base per le tappe successive, essendo contenuti in uno strumento per lo *sviluppo progressivo* del diritto: diversi principi hanno acquisito lo *status* di norme consuetudinarie e sono stati inclusi in diversi trattati ambientali, come il divieto di danni transfrontalieri, la prevenzione del danno ambientale, i principi di cooperazione e d'integrazione, la valutazione dell'impatto ambientale, i principi di consultazione e notificazione, l'obbligo di informare sulle attività potenzialmente nocive per l'ambiente, e così via. È sufficiente menzionare il principio d'integrazione sancito dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio e applicato dal Tribunale arbitrale che, nel 2005, si è pronunciato sul caso *Iron Rhine Railway*. Nel risolvere la controversia tra Belgio e Paesi Bassi, il Tribunale ha espressamente richiamato il Principio 4 affermando che il diritto ambientale e il diritto allo sviluppo sono settori che si integrano e si rafforzano reciprocamente. Da ciò consegue che, nel caso in cui lo sviluppo sia suscettibile di provocare un danno significativo all'ambiente, vi è l'obbligo di prevenire tale danno. Questo obbligo, per il Tribunale, è da considerare parte del diritto internazionale generale¹¹.

Credo quindi che dovremmo prendere in seria considerazione le lezioni offerte dall'evoluzione del diritto ambientale internazionale quando ci spostiamo nel campo della protezione dell'ambiente cosmico. Il modo migliore per valutare l'interazione tra queste due parti del diritto internazionale sembra essere quello di dividere i più importanti principi generali

¹⁰ DUPUY, *Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2015, 11.

¹¹ *Award of the Arbitral Tribunal in the Arbitration Regarding the Iron Thine Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, The Hague, 24 May 2005.

ambientali in due categorie: la prima include quelli che sono funzionali alle attività spaziali, e la seconda i principi che si presentano invece come estranei e non funzionali. Questa distinzione sembra giustificata considerando che esistono principi generali specifici che, come abbiamo rilevato, si applicano alla protezione ambientale dello spazio e dei corpi celesti, come gli articoli I, III, IX e XI del Trattato del 1967: il dovere di tenere nel debito conto gli interessi corrispondenti di tutti gli altri Stati nell'esercizio di attività spaziali; l'obbligo di diligenza nel realizzare attività ultra-pericolose come quelle spaziali; il principio della trasparenza nella diffusione delle informazioni relative ai piani di esplorazione spaziale; l'impegno a promuovere l'uso sostenibile dello spazio extra-atmosferico a beneficio dell'intera umanità. Questi principi devono essere interpretati alla luce dei principi generali del diritto ambientale internazionale.

5. Le regole giuridiche comuni a entrambi i settori

La *no-harm rule* costituisce il precetto di base non solo del diritto internazionale ambientale, ma anche di quello spaziale¹². L'obbligo degli Stati di evitare che attività svolte nel loro territorio o sotto la loro giurisdizione causino danni significativi all'ambiente di altri Stati membri o di aree oltre le giurisdizioni nazionali è una norma consolidata del diritto internazionale connessa anche con la protezione della sovranità dello Stato. Nel caso *Cosmos 954* del 1978, l'intrusione dei frammenti del satellite sovietico e la contaminazione radioattiva delle aree colpite, sono state considerate in primo luogo come una violazione illecita della sovranità canadese¹³.

La norma tradizionale del diritto ambientale internazionale, già identificata e applicata nell'arbitrato del 1941 sul *caso della Fonderia Trail* (Stati Uniti, Canada), è stata ampliata, abbiamo già rilevato, dal principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972. Il principio nega che esista un "diritto" sovrano degli Stati di esplorare e usare lo spazio esterno, la Luna e gli altri corpi celesti, inquinandoli senza limiti. Il dovere di controllo, azione preventiva e dovuta diligenza nello spazio extra-atmosferico forma parte del più generale dovere di prevenzione ambien-

¹² VIIKARI, *The Environmental Element in Space Law: Assessing the Present and Charting the Future*, Leiden, 2008.

¹³ VOLYNSKAYA, *Landmark Space Accidents and the Progress of Space Law*, in *German Journal of Air and Space Law*, 2013, pp. 220-236.

tale di carattere consuetudinario riconosciuto dalla Corte nel parere consultivo del 1996.

Quanto al principio dello sviluppo sostenibile, esso è divenuto rilevante in ambito spaziale anzitutto, e nuovamente, in direzione spazio-Terra, quella dell'uso delle applicazioni spaziali per lo sviluppo sostenibile terrestre. L'azione per il clima è una delle priorità d'azione più urgenti nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. L'osservazione della Terra dallo spazio è uno strumento essenziale per monitorare i cambiamenti climatici. Le tecnologie spaziali possono contribuire in modo significativo agli sforzi globali per mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici.

Ma a questa prospettiva se n'è aggiunta più di recente un'altra, quella che ha riguardo alla sostenibilità delle attività spaziali. L'iniziativa internazionale con l'obiettivo specifico di adottare linee guida sulla sostenibilità spaziale è stata avviata nel 2008 sotto l'egida del Sottocomitato scientifico e tecnico del COPUOS. Nel 2010 la questione è diventata un punto all'ordine del giorno di tale organo, trattata da un gruppo di lavoro specifico che ha faticato non poco per trovare un accordo sul testo delle 21 Linee guida che nel 2019, al termine dei lavori, sono state adottate su questioni centrali come la sicurezza delle operazioni spaziali, la cooperazione internazionale, lo sviluppo delle capacità; le attività di ricerca e sviluppo scientifiche e tecniche.

Il preambolo delle Linee Guida contiene una definizione che include tutti gli elementi richiamati nella letteratura internazionale sullo sviluppo sostenibile e nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia:

“5. The long-term sustainability of outer space activities is defined as the ability to maintain the conduct of space activities indefinitely into the future in a manner that realizes the objectives of equitable access to the benefits of the exploration and use of outer space for peaceful purposes, in order to meet the needs of the present generations while preserving the outer space environment for future generations ... such objectives are integrally associated with a commitment to conducting space activities in a manner that addresses the basic need to ensure that the environment in outer space remains suitable for exploration and use by current and future generations. States understand that maintaining exploration and use of outer space for peaceful purposes is a goal to be pursued in the interest of all humankind”¹⁴.

¹⁴https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2018/aac_1052018crp/aac_1052018crp_20_0_html/AC105_2018_CRP20E.pdf.

È stata una evoluzione importante, se si considera l'opposizione per lungo tempo manifestata da alcune delle principali potenze spaziali ad estendere a questo settore il concetto di sostenibilità, considerandolo ad esso estraneo¹⁵.

Altro principio funzionale alle attività spaziali comune anche al diritto internazionale ambientale è quello di cooperazione. L'obbligo di cooperare è affermato in quasi tutti gli accordi ambientali internazionali bilaterali e regionali e negli strumenti globali. Strettamente legati, sono i doveri enunciati dai principi 18 e 19 della Dichiarazione di Rio. Per quanto riguarda la notifica e l'assistenza in caso di emergenza, va detto che il dovere di notifica è stato ampiamente ripreso negli strumenti convenzionali. Nel caso *Pulp Mills* del 2010, la Corte internazionale di giustizia ha affermato che, in base al diritto internazionale generale, gli Stati sono tenuti a predisporre una valutazione dell'impatto ambientale di attività potenzialmente dannose per altri Stati prima di autorizzare le attività. Il caso riguardava, come è noto, questioni legate all'uso equo di risorse condivise, sviluppo sostenibile e protezione ambientale.

La situazione è simile nel diritto spaziale. La prima frase dell'art. IX richiama il principio di cooperazione, che l'Assemblea generale ha ulteriormente specificato attraverso la Dichiarazione adottata nel 1996 sulla cooperazione internazionale nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico a beneficio e nell'interesse di tutti gli Stati, tenendo conto in particolare delle esigenze dei paesi in via di sviluppo. L'articolo IX, se interpretato alla luce della Dichiarazione, basa la cooperazione internazionale sulla libera determinazione di condizioni contrattuali giuste, eque e reciprocamente accettabili. Naturalmente, gli Stati che dispongono di adeguate capacità spaziali dovrebbero contribuire alla promozione della cooperazione internazionale. La Dichiarazione chiarisce inoltre che il principio si applica a tutte le modalità di cooperazione, comprese le attività private e commerciali.

Superfluo dire che il Trattato del 1967, così come gli altri quattro trattati spaziali delle Nazioni Unite, contiene diverse disposizioni che dettagliano il principio di cooperazione. Ne sono un esempio l'articolo VI della Convenzione sulla registrazione del 1975, che conferma il principio dell'assistenza reciproca in condizioni eque e ragionevoli nell'identificazione degli oggetti spaziali.

¹⁵ MARCHISIO, *The Legal Dimension of the Sustainability of Space Activities*, in ABASHIDZE, ZHUKOV, SOLNTSEV (eds), *Current Problems of Modern International Law. Studies in Memory of Professor Igor Pavlovich Blishchenko*, Moscow, 2012. pp.156-177.

6. I principi non funzionali rispetto alle attività spaziali

Come ho detto, non tutti i principi di Rio possono essere trasferiti nel diritto delle attività spaziali. Ciò vale per il principio della cosiddetta “responsabilità comune ma differenziata” (CBDR). Nel suo contenuto prescrittivo, esso legittima una diversificazione degli obblighi di cui gli Stati sono titolari in materia ambientale – e di sviluppo sostenibile – a causa del diverso contributo che hanno dato in passato, e attualmente danno, al degrado ambientale globale. Ai paesi sviluppati dovrebbe quindi incombere l’onere maggiore nel perseguimento dello sviluppo sostenibile, per le pressioni esercitate dalle loro società sull’ambiente globale e per le risorse finanziarie e tecnologiche di cui dispongono.

Le diverse capacità e livelli di sviluppo dei paesi sono stati riconosciuti includendo la nozione di CBDR nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992. La logica della CBDR è stata fondamentale nel consentire ai negoziatori di concordare un quadro giuridico internazionale per la politica climatica nel 1990. Paradossalmente, tuttavia, da allora in poi la responsabilità differenziata si è rivelata un grosso ostacolo nella negoziazione di un nuovo accordo universale sul clima dopo la cessazione del Protocollo di Kyoto del 1997 e dopo l’Accordo di Parigi del 2015.

In effetti, l’originale differenziazione dicotomica tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo non riflette né le conoscenze scientifiche né le attuali realtà politiche. Ma quale che sia lo *status* del principio nel diritto internazionale ambientale, è indubbio che non esistono elementi per affermare che il principio CBDR potrebbe assolvere la funzione di principio guida significativo per la governance ambientale dello spazio extra-atmosferico e per la soluzione dei problemi connessi alla congestione delle orbite e alla moltiplicazione dei detriti. Ecco perché non credo che questo principio possa trovare le sue radici nell’articolo I del Trattato del 1967, che menziona la libertà d’esplorazione e d’uso degli Stati “indipendentemente dal loro grado di sviluppo”. Nei dibattiti in seno al COPUOS o ad altri organi internazionali che si occupano di questioni spaziali pochi Stati fanno riferimento al principio CBDR e tutte le volte in cui viene menzionato, solleva echi fortemente critici¹⁶.

¹⁶ “Some delegations expressed the view that, since orbital debris was the consequence of the past and ongoing operations of major spacefaring nations, those nations should accept the primary responsibility both for alleviating the situation and for assisting the developing and emerging spacefaring nations technically and financially in meeting space debris mitigation guidelines”. *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space Sixty-fifth session*, Para. 107, A/77/20, (1–10 June 2022).

Anche l'applicazione del principio di precauzione, come configurato a livello di diritto ambientale internazionale, appare poco funzionale al settore delle attività spaziali, se si volesse andare oltre quello standard tecnico precauzionale largamente applicato a causa del carattere ultra-pericoloso delle attività spaziali. Basta pensare alle attività di lancio di oggetti nello spazio, talvolta con fonti di energia nucleare a bordo. Precauzione e prevenzione sono insite in tutte le procedure utilizzate per condurre a buon fine questa attività¹⁷.

7. *Le tendenze normative: strumenti non vincolanti e legislazioni nazionali*

Del resto, per far fronte alle più urgenti minacce alla sostenibilità dello spazio e dei corpi celesti, gli Stati hanno adottato vari strumenti giuridici non vincolanti, come le Linee guida sulla mitigazione dei detriti orbitali del 2007¹⁸; le raccomandazioni del Gruppo di esperti governativi sulle misure di trasparenza e di costruzione della fiducia nello spazio del 2013¹⁹ e le Linee guida sulla sostenibilità a lungo termine delle attività spaziali del 2019²⁰.

Inoltre, dobbiamo registrare un accresciuto interesse per la sostenibilità spaziale nel contesto delle legislazioni nazionali il cui obiettivo è quello di tutelare lo spazio e i corpi celesti con disposizioni relative alle procedure di autorizzazione degli operatori privati che intendono svolgere attività spaziali e alla condivisione di informazioni su oggetti spaziali ed eventi orbitali, dati orbitali, possibili rischi e misure per affrontare tali rischi. In tal modo si rende obbligatoria anche per i privati l'applicazione di misure per la mitigazione dei detriti. Del pari, il ritorno sulla superficie terrestre di oggetti lanciati nello spazio viene subordinato alla formulazione di un adeguato piano ambientale²¹.

¹⁷ Di diverso avviso LARSEN, *Application of the Precautionary Principle to the Moon*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 2006, pp. 295-306, per il quale la rilevanza giuridica del principio di precauzione si basa sull'esigenza di evitare un rinvio *sine die* di misure preventive efficaci di fronte al rischio di danni ambientali gravi o irreversibili.

¹⁸ https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf.

¹⁹ https://www.unoosa.org/pdf/SLW2016/Panel2/3._Lagos_Koller_GGE_outer_space_final.pdf.

²⁰ https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2018/aac_1052018_crp/aac_1052018crp_20_0_html/AC105_2018_CRP20E.pdf.

²¹ Esempi rilevanti: Australia Space (Launches and Returns) Act 2018, art. 34 e 46; Legge austriaca sullo spazio extra-atmosferico, 6 dicembre 2011, sezioni 4, 5; Legge belga del 17 settembre 2005, modificata dalla legge del 10 dicembre 2013, art. 8; Legge danese sullo spazio extra-atmosferico n. 409 del 2016, parte 3, par. 6; Legge finlandese sul-

Negli Stati Uniti, è stato adottato all'unanimità dal Senato nel dicembre 2022 un progetto di legge sull'eliminazione dei detriti orbitali, denominato "Orbits Act – Orbital Sustainability" (*Hickenlooper Bill to Clear Space Junk, Protect Space Exploration*), basato sulla premessa che, a causa dell'entità dei detriti attuali, non è sufficiente prevenire altri detriti in futuro, ma è necessario avviare un programma di ricerca, sviluppo e dimostrazione di tecnologie in grado di svolgere in sicurezza missioni di bonifica attiva dei detriti (ADR) e creare un nuovo mercato per questi servizi²². Sembra, tuttavia, che tale iniziativa non abbia futuro.

Se ci poniamo infine sul piano delle norme secondarie di diritto internazionale, si pone la questione di sapere quale o quali Stati possano invocare la responsabilità dello Stato autore di gravi violazioni dell'obbligo di non causare seri danni ambientali ai *global commons*. La mia risposta è che la responsabilità del trasgressore può essere invocata da qualsiasi Stato, da qualsiasi membro della comunità internazionale. Questa conclusione muove dal carattere consuetudinario dell'obbligo degli Stati di prevenire i danni ambientali nelle zone al di là dei limiti della giurisdizione nazionale, che può essere interpretato come un obbligo nei confronti della comunità internazionale nel suo insieme, ai sensi dell'articolo 48. *b* degli Articoli della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite adottati nel 2001.

Evidentemente, un obbligo di dovuta diligenza richiede politiche e quadri normativi adeguati e la migliore tecnologia disponibile. In termini generali, la "dovuta diligenza" è collegata a due aspetti. In primo luogo, essa implica controlli sui comportamenti pubblici e privati in grado di prevenire o ridurre al minimo il rischio di gravi danni transfrontalieri all'ambiente globale. In secondo luogo, la dovuta diligenza comporta uno standard tecnologico e normativo in evoluzione. Ciò è comunemente espresso con riferimento all'uso delle migliori tecniche disponibili o delle migliori norme ambientali. In questa prospettiva, si può apprezzare l'importanza delle linee guida LTS adottate dal COPUOS nel 2019.

Inoltre, il principio si applica sia all'azione o all'inazione pubblica che a quella privata, vale a dire riguarda anche gli operatori privati che devono agire in base alle proprie capacità ed essere adeguatamente controllati dagli Stati che li hanno autorizzati. Ciò è particolarmente rilevante nel caso di attività spaziali svolte da operatori privati nel quadro dell'articolo VI del Trattato del 1967.

le attività spaziali del 2018, capitolo 2, sezione 10; Legge francese sulle operazioni spaziali n° 2008518 del 3 giugno 2008, art. 5).

²² <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4814/all-info>.

In conclusione, possiamo sottolineare che il diritto internazionale consuetudinario e i principi generali hanno dato forza giuridica ad alcune regole di base, che sono importanti per interpretare e applicare non solo i trattati ambientali, ma anche quelli sullo spazio extra-atmosferico. Tuttavia, tali strumenti non hanno la capacità di stabilire standard precisi, flessibili o sufficientemente capaci di una rapida articolazione. A tal fine, essi dovranno essere integrati e attuati mediante accordi bilaterali o multilaterali, principalmente per la protezione dell'ambiente spaziale, o mediante norme tecniche, pratiche raccomandate e standard condivisi.

IL PRINCIPIO 1 DELLA DICHIARAZIONE DI STOCCOLMA E LE ORIGINI DELL'ANTROPOCENTRISMO AMBIENTALE

Nicola COLACINO*

SOMMARIO: 1. La struttura della relazione giuridica tra persona e ambiente come legittimazione del dominio umano sulla natura. – 2. La Conferenza di Stoccolma e la nozione di «ambiente umano». – 3. Il Principio I della Dichiarazione e i limiti dell'antropocentrismo ambientale. – 4. L'emergere della visione ecocentrica. – 5. Dall'antropocentrismo ambientale a quello climatico: cosa (non) c'è di nuovo.

1. La struttura della relazione giuridica tra persona e ambiente come legittimazione del dominio umano sulla natura

Il rilievo che la scienza giuridica assegna alla natura e ai suoi beni, materiali o immateriali, è frutto di elaborazioni concettuali che trovano il loro fondamento nella volontà di regolare lo sfruttamento dell'ambiente e delle sue risorse a fini economici o di consumo, ovvero di proteggerlo dalle conseguenze dell'intervento umano, imponendo obblighi di astensione dal compimento di determinate attività nocive e di riparazione dei danni cagionati da alterazioni irreversibili o dal progressivo annientamento della biodiversità. Non è raro, peraltro, che tali obiettivi siano perseguiti contestualmente, secondo un ordine non prestabilito, ma ricomposto di volta in volta in base agli interessi in gioco¹.

* Professore associato di Diritto internazionale, Scuola Superiore e Ordinamento speciale della difesa.

¹ Un tentativo di coniugare il riconoscimento delle prerogative di sfruttamento delle risorse naturali da parte della popolazione con l'interesse generale a garantirne la tutela, intesa come conservazione, ma anche come preservazione e rigenerazione, è rappresentato dall'emendamento introdotto nel 1986 all'articolo 1, sez. 17, della Costituzione dello Stato del Rhode Island, in cui si afferma che «[t]he people shall continue to enjoy and freely exercise all the rights of fishery, and the privileges of the shore, to which they have been heretofore entitled under the charter and usages of this state; and they shall be secure in their rights to the use and enjoyment of the natural resources of the state *with due regard for the preservation of their values*, and it shall be the duty of the general assembly to provide for the conservation of the air, land, water, plant, animal, mineral and other natural resources of the state, and to adopt all means necessary and proper by law to protect the natural environment of the people of the state by providing adequate resource planning for the control and regulation of the use of natural resources of the

A partire da tale considerazione, è pleonastico affermare che qualsiasi relazione giuridica che si pretenda di instaurare tra esseri umani e ambiente naturale soffre di un limite congenito, rappresentato dal suo carattere unidirezionale. L'esigenza di disciplinare giuridicamente i beni ambientali riflette, infatti, la consapevolezza del dominio globale dell'uomo sulla natura, che impone il sacrificio di ogni diverso assetto di rapporti basato su forme ancestrali di mutuo riconoscimento e di uso sostenibile, sia pure proficuamente sperimentato a livello locale. Si può sostenere, infatti, che laddove tale modello generale di relazione tra uomo e natura entri in conflitto con altri modelli sperimentati a livello locale, questi siano destinati a essere assorbiti nel primo, ovvero, eccezionalmente, a essere tollerati entro limiti ristretti.

Ciò vale sia nei casi in cui la relazione uomo-natura sia improntata allo sfruttamento intensivo di risorse naturali e alla conseguente alterazione di habitat prima lasciati al godimento di popolazioni indigene, sia – con effetti paradossali – nel caso opposto, quando, nel contesto di tale relazione, siano imposte condizioni ostative allo sfruttamento di beni ambientali (per preservarne l'integrità ovvero per garantirne il ricambio, qualora si tratti, ad esempio, di risorse faunistiche destinate al consumo), senza prevedere al contempo ipotesi di deroga volte ad assicurare la perpetuazione dei rapporti tradizionalmente instaurati con i medesimi beni dalle comunità locali².

state and for the preservation, regeneration and restoration of the natural environment of the state» (<http://webserver.rilin.state.ri.us/RiConstitution/ConstFull.html>).

² Emblematica, in tal senso, è la regolamentazione internazionale della caccia alla balena da parte dell'*International Whaling Commission* e, in particolare, nell'ambito di tale disciplina, gli effetti delle relative determinazioni sulla sopravvivenza di alcune popolazioni indigene delle zone artiche (come, ad esempio, i Chukchi in Russia o gli Inuit che risiedono nei territori del Nunavut e quelli che vivono in Alaska), per le quali il consumo di carne di balena costituisce un retaggio culturale avente origini antichissime. La dottrina non ha mancato di sottolineare le contraddizioni emergenti dall'assimilazione della speciale relazione instauratasi nel corso dei secoli tra detta risorsa e i popoli indigeni (i cui insediamenti originari si trovavano in corrispondenza delle aree marine con il maggior transito di esemplari) e quella riconducibile allo sfruttamento intensivo perpetrato dalle flotte pescherecce di alcuni paesi (su tutti, il Giappone). I divieti di caccia imposti a livello generale per impedire l'estinzione di alcune specie hanno profondamente condizionato l'esercizio di alcuni diritti fondamentali delle popolazioni indigene (al cibo, al mantenimento della propria identità culturale, al rispetto delle proprie tradizioni ancestrali), al punto da determinare in alcuni gruppi casi sistematici di suicidio come conseguenza della privazione subita. Per un approfondimento sul punto, si rinvia a DOUBLE-DAY, *Aboriginal Subsistence Whaling: The Right of Inuit to Hunt Whales and Implications for International Environmental Law*, in *Denver Jour. Int. Law & Policy*, 1989, pp. 373-393; GUPTA, *Indigenous Peoples and The International Environmental Community: Accommodating Claims Through a Cooperative Legal Process*, in *NYU Law Review*, 1999, pp. 1741-1785.

Sin dalle sue origini, il diritto dell'ambiente, in particolare nella sua dimensione internazionale, ha legittimato tale rapporto di dominio, al cui interno assume un rilievo centrale il problema della responsabilità del soggetto dominante – in linea di principio libero da qualsiasi vincolo obiettivo – riguardo alle concrete condizioni di utilizzo delle risorse naturali a proprio vantaggio. Un problema che, a ben vedere, costituisce il presupposto logico delle successive elaborazioni giuridiche sviluppatasi intorno alla visione cd. «antropocentrica» della tutela dell'ambiente e del suo opposto, la visione cd. «ecocentrica».

Le opinioni espresse in dottrina più attente alle ricadute pratiche derivanti dall'adesione all'uno o all'altro approccio sono pressoché unanimi nell'assegnare all'antropocentrismo ambientale la funzione di criterio informatore degli strumenti giuridici in materia di tutela e gestione delle risorse ambientali³. Si afferma, così, «[t]he primacy of the Anthropos, so clearly explicated by anthropocentrism», quale canone interpretativo atto a descrivere «the centrality and privileged position of humanity vis-à-vis the rest of the world [...], primarily [...] for the benefit of humans and not for the sake of nature itself»⁴. In questa prospettiva, basata su evidenze che non paiono revocabili in dubbio, l'antropocentrismo ambientale viene collegato direttamente alla tradizione del pensiero filosofico occidentale e, in particolare, al «predominantly exclusive Western paradigm of anthropocentric law, based as it is on the notions of instrumentalist rationality and the property-owning man [...], a tool that legally creates human entitlements to the environment, that justifies and legitimises these entitlements, and that strengthens them through laying claims to the environment and its benefits to human development»⁵.

A partire da tale paradigma, il pensiero ecologista si è sviluppato attorno alla contrapposizione tra l'essere umano come parte della natura ed essere umano come agente trasformatore di essa e, quindi, responsabile dell'alterazione dell'equilibrio originario attraverso lo sviluppo della conoscenza e della tecnica.

Il ruolo della tecnica chiama inevitabilmente in causa il pensiero heideggeriano, non a caso preso a riferimento dall'ecologismo contem-

³ Secondo DE LUCIA, *Competing Narratives and Complex Genealogies: The ecosystem Approach in International Environmental Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2015, pp. 91-117, l'antropocentrismo ambientale «has fundamentally informed not only the way modern law constructs, categorises and orders nature, but also the manner in which law protects nature» (p. 95).

⁴ KOTZE, FRENCH, *The Anthropocentric Ontology of International Environmental Law and the Sustainable Development Goals: Towards an Ecocentric Rule of Law in the Anthropocene*, in *Global Journal of Comparative Law*, 2018, pp. 5-36, p. 12.

⁵ *Ibid.*

poraneo, seppure in modo controverso⁶. Da un lato, infatti, la tesi heideggeriana della persona umana come essere «naturale» e, al contempo, «*altro* dalla natura» per via della sua capacità di comprenderla occupa un posto privilegiato nelle speculazioni filosofiche tendenti a dimostrare come il rapporto tra uomo e ambiente sia caratterizzato, nella sua essenza più profonda, da una frattura: l'essere umano, generato dalla natura all'interno di un processo evolutivo lungo milioni di anni, ne è divenuto estraneo in ragione della sua capacità di pensare se stesso e il mondo e di incidere, così, su tale processo. Per altro verso, la lettura ecologista dell'opera di Heidegger attribuisce al filosofo un approccio fortemente egualitario alla questione dell'essere, «since he rejects the idea of the great chain of being and shows that being does not have stages»⁷.

Questa invisibile «catena dell'essere» affonda le sue radici nella concezione platonica dei diversi gradi di «completezza» degli elementi della natura, che trova il suo culmine nella perfezione delle idee, e nella *scala naturae* aristotelica, che evolve in funzione della quantità di «anima» presente in detti elementi, da quelli più elementari, che ne sono privi, fino a quelli più complessi e sofisticati, che riflettono la tensione della natura verso la perfezione. Un processo evolutivo che non coinvolge, tuttavia, i prodotti della tecnica umana, estranei alla catena dell'essere perché non naturali, bensì *artefatti*. È qui che si consuma la frattura tra l'ordine naturale e quello umano, sulla quale il pensiero occidentale ha costruito il primato della tecnica e l'idea antropocentrica del dominio sulla natura come ovvia e inesorabile conseguenza.

La critica ecologista rifiuta tale assunto, opponendo alla catena

⁶ Il contributo di Heidegger allo sviluppo delle moderne teorie ecologiste è legato essenzialmente alle riflessioni intorno all'idea e al ruolo della tecnica, non riducibile a mero strumento di trasformazione della natura («l'essenza della tecnica non è affatto qualcosa di tecnico»), ma apprezzabile come attitudine umana in grado di contribuire, al tempo stesso, al disvelamento e all'occultamento dell'essere. HEIDEGGER, *La questione della tecnica*, in *Saggi e discorsi*, Milano, 1976, pp. 5-27, in particolare pp. 5 e 9. A partire dalle intuizioni originarie di ZIMMERMAN, *Toward a Heideggerian Ethos for Radical Environmentalism*, in *Environmental Ethics*, 1983, pp. 99-131 (poi riviste dallo stesso A., *Rethinking the Heidegger-Deep Ecology Relationship*, *ibid.*, 1993, pp. 195-224), l'analisi dei commentatori più vicini alle tematiche ecologiste è stata essenzialmente orientata a far emergere l'attenzione del filosofo tedesco verso la necessità di ridefinire la struttura della relazione tra gli esseri umani e l'ambiente, nella prospettiva di un superamento dell'idea, sostenuta dalla tradizione occidentale, di alterità ontologica dell'uomo rispetto alla natura. BLOK, *Reconnecting with Nature in the Age of Technology. The Heidegger and Radical Environmentalism Debate Revisited*, in *Environmental Philosophy*, 2014, pp. 307-332.

⁷ HOLY-LUCZAI, *Heidegger's Support for Deep Ecology Reexamined Once Again: Ontological Egalitarianism, or Farewell to the Great Chain of Being*, in *Ethics and the Environment*, 2015, pp. 45-66, così a p. 46.

dell'essere un assoluto egualitario – sintetizzato nella formula «the equal right to live and blossom»⁸ – in base al quale tutti gli esseri viventi hanno la medesima importanza all'interno dell'ordine naturale, così che ogni tentativo di stabilire una gerarchia formale tra di essi, fondata, alternativamente, su presupposti scientifici, etici o giuridici, deve considerarsi inaccettabile⁹.

Anche tale posizione, tuttavia, non sfugge a una contraddizione di fondo. A ben vedere, essa non considera che qualsiasi convinzione circa l'appartenenza di tutti gli esseri viventi alla medesima condizione naturale, così come il suo opposto (rappresentato dalla *scala naturae* aristotelica, dalla «catena dell'essere» o da ogni altro modello evolutivo che, a partire dall'adesione originaria dell'uomo all'ordine naturale, ne teorizzi il necessario e irreversibile distacco), non si sottraggono a un fondamento razionale. Tutte le costruzioni speculative che pretendano di far luce sul problema della corretta collocazione dell'essere umano nell'ambiente naturale e dei diversi tipi di relazione che da tale collocazione possono scaturire, infatti, sono pur sempre destinate a essere apprezzate alla stregua di prodotti del pensiero, sul cui gradimento «la natura», in sé considerata, non è interpellabile.

Sostenere, così, l'esistenza di una visione giuridica autenticamente ecocentrica finirebbe per rivelarsi una contraddizione in termini, data l'impossibilità teorica di muovere da un punto di osservazione che non sia quello umano sulla natura. In ultima analisi, l'ecocentrismo non sarebbe altro che un antropocentrismo camuffato dalla sua negazione, o comunque il portato di una riflessione di carattere estetico, anziché propriamente etico¹⁰.

⁸ L'espressione, esemplificativa delle posizioni dei sostenitori dell'ecocentrismo ambientale, è di NAESS, *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary*, in *Inquiry*, n. 16/1973, pp. 95-100, p. 97: «[t]o the ecological field-worker, the equal right to live and blossom is an intuitively clear and obvious value axiom. Its restriction to human beings is an anthropocentrism with detrimental effects upon the life quality of men and women themselves».

⁹ Il tema era stato originariamente posto da LEOPOLD, *Sand County Almanac and Sketches Here and There*, Oxford, 1949, tra i pionieri dell'ecologismo e il primo a proporre una visione del tutto innovativa del rapporto tra l'essere umano «civilizzato» e l'ambiente naturale, recuperandone la dimensione spirituale: «[t]here are two spiritual dangers in not owning a farm. One is the danger of supposing that breakfast comes from the grocery, and the other that heat comes from furnace» (p. 6). Per un commento alla filosofia di Leopold si rinvia a BARTOLOMMEI, *L'etica della terra*, in *Etica filosofia e coscienza ecologica: introduzione a Leopold*, in *Critica marxista*, 1987, pp. 92-123.

¹⁰ L'obiezione secondo cui attribuire alla natura un'etica autonoma rispetto a quella umana condurrebbe a risultati eticamente inaccettabili è avanzata da LYNCH, WELLS, *Non-Anthropocentrism? A Killing Objection*, in *Environmental Values*, 1998, pp. 151-163.

Tralasciando possibili ulteriori considerazioni sugli sviluppi di tale dibattito, per quanto strettamente rileva ai fini del presente contributo può certamente sostenersi che la visione antropocentrica della tutela dell'ambiente ha dato la sua impronta a pressoché tutti i principali strumenti giuridici adottati in quest'ambito a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972. Tale constatazione, tuttavia, non porta a rifiutare *a priori* le tesi sostenute dall'ecologismo radicale in favore del riconoscimento della supremazia del suo opposto concettuale, ma costituisce piuttosto un incentivo a superare definitivamente la contrapposizione tra le due visioni.

A questo specifico scopo, negli orientamenti più recenti sembra emergere una nuova sensibilità, innescata dalla consapevolezza che «we are both the cause of and the solution to the Anthropocene's global socio-ecological crisis». Al problema del fallimento applicativo delle istanze di tutela ambientale di matrice antropocentrica e alla difficoltà di riconfigurarle da una diversa prospettiva viene opposto il tema della «human responsibility», rilevante sotto un duplice profilo: «for causing the global socioecological crisis, and [...] for urgently addressing this crisis». Il diritto, inteso come fenomeno annoverabile tra le «socially constructed regulatory institutions [...] designed over hundreds of years to facilitate (co)-existence»¹¹ è chiamato allora a dar forma a nuove regole e strumenti in grado di superare la contrapposizione anzidetta, ormai assunta come insanabile, e riequilibrare gli effetti negativi prodotti dall'intervento dell'uomo sulla natura.

2. La Conferenza di Stoccolma e la nozione di «ambiente umano»

Senonché, qualsiasi tentativo operabile in tale direzione non può ritenersi avulso dall'esigenza di una correlazione con le esperienze giuridiche pregresse e, in particolare, con quelle iniziative che, nel tempo, hanno dato concretezza alle visioni antropocentrica ed ecocentrica del rapporto tra uomo e natura. Occorre aver chiaro, a tal fine, che entrambe, in momenti diversi, sono state presentate come teorie rivoluzionarie, che segnavano una rottura rispetto alla considerazione di cui l'ambiente godeva precedentemente nell'ambito della comunità internazionale. Ciò vale sia con riguardo all'approccio antropocentrico, che si diffonde in coincidenza della convocazione a Stoccolma della prima conferenza in-

¹¹ KOTZE, FRENCH, *The Anthropocentric Ontology of International Environmental Law*, cit., p. 11.

ternazionale globale sull'ambiente – non a caso intitolata Conferenza sull'ambiente *umano* [enfasi aggiunta, n.d.r.]¹² – sia per il suo opposto, affermatosi dieci anni più tardi in occasione dell'adozione della Carta mondiale della natura da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Il presente lavoro si concentrerà sulle origini e i tratti fondamentali dell'antropocentrismo ambientale, per come esso emerge dal contenuto della dichiarazione di principi approvata all'esito della Conferenza di Stoccolma. A tal fine, sembra utile soffermarsi anzitutto sul contributo offerto dai lavori preparatori a far luce sul significato di «ambiente umano», espressione che, oltre a dare il titolo alla stessa Conferenza e alla Dichiarazione finale, compendia l'idea di fondo che è alla base dell'iniziativa nel suo complesso.

Si può subito anticipare che la nozione di «human environment» è stata coniata per enfatizzare lo stretto legame tra uomo e ambiente naturale, che legittima l'esercizio di un potere dispositivo del primo sul secondo. Il Preambolo della Dichiarazione si apre con l'affermazione secondo cui:

«[m]an is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth»¹³.

È significativo come, nel suo duplice ruolo di creatura naturale e di creatore della natura (nel senso di soggetto che la «modella» adattandola alle proprie esigenze), l'essere umano sia legato all'ambiente da un rapporto di appropriazione-dominio («his environment») e che, per contro,

¹² MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in CORDINI, FOIS, MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, III ed., Torino, 2017, pp. 1-60, distingue due fasi nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente: la prima, cd. del «funzionalismo ambientale», si apre con la convocazione della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 ed è caratterizzata da una proliferazione di accordi settoriali «basati sul principio di prevenzione del danno». La seconda fase, cd. del «globalismo ambientale», è inaugurata, invece, dalla Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992 e «coincide con l'estensione della cooperazione internazionale alle questioni ambientali globali, disciplinate da convenzioni a vocazione universale fondate sul principio di precauzione» (p. 1). Anche per MUNARI e SCHIANO DI PEPE, *Diritto internazionale dell'ambiente e ruolo dei "non-State actors"*: alcuni recenti sviluppi, in *Com. Int.*, 2006, pp. 483-507, p. 483 l'«atto di nascita» del diritto internazionale dell'ambiente deve essere individuato nella Conferenza di Stoccolma del 1972 e in particolare nella «adozione della relativa Dichiarazione di Principi».

¹³ United Nations, *Report of the UN Conference on Human Environment*, A/CONF.48/14/Rev.1, p. 3.

l'ambiente – come entità giuridica autonoma – non esista al di fuori di tale rapporto. Prosegue, infatti, il Preambolo ricordando che «[i]n the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale. Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights – even the right to life itself»¹⁴.

Si tratta di una visione radicalmente incentrata sull'asservimento dei beni ambientali alle necessità umane e sulla corrispondente irrilevanza – che, beninteso, non deve confondersi con la sua negazione – dell'esigenza di proteggere la natura di fronte all'azione modificatrice dell'uomo. In altre parole, l'ambiente – sia quello «naturale», sia quello «creato dall'uomo» – assume rilievo giuridico solo in quanto proiezione esterna dei bisogni e delle attività umane, non essendo concepibile, invece, l'idea di una tutela esclusiva delle risorse naturali di cui la comunità internazionale si faccia carico anche in assenza di effetti direttamente pregiudizievoli sugli esseri umani.

In questa prospettiva, le alterazioni arrecate dalle attività antropiche agli elementi della natura, come «dangerous levels of pollution in water, air, earth and living beings; major and undesirable disturbances to the ecological balance of the biosphere; destruction and depletion of irreplaceable resources», sono equiparate ai danni cagionati alla stessa salute umana nell'ambiente di vita e in quello lavorativo («gross deficiencies harmful to the physical, mental and social health of man, in the man-made environment, particularly in the living and working environment») ¹⁵.

La trasformazione dell'ambiente naturale è considerata, in ultima analisi, una conseguenza inevitabile della presenza dell'uomo sulla terra. Ciò impedisce di teorizzare un'idea di natura estranea all'intervento umano e di sviluppare per essa forme di tutela giuridica autonome. Tuttavia, la concezione antropocentrica non si assume l'onere di rimediare a tale situazione restituendo all'ambiente ciò che il genere umano ha sottratto per soddisfare i propri bisogni, ma appare esclusivamente orientata

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.* Già nella Risoluzione n. 2398 (XXIII) del 3 dicembre 1968, l'Assemblea generale aveva affermato che la tutela dell'ambiente è funzionale alla piena realizzazione dei diritti umani, soffermandosi, altresì, sui rischi legati a uno sviluppo tecnologico e industriale incontrollato.

a promuovere l'inclusione della dimensione ambientale tra i fattori che concorrono a valutare il rispetto dei diritti umani.

3. Il Principio I della Dichiarazione e i limiti dell'antropocentrismo ambientale

La protezione dell'ambiente rileva quindi come elemento funzionale al pieno ed effettivo godimento di alcuni diritti individuali, non come oggetto specifico di un nuovo diritto autonomo. Ciò emerge in modo netto dalla formulazione del Principio I, secondo cui:

«[m]an has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated».

La «umanizzazione» dell'ambiente, quindi, non può essere considerata separatamente da quel complesso di obiettivi sociali che caratterizzano il processo di emancipazione dei paesi economicamente più arretrati rispetto all'ordine internazionale preesistente, di stampo coloniale.

È utile, sul punto, richiamare i lavori preparatori della Conferenza e, segnatamente, il Capitolo VIII, recante la sintesi del dibattito generale sviluppatosi intorno alle questioni più rilevanti sollevate dalle delegazioni degli Stati partecipanti. Ivi si legge, ad esempio, che la Conferenza avrebbe promosso «a new liberation movement to free men from the threat of their thralldom to environmental perils of their own making». Un movimento il cui successo sarebbe dipeso dall'assunzione di un rinnovato impegno a liberare l'umanità «from the destructive forces of mass poverty, racial prejudice, economic injustice, and the technologies of modern warfare», dedicando «[m]ankind's whole work [...] towards the ideal of a peaceful, habitable and just planet»¹⁶.

Una concezione olistica, con suggestioni *hippie*, nella quale però la natura finisce per essere ostaggio della comune volontà umana di operare armonicamente verso il definitivo superamento dei gravi squilibri sistemici (concentrazione della ricchezza, sfruttamento delle masse, pregiu-

¹⁶ *Ibid.*, p. 45.

dizi razziali, ecc.) che fino a quel momento avevano impedito la realizzazione di un ideale di «mondo» – qui inteso nel significato propriamente heideggeriano¹⁷ – pacifico e giusto. Per tacere del contributo che la Conferenza avrebbe dovuto offrire alla formazione di un «movimento di liberazione dell'umanità» dai danni all'ambiente che essa stessa aveva provocato nel tempo e che, nella prospettiva di cui si discute, avrebbero dovuto essere apprezzati come pregiudizi arrecati al futuro del genere umano.

È sempre il *Summary* del dibattito generale a fornire preziose indicazioni sul fondamento dell'antropocentrismo ambientale e la sua complessa dinamica di azione. Pur non potendo occuparsi di «all the ills of the world»¹⁸, il concreto auspicio che emerge dalle posizioni degli Stati partecipanti è «to establish a new and more hopeful basis for resolving the seemingly intractable problems that divided mankind». Come rilevato, in questa prospettiva, la protezione dell'ambiente non occupa una posizione privilegiata, ma rappresenta un ambito di intervento da integrare necessariamente con altri obiettivi di natura sociale. Così, se «the physical interdependence of all people» esige «new dimensions of economic, social and political interdependence». Si pone, inoltre, il problema di individuare nuovi e più appropriati strumenti di comunicazione, «for making knowledge available to decision-makers and to those who would be affected by decisions»¹⁹.

Il dibattito anticipa numerosi spunti che saranno sviluppati negli anni successivi e che raramente sono stati fatti risalire a quel particolare momento storico. È appena il caso di osservare che la comunità internazionale del 1972 è profondamente diversa, per composizione, equilibri politici, livello economico generale, da quella che, venti anni dopo, si riunirà a Rio de Janeiro per discutere di ambiente e sviluppo. Tuttavia, già a Stoccolma, la dialettica che contrappone i paesi in via di sviluppo a quelli industrializzati si nutre dei medesimi argomenti che tuttora supportano le legittime rivendicazioni dei primi e che appaiono, per molti aspetti, insuperabili.

In particolare, il *Summary* dà conto della difficoltà per i paesi in via di sviluppo di anteporre la soddisfazione di bisogni «futuri e incerti» a quelli di loro immediata necessità, come l'accesso al cibo, alla casa, al lavoro, all'istruzione e all'assistenza sanitaria, pur nella consapevolezza di dover trovare il modo di conciliare «those legitimate immediate requi-

¹⁷ HEIDEGGER, *Essere e tempo* (trad. it. di P. Chiodi), Milano, 1976, in particolare p. 88.

¹⁸ United Nations, *Report of the UN Conference on Human Environment*, cit., p. 45.

¹⁹ *Ibidem*.

rements with the interests of generations yet unborn». L'ambiente viene in rilievo, quindi, come parte integrante della strategia di sviluppo degli Stati economicamente più svantaggiati, riconoscendo come «one of the most encouraging outcomes of the preparatory process had been the emergence of a new synthesis between development and environment»²⁰.

Com'è noto, occorreranno altri quindici anni affinché l'evocata nuova sintesi tra ambiente e sviluppo rilevi sul piano giuridico come concetto meritevole di definizione e contenuto autonomi e altri ancora ne passeranno prima che lo sviluppo sostenibile si affermi come principio giuridico²¹ e formi oggetto di una specifica conferenza internazionale – da molti considerata, tuttavia, un parziale fallimento, in rapporto all'enfasi con cui era stata annunciata²².

La modernità del dibattito sviluppatosi in occasione della Conferenza di Stoccolma non è limitata all'anticipazione della questione cruciale che continua tuttora a impegnare la comunità internazionale nella ricerca di soluzioni applicative condivise, ma si estende ad altri temi di rilievo attuale. Viene evocato, ad esempio, il concetto di «crescita zero», come riferimento necessario, ancorché inattuabile in concreto, «to rethink the traditional concepts of the basic purposes of growth»²³. Ad esso, il *Summary* associa gli squilibri provocati a livello globale dallo sviluppo tecnologico i cui benefici hanno interessato solo i paesi più avanzati, e che dovrebbero invece essere resi accessibili in maniera generalizzata, in vista del conseguimento di un nuovo equilibrio:

«among the major elements that determined the level and quality of life it could provide for its members-population and its distribution, available resources and their exploitation, and pressures placed on the life system that sustained it»²⁴.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Per un'analisi generale dei contenuti e della portata applicativa del principio di sviluppo sostenibile si rinvia a VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, Leiden, 2009. Si vedano anche gli atti del XI Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale (Alghero, 2006), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007.

²² Per un approfondimento sul punto, v. RUFFING, *Johannesburg Summit: Success or Failure? The Recent World Summit on Sustainable Development was either a Success or a Disappointment, Depending on Whom you Ask. For a Clear Assessment of the Summit's Achievements, it should be Measured Against what is in Fact Needed to Achieve Sustainable Development and what was Feasible in the Current Political Climate (Johannesburg summit)*, in *OECD Observer*, 2002, pp. 1-39.

²³ United Nations, *Report of the UN Conference on Human Environment*, cit., p. 45.

²⁴ *Ibid.*

Trova conferma, quindi, l'idea che la nozione di «ambiente umano» forgiata dalla Conferenza e la visione antropocentrica della protezione delle risorse naturali ad essa sottesa sia apprezzabile come elemento da inserire in un quadro di interventi più ampio, che ha il suo fulcro nell'esigenza di riequilibrio dei rapporti di sfruttamento tra paesi avanzati e paesi in sviluppo. È agevole osservare come questa impronta originaria abbia condizionato tutti i successivi tentativi di regolamentazione della materia a livello internazionale, imponendosi come approccio *mainstream* al tema della tutela dell'ambiente, sebbene non siano mancati tentativi, sia a livello diplomatico, sia da parte di teorici delle scienze sociali, di affrancare la questione ambientale dalle giuste rivendicazioni economiche e sociali avanzate dai paesi in sviluppo.

4. *L'emergere della visione ecocentrica*

La critica alla visione antropocentrica non si è concentrata sulla difficoltà di isolare la questione ambientale da quella relativa allo sviluppo, ma muove da un presupposto epistemologico differente, che pure presenta alcuni significativi punti di contatto con i profili esaminati in precedenza.

In buona sostanza, l'accusa principale – e, in sé, insuperabile – mossa all'antropocentrismo è rappresentata dalla possibilità di considerare la natura non come «a lifeless, inert machine that exists to satisfy the needs, desires (and greed) of human beings»²⁵, bensì come «altro» dall'uomo, un'entità dotata di soggettività giuridica e di bisogni suoi propri che si impongono come limiti obiettivi alla soddisfazione delle pretese umane di controllo, trasformazione e sfruttamento. In questa prospettiva, l'ambiente non ha più nulla di «umano», ma, a partire dalla rottura primigenia dell'equilibrio in cui tutti gli esseri viventi si ritrovavano inclusi, deve essere considerato come un'entità separata, non governata, né governabile tramite le regole e le istituzioni (giuridiche, economiche e sociali) create dal pensiero umano.

Si tratta, com'è evidente, di un'obiezione che, in linea di principio, non ammette alcuna possibilità di superamento o di riconciliazione, a meno di non immaginare il ritorno a un ideale stato di natura nel quale il genere umano, liberatosi dall'idea di sé come specie dominante, accetta

²⁵ BURDON, *The Earth Community and Ecological Jurisprudence*, *Oñati Socio-Legal Series*, 2013, pp. 815-837, a p. 818.

di sottostare alle leggi che governano l'esistenza di tutti gli esseri viventi e le loro reciproche relazioni.

In ciò risiede la debolezza congenita delle alternative alla visione antropocentrica del rapporto uomo-ambiente generalmente opposte dall'ecologismo radicale, che, sul piano operativo, non dispone di strumenti di intervento efficaci e, soprattutto, replicabili su larga scala fuori da contesti ben localizzati.

Sono ancora i lavori preparatori della Conferenza di Stoccolma a fornire indicazioni utili sulla necessità di individuare soluzioni di ordine generale al problema del sovrasfruttamento delle risorse e dell'alterazione degli equilibri naturali dovuta a una crescita esponenziale delle attività inquinanti²⁶. E qui si può osservare come dette soluzioni non manchino di originalità e di attualità, come nel caso della proposta di promuovere un «environment fund [...] which would be additional to moneys which Governments made available for development programmes», e non siano limitate al piano operativo, ma si estendano anche al livello teorico-sistematico, laddove si afferma la necessità di «[n]ew concepts of sovereignty, based not on the surrender of national sovereignties but on better means of exercising them collectively, and with a greater sense of responsibility for the common good», e ancora «[n]ew codes of international law which the era of environmental concern required, and new means of dealing with environmental conflicts» e «[n]ew international means for better management of the world's common property resources»²⁷.

Se è certamente vero, quindi, che la Dichiarazione di Stoccolma ha rappresentato un «catalizzatore» nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, orientando decisamente i modelli di tutela (risarcitorio, cautelare e precauzionale) che si sono progressivamente affermati negli

²⁶ È significativo, per quanto prevedibile, che le questioni ambientali denunciate in occasione della Conferenza siano essenzialmente le stesse di quelle odierne, con l'unica eccezione del problema del surriscaldamento globale, emerso solo verso la fine del decennio successivo: «[c]ertain priorities that required urgent and largescale action had emerged from the preparatory process; these included water supplies, ocean and sea pollution and the urban crisis. In addition, there were other areas for priority action: the need for understanding and controlling the changes man produced in the major ecological systems; the need for accelerating the dissemination of environmentally sound technologies and for developing alternatives to existing harmful technologies; the need to avoid commitment to new technologies before adequately assessing their environmental consequences; the need to encourage broader international distribution of industrial capacity; and the need to assist developing countries to minimize environmental risks in their development strategies». United Nations, *Report of the UN Conference on Human Environment*, cit., p. 45.

²⁷ *Ibid.*

strumenti a carattere vincolante, e se è altrettanto vero – al netto del diverso clima culturale che caratterizzava il periodo in cui la dichiarazione è stata adottata – che la terminologia utilizzata riflette «its deeply embedded masculinist ontology of anthropocentrism»²⁸ e una «etica dell'appartenenza» della natura agli esseri umani, legittimati a disporre per il loro benessere, non può negarsi come questa appropriazione costituisca un «momento groziano» nel percorso evolutivo della disciplina di cui trattasi.

Rispetto al radicalismo delle teorie ecologiste coeve, che denunciano l'urgenza di porre un limite alla costante aggressione portata dall'uomo all'ambiente naturale²⁹, la visione antropocentrica, fondata sulla subordinazione della tutela ambientale alle esigenze poste dall'accettazione collettiva dell'impegno a sostenere lo sviluppo dei paesi più arretrati, ha il vantaggio di non provocare forte dissenso e di offrire una prospettiva di azione più concreta e realizzabile di quella proposta dagli ecocentristi. L'enunciazione del concetto di sviluppo sostenibile nel *Rapporto Brundtland* del 1987, se si comprende nella sua interezza il significato della Conferenza di Stoccolma e dei suoi *outcomes*, giunge finalmente tardi, ma fornisce un fondamento solidissimo alla prospettiva anzidetta: l'idea di uno sviluppo che «soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri» estromette definitivamente dal modello di tutela prevalente la natura come soggetto titolare di interessi propri. La Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 e la sua dichiarazione finale su ambiente e sviluppo rappresentano, al tempo stesso, la consacrazione di tale visione e il suo *de profundis*, considerato che nessun atto successivo di *soft law* in materia ha più eguagliato l'importanza della dichiarazione.

Nel mezzo, tuttavia, si registra il tentativo, più nascosto, di restituire alla natura un ruolo attivo nella dialettica intersoggettiva finalizzata a ricomporre ciclicamente l'assetto degli interessi rilevanti nel quadro della tutela internazionale dell'ambiente. Così, la Carta mondiale della natura³⁰ del 1982, presto dimenticata dalle narrazioni ufficiali e definitivamente oscurata dalla Dichiarazione di Rio, è l'unico esempio di dichiarazione solenne di principi in grado di «counter the growth-without-limits developmental agenda» promossa a partire da Stoccolma³¹.

²⁸ KOTZE, FRENCH, *op. cit.*, p. 18.

²⁹ È noto l'impatto determinante di alcune opere di denuncia dei danni cagionati dall'attività industriale sulla nascita e l'evoluzione dei movimenti ambientalisti. Esemplificativa, in tal senso, è l'indagine di CARLSON, *Silent Spring*, New York, 1962.

³⁰ United Nations, *World Charter for Nature*, UNGA RES/37/7 (1982).

³¹ KOTZE, FRENCH, *op. cit.*, p. 35.

L'influenza dell'approccio ecocentrico è evidente: la Carta si apre, infatti, affermando che «[m]ankind is a part of nature and life depends on the uninterrupted functioning of natural systems which ensure the supply of energy and nutrients», e che «[c]ivilization is rooted in nature, which has shaped human culture and influenced all artistic and scientific achievements, and living in harmony with nature gives man the best opportunities for the development of his creativity, and for rest and recreation». Sempre nel preambolo si legge che

«[e]very form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a moral code of action».

La Carta intende accreditarsi proprio come un «codice morale» volto a indirizzare gli Stati verso l'instaurazione di un nuovo rapporto con l'ambiente, non più fondato sull'asservimento delle risorse naturali ai bisogni umani, ma sulla consapevolezza che l'uomo:

«can alter nature and exhaust natural resources by his action or its consequences and, therefore, must fully recognize the urgency of maintaining the stability and quality of nature and of conserving natural resources»³².

La nozione di «ambiente umano» è qui integralmente archiviata e anche nei passaggi della Carta che apparentemente riflettono ancora la visione antropocentrica, come nel caso dei paragrafi 6 («[i]n the decision-making process it shall be recognized that man's needs can be met only by ensuring the proper functioning of natural systems and by respecting the principles set forth in the present Charter») e 8 («[i]n formulating long-term plans for economic development, population growth and the improvement of standards of living, due account shall be taken of the long-term capacity of natural systems to ensure the subsistence and settlement of the populations concerned, recognizing that this capacity may be enhanced through science and technology») il rilievo assegnato alle esigenze dello sviluppo appare decisamente ridimensionato, a beneficio del riconoscimento di un principio di intangibilità del *diritto della natura* a preservare se stessa e a ricostituire ciclicamente il proprio patrimonio di risorse eventualmente intaccato dall'azione umana.

Si tratta, a ben vedere, di una nuova rivoluzione di prospettiva, che,

³² United Nations, *World Charter for Nature*, cit.

tuttavia, avrà un seguito piuttosto limitato, posto che – come detto – con la Conferenza di Rio de Janeiro e il riconoscimento della centralità del concetto di sviluppo sostenibile nel quadro della tutela internazionale dell’ambiente lo “spirito di Stoccolma” sarà nuovamente recuperato e instillato nei principali trattati multilaterali in materia ambientale. Solo nel 2009, l’Assemblea generale, con la proclamazione del *Mother Earth Day* il 22 aprile e l’avvio del programma *Harmony with Nature*, fino a oggi sostenuto dall’adozione di tredici risoluzioni³³, ha avuto la possibilità di riportare all’attenzione del dibattito internazionale il tema della protezione della terra e dei diritti della natura, riconosciuti dalle legislazioni di vari Stati membri e radicato nella cultura dei popoli indigeni³⁴. D’altro canto, questa prassi presenta ancora un’incidenza molto limitata (per non dire irrilevante) sullo sviluppo di regole e strumenti internazionali vincolanti di contenuto corrispondente, evidenziando uno squilibrio di posizioni tra le due prospettive di azione che permane sostanzialmente inalterato sin dal 1972.

³³ La cronologia delle risoluzioni e una sintesi dei relativi contenuti è disponibile all’indirizzo <http://www.harmonywithnatureun.org/chronology/>. La più recente, approvata il 28 dicembre 2022 (A/RES/77/169), incarica il Presidente dell’Assemblea generale «[t]o discuss the possibility of convening and the scope of a high-level meeting, tentatively entitled “Earth Assembly”, to be held on 22 April 2024, so that an evolving non-anthropocentric or Earth-centred paradigm continues to reinforce multilateralism through the discussion of alternative holistic approaches based on diverse world views that may contribute to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and beyond».

³⁴ Il concetto di «armonia con la natura», che costituisce il punto centrale dell’elaborazione teorica di matrice ecocentrica – e che, tuttavia, poco si presta a essere delineato con sufficiente precisione sul piano giuridico – è ripreso anche nel documento «The Future We Want», adottato dalla Conferenza internazionale Rio +20 (l’ultimo summit globale sullo sviluppo sostenibile, che si richiama alla precedente conferenza, ma con aspettative decisamente inferiori). In particolare, al punto 39 si legge: «[w]e recognize that planet Earth and its ecosystems are our home and that ‘Mother Earth’ is a common expression in a number of countries and regions, and we note that some countries recognize the rights of nature in the context of the promotion of sustainable development. We are convinced that in order to achieve a just balance among the economic, social and environmental needs of present and future generations, it is necessary to promote harmony with nature». La medesima espressione si ritrova al punto successivo: «[w]e call for holistic and integrated approaches to sustainable development that will guide humanity to live in harmony with nature and lead to efforts to restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem». Ad avviso di chi scrive, tuttavia, entrambe le affermazioni appaiono ben lontane dalla chiarezza con cui la nuova relazione uomo-natura era stata formulata nella Carta mondiale della natura trent’anni prima e il duplice riferimento – un po’ forzato e certamente decontestualizzato – al principio di sviluppo sostenibile vale a confermarlo.

5. Dall'antropocentrismo ambientale a quello climatico: cosa (non) c'è di nuovo

Anche l'Accordo di Parigi del 2015 in materia di cambiamento climatico contiene nel preambolo un riferimento all'importanza di assicurare «the integrity of all ecosystems, including oceans, and the protection of biodiversity, recognized by some cultures as Mother Earth», ma, data l'assenza di ulteriori riscontri nell'articolato, lo stesso sembra apprezzabile più alla stregua di un omaggio alle culture, prevalentemente di origine indigena, che si riconoscono nell'idea di un'appartenenza degli esseri umani all'ordine della natura e di una condivisione delle medesime sorti, che come criterio di valutazione dell'adeguatezza delle misure da adottare per conseguire gli obiettivi dell'accordo. L'articolo 2(1), del resto, riafferma l'impegno comune a rafforzare «the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty», con ciò riproponendo intatto il modello relazionale dominante.

Nemmeno davanti all'emergenza climatica, notoriamente provocata dall'azione umana – il più importante e urgente *global environmental concern* imposto dalle evidenze scientifiche all'agenda politica degli Stati – la comunità internazionale sembra pronta ad accettare l'idea di un ripensamento radicale del rapporto tra uomo e natura, rifugiandosi nell'idea di un'astratta compatibilità tra le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente fin qui perpetuata e replicata in vari ambiti di intervento con risultati purtroppo modesti.

Senonché, l'antropocentrismo ambientale aveva probabilmente esaurito la sua spinta propulsiva sin dalla (prima) Conferenza di Rio de Janeiro, quando è apparso chiaro, per un verso, che le enunciazioni di principio contenute nella dichiarazione finale avrebbero certamente contribuito a orientare la prassi degli Stati in materia, e che, tuttavia, l'equivoco interpretativo di fondo, riguardante il peso da attribuire alternativamente agli elementi costitutivi della nozione di sviluppo sostenibile³⁵, non sarebbe stato risolto, con la conseguenza di lasciare aperto un

³⁵ Com'è noto, il concetto di sviluppo sostenibile, oltre alla dimensione economica e quella ambientale, rispetto alle quali la contrapposizione tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo è più marcata, include anche una dimensione sociale. La loro integrazione è al centro delle iniziative promosse dall'Assemblea generale delle NU nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (risoluzione del 25 settembre 2015, A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*).

potenziale fronte di divergenza tra paesi industrializzati e paesi in sviluppo, tuttora ben lungi dal ricomporsi.

Per contro, si è visto che le teorie ecocentriche, al netto della contrarietà sempre manifestata dai sostenitori della visione antropocentrica alla loro diffusione, non hanno riscosso un successo tale da potersi imporre come alternativa praticabile sul piano operativo. Questo anche a causa della mancata elaborazione di un sistema di principi e regole alternativo a quello delineato tra Stoccolma e Rio, in grado di rappresentare una diversa ortodossia relazionale o di fornire un supporto teorico adeguato a problemi di ordine pratico, come quello dell'attribuzione della rappresentanza legale delle risorse naturali nei contesti in cui si renda necessario tutelare i relativi interessi.

Di fronte a tale improduttiva (e, almeno per quanto fin qui appare, insuperabile) contrapposizione di prospettive, che rende vano qualsiasi accanimento verso la ricerca di una sintesi, residua l'auspicio di un loro progressivo abbandono, in favore dell'affermazione di nuovi paradigmi più rispondenti alle attuali e sempre più indifferibili esigenze di tutela dell'ambiente e del genere umano come parte di esso³⁶.

³⁶ Tra le teorie scientifiche suscettibili di possibili ricadute in ambito giuridico, si segnala quella di ROCKSTRÖM E A., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology&Society*, 2009, disponibile all'indirizzo <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>, che si basa sull'esistenza di nove confini planetari che rappresentano «non-negotiable planetary preconditions that humanity needs to respect in order to avoid the risk of deleterious or even catastrophic environmental change at continental to global scales».

IL PRINCIPIO 4 DELLA DICHIARAZIONE DI STOCCOLMA: DOVERI E RESPONSABILITÀ UMANE NEI CONFRONTI DELLA NATURA

Massimiliano MONTINI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La relazione tra gli esseri umani e la natura nella Dichiarazione di Stoccolma. – 3. La relazione tra gli esseri umani e la natura dopo la Dichiarazione di Stoccolma. – 4. L'emergere nella *soft-law* dei doveri umani nei confronti della Natura. – 5. Conclusioni: verso una nuova relazione tra gli esseri umani e la Natura?

1. *Introduzione*

Il punto di partenza del presente contributo è costituito dall'evidenza scientifica che, malgrado i 50 anni di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, dalla Conferenza di Stoccolma ad oggi la qualità dell'ambiente globale è andata peggiorando. Ciò è confermato dai numerosi report scientifici internazionali che anche in tempi recenti si sono occupati di tale tematica, tra i quali si possono ricordare ad esempio il rapporto dell'UNEP GEO6¹ oppure i recenti rapporti dell'IPCC in materia di cambiamenti climatici, come il Sesto Rapporto AR6².

Il tendenziale peggioramento della qualità ambientale è dovuto a diversi fattori, che hanno naturalmente in primo luogo una dimensione prevalentemente globale, tra cui l'aggravarsi del fenomeno dei cambiamenti climatici e la progressiva perdita della biodiversità. A tali fattori, concorrono altresì fenomeni con rilevanza più circoscritta a livello locale, come l'inquinamento dell'aria o delle acque oppure l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, che spesso non tiene in adeguata conside-

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Siena.

¹ UN Environment Programme (UNEP), Global Environment Outlook 6 (GEO6), 2019, <http://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>.

² IPCC, Sixth Assessment Report (AR6), 2022, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.

vedi anche IPCC, Special Report Global Warming of 1.5°C, 2018, <http://www.ipcc.ch/sr15>.

razione la necessità di tutela del territorio e delle popolazioni ivi residenti, con un conseguente impatto negativo della qualità della vita di quest'ultime.

Gran parte della dottrina che a livello internazionale si è occupata di tale tematica si è concentrata sulla questione dello scarso livello di attuazione della normativa ambientale, sia a livello internazionale che a livello locale. Tale fenomeno può avere varie cause: molto spesso può essere dovuto all'assenza di un'adeguata formazione e comprensione delle questioni ambientali da parte degli amministratori, dei decisori pubblici e delle stesse popolazioni, talvolta può essere dovuto alle difficoltà economiche e talvolta (più raramente) ad una specifica volontà. A prescindere dalla sua origine, il fenomeno della scarsa attuazione delle politiche e delle normative ambientali è ben noto ed ha dato luogo a numerosi studi e ad un imponente approfondimento dottrinale³.

Il presente contributo, tuttavia, non intende occuparsi di tale tematica, ma vuole invece concentrarsi su un diverso aspetto che potrebbe, almeno in parte, spiegare il tendenziale peggioramento della qualità dell'ambiente globale partendo da un punto di vista completamente diverso. Secondo tale impostazione si può a mio avviso sostenere che uno dei motivi della scarsa effettività della normativa ambientale rispetto all'obiettivo del miglioramento della qualità dell'ambiente sia dovuto ad un problema più strutturale, legato alla non corretta "impostazione" della normativa ambientale con riferimento alla tematica della relazione tra gli esseri umani e la natura⁴.

Infatti, come cercherò di evidenziare, nei cinquant'anni di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, così come peraltro nell'evoluzione del diritto dell'ambiente negli ordinamenti sia sovranazionali, come ad esempio quello dell'Unione europea, sia nazionali, nella maggior parte dei Paesi, la relazione tra esseri umani e natura sottostante allo sviluppo delle politiche e delle normative ambientali è stata fortemente basata su un approccio di tipo antropocentrico. Tale approccio, piuttosto riduttivo, può essere talvolta utile a promuovere interventi umani finalizzati alla protezione della natura e dell'ambiente secondo una concezione prevalentemente utilitaristica. Tuttavia, nel lungo termine, esso si rivela non sufficiente ad affrontare e risolvere le complesse questioni ambientali del nostro tempo. La tesi che si cerca di sostenere è che per risolvere i

³ Vedi per tutti il volume collettaneo KRAMER (a cura di), *Enforcement of Environmental Law*, Cheltenham, 2016.

⁴ Vedi ad esempio MONTINI, *The Transformation of Environmental Law into Ecological Law*, in ANKER et al. (eds.), *From Environmental Law to Ecological Law*, Abingdon, 2021, pp. 11-22.

problemi ambientali globali sia necessario ripensare la relazione tra gli esseri umani e la natura, passando da un approccio eccessivamente antropocentrico ad un approccio più bilanciato che tenga conto non solo dei diritti degli esseri umani nei confronti dello sfruttamento delle risorse naturali, ma valorizzi altresì al contempo la tematica della responsabilità degli esseri umani nei confronti della natura e dell'ambiente naturale⁵.

2. La relazione tra gli esseri umani e la natura nella Dichiarazione di Stoccolma

La Dichiarazione di Stoccolma del 1972 è unanimemente ritenuta il primo documento a livello internazionale che si occupa della protezione dell'ambiente. Essa è largamente ispirata ad un approccio antropocentrico, come risulta peraltro anche dal titolo della Conferenza promossa dalle Nazioni Unite nel corso della quale essa venne adottata, che faceva esplicito riferimento alla necessità di tutelare l'ambiente umano⁶.

In tale contesto, tuttavia, va rilevato che alcuni dei principi della Dichiarazione di Stoccolma, ed essenzialmente i principi 1 e 4, contengono degli importanti riferimenti al concetto della "responsabilità" degli esseri umani nei confronti della natura e dell'ambiente, che lasciano trasparire una certa apertura nei confronti di un approccio non solo di tipo antropocentrico ed utilitaristico. Ad esempio, secondo quanto previsto nel Principio 1⁷, da una parte gli esseri umani hanno il diritto di vivere in un ambiente sano che offra un livello di qualità tale da permettere loro una vita dignitosa ed il benessere; dall'altra parte, tuttavia, ogni essere umano ha la solenne responsabilità di proteggere e migliorare l'ambiente a beneficio delle presenti e delle future generazioni. Pertanto, il Principio 1, pur essendo marcato da un chiaro approccio antropocentrico, mette in rilievo accanto al diritto di ogni essere umano ad un ambiente sano anche la responsabilità di ciascuno per la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, sia in un'ottica intra-generazionale che intergenerazionale.

⁵ MONTINI, *The Transformation of Environmental Law*, cit., pp. 14-19; BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, 2 ed., Abingdon, 2016; BOSSELMANN, TAYLOR (eds), *Ecological Approaches to Environmental Law*, Cheltenham, 2017.

⁶ United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>.

⁷ Principle 1, Stockholm Declaration: "Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations".

Sulla stessa falsariga si colloca quanto previsto dal Principio 4 della Dichiarazione di Stoccolma⁸. Secondo tale principio, infatti, ogni essere umano ha una speciale responsabilità di proteggere e gestire saggiamente il patrimonio naturale e i relativi habitat che sono messi in grave pericolo da una combinazione di fattori avversi. Tale principio, come risulta evidente, mette ancora più a fuoco la tematica della responsabilità che grava su ogni essere umano nei confronti della salvaguardia e della corretta gestione delle risorse naturali. L'approccio che emerge dal Principio 4 presenta come elemento sottostante il riconoscimento della responsabilità delle attività umane come causa principale, se non (quasi) esclusiva, di molti dei problemi ambientali tipici della moderna società industrializzata. Rispetto a tali problematiche, l'azione di salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente e delle risorse naturali non dovrebbe limitarsi alla gestione delle cosiddette "esternalità negative" causate dallo sviluppo umano, ma dovrebbe invece essere ispirata al principio della responsabilità umana nei confronti delle risorse naturali e della natura. Ciò dovrebbe, di conseguenza, portare a rivedere l'approccio umano nei confronti della natura, troppo spesso improntato ad una concezione di dominio e di sfruttamento, verso una logica di corretta e saggia gestione delle risorse naturali e dell'ambiente.

Si tratta quindi di capire quale sia stata nel corso degli anni e dei decenni successivi l'eredità dell'approccio promosso dalla Dichiarazione di Stoccolma, che, come evidenziato, non era caratterizzato da una visione di tipo esclusivamente antropocentrico. A tale proposito va rilevato, a mio avviso, come nell'evoluzione delle politiche e del diritto dell'ambiente si sia progressivamente perso il riferimento al tema della responsabilità degli esseri umani nei confronti della natura e dell'ambiente, per concentrarsi invece quasi esclusivamente su un approccio antropocentrico, che tende a promuovere il diritto degli esseri umani allo sfruttamento delle risorse naturali, piuttosto che insistere sui doveri e le responsabilità nei confronti della natura e dell'ambiente. Per questo motivo, l'interesse si è rapidamente spostato verso le tematiche collegate al diritto umano ad un ambiente sano, in un'ottica tendenzialmente individualistica⁹. In tale prospettiva, la tutela e il godimento dei diritti umani viene spesso collegata al diritto alla vita ed alla sua qualità in senso la-

⁸ Principle 4, Stockholm Declaration: "Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife and its habitat, which are now gravely imperilled by a combination of adverse factors. Nature conservation, including wildlife, must therefore receive importance in planning for economic development".

⁹ Su questo aspetto vedi FRANCONI, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, in *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 21, 2010, pp. 41-55.

to¹⁰, in considerazione del fatto che un ambiente degradato spesso comporta una diminuita qualità della vita per i cittadini vittime di fenomeni di eccessivo inquinamento o di una non corretta gestione delle risorse naturali¹¹. Nel contempo, nel corso degli ultimi decenni, è stata tendenzialmente abbandonata la tematica della responsabilità degli esseri umani di contribuire con le loro azioni a garantire le migliori condizioni per la tutela della natura, dei suoi habitat e degli ecosistemi.

3. La relazione tra gli esseri umani e la natura dopo la Dichiarazione di Stoccolma

Per comprendere meglio come sia cambiata nel corso degli anni la relazione tra esseri umani e natura dopo la Dichiarazione di Stoccolma è opportuno riferirsi a due passaggi fondamentali di tale percorso evolutivo. Tali passaggi sono rappresentati dalla Dichiarazione di Rio del 1992 e dal documento finale della Conferenza Rio+20 del 2012, dal titolo “The future We Want”.

Per quanto riguarda la Dichiarazione di Rio del 1992¹², l’analisi non può che incentrarsi sul suo Principio 1, il quale proclama che gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni per lo sviluppo sostenibile e che hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura¹³. Tale principio esprime molto bene l’approccio antropocentrico che ha caratterizzato le politiche ed il diritto dell’ambiente a partire dagli anni novanta e che perdura fino ad oggi. Tale approccio si incentra sui diritti degli esseri umani ad un ambiente sano; sulla base di tale concezione, infatti, quest’ultimo risulta strumentale al pieno e soddisfacente godimento dei diritti umani. Di conseguenza, gli esseri umani hanno diritto a vivere una vita sana e produttiva in armonia con la natura, ma la protezione della natura in tale concezione è meramente strumentale all’esercizio dei diritti ad essi riconosciuti. Nella stessa logica si pone l’obiettivo dello sviluppo sostenibile, che pure viene evocato nel Princi-

¹⁰ Si consideri ad esempio in tal senso la giurisprudenza delle Corti Europee dei diritti umani in relazione agli articoli 2 e 8 della CEDU, in materia di diritti umani ed ambiente sano.

¹¹ Su questo tema vedi ad esempio PAVONI, *Interesse pubblico e diritti individuali nella giurisprudenza ambientale della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2013.

¹² United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

¹³ Principle 1, Rio Declaration: “Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.”

pio 1 della Dichiarazione di Rio. Tale obiettivo, in questo contesto, viene infatti ad assumere anch'esso una forte connotazione antropocentrica. Come si può osservare comparando il Principio 1 della Dichiarazione di Rio con quanto previsto dai Principi 1 e 4 della Dichiarazione di Stoccolma, proclamati vent'anni prima, a Rio 1992 si è completamente perso qualsiasi riferimento al tema della responsabilità degli esseri umani nei confronti della natura e dell'ambiente, per concentrarsi quasi esclusivamente sulla tematica dei diritti, piuttosto che dei doveri, degli esseri umani¹⁴.

Sulla stessa linea di tendenza si pone anche il documento finale della Conferenza Rio+20 del 2012¹⁵, dal titolo "The Future We Want". Tale documento, come noto, è privo della chiarezza e della forza, prima etica e poi giuridica, che si poteva ascrivere alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 ed alla Dichiarazione di Rio del 1992. Si tratta, infatti, in questo caso di un mero documento finale di una Conferenza delle Nazioni Unite, che non ha né la capacità, né la pretesa di contribuire al consolidamento dei principi in materia di protezione dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile. Ciò nonostante, analizzando attentamente il documento finale in questione, si possono trovare alcuni riferimenti alle tematiche di interesse per il presente contributo. In tal senso, risulta di particolare importanza quanto si può leggere al paragrafo 40. I rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza richiamano la necessità di promuovere approcci olistici ed integrati allo sviluppo sostenibile che possano condurre l'umanità verso una vita in armonia con la natura e possano guidare gli sforzi della comunità internazionale nei confronti della riparazione della salute e dell'integrità dell'ecosistema terrestre. Da un punto di vista sostanziale, in tale paragrafo si può trovare in particolare un interessante riferimento alla tematica della necessità che gli esseri umani contribuiscano agli sforzi per ripristinare la salute e l'integrità degli ecosistemi della Terra che sono stati danneggiati dai processi di sviluppo. La necessità di ripristinare gli ecosistemi viene correttamente identificata come un prerequisito che potrebbe permettere all'umanità di vivere effettivamente in armonia con la natura e di garantirsi una migliore qualità della vita in conseguenza di una migliore qualità dell'ambiente e degli ecosistemi. Tale riferimento risulta di estremo interesse anche se il modo in cui è formulato il paragrafo in questione denota un approccio

¹⁴ Per un commento dettagliato al Principio 1 della Dichiarazione di Rio vedi FRANCONI, *Principle 1 Rio Declaration*, in VINALES (eds), *The Rio Declaration on the Environment and Development. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 93 ss.

¹⁵ United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20), Rio de Janeiro, 2012, <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20.html>.

semplicemente “aspirazionale” della comunità internazionale, che non cerca di identificare una responsabilità o un impegno degli Stati o dei singoli verso azioni finalizzate a ribilanciare il rapporto fra gli esseri umani e la natura. Pertanto, si può a mio avviso sostenere che se da un punto di vista teorico il paragrafo in questione risulta di un certo interesse, da un punto di vista pratico non appare idoneo a costituire la base per un ripensamento dell’etica eccessivamente antropocentrica già denotata dalla Dichiarazione di Rio e confermata dal documento finale della Conferenza Rio+20.

Si può quindi concludere che sia con gli atti della prima Conferenza di Rio del 1992 che con quelli della seconda Conferenza Rio+20 del 2012 assistiamo ad un allontanamento dal primitivo approccio più bilanciato presente nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 in relazione alla tematica della relazione fra gli esseri umani e la natura.

4. *L’emergere nella soft law dei doveri umani nei confronti della Natura*

Un diverso approccio degli esseri umani nei confronti della natura, e più nello specifico il riferimento alla possibile esistenza di doveri umani nei confronti della natura e degli ecosistemi, che, come abbiamo visto, risulta totalmente assente nell’evoluzione della politica e del diritto dell’ambiente, segnatamente negli atti delle Conferenze di Rio del 1992 e di Rio+20 del 2012, emerge invece da alcuni documenti di *soft law* degli ultimi due decenni. A tale proposito è possibile richiamare, in particolare, tre diversi documenti che, a mio avviso, risultano di particolare rilevanza per la presente analisi. Si tratta della Carta della Terra del 2000, della bozza di Patto globale per l’ambiente del 2017 e dei Principi dell’Aia per una Dichiarazione universale sulle responsabilità degli esseri umani del 2018.

La Carta della Terra fu adottata da molte organizzazioni sia governative che non governative nel 2000¹⁶. Tra le organizzazioni che appoggiarono la Carta della Terra troviamo ad esempio l’UNESCO e l’Organizzazione internazionale per la conservazione della natura (IUCN). La Carta della Terra contiene già nel suo preambolo diversi riferimenti al tema della responsabilità umana nei confronti della natura e delle generazioni future. Nel preambolo si può infatti leggere la solenne dichiarazione di responsabilità dei popoli della Terra nei confronti l’uno dell’altro, ma anche nei confronti della comunità della vita, nonché delle

¹⁶ Carta della Terra (*Earth Charter*), 2000, <https://earthcharter.org>.

future generazioni. In tale contesto, viene affermato anche il principio della responsabilità universale che dovrebbe identificare l'intera comunità umana in senso lato¹⁷. Secondo tale principio, ogni essere umano condivide con gli altri una responsabilità nei confronti del benessere presente e futuro della famiglia umana e più in generale di tutti gli esseri viventi. Già dal preambolo emerge quindi come la Carta sia caratterizzata da un approccio olistico che cerca di proporre un diverso bilanciamento tra gli interessi umani e quelli dell'ambiente naturale. In modo ancora più specifico, il tema dei doveri e delle responsabilità degli esseri umani nei confronti della natura emerge nel principio 2 della Carta della Terra, il quale già nella sua rubrica fa riferimento all'obbligo della comunità umana di prendersi cura della comunità più ampia degli esseri viventi. In tale contesto, viene affermato il dovere di ogni essere umano di prevenire il danno ambientale e di proteggere i diritti di tutti i popoli. Viene altresì sancita la responsabilità di ogni essere umano di cercare di agire per il bene comune¹⁸. Già da questi brevi riferimenti contenuti nel preambolo e nel Principio 2 della Carta emerge quindi chiaramente come essa sia caratterizzata da un approccio completamente diverso rispetto a quello visto nelle due conferenze di Rio. Si tratta infatti di un approccio più bilanciato e meno antropocentrico, che promuove una relazione olistica fra gli esseri umani e la natura valorizzando oltre al tema dei diritti degli esseri umani soprattutto quello dei loro doveri e delle loro responsabilità nei confronti della natura e più in generale della comunità degli esseri viventi.

Purtroppo, tale approccio negli anni successivi a quelli della proclamazione della Carta della Terra non è riuscito a farsi strada come approccio dominante nella cultura mondiale. Ciononostante, negli ultimi anni il tema dei doveri degli esseri umani nei confronti dell'ambiente e della responsabilità umana nei confronti della natura è riemerso in altri documenti di *soft law*. A tale proposito, si può richiamare la bozza di Patto globale per l'ambiente, che è stata redatta da un gruppo di giuristi

¹⁷ *Earth Charter*, Preamble: "Universal Responsibility: [...] we must decide to live with a sense of universal responsibility, identifying ourselves with the whole Earth community as well as our local communities. [...] Everyone shares responsibility for the present and future well-being of the human family and the larger living world".

¹⁸ *Earth Charter*, Section 1. "Respect and Care for the Community of Life", Principle 2: "Care for the community of life with understanding, compassion, and love.: a. Accept that with the right to own, manage, and use natural resources comes the duty to prevent environmental harm and to protect the rights of people; b. Affirm that with increased freedom, knowledge, and power comes increased responsibility to promote the common good".

nel 2017¹⁹. Tale documento è stato fortemente sostenuto da diversi Paesi, tra cui *in primis* la Francia, ed è stato portato all'attenzione delle Nazioni Unite in vista di una possibile adozione in tale sede. L'articolo 2 della bozza di Patto globale è dedicato alla tematica dei doveri umani nei confronti dell'ambiente²⁰. Secondo tale disposizione, ogni Stato, ogni istituzione internazionale, ma anche ogni persona fisica o giuridica, pubblica o privata, ha il dovere di prendersi cura dell'ambiente. A tal fine, ricade in capo ad ogni essere umano e ad ogni entità giuridica il dovere di contribuire alla conservazione, alla protezione ed al ripristino dell'integrità dell'ecosistema della Terra. Tale espressione denota una rinnovata attenzione verso il tema della responsabilità degli esseri umani nei confronti della natura e della preservazione degli ecosistemi naturali, che risulta funzionale ad un tentativo di ribilanciamento tra le esigenze umane e le diverse esigenze della natura e degli ecosistemi.

Sulla stessa falsariga sembra collocarsi anche un altro documento di *soft law*, ossia il documento contenente i Principi dell'Aia per una Dichiarazione universale sulle responsabilità degli esseri umani²¹. Tale Dichiarazione venne approvata e proclamata da oltre 100 organizzazioni non governative riunite all'Aia il 10 dicembre 2018, in occasione del settantesimo anniversario dell'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani. Nei Principi dell'Aia del 2018 si afferma solennemente la responsabilità degli esseri umani da una parte per la tutela della Terra e della comunità biotica e dall'altra per la tutela dei diritti umani, in un contesto unitario in cui deve essere tutelata anche la natura e l'integrità degli ecosistemi terrestri. Le organizzazioni non governative che hanno promosso e sostenuto i Principi dell'Aia del 2018 hanno chiesto alle Nazioni Unite e, più in generale alla comunità internazionale, di procedere verso l'adozione di una Dichiarazione universale sulle responsabilità degli esseri umani nei confronti della Terra. Nei suddetti Principi dell'Aia vi sono diversi elementi di interesse per la presente analisi. Ad esempio, il Principio 1 afferma la responsabilità di tutti gli esseri umani, sia individualmente che collettivamente, nei confronti della protezione della natura. Tale responsabilità si basa sulla convinzione che gli esseri umani

¹⁹ *Draft Global Pact for the Environment*, 2017, <https://globalpactenvironment.org/en/>.

²⁰ Article 2, Duty to take care of the environment: "Every State or international institution, every person, natural or legal, public or private, has the duty to take care of the environment. To this end, everyone contributes at their own levels to the conservation, protection and restoration of the integrity of the Earth's ecosystem".

²¹ Principi dell'Aia per una Dichiarazione universale sulle responsabilità degli esseri umani (*The Hague Principles for a Universal Declaration on Responsibilities for Human Rights and Earth Trusteeship*), 2018, www.earthtrusteeship.world.

sono parte integrante degli ecosistemi naturali, la cui integrità essi devono contribuire a proteggere. La responsabilità nei confronti della natura è una responsabilità di ogni essere umano, che si afferma in parallelo con la responsabilità della comunità internazionale degli Stati, sia a livello collettivo, che a livello del singolo Paese²².

In modo simile, il Principio 2 afferma il principio della responsabilità degli esseri umani nei confronti della comunità della vita, ossia dell'insieme degli esseri viventi. In tale disposizione, viene anche affermato che le responsabilità umane nei confronti della natura e della comunità vivente della terra sono basate sul riconoscimento del valore intrinseco della natura e di tutti gli esseri viventi, a dimostrazione della forte valenza etica e della tendenza verso il superamento di un approccio eccessivamente antropocentrico²³.

Allo stesso modo, si può menzionare il Principio 3, il quale crea un parallelo fra la responsabilità umana nei confronti della natura e della comunità degli esseri viventi con la più tradizionale responsabilità degli esseri umani nei confronti della protezione dei diritti umani. Infatti, in base al Principio 3 tutti gli esseri umani sono responsabili per la protezione dei diritti umani, in linea con la tutela dei diritti di tutti gli esseri viventi. In tal modo, il Principio 3 intende riaffermare la necessità di un approccio olistico che non veda in contrapposizione il riconoscimento di doveri umani nei confronti della natura e dell'integrità dell'ecosistema con il perdurante riconoscimento dei più tradizionali diritti umani²⁴.

A margine di questa breve riflessione sui documenti di *soft law* che promuovono un diverso approccio degli esseri umani nei confronti della natura può essere a mio avviso richiamato il Programma delle Nazioni

²² *The Hague Principles*, Principle 1. "Responsibilities for Earth": "1.1. All human beings, individually and collectively, share responsibility to protect Nature, of which we are an integral part, the integrity of Earth's ecological systems and Earth as a whole, home of all living beings. 1.2. Each state individually, and the international community of states collectively, acknowledge that they have, and share, responsibilities for Nature, in cooperation and in alliance with their citizens as equal trustees of Earth and the integrity of Earth's ecological systems".

²³ *The Hague Principles*, Principle 2. "Responsibilities within the Community of Life": "2.1. Human rights are grounded in our membership within the community of life, the Earth community, which qualifies what rights we are called on to honor and what responsibilities we have for each other and for Nature. 2.2. Responsibilities for Nature, the Earth community and rights of Nature are grounded in the intrinsic values of nature and of all living beings".

²⁴ *The Hague Principles*, Principle 3. "Responsibilities for Human Rights": "3.1. All human beings are responsible for the protection of human rights and for affirming human rights in their ways of thinking and acting. 3.2. Each state has a prime responsibility for the protection of human rights as a trustee of its citizens and all human beings."

Unite sull'armonia con la natura (*Harmony with Nature*), promosso con la risoluzione 64/196 del 2009 dall'Assemblea generale²⁵. Tale programma promuove la necessità di percorsi di sviluppo umano in armonia con la natura nell'ottica della promozione della cosiddetta giurisprudenza della Terra (*Earth Jurisprudence*). Si tratta di un programma che ha l'obiettivo specifico di mappare gli sviluppi normativi ed istituzionali, sia a livello internazionale che a livello nazionale, con riferimento tra l'altro alla tematica del riconoscimento giuridico dei cosiddetti diritti della natura, ossia del riconoscimento della personalità giuridica della natura e delle risorse naturali²⁶. Quest'ultimo fenomeno si sta progressivamente affermando a livello globale e costituisce una tematica che risulta in stretta connessione con quella oggetto del presente contributo, incentrato sul riconoscimento dei doveri e delle responsabilità umane nei confronti della natura e dell'ecosistema.

5. Conclusioni: verso una nuova relazione tra gli esseri umani e la Natura?

Dall'analisi svolta emerge come la relazione tra gli esseri umani e la natura nel corso degli ultimi decenni sia stata caratterizzata da un approccio eccessivamente antropocentrico. Tale approccio si basa sul concetto del dominio umano nei confronti della natura e del diritto umano allo sfruttamento delle risorse naturali, ben evidenziato in modo critico da papa Francesco nell'Enciclica *Laudato Si* del 2015²⁷. Questo approccio ha profonde implicazioni etiche e può a mio avviso essere considera-

²⁵ Programma *UN Harmony with Nature*, <http://www.harmonywithnatureun.org>.

²⁶ Sulla tematica del riconoscimento giuridico dei diritti della natura vedi ad esempio BOYD, *The Rights of Nature: a Legal Revolution that Could Save the World*, Toronto, 2017; ITO, MONTINI, *Nature's Rights and Earth Jurisprudence. A New Ecologically-Based Paradigm for Environmental Law*, in APOSTOLOPOULOU, CORTES-VAZQUEZ (eds.), *The Right to Nature. Social Movements, Environmental Justice and Neoliberal Natures*, Cheltenham, 2019, pp. 221-233.

²⁷ Papa Francesco, Enciclica *Laudato si* (Lettera enciclica *Laudato si'* sulla cura della casa comune), 2015, https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf; per un lettura dell'Enciclica volta ad esaminare in particolare le sue proposte sul piano istituzionale e giuridico vedi MONTINI, VOLPE, *In Praise of Sustainability: The Encyclical Letter Laudato Si and its legal-Economic Implications*, in *Italian Yearbook of International Law (IYIL)*, Vol. XXV, 2016, pp. 311-324; MONTINI, VOLPE, *The Need for an "Integral Ecology" in Connection with the UN Sustainable Development Goals*, in PASQUALE, PERRY (eds.), *Care for the World. Laudato Si' and Catholic Social Thought in an Era of Climate Crisis*, 2019, pp. 56-67.

to corresponsabile della non sufficiente effettività della normativa ambientale per la soluzione dei problemi globali e locali.

Dalla Dichiarazione di Stoccolma ad oggi, negli oltre cinquant'anni di sviluppo delle politiche e del diritto dell'ambiente, l'attenzione è stata posta generalmente sulla tutela ambientale come prerequisito per l'esercizio dei diritti umani garantiti a livello internazionale. Tuttavia, in tale contesto, è emerso nel corso del tempo, e si sta progressivamente affermando, anche il diritto umano ad un ambiente sano, che si innesta su una concezione antropocentrica ed utilitaristica del rapporto tra gli esseri umani e la natura. Nell'ambito di tale concezione, la protezione dell'ecosistema naturale diventa uno strumento per garantire adeguati livelli di sviluppo e di benessere agli esseri umani. Tale approccio è quindi ancora caratterizzato da una visione eccessivamente antropocentrica.

L'emergere e il consolidarsi della crisi ambientale globale del nostro tempo richiede invece a mio avviso lo sviluppo di una nuova e diversa relazione tra gli esseri umani e la natura. Alla logica ed alla narrativa dei diritti umani nei confronti della natura dovrebbe essere affiancata, ed ovviamente non sostituita, quella dei doveri umani nei confronti della natura. Questi ultimi dovrebbero essere intesi come doveri legati al rispetto e alla tutela della natura e degli ecosistemi naturali, nell'ottica della promozione di un nuovo approccio e di una nuova relazione tra esseri umani e natura, verso un obiettivo olistico di armonia tra tutti gli esseri viventi sulla Terra. In tale ottica, la logica di riferimento non dovrebbe essere tanto quella della contrapposizione con l'approccio antropocentrico, che ancora oggi caratterizza una parte della politica e del diritto ambientale, ma piuttosto quella del superamento dello stesso, verso un approccio più bilanciato, che non dimenticando la necessità di riaffermare i diritti umani ad un ambiente sano, promuova allo stesso tempo il riconoscimento dei doveri e delle responsabilità degli esseri umani nei confronti della natura. Tale diverso approccio sembrerebbe più idoneo a garantire un ribilanciamento tra diritti e doveri e potrebbe avere come conseguenza un netto miglioramento dell'effettività della protezione ambientale sia a livello globale che a livello locale.

Per meglio comprendere la stretta relazione che dovrebbe esistere tra i diritti ed i doveri umani nei confronti della natura sembra opportuno richiamare l'immagine dell'albero dei diritti e dei doveri umani proposta in dottrina dal giudice Postiglione²⁸. L'Autore propone l'immagine dell'albero considerando in termini generali la tematica dei diritti ed i

²⁸ POSTIGLIONE, *L'albero dei diritti e dei doveri umani*, Siena, 2020.

doveri umani. A mio avviso, tale concezione potrebbe essere applicata più nello specifico anche al rapporto tra diritti e doveri umani nei confronti della natura, per sostenere la necessità di un migliore bilanciamento tra di essi. In tale applicazione analogica, i rami dell'albero corrisponderebbero ai diritti umani nei confronti della natura mentre i doveri umani per la tutela della natura e degli ecosistemi naturali coinciderebbero con le radici dell'albero. In questa concezione, i diritti rappresentano la parte più visibile dell'albero, che naturalmente risulta non meno importante di quella non visibile, rappresentata dai doveri. Senza le radici, infatti, i rami dell'albero non potrebbero esistere, né sostenersi. L'analogia con l'immagine dell'albero risulta, a mio avviso, di estremo interesse, in quanto ovviamente l'ampiezza (visibile) dei rami è necessariamente collegata all'ampiezza (invisibile) delle radici sottostanti, che sostengono l'albero e permettono quindi l'estensione dei rami stessi. L'immagine dell'albero dei diritti e dei doveri umani, mutuata da Postiglione, se applicata nello specifico al rapporto tra gli esseri umani e la natura dovrebbe costituire l'ispirazione per adottare una diversa concezione finalizzata a promuovere un migliore bilanciamento tra diritti e doveri umani nei confronti della natura, nonché a contribuire a sviluppare un sistema di responsabilità giuridica internazionale (individuale e collettiva) per l'ambiente.

Partendo dall'immagine dell'albero dei diritti e dei doveri è possibile concludere che risulta non solo possibile ma addirittura necessario promuovere nel prossimo futuro un ripensamento della relazione degli esseri umani nei confronti della natura, finalizzato ad un ribilanciamento dei diritti e dei doveri. Questo si dovrebbe innestare sulla valorizzazione del concetto della responsabilità umana per la tutela della natura e degli ecosistemi naturali. A mio avviso, è necessario superare il vecchio paradigma di una società umana basata solo sui diritti, per provare a creare una società nuova, fondata su un diverso rapporto, più equilibrato, tra i diritti ed i doveri – sia individuali che collettivi – degli esseri umani nei confronti della natura e dell'intera comunità degli esseri viventi. Tale diversa concezione della relazione fra esseri umani e natura potrebbe diventare la base su cui innestare anche una revisione del sistema globale del diritto e della *governance* ambientale, al fine di promuovere un miglioramento delle condizioni ambientali, sia globali che locali, e più in generale di incoraggiare un rafforzamento della protezione della natura e dell'integrità degli ecosistemi naturali, all'interno dei quali gli esseri umani realizzano la loro vita e fondano il loro benessere.

LA PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO NELLE QUESTIONI AMBIENTALI: UN BILANCIO (PROCEDURALE) POSITIVO?

Elena FASOLI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Conferenza di Stoccolma e l'idea del coinvolgimento del pubblico nelle questioni ambientali. – 3. La 'svolta procedurale' dei diritti ambientali dopo Stoccolma. – 3.1. Il contributo dei diritti ambientali procedurali al miglioramento delle politiche e delle legislazioni interne: alcuni esempi nell'area ONU-ECE. – 3.2. Il contributo dei diritti ambientali procedurali sviluppatasi nell'area ONU-ECE all'adozione di nuovi accordi regionali: l'Accordo di Escazù nell'area ONU-ECLAC. – 4. Un primo bilancio (procedurale) positivo. – 5. La proliferazione di obblighi procedurali tra Stati e il rischio di eccessiva 'proceduralizzazione' della protezione dell'ambiente: brevi riflessioni. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 1972 (la 'Conferenza di Stoccolma')¹ segna uno tra i primi momenti significativi², benché ancora embrionali, di manifestazione di sensibilità da parte della comunità internazionale³, sia rispetto alla necessità di creare consa-

* Professore associato, Università degli Studi di Trento

¹ Tra i numerosi contributi che analizzano i risultati della Conferenza di Stoccolma si veda particolarmente SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *The Harvard International Law Journal*, 1973, vol. 14, fascicolo 3, pp. 423-515. Sugli impatti di lungo termine delle più importanti disposizioni contenute nella Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (la 'Dichiarazione di Stoccolma') si veda il recente studio di ATAPATTU, *Emergence of International Environmental Law: A Brief History from the Stockholm Conference to Agenda 2030*, in SOBENES et al (eds), *The Environment Through the Lens of International Courts and Tribunals*, The Hague, 2022, pp. 1-33, in particolare pp. 4-6.

² Prima di Stoccolma già la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani nel 1948 riconosceva la partecipazione politica e i diritti di assemblea e libertà di opinione ed espressione come diritti umani internazionali. Inoltre, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 riconosceva la possibilità di partecipare alla 'direzione degli affari pubblici'.

³ Elementi embrionali di partecipazione del pubblico si riscontrano già agli albori della civilizzazione umana. Si veda l'interessante studio sulle origini storiche della par-

pevolezza ed educazione ambientali, sia rispetto all'idea di 'coinvolgere il pubblico nella gestione e nel controllo dell'ambiente'⁴.

Il presente contributo analizza in che modo tale sensibilità abbia influenzato gli sviluppi normativi successivi attraverso l'adozione di strumenti internazionali sia di *soft law* che vincolanti. A partire dalla Conferenza di Stoccolma la comunità internazionale ha, infatti, progressivamente riconosciuto l'esistenza di diritti procedurali ambientali di natura individuale.

I diritti procedurali ambientali, che fondano la c.d. 'democrazia ambientale'⁵, si sostanziano nei tre 'pilastri' dell'accesso alle informazioni, della partecipazione del pubblico ai processi decisionali ambientali e dell'accesso alla giustizia. L'idea di fondo è che le decisioni prese dalle autorità pubbliche in materia di ambiente risultino 'migliori', perché più protettive dell'ambiente e degli individui, se adottate in maniera trasparente e con il coinvolgimento del pubblico⁶.

Prendendo a riferimento la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, adottata nell'ambito ONU-ECE nel 1998⁷, il presente contributo cerca di valutare innanzitutto se l'attuazione dei diritti procedurali ambientali comporti un effettivo miglioramento delle politiche e delle legislazioni interne in senso più protettivo dell'ambiente e degli individui.

tecipazione di PRING, NOÉ, *The Emerging International Law of Public Participation Affecting Global Mining, Energy and Resources Development*, in ZILLMAN et al (eds), *Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, Oxford, 2012, pp. 11-76, in particolare pp. 17-24.

⁴ Questa espressione si trova nella Raccomandazione n. 97 del Piano di Azione per l'ambiente umano (il 'Piano d'Azione di Stoccolma').

⁵ Nel 2001, l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan definì la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998 come 'the most ambitious venture in environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations. Its adoption was a remarkable step forward in the development of international law'. In dottrina si veda particolarmente C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013. Sulla Convenzione di Aarhus si veda *infra* nota 7.

⁶ Il pubblico è qui inteso come comprensivo di persone fisiche e giuridiche, associazioni, organizzazioni o gruppi, secondo le indicazioni fornite dalla Convenzione di Aarhus.

⁷ La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Il testo del documento è consultabile in *United Nations Treaty Series*, vol. 2161, p. 447.

Considerato che, secondo alcuni commentatori, nei documenti di Stoccolma si riscontra anche una base per il riconoscimento a livello internazionale di un diritto umano ad un ambiente sano, l'analisi intende anche comprendere le ragioni per cui a tale approccio 'più sostanziale' non sia stato dato seguito nelle fasi subito successive alla Conferenza del 1972 e se questo abbia in qualche modo determinato una regressione del diritto internazionale dell'ambiente. Il contributo si chiude con alcune brevi riflessioni sugli obblighi procedurali in senso più ampio e sui potenziali rischi di una eccessiva 'proceduralizzazione' della protezione dell'ambiente.

2. La Conferenza di Stoccolma e l'idea del coinvolgimento del pubblico nelle questioni ambientali

Nei documenti adottati a Stoccolma i riferimenti all'idea di coinvolgere il pubblico nella gestione e nel controllo dell'ambiente sono molti. Essi si focalizzano sulla necessità di far conoscere all'opinione pubblica il tema dell'ambiente umano, 'sconosciuto alla maggior parte delle persone del mondo'⁸.

Nei medesimi documenti si fa riferimento, ad esempio, al ruolo degli individui 'che plasmeranno l'ambiente umano in futuro'; al fatto che i 'governi locali e nazionali avranno le responsabilità più importanti in relazione alle politiche ambientali su larga scala e la responsabilità dell'azione nella propria giurisdizione'⁹; alla battaglia dei popoli contro l'inquinamento¹⁰; e all'importanza di una pianificazione razionale¹¹.

In tale contesto la partecipazione è in chiave intergenerazionale ed educativa così da creare una 'enlightened opinion' e una condotta responsabile¹². Peraltro, un embrione del processo partecipativo si rinviene nei testi adottati a Stoccolma anche nel riferimento alla necessità di supportare la libera circolazione delle informazioni scientifiche per facilitare la soluzione dei problemi ambientali¹³.

⁸ SOHN, *The Stockholm Declaration*, cit., p. 437.

⁹ Preambolo n. 7 della Dichiarazione di Stoccolma.

¹⁰ Principio n. 6 della Dichiarazione di Stoccolma.

¹¹ Principi n. 13, 14 e 15 della Dichiarazione di Stoccolma.

¹² Principio n. 19 della Dichiarazione di Stoccolma.

¹³ Principio n. 20 della Dichiarazione di Stoccolma. Tale principio era già implicitamente contenuto nell'art. 15(1)(b) del Patto del 1966 sui diritti civili, economici, sociali e culturali nella parte in cui si prevede il diritto di ogni individuo a godere dei benefici del progresso scientifico. Si veda HUBERT, *The Human Right to Science and its Relation-*

Durante la Conferenza di Stoccolma, quindi, il focus, più che sulla partecipazione, è sulla necessità di informare il pubblico avvertendolo dei rischi dell'attività umana sull'ambiente. In relazione a ciò, i media avrebbero dovuto giocare un ruolo essenziale.

La Svezia, peraltro, è tra quei Paesi, come la Danimarca, la Germania e l'Olanda, con una lunga tradizione di trasparenza rispetto all'attività delle autorità pubbliche. Il principio secondo cui tutti i cittadini debbano avere la possibilità di accedere ai documenti in possesso delle autorità risale al 1766¹⁴.

Stoccolma aveva in sé anche un altro elemento importante: il rapporto tra protezione dell'ambiente e diritti umani. Nel primo paragrafo del Preambolo della Dichiarazione è presente un riferimento chiaro al 'diritto alla vita', benché nel Principio 1 esso sia invece sostituito dal riferimento a un 'diritto fondamentale ... a condizioni adeguate di vita, in un ambiente di qualità che permetta una vita di dignità e benessere'¹⁵. Da tali passaggi del testo sembra corretto ricavare che Stoccolma contenesse già una prima base per il progressivo riconoscimento a livello internazionale di un diritto umano ad un ambiente sano, come diritto *ex se*, autonomo rispetto agli altri diritti umani¹⁶.

Benché il diritto umano all'ambiente sano non sia oggetto specifico della presente analisi¹⁷, in relazione a quanto si dirà sul rapporto di tale diritto (in corso di formazione) con i diritti procedurali ambientali di natura individuale¹⁸, è importante evidenziare che molti passi avanti in questo senso sono stati fatti. Si segnala, in particolare, la recente adozione della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 28 luglio 2022, che con 161 voti a favore, nessun contrario e 8 Stati astenuti, 'riconosce il diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile come diritto umano'¹⁹. Il riconoscimento di tale diritto permetterebbe, per esem-

ship to International Environmental Law, in *The European Journal of International Law*, 2020, vol. 31, fascicolo 2, pp. 625-656.

¹⁴ Freedom of the Press Act of 1766.

¹⁵ Per il commento alla disposizione si veda in particolare SOHN, *The Stockholm Declaration*, cit., pp. 423-515 e p. 455.

¹⁶ ATAPATTU si spinge ad affermare che il Principio 1 contenesse già un 'quasi riconoscimento' del diritto umano ad un ambiente sano (*Emergence of International Environmental Law*, cit., pp. 1-33, p. 5).

¹⁷ Per ulteriori approfondimenti si veda recentemente KNOX, *Constructing the Human Right to a Healthy Environment*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2020, disponibile su SSRN.

¹⁸ Si veda meglio *infra* paragrafo 4.

¹⁹ Risoluzione A/76/L.75. Il riconoscimento dello stesso diritto era stato già sancito dal Consiglio dei diritti umani nell'ottobre del 2021 con la risoluzione 48/13. Anche

pio, di bilanciare in maniera più adeguata (e rafforzata) la protezione dell'ambiente con gli altri interessi rilevanti, quali il diritto allo sviluppo economico oppure allo sfruttamento delle risorse naturali²⁰.

L'adozione della Risoluzione in oggetto tramite votazione, e non consensus, ha però dimostrato che non esiste ancora una chiara ed inequivocabile *opinio juris* degli Stati sul contenuto e la portata del diritto in questione. Sono indicative, a questo riguardo, alcune dichiarazioni a margine dell'adozione del testo. La Russia, per esempio, pur confermando l'importanza del tema (quindi non votando contro la Risoluzione), ha esercitato il diritto di astensione. Essa, infatti, ha specificato che tale diritto, per essere riconosciuto, dovrebbe già esser contenuto in un trattato internazionale. Il Pakistan, che invece ha votato a favore della Risoluzione, ha allo stesso tempo rimarcato che le risoluzioni dell'Assemblea generale sono 'soltanto' documenti politici. Anche gli Stati Uniti, pur votando a favore, hanno precisato che tale diritto non è ancora presente a livello internazionale, né come norma consuetudinaria, né come norma pattizia²¹.

Tali dichiarazioni sostanziano i timori degli Stati affermatasi già a partire dalla Conferenza di Stoccolma: un diritto all'ambiente sano formulato in termini ampi amplierebbe eccessivamente l'accesso alla giustizia a livello interno, soprattutto nei paesi con sistemi di accesso più avanzati²². Gli Stati hanno preferito, infatti, focalizzarsi sui diritti procedurali.

3. La 'svolta procedurale' dei diritti ambientali dopo Stoccolma

Da Stoccolma in poi si predilige quindi l'approccio procedurale dei diritti ambientali. A Rio, nel 1992, la partecipazione del pubblico, anche

l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il 29 settembre 2021 ne aveva chiesto il riconoscimento. Si vedano inoltre i Principi su diritti umani e ambiente di John Knox, General Comment n. 36 dello Human Rights Committee (par. 62) e si veda la Advisory Opinion della Corte Interamericana dei diritti dell'uomo del 15 novembre 2017, OC-23/17.

²⁰ Secondo BOYLE il diritto ad un ambiente sano dovrebbe essere previsto nel contesto dei diritti economici e sociali, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *The European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, pp. 613-642, p. 629.

²¹ Per la posizione degli Stati Uniti si veda <https://usun.usmission.gov/explanation-of-position-on-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment-resolution/> Altri interventi sono disponibili al seguente link <https://press.un.org/en/2022/ga12437.doc.htm>

²² Si veda la dichiarazione della Gran Bretagna, *infra* nota 28.

se non ancora formulata nel senso di veri e propri diritti ambientali individuali, comincia ad assumere una forma più strutturata con l'introduzione del famoso Principio 10 della Dichiarazione. Tale Principio contiene già i riferimenti ad un adeguato accesso alle informazioni, alla possibilità di partecipare ai processi decisionali ambientali e all'accesso alla giustizia²³. Esso si collocava nella cornice di una 'partnership globale nuova ed equa attraverso la creazione di nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, tra i settori chiave della società e le persone'²⁴.

Sull'importanza dell'accesso alle informazioni, è da notare che tra la Conferenza di Stoccolma e quella di Rio si era verificato l'incidente di Chernobyl che aveva offerto un terrificante esempio di come le informazioni potessero essere crinosamente trattenute dalle autorità pubbliche. Il conflitto in Ucraina, e in particolare le ostilità nei pressi delle centrali nucleari di questi mesi, ma anche la stessa pandemia, ci ricordano quanto siano importanti gli obblighi procedurali in vigore tra gli Stati, quali, per esempio, quelli di notifica tempestiva alla comunità internazionale in caso di incidenti ed emergenze con potenziali impatti globali²⁵.

Successivamente a Rio, è soprattutto con la Convenzione di Aarhus adottata nell'ambito regionale ONU-ECE nel 1998 che la natura dei diritti procedurali si specifica ulteriormente. Nel testo della Convenzione si prevedono diritti *individuali* di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico nei processi decisionali ambientali e di accesso alla giustizia (i famosi 'tre pilastri').

Si è parlato a riguardo di una proceduralizzazione dei diritti ambientali²⁶. In effetti, sia durante la Conferenza di Rio, che durante i negoziati che portarono all'adozione della Convenzione di Aarhus, tali diritti erano stati accolti molto favorevolmente soprattutto da quegli Stati che, come già anticipato, non erano pronti ad appoggiare l'opzione dell'inserimento

²³ Secondo il Principio 10 della Dichiarazione di Rio: 'Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo'.

²⁴ Paragrafo 4 del Preambolo della Dichiarazione di Rio.

²⁵ Si veda anche *infra* paragrafo 5.

²⁶ Si veda, per esempio, FRANCONI, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, in *The European Journal of International Law*, 2010, vol. 21, pp. 41-55, p. 42.

di un diritto umano ad un ambiente sano nei testi oggetto di discussione/negoziato. Basti pensare che, in sede di ratifica della Convenzione di Aarhus, la Gran Bretagna dichiarò che il riferimento al ‘diritto’ di ogni persona a ‘vivere in un ambiente adeguato alla propria salute e benessere’, contenuto nell’articolo 1 della Convenzione²⁷, dovesse essere interpretato soltanto come un’aspirazione. Quest’ultima era stata molto importante per motivare i negoziati, ma rimaneva pur sempre un’aspirazione²⁸. Con la propria dichiarazione la Gran Bretagna precisava che gli unici obblighi cui gli Stati erano tenuti erano quelli procedurali di accesso, sicuramente meno gravosi²⁹.

Posto quindi che, come detto, il processo di riconoscimento a livello internazionale di un diritto umano ad un ambiente sano è ancora in corso e che il contenuto normativo di questo diritto non si è ancora pienamente consolidato, la prima domanda da porsi è se il non avanzamento in senso sostanziale dei diritti ambientali a seguito di Stoccolma e il focalizzarsi invece su quelli procedurali, sia stato (e sia tutt’ora, nonostante i recenti sviluppi di cui si è già detto) in sé una regressione del diritto internazionale dell’ambiente, nel senso di un compromesso al ribasso. Non sembra, a chi scrive, che questo sia il caso, visto che i diritti ambientali individuali di natura procedurale si sono dimostrati (e si stanno dimostrando) molto efficaci e comunque funzionali alla sostanza. Essi, infatti, contribuiscono al miglioramento delle politiche e delle legislazioni interne.

²⁷ ‘In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention’ (art. 1 della Convenzione di Aarhus).

²⁸ Il testo della dichiarazione della Gran Bretagna è il seguente: ‘The United Kingdom understands the references in article 1 and the seventh preambular paragraph of this Convention to the “right” of every person “to live in an environment adequate to his or her health and well-being” to express an aspiration which motivated the negotiation of this Convention and which is shared fully by the United Kingdom. The legal rights which each Party undertakes to guarantee under article 1 are limited to the rights of access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention’.

²⁹ Sul rapporto tra i diritti ambientali procedurali di natura individuale e il diritto umano all’ambiente sano si veda anche *infra* paragrafo 4.

3.1. *Il contributo dei diritti ambientali procedurali al miglioramento delle politiche e delle legislazioni interne: alcuni esempi nell'area ONU-ECE*

La valutazione sostanzialmente positiva della 'svolta procedurale' verificatasi dalla Conferenza di Stoccolma in poi si basa sullo studio dell'attuazione degli obblighi della Convenzione di Aarhus e, di conseguenza, sull'operato delle 47 Parti della Convenzione, inclusa l'Unione Europea (UE).

In molti casi portati all'attenzione del comitato di *compliance*, che opera nel quadro della Convenzione³⁰, le legislazioni e le prassi applicative interne sono state in effetti modificate e migliorate. Persino l'UE ha recentemente ampliato i casi e le modalità attraverso cui le organizzazioni non governative (ONG), grazie al 'Regolamento Aarhus', che attua la Convenzione a livello UE³¹, possono chiedere un riesame amministrativo degli atti in materia ambientale.

Tale modifica non era per nulla scontata. Durante la sesta sessione del MOP (*Meeting of the Parties*) della Convenzione di Aarhus del 2017, per opporsi all'adozione dei *findings* del comitato di *compliance*³² (che per consolidata prassi avviene tramite consensus) la Commissione Europea aveva addirittura invocato le 'caratteristiche peculiari' dell'UE all'interno del sistema della Convenzione. La Commissione sottolineava che l'UE è un'entità diversa dagli Stati Parti³³. Di conseguenza, essa (la

³⁰ I ricorsi individuali sono, ad oggi, quasi 200.

³¹ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 1367/2006 del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

³² Nel 2017 il comitato di *compliance* aveva infatti 'censurato' sia la giurisprudenza UE in materia di legittimazione processuale sia il Regolamento Aarhus in quanto non in linea con l'art. 9(3) e (4) della Convenzione (*Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union*, 17 marzo 2017).

³³ Il confronto tra l'UE e il comitato di *compliance* è proseguito anche durante la settima sessione della MOP tenutasi a Ginevra nel 2021. In vista della MOP, il Consiglio dell'UE aveva adottato una decisione sulla posizione comune da adottare nella quale in sostanza indicava che l'Unione, per il tramite della Commissione, si era 'impegnata ad analizzare le implicazioni delle conclusioni del comitato di controllo, a valutare le opzioni disponibili, a completare e pubblicare la valutazione e a presentare, se del caso, misure per affrontare la questione sollevata dal comitato di controllo dell'osservanza entro i termini indicati nella dichiarazione' (*Decisione 2021/2271 del Consiglio dell'11 ottobre 2021 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea alla settima sessione della conferenza delle parti della Convenzione di Aarhus in relazione ai casi*

Commissione) non avrebbe potuto influenzare un cambio di giurisprudenza da parte della Corte di Giustizia in modo da farla allineare maggiormente alle indicazioni fornite dal comitato di *compliance*. Nonostante ciò – e al netto delle critiche relative al fatto che la legittimazione processuale non sia ancora sufficientemente ampia e trasparente, per esempio, in riferimento alla materia degli aiuti di Stato³⁴ – nel 2021 il Regolamento Aarhus è stato modificato e, per lo meno in alcuni aspetti, migliorato rispetto al precedente³⁵.

Un altro esempio importante, anche se non nel senso che la legislazione sia cambiata, ma nel senso che il non miglioramento abbia portato a delle conseguenze, è il caso della Bielorussia. Va menzionato innanzitutto il ricorso interstatale instaurato dalla Lituania contro quest'ultima nel 2015³⁶. In relazione ad esso, nel 2021, il comitato di *compliance* aveva statuito che la Bielorussia non avesse garantito adeguata partecipazione del pubblico lituano nel contesto di una procedura di valutazione di impatto ambientale. Si trattava in particolare del posizionamento e della costruzione di una centrale nucleare vicino al confine lituano³⁷.

ACCC/C/2008/32, ACCC/C/2015/128, ACCC/C/2013/96, ACCC/C/2014/121 e ACCC/C/2010/54).

³⁴ Si veda il commento di Client Earth *Position Paper, Amending the Aarhus Regulation: an internal review mechanism that complies with international law*, 12 novembre 2020, p. 3. Peraltro, il dialogo tra l'UE e il comitato di *compliance* è ancora in corso, visto che nel 2021 la MOP ha deciso di rinviare l'adozione delle decisioni del comitato relative all'UE.

³⁵ Il nuovo Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2021/1767 è stato adottato il 6 ottobre 2021 ed è relativo alla modifica del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 1367/2006 del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Le modifiche riguardano la nozione di 'atto amministrativo' con riferimento sia alla sua portata che agli effetti esterni; l'ampliamento del novero dei soggetti (sia persone fisiche che giuridiche) che possono avere accesso al riesame amministrativo; la proroga dei termini per la richiesta di riesame e la pubblicità della stessa. Per un commento si veda ANRò, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *Federalismi.it*, 2022, vol. 11, pp. 1-29.

³⁶ Tutti i documenti del caso ACCC/S/2015/2 sono disponibili al seguente link: https://unece.org/env/pp/cc/accc.s.2015.2_belarus

³⁷ Nella zona di Ostrovets, in Bielorussia, a 50 km da Vilnius. Il comitato aveva rilevato il contrasto con gli artt. 6(2)(6)(8)(9) e 3(9) della Convenzione di Aarhus. Il caso era anche finito di fronte al comitato della Convenzione di Espoo (quindi in chiave di obblighi procedurali di cooperazione tra Stati su cui si veda anche *infra* paragrafo 5). Il Comitato aveva riscontrato violazioni su ricorso della Lituania, quindi con riferimento alla valutazione di impatto ambientale transfrontaliero, in particolare in relazione al tema del posizionamento delle centrali nucleari sul territorio, incluse eventuali soluzioni alternative.

Inoltre, sempre la Bielorussia era stata già oggetto di attenzione da parte del comitato in relazione al trattamento degli attivisti ambientali. La Convenzione di Aarhus prevede infatti un obbligo per gli Stati di non penalizzare, perseguire o sottoporre a misure vessatorie tali attivisti³⁸.

A giugno del 2017 il comitato di *compliance* aveva adottato dei *findings* relativi al ruolo delle autorità bielorusse in relazione all'arresto, persecuzione, e sottoposizione a sorveglianza e intimidazione (in alcuni casi uccisione) di alcuni soggetti³⁹. Successivamente erano emerse anche prove che dimostravano come le autorità bielorusse avessero liquidato coattivamente e senza valido motivo una ONG.

La MOP dell'ottobre 2021 aveva dato un ultimatum alla Bielorussia: rivedere l'ordine di liquidazione della ONG, pena la sospensione (per la prima volta nella storia della Convenzione) dei diritti e dei privilegi della stessa a partire dal 1° febbraio 2022. Successivamente, a causa dell'inadempienza della Bielorussia, ciò non solo si è verificato, ma la Bielorussia ha anche esercitato il diritto di recesso dalla Convenzione con effetto a partire dal 24 ottobre 2022⁴⁰.

Vista la gravità del tema in oggetto, certamente non limitato alla situazione in Bielorussia⁴¹, la MOP del 2021 ha dato mandato di istituire un 'meccanismo di risposta rapida' con la nomina di un Relatore Speciale, il quale potrà portare all'attenzione della Comunità internazionale tale preoccupante fenomeno⁴².

Quelli appena esposti sono evidentemente alcuni esempi di impatto positivo della Convenzione di Aarhus e, quindi, dei diritti procedurali ambientali individuali. Ve ne sarebbero molti altri⁴³. Ma se è vero che il successo degli accordi internazionali si misura sull'attuazione degli stessi, sembra, a chi scrive, si possa affermare che tali diritti, almeno nell'area ONU-ECE, si stiano dimostrando efficaci.

³⁸ Art. 3(8) della Convenzione.

³⁹ Il comitato aveva rilevato il contrasto con l'art. 3(8) della Convenzione di Aarhus. Tutti i documenti, inclusi i *findings* del caso ACCC/C/2014/102, sono consultabili al seguente link https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2014.102_belarus

⁴⁰ UN Doc. C.N.259.2022.TREATIES-XXVII.13 (Depositary Notification).

⁴¹ Benché al di fuori del contesto 'Aarhus', non si dimentichi il trattamento degli attivisti ambientali, per esempio, in Colombia, nelle Filippine e in Brasile.

⁴² Decisione VII/9 del 2021. Si veda <https://unece.org/climate-change/press/rapid-response-mechanism-protect-environmental-defenders-established-under>

⁴³ Per un'analisi qualitativa e quantitativa dell'impatto di alcune decisioni adottate dal comitato di controllo sulle politiche e sulle legislazioni degli Stati si veda lo studio di SAMVEL, *Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, vol. 9, pp. 211-238.

3.2. Il contributo dei diritti ambientali procedurali sviluppatosi nell'area ONU-ECE all'adozione di nuovi accordi regionali: l'Accordo di Escazù nell'area ONU-ECLAC

Un altro successo della prassi regionale dei diritti procedurali ambientali di natura individuale è il fatto che essi hanno ispirato l'adozione di altri accordi regionali aventi il medesimo oggetto. La 'prassi Aarhus' ha favorito l'adozione dell'Accordo di Escazù sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, entrato in vigore per l'area ONU-ECLAC dell'America Latina nell'aprile del 2021⁴⁴.

Per certi aspetti l'Accordo di Escazù è più avanzato della Convenzione di Aarhus. Ad esempio, il primo fa riferimento ai principi di non-regressione e di 'realizzazione progressiva'⁴⁵, assenti in maniera esplicita nella Convenzione di Aarhus⁴⁶. Inoltre, l'Accordo di Escazù contiene il riferimento all'obbligo degli Stati Parti di garantire (*shall guarantee*) ad ogni persona un ambiente sano⁴⁷. Ciò non stupisce visto che l'America Latina aveva già fatto passi in avanti importanti su questo tema. A livello normativo interno il diritto in questione è da tempo riconosciuto da molte costituzioni nazionali⁴⁸.

In tale contesto, sarà importante monitorare come si rapportheranno

⁴⁴ Dopo la ratifica dei necessari 11 Stati. Titolo dell'Accordo di Escazù: Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean.

⁴⁵ La lista dei principi rilevanti per l'Accordo di Escazù è contenuta nell'art. 3.

⁴⁶ In realtà il principio di non-regressione si riscontra in maniera implicita nella Convenzione di Aarhus, per esempio, nella disposizione sull'accesso alle informazioni dell'art. 5(3) dove si prevede che gli Stati debbano fare in modo (*shall ensure*) che 'le informazioni ambientali diventino sempre più accessibili in via informatica'. Su questo punto il comitato di *compliance* della Convenzione ha chiarito che esso vada interpretato secondo il principio di contemporaneità nell'applicazione delle regole ambientali. Il giudice Weeramantry faceva riferimento a tale principio nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros Project* di fronte alla Corte internazionale di giustizia (*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Judgment*, *ICJ Reports 1997*, p. 7, *Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*, p. 113 ss.).

⁴⁷ L'art. 4(1) dell'Accordo di Escazù prevede che 'Each Party shall guarantee the right of every person to live in a healthy environment and any other universally-recognized human right related to the present Agreement'.

⁴⁸ Per esempio, quella dell'Argentina (art. 41). È stato calcolato che più di 100 Stati prevedono una copertura costituzionale per i diritti ambientali. Si veda lo studio di BOYD, *Catalyst for Change: Evaluating Forty Years of Experience in Implementing the Right to a Healthy Environment*, in KNOX, PEJAN (eds), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, pp. 19-23.

l'istituendo meccanismo di *compliance* dell'Accordo di Escazù, da un lato, e il sistema interamericano dei diritti dell'uomo, dall'altro. Quando il primo dovrà verificare il rispetto dell'obbligo di garantire il diritto umano ad un ambiente sano, esso potrebbe infatti attingere alla giurisprudenza del sistema interamericano. Come noto, quest'ultimo si è già pronunciato sul punto⁴⁹.

In realtà, anche al di fuori dell'obbligo di garantire il diritto ad un ambiente sano, sarà comunque possibile assistere ad una 'reciproca contaminazione' tra i due sistemi regionali. Per esempio, sarà molto probabile che i *findings* del comitato di *compliance* della Convenzione di Aarhus siano presi in considerazione dal comitato di Escazù per valutare la soglia di violazione di alcune disposizioni dell'Accordo, soprattutto quelle che contengono obblighi di diligenza per gli Stati.

Un ulteriore elemento che dimostra il 'successo' dei diritti individuali procedurali regionali, è il fatto che presto la 'prassi Aarhus' sarà presente anche nell'area africana, visto che la Guinea Bissau ha da poco depositato lo strumento di adesione alla Convenzione⁵⁰. Ciò amplierà ulteriormente la diversità e la varietà dei sistemi giuridici coinvolti e renderà più globale la stessa Convenzione di Aarhus.

L'analisi di efficacia dei diritti ambientali procedurali sin qui condotta si riferisce al livello regionale. È infatti ancora assente uno strumento globale (o una norma generale) dedicati al tema. Va però eviden-

⁴⁹ Si veda, in particolare, la Advisory Opinion della Corte interamericana del 15 novembre 2017 OC-23/17 dove si riconosce il diritto ad un ambiente sano come diritto autonomo protetto ai sensi dell'art. 26 della Convenzione americana sui diritti umani. Peraltro, è da notare che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur non riconoscendo in maniera esplicita il diritto ad un ambiente sano, ha comunque trasformato i diritti procedurali di accesso in obblighi procedurali di taluni diritti umani. Infatti, la Convenzione di Aarhus ha trovato spazio nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) come aspetto procedurale dell'art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, in quanto i diritti procedurali sono essenziali ad assicurare salute ed integrità familiare quando un danno ambientale è in atto. La Convenzione di Aarhus ha, quindi, influenzato l'interpretazione della CEDU, ma senza allargare l'interpretazione del diritto di accesso all'informazione dell'art. 10 (sulla libertà di espressione) ad un diritto umano in tal senso anche in materia ambientale. In altri termini, nel contesto CEDU il diritto procedurale ambientale individuale di accesso alle informazioni non esiste ai sensi dell'art. 10, ma come aspetto procedurale dell'art. 8.

⁵⁰ La Guinea Bissau aveva espresso intenzione di aderire già nel 2016, ma lo ha fatto ufficialmente nel 2018. Anche Stati non UN-ECE possono aderire alla Convenzione purché siano membri dell'ONU e vi sia l'approvazione del MOP (art. 19(3) della Convenzione di Aarhus). Per l'area asiatica non è invece ancora previsto uno strumento dedicato sull'accesso alle informazioni ambientali. In ambito ASEAN si sta però discutendo dell'introduzione di un quadro normativo sulla valutazione di impatto ambientale.

ziato che disposizioni sulla partecipazione del pubblico, benché molto varie nel contenuto e nella portata, sono comunque presenti in strumenti a carattere globale⁵¹.

Un esempio si rinviene nei negoziati per l'adozione e nel testo del 'Draft Agreement' che integra la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare per quanto riguarda le attività⁵² che si svolgono nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale, il c.d. 'BBNJ'⁵³. In questo contesto, la disposizione, per esempio, in tema di 'notifica pubblica e consultazione' nell'ambito della valutazione di impatto ambientale delle attività da autorizzare, concentra in un solo paragrafo l'ampio tema del diritto di accesso alle informazioni ambientali, inclusi tutti i casi in cui tale accesso può essere negato per ragioni di riservatezza⁵⁴.

Nel complesso, tali disposizioni sulla partecipazione del pubblico contenute in strumenti globali sono molto meno dettagliate rispetto a quelle contenute negli strumenti regionali; ciò naturalmente non stupisce. Tali strumenti globali, infatti, non sono dedicati specificatamente alla materia della partecipazione del pubblico. Inoltre, un certo grado di 'genericità' delle disposizioni si giustifica anche per il fatto che esse devono essere applicate ad una maggiore varietà di sistemi giuridici.

4. *Un primo bilancio (procedurale) positivo*

Alla luce delle considerazioni espone nei precedenti paragrafi, sembra possibile trarre un primo bilancio positivo dell'efficacia dei diritti procedurali ambientali di natura individuale, soprattutto a livello regionale. Naturalmente, tale valutazione parte dal presupposto (e dalla convinzione) che la partecipazione del pubblico e, più in generale, la traspa-

⁵¹ Per alcuni esempi relativi alla Convenzione CITES e al Protocollo di Montreal, si veda PETERS, *Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention*, in *Journal of Environmental Law*, 2018, vol. 30, pp. 1-27, p. 4.

⁵² Essenzialmente pesca, navigazione e ricerca scientifica.

⁵³ Titolo dell'Accordo: 'Legally Binding Instrument on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction'. Tale Accordo è di importanza cruciale perché testimonia la volontà di regolamentare le attività non più soltanto in chiave transfrontaliera, ma multilaterale.

⁵⁴ L'art. 34.8 del Draft Agreement nell'ultima versione del 5 marzo 2023 prevede che 'Parties shall ensure access to information related to the environmental impact assessment process under this Agreement. Notwithstanding this, Parties shall not be required to disclose confidential or proprietary information. The fact that confidential or proprietary information has been redacted shall be indicated in public documents'.

renza, producano delle decisioni pubbliche effettivamente ‘migliori’ sia per l’ambiente che per gli individui. Attraverso tale partecipazione le pubbliche amministrazioni possono acquisire dati e informazioni, oltreché venire a conoscenza dei diversi interessi in gioco, spesso non rinvenibili altrimenti.

I rischi che un coinvolgimento del pubblico possano in qualche modo rallentare il processo decisionale o il timore che il pubblico non sia sufficientemente equipaggiato per pronunciarsi su questioni tecniche (sono queste le critiche che solitamente vengono sollevate) sono bilanciati, per esempio, dalla considerazione che tutti i valori democratici non sono privi di aspetti negativi; allo stesso tempo, essi vanno protetti e rispettati. Del resto, le norme sulla partecipazione democratica ambientale sono specificamente ‘progettate’ per bilanciare i diversi interessi in gioco. Esse istituiscono un delicato sistema di ‘pesi e contrappesi’ che complessivamente valorizza i benefici provenienti dalla partecipazione.

Per esempio, in riferimento alla presunta ‘incompetenza’ del pubblico a pronunciarsi su questioni tecniche, la norma sulla partecipazione nei processi decisionali relativi a specifiche attività potenzialmente pericolose per l’ambiente⁵⁵ non obbliga l’Autorità pubblica ad attuare le soluzioni proposte dal pubblico. L’Autorità è solo tenuta a prendere in considerazione le diverse opinioni rimanendo poi libera di adottare una diversa strategia, purché espliciti, dandone diffusione, le ragioni sottese alla scelta.

Inoltre, il bilancio sostanzialmente positivo dei diritti procedurali ambientali di natura individuale si basa anche sul fatto che essi sono comunque funzionali alla sostanza. La prassi applicativa dei diritti in questione, inclusa l’attività di interpretazione ad opera dei meccanismi regionali di *compliance*/monitoraggio, non solo non ha ostacolato, ma, anzi, per certi aspetti, ha contribuito (e contribuisce tuttora) alla progressiva emersione di un diritto umano all’ambiente sano a livello internazionale⁵⁶.

I diritti procedurali ambientali di natura individuale sono, infatti, parte integrante del contenuto normativo (sostanziale) del diritto umano all’ambiente sano, ancora in corso di definizione. Quanto più essi sono riconosciuti da parte degli Stati, auspicabilmente anche a livello globale, tanto maggiore è il loro contributo al processo di emersione e consolidamento della norma internazionale sul diritto umano ad un ambiente

⁵⁵ Si tratta dell’art. 6 della Convenzione di Aarhus.

⁵⁶ Si veda anche *supra* paragrafo 3.

sano. Particolarmente illustrativo a questo riguardo è nuovamente il richiamo alla terminologia contenuta nell'articolo 1 della Convenzione di Aarhus, secondo cui *'al fine di contribuire alla protezione del diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte si obbliga a garantire'* i diritti procedurali ambientali di natura individuale⁵⁷. In altri termini, questi ultimi e il diritto sostanziale ad un ambiente sano non sono in contrapposizione. Essi esistono in una relazione di funzionalità reciproca e complementarità.

5. Proliferazione di obblighi procedurali tra Stati e rischio di eccessiva 'proceduralizzazione' della protezione dell'ambiente: brevi riflessioni

Nei precedenti paragrafi si è fatto riferimento alla 'proceduralizzazione' dei diritti ambientali e alle 'procedural innovations'⁵⁸ introdotte dalla Convenzione di Aarhus.

In realtà, da Stoccolma in poi si è parlato anche di proliferazione degli obblighi procedurali in senso più ampio, riferendosi agli obblighi che, in pratica, richiedono agli Stati di rispettare una serie di procedure⁵⁹. La 'proceduralizzazione' non è qui riferita ai diritti ambientali, ma è collegata agli obblighi posti in capo agli Stati, a prescindere dagli eventuali diritti individuali (procedurali) da essi creati. Ne sono esempi i già menzionati obblighi di valutazione di impatto ambientale (cui si aggancia la partecipazione del pubblico) oppure gli obblighi di notifica in caso di incidenti nucleari⁶⁰. Vanno poi aggiunti altri importanti obblighi di negoziazione, di *reporting* e *monitoring* e pure le stesse regole che istituiscono i sistemi di *review* e *compliance* negli accordi multilaterali ambientali.

Tali obblighi procedurali sono in effetti moltissimi e in chiave di cooperazione. Alcuni attengono agli aspetti di prevenzione, altri a quelli di mitigazione del danno ambientale. In relazione ad essi, la sentenza

⁵⁷ Si veda *supra* nota 27. Corsivo aggiunto.

⁵⁸ BOYLE tiene distinti il diritto ad un ambiente sano a livello sostanziale dalle 'procedural innovations' della Convenzione di Aarhus (*supra* nota 20, p. 628).

⁵⁹ OKOWA afferma che 'one of the most significant developments since the UN Conference on the Human Environment (Stockholm) is the proliferation of treaty instruments requiring States not so much to prevent environmental harm as to observe a number of discrete procedures before permitting the conduct of activities which may cause such harm', *Procedural Obligations in International Environmental Agreements*, in *British Yearbook of International Law*, 1997, vol. 67, pp. 275-336, p. 275.

⁶⁰ Si veda *supra* paragrafo 3.

della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Pulp Mills* del 2010 aveva già evidenziato che esiste un ‘link funzionale’ con gli obblighi sostanziali⁶¹. È possibile si verifichi una violazione autonoma dei primi anche in assenza di danno ambientale. Se però il danno si verifica, la violazione degli obblighi procedurali è essa stessa parametro di valutazione del rispetto (o meno) di quelli sostanziali, per esempio, l’obbligo di diligenza contenuto nel divieto di causare danni transfrontalieri.

Una domanda da porsi in relazione alla proliferazione di tali obblighi è se esista un rischio di eccessiva proceduralizzazione, e quindi preferenza degli Stati per tali obblighi, in senso meno protettivo per l’ambiente e per gli individui. Sembrerebbe essere riscontrabile, infatti, una tendenza che vede gli Stati (per lo meno in certi settori) impegnarsi a rispettare gli obblighi procedurali quasi per ‘sfuggire’ ad impegni più gravosi. È qui evidente il parallelismo con la ‘svolta procedurale’ dei diritti ambientali individuali avvenuta a partire da Stoccolma per rallentare il processo di formazione di un diritto umano all’ambiente sano, considerato troppo impegnativo⁶².

Un esempio illustrativo di tale tendenza è l’Accordo di Parigi adottato nel 2015 nell’ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici⁶³. Rispetto al Protocollo di Kyoto si è assistito ad un’involuzione sulla natura degli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra. Tali obblighi non sono più formulati in termini ‘di risultato’, con target specifici da raggiungere, ma in termini di diligenza e, più in particolare, di comunicazione agli organi della Convenzione dei contributi nazionali di mitigazione autonomamente decisi (i c.d. ‘NDCs’).

Allo stesso tempo, il cambiamento in senso meno ‘impegnativo’ per gli Stati in termini di emissioni è stato ‘temperato’ dalla presenza di forti obblighi procedurali, principalmente attraverso il c.d. ‘capitolo sulla trasparenza’⁶⁴. In altri termini, gli Stati si sono dimostrati pronti ad impegnarsi a comunicare dati corretti e comparabili sulle proprie emissioni (peraltro, le comunicazioni di riduzioni devono essere sempre più ambiziose – quindi si tratta di un impegno di non regressione). Tuttavia, essi

⁶¹ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, ICJ Reports 2010, p. 14, par. 79.

⁶² Si veda *supra* paragrafo 4.

⁶³ L’Accordo di Parigi è stato adottato il 12 dicembre del 2015 ed è entrato in vigore il 4 novembre del 2016.

⁶⁴ Gli impegni vincolanti, e a carico di tutte le Parti dell’Accordo, in termini di trasparenza prevedono che su base biennale esse debbano trasmettere al Segretariato della Convenzione quadro i dati relativi ai livelli delle emissioni di gas serra contenuti negli inventari nazionali.

hanno rigettato l'idea di vedere valutato il proprio operato sulla base del raggiungimento effettivo, o meno, dei livelli di riduzioni di emissioni precedentemente 'comunicati'. La posizione degli Stati Uniti durante i negoziati per l'adozione dell'Accordo di Parigi, per esempio, era nel senso che esso dovesse contenere solo obblighi procedurali di *reporting* e *review* altrimenti sarebbe stata necessaria l'approvazione del testo in Senato.

Come noto, la svolta 'meno impegnativa' avvenuta con l'Accordo di Parigi non sta garantendo i risultati sperati. Nonostante la presenza degli obblighi procedurali di trasparenza di cui si è detto, gli 'NDCs' comunicati finora dagli Stati non sono ancora sufficienti a raggiungere gli obiettivi dell'Accordo⁶⁵. Sembra quindi potersi sostenere che il cambiamento in senso meno 'impegnativo' e 'più procedurale' per gli Stati non sia protettivo dell'ambiente.

Inoltre, anche nei contenuti delle stesse procedure di *review* e *compliance* sembrerebbe essere in atto un certo disimpegno. Il nuovo meccanismo di *compliance* dell'Accordo di Parigi è di tipo solo facilitativo e non più anche (quasi) sanzionatorio come invece prevedeva (almeno in teoria) il Protocollo di Kyoto. Inoltre, il c.d. 'public trigger', con l'attivazione del meccanismo anche da parte del pubblico sulla scorta del 'modello Aarhus', è stato escluso dagli Stati.

Sempre nel contesto degli strumenti più recenti a carattere globale, nell'ambito del BBNJ, inizialmente la stessa istituzione di un meccanismo di *compliance* era incerta. Gli Stati Uniti avevano addirittura proposto di eliminare la disposizione che ne garantiva la base giuridica. Alcuni Stati avevano anche precisato che la 'responsabilità dell'attuazione degli obblighi del BBNJ sarebbe rimasta in capo agli Stati'⁶⁶, suggerendo in tal modo implicitamente che un controllo troppo invasivo da parte del comitato non sarebbe stato visto con favore. La questione è stata poi risolta con l'adozione della base giuridica di un *Implementation and Compliance Committee* nel testo adottato a marzo del 2023⁶⁷, le cui regole e modalità di funzionamento saranno adottate successivamente.

L'analisi meriterebbe ben più ampio approfondimento. Gli esempi appena esposti sembrano comunque dimostrare che, per lo meno in alcuni settori, tra cui quello chiave degli impegni per il clima, una certa ten-

⁶⁵ Si veda il rapporto di sintesi dello stato degli NDCs pubblicato dal Segretariato della Convenzione quadro: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08E.pdf.

⁶⁶ Si veda IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 25, no. 236, 2022.

⁶⁷ Si veda il testo dell'art. 53ter.

denza a preferire obblighi procedurali o anche un 'alleggerimento' degli stessi, sia in atto. Si potrebbe descrivere tale tendenza come una sorta di 'regressione per via di procedura', in ultima analisi, in senso meno protettivo dell'ambiente.

6. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi, sembra possibile rilevare, per lo meno a livello regionale, un discreto successo dei diritti procedurali ambientali individuali con impatti positivi sull'ambiente. Peraltro, la 'svolta procedurale' cui si è assistito a partire dalla Conferenza di Stoccolma in poi non ha ostacolato, ma anzi ha rafforzato, il parallelo e progressivo consolidamento del contenuto normativo del diritto umano all'ambiente sano. Il non avanzamento in senso sostanziale dei diritti ambientali a seguito di Stoccolma non ha quindi determinato, a giudizio di chi scrive, una regressione del diritto internazionale dell'ambiente.

Allo stesso tempo, sembra riscontrabile, per lo meno in alcuni settori, una tendenza verso una sempre maggiore proceduralizzazione della protezione dell'ambiente, nel senso di preferenza degli Stati per obblighi a carattere procedurale rispetto ad impegni più 'sostanziali'. Tale *trend*, se ulteriormente confermato, potrebbe essere descritto come una 'regressione per via di procedura' con impatti negativi per l'ambiente.

Sezione III

LA PRATICA RELATIVA AL DIVIETO DI INQUINAMENTO TRANSFRONTALIERO (PRINCIPIO 21 DELLA DICHIARAZIONE DI STOCCOLMA)

Tullio SCOVAZZI*

SOMMARIO: 1. Un principio sostenuto dalla pratica. – 2. Una fonderia situata vicino al confine. – 3. Altri elementi della pratica internazionale. – 4. L'ambito di applicazione spaziale del divieto di inquinamento transfrontaliero. – 5. Il contenuto dell'obbligo di prevenire un inquinamento transfrontaliero. – 6. Limiti dell'ambito di applicazione del Principio 21.

1. *Un principio sostenuto dalla pratica*

Il divieto di inquinamento transfrontaliero è enunciato nella seconda parte del Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 come un limite al diritto sovrano dello Stato di sfruttare le proprie risorse naturali:

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”¹.

Il Principio 21, che viene anche detto principio di prevenzione², è

* Professore ordinario di diritto internazionale, ha insegnato nelle Università di Parma, Genova, Milano e Milano Bicocca.

¹ “States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”. In proposito cfr. DUVIC-PAOLI, VIÑUALES, *Principle 2 – Prevention*, in VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development – A Commentary*, Oxford, 2015, p. 112.

² L'espressione non è del tutto corretta, perché il Principio 2 riguarda in realtà la prevenzione del solo inquinamento transfrontaliero. Sul divieto d'inquinamento transfrontaliero cfr., tra gli altri: SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1989, p. 591; JUSTE RUIZ, *Derecho in-*

stato ripreso quasi testualmente nel Principio 2 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992 e ha oggi il sostegno di una consolidata pratica internazionale, tanto da poter essere comunemente considerato una vera e propria norma di diritto internazionale consuetudinario, come tale vincolante per tutti gli Stati. Tale pratica è particolarmente ricca e presenta molti motivi di interesse per le questioni giuridiche che essa riguarda.

2. Una fonderia situata vicino al confine

È un principio generale di diritto, risalente alla tradizione del diritto romano (*sic utere tuo ut alienum non laedas*), che il responsabile di un danno ingiusto debba risarcire la vittima. Applicato all'ambito internazionale e all'attuale concetto di ambiente, il principio richiede che lo Stato che ha emesso una sostanza inquinante che, trasportata da un elemento naturale (come l'acqua, anche sotterranea, o l'aria), ha danneggiato il territorio di un altro Stato sia responsabile di un illecito internazionale e sia tenuto a risarcire il secondo Stato.

La norma sul divieto di inquinamento transfrontaliero ha trovato per la prima volta applicazione sul piano internazionale nelle due sentenze arbitrali del 16 aprile 1938 e dell'11 marzo 1941 nella controversia tra Stati Uniti e Canada sulla *fonderia di Trail*³. Il caso riguardava un inquinamento atmosferico causato da una fonderia situata in Canada (nella località di Trail, prossima al confine)⁴ e gestita da una società privata canadese (*Consolidated Mining and Smelting Company of Canada*), che emetteva fumi contenenti diossido di zolfo. A causa dei venti prevalenti,

ternacional del medio ambiente, Madrid, 1999, p. 72; DE SADELEER, *Environmental Principles*, Oxford, 2002, p. 61; SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, 246; FODELLA, *I principi generali*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Milano, 2009, p. 95; KOIVUROVA, *Introduction to International Environmental Law*, London, 2012, p. 105; MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna 2012, p. 37; PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in FERRARA, SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, p. 93.

³ Testi in UNITED NATIONS, *Reports of International Arbitral Awards*, III, 1911 e 1938.

⁴ Come precisa la prima sentenza, "the distance from Trail to the boundary line is about seven miles as the crow flies or about eleven miles, following the course of the river [Columbia]" (*ibidem*, 1913).

i fumi ricadevano sul territorio degli Stati Uniti, dove causavano danni soprattutto alle coltivazioni di cereali⁵.

Va precisato che entrambi gli Stati in lite erano implicitamente d'accordo sull'esistenza di un divieto di inquinamento transfrontaliero, avendo il Canada già accettato di risarcire con 350.000 \$ i danni causati negli Stati Uniti dal funzionamento della fonderia prima del 1° gennaio 1932⁶. La controversia verteva sull'esistenza di danni dopo tale data, sulla loro eventuale determinazione e sul fatto che alla fonderia dovesse essere imposto di astenersi dal causare danni in futuro.

Dopo aver accertato sulla base di dati scientifici l'esistenza di un nesso di causalità tra l'emissione di fumi dalle ciminiere della fonderia e la loro ricaduta sul territorio degli Stati Uniti⁷, il Tribunale condannò con la prima sentenza il Canada a pagare 78.000 \$ per i danni causati nel periodo tra il 1° gennaio 1932 e il 1° ottobre 1937⁸.

Circa l'obbligo di prevenire i danni futuri, il Tribunale si dichiarò nella seconda sentenza consapevole del carattere innovativo, sul piano del diritto internazionale, della questione che gli era proposta:

“No case of air pollution dealt with by an international tribunal has been brought to the attention of the Tribunal nor does the Tribunal know of any such case. The nearest analogy is that of water pollution. But, here also, no decision of an international tribunal has been cited or has been found”⁹.

Tuttavia, il Tribunale non perse l'occasione per operare in modo creativo, dando a un principio generale consolidato in alcuni diritti interni una portata più ampia e applicandolo in un ordinamento che gli era fino a quel momento estraneo (il diritto internazionale). Nell'occasione, il

⁵ Per un'analisi del caso cfr. ROMANO, *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes – A Pragmatic Approach*, The Hague, 2000, 261 (ivi, 390, una fotografia d'epoca degli impianti della fonderia).

⁶ Cfr. l'art. I della convenzione bilaterale del 15 aprile 1935 che istituisce il Tribunale arbitrale (UNITED NATIONS, *Reports cit.*, 1907).

⁷ “The Tribunal is of the opinion that the gases emerging from the stacks of the Trail Smelter find their way into the upper air currents, and are carried by these currents in a fairly continuous stream down the valley so long as the prevailing wind at that level is in that direction” (UNITED NATIONS, *Reports cit.*, 1923).

⁸ Va precisato, anche se il punto non può essere approfondito in questa sede, che la sentenza è utile per chiarire alcune questioni attinenti al danno risarcibile, quali l'ammissibilità del risarcimento di un danno che non può essere determinato con precisione (*ibidem*, p. 1920) o l'inammissibilità del risarcimento di un danno indiretto (*ibidem*, 1932).

⁹ *Ibidem*, 1963.

Tribunale si servì di alcune sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti su casi di inquinamento dell'aria o dell'acqua relativi a Stati federati, sentenze che ritenne utilizzabili per analogia anche nell'ambito del diritto internazionale¹⁰, per giungere a quella conclusione che è rimasta celebre come la pietra miliare del diritto internazionale dell'ambiente:

“The Tribunal (...) finds (...) that under the principles of international law, as well as of the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence”¹¹.

Il Tribunale decise pertanto di imporre alla fonderia di non causare danni futuri da fumi al territorio degli Stati Uniti¹², ponendo quindi in evidenza la natura preventiva, oltre che riparatoria, della norma che vieta l'inquinamento transfrontaliero. Il Tribunale colse uno dei fondamenti del diritto internazionale dell'ambiente, vale a dire che ogni sforzo deve essere fatto per prevenire il danno, prima che procedere alla sua riparazione¹³. Si tratta nella sostanza, sia pure con altre parole e con alcune variazioni non sostanziali, dello stesso concetto che è espresso nel Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma e nel Principio 2 della Dichiarazione di Rio.

Al di là del riconoscimento delle implicazioni transfrontaliere dei fenomeni di inquinamento, le sentenze sul caso della fonderia di Trail si contraddistinguono per la sensibilità verso quel bilanciamento di esigenze diverse che è alla base del concetto (allora non ancora enunciato) di sviluppo sostenibile. Si trattava, nel caso specifico, di bilanciare le esigenze dell'industria e quelle dell'agricoltura. Come rilevò la seconda sentenza:

“It would not be to the advantage of the two countries concerned

¹⁰ In questo il Tribunale era facilitato dal fatto che la convenzione istitutiva (*supra*, nota 7) gli dava un ampio margine di discrezionalità circa il diritto applicabile: “The Tribunal shall apply the law and practice followed in dealing with cognate questions in the United States of America as well as international law and practice, and shall give consideration to the desire of the high contracting parties to reach a solution just to all parties concerned” (art. IV).

¹¹ *Ibidem*, 1965.

¹² *Ibidem*, 1966.

¹³ DUVIC-PAOLI, VIÑUALES, *Principle 2*, cit., p. 108.

that industrial effort should be prevented by exaggerating the interest of the agricultural community. Equally, it would not be to the advantage of the two countries that the agricultural community should be oppressed to advance the interest of industry”¹⁴.

3. Altri elementi della pratica internazionale

Il divieto di inquinamento transfrontaliero può essere anche inteso come una manifestazione del più generale obbligo di uno Stato di non consentire consapevolmente che il proprio territorio sia usato per compiere atti contrari ai diritti di altri Stati, già affermato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 9 aprile 1949 sul caso tra Regno Unito e Albania dello *stretto di Corfù*¹⁵, che però non riguardava il tema dell’ambiente.

In seguito, diverse pronunce internazionali hanno confermato il carattere obbligatorio del divieto di inquinamento transfrontaliero in questioni che riguardavano la protezione dell’ambiente. Nel parere consultivo dell’8 luglio 1996 sulla *liceità della minaccia o dell’impiego di armi nucleari*, la Corte internazionale di giustizia ha dichiarato che tale divieto fa parte del diritto internazionale dell’ambiente:

“The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment”¹⁶.

Nella sentenza del 20 aprile 2010 nella controversia tra Argentina e Uruguay sulle *cartiere sul fiume Uruguay*, la stessa corte ha ribadito il carattere consuetudinario del divieto stesso¹⁷. Nella sentenza parziale del 18 febbraio 2013 sul caso delle *acque dell’Indo Kishenganga*, concernente India e Pakistan, il Tribunale arbitrale si è riferito al Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma e a molti altri dati della pratica internazionale per confermare l’assunto che:

“there is no doubt that States are required under contemporary cus-

¹⁴ *Ibidem*, 1939.

¹⁵ International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1949, par. 22.

¹⁶ International Court of Justice, *Reports cit.*, 1996, par. 29 del parere.

¹⁷ International Court of Justice, *Reports cit.*, 2010, par. 101 della sentenza.

tomary international law to take environmental protection into consideration when planning and developing projects that may cause injury to a bordering State”¹⁸.

Nella sentenza del 16 dicembre 2015 nei casi congiunti su *certe attività condotte dal Nicaragua nell’area di confine e sulla costruzione di una strada in Costa Rica lungo il fiume San Juan*, vertenti tra Costa Rica e Nicaragua, la Corte internazionale di giustizia ha precisato che il divieto si applica non soltanto alle attività industriali, ma a qualsiasi attività che possa avere un significativo impatto negativo in un contesto transfrontaliero¹⁹.

Il divieto di inquinamento transfrontaliero è stato ribadito dalla Corte interamericana dei diritti umani nel parere consultivo del 15 novembre 2017 su *ambiente e diritti umani*²⁰, che ha messo in luce le conseguenze che tale divieto comporta in materia di diritti umani:

“La Corte considera que los Estados tienen la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos que pudieran afectar los derechos humanos de personas fuera de su territorio. A efectos de la Convención Americana, cuando ocurre un daño transfronterizo que afecte derechos convencionales, se entiende que las personas cuyos derechos han sido vulnerados se encuentran bajo la jurisdicción del Estado de origen si existe una relación de causalidad entre el hecho que se originó en su territorio y la afectación de los derechos humanos de personas fuera de su territorio”²¹.

Sarebbe impossibile elencare qui di seguito tutti i trattati, bilaterali o multilaterali, che riprendono il divieto di inquinamento transfrontaliero in modo sia esplicito, sia implicito²². Basterà richiamare, limitandosi ad alcuni trattati multilaterali (mondiali o regionali), il preambolo della Convenzione sull’inquinamento marino da immersione di rifiuti e altre sostanze (Londra, 1972), l’art. 4, par. 3, *d*, della Convenzione per la protezione dell’ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo

¹⁸ Par. 449 della sentenza.

¹⁹ International Court of Justice, *Reports* cit., 2015, par. 104 della sentenza.

²⁰ Par. 95 e ss. e par. 128 e ss. del parere (reperibile sulla rete interconnessa).

²¹ Par. 101 del parere.

²² Cfr. VIÑUALES, *Preliminary Study*, cit., p. 20: “Some principles, such as no-harm (...), existed prior to the Rio Declaration itself and found expression in a variety of instruments, sometimes explicitly (eg in a treaty provision) and other times implicitly (e.g. when the architecture of the entire treaty or of an identifiable part of it is based on the principle)”.

(Barcellona, 1976, emendata nel 1995), il preambolo della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero di lunga portata (Ginevra, 1979), gli art. 193 e 194, par. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982), l'art. 1, par. 1, della Convenzione sulla tempestiva notificazione di un incidente nucleare (Vienna, 1986), varie disposizioni della Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione (Basilea, 1989), l'art. 2, par. 1, della Convenzione sulla valutazione d'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Espoo, 1991), il preambolo della Convenzione sul cambiamento climatico (New York, 1992), l'art. 3 della Convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 1992), varie disposizioni della Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Helsinki, 1992), varie disposizioni della Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (Helsinki, 1992), il preambolo della Convenzione sulla lotta contro la desertificazione (Parigi, 1994), l'art. 7 della Convenzione sul diritto degli usi diversi dalla navigazione dei corsi d'acqua internazionali (New York, 1997), il preambolo della Convenzione sugli inquinanti organici persistenti (Stoccolma, 2001).

In presenza di una pratica internazionale così consistente, non sorprende che il divieto di inquinamento transfrontaliero sia ripreso nella Carta mondiale della natura (adottata con risoluzione 37/3 del 28 ottobre 1982 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite)²³ e in vari progetti miranti alla codificazione del diritto internazionale²⁴. Possono essere ricordati al riguardo il progetto di articoli sulla prevenzione del danno transfrontaliero da attività pericolose²⁵ e il progetto di articoli sul diritto

²³ “States and, to the extent that they are able, other public authorities, international organizations, individuals, groups and corporations shall: (...) ensure that activities within their jurisdictions or control do not cause damage to the natural systems located within other States or in the areas beyond the limits of national jurisdiction” (Principio 21, *d*). Come segnalano BURHENNE, IRWIN, *The World Charter for Nature: Legislative History – Commentary*, Berlin, 1986, p. 182, “the principle presently under discussion, however, does not only refer to States, but also to those other addressees of the Charter referred to at the beginning of Principle 21 thereof – international organisations (e.g. the International Seabed Authority), public bodies of a governmental character, individuals, associations, and commercial undertakings”.

²⁴ Lo stesso rapporto della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite (doc. A/42/427 del 4 agosto 1987) elenca tra i principi per la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile anche il principio di “prevenzione e riduzione”: “States shall prevent or abate any transboundary environmental interference which would cause or causes significant harm” (con alcune eccezioni).

²⁵ Testo, con commentario, in United Nations, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, II, parte 2, 148.

degli acquiferi transfrontalieri²⁶, elaborati dalla Commissione del diritto internazionale rispettivamente nel 2001 e nel 2008, le risoluzioni sull'ambiente e sulla responsabilità secondo il diritto internazionale per danno ambientale, adottate dall'*Institut de Droit International* nel 1997²⁷, la dichiarazione di Nuova Delhi sui principi di diritto internazionale relativi allo sviluppo sostenibile, adottata dall'*International Law Association* nel 2002²⁸. Da ultimo, il divieto di inquinamento transfrontaliero figura nel progetto di patto globale per l'ambiente, approvato nel 2017 a Parigi da un gruppo di esperti indipendenti di vari paesi e presentato dalla Francia alle Nazioni Unite²⁹.

4. *L'ambito di applicazione spaziale del divieto di inquinamento transfrontaliero*

Ai fini dell'applicazione del divieto di inquinamento transfrontaliero, il concetto di "attività sotto la giurisdizione o il controllo" di uno Stato va riferito alle attività che si svolgono nel territorio dello Stato o nel suo sottosuolo o in spazi marini adiacenti (come le acque interne o arcipelagiche, il mare territoriale, la zona economica esclusiva o la piattaforma continentale) o nello spazio atmosferico sovrastante. Esso si estende anche a quelle attività che provengono da oggetti mobili che sono posti sotto il controllo di uno Stato, come le navi che ne battono la bandiera, gli aeromobili che ne hanno la nazionalità, gli oggetti spaziali che sono registrati a suo nome, ovunque essi si trovino. In alcuni casi si possono verificare forme di compartecipazione nell'illecito: ad esempio, se una nave che batte la bandiera di uno Stato carica rifiuti pericolosi in un porto di un altro Stato e li scarica nel territorio di un terzo Stato, che è lesa da questo comportamento illecito.

Il divieto di inquinamento transfrontaliero obbliga a non danneggiare non soltanto il territorio sottoposto alla sovranità di altri Stati, ma anche gli spazi situati al di là dei limiti dalla giurisdizione nazionale. È sufficiente, perché si abbia un illecito a carattere transfrontaliero, che una sostanza inquinante superi il confine di uno Stato, anche se, oltre tale confine, non è vi il territorio di un altro Stato, ma uno spazio non sottoposto a sovranità nazionale.

Il diritto internazionale stabilisce quali siano gli spazi non sottoposti a

²⁶ Testo, con commentario, *ibidem*, 2008, II, parte 2, 22.

²⁷ Testi in *Institut de Droit International, Annuaire*, vol. 67, 1997, t. I.

²⁸ Testo nel doc. delle Nazioni Unite A/CONF.199/8 del 9 agosto 2002.

²⁹ Il progetto (reperibile sulla rete interconnessa) non si è tradotto in un trattato.

sovranità nazionale. Si tratta, prima di tutto, degli spazi terrestri su cui non si è affermata la sovranità di alcuno Stato, situazione che oggi si verifica per il continente antartico e le isole adiacenti³⁰. Vi è poi l'alto mare e il fondo dell'alto mare³¹. Vi sono infine lo spazio cosmico e i corpi celesti.

Una conferma può essere trovata nei trattati multilaterali applicabili a ciascuno di tali spazi.

Nel quadro del Trattato antartico (Washington, 1959) è stato concluso un Protocollo sulla protezione ambientale (Madrid, 1991), con il quale le parti assumono, tra l'altro, il seguente impegno:

“The protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems and the intrinsic value of Antarctica, including its wilderness and aesthetic values and its value as an area for the conduct of scientific research, in particular research essential to understanding the global environment, shall be fundamental considerations in the planning and conduct of all activities in the Antarctic Treaty area” (art. 3, par. 1).

L'art. 194, par. 2, della già richiamata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare vieta qualsiasi tipo di inquinamento transfrontaliero:

“States shall take all measures necessary to ensure that activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other States and their environment, and that pollution arising from incidents or activities under their jurisdiction or control does not spread beyond the areas where they exercise sovereign rights in accordance with this Convention”.

L'art. IX del Trattato sui principi che regolano le attività degli Stati di esplorazione e utilizzazione dello spazio esterno, compresa la Luna e gli altri corpi celesti (Londra, Mosca e Washington, 1967), obbliga gli Stati parti a evitare l'inquinamento sia di tale spazio che della Terra:

³⁰ Sette Stati (Argentina, Australia, Cile, Francia, Norvegia, Nuova Zelanda e Regno Unito) rivendicano la sovranità territoriale su settori del continente antartico, ma le loro pretese non sono riconosciute da altri Stati. Vi è comunque un settore di tale continente che non è rivendicato da alcuno Stato.

³¹ Secondo l'art. 86 della già richiamata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, l'alto mare comprende tutte le parti di mare che non sono incluse nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale, nelle acque interne o nelle acque arcipelagiche. Di solito, esso inizia a partire da 200 miglia marine di distanza dalla costa.

“States Parties to the Treaty shall pursue studies of outer space, including the Moon and other celestial bodies, and conduct exploration of them so as to avoid their harmful contamination and also adverse changes in the environment of the Earth resulting from the introduction of extra-terrestrial matter and, where necessary, shall adopt appropriate measures for this purpose”³².

Se l'inquinamento danneggia uno spazio non sottoposto a sovranità nazionale, sorgono complessi problemi giuridici circa la determinazione di quale soggetto possa considerarsi leso. È preferibile ritenere, sulla base dell'art. 48 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati adottato nel 2001 dalla Commissione del diritto internazionale³³, che tutti gli Stati (diversi dallo Stato responsabile) siano da considerarsi lesi, essendo l'obbligo dovuto alla comunità internazionale nel suo insieme. Tutti questi Stati possono pertanto esigere che lo Stato responsabile cessi la condotta illecita e adempia al suo obbligo di riparazione.

5. *Il contenuto dell'obbligo di prevenire un inquinamento transfrontaliero*

Nei casi di inquinamento transfrontaliero, il comportamento illecito dello Stato può essere sia commissivo (ad esempio, se il danno deriva da esperimenti di armi svolti dalle autorità militari), sia omissivo (ad esempio, se il danno deriva da attività industriali svolte da privati in assenza di vigilanza da parte dello Stato)³⁴. Non ha rilevanza il carattere lecito o illecito dell'attività svolta, in quanto la norma ha per oggetto il rischio di un danno transfrontaliero, indipendentemente dal tipo di attività che lo ha causato. Come ha opportunamente rilevato la Corte interamericana dei diritti umani nel già richiamato parere consultivo su *ambiente e diritti umani*.

“Es importante destacar que esta obligación no depende del carácter lícito o ilícito de la conducta que genera el daño, pues los Estados deben

³² Lo stesso obbligo è ripreso nell'art. 7, par. 1, dell'Accordo che regola le attività degli Stati sulla Luna e sugli altri corpi celesti (New York, 1979).

³³ Testo in United Nations, *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session*, New York, 2001, p. 43. Con la risoluzione 56/83 del 12 dicembre 2001, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha preso nota del progetto di articoli e lo ha raccomandato all'attenzione dei governi.

³⁴ Ad esempio, i fumi della fonderia di Trail (*supra*, par. 2) erano causati da una società privata che operava sul territorio canadese.

reparar de forma pronta, adecuada y efectiva a las personas y Estados víctimas de un daño transfronterizo resultante de actividades desarrolladas en su territorio o bajo su jurisdicción, independientemente de que la actividad que causó dicho daño no esté prohibida por el derecho internacional”³⁵.

L’obbligo che viene imposto allo Stato è, prima di tutto, quello di prevenire il rischio di un inquinamento transfrontaliero, tenendo conto che, in materia di protezione dell’ambiente il danno potrebbe avere carattere irreversibile o risultare riparato solo dopo il decorso di un prolungato periodo di tempo. Come rilevò la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza del 25 settembre 1997 sulla controversia tra Ungheria e Slovacchia sul *progetto Gabčíkovo-Nagymaros*.

“(…) in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often irreversible character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage”³⁶.

Ne consegue che la norma è violata per il solo fatto che si svolga sul territorio di uno Stato un’attività senza le dovute precauzioni che possano prevenire un inquinamento transfrontaliero, non essendo richiesto, ai fini dell’esistenza di un illecito, che un incidente abbia luogo e che il danno effettivamente si produca³⁷. In questo caso, lo Stato responsabile non dovrà risarcire un danno che non esiste; ma sarà comunque tenuto a quegli altri obblighi che conseguono a un illecito internazionale, quali la cessazione della condotta illecita e lo stabilimento della situazione giuridicamente corretta (ossia l’attuazione delle dovute misure di prevenzione)³⁸.

³⁵ Par. 103 del parere.

³⁶ International Court of Justice, *Reports* cit., 1997, par. 140 della sentenza.

³⁷ Ovviamente, se un danno è stato causato, esso va risarcito, secondo le norme sulla responsabilità internazionale, che possono presentare alcune particolarità in materia di ambiente (ad esempio, in tema di cosiddetto danno ecologico, non suscettibile di una valutazione precisa in termini monetari). Cfr. in proposito il Principio 13 della Dichiarazione di Rio e gli sviluppi sul piano del diritto internazionale esposti in SCOVAZZI, *La responsabilità internazionale*, cit., p. 191. La sentenza della Corte internazionale di giustizia del 2 febbraio 2018 sul caso del *risarcimento dovuto dalla Repubblica del Nicaragua alla Repubblica di Costa Rica* è particolarmente interessante per il problema, che non può essere affrontato in questa sede, della determinazione del danno ambientale risarcibile (International Court of Justice, *Reports* cit., 2018, 14).

³⁸ A questo riguardo la già richiamata Convenzione sugli usi dei corsi d’acqua internazionali diversi dalla navigazione fa un’utile distinzione tra l’obbligo dello Stato di prendere

Riguardo all'elemento psicologico della condotta, i comportamenti dolosi ricadono ovviamente nell'ambito del divieto. Lo stesso diritto internazionale dei conflitti armati si è ormai uniformato al principio che i belligeranti non possono impiegare armi e metodi che alterino processi naturali in modo ampio, durevole o grave. Basterà richiamare in proposito la Convenzione sul divieto dell'uso militare o di ogni altro uso ostile delle tecniche di modifica ambientale (Ginevra, 1977).

I casi più frequenti di violazione della norma sul divieto di inquinamento transfrontaliero hanno origine in una condotta colposa da parte di uno Stato che, per negligenza, imprudenza o imperizia omette le misure atte a impedire l'evento dannoso. In generale, le attività che possono presentare pericolo per l'ambiente possono venire condotte soltanto in presenza di adeguate misure di prevenzione che corrispondano alla diligenza dovuta (*due diligence*). Nella sentenza del 20 aprile 2010 nella controversia tra Argentina e Uruguay sulle *cartiere sul fiume Uruguay*, la Corte internazionale di giustizia ha segnalato che

“(...) the principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory”³⁹.

Il Tribunale internazionale per il diritto del mare, nel parere consultivo del 1° febbraio 2011 su *responsabilità e obblighi degli Stati patrocinanti persone ed enti riguardo ad attività nell'Area* ha posto in evidenza il carattere relativo dell'obbligo di diligenza dovuta, che può variare con il tempo:

“The content of “due diligence” obligations may not easily be described in precise terms. Among the factors that make such a description difficult is the fact that ‘due diligence’ is a variable concept. It may change over time as measures considered sufficiently diligent at a certain moment may become not diligent enough in light, for instance, of new

tutte le misure appropriate per prevenire un danno a un altro Stato rivierasco del corso d'acqua e l'obbligo dello Stato, se il danno si è ciononostante verificato, di prendere tutte le appropriate misure per eliminarlo o ridurlo e per discutere la questione del risarcimento. Entrambi gli obblighi cadono sotto la disposizione relativa al più generale “obbligo di non causare un danno significativo”.

³⁹ International Court of Justice, *Reports* cit., 2010, par. 101 della sentenza. Cfr. anche la citata sentenza del 2015 nei casi di *certe attività condotte dal Nicaragua nell'area di confine* e della *costruzione di una strada in Costa Rica lungo il fiume San Juan* (*ibidem*, 2015, par. 153 della sentenza).

scientific or technological knowledge. It may also change in relation to the risks involved in the activity⁴⁰.

Non è possibile indicare esaustivamente le misure di prevenzione che lo Stato deve seguire in adempimento all'obbligo di diligenza dovuta, dovendo ogni misura adattarsi alle circostanze specifiche. Lo svolgimento di una procedura di valutazione di impatto ambientale⁴¹ è visto dalla Corte internazionale di giustizia nella richiamata sentenza sulle *cartiere sul fiume Uruguay* come un obbligo imposto da una norma di diritto internazionale generale nei casi in cui un'attività possa avere un significativo impatto negativo in un contesto transfrontaliero, in particolare su di una risorsa condivisa⁴². La Corte interamericana dei diritti umani nel già menzionato parere consultivo su *ambiente e diritti umani* ha cura di specificare i requisiti di tale procedura: che essa sia svolta prima della realizzazione dell'attività, che essa sia affidata a un soggetto indipendente sotto la supervisione dello Stato, che essa valuti l'impatto cumulativo sull'ambiente, che essa preveda la partecipazione delle persone interessate, che essa rispetti le tradizioni e la cultura delle popolazioni locali, specialmente se indigene⁴³. Altre misure di prevenzione, pure indicate nel parere, sono l'obbligo di regolamentazione⁴⁴, l'obbligo di supervisione e controllo⁴⁵, l'obbligo di predisporre un piano di emergenza⁴⁶ e l'obbligo di attenuare il danno ambientale⁴⁷. Occorre poi, una volta che l'attività sia autorizzata e intrapresa, che lo Stato interessato ne controlli in modo effettivo lo svolgimento, utilizzando le migliori tecniche disponibili.

In materia di prevenzione di un inquinamento transfrontaliero è particolarmente rilevante l'obbligo di cooperazione che grava sugli Stati interessati (lo Stato potenzialmente responsabile e lo Stato potenzialmente leso) e che si configura come un tipico dovere di comportarsi in buona fede. È anzitutto richiesto allo Stato di informare gli altri Stati sulle attività sotto il suo controllo suscettibili di creare un inquinamento transfrontaliero e sul relativo rischio⁴⁸. È poi doveroso che lo Stato stesso sia

⁴⁰ Par. 117 del parere consultivo (reperibile sulla rete interconnessa).

⁴¹ Cfr. il Principio 17 della Dichiarazione di Rio.

⁴² International Court of Justice, *Reports* cit., 2010, par. 204 della sentenza.

⁴³ Par. da 156 a 170 del parere.

⁴⁴ Par. da 146 a 151 del parere.

⁴⁵ Par. da 152 a 155 del parere.

⁴⁶ Par. 171 del parere.

⁴⁷ Par. 172 del parere.

⁴⁸ Cfr. il Principio 19 della Dichiarazione di Rio.

disponibile a consultarsi con gli altri paesi interessati⁴⁹ e, se del caso, a partecipare a negoziati per pervenire a una soluzione reciprocamente accettabile. L'obbligo di negoziare non va inteso come un mero esperimento formale di una trattativa: gli Stati interessati devono fare in modo che i negoziati abbiano un senso, cosa che non si verifica se uno Stato insiste sulle proprie posizioni, senza ammettere alcuna modifica. Secondo la sentenza resa il 16 novembre 1957 dal Tribunale arbitrale nella controversia tra Francia e Spagna sul *Lago Lanoux*, consultazioni e negoziati devono essere sinceri, devono attenersi alle regole della buona fede e non devono tradursi in mere formalità⁵⁰, essendo gli Stati interessati tenuti a evitare rotture ingiustificate delle trattative, ritardi anormali, violazioni delle procedure concordate o sistematici rifiuti di tener conto delle posizioni dell'altra parte⁵¹. La Corte interamericana dei diritti umani, nel più volte richiamato parere consultivo su *ambiente e diritti umani* ha avuto recentemente modo di specificare quali forme può assumere l'obbligo di cooperazione degli Stati al fine della prevenzione di un danno ambientale transfrontaliero⁵².

Un aspetto importante del divieto di inquinamento transfrontaliero, che era già stato espresso in termini espliciti nella sentenza sulla *fonderia di Trail* e che deve ritenersi implicito anche nel Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, è che si deve trattare di un danno (o di un rischio di danno) ambientale che abbia serie conseguenze o, come oggi si preferisce dire, di un danno significativo. Posto che il progresso materiale dell'uomo si è in buona parte realizzato consumando e modificando elementi naturali, occorre verificare in quali casi le alterazioni di tali elementi superino la soglia di un'ordinaria tolleranza e divengano, quindi, illecite⁵³. È evidente che la soglia di gravità non può che essere stabilita caso per caso, tenendo conto di molte varianti dovute al tipo di inquinamento, alle caratteristiche dei luoghi e ad altri fattori e che essa può variare, in un senso più protettivo per l'ambiente, con il passare del tempo.

La Corte internazionale di giustizia ha confermato nella richiamata

⁴⁹ Sull'obbligo di notificazione e consultazione v. la citata sentenza nei casi di *certe attività condotte dal Nicaragua nell'area di confine* e della *costruzione di una strada in Costa Rica lungo il fiume San Juan* (ICJ, *Reports* cit., 2010, par. 168 della sentenza).

⁵⁰ *International Law Reports*, 1957, 119.

⁵¹ *Ibidem*, 128.

⁵² Par. da 181 a 210 del parere.

⁵³ "Toute activité humaine altère le milieu dans lequel nous vivons. La question de savoir si elle peut être considérée comme causant une pollution est de nature quantitative: il y a pollution si elle atteint un certain niveau d'importance", così KISS, BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, 2004, p. 113.

sentenza sulle *cartiere sul fiume Uruguay* che il danno all'ambiente di un altro Stato deve essere "significativo":

"A State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State"⁵⁴.

La Corte interamericana dei diritti umani, nel citato parere consultivo su *ambiente e diritti umani*, ha precisato che qualsiasi danno all'ambiente che possa ledere i diritti umani alla vita e all'integrità personale deve considerarsi significativo⁵⁵.

Nulla però impedisce che un danno ambientale lieve, causato da uno o più Stati, si accumuli gradualmente e divenga con il passare del tempo significativo. In questo caso, il divieto di inquinamento transfrontaliero opera in modo preventivo, obbligando lo Stato da dove l'inquinamento proviene a cessare la sua condotta già prima che il danno acquisti carattere significativo.

Dall'assunto che la protezione dell'ambiente corrisponde anche a un interesse della comunità internazionale nel suo insieme deriva un importante corollario, vale a dire che le somme ottenute a titolo di risarcimento dallo Stato leso debbano essere destinate a interventi a beneficio dell'ambiente. Tuttavia, non sono facilmente reperibili norme di diritto internazionale sufficientemente esplicite in proposito⁵⁶.

6. Limiti dell'ambito di applicazione del Principio 21

Per quanto esso possa venire interpretato in modo estensivo, non sembra possibile attribuire al Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma e al divieto di inquinamento transfrontaliero un significato del tutto estraneo a quanto espressamente enunciato.

Il principio, come si è visto, comprende il rischio di un inquinamen-

⁵⁴ International Court of Justice, *Reports* cit., 2010, par. 101 della sentenza.

⁵⁵ Par. 140 del parere.

⁵⁶ Esplicite in proposito sono le linee-guida sulla responsabilità e il risarcimento per il danno risultante da inquinamento dell'ambiente marino, approvate nel 2008 dalla riunione delle parti alla Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (Doc. UNEP(DEPI)/MED. IG.17/10 del 18 gennaio 2008, 133). Esse prevedono che il risarcimento per danno ambientale interinale o irreparabile debba essere destinato a interventi nel settore ambientale nell'area del Mare Mediterraneo. Tuttavia, le linee-guida non hanno valore vincolante.

to transfrontaliero, cioè il rischio che una sostanza inquinante oltrepassi una frontiera. Esso non comprende, invece, il caso in cui sia presa in uno Stato una decisione di collocare un'attività rischiosa per l'ambiente nel territorio di un altro Stato (cosiddetta "esportazione del rischio"): ad esempio, quando, nell'ambito della strategia economica di un gruppo multinazionale di imprese, venga deciso da parte della società guida del gruppo, avente la propria sede in uno Stato, di affidare un'attività produttiva pericolosa a una società controllata avente sede in un altro Stato e poi si verifica un incidente che inquina l'ambiente in questo secondo Stato (come l'incidente di Seveso, avvenuto in Italia nel 1976 nell'ambito delle attività di un gruppo multinazionale svizzero, o l'incidente di Bhopal, avvenuto in India nel 1984 nell'ambito delle attività di un gruppo multinazionale americano). In casi di questo genere si possono oggi configurare principi rientranti nella cosiddetta responsabilità sociale d'impresa⁵⁷, che però non si sono ancora tradotti in norme di diritto internazionale sufficientemente precise.

Va poi detto che il Principio 21 riflette una concezione tradizionale del diritto internazionale, inteso come sistema di norme che regola i rapporti tra più Stati sovrani⁵⁸ e, pertanto, non riguarda i casi in cui uno Stato inquina soltanto il proprio territorio, senza determinare un inquinamento transfrontaliero⁵⁹. Il divieto dello Stato di inquinare il proprio territorio è però oggi desumibile da altre norme del diritto internazionale dell'ambiente e da alcuni principi della Dichiarazione di Rio (a partire dal principio di sviluppo sostenibile che è evocato anche nella prima parte del Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma). Per raggiungere questo risultato, occorre superare la visione tradizionale dell'ordinamento internazionale, centrata sugli Stati, e accettare l'idea che tale diritto tuteli anche interessi generali della comunità internazionale, che si

⁵⁷ Cfr. MORGERA, *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford, 2009; GALIZZI, *From Ignorance, to Indifference, to Limited Familiarity: An Analysis of the Relationship between International Environmental Law and Multinational Corporations*, in CUTILLO, NOVAK, SCOVAZZI (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, Milano, 2014, p. 101.

⁵⁸ Come è stato osservato, il Principio 2 della Dichiarazione di Rio "does not stem from a direct concern over the protection of the environment, but rather from a desire to respect the territorial sovereignty of neighbouring States when exploiting natural resources", DUVIC-PAOLI, VIÑUALES, *Principle 2*, cit., p. 108.

⁵⁹ In senso contrario cfr. VIÑUALES, *Preliminary Study*, cit., p. 23: "The prevention dimension is increasingly understood as a duty of due diligence with respect to the environment, irrespective of its location, including purely domestic activities". Ma una simile conclusione sembra andare troppo oltre il tenore testuale, facendo dire al Principio 2 della Dichiarazione di Rio qualcosa che esso non dice.

esprimono nel diritto *erga omnes* a un ambiente sano, ed esigenze fondamentali del singolo individuo, che si esprimono nel diritto umano a un ambiente sano.

L'EVOLUZIONE DEI PRINCIPI 9 E 12: VERSO UNA FINANZA SOSTENIBILE?

Susanna QUADRI*

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del concetto di assistenza tecnica e finanziaria: la finanza sostenibile e i suoi obiettivi. – 2. I profili normativi internazionali e dell'Unione europea. – 3. Il regolamento *tassonomia* e il principio “*Do No Significant Harm*” in campo energetico. – 4. Conclusioni: necessità di un maggiore bilanciamento delle diverse dimensioni della sostenibilità nelle politiche di finanziamento delle attività sostenibili, nonché del perseguimento della diversificazione e dell'indipendenza energetica.

1. *L'evoluzione del concetto di assistenza tecnica e finanziaria: la finanza sostenibile e i suoi obiettivi*

La cd. “finanza sostenibile” è una componente importante della transizione ecologica, sia in ambito nazionale che a livello internazionale ed europeo¹.

Il perseguimento dello sviluppo sostenibile mediante l'impiego di risorse finanziarie è uno degli obiettivi fondamentali promossi dalla Con-

* Professore associato Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Si veda, sul punto, BASILE, *Esiste un modello di finanza sostenibile? Sustainable finance and economic growth: new trends and strategies*, in *Rivista Bancaria*, n. 6/2017, p. 12 ss.; MANNINI, *Finanza sostenibile*, in *Quale impresa*, n. 5-6/2018, p. 30 ss.; BETTI, *La finanza sostenibile e i “principi per la banca responsabile” delle Nazioni Unite: insieme per un’“economia verde”*, in *Credito cooperativo*, n. 1/2019, p. 38 ss.; DEL GIUDICE, *La finanza sostenibile*, Torino, 2019, p. 7 ss.; FERRARI, *La finanza etica e sostenibile in Europa: non una finanza minore, ma una finanza migliore*, in *Credito cooperativo*, n. 2/2019, p. 44 ss.; SABATINI, *Finanza d'impatto e Action Plan sulla finanza sostenibile: il percorso delle banche europee*, in *Rivista Bancaria*, n. 4/2019, p. 23 ss.; BUSCH, *Sustainable Finance Disclosure in the EU Financial Sector*, *EBI Working Paper Series*, n. 70/2020; AA.VV., *La finanza per lo sviluppo sostenibile: Tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea*, CONSOB, giugno 2021; BROZZETTI, *Profili evolutivi della finanza sostenibile: la sfida europea dell'emergenza climatica e ambientale*, in PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercato nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022, p. 197 ss.; FRANZA, *La nuova strategia in materia di finanza sostenibile e proposte normative in tema di European Green Bond e tassonomia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 45 ss.; QUADRI, *Nuovi orizzonti per una finanza realmente sostenibile*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.* n. 4/2022, p. 406 ss.

ferenza di Stoccolma. Tale obiettivo si è maggiormente delineato nel tempo, assumendo connotati specifici ed evolvendosi insieme ed in funzione delle esigenze della Comunità internazionale.

I principi 9 e 12 della Dichiarazione adottata nel corso della conferenza erano finalizzati principalmente a risolvere i gravi problemi relativi alle deficienze ambientali dovute alle condizioni di sottosviluppo ed ai disastri naturali. Il finanziamento dello sviluppo sostenibile era destinato a conservare e migliorare l'ambiente nei Paesi in via di sviluppo, e consisteva in aiuti internazionali di ordine tecnico e finanziario, qualora richiesti dai destinatari dei finanziamenti².

Nel corso del tempo si è data attuazione ai predetti principi soprattutto mediante aiuti da parte dei Paesi industrializzati, anche attraverso l'attività di promozione dello sviluppo condotta nell'ambito delle organizzazioni internazionali.

Parallelamente a tale flusso di finanziamenti, che potremmo definire a carattere pubblicistico, anche gli investimenti privati si sono progressivamente finalizzati sul perseguimento dello sviluppo sostenibile, sia nei Paesi in via di sviluppo che negli altri Stati della comunità internazionale.

A fronte dell'esaurimento delle risorse e delle conseguenze catastrofiche e imprevedibili dei cambiamenti climatici, è sembrato necessario porre in essere misure idonee all'adattamento delle politiche pubbliche a questa nuova realtà. In tale contesto il settore finanziario è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano.

La profonda crisi che ha investito la società contemporanea ha determinato la necessità di una riforma radicale, volta a favorire la transizione verso un'economia più sostenibile. Affinché tale obiettivo possa realizzarsi è indispensabile un cambiamento reale delle modalità operative del sistema finanziario che consenta al capitale privato di orientarsi in modo effettivo verso investimenti più sostenibili.

La finanza sostenibile rappresenta un settore ove si assiste ad una convergenza sempre più netta tra interessi pubblici e privati.

La necessità di coinvolgere i privati negli obiettivi di sviluppo è ge-

² Cfr. I principi 9 e 12 della Dichiarazione di Stoccolma: «9. Le deficienze ambientali dovute alle condizioni di sottosviluppo ed ai disastri naturali pongono gravi problemi e possono essere colmate, accelerando lo sviluppo mediante il trasferimento di congrue risorse finanziarie e l'assistenza tecnica, quando richiesta, in aggiunta agli sforzi compiuti da Paesi in via di sviluppo stessi. 12. Si dovranno mettere a disposizione risorse atte a conservare e migliorare l'ambiente, tenendo particolarmente conto dei bisogni specifici dei Paesi in via di sviluppo, dei costi che essi incontreranno introducendo la tutela dell'ambiente nel proprio programma di sviluppo e della necessità di fornire loro, se ne fanno richiesta, aiuti internazionale di ordine tecnico e finanziario a tale scopo».

nerata dalla scarsità di risorse pubbliche, insufficienti a conseguire i risultati prefigurati a livello di politiche pubbliche. D'altra parte, sia gli investitori che le aziende ottengono notevoli effetti positivi dalla realizzazione di attività sostenibili, tra i quali risultano particolarmente rilevanti quelli cd "reputazionali": il rispetto dei principi relativi alla responsabilità ambientale e sociale di impresa accresce il consenso del pubblico, con conseguenti ricadute anche sul piano economico.

La confluenza di finanziamenti pubblici e privati in funzione di una maggiore sostenibilità è accompagnata da un'evoluzione degli stessi obiettivi di finanziamento, sempre più orientati verso il conseguimento di finalità di natura sociale e di *governance*, oltre che prettamente ambientali, corrispondenti ai cd criteri ESG. Con tale acronimo (Environmental, Social, Governance), nell'ambito della valutazione relativa ad investimenti responsabili ci si riferisce all'impatto di determinate attività su ambiente e territorio, nonché al loro impatto sociale e agli aspetti gestionali.

Il primo criterio si riferisce a numerosi parametri come l'attenzione al cambiamento climatico, alla sicurezza alimentare, al contenimento delle emissioni di anidride carbonica, ai tentativi di ridurre l'utilizzo delle risorse naturali.

Il secondo criterio riguarda la misura in cui l'attività contribuisce al benessere degli abitanti del territorio nel quale essa si svolge, in primo luogo la qualità della vita, nonché tutte le componenti che possono contribuirvi, come la disponibilità di beni e servizi adeguati (tra i quali riveste un ruolo cruciale l'energia), la sicurezza, il rispetto dei diritti umani, delle condizioni di lavoro e del principio di non discriminazione.

Il terzo criterio si riferisce a tutti gli aspetti relativi alla gestione, con le relative responsabilità.

2. I profili normativi internazionali e dell'Unione europea

Con riferimento ai profili normativi, il quadro internazionale della finanza sostenibile ha essenzialmente carattere di "Soft Law". Non avendo dunque effetti giuridici vincolanti, esso si limita a dettare alcune linee di azione per il finanziamento dello sviluppo sostenibile.

Degne di nota sono certamente le attività di indirizzo enunciate nell'*Accordo di Parigi*³, nell'*Addis Ababa Action Agenda*⁴ e nel Piano

³ Firmato il 12 dicembre 2015 nell'ambito della 21a Conferenza delle parti della UNFCCC (COP21) da oltre centosettanta Paesi, ed entrato in vigore il 4 novembre 2016.

d'azione delle Nazioni Unite *Secretary General's Strategy for Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018-2021)*⁴.

Mentre con l'*Accordo di Parigi* gli Stati industrializzati si impegnano fondamentalmente a continuare a fornire finanziamenti per il clima ai Paesi in via di sviluppo per aiutarli a ridurre le emissioni e a diventare più resilienti nei confronti dei cambiamenti climatici, l'*Addis Ababa Action Agenda* rappresenta un quadro globale di riferimento per il finanziamento dello sviluppo sostenibile, favorendo l'attuazione dell'Agenda 2030 e dei 17 obiettivi di sostenibilità in essa previsti. Il documento è finalizzato ad allineare tutti i flussi di risorse nazionali e internazionali, le politiche e gli accordi internazionali con le priorità economiche, sociali e ambientali, incorporando l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità in un quadro finanziario completo. In tal modo l'Agenda, pur non dotata di effetti giuridici vincolanti, funge da guida per ulteriori azioni da parte di governi, organizzazioni internazionali, settore imprenditoriale, società civile e filantropi.

Riprendendo e specificando gli obiettivi dell'Agenda, il Piano d'azione delle Nazioni Unite stabilisce tre obiettivi: allineare le politiche finanziarie ed economiche globali con l'Agenda 2030; migliorare le strategie di finanziamento sostenibile e gli investimenti a livello regionale e nazionale; cogliere il potenziale delle innovazioni finanziarie, delle nuove tecnologie e della digitalizzazione al fine di consentire un più equo accesso al credito. In base al primo obiettivo, le politiche finanziarie ed economiche globali devono essere formulate in modo da creare incentivi per gli investimenti nella sostenibilità, riducendo la percezione del rischio sul mercato, prevenendo gli shock finanziari e ampliando l'accesso al credito. Inoltre, la terminologia e gli standard internazionali necessitano di particolare armonizzazione. Il perseguimento del secondo obiettivo prevede aiuti da parte delle Nazioni Unite per agevolare condizioni favorevoli per gli investimenti. Mediante il terzo obiettivo, le Nazioni Unite si impegnano a far collaborare policy maker, tecnici della finanza ed esperti delle tecnologie digitali per consentire maggior efficienza ed equità attraverso l'innovazione.

Anche la *Dichiarazione finale del G20* tenutosi a Roma il 30 e 31 ottobre 2021 contiene alcune affermazioni relative al finanziamento della

⁴ Adottata nel corso della terza conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo tenutasi in Etiopia dal 13 al 16 luglio 2015.

⁵ Programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvato dall'Assemblea generale dell'ONU.

sostenibilità, con particolare riferimento all'intenzione di far confluire risorse pubbliche e private a supporto della transizione energetica⁶.

Nel 2019 la Commissione UE ha lanciato la *Piattaforma internazionale sulla finanza sostenibile*, alla quale hanno aderito 18 Paesi⁷ responsabili a livello politico di sviluppare misure normative adeguate. Obiettivo della Piattaforma è l'ampliamento delle iniziative sostenibili dal punto di vista ambientale, con particolare riferimento all'ambito delle tassonomie, degli standard, delle informazioni e delle etichette, strumenti preziosi per l'identificazione delle attività realmente sostenibili e per cogliere le relative opportunità di investimento a livello globale.

Si assiste, altresì, all'adozione di una serie di principi da parte di attori molto attivi sulla scena finanziaria, aventi carattere prettamente orientativo.

Esempi di tali tentativi di disciplinare il settore sono i *Green Bonds Principles*, *Social Bond Principles*, *Sustainability Bond Guidelines* e *Sustainability-Linked Bond Principles* dell'ICMA (*International Capital Markets Association*), ONG formata da alcuni stakeholder del settore finanziario. Tali principi sono in continua evoluzione in relazione alle peculiarità dei prodotti finanziari emergenti nel settore, e hanno lo scopo di orientare gli investitori verso iniziative ed attività realmente sostenibili, nel tentativo di prevenire comportamenti scorretti degli operatori che emettano titoli non effettivamente connessi con attività sostenibili (cd. *greenwashing*).

Altra iniziativa sorta in ambito ONU è la *Sustainable Stock Exchanges Initiative*, programma di partenariato organizzato da UNCTAD (UN Conference on Trade and Development), UN Global Compact, UNEP FI (UN Environment Programme Finance Initiative) e UN PRI (UN Principles for Responsible Investment). La missione di tale iniziativa è fornire una piattaforma globale per collegare i diversi stakeholder e sfruttare la capacità di rispettare i criteri ESG nel settore finanziario mediante la maggiore connessione tra scambi, investitori, società (emittenti), autorità di regolamentazione, responsabili politici e organizzazioni internazionali pertinenti. Tale strumento è volto ad incoraggiare gli investimenti sostenibili, tra i quali il finanziamento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, mediante lo sviluppo di un programma integrato che

⁶ In tale dichiarazione si afferma, al punto 28: «We commit to mobilize international public and private finance to support green, inclusive and sustainable energy development and we will put an end to the provision of international public finance for new unabated coal power generation abroad by the end of 2021».

⁷ Tali Paesi concorrono ad integrare il 55% delle emissioni globali, il 55% del PIL mondiale e il 50% della popolazione mondiale.

si compone di diverse attività, dalle analisi politiche basate sull'evidenza, all'assistenza tecnica, ai servizi di consulenza.

Da ultimo, si possono menzionare alcune iniziative di organizzazioni private come quella del *London Stock Exchange Group*, che fornisce ai clienti dati dei mercati finanziari globali, nonché la *Climate Bonds Initiative*, organizzazione senza scopo di lucro, dedicata a mobilitare il mercato obbligazionario globale verso soluzioni che agevolino la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

Il quadro normativo della finanza sostenibile tratteggiato a livello di Unione europea risulta più evoluto di quello formatosi a livello internazionale e le istituzioni europee prestano grande attenzione al perseguimento della sostenibilità, in tutte le sue dimensioni (ambientale, sociale, economica).

L'obiettivo principale della politica dell'UE è rappresentato dal perseguimento delle esigenze delle generazioni presenti e future, mediante uno sviluppo generato dalla crescita economica e dalle nuove opportunità di occupazione e di investimento che la sostenibilità comporta. Per realizzare più agevolmente tale obiettivo, le istituzioni confidano nella stabilità e in una maggiore trasparenza del sistema finanziario, che possono contribuire in modo rilevante alla transizione sostenibile.

Tale linea di azione ha spinto la Commissione europea ad istituire, alla fine del 2016, un gruppo di esperti ad alto livello sulla finanza sostenibile (Technical Expert Group on Sustainable Finance), incaricato di elaborare una relazione che riflettesse una visione globale sulla "strategia finanziaria sostenibile" in ambito UE.

Da tale relazione, pubblicata nel 2018, emergono due esigenze fondamentali: incrementare il ruolo della finanza nello sviluppo sostenibile della società come contribuente essenziale di risorse economiche e garantire la stabilità finanziaria di tale contributo mediante una reale integrazione dei criteri ESG nelle scelte relative agli investimenti.

Recependo le raccomandazioni contenute in tale relazione, l'8 marzo 2018 la Commissione europea ha adottato il *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile* (COM/2018/097). Il Piano intende promuovere una crescita maggiormente sostenibile ed inclusiva attraverso l'orientamento dei flussi di capitali verso investimenti sostenibili; tale percorso comporta la necessità di una gestione efficace dei rischi finanziari generati dalle questioni ambientali e sociali, nonché l'effettiva integrazione dei criteri di sostenibilità in materia di investimenti, garantita da una trasparenza informativa che assicuri una stabile svolta verso il perseguimento della sostenibilità.

3. Il regolamento tassonomia e il principio “Do No Significant Harm” in campo energetico

Strumento essenziale per la realizzazione degli obiettivi menzionati è la cd. “tassonomia”, ovvero la definizione e classificazione da parte delle istituzioni dell’UE delle attività considerate sostenibili. A tale scopo, il 18 giugno 2020 è stato adottato il *Regolamento relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili* (Reg. UE 2020/852), cd. Regolamento tassonomia.

Come si evince dal testo, i criteri da applicare al fine dell’inclusione delle attività economiche tra quelle sostenibili consistono nel contributo sostanziale al raggiungimento di uno o più obiettivi ambientali stabiliti nel regolamento⁸; nel non arrecare un danno significativo ad alcuno dei predetti obiettivi ambientali; nello svolgimento dell’attività rispettando le garanzie minime di salvaguardia definite nel regolamento; nella conformità dell’attività stessa ai criteri di vaglio tecnico stabiliti dalla Commissione europea ai sensi del regolamento.

Il Regolamento enuncia i caratteri che le attività economiche devono possedere per rientrare tra quelle che contribuiscano in modo sostanziale o che non danneggino in modo significativo nessuno degli obiettivi ambientali elencati.

La Commissione ha poi il compito di redigere un elenco di attività ecosostenibili in base a criteri di vaglio tecnico definiti per ciascun obiettivo ambientale in appositi atti delegati⁹.

Tra questi, è opportuno menzionare l’“atto delegato *Clima* della tassonomia”¹⁰, il quale fissa i criteri di vaglio tecnico per determinare le attività economiche che possono contribuire in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all’adattamento ai cambiamenti climatici e non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.

L’“atto delegato *Informativa* della tassonomia”¹¹ precisa il contenu-

⁸ Tali obiettivi consistono nella mitigazione dei cambiamenti climatici; nell’adattamento ai cambiamenti climatici; nell’uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; nella transizione verso un’economia circolare; nella prevenzione e riduzione dell’inquinamento; nella protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

⁹ Il potere di adottare atti delegati è conferito ai sensi dell’articolo 8, paragrafo 4, dell’articolo 10, paragrafo 3, e dell’articolo 11, paragrafo 3, del regolamento tassonomia.

¹⁰ Regolamento delegato della Commissione europea 2021/2139 del 4 giugno 2021, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹¹ Regolamento delegato della Commissione europea 2021/2178 del 6 luglio 2021, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio.

to, la metodologia e la presentazione delle informazioni oggetto dell'obbligo di comunicazione da parte delle imprese finanziarie e non finanziarie per la verifica della conformità delle relative attività alla tassonomia.

Il primo atto delegato, deputato a fissare i criteri di vaglio tecnico per le attività idonee a contribuire alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, include molteplici settori ed attività. Tuttavia, alcune scelte relative all'inserimento nell'ambito delle predette attività non sono risultate agevoli. Tale è stato il caso dell'energia nucleare, a causa della necessità di approfondire la valutazione di alcuni aspetti di questa fonte di produzione di energia in relazione al principio di precauzione e al principio "non arrecare un danno significativo". Quanto al gas naturale, a parere della Commissione era opportuna una riflessione ulteriore sul ruolo ricoperto da tale fonte energetica nella transizione ecosostenibile dell'economia dei Paesi membri dell'UE.

Sebbene la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico costituiscano dei traguardi generali nell'ambito degli Stati dell'Unione europea, la competenza in materia di scelte relative al mix energetico (cioè alle fonti che contribuiscono alla produzione di energia) è una prerogativa degli Stati membri¹², variando sensibilmente da Paese a Paese: tale mix energetico è composto, in alcuni Stati, per larga parte ancora dal carbone ad alte emissioni di anidride carbonica. Per tale motivo la tassonomia, oltre a spingere gli investimenti verso gli obiettivi di sostenibilità ambientale, deve tener conto delle scelte degli Stati relative ai tipi di fonti di produzione di energia, riflettenti generalmente le diverse peculiarità nazionali.

In aggiunta, ai sensi del Regolamento 2020/852, oltre ad orientare i finanziamenti privati verso tecnologie climaticamente neutre, come la produzione di energia da fonti rinnovabili, la tassonomia mira a sostenere anche settori economici ed attività non climaticamente neutre ma potenzialmente idonee, a condizioni rigorose e per un periodo di tempo limitato, ad agevolare il passaggio verso un sistema energetico sostenibile: secondo l'orientamento prevalente la produzione di energia da gas naturale rientra in tale ambito.

In base a tali considerazioni, seguendo la valutazione tecnica del Centro comune di ricerca¹³, la Commissione europea ha inserito nell'ambito delle attività considerate sostenibili ai sensi del Regolamento

¹² Cfr. art. 194, comma 2, TFUE, come modificato dal Trattato di Lisbona.

¹³ Tale Centro, denominato anche con l'acronimo JRC, è il servizio scientifico interno della Commissione, deputato a supportare il processo decisionale dell'UE mediante consulenze scientifiche e basate su prove concrete ed indipendenti.

delegato del 9 marzo 2022 sia l'energia nucleare che la produzione di energia da gas, sebbene con alcuni limiti relativi alle emissioni¹⁴.

L'introduzione nella tassonomia di tali attività economiche è giustificata dal contributo fondamentale fornito alla produzione di energia in molti Stati dell'UE, tenendo soprattutto in considerazione il livello attuale di sviluppo dell'energia rinnovabile, ancora insufficiente a soddisfare la domanda, nonché la scarsa disponibilità di risorse energetiche alternative.

In conclusione, con riferimento al settore energetico riteniamo plausibile un'interpretazione del principio di non arrecare danni significativi all'ambiente incentrata su una serie di valutazioni relative al bilanciamento della tutela dei diversi interessi in gioco. Secondo tale interpretazione sembra equo ed opportuno un orientamento degli investimenti verso forme di energia idonee, da un lato, a produrre il maggior sviluppo possibile della società in termini di benessere e qualità della vita (quindi di disponibilità di energia in termini quantitativi); dall'altro, a raggiungere tale risultato a basso costo, per tutelare le fasce più deboli della popolazione ed azzerare la cd. "povertà energetica"; parallelamente, a realizzare i predetti obiettivi tutelando il più possibile e con i minori rischi l'ambiente.

Ci sembra che una siffatta interpretazione si adatti nel miglior modo possibile alla concezione tridimensionale dello sviluppo sostenibile il quale, se perseguito senza tener conto contemporaneamente di tutte le componenti che lo formano – tutela ambientale, sviluppo economico, inclusione sociale – non può realizzarsi completamente nel benessere dell'essere umano e dell'ambiente in cui vive.

Passando, infine, ad un'ultima riflessione sul significato del termine "tassonomia" nei documenti europei, oltre a designare una classificazione delle attività conformi agli obiettivi di sostenibilità, esso ha il significato e la funzione di "certificazione" di tali attività, contribuendo a delineare un quadro di certezza normativa essenziale per gli investimenti finanziari, nell'ambito dei traguardi climatici fissati a livello UE e delle relative direttive impartite dalle istituzioni europee. Conseguentemente, tale certificazione ha forti ripercussioni anche in termini di migliori pos-

¹⁴ Peraltro, il summenzionato gruppo di esperti ad alto livello sulla finanza sostenibile ha ritenuto tali limiti non sufficienti a garantire il rispetto degli obblighi climatici assunti dall'UE, raccomandando di esaminare in maniera più approfondita alcuni aspetti problematici: gli effetti delle attività di estrazione e separazione dell'uranio (svolte principalmente al di fuori dell'Unione europea); le incertezze relative allo smaltimento finale dei rifiuti nucleari ad alta radioattività, che rimane una questione aperta per la ricerca; l'impatto delle radiazioni sull'ambiente, specificamente per quanto riguarda la protezione delle acque e delle risorse marine.

sibilità di finanziamento delle attività in essa contenute, considerate a tutti gli effetti “sostenibili”. Contribuendo al miglioramento dei flussi monetari attraverso la confluenza degli investimenti verso tecnologie e imprese più sostenibili, la tassonomia dell’UE è uno strumento di certezza e di trasparenza fondato su criteri scientifici e rivolto alle imprese e agli investitori, i quali sono tenuti anche a diversi obblighi informativi relativi soprattutto alla gestione dei rischi. Tali soggetti potranno utilizzare tale strumento per investire in progetti e attività economiche con significative ricadute positive sul clima e sull’ambiente, contribuendo al perseguimento della neutralità climatica dell’UE al 2050.

4. Conclusioni: necessità di un maggiore bilanciamento delle diverse dimensioni della sostenibilità nelle politiche di finanziamento delle attività sostenibili, nonché del perseguimento della diversificazione e dell’indipendenza energetica

Riguardo agli obiettivi ambientali lo sviluppo della finanza sostenibile a livello regionale (e a maggior ragione nazionale) perde significato se non è accompagnato da un parallelo sviluppo del settore a livello internazionale: i danni ambientali non hanno confini, quindi i relativi obiettivi possono essere perseguiti in maniera efficace solo a livello internazionale, coinvolgendo tutti gli Stati, in particolare quelli maggiormente responsabili.

Affinché la normativa dell’Unione europea raggiunga risultati utili è dunque necessario che anche sul piano internazionale si intensifichino gli sforzi per adottare un quadro normativo più dettagliato sulla finanza sostenibile, almeno con riferimento agli aspetti ambientali delle attività finanziate.

La normativa dell’UE può rappresentare un modello per le discussioni che si svolgono nei consessi internazionali finalizzati a promuovere un’impostazione nuova in materia di gestione più sostenibile del sistema finanziario, mediante la partecipazione attiva della Commissione alle attività di istituzioni e organi internazionali, quali il Consiglio per la stabilità finanziaria, il G20, il G7, le Nazioni Unite e l’Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari (IOSCO).

Per quanto riguarda, in particolare, gli obiettivi sociali, l’utilità di una regolazione sulla finanza sostenibile a livello regionale può ritenersi giustificata e utile per il perseguimento di finalità limitate alla popolazione del territorio in questione.

Peraltro, uno dei limiti più evidenti del quadro normativo attuale

dell'UE in materia di finanza sostenibile riguarda le sue funzioni. Esso è finalizzato esclusivamente al perseguimento della sostenibilità ambientale.

Pur rilevandosi una certa attività da parte delle istituzioni europee relativa all'elaborazione di una tassonomia destinata a identificare le attività conformi all'aspetto sociale della sostenibilità, al momento non è stato ancora adeguatamente sviluppato un quadro documentale e normativo su una finanza "socialmente" sostenibile.

Pandemia e guerra in Ucraina hanno fatto poi emergere l'indifferibilità di misure concernenti la *governance* economica, che garantiscano la stabilità del benessere della popolazione mediante un adeguato sviluppo economico in tutti i Paesi membri dell'UE.

Tale obiettivo è chiaramente espresso nei principi fondamentali dell'Agenda ONU 2030, da perseguire mediante le attività cd. sostenibili¹⁵.

In effetti, i regolamenti delegati hanno proprio la funzione di specificare le attività che, in quanto strumentali al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda, sono considerate sostenibili e, dunque, degne di sviluppo mediante il finanziamento degli investimenti privati.

In questo scenario, i recenti avvenimenti internazionali stimolano alcune riflessioni che potrebbero ispirare politiche meno contingenti e più lungimiranti, improntate a una visione più ampia e attuale del concetto di sviluppo sostenibile, maggiormente rispondente al benessere reale della popolazione dell'Unione europea.

Da una concezione iniziale del principio, centrata essenzialmente sull'aspetto della tutela ambientale, nel corso del tempo si è dato risalto agli aspetti economici e sociali della sostenibilità, non meno importanti.

Il benessere di una popolazione, presente e futura, comprende non solo la vita in un ambiente salubre e intatto, ma soprattutto una vita dignitosa, da conseguire mediante la disponibilità di adeguati beni essenziali e risorse economiche. Il recente acuirsi delle divisioni e dei conflitti sulla scena internazionale ha mostrato inoltre, ora più che mai, l'importanza della stabilità e sicurezza, soprattutto con riferimento alle risorse energetiche. I predetti scenari geopolitici potrebbero comportare un'interruzione repentina delle forniture di determinate risorse da Paesi

¹⁵ Nel 2015, mediante l'adozione dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, un gran numero di Stati si è pronunziato a favore della transizione sostenibile dell'economia. In particolare, gran parte degli obiettivi di sviluppo sostenibile proclamati nell'Agenda 2030 è incentrata sullo sviluppo economico e sociale e sulla riduzione delle diseguaglianze tra individui e Stati, nonché sulla tutela ambientale.

dai quali alcuni Stati – in primo luogo l'Italia – dipendono quasi totalmente.

La situazione internazionale impone di assumere decisioni che consentano agli Stati europei, nel breve periodo, di accelerare le procedure per la produzione di energia rinnovabile, di estrarre una maggiore quantità di risorse energetiche tradizionali per ridurre la dipendenza energetica, nonché di diversificare le fonti di approvvigionamento in modo da non dipendere da un solo Paese. Ciò non sembra, tuttavia, sufficiente, in quanto – come è avvenuto – gli scenari politici internazionali possono cambiare rapidamente.

Una *governance* lungimirante richiede lo sviluppo di politiche energetiche in grado di rendere le generazioni future degli Stati dell'Unione realmente *indipendenti* dal punto di vista energetico, per evitare che future crisi internazionali riguardanti i “nuovi” Paesi di importazione spostino nuovamente la popolazione europea sull'orlo del baratro dell'“esaurimento energetico”.

Sebbene le critiche all'inclusione della produzione di energia nucleare abbiano un certo fondamento considerando, in particolare, le centrali esistenti, un nuovo concetto di sostenibilità basato sul “benessere reale” impone di dare un'adeguata considerazione alle ricadute di ordine economico e sociale delle attività di ricerca relative alla produzione di energia nucleare da nuove tecnologie, meritevoli di essere finanziate.

La produzione di energia da fonti rinnovabili è una componente fondamentale del mix energetico europeo, per il ruolo essenziale che assume in termini di neutralità climatica. L'energia rinnovabile contribuisce, tuttavia, ancora in modo relativo a soddisfare la domanda energetica. Gli ultimi dati statistici confermano che la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nell'UE è passata dall'8,5 % nel 2004 al 21,8% nel 2021, avanzando di meno dell'1% all'anno¹⁶.

Anche riuscendo ad accelerare la produzione di energia da fonti rinnovabili mediante la semplificazione delle procedure autorizzative, i limiti di una politica energetica incentrata sul perseguimento di tale tipo di produzione sono – secondo opinione largamente diffusa – evidenti. Tra essi, rientra la provenienza estera di molti componenti essenziali tecnologicamente avanzati, come i pannelli solari e le pale eoliche. È necessario, dunque, intensificare la produzione nazionale ed europea di tali componenti, salvo rimanere paralizzati in caso di mancata fornitura da parte dei Paesi stranieri (in primo luogo, la Cina).

Parallelamente, sono essenziali da parte degli Stati europei (*in pri-*

¹⁶ Fonte: Eurostat, *Statistiche sull'energia rinnovabile*, <https://ec.europa.eu/eurostat>.

mis l'Italia) adeguati investimenti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie di produzione energetica di nuova generazione che consentano, insieme alle altre risorse, di raggiungere – sia pure nell'arco di alcuni decenni – un mix energetico che conferisca alle generazioni future europee una reale indipendenza e sicurezza energetica.

In particolare, la tecnologia di produzione della fusione, cioè di energia derivante dalla fusione di atomi di alcune materie in atomi più pesanti attraverso temperatura e pressione altissime, consentirebbe di ottenere una forma di energia pulita e in altissime quantità. Analogamente, la produzione di energia nucleare dal torio, invece che dall'uranio, permetterebbe di arginare molti aspetti negativi in termini di sicurezza dell'energia nucleare di vecchia generazione.

La produzione di energia mediante le summenzionate tecnologie di ultima generazione potrebbe contribuire in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici e alla sicurezza energetica dei paesi dell'UE, presentando alte potenzialità in termini di quantità di energia prodotta, costi, sicurezza e tutela ambientale.

Molti scienziati europei – italiani compresi – stanno lavorando su tali tecnologie, e per evitare di restare esclusi dai benefici che apporteranno quando saranno mature per l'impiego e la commercializzazione è necessario destinare risorse pubbliche adeguate alla ricerca. Tali risorse si aggiungeranno agli investimenti privati già effettuati da tante aziende del settore energetico.

In conclusione, la *diversificazione* delle fonti, la *sicurezza* e l'*indipendenza* energetica sono questioni assolutamente prioritarie.

I progetti menzionati perseguono in particolare tre obiettivi dell'Agenda ONU 2030 – gli obiettivi n. 7 (energia pulita e accessibile, per sconfiggere la povertà energetica), 10 (riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali tra gli Stati), e 13 (lotta contro il cambiamento climatico) – contribuendo a raggiungerne altri.

Oltre alle risorse destinate all'incremento dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica, appaiono quindi essenziali adeguate misure di impulso degli investimenti nei progetti menzionati, al fine di garantire nel lungo periodo il benessere economico e sociale e la tutela dell'ambiente per le generazioni future.

PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DELLE AREE OLTRE I LIMITI DELLA GIURISDIZIONE NAZIONALE E OBBLIGHI *ERGA OMNES*

Saverio DI BENEDETTO*

SOMMARIO: 1. Il principio 21: due (tre) norme in una. – 2. La natura consuetudinaria dell'obbligo di prevenire il danno ambientale transfrontaliero (cenni). – 3. Divieto di danno ambientale transfrontaliero come obbligo preventivo di “due diligence”. – 4. Prevenzione del danno ambientale in aree comuni come obbligo erga omnes. – 5. Dalle aree comuni ai beni comuni. Il caso della protezione dell'atmosfera nei lavori della CDI.

1. Il principio 21: due (tre) norme in una

Questo contributo muove dal Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, in particolare dalla sua seconda parte, quella che prevede la responsabilità degli Stati di non causare un danno all'ambiente di altri Stati o delle aree oltre i limiti della giurisdizione nazionale. Proprio quest'ultima previsione del Principio 21 – la tutela dell'ambiente nelle aree fuori dalla giurisdizione nazionale – e la prassi successiva sul tema, sono oggetto di questa disamina, che sarà condotta usando come canone ermeneutico la categoria degli obblighi *erga omnes*.

Inserito nella parte finale della Dichiarazione di Stoccolma, il Principio 21 è infatti formulato, a differenza della maggior parte della Dichiarazione, in termini normativi, prevedendo vere e proprie situazioni soggettive in capo agli Stati¹. Già da una prima lettura si può cogliere come esso appaia scomponibile in due parti, apparentemente contrapposte, la prima riaffermando la piena sovranità degli Stati sulle proprie ri-

* Professore associato di diritto internazionale, Università del Salento.

¹ Naturalmente il Principio 21 è in sé non vincolante, facendo parte di una Dichiarazione che fu adottata dagli Stati senza volontà di obbligarsi e che poi è stata recepita da una Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU, strumento che, come è noto, non ha carattere vincolante. Tuttavia, la formulazione in termini normativi e senza clausole limitative rappresenta un tipo di soft law ‘forte’, che ha favorito la sua evoluzione in norma consuetudinaria, vincolante.

sorse naturali, la seconda prevedendo la responsabilità degli Stati di non causare danni ambientali transfrontalieri.

“States have the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

La prima parte della previsione afferma dunque la sovranità degli Stati sulle risorse naturali che si trovano soggette alla loro giurisdizione, si tratta di un *restatement* di una norma consolidata del diritto internazionale generale e che costituisce un diretto corollario del principio di sovranità territoriale. Questo testo del 1972 si innestava in una prassi copiosa, sviluppatasi a partire dall’inizio degli anni ‘60 del secolo scorso, promossa dai paesi in via di sviluppo e volta a caratterizzare come ‘permanente’ tale sovranità sulle risorse naturali, nel quadro del processo di decolonizzazione in corso in quegli anni². È importante notare che tale sovranità sulle risorse naturali è affermata come un vero e proprio diritto soggettivo in capo a ciascuno Stato, coerentemente, del resto, con la stessa ricostruzione teorica prevalente della sovranità territoriale come diritto dello Stato (e non come mero attributo della sua soggettività)³.

La seconda parte del Principio 21 prevede, invece che un diritto, una responsabilità in capo agli Stati, quella di non causare un danno ambientale transfrontaliero; e quindi, secondo la lettura comunemente data a tale testo, essa prevede un obbligo di non causare un tale danno. Anche questa previsione trovava importanti precedenti nella prassi internazionale, a partire dal famoso caso *Trail Smelter*⁴. La *ratio* alla base di questa prassi, in particolare riguardo a un danno ambientale a detrimento del territorio di un altro Stato, si collega più in generale al principio del rispetto della

² Si tratta in particolare della prassi delle NU sulla sovranità permanente degli Stati, a partire dalla famosa risoluzione dell’Assemblea generale del 1962 (Risoluzione 1803 del 14 dicembre 1962, A/RES/1803(XVII)). Sul tema del significato della norma sulla sovranità territoriale, v., tra gli ultimi, NINO, Land grabbing e *sovranità territoriale in diritto internazionale*, Napoli 2018, p. 128 ss.; DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici nel diritto internazionale generale*, Torino 2018, p. 18 ss.

³ Si tratta di una questione essenziale perché l’esistenza di un vero e proprio diritto permette di configurare dei limiti al suo esercizio, senza che tali limiti debbano per forza consistere in obblighi per lo Stato. E come limite all’esercizio del diritto sovrano sul territorio può proprio essere considerato l’inciso *pursuant to their own environmental policies*. Per una teoria della sovranità territoriale come diritto (anche) limitato da interessi della comunità internazionale nel suo insieme, sia consentito rinviare a DI BENEDETTO, op. cit., *passim* e in part. p. 192 ss.

⁴ V. *infra*, nota 7.

sovranità territoriale altrui. Era (ed è) quindi lo stesso principio di sovranità territoriale a costituire il fondamento di tale obbligo. In definitiva, i beni ambientali fanno parte del territorio di uno Stato, e come tale meritano il rispetto da parte degli altri Stati.

Fin qui, la struttura dell'intero Principio 21 si sviluppa dunque attorno al principio di sovranità territoriale sulle risorse naturali come inclusive anche di quelle ambientali, attraverso la previsione di due norme sostanzialmente complementari. Da un lato, la riaffermazione del diritto di sovranità dello Stato sui beni naturali e sul loro sfruttamento (con, peraltro, l'importante inciso che l'esercizio di tale sovranità avvenga secondo delle politiche ambientali decise dallo Stato); dall'altro, il divieto di ledere i beni ambientali degli altri Stati.

Tuttavia, per quanto riguarda l'ultima porzione del Principio 21, quella sulla responsabilità degli Stati per danni ambientali causati "in areas beyond national jurisdiction", vengono in rilievo considerazioni differenti. L'interesse tutelato non appartiene più, per definizione, alla sfera della sovranità statale, riguardando i beni ambientali che si trovano in aree al di là della giurisdizione nazionale. La previsione che vieta agli Stati di causare un siffatto danno ambientale rappresenta quindi una norma autonoma, distinta dal 'classico' divieto di danno ambientale transfrontaliero. È su di essa che si concentra l'analisi proposta in questo contributo, alla luce della prassi internazionale successiva e della nozione di obbligo *erga omnes*.

2. La natura consuetudinaria dell'obbligo di prevenire il danno ambientale transfrontaliero (cenni)

Il Principio 21 è in sé non vincolante, in ragione del carattere non vincolante della Dichiarazione che lo prevede. Tuttavia, l'interesse per questo testo deriva dalla capacità che ha avuto di influenzare la prassi degli Stati in materia, al punto che si ritiene - ormai comunemente - che le norme da esso previste riflettano il diritto internazionale generale. A supporto di questa opinione giocano anzitutto le numerose riproposizioni del testo del Principio nella prassi successiva, sia nella Dichiarazione finale della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo del giugno 1992⁵, sia in molti preamboli di trattati e in strumenti non vincolanti.

⁵ Nella Dichiarazione di Rio del 1992 il Principio 21 di Stoccolma è stato 'promosso' a Principio 2, sottolineando ulteriormente la sua centralità nel diritto internazionale dell'ambiente.

Se poi guardiamo più analiticamente al contenuto del Principio 21, per quanto riguarda la prima parte – l’affermazione del diritto sovrano dello Stato sulle proprie risorse ambientali – la sua natura consuetudinaria discende direttamente dall’essere un corollario del più generale principio di sovranità territoriale, e trova ulteriore conferma nella prassi consolidata in tema di sovranità permanente degli Stati sulle proprie risorse naturali⁶.

Anche per l’obbligo di non causare un danno ambientale transfrontaliero, previsto nella seconda parte del Principio 21, esiste una prassi internazionale sufficientemente consolidata a supporto dell’appartenenza di una tale norma al diritto internazionale consuetudinario. Diversa è la situazione ove si tratti del danno transfrontaliero prodotto nel territorio di un altro Stato o invece di danno causato alle aree non soggette alla giurisdizione di alcuno Stato.

Nella prima ipotesi, già la celebre decisione del caso *Trail Smelter*, da parte di un tribunale arbitrale nel 1941⁷, affermò la responsabilità dello Stato per i danni causati ai beni, anche naturali, presenti sul territorio di un altro Stato. Essa è stata seguita da altri casi nella prassi, fino alla fondamentale sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Pulp Mills*, del 2010⁸, che ha ribadito la natura consuetudinaria dell’obbligo di non causare danni all’ambiente di un altro Stato.

Per quel che qui più interessa, anche l’ultima porzione del Principio 21 – l’obbligo di non causare un danno ambientale nelle aree non soggette alla giurisdizione di uno Stato – appare appartenere al diritto consuetudinario, anche se la prassi appare ben più scarna al riguardo. A sostegno di tale tesi, che appare maggioritaria anche nella dottrina specialistica⁹, si può addurre innanzitutto l’argomento già qui proposto rispetto al Principio 21 in quanto tale, ossia il fatto che tale testo è stato costantemente ribadito in numerose dichiarazioni e preamboli di trattato successivi alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972¹⁰.

⁶ Invece, l’appartenenza dell’inciso “pursuant to their own environmental policies” al diritto generale, e ancor prima, la determinazione del suo effettivo significato, richiedono un discorso più approfondito: cfr. DI BENEDETTO, op. cit., p.

⁷ *Trail Smelter case* (United States vs. Canada), decisione dell’11 marzo 1941, in UNRIIA, Vol. III, p. 1905 ss.

⁸ C.I.G., *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14,

⁹ Cfr. SANDS, PEEL, *Principles of international environmental law*, 3° ed., Cambridge 2012, p. 195; BIRNIE, BOYLE, REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3° ed., Oxford 2009, p. 145; DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2002, p. 63, n. 5.

¹⁰ Il testo del Principio 21 è stato riaffermato nei preamboli di diversi trattati multilaterali ambientali, dalla Dumping Convention adottata a Londra nel 1972 alla Conven-

Molto importante appare anche la previsione dell'art. 193 della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare¹¹. Naturalmente, una disposizione pattizia in sé, per sua stessa natura, non è espressione di una prassi consuetudinaria, ma la formulazione dell'articolo 193 riprende proprio la struttura del Principio 21, con la prima parte che riafferma la sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali e con la seconda parte che, nel caso concreto, prevede il dovere di protezione e preservazione dell'ambiente marino. Questo articolo può essere ritenuto dunque come una sorta di *restatement*, nel caso concreto del diritto del mare, del Principio 21 di Stoccolma. Ciò che più conta, la tutela dell'ambiente marino è affermata in termini assoluti, quindi anche nel mare aperto, che, come è noto, rappresenta l'esempio più importante di "areas beyond the limits of national jurisdiction".

Infine, anche la Corte internazionale di giustizia, nel fondamentale parere consultivo sulla minaccia o uso delle armi nucleari del 1996, ha espressamente affermato che esiste nel diritto internazionale un obbligo generale degli Stati di garantire il rispetto dell'ambiente di altri Stati o di aree oltre la giurisdizione nazionale¹².

3. Divieto di danno ambientale transfrontaliero come obbligo preventivo di "due diligence"

Per comprendere il significato della seconda parte del Principio 21, bisogna innanzitutto comprendere il significato della *responsabilità* degli Stati di non causare un danno ambientale transfrontaliero¹³, anche alla

zione di Vienna sulla tutela della fascia di ozono del 1985.

In particolare, proprio la seconda parte del Principio 21 è stata riproposta da diverse dichiarazioni internazionali successive, a partire dall'art. 30 della Carta sui diritti e doveri economici degli Stati del 1974 e dall'Atto Finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e cooperazione in Europa adottato il 1° agosto 1975. L'art. 20 dell'ASEAN Convention del 1985 riconosce la seconda parte del Principio 21 come "generally accepted principle of international law".

¹¹ Art. 193 (*Sovereign right of States to exploit their natural resources*) "States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment."

¹² ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I), p. 241, para. 29 ("[t]he existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment").

¹³ Al tempo della formulazione del testo la questione del rapporto tra responsabilità degli Stati e norme primarie non era chiara come oggi, e a lungo si discusse se potesse

luce dell'ampia prassi in materia sviluppatasi a partire dal caso *Trail Smelter*. Il tema è stato ampiamente dibattuto dagli autori nel corso degli anni, nel contesto della distinzione, più ampia e fondamentale, tra obblighi di mezzo (o di condotta) e obblighi di risultato. Questo primo punto interpretativo è comune sia all'obbligo di non causare un danno ambientale a un altro Stato sia all'obbligo di non causare un danno ambientale nelle aree comuni.

In estrema sintesi, una lettura piana della seconda parte del Principio 21 sembrerebbe supportare la tesi che la norma ivi formulata racchiuda un obbligo di risultato. Ciò che è richiesto agli Stati è "to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment". Da questo si può argomentare che il contenuto dell'obbligo è di non causare il danno ambientale, e quindi che ciò che è prescritto agli Stati è il risultato del non verificarsi di un (significativo) danno ambientale imputabile a una loro condotta, attiva o omissiva. A supporto della tesi dell'obbligo di risultato è stata portata da alcuni autori anche la massima della celebre decisione *Trail Smelter*, secondo cui "no state has the right to use or permit to use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another, or the properties or persons therein"¹⁴.

Tuttavia, se si cerca di ricostruire il contenuto della norma consuetudinaria secondo la prassi internazionale (essenzialmente: dichiarazioni non vincolanti; massime e argomenti giurisprudenziali; opera di codificazione), l'opinione che tale norma preveda un obbligo di condotta (o di mezzo) appare certamente condivisibile. Ed appare condivisibile, in particolare, che tale obbligo di condotta sia caratterizzato da un contenuto di diligenza, o *due diligence*¹⁵.

A favore del contenuto di due diligence dell'obbligo primario mili-

configurarsi un regime di responsabilità per danno transfrontaliero scisso dalla violazione di obblighi primari, anche alla luce dei lavori della CDI sulla c.d. responsabilità per fatti leciti. Via via che la responsabilità internazionale degli Stati è risultata essere disciplinata da norme secondarie, come conseguenza della violazione di norme primarie, la seconda parte del Principio 21, anche alla luce della prassi internazionale, è stata intesa come previsione di un obbligo primario di protezione. Cfr. sul punto DI BENEDETTO, *op. cit.*, p. 90 s., con i vari riferimenti bibliografici.

¹⁴ *Trail Smelter*, *supra* nota 7, p. 1965.

¹⁵ Questo concetto si spiega nell'ambito della definizione della norma primaria, e non come requisito – generale o speciale – per invocare la responsabilità dello Stato per fatto illecito. Si tratta di uno dei punti fondamentali sostenuti da PISILLO MAZZESCHI, *Due diligence" e responsabilità internazionale degli stati*, Milano 1989, p. 355 s. Si colloca nella stessa direzione anche BIRNIE, BOYLE, *op. cit.*; DE SADELEER, *op. cit.*, p. 63. Alcuni autori, tuttavia, mantengono una certa ambiguità sul punto: SANDS, PEEL, *op. cit.*, p. 705 s.

tano diversi argomenti. In primo luogo, la stessa *ratio* di tutela ambientale porta a definire la norma sul danno transfrontaliero – quando si guardi alla sua concreta attuazione – come composta di parametri valutativi della condotta dello Stato. Se così non fosse, se la norma cioè prevedesse un divieto assoluto di danno ambientale transfrontaliero, la sua portata riguarderebbe essenzialmente gli effetti della condotta dello Stato – cioè la lesione dell'integrità ambientale altrui – e non il tipo di condotta tenuta. Per la norma diventerebbe di fatto indifferente fornire indicazioni sul modello di comportamento da seguire, lasciando allo Stato il compito *tout court* di evitare il danno. In tal modo, un aspetto essenziale della stessa funzione normativa – quello di determinare, o comunque influenzare, i comportamenti secondo un modello valutativo di liceità - verrebbe meno, in favore, sostanzialmente, di un modello di pura allocazione delle conseguenze dannose.

Viceversa, la configurazione di un obbligo di condotta è coerente con la funzione della tutela ambientale internazionale, che consiste proprio nel prevedere per gli Stati modelli di regolazione, in ambito soprattutto economico, funzionali all'integrità ecosistemica, ad un livello tanto locale quanto regionale e globale. Le norme di tutela ambientale, tipicamente, delimitano le possibili condotte degli attori sociali ed hanno come scopo primario quello che il danno ambientale non si verifichi, o che ciò avvenga in misura minima.

Inoltre, le decisioni giurisprudenziali, in particolare le più recenti, sembrano propendere per una valutazione della condotta dello Stato, o comunque per un modello normativo che presuppone tale valutazione, piuttosto che per una norma che preveda un divieto assoluto che un danno ambientale sia causato da un'attività realizzata nel territorio di quello Stato. È il caso in particolare della decisione nel caso *Pulp Mills*, dove la Corte internazionale di giustizia ha parlato espressamente di un obbligo di due diligence su un piano generale, non limitato solo alla disciplina pattizia applicabile in quel caso.

“The Court points out that the principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory. [...] A State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State”¹⁶.

Questa pronuncia fondamentale permette di dare un'indicazione ulteriore sull'obbligo di *due diligence*, sul suo contenuto. Lo scopo della

¹⁶ ICJ, *Pulp Mills*, *supra* nota 8, par. 101.

norma, sulla base del quale si deve determinare il contenuto dell'obbligo di condotta, è quello di non causare un danno all'ambiente di un altro Stato. L'azione dello Stato sul proprio territorio deve quindi essere finalizzata ad evitare che si produca un danno ambientale nel territorio di un altro Stato, quindi a prevenire il verificarsi di un tale evento dannoso. In tal senso si può dire, seguendo la pronuncia della Corte e anche l'opinione maggioritaria in dottrina, che tale obbligo di *due diligence* sia un obbligo di prevenzione.

Insomma, se si riconosce, come comunemente si fa, che esiste una norma consuetudinaria che vieta agli stati di causare un danno ambientale transfrontaliero, la prassi internazionale e la logica sottostante la stessa tutela ambientale forniscono argomenti ampiamente convincenti nel senso che tale norma preveda non già un obbligo di risultato, bensì un obbligo di condotta, o di *due diligence*, volto a prevenire il verificarsi del danno ambientale.

4. *Prevenzione del danno ambientale in aree comuni come obbligo erga omnes*

L'analisi sviluppata nel paragrafo precedente sul significato di *due diligence* vale per la seconda parte del Principio 21 nel suo complesso, quindi tanto per l'obbligo di prevenire il danno all'ambiente di un altro Stato, quanto per quello di prevenire danni nelle aree al di là della giurisdizione nazionale (che possiamo definire come aree comuni). Ma quando si vanno a considerare gli interessi tutelati dalla norma, cessa il parallelismo tra prevenzione del danno ad un altro Stato e prevenzione del danno nelle aree comuni.

Come già accennato, l'obbligo di prevenire un danno all'ambiente di un altro Stato tutela un interesse nazionale, di tipo territoriale: l'ambiente è uno dei valori giuridici che il diritto internazionale riconosce e tutela nel territorio di ciascuno Stato, come accade ad esempio per i beni economici che vi si trovano. Di conseguenza, trattandosi di un interesse nazionale, solo lo Stato dove si trova il bene ambientale può richiedere una condotta effettivamente volta a prevenire il rischio per tale bene; e può, nel caso di violazione dell'obbligo di prevenzione, far valere, in quanto Stato lesa, la responsabilità dello Stato offensore.

Viceversa, l'obbligo di non causare un danno all'ambiente nelle aree al di là della giurisdizione nazionale tutela un interesse che non appartiene alla sfera sovrana di questo o quello Stato, bensì alla comu-

nità internazionale nel suo insieme. In altre parole, da una logica nazionale e territoriale si passa invece a una logica comune globale. Si tratta di quello che comunemente viene indicato come obbligo *erga omnes*¹⁷.

Nel caso delle aree non soggette alla sovranità di questo o quello Stato, infatti, non avrebbe senso parlare di uno Stato portatore di un interesse proprio, nazionale, alla loro protezione; né, in caso di danno ambientale in tali aree, avrebbe senso individuare uno Stato leso che invochi la responsabilità dello Stato offensore. Viceversa, ogni Stato può invocare il rispetto dell'obbligo di protezione delle aree al di là della giurisdizione nazionale, agendo *uti universi*, cioè facendo valere un interesse comune a tutta la comunità internazionale.

Ma quali sono le “areas beyond national jurisdiction”? Essenzialmente si tratta dell'alto mare, tipicamente non soggetto alla sovranità statale e viceversa caratterizzato da un principio di libera fruizione da parte di tutti. L'obbligo di prevenire danni ambientali nelle aree comuni riguarda certamente proprio l'alto mare, come conferma anche la disposizione generale dell'articolo 192 della Convenzione di Montego Bay, che prevede un obbligo generale di protezione dell'ambiente marino in capo a tutti gli Stati¹⁸. Questa

¹⁷ Secondo Picone, gli obblighi *erga omnes* “non troverebbero un corrispettivo in “singoli” diritti “individuali” di altri Stati, isolatamente considerati, così da essere espressione e sintesi di una serie potenzialmente indefinita di coppie bilaterali di diritti ed obblighi intercorrenti su base reciproca tra i vari Stati. Essi imporrebbero invece direttamente ad ogni Stato, singolarmente considerato, un comportamento (almeno potenzialmente) esigibile dalla generalità degli altri Stati, e cioè da tutti gli Stati operanti *uti universi* per conto della stessa comunità internazionale. La previsione di tali obblighi andrebbe poi chiaramente ricondotta al fatto che esistono dei beni ed interessi propri della comunità internazionale” (PICONE, *Obblighi reciproci e obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in STARACE (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano 1983, p. 27). Cfr. in tema anche RAGAZZI, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford, 1997; TAMS, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge 2005, p. 128 ss.

La nozione di obbligo *erga omnes* si è sviluppata sulla base del famoso *obiter dictum* della Sentenza della CIG nel caso *Barcelona Traction*: “Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les Etats. Vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations erga omnes.” ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Judgment, ICJ Reports 1970, p. 3, par. 33).

¹⁸ Si discute se tale norma, nella sua formulazione così ampia, codifichi un obbligo consuetudinario. Certo è che essa appare notevolmente innovatrice, anche oltre la previ-

opinione appare confermata dal successivo Art. 193, che richiama proprio la struttura del Principio 21¹⁹.

Al di là dell'ipotesi dell'alto mare, rientrano nelle aree non soggette alla sovranità statale lo spazio extraatmosferico e i corpi celesti, che sono notoriamente oggetto di una norma consuetudinaria che ne vieta l'appropriabilità da parte degli Stati, anche se la questione dell'inquinamento di tale spazio e dei corpi celesti non appare ancora realmente rilevante nella prassi internazionale. Un discorso in parte differente vale per i fondali marini non soggetti alla sovranità statale, poiché ad essi si applica la categoria del patrimonio comune dell'umanità, secondo la disciplina speciale prevista dalla Convenzione di Montego Bay sulla c.d. Area.

5. Dalle aree comuni ai beni comuni. Il caso della protezione dell'atmosfera nei lavori della CDI.

L'importanza della previsione dell'ultima parte del Principio 21, e della corrispondente categoria degli obblighi *erga omnes* di protezione ambientale, sembra andare al di là della protezione, già molto importante, dei beni ambientali nelle aree comuni, come nel caso dell'alto mare. Infatti, il modello normativo dell'obbligo *erga omnes* è coerente anche con la dimensione globale dei principali servizi ecosistemici. Equilibri climatici, biodiversità, regime delle acque dolci, sono tutti esempi di servizi ecosistemici che hanno una dimensione globale, si esplicano cioè nella Terra considerata nel suo insieme. La necessità della loro salvaguardia non si basa quindi su una logica nazionale, ma si caratterizza come un interesse comune all'intera comunità internazionale, e, ancor più ampiamente, alla intera umanità. Di conseguenza, se esistesse una consuetudine a tutela, ad esempio, degli equilibri climatici, essa non potrebbe che prevedere un obbligo *erga omnes*.

Tuttavia, la difficoltà di considerare il tema degli obblighi *erga omnes* in ambito ambientale è ancora notevole, come mostrano alcuni lavori della Commissione del diritto internazionale degli ultimi anni. Già

sione del Principio 21 di cui qui si tratta, poiché opera un riferimento generale all'ambiente marino senza delimitarlo in funzione delle varie partizioni del mare (alto mare; zona economica esclusiva; etc.), per cui vi rientrano anche i beni ambientali che si trovano nelle acque marine interne, soggetti quindi alla sovranità piena dello Stato costiero.

¹⁹ Art. 193 della Convenzione di Montego Bay: "States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment."

nel suo rapporto del 2001 sulla prevenzione del danno transfrontaliero²⁰, la Commissione sostanzialmente codifica la norma preventiva prevista dalla seconda parte del Principio 21²¹, senza però trattare del danno nelle aree al di là della giurisdizione nazionale²², nonostante gli importanti riferimenti già allora esistenti nella giurisprudenza internazionale, a partire dalla Corte internazionale di giustizia.

Vi è però un ultimo, recentissimo rapporto della Commissione che è quello sulla protezione dell'atmosfera²³, che merita un esame più approfondito. Va premesso che si tratta di un lavoro che la CDI, come espressamente indicato nel mandato dell'Assemblea generale, ha strutturato non come un articolato di principi, bensì come mere *guidelines*; ciò lascia intendere che più che un'opera di codificazione si tratti di un'opera di sviluppo progressivo del diritto internazionale. Nel suo rapporto, la Commissione afferma comunque un obbligo generale di protezione dell'atmosfera in capo agli Stati, esplicitamente qualificato come obbligo di *due diligence*²⁴.

L'aspetto più interessante, per la questione qui dibattuta, riguarda la qualificazione giuridica dell'atmosfera proposta dalla Commissione. L'atmosfera è concepita in termini unitari, come “a natural resource, with a limited assimilation capacity, essential for sustaining life on Earth, human health and welfare, and aquatic and terrestrial ecosystems”²⁵. Essa è perciò distinta dalla colonna d'aria che insiste sopra il globo terrestre, e quindi anche, per una parte importante, sopra al territorio di ciascuno Stato e soggetta alla sovranità di quello Stato, come la

²⁰ ILC, *Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, Final Report, 2001. Il Rapporto è stato pubblicato in *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10)*.

²¹ Article 3 *Prevention* “The State of origin shall take all appropriate measures to prevent significant transboundary harm or at any event to minimize the risk thereof.”

²² Ciò si ricava già dalla definizione di danno transfrontaliero: “*transboundary harm* means harm caused in the territory of or in other places under the jurisdiction or control of a State other than the State of origin, whether or not the States concerned share a common border;” (Art. 2, c). In tal modo, la Commissione esclude esplicitamente e preliminarmente, dal campo di applicazione del suo testo sulla prevenzione del danno transfrontaliero, gli effetti negativi che si producano in aree al di là della sovranità o del controllo di un dato Stato.

²³ ILC, *Draft Guidelines on the Protection of the Atmosphere*, 2021. Il rapporto appare in *Yearbook of the International Law Commission*, 2021, vol. II, Part Two.

²⁴ Guideline 3 *Obligation to protect the atmosphere* “States have the obligation to protect the atmosphere by exercising due diligence in taking appropriate measures, in accordance with applicable rules of international law, to prevent, reduce or control atmospheric pollution and atmospheric degradation.”

²⁵ Così si esprime il primo considerando del preambolo al Rapporto.

stessa Commissione si premura di precisare²⁶. La concezione unitaria dell'atmosfera non ha solo una base fisica, avvolgendo essa tutto il globo terrestre, ma anche ecologica, in ragione della funzione che svolge per permettere la vita sulla Terra e la varietà degli ecosistemi che vi si trovano.

Tuttavia, è curioso che la Commissione affermi espressamente, nel Commentario al rapporto, di non volersi pronunciare sul fatto se l'obbligo di protezione dell'atmosfera sia o meno un obbligo *erga omnes*²⁷. Appare una notazione singolare perché una volta che l'atmosfera è stata definita in termini unitari e secondo una logica funzionale, sembra difficile negare che l'interesse alla sua salvaguardia appartenga alla comunità internazionale nel suo insieme; anche perché, *a contrario*, appare davvero problematico individuare specifici interessi nazionali nella tutela dell'atmosfera come bene giuridico unitario.

Il preambolo del Rapporto fornisce un ulteriore argomento a sostegno del carattere *erga omnes* dell'obbligo di protezione dell'atmosfera affermato nel testo. Nel terzo considerando la Commissione riconosce che “atmospheric pollution and atmospheric degradation are a common concern of humankind”. Ora, la categoria del *common concern of humankind* esprime, già lessicalmente, un interesse comune che travalica le singole dimensioni nazionali. Inoltre, mancando nell'ordinamento internazionale una soggettività diffusa dell'umanità in quanto tale, la titolarità del diritto, corrispondente all'obbligo di prevenire l'inquinamento dell'atmosfera, sembra doversi attribuire proprio alla comunità degli Stati nel suo insieme, e qualificarsi quindi come obbligo *erga omnes*²⁸.

In conclusione, al netto della ritrosia, da parte della Commissione, a qualificare formalmente un (possibile e futuro) obbligo di protezione dell'atmosfera come obbligo *erga omnes*, resta a mio avviso molto importante la definizione unitaria e funzionale che la Commissione ha dato dell'atmosfera, qualificandola come bene globale ed ecologico. Questo aspetto, così come il fatto che la sua possibile lesione sia espressamente

²⁶ La Commissione, nel definire la portata del rapporto, precisa proprio che “[n]othing in the present draft guidelines affects the status of airspace under international law nor questions related to outer space, including its delimitation” (Guideline 3.3).

²⁷ “As presently formulated, the draft guideline is without prejudice to whether or not the obligation to protect the atmosphere is an *erga omnes* obligation in the sense of article 48 of the articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, 78 a matter on which there are different views” (ILC, *Draft guidelines on the protection of the atmosphere, with commentaries*, 2021, sub Guideline 3, p. 26).

²⁸ E infatti la categoria del common concern of humanity è usata in dottrina per costruire obblighi *erga omnes* di protezione ambientale generale (per esempi di autori che seguono un tale approccio, cfr., in chiave critica, DI BENEDETTO, op. cit., p. 140 ss.).

qualificata dalla Commissione come *common concern of humankind*, mostrano – in prospettiva futura – il potenziale espansivo della ratio sottesa all'ultima porzione del Principio 21 e della stessa categoria di obblighi *erga omnes* in ambito ambientale.

LA RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE: DAL PRINCIPIO 22 DELLA DICHIARAZIONE DI STOCCOLMA ALL'ARTICOLO 7 DEL PATTO GLOBALE PER L'AMBIENTE

Elisa RUOZZI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il risarcimento del danno ambientale nel quadro delle norme in materia di responsabilità internazionale degli Stati. – 3. Dal Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma all'articolo 7 del Patto Globale per l'Ambiente: evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente o semplice "reinstatement"? – 4. La definizione e la quantificazione del danno ambientale: profili critici. – 5. La riparazione e il risarcimento di danni "globali". – 6. Cenni conclusivi.

1. *Introduzione*

La peculiarità del danno ambientale rispetto ad altri tipi di danno deriva dalle caratteristiche stesse del bene giuridico tutelato e comporta, come evidente conseguenza, altrettanti profili di criticità in ordine alla sua riparazione. Tali elementi sono stati efficacemente evidenziati dalla Corte internazionale di giustizia nella controversia fra Nicaragua e Costa Rica, nell'ambito della quale essa ha, per la prima volta, definito in via giudiziale l'ammontare del risarcimento dovuto a titolo di riparazione del danno ambientale sorto a seguito della violazione della sovranità del Nicaragua. Come sottolineato dai giudici:

"In cases of alleged environmental damage, particular issues may arise with respect to the existence of damage and causation. The damage may be due to several concurrent causes, or the state of science regarding the causal link between the wrongful act and the damage may be uncertain"¹.

Più precisamente, il danno ambientale pone una serie di interrogativi circa la sua stessa riparabilità, posto che esso è sovente irreversibile (si

* Professore associato di diritto internazionale, Università di Torino.

¹ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, I.C.J. Reports 2018, p. 15, par. 34.

pensi ad esempio alla scomparsa dell'ultimo esemplare di una specie), o in generale difficilmente quantificabile in quanto privo di una connessione diretta con aspetti di tipo economico. A ciò si aggiungano le criticità che possono sorgere in ordine alla ricostruzione del nesso causale, dettate dalla natura multifattoriale e cumulativa del deterioramento dell'ambiente naturale, il quale è spesso il risultato delle azioni o delle omissioni di molteplici autori. Al contempo, il carattere spesso diffuso ed indistinto del danno fa sì che esso colpisca un numero indeterminato di vittime, il che a sua volta solleva non poche incertezze circa l'identificazione delle entità autorizzate a richiederne la riparazione.

Scopo di questo articolo è quello di evidenziare, seppur in maniera sintetica, gli aspetti giuridici di maggiore salienza in materia di riparazione del danno ambientale, con specifica attenzione al suo risarcimento. Dopo aver collocato il tema nel quadro delle norme in materia di responsabilità internazionale degli Stati (paragrafo 2), verrà delineato il percorso che, a partire dal mero *pactum de contrahendo* contenuto nella Dichiarazione di Stoccolma, ha condotto ad un più pregnante impegno all'interno del Patto globale per l'ambiente (paragrafo 3). In seguito, il lavoro si concentrerà su alcune delle più frequenti problematiche, anche di tipo metodologico, inerenti alla definizione e quantificazione del danno (paragrafo 4), per poi evidenziare le peculiarità e le sfide poste dai danni di natura globale (5). Seguiranno alcuni cenni conclusivi (paragrafo 6).

2. Il risarcimento del danno ambientale nel quadro delle norme in materia di responsabilità internazionale degli Stati

Le complessità sollevate dal tema in oggetto investono, in primo luogo, il suo stesso fondamento giuridico, vale a dire la norma primaria della cui violazione il risarcimento costituisce una forma di riparazione, anche alla luce del fatto che il danno non rientra fra gli elementi costitutivi dell'illecito internazionale. Tali elementi di incertezza, uniti alla persistente riluttanza degli Stati a riconoscere questo tipo di responsabilità, rischiano peraltro di nuocere al consolidamento di un dovere di riparazione così come, più a monte, di un obbligo di prevenzione del danno transfrontaliero sancito dal Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, suggerendo ad alcuni Autori un atteggiamento cauto, se non scettico, rispetto alla natura consuetudinaria dell'obbligo².

² In questo senso si rinvia per tutti a CONFORTI, IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021, pp. 246-247.

Senza voler qui entrare nel merito del dibattito in materia, sia sufficiente ricordare quanto sostenuto da autorevole dottrina, vale a dire l' idoneità dell' obiettivo posto alla base delle norme in materia di protezione dell' ambiente a legittimare l' esistenza di un dovere in capo allo Stato di assumere tutte le misure ragionevolmente disponibili al fine di impedire che sul suo territorio si svolgano attività suscettibili di cagionare un danno al territorio di un altro Stato³. A tale regime di responsabilità se ne affianca un altro basato sulla *liability* dell' operatore⁴, che ispira alcuni accordi normalmente applicabili ad attività ultra-pericolose⁵, fra cui in primo luogo la Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per danni causati da idrocarburi⁶, sostituita dalla Convenzione del 1992 che istituisce un fondo per il risarcimento dei danni⁷. Analogamente, i timori legati all' uso pacifico dell' energia nucleare sono stati all' origine dell' adozione della Convenzione di Vienna del 1969 sulla responsabilità civile derivante da incidenti nucleari⁸.

Le difficoltà insite nella ricostruzione di un unico regime di responsabilità si riflettono altresì nella delicata opera di codificazione intrapresa dalla Commissione del diritto internazionale (CDI), che ha preso avvio nel 1978 e che si è conclusa con l' adozione di due diversi strumenti, en-

³ SCOVAZZI, *La responsabilità internazionale per violazione di norme relative alla protezione dell' ambiente*, in FODELLA, PINESCHI, *La protezione dell' ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 193. Come è noto, tale idea è in sintonia con quanto sancito dalla Camera per la soluzione delle controversie relative ai fondi marini nel parere reso nel 2011 in merito alla responsabilità dello Stato *sponsor* per attività svolte nell' Area (*Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, 11 febbraio 2011, par. 110).

⁴ Sulle caratteristiche generali che accomunano i regimi in parola si rinvia per tutti a: KISS, *Droit international de l' environnement*, Parigi, 2010, p. 527 ss.

⁵ Sul fondamento giuridico della responsabilità degli Stati per danni causati da attività economiche pericolose si rinvia a: DUPUY, *La responsabilité des États pour les dommages d' origine technologique et industrielle*, Parigi, 1976.

⁶ *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, Londra, 29 novembre 1969; entrata in vigore il 19 giugno 1975. La Convenzione, che al momento conta una trentina di Stati parti, è stata emendata da protocolli successivi, l' ultimo dei quali entrato in vigore nel 2003.

⁷ *International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage*, Londra, 18 settembre 1971; entrata in vigore il 16 ottobre 1978. La Convenzione è stata emendata da un Protocollo adottato il 27 novembre 1992, che istituisce un fondo a sé stante (International Oil Pollution Compensation Fund, IOPC). A partire dal 16 maggio 1998, gli Stati parti al Protocollo del 1992 (attualmente centroventuno) hanno cessato di essere parti alla Convenzione del 1969 sulla base di un meccanismo di denuncia obbligatoria; alcuni Stati parti alla Convenzione del 1969, tuttavia, non hanno ancora ratificato il Protocollo.

⁸ *Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, 21 maggio 1963; entrata in vigore 12 novembre 1977. La Convenzione conta attualmente quarantaquattro Stati parti.

trambi non vincolanti, dedicati rispettivamente alla prevenzione del danno transfrontaliero causato da attività lecite ma pericolose⁹ e alla ripartizione delle relative perdite¹⁰.

Di là da questa distinzione, e dai problemi che derivano dalla definizione dell'uno e dell'altro regime, il tema assume rilievo nel contesto delle conseguenze dell'atto illecito¹¹, come risulta chiaramente dai lavori della Commissione del diritto internazionale in materia di responsabilità degli Stati e dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia. Come è noto, ai sensi dell'articolo 34 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati adottato nel 2001, la riparazione del danno può avvenire tramite *restitutio in integrum*, risarcimento o soddisfazione – isolatamente o in combinazione fra di essi. Se, come sancito dalla Corte permanente di giustizia internazionale nella pronuncia relativa alla *fabbrica di Chorzów*, finalità della riparazione è quella di “spazzare via” le conseguenze dell'illecito¹², l'applicazione al danno ambientale di tale fondamentale principio in materia di illecito – sancito dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Pulp Mills*¹³ – solleva una serie di questioni legate alle specificità di tale tipo di danno.

Per quanto concerne, più precisamente, quella specifica forma di riparazione consistente nel risarcimento, nel caso *Pulp Mills* la Corte internazionale di giustizia ha ricordato l'opportunità di ricorrervi – assieme alla soddisfazione – ove la *restitutio in integrum* non sia possibile, oppure costituisca un onere sproporzionato sulla parte soccombente¹⁴. La rilevanza dei principi di proporzionalità e ragionevolezza è stata altresì sottolineata dalla Commissione del diritto internazionale in relazione all'articolo 35 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati¹⁵ e al Principio 3 del Progetto in materia di ripartizione delle perdite deri-

⁹ International Law Commission, *Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, 2001.

¹⁰ International Law Commission, *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities*, 2006.

¹¹ Sul tema si rinvia per tutti a SPINEDI, *Les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite causant un dommage à l'environnement*, in FRANCONI, SCOVAZZI, *International Responsibility for Environmental Harm*, Londra, 1991, p. 75 ss.

¹² *Case Concerning the Factory at Chorzów*, Series A, n. 17, 13 settembre 1928, p. 47.

¹³ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, I.C.J. Reports 2018, p. 15, par. 29.

¹⁴ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2010, p. 14, par. 273.

¹⁵ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, 2001, p. 98.

vanti dal danno transfrontaliero¹⁶, relativi, rispettivamente, alla *restitutio in integrum* e al ripristino dell'ambiente naturale, annoverato fra gli obiettivi perseguiti dal Progetto¹⁷. Nel Commentario all'articolo 35, la CDI ha altresì evidenziato come il contenuto dell'obbligo di riparazione tramite la *restitutio in integrum* dipenda da quello della norma primaria violata¹⁸. Il punto ha trovato chiara esemplificazione nel caso *Pulp Mills*, nel quale la Corte internazionale di giustizia ha escluso che l'illecito potesse essere riparato tramite lo smantellamento di una fabbrica illegalmente costruita sul territorio dell'Uruguay, sia perché ciò non sarebbe risultato adeguato rispetto al danno subito dal ricorrente, sia perché la norma primaria violata consisteva nell'obbligo di informazione e consultazione, e non in un divieto di costruire¹⁹.

All'ambito delle norme in materia di conseguenze dell'illecito deve altresì essere ricondotta l'esperienza maturata in seno alla Commissione di indennizzo delle Nazioni Unite, istituita al fine di risarcire i danni verificatisi a seguito dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq avvenuta nel 1991. La risoluzione 687 del Consiglio di sicurezza affermò infatti la responsabilità dell'Iraq per qualsiasi danno o perdita, compresi quelli di natura ambientale, derivanti dall'atto di aggressione²⁰. Oltre a consolidare l'idea del risarcimento del danno ambientale a seguito della commissione di un illecito, e pur non costituendo un'attività giurisprudenziale in senso stretto, l'opera della Commissione di indennizzo ha fornito un apporto sostanziale allo sviluppo della materia.

Come si vedrà più avanti, tuttavia, il pur rilevante riconoscimento, nelle sedi menzionate, del dovere di risarcire il danno ambientale non è che un punto di partenza di un percorso in cui le categorie generali relative alla riparazione e al risarcimento del danno devono trovare concreta

¹⁶ International Law Commission, *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities, with Commentaries*, 2006, p. 73.

¹⁷ L'articolo 35 prevede l'obbligo per lo Stato responsabile di ripristinare la situazione antecedente alla commissione dell'illecito, a condizione che ciò non sia materialmente impossibile (lett. a) e non comporti un onere sproporzionato rispetto al beneficio derivante dalla scelta della *restitutio* rispetto al risarcimento (lett. b). Il principio 3 concerne le finalità perseguite dai Principi, che consistono nell'assicurare un risarcimento alle vittime di danno transfrontaliero (lett. a) e nella protezione dell'ambiente, tramite la mitigazione del danno e il suo ripristino (lett. b).

¹⁸ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, 2001, p. 98.

¹⁹ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14, par. 274-275; p. 152 ss.

²⁰ Risoluzione 687 (1991), S/RES/687, 8 aprile 1991, par. 16.

declinazione e applicazione in un contesto caratterizzato da complessità fattuali non altrettanto presenti in altri contesti.

3. Dal Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma all'articolo 7 del Patto globale per l'Ambiente: evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente o semplice "reinstatement"?

La riparazione e il risarcimento del danno ambientale rientrano, naturalmente, fra gli aspetti oggetto di dibattito in seno alle principali conferenze in materia di tutela internazionale dell'ambiente e, come tali, hanno assunto rilievo al momento della redazione dei documenti e delle dichiarazioni conclusivi di tali eventi. Tuttavia, proprio le criticità cui si è fatto cenno hanno impedito che dagli atti in parola derivasse un reale impulso allo sviluppo della materia, incoraggiando al contrario formule ispirate al mero mantenimento dello *status quo*.

Un'impressione di questo genere si ricava, in primo luogo, dalla lettura del Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma, secondo cui:

"States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction".

La disposizione presenta, come è stato evidenziato, uno stretto legame con il Principio 21 della Dichiarazione, di cui costituisce per così dire un corollario: se, infatti, gli Stati sono tenuti ad assicurare che le attività svolte sotto la propria giurisdizione o controllo non cagionino un danno all'ambiente di altri Stati o ad aree al di fuori della giurisdizione nazionale, in capo ad essi dovrebbe sorgere responsabilità qualora essi omettano di adottare misure volte ad evitare tale rischio²¹. Le lacune che caratterizzano il diritto internazionale in questa materia si manifestarono fin dai lavori preparatori della Conferenza, nel corso dei quali alcuni Stati espressero le proprie perplessità temendo, in particolare, l'affermarsi di un principio di responsabilità oggettiva basata sul rischio²². Il testo finale del Principio 22 costituisce un compromesso²³ fra chi negava l'esistenza

²¹ SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, p. 493.

²² *Ibidem*, p. 494.

²³ Si tratta, come evidenziato da autorevole dottrina, di un tratto che permea l'intera Dichiarazione, fondata su un approccio antropocentrico e volta a conciliare diverse con-

di una responsabilità di questo tipo e chi, come ad esempio il Canada, proponeva di prevedere chiaramente la responsabilità dello Stato di risarcire il danno ambientale²⁴. Il Principio 22 può quindi essere definito nei termini di un *pactum de contrahendo*, di un'indicazione di tipo "programmatico ed esortativo" volta a migliorare le garanzie offerte alle vittime di interferenze ambientali di natura transfrontaliera²⁵.

L'approccio seguito dal Principio 22 non ha subito sostanziali modifiche nel corso dell'elaborazione della Dichiarazione di Rio del 1992: in quella sede gli Stati espressero infatti idee vaghe ed imprecise rispetto al tema, limitandosi ad un generico consenso circa la necessità di risarcire le vittime²⁶. È tuttavia da notare come, a differenza del Principio 22, il Principio 13 della Dichiarazione di Rio distingue fra evoluzione del diritto nazionale ed internazionale prevedendo, rispetto al primo, un obbligo vero e proprio di sviluppare questa area del diritto. Il testo della disposizione recita infatti:

"States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction".

Come è stato osservato, l'introduzione della prima frase è da ricondursi alla pressione esercitata, in sede negoziale, dal Gruppo dei 77 e dalla Cina, a seguito del disastroso incidente avvenuto a Bhopal e delle carenze a quel tempo manifestatesi nella legislazione ambientale indiana, che avevano di fatto impedito il risarcimento delle vittime²⁷.

Il tema della riparazione e del risarcimento del danno ambientale è stato a dir poco trascurato nelle conferenze successive: mentre, infatti, la Dichiarazione di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile si limita a menzionare la "responsabilità collettiva" nel far progredire le di-

vinzioni ed interessi, PINESCHI, *L'evoluzione storica*, in FODELLA, PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 14.

²⁴ SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, cit., p. 494.

²⁵ IVALDI, *Inquinamento marino e regole internazionali di responsabilità*, Padova, 1996, pp. 61-62.

²⁶ FITZMAURICE, *Principle 13*, in VIÑUALES (eds.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 355.

²⁷ LING, *The Rio Declaration on Environment and Development. An Assessment*, Penang, 1992, pp. 44-45.

verse componenti dello sviluppo sostenibile²⁸, il documento adottato al termine della Conferenza “Rio + 20” tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012 richiama l’idea di non meglio definite responsabilità dello Stato sotto il medesimo profilo²⁹ e in relazione alle attività estrattive³⁰.

Passando al più recente tentativo di codificazione costituito dal Patto globale per l’ambiente³¹, l’Articolo 7, dal titolo “danni ambientali”, recita:

“Devono essere assunte tutte le misure necessarie ad assicurare un’adeguata riparazione dei danni ambientali. Le Parti informeranno immediatamente gli altri Stati di ogni calamità naturale o altre emergenze in grado di produrre immediati effetti nocivi all’ambiente di quegli Stati. Le parti devono tempestivamente cooperare per aiutare gli Stati interessati”.

Il progetto di Patto – al momento incorporato in uno strumento non giuridicamente vincolante – è stato seguito, tra l’altro, dall’adozione di un rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite dal titolo “Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instrument: Towards a Global Pact for the Environment”³². Secondo quanto previsto dalla risoluzione adottata pochi mesi prima dall’Assemblea generale, il rapporto era volto ad identificare le lacune del diritto consuetudinario, così come dei regimi esistenti di tutela dell’ambiente, al fine di costituire una base di partenza per le discussioni del gruppo di esperti *ad hoc* chiamato a valutare l’opportunità dell’adozione di un accordo internazionale³³. Le norme in materia di responsabilità e risarcimento del danno sono annoverate dal rapporto fra le carenze che caratterizzano i principali regimi pattizi di protezione dell’ambiente, fra cui, ad esempio,

²⁸ *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, A/CONF.199/20, 4 settembre 2002, par. 5-6.

²⁹ *The Future We Want*, A/RES/66/288, 11 settembre 2012, par. 58.

³⁰ *Ibidem*, par. 227.

³¹ Il Patto globale per l’ambiente, il cui testo è stato presentato pubblicamente in seno alle Nazioni Unite nel 2017, è stato elaborato da un gruppo di esperti riuniti nel *International Group of Experts for the Pact*.

³² *Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment*, Report of the Secretary-General, A/73/419, 30 novembre 2018.

³³ *Towards a Global Pact for the Environment*, A/RES/72/277, 14 maggio 2018, para. 2 e 3. Per un’analisi del rapporto e della risoluzione si rinvia a: DOMAINE, *Problemi e prospettive dell’idea di un Patto globale per l’ambiente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 393 ss.

l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico³⁴, nonostante il proliferare, a partire dalla Conferenza di Stoccolma, di accordi internazionali in questo ambito³⁵.

Coerentemente con la volontà che emerge dal Patto globale per l'ambiente di affiancare all'opera ricognitiva delle norme in materia ambientale la loro sistematizzazione³⁶, l'Articolo 7 è stato ritenuto idoneo ad espandere l'ambito di applicazione del principio "chi inquina paga", in maniera da includere i rapporti interstatali fra quelli nel cui contesto deve essere operata l'internalizzazione dei costi³⁷. A parere di chi scrive, tale interpretazione è peraltro in sintonia con la formulazione impersonale della disposizione – che, a sua volta, sembra richiamare i "doveri di tutela dell'ambiente" previsti dall'articolo 2 del Patto –, nonché con la realtà della prassi in materia di risarcimento del danno ambientale, fondata su una combinazione di norme e di regimi nazionali ed internazionali. Sempre in senso "espansivo" rispetto alla portata dell'obbligo di riparazione, è opportuno menzionare la forma imperativa della disposizione, tratto comune degli articoli che formano il Patto, ma nondimeno degno di nota se posto a confronto con l'approccio poco più che esortativo che caratterizza ad esempio i principi della Commissione del diritto internazionale del 2006 in materia di ripartizione delle perdite.

La seconda parte dell'Articolo 7 del Patto globale per l'ambiente sembrerebbe a sua volta far rivivere i tentativi esperiti nel corso dell'elaborazione della Dichiarazione di Stoccolma di associare al dovere sancito dal Principio 22 obblighi di informazione e cooperazione, che avrebbero dovuto costituire il cosiddetto "Principio 20". La formulazione dell'Articolo 7 riprende in realtà quanto già previsto dal Principio 18 della Dichiarazione di Rio, restringendo il campo del dovere di informazione alle sole emergenze e calamità naturali, peraltro di assai ardua definizione ove si consideri l'ormai evidente contributo prestato dall'essere umano ai gravi fenomeni conseguenti al cambiamento climatico.

Anche alla luce di queste limitazioni, alcuni Autori vedono nell'Ar-

³⁴ *Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment*, Report of the Secretary-General, A/73/419, 30 novembre 2018, par. 28.

³⁵ *Ibidem*, par. 94 ss.

³⁶ FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su "due concetti giuridici indeterminati" in via di determinazione: il ruolo giocato dal "patto globale per l'ambiente"*, in *Diritto e società*, 2019, p. 294.

³⁷ AGUILA, VIÑUALES, *A Global Pact for the Environment: Conceptual Foundations*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2019, p. 10, nota 78.

articolo 7 del Patto un semplice “reinstatement”³⁸ del Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma e del Principio 13 della Dichiarazione di Rio. Fra le motivazioni addotte a favore di tale interpretazione vi è, ad esempio, la circostanza che il termine “necessario” che qualifica le misure in questione nulla abbia a che vedere con la legalità di queste ultime e che non sia quindi volto ad istituire un regime di responsabilità³⁹. Al di là della fondatezza degli argomenti giuridici a supporto dell’una o dell’altra interpretazione dell’Articolo 7 del Patto globale per l’ambiente, l’ipotesi che tale disposizione non sia idonea ad orientare in maniera incisiva la condotta degli Stati in questo ambito può tuttavia trovare fondamento nella sorte dello strumento di cui essa è parte, che rischia di rimanere allo stadio di *soft law*. Nonostante l’appoggio all’iniziativa mostrato dall’Assemblea generale dell’ONU e l’avvio di un ciclo di negoziati aventi per oggetto l’eventuale adozione di un testo vincolante, al momento non si registra infatti alcun progresso concreto in questa direzione.

4. *La definizione e la quantificazione del danno ambientale: profili critici*

Alle incertezze che circondano l’esistenza di un obbligo di riparare e risarcire il danno ambientale si aggiungono quelle legate alla precisa definizione del perimetro del danno stesso: se, in base ad un’impostazione tradizionale, quest’ultimo copre senza dubbio il danno cagionato a beni o a persone, più controversa è l’identificazione – nonché la quantificazione – del cosiddetto danno ecologico “puro”. Tale difficoltà si riflette, in primo luogo, nella formulazione dell’articolo 36 del Progetto di articoli della CDI in materia di responsabilità internazionale, secondo cui il risarcimento copre qualsiasi danno “suscettibile di valutazione finanziaria”. Le limitazioni intrinseche a tale definizione sono controbilanciate, nello stesso Commentario al Progetto, dalla constatazione che il danno ambientale possa estendersi oltre i costi suscettibili di valutazione immediata e che il danno a “valori ambientali” – fra cui i cosiddetti “non-use

³⁸ KOTZÉ, *International Environmental Law’s Lack of Normative Ambition: An Opportunity for the Global Pact and its Gap Report?*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2019, p. 13. Un orientamento simile è quello che vede nell’Articolo 7 del Patto una “affermazione generale” dell’obbligo, previsto da una norma di natura consuetudinaria, di mitigare e rimediare il danno ambientale, HAMAMOTO, *Mitigation and Remediation of Environmental Damage*, in AGUILA, VIÑUALES, *A Global Pact for the Environment - Legal Foundations*, Cambridge, 2019, p. 83.

³⁹ RAITH, *The Global Pact for the Environment - A New Instrument to Protect the Planet*, in *Journal of European Environmental and Planning Law*, 2018, p. 13.

values”⁴⁰ –, ancorché più arduo da quantificare, sia in linea di principio “non meno reale e risarcibile” rispetto a quello patrimoniale⁴¹. Ciò si pone in sintonia con l’idea, espressa dall’articolo 25 della risoluzione dell’Institut de droit international in materia di responsabilità per danno ambientale, che la natura irreparabile o non quantificabile del danno non esenti in alcun modo l’entità responsabile dall’obbligo di risarcimento, né debba tradursi in una posizione di vantaggio per quest’ultima⁴².

Oltre ad essere riconosciuto dai lavori di codificazione menzionati in precedenza, l’idea di danno ecologico ha trovato supporto nei regimi pattizi basati su schemi comuni di responsabilità civile⁴³, ma altresì nella prassi della Commissione di indennizzo delle Nazioni Unite⁴⁴ e della Corte internazionale di giustizia. Più precisamente, quest’ultima ha sancito la compatibilità con i principi che governano le conseguenze del fatto illecito del dovere di risarcire il danno all’ambiente “in sé e per sé”, che si aggiunge alle spese sostenute da uno Stato come conseguenza di tale danno⁴⁵. Come in parte emerge dalla pronuncia della Corte, quindi, la definizione di cosa debba intendersi per danno ecologico “puro” è strettamente legata alle voci di cui il risarcimento si compone: in base al diritto internazionale, oggetto del risarcimento saranno la perdita di beni e servizi ambientali fino al momento del completo recupero dell’ambiente, nonché i costi del suo ripristino⁴⁶.

⁴⁰ L’espressione è stata utilizzata, fra gli altri, dalla Commissione del diritto internazionale nel Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati in relazione all’articolo 36, dedicato al risarcimento (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, 2001, p. 101).

⁴¹ Idem. Nella stessa direzione si esprimono i principi in materia di ripartizione delle perdite derivanti da attività pericolose (art. 2, lett. a), iii): il Commentario menziona infatti l’esistenza “di un certo supporto” in favore del danno ambientale *per sé*, evidenziando tuttavia le difficoltà legate alla sua quantificazione (*Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities, with Commentaries*, 2006, par. 18).

⁴² L’articolo 23 della risoluzione, adottata in occasione della Sessione di Strasburgo del 1997 (*Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage*), sancisce l’obbligo di riparazione del danno ambientale “in quanto tale”, indipendentemente oppure in aggiunta a quello legato a persone o beni.

⁴³ La letteratura in materia è molto ampia; *ex multis* si rinvia a DE LA FAYETTE, *The Concept of Environmental Damage in Liability Regimes*, in BOWMAN, BOYLE (Eds.), *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Oxford, 2002, p. 149 ss.

⁴⁴ Cfr. SAND, *Environmental Principles Applied*, in PAYNE, SAND, *Gulf War Reparations and the UN Compensation Commission: Environmental Liability*, Oxford, 2011, pp. 180-181.

⁴⁵ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, *I.C.J. Reports 2018*, p. 15, par. 41.

⁴⁶ *Ibidem*, par. 42. A questo proposito, è stato osservato come i costi legati alla valutazione del danno, all’adozione di misure preventive e al ripristino rientrino in realtà

La definizione del *quantum* del risarcimento risulta essere, nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, relativamente codificata: come è stato precisato, tale definizione deve infatti fondarsi su una triplice valutazione, che comprende l'esistenza di un danno a carico di uno Stato, il nesso causale diretto fra il danno e la condotta illecita e la determinazione dell'ammontare del risarcimento⁴⁷. La necessità dell'esistenza di un nesso causale fra l'attività e il danno, riaffermata da diversi regimi giuridici⁴⁸ così come dall'ordinamento dell'Unione europea⁴⁹, può suggerire l'adozione di soluzioni improntate ad una presunzione di causalità, fondata sulla prossimità fisica al danno⁵⁰ oppure sulla natura stessa dell'attività⁵¹. La complessità insita in questo tipo di valutazione è peraltro testimoniata dal ricorso da parte della Corte internazionale di giustizia, nel caso *Pulp Mills*, alla nozione di "effetto soglia": di fronte all'arduo compito di valutare l'incidenza della condotta del Costa Rica sul danno causato al territorio del Nicaragua, essa ha infatti escluso il legame di causalità in base al fatto che i detriti generati dalle attività poste in essere dal Costa Rica (la costruzione di una strada) non superavano alcuna "soglia critica"⁵².

Ulteriore aspetto di interesse, su cui peraltro la giurisprudenza tende

all'interno del danno tradizionale, in quanto corrispondenti ad esborsi che gravano sullo Stato oppure su altre entità, SCOVAZZI, *La responsabilità internazionale per violazione di norme relative alla protezione dell'ambiente*, cit., p. 205.

⁴⁷ ICJ, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Compensation, Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 324, par. 14; *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation, Judgment, I.C.J. Reports 2018, p. 15, par. 72; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Compensation, Judgment, I.C.J. Reports 2002, par. 72.

⁴⁸ La necessità di una correlazione causale è stata riaffermata, fra gli altri, dalla Camera per la soluzione delle controversie relative ai fondi marini nel parere reso nel 2011 menzionato in precedenza (*Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, par. 181-182).

⁴⁹ Secondo quanto sancito dalla Corte di Giustizia UE, il principio "chi inquina paga", su cui la Direttiva 2004/35 in materia di riparazione del danno ambientale è fondata, non consente di imporre oneri risarcitori a parti la cui attività non presenti un nesso causale con il danno (Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 9 marzo 2010. *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA e Syndial SpA contro Ministero dello Sviluppo economico e altri*, Causa C-378/08, Raccolta della Giurisprudenza 2010 I-01919, par. 53 ss.).

⁵⁰ *Ibidem*, par. 56.

⁵¹ In questo senso si esprime, ad esempio, la risoluzione adottata nel 1997 dall'Institut de droit international (*Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage*, art. 7).

⁵² ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment, I.C.J. Reports 2015, p. 665, par. 192.

a divergere, concerne l'incidenza della condotta delle parti sull'ammontare del risarcimento. L'ipotesi di risarcimenti punitivi, generalmente ammessi negli ordinamenti di *common law*⁵³, tende ad essere esclusa non solo negli ordinamenti di *civil law*, ma anche dalla recente prassi della Corte internazionale di giustizia⁵⁴ e da quella legata ai danni all'ambiente marino causati dallo sversamento di idrocarburi⁵⁵. Al contempo, come è stato rilevato⁵⁶, l'opportunità di danni punitivi è stata sostenuta da voci dissenzienti in seno alla stessa Corte internazionale: facendo riferimento ai lavori della Commissione del diritto internazionale in materia di responsabilità degli Stati, nonché a quelli dell'Institut de droit international, nel caso fra Costa Rica e Nicaragua il giudice *ad hoc* Dugard ha infatti evidenziato come la cattiva fede e il "totale disprezzo" dell'ambiente mostrati dal convenuto avrebbero dovuto in una certa misura incidere sull'ammontare del risarcimento⁵⁷.

Per quanto concerne, infine, il metodo utilizzato al fine di quantificare il danno ambientale, ci si limiterà qui ad osservare come non esista un modello univoco e come, fra i pochi dati ricavabili dalla prassi, si evidenzia una generale riluttanza nei confronti dell'utilizzo di modelli teorici di quantificazione, a favore di valutazioni basate sul danno effettivamente verificatosi⁵⁸. Sotto questo profilo, è da osservare che la pronuncia emanata dalla Corte internazionale di giustizia nel quadro, ancora una volta, della controversia fra Costa Rica e Nicaragua non è stata colta come occasione per l'adozione di orientamenti anche generalissimi in materia. Pur evidenziando la necessità di determinare un risarcimento

⁵³ RAM MOHAN, KINI, *Compensation for Environmental Damage: Progressively Casting a Wider Net, but What's the Catch?*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2021, p. 647 ss.

⁵⁴ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, I.C.J. Reports 2018, p. 15, par. 31.

⁵⁵ International Oil Pollution Compensation Fund, *Claims Manual*, 2019, p. 14, par. 1.4.13.

⁵⁶ RUDALL, *Compensation for Environmental Damage under International Law*, Abingdon/New York, 2020, p. 3.

⁵⁷ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, I.C.J. Reports 2018, p. 15, *Dissenting opinion of Judge Ad Hoc Dugard*, par. 41 ss.

⁵⁸ Il rifiuto di metodi basati sulla quantificazione astratta del danno è stato esplicitato dalla risoluzione adottata nel 1979 dall'Assemblea del Fondo IOPC a seguito dell'incidente della *Antonio Gramsci*; il riferimento era, in particolare, alla quantificazione dei litri di acqua inquinati in relazione alla quantità di petrolio fuoriuscito, GAUCI, *Oil Pollution at Sea: Civil Liability and Compensation for Damage*, Chichester, 1997, pp. 137-138. Il medesimo orientamento è quello che emerge dalla prassi della Commissione di indennizzo delle Nazioni Unite, SAND, *Environmental Principles Applied*, cit., p. 182.

nonostante il contesto di incertezza⁵⁹, la Corte si è infatti limitata ad un esame globale⁶⁰ (“overall assessment”) del danno derivante dalla perdita di beni e servizi ambientali, senza tuttavia entrare nel merito di una sua precisa definizione, per poi procedere ad una valutazione dei singoli costi di cui il Costa Rica domandava il risarcimento⁶¹. Come è stato rilevato, la mancanza di una precisa metodologia ha altresì inciso sulla valutazione in termini giuridici della decurtazione a dir poco estrema della somma richiesta dal Costa Rica, di cui il risarcimento effettivamente fissato costituisce il cinque per cento⁶². Tale “opacità metodologica”⁶³, unita alla scelta di non ricorrere alla consulenza di esperti⁶⁴, non costituisce certo un precedente incoraggiante ai fini del consolidamento di un nucleo duro di principi in materia di risarcimento del danno ambientale atti ad orientare il giudice internazionale in questo tipo di valutazione.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza esaminata stride con il più rigoroso approccio adottato nel quadro delle controversie in materia di investimenti aventi un’incidenza sull’ambiente⁶⁵. Nonostante un esame approfondito di questa giurisprudenza esorbiti i limiti del presente lavoro, alcuni elementi sono meritevoli di attenzione, fra cui l’adozione di una precisa metodologia al fine di

⁵⁹ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, cit., par. 35. A questo fine, la Corte ha richiamato la nota sentenza arbitrale nel caso *Trail Smelter*, oltre alla propria giurisprudenza nel caso *Diallo*, nel quale è stato valorizzato il ruolo di considerazioni equitative (*Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Compensation, Judgment*, *I.C.J. Reports 2012 (I)*, p. 337, para. 33).

⁶⁰ ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation, Judgment*, *I.C.J. Reports 2018*, p. 15, par. 78.

⁶¹ *Ibidem*, par. 88 ss.

⁶² RUDALL, *Compensation for Environmental Damage under International Law*, cit., p. 29.

⁶³ RUDALL, *Case note*, in *American Journal of International Law*, 2018, p. 291. Il punto è evidenziato, dal medesimo Autore, in relazione ad elementi quali il calcolo degli interessi, la fissazione di un livello iniziale in base a cui valutare il ripristino dell’ambiente e la determinazione di un arco temporale necessario a questo fine (pp. 29-30).

⁶⁴ DESIERTO, *Environmental Damages, Environmental Reparations, and the Right to a Healthy Environment: The ICJ Compensation Judgment in Costa Rica v. Nicaragua and the IACtHR Advisory Opinion on Marine Protection for the Greater Caribbean*, in *Ejil: Talk!*, 14 febbraio 2018.

⁶⁵ RUDALL, *Compensation for Environmental Damage under International Law*, cit., p. 32 ss.

valutare ciascuna categoria di danno ambientale⁶⁶, la conduzione di visite *in situ*⁶⁷, nonché il ricorso ad esperti esterni⁶⁸.

Ulteriore punto sollevato dalla giurisprudenza in oggetto concerne, uno dei temi più controversi in materia, vale a dire il regime di responsabilità da applicarsi in caso di danno ambientale che, come affermato dal tribunale arbitrale nel caso *Perenco c. Ecuador*, dovrebbe fondarsi sulla presunzione – confutabile – di responsabilità dell’operatore ove vi sia un’eccedenza dei limiti previsti dalla legge⁶⁹. Ciò è peraltro coerente con il superamento dell’idea secondo cui il controllo di conformità rispetto a parametri normativi sarebbe l’unico strumento giuridico atto a stabilire l’esistenza di un danno ambientale e, in ultima analisi, a proteggere l’ambiente e la salute dei cittadini. Un seppur limitato riconoscimento di questo approccio è emerso nel caso *Burlington c. Ecuador*, nel quale il Tribunale arbitrale ha ammesso la possibilità del ricorso a “Background Values”, vale a dire alle condizioni esistenti prima dell’inizio dell’attività che ha cagionato il danno, in caso di assenza o inapplicabilità di taluni parametri normativi⁷⁰. Tale apertura è di estrema rilevanza, ove si considerino i numerosi limiti intrinseci alla regolamentazione ambientale, fra cui la natura spesso provvisoria e convenzionale delle soglie quantitative che disciplinano la presenza di sostanze pericolose, nonché la frequente assenza di legislazione in merito, soprattutto a livello internazionale.

⁶⁶ *Burlington Resources Inc. c. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/5, *Decision on Counterclaims*, 7 febbraio 2017, par. 294 ss.

⁶⁷ Nel caso *Burlington c. Ecuador*, in particolare, i membri del tribunale arbitrale hanno effettuato una visita nei luoghi interessati dalla pronuncia, al fine di meglio valutare la contaminazione del suolo e delle acque asserita dall’Ecuador, alla presenza del Procuratore dello Stato ecuadoregno e delle parti, accompagnate a loro volta dai testimoni e dagli esperti a loro sostegno. *Press release on the visit of the Tribunal to the Ecuadorian Amazon*, 9 aprile 2015.

⁶⁸ *Perenco Ecuador Limited c. The Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/6, *Interim Decision on Environmental Counterclaims*, 11 agosto 2015, par. 587. A questo proposito si veda l’opinione congiunta dei giudici Al-Khasawneh e Simma nel caso *Pulp Mills* (Joint Dissenting Opinion of Judges Al-Khasawneh and Simma), nel quale è stato evidenziato come il ricorso ad esperti fosse indispensabile.

⁶⁹ *Perenco Ecuador Limited c. The Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/6, *Interim Decision on Environmental Counterclaims*, 11 agosto 2015, par. 374 e 587.

⁷⁰ *Burlington Resources Inc. c. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/5, *Decision on Counterclaims*, 7 febbraio 2017, par. 284.

5. (segue) *La riparazione e il risarcimento di danni "globali"*

La natura diffusa del bene giuridico "ambiente" e il valore da esso rivestito per l'intera Comunità internazionale impongono una riflessione circa le modalità di riparazione e risarcimento dei danni di natura globale, che tendono a sfuggire alla logica non solo dei rapporti transfrontalieri, ma altresì di quelli inquadrabili in termini di bilateralità o multilateralità. Più precisamente, si tratta della possibilità che il danno venga cagionato a risorse situate al di fuori della giurisdizione nazionale, oppure in relazione a beni, come la biodiversità, qualificabili come *common concern*⁷¹. Tali danni si caratterizzano peraltro per la loro natura spiccatamente cumulativa e multifattoriale, che tende a presentarsi in maniera ancora più netta – si pensi ad esempio al sistema climatico – di quanto non avvenga nel caso di beni giuridici situati in aree sottoposte alla giurisdizione di uno Stato.

Ove ci si ponga dalla prospettiva dell'identificazione dell'entità legittimata a richiedere il risarcimento, la questione è innanzitutto riconducibile alle ipotesi previste dagli articoli 46 e 48 del Progetto di articoli in materia di responsabilità degli Stati del 2001, relativi, rispettivamente, all'invocazione di responsabilità da parte di una pluralità di Stati lesi⁷², oppure da parte di uno Stato non direttamente leso⁷³. In quest'ultimo caso, in particolare, la rilevanza dei beni in oggetto trova riflesso nella categoria degli obblighi "dovuti alla comunità internazionale nel suo insieme", la cui violazione è alla base dell'invocazione di responsabilità.

L'esigenza di tenere in considerazione la natura collettiva dei beni e, quindi, l'assenza di una o più entità individualmente interessate dal danno emerge altresì con evidenza nei lavori dell'Institut de droit international: l'articolo 28 della risoluzione del 1997 esorta infatti all'identificazione, in seno a non meglio specificati "regimi ambientali", di entità legittimate a richiedere il risarcimento del danno in assenza di un interesse giuridico diretto. L'ipotesi in parola è tutt'altro che teorica, ove si consideri quanto ipotizzato dalla Camera per la soluzione delle contro-

⁷¹ Si veda, in questo senso, il Preambolo alla Convenzione sulla biodiversità, qualificata appunto come "*common concern of humankind*" (*Convention, on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 5 giugno 1992, entrata in vigore il 29 dicembre 1993).

⁷² In base all'articolo 46 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale, ove vi sia una pluralità di Stati lesi, ciascuno di essi può invocare la responsabilità dello Stato responsabile della violazione.

⁷³ L'articolo 48 del Progetto prevede la possibilità per Stati diversi da quello direttamente leso di invocare la responsabilità dello Stato autore dell'illecito (para. 1), domandando la cessazione dello stesso e la sua riparazione a beneficio dello Stato leso oppure dei beneficiari dell'obbligo (para. 2).

versie relative ai fondi marini nel già menzionato parere relativo alle responsabilità dello Stato *sponsor* in merito ad attività condotte nell'Area. La Camera ha infatti contemplato la possibilità che, in caso di danno cagionato al fondo marino tramite attività di esplorazione e sfruttamento, il risarcimento possa essere richiesto dall'Autorità internazionale dei fondi marini, da entità impegnate in attività di estrazione mineraria e da "altri utilizzatori" del mare e dagli Stati costieri⁷⁴. L'idea è corroborata dalla recente istituzione, in taluni ordinamenti, di entità preposte alla gestione e alla tutela di risorse fluviali, alle quali è stata contestualmente attribuita personalità giuridica, e che con tutta probabilità potrebbero assolvere a questa funzione⁷⁵.

Qualora si sposti poi l'attenzione dalle vittime agli autori del danno, occorre affrontare il problema dell'identificazione delle entità chiamate a corrispondere un eventuale risarcimento, ma altresì, data la multifattorialità del fenomeno da un lato e la rilevanza delle risorse in parola dall'altro, la compartecipazione di altre entità non direttamente responsabili o addirittura estranee all'evento che ha dato origine alla richiesta di risarcimento. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 47 del Progetto di articoli in materia di responsabilità del 2001⁷⁶, la risoluzione dell'Institut de droit international del 1997 contempla, in aggiunta alla responsabilità primaria dell'operatore, l'esistenza di una responsabilità "sussidiaria" dello Stato in cui si è verificata l'attività⁷⁷ e di una responsabilità solidale di tutte le entità potenzialmente coinvolte nell'obbligo di risarcimento⁷⁸. Ciò dovrebbe concretizzarsi nella creazione di meccanismi collettivi alimentati anche da attori impegnati in attività economiche suscettibili di generare un danno ambientale⁷⁹, senza che venga pregiudicata la possibilità dello Stato di rivalersi sugli operatori in base alle nor-

⁷⁴ *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, par. 179.

⁷⁵ O'DONNELL, TALBOT-JONES, *Creating Legal Rights for Rivers: Lessons from Australia, New Zealand, and India*, in *Ecology and Society*, 2018, p. 7 ss. Si veda a questo proposito la decisione adottata dalla High Court of Uttarakhand il 20 marzo 2017 che, nel riconoscere personalità giuridica ai fiumi Gange e Yamuna, ha istituito un Comitato di gestione volto ad assicurarne la preservazione (*M. Salim v State of Uttarakhand and others*).

⁷⁶ L'articolo 47 prevede la possibilità di invocare separatamente la responsabilità di ciascuno Stato (par. 1), senza che tuttavia ciò consenta il cumulo del risarcimento oltre a quanto corrispondente al danno effettivamente subito (par. 2).

⁷⁷ Institut de droit international, *Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage*, articolo 8.

⁷⁸ *Ibidem*, articolo 11.

⁷⁹ *Ibidem*, art. 12.

me dell'ordinamento interno⁸⁰. L'idea di una responsabilità sussidiaria dello Stato di origine emerge altresì dal Principio 4, paragrafo 5, dei Principi della Commissione del diritto internazionale in materia di ripartizione delle perdite, che suggerisce la messa a disposizione da parte di quest'ultimo di "risorse finanziarie aggiuntive" qualora le vittime non possano essere risarcite dall'operatore.

Seppur in una prospettiva *de lege ferenda*, è possibile leggere in tale disposizione il dovere dello Stato in cui si svolge l'attività di supplire ad eventuali lacune dei meccanismi, anche assicurativi, che dovrebbero garantire il risarcimento, nonché un ruolo di garante di ultima istanza del diritto al rimedio delle vittime. A questo proposito, è opportuno menzionare l'accordo raggiunto in seno alla ventisettesima Conferenza degli Stati parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e all'Accordo di Parigi (COP27) circa l'istituzione di un meccanismo (denominato "*loss and damage*") destinato al finanziamento dei costi sopportati dagli Stati in via di sviluppo maggiormente esposti agli effetti del cambiamento climatico⁸¹, nonché la recente istituzione, da parte della Danimarca, di un fondo di solidarietà⁸² avente le medesime finalità.

4. Cenni conclusivi

Dagli elementi evidenziati sin qui, è possibile formulare alcune essenziali osservazioni conclusive, seppur necessariamente provvisorie, circa l'evoluzione, nei cinquanta anni trascorsi dalla Conferenza di Stoccolma, delle norme internazionali in materia di riparazione e risarcimento del danno ambientale. Un primo dato che emerge risiede nel progressivo consolidarsi di una norma che prevede l'obbligo di riparazione e risarcimento a seguito della commissione di un atto illecito internazionale. Nonostante ciò non risolva le numerose incertezze circa l'esistenza di specifici regimi di responsabilità e, segnatamente, di una responsabilità da fatti leciti, è altrettanto vero che l'affermarsi di un obbligo di riparazione tende, seppure indirettamente, a rafforzare la norma primaria codificata dal Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, se non addirittura

⁸⁰ *Ibidem*, art. 8.

⁸¹ <https://unfccc.int/cop27>.

⁸² Il fondo verrà gestito da una organizzazione non governativa (*Insuresilience*), con sede a Francoforte, la cui missione consiste nel finanziare programmi assicurativi in Stati in via di sviluppo.

tura quel generale “dovere di cura” dell’ambiente che trova espressione nell’Articolo 2 del Patto globale per l’ambiente.

Peraltro, le lacune che tuttora caratterizzano la materia sono in grado di incidere profondamente sul passaggio dal *pactum de contrahendo* rappresentato dal Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma ad un vero e proprio obbligo in capo agli Stati. Parte della dottrina tende infatti a ritenere che nessun nuovo apporto discenda, sotto questo profilo, dall’Articolo 7 del Patto globale per l’ambiente, il quale altro non sarebbe che un “reinstatement” della disposizione contenuta nella Dichiarazione. Tuttavia, occorre osservare come la formulazione adottata, seppur incorporata in uno strumento non vincolante, concerna non già il mero impegno degli Stati all’adozione di norme, bensì un dovere collettivo di riparare e risarcire il danno ambientale, espandendo quindi la portata dell’obbligo contenuto all’interno del Principio 22.

Il tema del risarcimento del danno ambientale solleva altresì, come evidenziato, molteplici e complesse questioni per quanto attiene alla sua definizione e quantificazione, che si presentano in maniera trasversale rispetto ai diversi regimi di responsabilità esistenti. Come emerge dalle opacità metodologiche che hanno caratterizzato la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, ciò è particolarmente vero in relazione a quella specifica categoria di danno consistente nel danno ecologico “puro”, che tende a sfuggire ai vincoli dettati dal criterio della valutazione finanziaria. Al contempo, il progressivo formarsi di un consenso attorno all’esistenza di tale danno e al dovere di risarcirlo costituisce un’ulteriore conferma del valore dell’ambiente in quanto bene giuridico meritevole di tutela a prescindere dai suoi riflessi sulla condizione degli individui e dei loro beni.

Alla luce di questi elementi, e delle persistenti difficoltà che caratterizzano il risarcimento di questo tipo di danno, ci si può domandare se il progressivo e parallelo consolidarsi di un diritto umano ad un ambiente sano⁸³ e di un diritto individuale al risarcimento per le violazioni gravi

⁸³ Si vedano, a questo proposito, la risoluzione adottata il 18 ottobre 2021 dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (A/HRC/RES/48/13), la “dichiarazione politica” adottata dall’Assemblea generale l’8 marzo 2022 (UNEP/EA.SS.1/4) e la risoluzione adottata dalla stessa il 26 luglio 2022, nella quale ha esplicitamente riconosciuto il diritto ad un ambiente sano (“clean, healthy and sustainable”) in quanto diritto umano (A/76/L.75). Il tema è stato altresì oggetto di una risoluzione della Corte Inter-americana dei diritti umani, adottata il 15 novembre 2017 (*Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, Requested by the Republic of Colombia. The Environment and Human Rights*).

dei diritti fondamentali⁸⁴, uniti all'approccio seguito dalla stessa Commissione del diritto internazionale nei suoi lavori in materia di ripartizione delle perdite, non siano idonei a promuovere e rafforzare, seppure in via complementare, l'obbligo di risarcimento del danno ambientale anche indipendentemente dall'esistenza di un illecito. Qualora applicato a danni di natura transfrontaliera, si tratterebbe di riconoscere natura consuetudinaria ad un obbligo in capo allo Stato di origine dell'attività di corrispondere un effettivo risarcimento alle vittime che si trovino sul territorio di Stati raggiunti dalle interferenze ambientali nocive, soprattutto nei casi di indisponibilità di risorse economiche da parte delle persone fisiche o giuridiche su cui ricada la responsabilità. L'ambito della tutela dei diritti umani può ugualmente fornire un utile contributo ove si prendano in considerazione danni di natura globale, la cui riparazione e risarcimento raccomandano l'adozione di forme di responsabilità sussidiaria o addirittura collettiva, che può concretizzarsi nella creazione di fondi comuni alimentati anche da entità estranee alla commissione del danno. Si pensi, a questo proposito, alla tendenza – manifestatasi in strumenti pattizi⁸⁵ così come di *soft law*⁸⁶ – a garantire il diritto al rimedio delle vittime tramite, a livello nazionale, il contributo dello Stato in aggiunta o in sostituzione a quello dell'autore del crimine. L'approccio in parola potrebbe, a parere di chi scrive, contribuire al superamento delle lacune tuttora insite nelle norme consuetudinarie in materia di responsabilità interstatale e, al contempo, alla realizzazione dell'auspicio, che ispira il Principio 22 della Dichiarazione di Stoccolma, che la Comunità internazionale si faccia carico di un danno che la riguarda direttamente e il cui rimedio non può essere affidato alla mera logica dei rapporti di buon vicinato.

⁸⁴ Sul punto si veda per tutti FRANCONI, *The Rights of Access to Justice under Customary International Law*, in ID. (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007, pp. 54-55.

⁸⁵ Un esempio in questo senso è costituito dalla Convenzione contro la violenza domestica adottata in seno al Consiglio d'Europa, il cui articolo 30 prevede il dovere dello Stato in cui si è verificato il crimine di risarcire la vittima, qualora l'autore non disponga delle risorse necessarie (*Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, entrata in vigore 1 agosto 2014).

⁸⁶ Si veda, a questo proposito, il punto 13 della *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* che, dopo aver incoraggiato la creazione di fondi a livello nazionale volti al risarcimento delle vittime, menziona l'istituzione di altri "altri fondi" aventi la medesima finalità, ad esempio nel caso in cui lo Stato non sia in grado di garantire un rimedio (Doc. A/RES/40/34 29 novembre 1985).

Finito di stampare nel mese di luglio 2023
presso Grafica Elettronica srl, Napoli

Diritto, Ambiente e Sviluppo Sostenibile DASS

Gruppo di interesse tematico della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea – SIDI.

Il Gruppo di interesse su 'Ambiente e sviluppo sostenibile' intende rappresentare un foro di confronto e promozione di iniziative per gli studiosi che si occupano delle diverse tematiche del diritto internazionale ed europeo dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile; delle soluzioni e risposte che le sfide ambientali e climatiche pongono a livello transnazionale; delle questioni concernenti la conformità degli ordinamenti interni con gli obblighi posti dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio; delle problematiche relative all'attuazione del diritto dell'Unione Europea (UE) negli Stati membri e l'armonizzazione delle normative ambientali a livello regionale.



ambiente e sviluppo sostenibile

con il sostegno di



**Consiglio Nazionale
delle Ricerche**



progetto e realizzazione grafica di Roberto Storchi

€ 16,00

ISBN 979-12-5976-713-4



9 791259 767134