Società Italiana di Diritto Internazionale
e di Diritto dell'Unione Europea
26

L'INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

XXVI Convegno
Firenze
9-10 giugno 2022

a cura di

Micæla Frulli

EDITORIALE SCIENTIFICA

SIDI
Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea

26

Pubblicazioni
Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea

1. *La riforma del Diritto internazionale privato italiano* (I Convegno – Roma 1996), Napoli, 1997
2. *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio* (II Convegno – Milano 1997), Napoli, 1998
3. *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale* (III Convegno – Siena 1998), Napoli, 1999
4. *Riforme Costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale* (IV Convegno – Salerno 1999), Napoli, 2000
5. *La Moneta tra sovranità statale e diritto internazionale* (V Convegno – Torino 2000), Napoli, 2001
6. *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione* (VI Convegno – Padova, Treviso, Venezia 2001), Napoli, 2002
7. *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale* (VII Convegno – Napoli 2002), Napoli, 2003
8. *Ordine internazionale e valori etici* (VIII Convegno – Verona 2003), Napoli, 2004
9. *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* (IX Convegno – Roma 2004), Napoli, 2005
10. *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X Convegno – Trieste-Gorizia 2005), Napoli, 2006
11. *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno – Alghero 2006), Napoli, 2007
12. *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti* (XII Convegno – Milano 2007), Napoli, 2008
13. *La crisi del disarmo nel diritto internazionale. Nel quarto centenario della morte di Alberico Gentili* (XIII Convegno – Roma 2008), Napoli, 2009
14. *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (XIV Convegno – Bari 2009), Napoli, 2010
15. *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali* (XV Convegno – Bologna 2010), Napoli, 2011
16. *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale* (XVI Convegno – Catania 2011) Napoli, 2012
17. *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole* (XVII Convegno – Genova 2012), Napoli, 2013
18. *Diritto internazionale e pluralità delle culture* (XVIII Convegno – Napoli 2013), Napoli, 2014
19. *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche* (XIX Convegno – Cormayeur 2014), Napoli, 2015
20. *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo* (XX Convegno – Macerata 2015), Napoli, 2016
21. *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari* (XXI Convegno – Parma 2016), Napoli, 2017
22. *Migrazioni e Diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (XXII Convegno – Trento 2017), Napoli, 2018
23. *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea* (XXIII Convegno – Ferrara 2018), Napoli, 2019
24. *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni,* (XXIV Convegno – Roma 2019), Napoli, 2020
25. *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, (XXV Convegno – Lecce 2021), Napoli, 2022

SIDI
Società Italiana di Diritto Internazionale
e di Diritto dell'Unione Europea

L'INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

XXVI Convegno
Firenze
9-10 giugno 2022

a cura di
Micaela Frulli

EDITORIALE SCIENTIFICA

Pubblicazione finanziata con il fondo otto per mille della Chiesa Valdese

Proprietà letteraria riservata

© Copyright maggio 2023

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-668-7

INDICE-SOMMARIO

Presentazione 9
ANGELA DI STASI

Introduzione 11
MICAELA FRULLI

PARTE PRIMA

La tutela delle generazioni future:
quale ruolo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea?

ALESSANDRA GIANNELLI
La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale:
regola, principio o valore? 19

MASSIMO IOVANE e DONATO GRECO
L'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace 49

ANNAMARIA VITERBO
Ipotecare il futuro? Le future generazioni
tra debito sovrano e sviluppo sostenibile 75

LAURA PINESCHI
Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale
come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future:
il contributo degli organi internazionali giurisdizionali
e non giurisdizionali 95

PARTE SECONDA

La tutela giudiziale delle generazioni future: limiti, sfide, opportunità

BEATRICE BONAFÉ
Interesse delle generazioni future come interesse collettivo? 133

ANDREA SACCUCCI
La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo 157

PIETRO FRANZINA
Il contenzioso civile transnazionale sulla *corporate accountability* 199

CRISTINA CAMPIGLIO
La condizione femminile tra presente e futuro: prospettive internazionalprivatistiche 227

FRANCESCA DE VITTOR
Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale? 255

LORENZO ACCONCIAMESSA
Le generazioni future davanti alla Corte europea dei diritti umani: verso il riconoscimento di un diritto alla tutela del patrimonio culturale? 277

MARIO GERVASI
Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico 297

PARTE TERZA

Il ruolo delle organizzazioni internazionali: *NextGeneration EU*, Agenda 2030 e altri strumenti di tutela delle generazioni future

GIANLUCA CONTALDI
Il Programma *Next Generation EU* e le future generazioni 333

FEDERICO CASOLARI
Il contributo dell'Unione Europea alla tutela della biodiversità nell'interesse delle generazioni future: una visione d'insieme 359

FRANCESCA CAPONE
Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030 391

SARA DE VIDO
In dubio pro futuris generationibus:
una risposta giuridica eco-centrica alla *slow violence* 419

FILIPPO CROCI
Next Generation EU e solidarietà tra generazioni
nell'ambito dell'Unione Europea: quali rapporti? 447

MARIANGELA LA MANNA
L'eterno ritorno del crimine di ecocidio:
la proposta del Panel di esperti designato
dalla *Stop Ecocide Foundation* 471

FRANCESCO SALERNO
Conclusioni 495

APPENDICE

Organi direttivi 511

PRESENTAZIONE

Angela DI STASI*

Il presente volume raccoglie gli Atti del XXVI Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI), tenutosi presso l'Università degli Studi di Firenze il 9 e 10 giugno 2022 e dedicato a *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*.

La non facile riconduzione di tale tema alle categorie classiche della scienza giuridica ha reso di particolare utilità il dibattito sviluppatosi nel Convegno fiorentino che ha beneficiato, peraltro, di un'ampia risposta alla Call lanciata dagli organizzatori dello stesso. Esso si è mosso nella direzione di promuovere una riflessione, ampia e articolata, rispetto ad itinerari normativi e giurisprudenziali ancora fortemente in divenire, suscettibili – in un'ottica intertemporale e di continuità tra bisogni presenti e bisogni futuri – di mettere parzialmente in discussione la stessa classificazione dei diritti umani in generazioni.

È ben noto che l'attenzione all'argomento, a prescindere dalle sue implicazioni di carattere etico e meta-giuridico, interessi molteplici settori dell'ordinamento, internazionale ed europeo (senza dimenticare quello interno, come testimonia la legge costituzionale 1/2022): essi, nel registrare il collegamento di un insieme di beni e di valori comuni alla persona ed alla tutela dei suoi diritti fondamentali, testimoniano anche un rafforzato riferimento alla responsabilità ed alla equità intergenerazionali.

Risulta altrettanto risaputo che il crescente richiamo all'interesse delle future generazioni, nelle fonti di Diritto internazionale e in quelle di Diritto dell'Unione europea ma anche nella prassi e nella giurisprudenza internazionale – e, soprattutto, le modalità in cui esso viene operato – testimoni il progressivo affiancamento di forme di tutela «esplicite» alle più consolidate forme di tutela (solo) «implicite», fondate sul ricorso, nell'applicazione ed interpretazione del diritto, a nozioni che, solo in via indiretta o presupposta, si riferiscono agli interessi delle generazioni future. Siffatte forme di tutela «esplicite» risultano, talora, produttive di specifici obblighi di comportamento o di doveri riconducibili ad una se-

* Segretario Generale della SIDI.

rie di soggetti apparendo, in taluni casi, suscettibili di controllo da parte di organi internazionali, giurisdizionali e non, al fine di consentire alle generazioni future il godimento di diritti e libertà fondamentali o, almeno, di non pregiudicare le condizioni per il loro godimento.

Nelle giornate fiorentine, l'approfondimento di tematiche di così spiccato carattere evolutivo, con i loro molteplici *volet*, è stato condotto, come avviene nella prassi dei Convegni SIDI, nella prospettiva della valorizzazione delle diversificate sensibilità giuridiche e competenze riferibili alle tre «anime» culturali che connotano la nostra Società scientifica: quella internazional-pubblicistica, quella internazional-privatistica e quella europea.

La plurima lente di osservazione utilizzata è riuscita a consentire l'efficace analisi di questioni di carattere generale relative alla definizione delle pertinenti fonti di (*hard* e) *soft law* e ai «confini» tra il carattere *binding* e il *non binding* delle stesse, facendo emergere la parziale insufficienza del quadro normativo esistente rispetto alla garanzia, in senso sostanziale e *lato sensu* procedurale, dell'interesse delle future generazioni; al tempo stesso tale lente ha permesso l'approfondimento del ruolo esplicato dalle organizzazioni internazionali nonché di problematiche settoriali e/o di più recente emersione, legate anche allo sviluppo progressivo del Diritto internazionale ed europeo.

L'impostazione sistematica di questo volume riproduce fedelmente la struttura tripartita del programma dei lavori del Convegno fiorentino articolato in tre sessioni, sedimentando i risultati del vivace dibattito scientifico ivi intercorso. Esso ha rinvenuto, peraltro, una singolare coincidenza temporale rispetto all'inserimento di due ineludibili riferimenti al pieno godimento di tutti i diritti umani «per le generazioni presenti e future», all'interno della Risoluzione 76/300, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 2022 sul diritto umano ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile.

A nome della SIDI rivolgo un ringraziamento sentito alla Professoressa Micaela Frulli, Vice-Presidente della Società per l'anno 2021-2022, al Comitato scientifico – composto oltre che da Micaela Frulli, dalle Professoresse Adelina Adinolfi, Chiara Favilli, Olivia Lopes Pegna, Laura Magi, Deborah Russo e dal dottor Diego Mauri – nonché al Comitato organizzativo per il significativo sforzo profuso nell'organizzazione del XXVI Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea e della *road map* che lo ha preceduto.

INTRODUZIONE

Micaela FRULLI*

«*Il futuro entra in noi molto prima che accada*»
(Simone Weil)

Con questa breve introduzione − che non vuole essere una nota di carattere scientifico − mi preme illustrare la scelta del tema del XXVI Convegno annuale della SIDI, dal titolo *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, e dar conto dell'architettura del programma, che si rispecchia anche in questo volume che raccoglie gli atti delle giornate fiorentine del 9 e 10 giugno 2022.

Quando abbiamo cominciato a pensare alla scelta del tema del Convegno, ormai quasi due anni fa, ci siamo rese conto che la tutela giuridica dell'interesse delle future generazioni è da tempo oggetto di riflessione e di approfondimento, soprattutto da parte di chi studia filosofia del diritto e diritto costituzionale. Tuttavia, ci è parso che si trattasse di un tema non ancora ampiamente approfondito da parte di studiosi e studiose del diritto internazionale e dell'Unione Europea, se si eccettuano coloro che si occupano di tutela dell'ambiente e di contrasto ai cambiamenti climatici, un ambito dove emergono costantemente la questione dell'equità intergenerazionale e/o della dimensione temporale della sostenibilità. A distanza di due anni, ci pare che il tema stia guadagnando crescente attenzione da parte della comunità scientifica, molti lavori sono infatti apparsi su riviste scientifiche nazionali e internazionali e diversi sono stati gli eventi dedicati al tema in questo breve lasso di tempo. Per citare un evento importante, la conferenza biennale dell'*International Law Association,* che ha avuto luogo nel 2022 a Lisbona, pochi giorni dopo il convegno della SIDI, è stata anch'essa dedicata, almeno parzialmente, al tema della tutela delle future generazioni. Ci auguriamo che il Convegno e il volume che ne raccoglie gli atti possano dare un contributo significativo al dibattito in corso.

Il fermento scientifico, anche in ambito internazionalista, attorno al tema della tutela giuridica delle future generazioni dimostra come la ricerca di possibili strade per far valere gli interessi delle generazioni a venire sia ancora in parte da esplorare e sia meritevole di essere declinata

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università degli studi di Firenze.

in tante direzioni. Proprio per questo, ci è sembrato necessario anzitutto creare occasioni di studio e di confronto preliminari, in modo da preparare il terreno allo svolgimento del Convegno. Questi incontri sono confluiti in quella che abbiamo definito la *road map* verso il Convegno SIDI: si tratta di una "novità" nella storia della nostra Società scientifica, ma ci è parsa un'iniziativa particolarmente opportuna anche in ragione dell'impossibilità di condensare tutti i profili di interesse in due sole giornate di studio.

Abbiamo inaugurato la serie di incontri dedicati all'approfondimento di tematiche specifiche il 2 dicembre 2021, con un seminario dedicato al ruolo dei Tribunali dei popoli nella tutela degli interessi collettivi, al quale hanno partecipato il giudice Luca Perilli e la professoressa Enza Maria Tramontana. Abbiamo poi dedicato due incontri al tema della giustizia climatica. Nel primo seminario, tenutosi il 7 aprile 2022, abbiamo ospitato Marica Di Pierri, Direttrice del centro di documentazione sui conflitti ambientali di Roma, che ha condotto un incontro dedicato all'analisi dell'azione legale contro il governo italiano in materia di cambiamento climatico, la causa conosciuta come «Giudizio universale». Nel secondo seminario, il relatore è stato il professor Lorenzo Gradoni, Senior Research Fellow, presso il Max Planck Institute Luxembourg, che ha affrontato ad ampio spettro il tema del contenzioso climatico giovanile. Abbiamo infine ritenuto che fosse interessante, in prossimità del Convegno, un confronto fra esperti ed esperte di discipline diverse e abbiamo organizzato una Conferenza alla quale hanno partecipato un filosofo, un'economista, un costituzionalista e un'internazionalista: rispettivamente i professori e le professoresse Ferdinando Menga, Chiara Rapallini, Antonio D'Aloia e Francesca De Vittor.

Ringrazio sinceramente i colleghi e le colleghe e tutte le altre persone che hanno preso parte a questi eventi e ringrazio la SIDI per aver messo a disposizione sul proprio sito web (alla pagina del Convegno 2022) e sul canale YouTube della Società, le registrazioni di questi incontri, e anche delle due giornate del Convegno che si sono svolte in modalità ibrida – un'esternalità positiva, per così dire, imposta dall'emergenza pandemica.

Nel progettare la struttura del Convegno, siamo partite dalla constatazione che, ad oggi, non esiste una definizione condivisa di "generazioni future" nel diritto internazionale. In dottrina ci si riferisce talora alle "generazioni future" includendo esplicitamente sia le generazioni già esistenti e quindi i minori (che in molti casi, ad esempio, sono tra i ricorrenti nel contenzioso climatico) – si parla ad esempio di tutela dei diritti dei giovani e dei bambini attuali quando diventeranno adulti – sia le per-

sone che vivranno nel futuro. Secondo questa concezione, i bambini nati si qualificano per i diritti di cui essi sono titolari in base alla loro appartenenza a due gruppi sociali: quello dei minori nel qui e ora e quello degli adulti nel futuro. In altri studi, invece, si suole comprendere nella nozione di generazioni future soltanto coloro che "devono ancora nascere". La dottrina si sta dunque interrogando sull'esistenza di questa categoria come soggetto e/o come beneficiario di diritti (e obblighi) e sono attese attorno a questo tema pronunce di importanti organi internazionali. Sicuramente si soffermerà sui diritti delle generazioni future l'imminente Commento generale del Comitato ONU sui diritti del fanciullo dedicato a «Children's rights and the environment with a special focus on climate change»; nella *concept note* del documento si parla infatti espressamente di future generazioni. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, sulla scia del rapporto del Segretario generale del settembre 2021 intitolato «Our Common Agenda» ha istituito nel settembre del 2022 uno *Youth Office* e ha deciso di convocare un *Summit for the Future* per il settembre del 2024. Tra le proposte contenute nel rapporto del Segretario e che saranno discusse con ogni probabilità a questo *Summit* c'è la riforma del Consiglio di amministrazione fiduciaria per farne un organo che possa rappresentare gli interessi delle future generazioni, la proposta di una Dichiarazione sulle generazioni future e la proposta di nomina di uno *Special Envoy* dell'ONU per le future generazioni. Degno di nota, oltre al lavoro degli organi delle Nazioni Unite, è il progetto di esperti per la redazione dei Principi di Maastricht sui diritti umani delle generazioni future, culminato il 3 febbraio 2023 nell'adozione dei *Maastricht Principles on The Human Rights of Future Generations*.

Vista la varietà di posizioni anche soltanto rispetto all'esistenza della categoria delle generazioni future e vista la crescente attenzione al tema della tutela giuridica di coloro che verranno in settori e campi d'applicazione molto diversi fra loro, è maturata tra noi membri del comitato scientifico la convinzione che fosse opportuno organizzare la riflessione non tanto attorno a ambiti tematici o regimi specifici, ma piuttosto articolando il convegno in tre sessioni che affrontassero il tema in maniera trasversale: da qui la struttura del programma del Convegno e di questo volume.

La prima sessione è stata dedicata al tema delle fonti, per interrogarci su quali regole e principi esistenti o emergenti possano contribuire alla tutela dell'interesse delle future generazioni sul piano del diritto internazionale ed europeo; nell'ambito delle regole poste a tutela di valori fondamentali per la comunità internazionale quali la tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, il mantenimento della pace della pace, e

l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, si trovano spunti estremamente interessanti.

Con la seconda sessione abbiamo voluto proporre una riflessione circa la tutela delle generazioni future attraverso lo strumento giudiziale, prendendo in considerazione la giurisprudenza dei tribunali interni, internazionali ed europei, in contesti molto differenti fra loro. Ci sono infatti ricorsi di tipo civile, di tipo amministrativo, procedure di fronte agli organi di controllo che si occupano di tutela dei diritti umani, cause di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione Europea e via dicendo. Quasi non pare esservi giurisdizione, interna o internazionale, che possa sfuggire, quantomeno in linea di principio, al contenzioso a tutela delle future generazioni.

Infine, ci è parso opportuno passare dalla riflessione teorica all'esame della prassi e dei risvolti operativi della tutela delle generazioni future e abbiamo deciso di convogliare la nostra attenzione sul ruolo delle organizzazioni internazionali quali attori in grado di adottare misure concrete a tutela delle generazioni future. Il programma Next Generation EU, a livello europeo, nonché l'Agenda 2030, a livello universale, sono solo due tra gli esempi più significativi di documenti nei quali organizzazioni intergovernative si impegnano e invitano gli Stati ad impegnarsi per garantire adeguate prospettive di tutela ai più giovani e alle generazioni che verranno.

Per le conclusioni non potevamo che chiamare uno studioso del calibro di Francesco Salerno, che ringrazio infinitamente per avere accettato il nostro invito e che ha tirato magistralmente le fila delle tre sessioni, per poi trasporre le sue riflessioni nelle conclusioni di questo volume.

Ringrazio tutti le relatrici e i relatori per aver accolto il nostro invito e per aver prodotto relazioni di altissimo spessore, confluite nei saggi raccolti in questo volume. Ringrazio sinceramente anche coloro che, pur partecipando al Convegno, non hanno potuto, a causa di altri pressanti impegni, consegnare un contributo scritto per poterlo includere negli atti, in particolare la professoressa e giudice Lucia Serena Rossi e il professor Massimo Condinanzi; resta comunque disponibile sul sito della Società la registrazione del loro intervento. Voglio inoltre ringraziare la Professoressa Francesca De Vittor che ha partecipato come relatrice a uno degli incontri della *road map* e che, su mia espressa richiesta, ha inviato un contributo che trovate inserito nel volume degli atti. Ringrazio inoltre le tre Presidenti di sessione che hanno moderato con maestria le sessioni del Convegno, le professoresse Marina Castellaneta, Stefania Bariatti e Chiara Amalfitano. Infine, un ringraziamento speciale al Dottor Matteo Mecacci, il nostro Keynote Speaker, Direttore dell'ODHIR (*Office for*

Democratic Institutions and Human Rights) presso l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che tanta attenzione riserva alla tutela dei diritti dei più giovani.

Consentitemi di concludere questa breve introduzione con altri doverosi e sentiti ringraziamenti. Oltre a ringraziare il Presidente della SIDI, professor Pasquale De Sena, la Segretaria generale, professoressa Angela Di Stasi, e tutti i membri del consiglio direttivo della Società, vorrei ringraziare le istituzioni cittadine e regionali che hanno dato il patrocinio alla nostra iniziativa. Un ringraziamento particolare va al Sindaco Dario Nardella e al Comune di Firenze che ci hanno concesso di utilizzare il magnifico chiostro di Santa Maria Novella, dove si è svolta la cena sociale, e all'assessora Elisabetta Meucci per essere intervenuta in apertura del Convegno. Un ringraziamento anche al consigliere regionale Andrea Vannucci per avere portato i saluti della Regione Toscana.

Un ringraziamento sincero va alla Rettrice dell'Università di Firenze, professoressa Alessandra Petrucci, che ha voluto sostenere con convinzione la nostra iniziativa e un ringraziamento altrettanto importante al Prorettore vicario, professor Giovanni Tarli Barbieri, che ha rappresentato l'ateneo al nostro Convegno. Con particolare gratitudine mi rivolgo al Direttore del Dipartimento di scienze giuridiche, professor Andrea Simoncini, per aver incoraggiato fin dal principio l'organizzazione del Convegno e per averla sostenuta con un importante contributo economico. Siamo estremamente felici che questo evento sia stato incluso tra gli eventi conclusivi del progetto del Dipartimento di eccellenza 2018-2022. Un ringraziamento anche alle Scuole di Giurisprudenza, di Scienze politiche "Cesare Alfieri" e di Economia e management.

Alcuni sponsor hanno voluto sostenere economicamente l'organizzazione del Convegno e anche a loro voglio esprimere la nostra profonda gratitudine; ci hanno sostenuto la Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, Federmanager, Banca etica e la famiglia Blake Dominjanni, con grande generosità.

Molto importante anche il contributo che le case editrici hanno voluto dare, come di consueto, al Convegno annuale della SIDI, il loro sostegno e la loro partecipazione a questo evento sono estremamente significativi per la nostra comunità scientifica. Ringrazio quindi Giappichelli, Editoriale Scientifica, Cacucci, Giuffré, Wolters Kluwer e Editoria d'autore.

Ringrazio infine L'Unione delle Chiese Metodiste e Valdesi che ci ha concesso un contributo dal fondo dell'otto per mille per sostenere le spese della pubblicazione del volume degli atti del Convegno.

Infine, i ringraziamenti più preziosi: voglio ringraziare le mie colleghe e i miei colleghi che compongono il comitato scientifico e che hanno lavorato duramente per quasi un anno alla preparazione del Convegno. Fin dall'inizio abbiamo progettato il Convegno con Laura Magi, Deborah Russo, Olivia Lopes Pegna e Diego Mauri, che hanno costituito le colonne portanti del comitato e mi hanno aiutato anche nella predisposizione di questo volume, e con Adelina Adinolfi e Chiara Favilli. A mano a mano che l'organizzazione del Convegno progrediva, si sono aggiunte a noi nel comitato organizzatore, Nicole Lazzerini, Agnese Vitale, Francesca Cerulli, Monica Parodi, Matteo Romagnoli, Alessandra Favi, Marcella Ferri e Francesca Tammone.

Questo volume è dedicato alla memoria di Sabrina Sganga, che con il suo lavoro di giornalista aveva cominciato già molti anni fa a dare spazio alla riflessione e all'impegno per un futuro sostenibile.

PARTE PRIMA

La tutela delle generazioni future: quale ruolo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea?

LA TUTELA DELLE FUTURE GENERAZIONI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: REGOLA, PRINCIPIO O VALORE?

Alessandra GIANELLI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela delle future generazioni quale valore internazionale. – 3. Principio di diritto internazionale e/o riconosciuto dagli ordinamenti interni. – 4. Regole internazionali che disciplinano la tutela delle generazioni future. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'esigenza di protezione delle generazioni future inizia a rivestire un ruolo di primo piano nel dibattito scientifico nel momento in cui si avvertono i pericoli legati al deterioramento dell'ambiente, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso[1]. Il tema assume rilevanza internazionale perché ci si rende ben presto conto trattarsi di problematica che non interessa alcuni Paesi in maniera isolata, ma che dipende da modelli di produzione e circolazione di beni e servizi che coinvolgono il mondo intero. Per questo esso è strettamente collegato alla nascita ed evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile[2]. Peraltro, i danni che fino a qualche tempo fa si potevano pensare addossati ad eventuali lontani discendenti, stanno diventando sempre più tangibili anche per le generazioni presenti, rendendo il rapporto tra contemporaneità e futuro molto più stretto[3].

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università di Roma "La Sapienza".

[1] Si suole individuare nella pubblicazione del volume di CARSON, *Silent Spring*, Boston, 1962, l'avvio del movimento ambientalista.

[2] Sul punto, tra i molti, si veda in particolare PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: Principio meta-giuridico o regola di diritto?*, in BIFULCO, D'ALOJA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008, p. 113 ss.

[3] Per una recente critica all'utilizzo della categoria della protezione delle generazioni future alla luce anche degli effetti molto attuali degli interventi umani sull'ambiente in generale, si veda HUMPHREYS, *Against Future Generations*, in *European Journal of International Law*, 2022, p. 1 ss. Per un esempio, si vedano i danni causati in Pakistan da una stagione di monsoni ed inondazioni del tutto atipica nell'estate del 2022: WALLACE-

Il presente contributo affronta da un punto di vista metodologico ed in maniera necessariamente problematica l'inquadramento della tutela delle generazioni future in categorie forse tradizionali, ma tuttora adeguate, del diritto internazionale. Seppure esse sono in parte o del tutto sovrapponibili l'una all'altra, le tre tipologie del valore, del principio e della regola vengono qui considerate separatamente, in quanto diverse tra loro. Non ci si soffermerà sulla nozione di interesse, oggetto di altro lavoro[4].

La conclusione della breve analisi è che non sia possibile oggi ricondurre la tutela delle generazioni future ad una precisa regola internazionale, ma che si tratti piuttosto di un valore che sta facendo il suo ingresso nel quadro normativo del diritto internazionale attraverso la via dei principi. Non si riesce, in altre parole, a ricostruire un percorso lungo il quale ritrovare prima un valore, poi un principio e quindi una regola, o viceversa una o più regole e poi un principio. La tutela delle generazioni future, seppure proclamata frequentemente quale valore internazionale, troverebbe al momento come via di ingresso nel quadro normativo piuttosto quella dei principi generali di diritto comuni agli ordinamenti statali.

Preme sottolineare che la tutela delle generazioni future non ha una dimensione temporale peculiare, perché ha ad oggetto situazioni giuridiche da individuarsi nel presente[5]. La nozione delle generazioni future, i cui interessi si vogliono proteggere, pone invece problemi nell'identificare il soggetto titolare degli eventuali diritti. Già porsi questa domanda significherebbe ammettere che le generazioni future potrebbero

WELLS, *Pakistan's Vulnerability to Disasters Was Through the Roof. Then Came the Floods*, su *The New York Times*, 7 settembre 2022.

[4] Cfr. il contributo di BONAFÈ, *Interesse delle future generazioni come interesse collettivo?*, in questo volume. Altri hanno proposto, in tema di diritto ambientale, tassonomie analoghe seppur non coincidenti, come quella di regola, principio e concetto: DUPUY, VINUALES, *International Environmental Law*, seconda edizione, Cambridge, 2018.

[5] La dimensione 'intertemporale' era molto sottolineata nei primi lavori sul tema, come quello di BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations*, Tokyo-New York, 1989, p. 28 ss., che peraltro la evidenzia ancora in *Establishing Norms in a Kaleidoscopic World*, *General Course on Public International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 396, 2018, pp. 239-240. Il carattere 'intertemporale' può, invece, essere collegato alla determinazione del danno: sul punto si vedano le osservazioni di DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale?*, in questo volume.

essere considerate soggetto di diritto internazionale[6]. Questa mera possibilità comporta valutazioni sul piano sistematico, che qui non si ha modo di affrontare. Per semplificare, si parlerà nel seguito di diritti, secondo il linguaggio comune, precisando tuttavia fin d'ora che le generazioni future rivestirebbero, eventualmente, il ruolo di possibili beneficiarie di prestazioni che vedono come destinatari di obblighi e diritti gli Stati.

La possibile tutela comprende due ambiti, uno sostanziale ed uno *lato sensu* procedurale; inoltre, l'esigenza di protezione può insistere sia su beni che ricadono nell'ambito della sfera di sovranità degli Stati, sia su beni a quella esterni, i c.d. *global commons*.

2. La tutela delle future generazioni quale valore internazionale

È indubbio che il tema ponga fondamentali questioni etiche, sinteticamente riassumibili nel quesito perché dovremmo preoccuparci oggi di generazioni future, con le quali abbiamo solo un legame molto attenuato ed eventuale[7]. Gli studi che dagli anni Ottanta del secolo scorso hanno cominciato a confrontarsi con questa esigenza nel diritto internazionale essenzialmente in materia ambientale hanno dibattuto a lungo sul presupposto morale di una tale protezione[8]. Sinteticamente, si è fatto ampio riferimento all'equità/giustizia o alla solidarietà.

[6] Tra i non molti Autori che affrontano il tema, si vedano i contributi della terza parte in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Protecting Future Generations: Precedents and Practicalities*, in *Future Generations and International Law*, Abingdon-New York, 2013.

[7] Tradizionalmente, la prospettiva è stata quella di lasciare libera ogni generazione di formulare le proprie scelte anche normative: si veda, ad es., l'art. 28 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793, secondo il quale «Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures». Peraltro, questa impostazione è in qualche modo negata dalle Costituzioni rigide. L'attuale dibattito concerne tuttavia il presupposto di quelle scelte, ossia la disponibilità per le generazioni future di beni, dei quali poter decidere anche la regolamentazione giuridica. Sul punto GAILLARD, *Legal Bases for Protecting Future Generations*, in GAILLARD, FORMAN (a cura di), *Legal Actions for Future Generations*, Berna, 2020, p. 397 ss., e p. 411 ss.

[8] Tra le prime opere sull'argomento, in una prospettiva strettamente filosofica, cfr. SIKORA, BARRY, *Obligations to Future Generation*, Philadelphia, 1978; PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to Future Generations*, New York, 1981 e, in Europa, JONAS, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Francoforte, 1979. Peraltro, già RAWLS, *Una teoria della giustizia*, (prima edizione in lingua inglese, 1970), traduzione italiana dell'edizione del 1999, Milano, 2022, pp. 116-117, e p. 278 ss., aveva sostenuto un principio di uguaglianza tra generazioni presenti e future, fondato sulla giustizia, nelle particolari accezioni che questi termini assumono nella riflessione dell'Autore. Circa l'influenza dell'impostazione di RAWLS sul lavoro della Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations*, cit., e sulle relative critiche, si

Nel primo senso vanno gli approfondimenti della nozione di sostenibilità dell'ambiente che si sviluppano a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972[9]; la tutela delle generazioni future, in quanto espressione della proiezione temporale di quella nozione, ne è assunta a contenuto necessario. Il valore morale di una tale tutela viene rintracciato nei diversi ambiti sociologici ove essa sarebbe presente, e riportata nel diritto internazionale all'equità[10]. Sulla scorta del fatto che l'equità nel diritto internazionale ha in alcuni ambiti – come tipicamente il diritto del mare – anche una portata normativa, il richiamo ha assunto nel tempo in parte

veda REDGWELL, *Intergenerational Trusts and Environmental Protection*, Manchester, 1999, p. 100 ss. Nella dottrina italiana, circa il valore a fondamento della tutela giuridica delle generazioni future si vedano SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in SPADARO (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 71 ss.; BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008. Su un piano strettamente logico-filosofico vi è anche chi ha negato che si possa ipotizzare qualche azione a favore delle generazioni future, perché la nostra condotta oggi andrebbe necessariamente a mutare la composizione delle generazioni future domani e quindi andrebbe a ledere quella che sarebbe stata la composizione delle generazioni future se non avessimo agito: PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984. Per una discussione di questa opinione, si vedano NICKEL, MAGRAW, *Philosophical Issues in International Environmental Law*, in BESSON, TASIOULAS (a cura di), *The Philosophy of International Law*, Oxford, 2010, p. 453 ss., spec. p. 456 ss., e CRISP, *Ethics and International Environmental Law*, *ivi*, p. 473 ss.

[9] *Report of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stoccolma, 5-16 giugno 1972), nota come 'Dichiarazione di Stoccolma', UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1. Al Principio 1 si legge: «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…»; Principio 2: «The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate». Le generazioni future sono menzionate anche al punto 6 del Preambolo Nella Dichiarazione di Rio (*Rio Declaration on Environment and Development*, UN doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) del 12 agosto 1992), e sono ricordate al Principio 3: «The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations» (cfr. UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol.I), p. 2).

[10] BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations*, cit., p. 21 ss., p. 34 ss. e *passim*, nonchè successivi lavori tra i quali, ad es., *The Theoretical Framework for International Legal Principles of Intergenerational Equity and Implementation through National Institutions*, in CORDONIER SEGGER, SZABÒ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, Cambridge, 2021, p. 20 ss. L'equità di diritto internazionale cui l'Autrice fa riferimento ne *In Fairness to Future Generations* sembrerebbe l'equità *infra legem*; tuttavia allo stesso tempo Ella propone una declinazione dell'equità che parrebbe completamente *de lege ferenda* (v. p. 37 ss.).

della dottrina un significato sempre più *de lege lata* e non meramente morale[11].

Alcuni atti di *soft law* si riferiscono alla solidarietà intergenerazionale; tra i più recenti, si ricorda il Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite *Our Common Agenda* (2021)[12]. Ci si può chiedere se esso coincida con l'equità[13]. Più in generale, in qualche risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite la solidarietà viene considerata il valore che esprime un principio giuridico di equità[14]. In altri atti, come la Costituzione dell'UNESCO, la «moral solidarity of mankind» è uno dei valori su cui si ritiene necessario fondare la pace[15]. Il recente *Elements Paper* (2022) adottato in preparazione di una *Declaration for Future Generations* da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, accomuna «intergenerational equity and solidarity»[16] nei principi che dovrebbero guidare i processi decisionali della generazione presente. La dottrina che più si è soffermata sulla solidarietà la ricostruisce come

[11] In dottrina si veda ancora BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021, disponibile su https://opil.ouplaw.com/home/mpil, cit. Si veda anche *infra*, par. 4, con riguardo in particolare alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico, 1992, disponibile su www.treaties.un.org/, articolo 3, par. 1. L'equità è frequentemente richiamata quale fondamento di principi del diritto ambientale: si veda, ad es., l'articolo 4 del progetto di articoli su *The Legal Principles Relating to Climate Change* redatti dall'*International Law Association* nel 2014, secondo il quale «States shall protect the climate system on the basis of equity of which the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities … is a major expression», disponibile su https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/the-legal-principles-relating-to-climate-change.

[12] Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Our Common Agenda*, 5 agosto 2021, UN Doc. A/75/982, p. 38 ss. e *passim*. Tra i meno recenti, si veda ad es. la Dichiarazione sulle Responsabilità delle Generazioni Presenti nei confronti di quelle Future, adottata dall'UNESCO il 12 novembre 1997, che nel Preambolo afferma «the necessity … for promoting inter-generational solidarity for the perpetuation of humankind».

[13] SHELTON, *Intergenerational Equity*, in WOLFRUM, KOJIMA (a cura di), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, , Berlin, 2010, p. 123 ss., in particolare p. 129 ss., la quale sembra concludere nel senso dell'identità dei due valori.

[14] Assemblea generale, *Promotion of a democratic and equitable order*, UN Doc. A/RES/56/151 del 19 dicembre 2001, punto 2 (*f*), secondo cui l'Assemblea «Further reaffirms that a democratic and equitable international order requires, inter alia, the realization of the following: …. (*f*) Solidarity, as a fundamental value, by virtue of which global challenges must be managed in a way that distributes costs and burdens fairly in accordance with basic principles of equity and social justice….». La risoluzione non verte esplicitamente sulla protezione delle generazioni future.

[15] Quinto considerando dell'atto istitutivo adottato a Londra il 16 novembre 1945, disponibile su www.unesco.org.

[16] Il documento è disponibile all'indirizzo: https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/09/Elements-Paper-Declaration-for-Future-Generations-09092022.pdf, sezione 1.

principio ispiratore di regimi giuridici a tutela di interessi collettivi, tra i quali considera anche l'equità intergenerazionale[17].

Il fondamento etico è stato ricondotto, inoltre, alla protezione dei diritti umani, da garantire a tutta l'umanità e non solo alle sue generazioni presenti[18]. A tal proposito si richiamano le espressioni impiegate nei preamboli della Dichiarazione universale del 1948 e dei Patti delle Nazioni Unite del 1966, che fanno riferimento «a tutti i membri della famiglia umana». Le generazioni future sono esplicitamente ricordate in uno strumento di tutela più recente, quale il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea[19]. Riporta la tutela delle generazioni future all'ambito dei diritti umani, almeno in parte, anche la Dichiarazione dell'UNESCO sulle *Responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future* (1997)[20]. È interessante notare, inoltre, come si discuta oggi di un diritto umano alla solidarietà. Il progetto di Dichiarazione sul diritto alla solidarietà internazionale afferma che «International

[17] Tra le diverse riflessioni, nel tempo, di WOLFRUM si ricordano in particolare *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, in DUPUY, FASSBENDER, SHAW, SOMMERMANN (a cura di), *Common Values in International Law, Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Kehl, 2006, p. 1087 ss.; Corso generale all'Accademia dell'Aja, *Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law*, 2021, p. 416, specialmente p. 74 ss. e p. 158 ss. Peraltro l'Autore sembra inquadrare l'equità intergenerazionale, in quanto elemento centrale del principio di sviluppo sostenibile, tra i principi generali di diritto (*infra*, par. seguente).

[18] SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.; GAILLARD, *Legal Bases for Protecting Future Generations*, cit., p. 413 ss.; HISKES, *The Right to a Green Future: Human Rights, Enviromentalism, and Intergenerational Justice*, in *Human Rights Quarterly*, 2005, p. 1346 ss.; Opinione individuale del Giudice Cançado Trinidade, in *Pulp Mills on the River Uruguay*, (*Argentina v. Uruguay*), Corte internazionale di giustizia, sentenza del 20 aprile 2010, par. 177-184, con particolare riguardo alla giurisprudenza della Corte interamericana per i diritti dell'uomo fino a quell'epoca.

[19] Penultimo capoverso: «Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

[20] Articolo 3: «Maintenance and perpetuation of humankind. The present generations should strive to ensure the maintenance and perpetuation of humankind with due respect for the dignity of the human person. Consequently, the nature and form of human life must not be undermined in any way whatsoever»; articolo 7: «Cultural diversity and cultural heritage. With due respect for human rights and fundamental freedoms, the present generations should take care to preserve the cultural diversity of humankind. The present generations have the responsibility to identify, protect and safeguard the tangible and intangible cultural heritage and to transmit this common heritage to future generations». La Dichiarazione, peraltro, affronta anche la tutela delle generazioni future per quanto concerne il mantenimento della pace, il patrimonio comune dell'umanità, il genoma umano, la protezione dell'ambiente, il diritto allo sviluppo. Testo della dichiarazione disponibile su https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/declaration-responsibilities-present-generations-towards-future-generations.

solidarity is a foundational principle underpinning contemporary international law in order to preserve the international order and to ensure the survival of international society»[21]. Questo testo fa esplicito riferimento alle generazioni future nel quadro dello sviluppo sostenibile[22].

Infine, si può ancora ricordare che qualcuno ha rintracciato nel diritto naturale il fondamento della tutela delle generazioni future, proprio in virtù della sua connotazione etica[23].

A testimonianza della dimensione morale attribuita alla protezione, si può fare riferimento, tra gli altri, ancora alla *Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future* dell'UNESCO. Nel preambolo, si sostiene rientrare nella fondamentale missione etica dell'organizzazione l'occuparsi dell'argomento e ci si dichiara convinti di aver un «obbligo morale» a formulare le linee guida indicate nella Dichiarazione[24]. Un altro esempio lo si ritrova nel Rapporto *Intergenerational solidarity and the needs of future generations* (2013)[25], ove il Segretario generale delle Nazioni Unite dichiara che quella solidarietà è un valore universale dell'umanità.

Un esempio significativo di prassi statale è la posizione assunta dall'Ungheria nel quadro della controversia *Gabčikovo-Nagymaros*. Questo Stato aveva denunciato nel 1993 il trattato concluso nel 1977 con la Cecoslovacchia ed avente ad oggetto la costruzione di un sistema di dighe sul Danubio. Il motivo fondamentale era da ritrovare nella mancata rispondenza del progetto a criteri di sostenibilità ambientale. Nella sua denuncia unilaterale, l'Ungheria dichiarava che il mantenimento delle

[21] *Draft declaration on the right to international solidarity*, *Annex of Report of the Independent Expert on Human Rights and International Solidarity*, UN Doc. A/HRC/35/35 del 25 aprile 2017. Sui lavori relativi si veda SCHETTINI, *International Solidarity and Human Rights. Some Remarks about the Draft United Nations Declaration on the Right to International Solidarity*, in PASQUALI (a cura di), *Solidarity in International Law*, Londra-New York-Torino, 2022, p. 145 ss.

[22] *Draft declaration*, cit., Article 9, par. 1, (*d*).

[23] BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 61 ss.

[24] *Declaration on the Responsibilities of Present Generations Towards Future Generations*, 12 novembre 1997, disponibile su https://en.unesco.org/, considerando nove e undici. Sui lavori preparatori della Dichiarazione e sui dibattiti circa la formulazione in termini di obblighi, diritti o responsabilità si veda dettagliatamente ZANGHÌ, *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus*, 1999, p. 623 ss.

[25] *Intergenerational solidarity and the needs of future generations, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/68/322 del 15 agosto 2013, par. 3 e *passim*.

specie floreali e faunistiche dell'area interessata «for the future generations is a moral obligation»[26].

La condivisione da parte degli Stati della tutela degli interessi delle generazioni future in quanto valore risulta, oltre che da atti di *soft law* come quelli già ricordati[27], forse soprattutto dall'indicazione della tutela degli interessi delle generazioni future nel preambolo di numerose convenzioni[28]. Esempi ne sono, oltre alla Carta ONU[29], la Convenzione per il regolamento della caccia alla balena (1946)[30]; la Convenzione africana

[26] Dichiarazione unilaterale ungherese di risoluzione del Trattato concernente la costruzione e il mantenimento del sistema di dighe Gabčikovo-Nagymaros del 1977, riprodotta in *International Legal Materials,*1993, p. 1281 ss.

[27] Ma in realtà ben più numerosi e che attraversano decine di anni: si veda, ad es., la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, risoluzione dell'Assemblea generale 3281-XXIX (1974), disponibile su https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/83/IMG/NR073883.pdf?OpenElement, ove, all'art. 30, si legge che «The protection, preservation and enhancement of the environment for the present and future generations is the responsibility of all States»; l'Atto finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, 1975, disponibile su https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Helsinki%20Final%20Act.pdf, parte 4a. Cooperazione e Scambi nel campo dell'educazione, ove si afferma che gli Stati partecipanti sono «Conscious that the development of relations of an international character in the fields of education and science … is to the … benefit of future generations», e parte 5a. Ambiente, ove gli Stati affermano «the protection and improvement of the environment … in the interests of present and future generations». BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, cit., par. 28, afferma che «There are hundreds of … legal instruments, many of which reference the interests of future generations». Per altri riferimenti, si vedano i paragrafi successivi. Merita qui solo aggiungere che la Commissione del diritto internazionale, nel formulare linee guida, in quanto tali non vincolanti, sulla protezione dell'atmosfera, ha scelto di farle precedere da un preambolo, in cui tra l'altro si afferma «*Recognizing* that the interests of future generations of humankind in the long-term conservation of the quality of the atmosphere should be fully taken into account…» (Cfr. UN Doc. A/76/10 del 26 aprile-4 giugno e 5 luglio-6 agosto del 2021, p. 11).

[28] Naturalmente il riferimento alle generazioni future può ricavarsi, oltre che dalla loro menzione espressa, anche da richiami agli interessi dell'umanità o ad espressioni analoghe. In alcuni casi è necessariamente sottinteso: si veda, ad es., la Convenzione sulla protezione della sfera d'ozono, *Convention for the Protection of the Ozone Layer*, firmata a Vienna il 22 marzo 1985, disponibile su https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention, che nel preambolo fa riferimento (primo considerando) al «potentially harmful impact on human health and the environment».

[29] Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, Preambolo: «We The Peoples of the United Nations, Determined to save succeeding generations from the scourge of war…», disponibile su www.un.org/.

[30] *International Convention for the Regulation of Whaling*, firmata a Washington il 2 dicembre 1946, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 161, p. 74, Preambolo: «The Governments whose duly authorized representatives have subscribed hereto, Recognizing the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks».

per la conservazione della natura e delle risorse naturali (1968)[31]; la Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (1972)[32]; la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, d'ora in avanti 'Convenzione CITES', 1973)[33]; la Convenzione sulla proibizione dell'uso militare, o in altra forma ostile, delle tecniche di modificazione ambientale (1976)[34]; la Convenzione per la protezione delle specie animali migratorie (1979)[35]; la Convenzione per la protezione della diversità biologica (1992)[36]; la Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico del nord-est (1992)[37]; la Convenzione per combattere la

[31] *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, firmata ad Algeri il 15 settembre 1968, disponibile al link: https://au.int/en/treaties/african-convention-conservation-nature-and-natural-resources, Preambolo, sesto considerando: «Desirous of undertaking individual and joint action for the conservation, utilization and development of these assets by establishing and maintaining their rational utilization for the present and future welfare of mankind».

[32] Convenzione sulla Protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972, disponibile al link: https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf, Preambolo, sesto considerando: «Considering that parts of the cultural or natural heritage are of outstanding interest and therefore need to be preserved as part of the world heritage of mankind as a whole».

[33] *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, firmata a Washington il 3 marzo 1973, disponibile al link: https://cites.org/eng, Preambolo, primo considerando: «The Contracting States, *Recognizing* that wild fauna and flora in their many beautiful and varied forms are an irreplaceable part of the natural systems of the earth which must be protected for this and the generations to come…».

[34] *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*, firmata a New York il 10 dicembre 1976, disponibile al link: https://www.un.org/disarmament/enmod/, Preambolo, quinto considerando: «Realizing that the use of environmental modification techniques for peaceful purposes could improve the interrelationship of man and nature and contribute to the preservation and improvement of the environment for the benefit of present and future generations».

[35] *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, firmata a Bonn, il 23 giugno 1979, disponibile al link: https://www.cms.int/en/convention-text, Preambolo, secondo considerando: «*Aware* that each generation of man holds the resources of the earth for future generations and has an obligation to ensure that this legacy is conserved and, where utilized, is used wisely».

[36] *Convention on Biological Diversity*, firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, disponibile al link: https://www.cbd.int/convention/text/, Preambolo, terzo considerando: «Affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind» e ultimo considerando: «Determined to conserve and sustainably use biological diversity for the benefit of present and future generations».

[37] *Convention on the protection of the Marine environment of the North-East Atlantic*, firmata a Parigi il 22 settembre 1992, disponibile al link: https://www.ospar.org/site/assets/files/1169/ospar_convention.pdf, Preambolo, terzo considerando: «Recognising that concerted action at national, regional and global levels is essential to prevent and eliminate marine pollution and to achieve sustainable man-

desertificazione (1994)[38]; l'Accordo di Parigi tra Stati parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (2015)[39]; il Trattato sul divieto di armi nucleari (2017)[40]; il progetto di Convenzione delle Nazioni Unite sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina al di là delle zone sottoposte a poteri sovrani degli Stati (2023)[41].

Conferma, inoltre, la natura di valore il ricorso all'espressione *common concern*, o *common concern of humankind*, che gli Stati a volte impiegano congiuntamente al richiamo alle generazioni future, per esempio nel Preambolo dell'Accordo di Parigi del 2015[42]. Seppure vi sono tenta-

agement of the maritime area, that is, the management of human activities in such a manner that the marine ecosystem will continue to sustain the legitimate uses of the sea and will continue to meet the needs of present and future generations».

[38] *United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*, firmata a Parigi il 17 giugno 1994, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 1954, p. 3; Preambolo, ultimo considerando: «Determined to take appropriate action in combating desertification and mitigating the effects of drought for the benefit of present and future generations».

[39] *Paris Agreement*, firmato a Parigi il 12 dicembre 2015, in *United Nations,Treaty Series*, vol. 3156, Preambolo, undicesimo considerando: «*Acknowledging* that climate change is a common concern of humankind, Parties should … respect, promote and consider…intergenerational equity».

[40] *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, firmato a New York il 7 luglio 2017, disponibile su https://treaties.un.org/, Preambolo, quarto considerando: «*Cognizant* that the catastrophic consequences of nuclear weapons … pose grave implications for …the health of present and future generations»; ventitreesimo considerando: «*Recognizing also* the importance of peace and disarmament education in all its aspects and of raising awareness of the risks and consequences of nuclear weapons for current and future generations». A questi trattati se ne potrebbero aggiungere altri, su scala regionale, come la quarta Convenzione di Lomè (1989), conclusa tra CEE e Stati ACP (art. 33: «Ambiente. Nell'ambito della presente convenzione la protezione e la valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali, l'arresto del degrado del patrimonio fondiario e forestale, il ripristino degli equilibri ecologici, la salvaguardia delle risorse naturali nonché il loro sfruttamento razionale sono obiettivi fondamentali che gli Stati ACP interessati si sforzano di conseguire con l'appoggio della Comunità, per migliorare a breve scadenza le condizioni di vita delle loro popolazioni e per salvaguardare quelle delle generazioni future»), in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, *Serie generale*, n. 138, 14 giugno 199, p. 55.

[41] Testo provvisorio disponibile su https://www.un.org/bbnj/sites /www.un.org.bbnj/files/draft_agreement_advanced_unedited_for_posting_v1.pdf. I negoziati si sono conclusi il 3 marzo 2023. L'undicesimo considerando del testo provvisorio disponibile recita: «*Desiring* to act as stewards of the ocean in areas beyond national jurisdiction on behalf of present and future generations by protecting, caring for and ensuring responsible use of the marine environment, maintaining the integrity of ocean ecosystems and conserving the inherent value of biodiversity of areas beyond national jurisdiction».

[42] A questo proposito, il giudice Cançado Trindade, nella sua Opinione individuale in *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)*, Corte internazionale di giustizia, sentenza del 31 marzo 2014, par. 46, ricorda il parere del Gruppo di esperti giuridici riuniti

tivi in corso di dare al *common concern* un significato normativo più preciso[43], in ogni caso e ai fini delle presenti osservazioni la formula indica almeno la determinazione di un'esigenza comune.

La dottrina distingue a volte tra obbiettivo e valore in accordi internazionali[44]. Con riguardo a questi preamboli, è però difficile operare una netta distinzione tra le due categorie; gli interessi delle generazioni future sembrano infatti rivestire sia l'uno che l'altro ruolo.

Il richiamo alla tutela di quegli interessi nel preambolo assume una rilevanza giuridica; in tal modo, infatti, la tutela diviene strumento di interpretazione dell'accordo[45], senza tuttavia che essa possa trasformarsi, per ciò solo, in regola o in principio. Il richiamo alla protezione degli interessi delle generazioni future in quella sede può essere infatti utilizzato per meglio comprendere la finalità dell'accordo e dare un certo significato alle norme della convenzione[46]. Un esempio di tale utilizzo è il richiamo al preambolo della Convenzione per il regolamento della caccia alla balena del 1945 compiuto dalla Corte Internazionale di Giustizia nel

per esaminare «the Concept of the Common Concern of Mankind in Relation to Global Environmental Issues», in preparazione della Convenzione sulla Diversità Biologica (1992), in cui tra gli elementi costitutivi del concetto veniva identificata anche la «long-term temporal dimension, encompassing present as well as future generations».

[43] Si veda, ad es., COTTIER (a cura di), *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Cambridge, 2021, in particolare Cap. 1, p. 3 ss.

[44] WOLFRUM, *Solidarity and Community Interests*, cit., p. 44 ss., il quale ammette allo stesso tempo di distinguerli. Questa difficoltà è analoga a quella che interverrebbe tra oggetto e scopo del trattato. CAPOTORTI, *La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Padova, 1969, p. 37, riteneva che «sebbene oggetto e scopo siano sempre menzionati congiuntamente dalla Convenzione, è innegabile che il primo si lega intimamente al contesto dell'accordo, mentre il secondo se ne differenzia solo in quanto venga dato un certo rilievo anche all'intenzione delle parti». Più usuale è la posizione secondo cui i due termini – oggetto e scopo - indicherebbero una nozione unica: si veda, ad es., VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties,* Leiden-Boston, 2009, pp. 427-428, che contiene riferimenti anche ai lavori preparatori in questo senso. Oggetto e scopo vengono inoltre ricondotti ad un 'contesto interno' al trattato, diverso da quello indicato al par. 3 dell'art. 31, da SOREL, *Article 31*, in CORTEN e KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités*, Bruxelles, 2006, p. 1317 ss.

[45] REDGWELL, *Intra- and Inter-generational Equity*, in CARLARNE, GRAY, TARASOFKY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law,* Oxford, 2016, p. 186 ss.

[46] In senso analogo, ma con riferimento alla nozione di sviluppo sostenibile e arrivando alla conclusione, sembra, di negare un principio internazionale in tema, si veda CORDONIER SEGGER, *International Treaty Law and Policy for Future Generations*, in *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, cit., p. 47 ss., in particolare p. 60 ss., la quale non esamina però il possibile inquadramento di quella nozione come valore.

caso concernente *Whaling in the Antarctic* (2014), appunto al fine di interpretare l'art. VIII di quella Convenzione[47].

In conclusione, la protezione degli interessi delle generazioni future è senz'altro un valore che gli Stati, a partire dal 1945, hanno riaffermato in varie sedi e rispetto a diverse materie (pace, cultura, educazione, genoma umano), anche se prevalentemente in tema ambientale[48]. Quel valore assume rilevanza giuridica nel diritto internazionale come strumento di interpretazione dei trattati che evocano la protezione tipicamente nei preamboli.

3. Principio di diritto internazionale e/o riconosciuto dagli ordinamenti interni

Se l'inquadramento della tutela delle generazioni future quale valore condiviso dalla società internazionale è agevole, è invece molto meno chiaro comprendere se ci siano regole e/o principi in materia, quale sia il loro contenuto e quale sia il rapporto tra le due categorie.

Considerando innanzitutto la categoria dei principi, si può ricordare che, tradizionalmente, diversi principi del diritto internazionale sono stati identificati per via induttiva, ricavandoli da regole specifiche[49]. Ciò è quanto è avvenuto soprattutto nel sistema di diritto internazionale classico, teso a regolare rapporti tra enti sovrani in una prospettiva di coesistenza, ove regole e sottostanti principi vengono dettati da interessi prettamente statali: ne sono esempi il principio della sovrana indipendenza tra Stati, ma anche un principio più etico come la buona fede.

Nel contesto attuale, il processo di formazione e di individuazione di regole e principi che insistono su interessi globali sfugge spesso a quella dinamica[50]. In questi ambiti, il valore alla base del principio è affermato

[47] Corte internazionale di giustizia, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening*), cit., p. 226 ss., in particolare p. 251 (par. 56).

[48] SHELTON, *Intergenerational Equity*, cit., p. 133, così come BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 27 ss. e *passim*, elencano tra le materie interessate dalla tutela delle generazioni future e diverse dall'ambiente la finanza pubblica, l'educazione, i sistemi pensionistici, la conservazione dei beni culturali.

[49] Cfr. in questo senso il commentario della Commissione del diritto internazionale al progetto di Conclusione 7 in tema di *General Principles of Law*, *Report of the International Law Commission on the Work of the 73rd Session*, UN Doc. A/77/10 del 18 aprile–3 giugno and 4 luglio–5 augusto 2022), Capitolo VIII, p. 322, che parla di principi intrinseci al diritto internazionale.

[50] Sull'esistenza di questi principi la Commissione del diritto internazionale è molto cauta e divisa al proprio interno, a seguito anche di critiche espresse dagli Stati: *Report of the International Law Commission*, cit., p. 323. In dottrina ed in giurisprudenza, tuttavia,

e riaffermato, prima del sorgere di vere norme. Questo è tipicamente il percorso affrontato dai diritti umani: la loro enunciazione in qualche dichiarazione, la loro accettazione quali principi e successivamente l'assunzione della veste giuridica di norma convenzionale. Questo sembra un percorso verosimile anche riguardo alla tutela degli interessi delle generazioni future.

I primi Autori che hanno affrontato il tema, così come il Rapporto Brundtland, si ponevano decisamente su un piano *de lege ferenda* non solo riguardo all'emergenza di singole regole, ma anche di un principio in materia. Si parlava infatti all'epoca di una «moral obligation» che doveva ancora trovare una traduzione sul piano giuridico[51]. Oggi, l'esistenza di un principio di equità intergenerazionale è sostenuta da alcuni autori[52]; molti sono, tuttavia, ancora cauti[53].

Per prendere una posizione, è rilevante considerare quali elementi valutare per la determinazione del principio, tenendo presente che non può essere decisivo l'uso del termine; come si è visto al paragrafo precedente, il richiamo ad un principio di equità intergenerazionale molto spesso ha una valenza etica. In ogni caso, il confine tra valore e principio giuridico resta molto sottile, ove quest'ultimo voglia tradurre in realtà normativa un'istanza morale. Si cerca qui in primo luogo e sinteticamente di osservare se anche da atti di *soft law* si possa ricavare una forma di

l'opinione circa l'esistenza di tali principi è diffusa. Per i necessari riferimenti ci si permette di rinviare a GIANELLI, *The Notion of General Principles of International Law at the Time of Its Codification*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, p. 965 ss.

[51] BROWN WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, 1984, p. 495 ss.; IDEM, *In Fairness to Future Generations*, cit., pp. 2-3 e pp. 289-291, proponeva *de lege ferenda* l'utilizzo dello strumento del *trust*, seguita poi da significativa dottrina che questo utilizzo approfondisce, in particolare REDGWELL, *Intergenerational trusts*, cit., p. 100 ss., p. 115 ss., p. 175 ss. Circa il Rapporto Brundtland (*Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Doc. A/42/427 del 4 agosto 1987), è molto chiara la sua impostazione propositiva: la sez. 12 si intitola *Proposals for Institutional and Legal Change*, mentre l'allegato è un *Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development Adopted by the WCED Experts Group on Environmental Law*.

[52] Si può ricordare ancora BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, cit.

[53] CORDONIER SEGGER, *International Treaty Law and Policy for Future Generations*, cit., p. 65; SANDS, PEEL, *Principles of International Environmental Law*[4], Cambridge, 2018, pp. 221-222. SANDS sembrava più possibilista altrove, ad es. ne *Protecting Future Generations: Precedents and Practicalities*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, Capitolo 8 della versione elettronica disponibile su Perlego (senza pagine); DUPUY, VINUALES, *International Environmental Law*, cit., p. 89, affermano che «despite significant efforts to define the contours of the principle in treaties, case-law and commentary, the foundation of the principle in positive law is still debated». Cauti anche KISS, BOURIER, *Droit International de l'Environnement*, Parigi, 2000, p. 134.

quel «riconoscimento da parte degli Stati», che la Commissione del diritto internazionale considera centrale nella nozione di principio generale[54].

Numerosi sono gli atti non vincolanti delle Nazioni Unite che richiamano l'esigenza di tener conto degli interessi delle generazioni future. Oltre ai vari strumenti ricordati nel paragrafo precedente, si richiamano qui la risoluzione dell'Assemblea generale *Historical responsibility of States for the preservation of nature for present and future generations* del 1980, mentre chiede al Segretario generale di preparare un rapporto sugli effetti delle armi di distruzioni di massa sull'ambiente e di raccogliere le opinioni degli Stati[55]; le numerose risoluzioni adottate a partire dal 1988 e fino al 2022, che l'Assemblea generale dedica alla protezione del clima per le generazioni presenti e future dell'umanità e con cui auspica che vengano adottate le misure a ciò necessarie[56]; la Dichiarazione sul diritto alla pace (2016), ove l'Assemblea generale sostiene che «present generations should ensure that both they and future generations learn to live together in peace with the highest aspiration of sparing future generations the scourge of war»[57]; la risoluzione dedicata al Summit per il Futuro, da convocarsi per il 2024, con cui l'Assemblea (2022) ricorda «our pledge to strengthen global governance for the sake of present and future generations» e ritiene necessario «that the Summit will adopt a concise, action-oriented outcome document entitled 'A Pact for the Future', agreed in advance by consensus through intergovernmental

[54] *Report of the International Law Commission on the Work of the 72rd Session*, 2021, UN Doc. A/76/10, Capitolo VIII, p. 162 ss.

[55] Assemblea geneale, *Historical responsibility of States for the preservation of nature for present and future generations: resolution,* UN Doc. A/RES/35/8 del 30 ottobre 1980.

[56] La prima risoluzione, *Protection of global climate for present and future generations of manking* (UN Doc. A/RES/43/53 del 6 dicembre 1988), venne adottata su iniziativa di Malta, che aveva proposto di definire la conservazione del clima quale «common heritage of mankind». Questa proposta non venne però accettata e la risoluzione fa invece riferimento al *common concern of mankind*, espressione considerata più generica e priva di un preciso contenuto giuridico. L'ultima risoluzione è *Protection of global climate for present and future generations of humankind* (v. UN Doc. A/RES/77/165 del 14 dicembre 2022), in cui l'Assemblea generale continua ad esortare gli Stati, da una parte, a prendere misure conformi agli obblighi scaturenti dai trattati a cui hanno aderito, quali la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici o l'Accordo di Parigi, dall'altra, ad adottare una serie di misure che ormai appaiono concernere direttamente le generazioni presenti.

[57] Assemblea generale, *Declaration on the Right to Peace*, UN Doc. A/RES/71/189 del 19 dicembre 2016, ultimo considerando.

negotiations» e destinato ad occuparsi forse in via principale, ma non esclusiva, di sviluppo sostenibile[58].

L'attenzione agli interessi delle generazioni future è dunque continua da decenni. Nel suo Rapporto sulla Solidarietà intergenerazionale ed i bisogni delle generazioni future, del 2013, il Segretario Generale afferma che la moltitudine dei richiami compiuti nei preamboli dei trattati ed in atti di *soft law* indica che la preoccupazione per le generazioni future ha assunto la veste di «guiding principle of international norms»[59]. Il Segretario Generale osserva anche che la tutela è «embedded» nella nozione di sviluppo sostenibile[60]. Allo stesso tempo, egli deve ammettere che «there exists no legally binding instrument that specifically commits States to the protection of future generations»[61], e formula quindi proposte circa l'istituzionalizzazione di un apposito organo. Nella successiva agenda *Our Common Future* (2021), è ancora il Segretario Generale a proporre l'adozione di una Dichiarazione sulle Generazioni future, oltre che la conversione dell'attuale Consiglio di amministrazione fiduciaria alla protezione di quegli interessi e la nomina di un inviato speciale[62]; l'iniziativa ha condotto alla preparazione del già ricordato Summit per il futuro, programmato per il 2024. Il Segretario è molto esplicito nell'affermare che un generale riconoscimento dell'esigenza «has not necessarily resulted in meaningful steps to account for the interests of future generations»[63].

A parte la difficoltà di concludere che la reiterata attenzione rivolta alle generazioni future in atti come quelli ricordati possa produrre, di per sé, qualcosa di diverso dal *soft law,* è soprattutto il tono esortativo impiegato a non permettere di individuare un sicuro, compiuto riconoscimento da parte degli Stati. Ad esempio, se la già menzionata Dichiarazione UNESCO del 1997 si concludeva invitando Stati e organizzazioni internazionali a promuovere «the ideals laid down in this Declaration»[64], la più recente *Protection of global climate for present and future genera-*

[58] Assemblea Generale, *Modalities for the Summit of the Future*, UN Doc. A/RES/76/307 del 12 settembre 2022, secondo preambolo e punto 4 della parte deliberativa.

[59] *Intergenerational solidarity,* cit., p. 10.

[60] *Intergenerational solidarity,* cit., p. 3.

[61] *Intergenerational solidarity,* cit., p. 10.

[62] *Our Common Agenda, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/75/982 del 5 agosto 2021, p. 30 ss.

[63] *Ivi*, p. 30.

[64] *Declarations on the Responsibilities of Present Generations Towards Future Generations*, cit., articolo 12, par. 1. Sul punto si vedano le osservazioni di ZANGHÌ, *Per una tutela delle generazioni future*, cit., p. 63.

tions of humankind (2022) dell'Assemblea generale da una parte riafferma, per gli Stati che ne sono parti, l'obbligo di dare esecuzione alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e agli Accordi di Kyoto e di Parigi, mentre, dall'altra, non può che continuare a chiedere agli Stati di adottare una lunga serie di misure e politiche[65]. Nonostante qualche apertura nel senso dell'affermazione di un principio, non sembra discostarsi da questa valutazione nemmeno la posizione espressa dal Segretario Generale, considerato che il suo sforzo appare tutto propositivo, tra l'altro nel senso di raggiungere una dichiarazione che non potrebbe essere altro, a propria volta, che *soft law*.

Poiché il principio è una categoria normativa sviluppata soprattutto dagli organi giurisdizionali, elementi nel senso dell'esistenza del principio potrebbero venire dalla giurisprudenza. La Corte internazionale di giustizia ha effettivamente in qualche caso evocato gli interessi delle generazioni future. Nel parere sulla *Liceità della Minaccia o dell'Uso delle armi nucleari* (1996), la Corte ha ritenuto di dover prendere in considerazione la capacità delle armi nucleari «to cause untold human suffering, and their ability to cause damage to generations to come»[66]. Tale elemento non era però rilevante in virtù dell'applicazione di un principio di tutela delle generazioni future, ma piuttosto come fatto alla luce del quale considerare la compatibilità del ricorso alle armi nucleari con i principi di diritto umanitario di distinzione, proporzionalità e neutralità, nonché con i requisiti di un lecito ricorso alla legittima difesa – necessità e proporzionalità.

Anche nella sentenza *Gabčikovo-Nagymaros* (1997) la Corte ha evocato i rischi che lo sfruttamento indiscriminato dell'ambiente pone «for mankind – for present and future generations»[67]. Qui la Corte sosteneva che la tutela di quegli interessi ha condotto alla formazione di nuove norme, come in particolare il principio di sviluppo sostenibile.

Come già ricordato, nella sentenza nel caso *Whaling in the Antarctic* (2014), la Corte ha infine richiamato la menzione della protezione delle

[65] *Supra*, nota 56. In altre parole, non si nota nella serie di risoluzioni «the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule», v. Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, p. 255.

[66] *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, cit., p. 244. Poco sopra (p. 241) la Corte aveva affermato che «the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn».

[67] Corte internazionale di giustizia, *Gabčikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, p. 75.

generazioni future compiuta nel preambolo della Convenzione del 1946, ai fini dell'interpretazione di una disposizione[68].

I riferimenti appaiono tanto più cauti, se si esaminano le posizioni espresse da alcuni giudici rispetto a quelle stesse pronunce. Così, nella sua opinione dissenziente al parere del 1996 il giudice Weeremantry affermava che «the rights of future generations have passed the stage when they were merely an embryonic right struggling for recognition. They have woven themselves into international law through major treaties, through juristic opinion and through general principles of law recognized by civilized nations». Weeremantry notava che «(i)f there is any tribunal that can recognize and protect their interests under the law it is this Court»[69]. Da parte sua, il giudice Cançado Trindade nella sua opinione individuale alla sentenza *Whaling in Antarctic*[70], ma ancora prima in quella relativa alla sentenza *Pulp Mills* (2010), aveva fortemente sostenuto la natura di principio generale di diritto internazionale dell'equità intergenerazionale, affermando che la sua esistenza «can hardly be doubted»[71].

Dunque, alla Corte è stata più volte presentata la questione della veste giuridica della protezione degli interessi delle generazioni future, con esito fino ad ora negativo circa la ricostruzione di un principio generale[72]. La Corte è, però, oggi posta nuovamente e direttamente innanzi a tale questione, in virtù della richiesta di parere, avanzata dalla Assemblea generale nel marzo del 2023, circa gli obblighi degli Stati in tema di cambiamento climatico, che omprende le generazioni future tra i destinatari di obblighi degli Stati in materia e di conseguenze della loro violazione[73].

[68] *Whaling in the Antarctic*, cit. *supra*, nota 47.

[69] *Ivi*, p. 454 ss.

[70] Opinione individuale del giudice Cançado Trindade in *Whaling in the Antarctic*, cit., p. 362 ss.,

[71] Opinione individuale del giudice Cançado Trindade, *Pulp Mills on the River Uruguay*, cit., p. 177 ss., in particolare p. 181.

[72] Notava il giudice Cançado Trindade nella sua Opinione individuale in *Pulp Mills*, cit., p. 179: «in the *Gabčikovo-Nagymaros Project*...the ICJ acknowledged the incidence of the time (long-term temporal) dimension, in referring to 'present and future generations' (the long-term perspective) and to the 'concept of sustainable development'… yet, the Court preferred not to dwell further upon it. After over a decade, it seemed to me that the occasion had come to do so, in the framework of the present case… It was indeed high time for that, but, to my disappointment, the Court's present Judgment preferred to guard silence on this particular issue».

[73] La risoluzione *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change* (UN Doc. A/RES/77/276) è stata adottata per *consensus* il 29 marzo 2023, su proposta di Vanuatu. Il quesito posto alla Corte è così formulato: «Having particular regard to the Charter of the United Na-

Questa stessa richiesta può, d'altra parte, essere apprezzata anche come elemento di prassi dei 132 Stati firmatari del progetto di risoluzione[74]. In questo senso, la proposta dimostra, ancora una volta, il grave *common concern* di gran parte della società internazionale e la sua aspirazione ad ottenere una risposta sul piano giuridico.

I limiti posti al presente contributo non permettono di esaminare la giurisprudenza degli organi di controllo istituiti nel quadro di sistemi pattizi di protezione dei diritti umani. In questo contesto sta emergendo una giurisprudenza interessante, per quanto vincolata dalla struttura del contenzioso[75].

Quello che risulta dai pur veloci e parziali cenni è la difficoltà di individuare un vero e proprio principio internazionale, generalmente riconosciuto in quanto vincolante dagli Stati e suggellato dalla giurisprudenza.

Vi è tuttavia un altro percorso, più convincente, che può condurre a concludere a favore dell'esistenza del principio, evocato tra l'altro dal giudice Weeremantry[76]. È infatti evidente una mutua contaminazione tra i piani nazionali ed internazionale, dovuta alla condivisione nei due ri-

tions, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Paris Agreement, the United Nations Convention on the Law of the Sea, the duty of due diligence, the rights recognized in the Universal Declaration of Human Rights, the principle of prevention of significant harm to the environment and the duty to protect and preserve the marine environment,

(a) What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations;

(b) What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to:

(i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change?

(ii) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?».

[74] Dati rilevanti disponibili su https://www.vanuatuicj.com/home.

[75] Sul tema si vedano i contributi di DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani*, cit. e SACCUCCI, *La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo*, in questo volume. Ci si limita qui a rinviare, circa le possibilità e soprattutto i limiti che le procedure di protezione dei diritti umani presentano quanto alla tutela degli interessi delle generazioni future, con riguardo all'ambiente, anche a SHELTON, *The Use of International Human Rights Norms to Implement International Solidarity*, in *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, cit., p. 99 ss.

[76] *Supra*, nota 69.

spettivi ambiti sociali del valore etico insito nella protezione degli interessi delle generazioni future[77]. La tutela degli interessi delle generazioni future è oggi comune a molti ordinamenti interni, che la riconoscono sovente in Costituzione, per lo più ma non soltanto[78] nel quadro della tutela dell'ambiente, e che la perseguono nella propria giurisprudenza interna[79]. Questa via condurrebbe alla sua identificazione come principio comune agli ordinamenti interni ed applicabile nelle relazioni internazionali per via della sua idoneità a regolare anche i rapporti tra Stati[80].

[77] GROPPI, *Sostenibilità e Costituzioni*, cit., *passim*.

[78] Si veda, ad es., CIOLLI, *I diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2021, p. 51 ss., con riferimento a disposizioni costituzionali italiane (articoli 81, ultimo comma, e 97, primo comma) che non fanno esplicita menzione delle generazioni future. La legge costituzionale n. 1, 11 febbraio 2022, reperibile in *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale*, 22 febbraio 2022, ha così modificato l'art. 9: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

[79] Tra gli ordinamenti statali, si può ricordare che già la Costituzione degli Stati Uniti (1787) nel Preambolo recita: «We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty *to ourselves and our Posterity*, do ordain and establish this Constitution for the United States of America…». L'*incipit* costituirà poi, almeno in parte, il modello sia per il preambolo della Carta delle Nazioni Unite, che per il Preambolo della Costituzione giapponese (testo disponibile su https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html): «We, the Japanese people, …determined that we shall secure *for ourselves and our posterity* the fruits of peaceful cooperation with all nations and the blessings of liberty thoughout this land»; articolo 11: «The people shall not be prevented from enjoying any of the fundamental human rights. These fundamental human rights guaranteed to the people by this Constitution *shall be conferred upon the people of this and future generations* as eternal and inviolate rights»; articolo 97: «The fundamental human rights by this Constitution guaranteed to the people of Japan are fruits of the age-old struggle of man to be free; they have survived the many exacting tests for durability and *are conferred upon this and future generations in trust*, to be held for all time inviolate» (tutti i corsivi sono di chi scrive). Per maggiori e più attuali riferimenti alle vigenti Costituzioni, nonché per una disamina alla luce del problema dell'esaurimento del potere costituente, su cui cfr. la Dichiarazione francese del 1793 (*supra*, nota 7), si veda BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 118 ss., in particolare pp. 125-126; GROPPI, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 43 ss. Una panoramica delle Costituzioni e delle istituzioni statali in tema di protezione degli interessi delle generazioni future la si ritrova anche nel Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite *Intergenerational solidarity,* cit., p. 10 ss.

[80] Sulla necessità che i principi generali degli ordinamenti interni non siano soltanto comuni, ma anche idonei ad operare nel diritto internazionale si vedano, da ultimo, i lavori della Commissione del diritto internazionale, *Report of the International Law Com-*

Rimane, tuttavia, la determinazione del contenuto di un tale principio. Gli interessi delle generazioni future sono tutelati nelle varie Costituzioni, nei preamboli o nel contenuto, o in leggi statali, pressoché costantemente attraverso norme di scopo, nell'accezione propria del diritto pubblico interno[81]. La forma procedurale di quella tutela e quindi il contenzioso nazionale differisce, invece, significativamente: in alcuni sistemi statali vi è un *Ombudsperson* o più genericamente un organo incaricato di far valere quegli interessi[82]; in altri, le Corti si pronunciano sull'applicazione dei diritti umani anche in una prospettiva di godimento da parte delle generazioni future[83]; in altri ancora, sono i bambini gli attori in procedimenti giudiziari[84]. Ne conseguirebbe che, mentre i mecca-

mission on the Work of the 72rd Session, cit., p. 163, progetto di Conclusione 4, lettera b) e relativo commentario. Coglie il merito di questa trasposizione GROPPI, *Sostenibilità e Costituzioni*, cit., p. 52, quando afferma che le clausole che si trovano nelle varie costituzioni costituiscono «un portato dell'influenza e, al contempo, dell'inefficacia del diritto internazionale».

[81] BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 127-128. Si deve dar conto qui anche di quella dottrina pubblicistica che ritiene più plausibile, in una società laica ed in un contesto costituzionale, la proposta giuridica di porre limiti a scelte irreversibili e quindi doveri alle generazioni presenti, piuttosto che attribuire diritti alle generazioni future: RIMOLI, *Bioetica, Diritti del nascituro, Diritti delle generazioni future*, in NANIA, RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, v. II, seconda edizione, Torino, 2006, p. 526 ss., in particolare pp. 531-532 e p. 552.; LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in BIFULCO, D'ALOJA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008, p. 423 ss.

[82] Sul punto cfr. ancora GROPPI, *Sostenibilità e Costituzioni*, cit., p. 60 ss.

[83] Così, ad esempio, la Corte costituzionale federale tedesca nell'ordinanza del 24 marzo 2021, reperibile in inglese su https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html. Nella decisione *Urgenda,* la Corte suprema olandese pone a fondamento della propria sentenza, tra l'altro, gli articoli 2 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU): testo in inglese reperibile su https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf. Anche nella causa *Giudizio universale*, nota *infra*, si evoca, tra l'altro, la CEDU.

[84] Celebri sono le sentenze *Minors Oposa* innanzi alla Corte suprema delle Filippine del 30 luglio 1993, riprodotta in *International Legal Materials* 1994, p. 173 ss.; la lunga causa *Juliana* di fronte a corti federali degli Stati Uniti (e insieme le iniziative intraprese a livello statale), su cui si veda https://www.ourchildrenstrust.org/; la causa in corso instaurata innanzi al Tribunale civile di Roma e denominata *Giudizio universale*, che comprende sia adulti che minori, rappresentati dai propri genitori, https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/; nonché il caso tedesco *Neubauer*, citato alla nota precedente. Il contenzioso climatico interno è oggi estremamente sviluppato e non solo in Stati occidentali, riguardando almeno 48 ordinamenti interni. Numerosi sono in particolare le cause portate in India, Pakistan ed in diversi Stati africani, come risulta dalla consultazione della banca dati http://climatecasechart.com/. Altri riferimenti si rinvengono nel *Rapporto della Commissione del diritto internazionale sul tema della protezione dell'atmosfera*, UN Doc. A/76/10, nota 46 a 19. Per un esame ed una valutazione

nismi di tutela resterebbero modelli distinti confinati al diritto interno, il contenuto del principio potrebbe invece essere trasposto nel diritto internazionale e consistere nell'obbligo per gli Stati di valutare quegli interessi quando adottano atti internazionalmente rilevanti, anche in via unilaterale. Si tratterebbe, per questa via ed in termini internazionalistici, di obbligo di *due diligence*.

La genericità che contraddistinguerebbe questo contenuto potrebbe trovare una seppur parziale maggior definizione proprio riferendosi a quegli atti di *soft law*, che di per sé non possono fondare la natura normativa del principio, ma che potrebbero invece essere preziosi nell'aiutare a determinarne il contenuto. In diversi di quegli atti, infatti, si indica quello che già proponevano la prima dottrina e la Commissione Brundtland: obblighi di conservare le opzioni attualmente disponibili; di mantenere la qualità delle risorse disponibili; di permettere l'accesso a quanto lasciato dalle generazioni precedenti[85]. A volte, il contenuto minimo viene identificato nell'esigenza di impedire impatti/cambiamenti irreversibili[86]. I principi generali si caratterizzano proprio per un contenuto piuttosto generico; anche una definizione essenziale come quella proposta potrebbe essere significativa.

Infatti, nonostante i limiti indicati, il veicolo del principio generale potrebbe far svolgere alla tutela degli interessi delle generazioni future un ruolo significativo nel contesto normativo internazionale contemporaneo. La funzione propria dei principi di promozione e di sviluppo progressivo del diritto internazionale è indubbia, soprattutto quando vengono in rilievo interessi globali[87]. La tutela degli interessi delle generazioni future potrebbe inoltre, quale principio generale, costituire lo strumento per superare possibili frammentazioni, attraverso l'interpretazione siste-

critica del modo in cui gli ordinamenti interni affrontano la tutela degli interessi delle generazioni future, si vedano i diversi contributi compresi nella Terza parte del volume *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, cit., p. 117 ss.

[85] A queste stesse conclusioni, argomentando su un divieto di scelte irreversibili, giungeva sostanzialmente nel contesto costituzionale RIMOLI, *Bioetica*, cit., specialmente pp. 553-554. Nello stesso senso CIOLLI, *I diritti delle generazioni future*, cit., p. 60 ss. Una recente definizione la si può rinvenire nel progetto di Convenzione delle Nazioni Unite sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina, cit., che nel fornire le definizioni dei termini impiegati nel testo precisa che «'Sustainable use' means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to a long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations» (art. 1).

[86] Si veda, ad es., il rapporto del Segretario Generale *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*, cit., p. 7.

[87] WOLFRUM, *Solidarity and Community Interests*, cit., p. 146 ss.

matica di norme aventi oggetto anche molto diverso dalla protezione ambientale[88]. Si tratta di funzione distinta rispetto a quel sussidio all'interpretazione finalistica cui si è fatto riferimento con riguardo al valore enunciato nei preamboli dei vari trattati ricordati, e che concerne solo i singoli trattati[89]. Forse soprattutto, il ruolo di principio permetterebbe alla tutela degli interessi delle generazioni future di operare come parametro di bilanciamento con altri principi internazionali; si pensi, per esempio, alla sovranità territoriale.

Questa conclusione condurrebbe a condividere quello che affermava in maniera cauta alcuni anni fa parte della dottrina, ossia che è in atto una *creeping intergenerationalisation* rispetto ad altri principi e regole internazionali[90]. L'affermazione va aggiornata nel senso che non si tratterebbe più di un insinuarsi: il principio può rivestire oggi un ruolo significativo nell'applicazione, ma anche nella formazione/modifica di altri principi e di altre norme. Un esempio si può ritrovare nella nozione di sviluppo sostenibile, dove la dimensione intergenerazionale si è molto accentuata con l'andar del tempo[91]; nel principio di prevenzione del danno ambientale; e così via.

4. Regole internazionali che disciplinano la tutela delle generazioni future

Per quanto riguarda l'esistenza di regole specifiche in materia, di portata generale, non mancano opinioni che si professano convinte della loro esistenza. Parte della dottrina ha sostenuto che una vera e propria

[88] Opinione individuale del Giudice Cançado Trindade, *Pulp Mills*, cit., p. 155 ss.; VINUALES, *Introduction*, in VINUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 20 ss. Il tema delle funzioni dei principi generali è stato affrontato dal Relatore speciale della Commissione del diritto internazionale Vázquez- Bermúdez nel suo Terzo rapporto (UN Doc. A/CN.4/753, 2022); tuttavia, alla luce dei dubbi emersi circa la categoria dei principi generali di diritto internazionale, non è chiaro quanto quelle funzioni non riguardino solo i principi comuni agli ordinamenti interni. In ogni caso, il Relatore speciale ha identificato tre funzioni: «(*a*) as an independent basis for rights and obligations; (*b*) as a means to interpret and complement other rules of international law; and (*c*) as a means to ensure the coherence and consistency of the international legal system». *Report of the International Law Commission, Seventy-third Session,* UN Doc. A/77/10, 310. Il dibattito in sede alla Commissione è stato vivace: *ivi*, p. 312 ss.

[89] *Supra*, paragrafo precedente.

[90] REDGWELL, *Intergenerational trusts*, cit., p. 126 ss.

[91] Cfr. CORDONIER SEGGER, *International Treaty Law and Policy for Future Generations*, cit., p. 47 ss.

regola sarebbe insita nel principio, dato come senz'altro esistente[92]; il giudice Weeremantry, nella sua più volte ricordata opinione dissenziente al parere sulla *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari,* sosteneva ancora nel 1996 che «the distant future is protected by present law»[93].

Vi sono, in effetti, alcune norme pattizie che prendono in considerazione le generazioni future. Una disposizione rilevante è l'art. 4 del Trattato sulla luna ed i corpi celesti del 1979. Essa afferma che «The exploration and use of the moon shall be the province of all mankind and shall be carried out for the benefit and in the interests of all countries, irrespective of their degree of economic or scientific development. Due regard shall be paid to the interests of present and future generations as well as to the need to promote higher standards of living and conditions of economic and social progress and development in accordance with the Charter of the United Nations»[94]. La norma pone un obbligo agli Stati, senza tuttavia prefigurare diritti per le generazioni future o un loro rappresentante; l'obbligo può essere qualificato di *due diligence*[95].

Un esempio frequentemente portato di vera e propria norma che preveda obblighi è l'articolo 3, par. 1, della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992, il quale recita che «The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities». La formulazione della disposizione non permette, tuttavia, di rinvenirvi la posizione di un vero e proprio obbligo; alla stessa conclusione conduce anche la parte iniziale dell'articolo 3, secondo il quale «(i)n their actions to achieve the objectives of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, *inter alia*, by…». Si è ben lontani dal tenore di quanto proposto dalla Commissione Brundtland, che, tra i principi generali, i diritti e le responsabilità, sotto l'intitolazione *Inter-Generational Equity* richiedeva che «States shall conserve and use the environment and natural resources for the benefit of present and future

[92] BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, cit., par. 53.

[93] *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari,* cit., p. 233.

[94] *Agreement governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies,* allegato ad Assemblea generale, UN Doc. A/RES/34/68 del 5 dicembre 1979, disponibile su https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/moon-agreement.html.

[95] *Infra*, Conclusioni.

generations»[96]. La norma di cui all'art. 3 non si ritrova in alcuna forma nei successivi Protocollo di Kyoto del 1997 e Accordo di Parigi del 2015.

Più vicina alla proposta della Commissione Brundtland è invece l'articolo 2 della Convenzione sulla Protezione e l'uso dei fiumi transfrontalieri e dei laghi internazionali, del 1992[97]. La disposizione pone agli Stati parte l'obbligo di prendere tutte le misure appropriate per prevenire, controllare e ridurre qualsiasi impatto transfrontaliero negativo per l'ambiente. Al par. 5, la disposizione prevede ancora che «In taking the measures referred to in paragraphs 1 and 2 of this article, the Parties shall be guided by the following principles … (c) Water resources shall be managed so that the needs of the present generation are met without compromising the ability of future generations to meet their own needs». La disposizione è formulata in termini stringenti, anche se il contenuto rimane generico. Il riferimento ad un principio piuttosto che ad una regola potrebbe indicare un'incertezza circa la qualificazione giuridica; potrebbe anche essere inteso come prassi a favore dell'emergenza di un principio di diritto internazionale[98].

Ancora, interessante è una raccomandazione resa dalla Commissione per le riparazioni dovute dall'Iraq, istituita dal Consiglio di sicurezza a seguito dell'aggressione condotta da tale Stato nei confronti del Kuwait. Nel pronunciarsi su reclami interstatali, tale Commissione affermava che «in the case of environmental claims, the duty to prevent and mitigate damage is a necessary consequence of the common concern for the protection and conservation of the environment and entails obligations toward the international community and *future generations*»[99]. Si affermava qui, dunque, in maniera lapidaria l'esistenza di veri e propri obblighi, sia da parte di chi causa il danno e sia da parte di chi lo subisce, nei confronti non solo della comunità internazionale nel suo insieme ma anche delle generazioni future; il fondamento di tali obblighi veniva ricondotto

[96] *Our Common Future*, cit., *Annex 1: Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development Adopted by the WCED Experts Group on Environmental Law*, n. 2.

[97] La Convenzione è stata promossa dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite e firmata a Helsinki il 17 marzo 1992 ed è stata aperta nel 2003 all'adesione di Stati non europei. Al 2022, diversi Stati africani sono divenuti parte. Testo e notizie sulle ratifiche disponibili su https://unece.org/.

[98] Gli altri principi richiamati da questa disposizione sono il principio di prevenzione e chi inquina paga.

[99] *Report and recommendations made by the Panel of Commissioners concerning the fifth instalment of "F4" claims*, UN Doc. S/AC.26/2005/10 del 30 giugno 2005, p. 15.

semplicemente in via logica al *common concern* inerente alla protezione ambientale[100]. La constatazione risulta quanto meno poco motivata[101].

Vi sono dunque alcune – non numerose - disposizioni pattizie che pongono agli Stati obblighi di condotta che comprendono la valutazione degli interessi delle generazioni future. Tuttavia, manca sia una prassi generalizzata in tal senso, sia la ricostruzione di una regola consuetudinaria da cui si possa evincere l'esistenza di obblighi generali per gli Stati, tanto meno aventi come destinatari le generazioni future. È testimone dello scarso sviluppo in tal senso la recente proposta formulata in maniera estremamente prudente da parte della Commissione del diritto internazionale di una linea guida in tema di protezione dell'atmosfera, secondo cui «The atmosphere should be utilized in an equitable and reasonable manner, taking fully into account the interests of present and future generations»[102].

A parte la mancanza di volontà politica, un altro motivo per la scarsità di elementi di ricostruzione di una norma generale lo si può forse ritrovare in difficoltà strutturali. Secondo alcuni, non si potrebbero configurare obblighi corrispondenti a diritti, in mancanza di titolari di quei diritti[103]. È proprio per rispondere a tali obiezioni che la dottrina che per prima ha affrontato l'inquadramento giuridico della materia è ricorsa allo strumento del *trust*. La difficoltà è stata quindi superata invocando l'istituzione di un organo a cui collegare l'esercizio di diritti sia sostanziali che soprattutto procedurali facenti capo alle generazioni future[104]. Un tale inquadramento arriva ai giorni nostri. La proposta al riguardo più recente è quella già ricordata compiuta dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel settembre 2021 nella sua *Our Common Agenda*, ove egli avanza l'idea sia di attribuire nuove competenze in materia al Consiglio di Amministrazione fiduciaria, sia di nominare un inviato speciale sul

[100] Sul punto si veda PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente,* cit., p. 115.

[101] La ricerca non ha rinvenuto altre pronunce di carattere giurisprudenziale o quasi tale, ma si rimanda ancora a SACCUCCI, *La tutela degli interessi delle future generazioni*, cit., DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani*, cit., in questo volume, per l'analisi della giurisprudenza concernente i trattati sulla protezione dei diritti umani.

[102] *Report of the International Law Commission*, UN Doc. A/76/10, cit., Linea guida 6, p. 11.

[103] L'obiezione è discussa già da BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations*, cit., p. 95 ss.

[104] Si veda in particolare la proposta avanzata a suo tempo da Malta durante la Conferenza di Rio nel 1992, UN Doc. A/CONF151PC/WGIII/L8/REV1/ADD2, 21 febbraio 1992, su cui STONE, *Safeguarding Future Generations*, in *Future Generations*, cit., cap. 7.

tema[105]. La scelta del Consiglio di Amministrazione fiduciaria non è casuale; esso evoca proprio lo strumento del *trust*. L'organo non avrebbe tanto la legittimazione ad agire innanzi a corti internazionali, quanto piuttosto il potere di far scattare procedure di controllo extra-giudiziarie. Quali che siano i meriti delle tesi, in ogni caso esse si pongono, ancora oggi, su un piano *de lege ferenda*.

Come ben noto, vi sono diversi modelli di tutela di interessi comuni o globali nel diritto internazionale contemporaneo, tra l'altro presi in considerazione, ma scartati, dalla stessa dottrina prima proponente un ricorso al *trust*. Lo schema dei *commons*, di origine anglosassone e a cui sembra ispirato il Trattato sullo spazio del 1967, è stato decisamente escluso, perché comporterebbe un diritto di uso illimitato da parte di tutti gli aventi diritto: ciò che conduce alla tragedia dei *commons*, ossia al loro esaurirsi[106]. Il modello del patrimonio comune dell'umanità adottato, con modalità diverse, per le risorse del fondo degli oceani[107] e per quelle della Luna[108] pare oggi non godere di buona salute[109], e comunque è stato accantonato già nella ricordata risoluzione del 1988 dell'Assemblea generale sui cambiamenti climatici che, pur notando la proposta maltese di definire l'assetto climatico quale patrimonio comune dell'umanità, adotta invece l'espressione *common concern*[110].

Rimane il ricorso alla nozione di obblighi *erga omnes*, strumento giuridico più vicino alla sensibilità della dottrina continentale ed italiana

[105] *Supra*, par. precedente e nota 62.

[106] HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, p. 1243 ss.

[107] L'art. 136 della Convenzione di Montego Bay del 1982 afferma che «The Area and its resources are the common heritage of mankind», dove «'Area' means the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction» (art. 1). Testo della convenzione con accordo di applicazione della parte XI in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, *Serie generale*, n. 295 del 19 dicembre 1994.

[108] L'art. 11 del Trattato sulla Luna e gli altri corpi celesti del 1979, cit., dichiara al par. 1 che «The moon and its natural resources are the common heritage of mankind, which finds its expression in the provisions of this Agreement…», mentre specifica al par. 2 che «The moon is not subject to national appropriation by any claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means».

[109] Secondo il Relatore speciale della Commissione del diritto internazionale sul tema *The protection of the atmosphere*, Shinya Murase: «Since 'common heritage' implies that a resource must be exploited and conserved for the benefit of mankind as a whole, such designation would usually require a far reaching institutional apparatus to control the allocation of exploitation rights and benefits. If the atmosphere were treated as part of the common heritage of mankind, it would, in effect, place atmospheric problems under collective management—something widely considered premature» (cfr. *First Report on the Protection of the Atmosphere*, UN Doc. A/CN.4/667 del 14 febbraio 2014, p. 56).

[110] *Supra*, nota 56.

per la tutela di interessi generali[111]. Si potrebbero considerare le generazioni future quali beneficiari di obblighi posti, nel caso concreto, in capo a ciascuno Stato nei confronti di tutti gli altri Stati. Peraltro, anche per questa via permarrebbero alcune difficoltà: non è sempre possibile attribuire condotte che incidono su beni globali a Stati specifici; inoltre, anche quando questo è possibile, l'eventuale violazione di obblighi porta ad applicare il regime della responsabilità, che non è però adeguato a fornire una tutela funzionale agli interessi da proteggere, teso com'è a ripristinare una situazione che potrebbe invece essere irrecuperabile[112].

5. Conclusioni

Il richiamo alla tutela degli interessi delle generazioni future può essere considerato rappresentazione particolarmente evocativa dell'esigenza di valutare gli effetti delle condotte che gli Stati adottano nel presente rispetto al lungo termine, in campi che variano dall'ambiente alla sostenibilità del debito pubblico, dall'educazione alla proibizione dell'uso di armi di distruzione di massa, dal patrimonio culturale a quello genetico. L'esigenza è concreta ed attuale e richiede di essere affrontata nell'oggi.

La personificazione del lungo termine nelle generazioni future ha portato nel dibattito una serie di difficoltà, creando problemi di titolarità di situazioni giuridiche soggettive e di una loro effettiva protezione[113].

[111] La stessa Brown Weiss aveva preso in considerazione questa ipotesi, preferendo tuttavia concentrarsi sullo strumento del trust: *In Fairness to Future Generations*, cit., p. 120 ss.

[112] Rispetto alla quale, dunque, l'obbligo di ripristinare la situazione precedente alla violazione potrebbe non essere materialmente possibile. Inoltre, è difficilmente configurabile una riparazione di danni futuri e non quantificabili: si vedano, sul punto, già le osservazioni della Commissione del diritto internazionale nel commento all'art. 36 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, II *Part Two,* 101, par. 15. L'*Institut de Droit international* (IDI), da parte sua, aveva proposto la *intergenerational equity* come parametro di misurazione del danno ambientale irreparabile: risoluzione su *Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage*, sessione di Strasburgo, 1997, Relatore Orrego Vicuna, in *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1998, vol. 67-II, p. 486 ss., art. 25 par. 2, in particolare p. 508. Evidenzia come i ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti dell'uomo chiedano tutti la cessazione dell'illecito e non il risarcimento del danno DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani*, cit.

[113] Le critiche che si esprimono nel testo erano già quelle espresse con forza da LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., e che ora ricorrono anche in CIOLLI, *Garantire le pensioni alle generazioni*

Più realisticamente, anche se forse in termini più prosaici, una valutazione preventiva degli effetti di lungo termine deve essere piuttosto considerata un elemento imprescindibile nella decisione di condotte impattanti attuali. Si può sostenere che, in virtù di un principio generale comune agli ordinamenti interni e trasponibile nel diritto internazionale, gli Stati sono tenuti a valutare, nell'assunzione di situazioni giuridiche soggettive e nell'esercizio di condotte internazionalmente rilevanti, i loro effetti a lungo termine[114].

In questo senso, l'obbligo ha natura *erga omnes*, dove gli *omnes* sono tutti gli altri soggetti internazionali attuali. Il contenuto dell'obbligo può inoltre essere ricostruito come obbligo di *due diligence*, consistente nell'adozione di quelli che risultano essere gli standards contemporanei di valutazione degli effetti di lungo termine impattanti della condotta che si vuole porre in essere nell'oggi[115].

Tale obbligo va ricostruito non come norma a sé stante, ma come principio che richiede una valutazione interessante, in generale, ogni condotta potenzialmente pregiudizievole nel lungo termine di beni già internazionalmente tutelati, dalla pace, all'ambiente, meno sicuramente alla sostenibilità finanziaria. In questo senso, la tutela delle generazioni future costituisce un valore riconosciuto dalla società internazionale, che dà luogo a una norma internazionale perfettamente inseribile nel quadro giuridico contemporaneo, senza che sia necessario identificare nuovi, discutibili soggetti o beneficiari di norme internazionali e senza l'assoluta necessità dell'istituzione di organi *ad hoc*. Certamente la creazione di questi ultimi gioverebbe ad un controllo, *lato sensu*, internazionale; ma nulla esclude che Stati più sensibili alle diverse problematiche possano, già oggi, far valere il rispetto di quell'obbligo. Il valore aggiunto della

future: le aporie della solidarietà intergenerazionale e le responsabilità della politica, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale,* 2022, p. 479 ss. Per una critica fondata essenzialmente su valutazioni economiche e filosofiche, si veda HUMPHREYS, *Against Future Generations*, cit.

[114] Che la valutazione di lungo termine costituisca il nocciolo della tutela degli interessi delle generazioni future è sempre stato chiaro alle migliori elaborazioni: si veda, ad es., la già ricordata opinione individuale del giudice Cançado Trindade in *Pulp Mills*, cit., p. 177 ss., o PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente,* cit., p. 118 ss., cui si rimanda per ulteriori riferimenti.

[115] Circa la determinazione più precisa dell'obbligo di *due diligence*, si veda, pur se riferita specificamente alla materia ambientale, la risoluzione dell'IDI (*Institut de Droit International*), *Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage*, cit., art. 3, par. 2., p. 491, nonché, in dottrina, già PISILLO MAZZESCHI, *"Due diligence" e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989, Capitolo V, p. 352 ss., specialmente p. 382 ss., dove viene puntualmente descritto lo standard di *due diligence* richiesto in materia ambientale.

creazione di organi *ad hoc* potrebbe consistere nella possibilità di sottoporre gli Stati ad un controllo, anche solo politico, preventivo o comunque avente ad oggetto condotte in corso, se non assicurando almeno favorendo, così, un veloce adeguamento della condotta allo standard internazionale[116].

[116] Aspetto già messo in luce, tra gli altri, da BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations*, cit., p. 148 ss.; PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 131.

L'INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI AL MANTENIMENTO DELLA PACE*

Massimo IOVANE** - Donato GRECO***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il concetto di «pace» e la sua duplice dimensione. – 3. La pace come «valore fondamentale». – 4. Gli interessi delle «future generazioni». – 5. Il rapporto tra pace e future generazioni. – 6. *Segue:* l'interesse delle future generazioni alla pace nella prassi in materia di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale in tempo di guerra. – 7. Per un inquadramento dell'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace. – 8. *Segue:* l'influenza del principio di equità intergenerazionale in materia di riparazione. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

Queste pagine raccolgono alcune riflessioni sul tema del mantenimento della pace come valore fondamentale per le future generazioni. Non andrebbe lontano dal vero il lettore che in esse dovesse avvertire l'eco della guerra. Alla data in cui si scrive, infatti, poco più di un anno è trascorso dall'inizio del conflitto armato tra Russia e Ucraina, il quale, se ancora non lascia intravedere gli spiragli di una soluzione, continuamente evoca il rischio della minaccia nucleare.

L'oggetto dello studio coinvolge tre termini: ai più noti concetti di «pace» e «valore fondamentale», si affianca qui l'altro, piuttosto misterioso in tale contesto, delle «future generazioni». Si tratta di tre elementi elastici e aperti, il cui inquadramento sistematico risulta, proprio per questo, quanto mai complesso. Di essi, pertanto, si cercherà di tratteggiare i lineamenti nella prima parte del lavoro, prima di cercare di riordinarli assieme, nell'immediato prosieguo, all'interno di un quadro unitario che dia conto delle tecniche normative e argomentative attraverso le qua-

* Sebbene queste pagine raccolgano il frutto del lavoro congiunto dei due autori, i paragrafi 1, 3 e 9 sono da attribuire a Massimo Iovane, i restanti paragrafi a Donato Greco.

** Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

*** Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

li l'interesse delle future generazioni alla pace può trovare forme di tutela positiva. In particolare, declinando la categoria nei termini di un generale principio di equità (o responsabilità) intergenerazionale, si cercherà di evidenziare come, anche in materia di mantenimento della pace, essa possa contribuire tanto alla reinterpretazione di istituti classici del diritto internazionale quanto all'emersione di nuove istanze normative.

2. Il concetto di «pace» e la sua duplice dimensione

Se è vero che, tradizionalmente, gli internazionalisti sono portati a identificare il concetto di pace con l'assenza di un conflitto armato (c.d. «pace negativa»)[1], gli ultimi decenni hanno segnato la progressiva transizione dell'ordinamento giuridico internazionale da sistema di coesistenza a sistema di cooperazione[2]. Se, nel primo modello, le norme internazionali avevano dunque un connotato prevalentemente negativo, volto, cioè, a delimitare la sfera di influenza di ciascuno Stato sovrano, il secondo modello, plasmato dal repentino incedere di un mondo globalizzato e sempre più interdipendente, ha visto l'emersione di obblighi cooperativi, di carattere positivo, necessari a soddisfare interessi comuni e non altrimenti perseguibili senza un coordinamento internazionale[3].

È così gradualmente emersa una dimensione positiva della pace, come parte di un più ampio progetto di comunità democratica, in cui il benessere sociale e lo sviluppo dei diritti della persona favoriscono la maturazione di quelle condizioni che, naturalmente, contribuiscono alla promozione e al mantenimento della pace. Seguendo quest'ordine di idee, è stato autorevolmente sostenuto che, in ultima istanza, l'effettività della pace risieda nell'osservanza di un nucleo ristretto di diritti fondamentali, il cui mancato rispetto spingerebbe, invece, gli uomini e gli Stati «alla disobbedienza, alla ribellione e in ultima analisi alla guerra»[4]. Ciò

[1] Sul punto si rinvia a un nostro precedente lavoro dove il valore fondamentale della pace è stato analizzato essenzialmente nella sua dimensione negativa: IOVANE, *Il divieto dell'uso della forza armata tra obblighi degli Stati e diritto dei popoli alla pace*, in BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, [VIII Convegno della Società italiana di Diritto internazionale, Verona 26-27 giugno 2003], Napoli, 2004, p. 79 ss.

[2] FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, London, 1964.

[3] La prospettiva qui delineata sviluppa le illuminanti osservazioni di VIOLA, *Pace giusta e guerra giusta. Luci e ombre nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto costituzionale. Rivista dell'Associazione «Gruppo di Pisa»*, 2003, p. 212 ss., in particolare p. 232 ss.

[4] FERRAJOLI, Principia iuris. *Teoria del diritto e della democrazia*, I. *Teoria del diritto*, seconda edizione, Roma-Bari, 2009, p. 885 ss.

si mostra tanto più vero in un ordinamento giuridico caratterizzato da un alto grado di decentramento della forza coattiva pubblica, che, dunque, ancor meno può permettersi di basare il mantenimento dell'ordine costituito sulla sola forza repressiva e sanzionatoria.

Questa dimensione positiva del concetto di pace è deducibile da una serie di atti giuridici internazionali, dove peraltro è talvolta messa esplicitamente in relazione con i diritti delle future generazioni. In tal senso, innanzitutto, occorre richiamare la Carta delle Nazioni Unite[5], in cui il proposito, solennemente affermato nel preambolo, di salvare le nuove generazioni dal flagello della guerra si accompagna, nell'art. 55, a un progetto di impegni sostanziali sul piano dell'uguaglianza, della giustizia sociale e della dignità umana, i quali sono stati successivamente ribaditi nel preambolo della Dichiarazione del 1970 sulle relazioni amichevoli tra Stati[6]. Inoltre, basti qui ricordare che la tutela della cultura, della salute e dell'ambiente è stata riconosciuta come condizione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, rispettivamente, nell'art. 1, par. 1, della Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)[7], nel preambolo del trattato istitutivo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)[8] e nel principio 25 della Dichiarazione di Rio[9].

[5] *Charter of the United Nations*, San Francisco 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945, in *British Treaty Series*, vol. 67, 1946, p. 1135 ss.

[6] «Bearing in mind the importance of maintaining and strengthening international peace founded upon freedom, equality, justice and respect for fundamental human rights and of developing friendly relations among nations irrespective of their political, economic and social systems or the levels of their development»: cfr. Assemblea generale, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, UN Doc. A/RES/25/2625, 24 ottobre 1970, p. 2.

[7] *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation,* fermata a Londra il 16 novembre 1945, entrata in vigore il 4 novembre 1946, in *United Nations, Treaty Series,* vol. 4, 1947, p. 276 ss.: «The purpose of the Organisation is to contribute to peace and security by promoting collaboration among the nations through education, science and culture in order to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms which are affirmed for the peoples of the world, without distinction of race, sex, language or religion, by the Charter of the United Nations».

[8] «Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity. (…) The health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security»: cfr. *Constitution of the World Health Organization*, adottata a New York il 22 luglio 1946, in vigore dal 7 aprile 1948, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 14, 1948, p. 185 ss.

[9] «Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible»: cfr. *Rio Declaration on Environment and Development*, adottata a Rio de Janeiro il

In conclusione di questo primo punto, è allora possibile affermare che dall'analisi della prassi risulta un concetto di pace che implica non soltanto assenza di conflitto, ma, soprattutto, lo sviluppo di quelle condizioni sociali che rappresentano l'unica vera garanzia, in termini di effettività, di una convivenza armonica all'interno della comunità internazionale.

3. La pace come «valore fondamentale»

Il secondo concetto su cui occorre insistere è quello di «valore fondamentale». Tale nozione è stata elaborata dal costituzionalismo, in particolare tedesco e ha trovato una concretizzazione storica con le costituzioni democratiche a partire dal Secondo dopoguerra. In questo contesto, si parla di valore «con riferimento al cosiddetto nucleo essenziale» della Costituzione, e cioè al suo «spirito informatore», alle sue «scelte ideologiche di fondo», e programmatiche[10]. La norma costituzionale portatrice di un valore fondamentale «individua, pertanto, quello che in una determinata fase storica si ritiene costituisca l'interesse prevalente della collettività»[11].

Se questo è vero per i sistemi giuridici nazionali, anche in relazione all'ordinamento giuridico internazionale è possibile identificare una o più norme rappresentative di interessi prevalenti della generalità[12]. Tra di essi, la pace senza alcun dubbio rappresenta il valore supremo, come è desumibile da una serie di atti oltre che dall'impianto generale della Carta delle Nazioni Unite. Al carattere fondamentale di tale valore, infatti, si riferisce espressamente la Dichiarazione del 1984 sul diritto dei popoli alla pace[13]. Nel riconoscere il sacro dovere di ogni Stato di assicurare ai popoli le condizioni di una pacifica convivenza[14], essa dichiara la volontà e l'aspirazione a eradicare la guerra dalla vita dell'*umanità* – concetto quest'ultimo che per definizione trascende la generazione presente – quale condizione indispensabile a garantirne la sopravvivenza nell'era

14 giugno 1992, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I) del 12 agosto 1992, all. I, Principio n. 25.

[10] CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, p. 61.

[11] *Ivi*, p. 63.

[12] *Ibidem*.

[13] Assemblea generale, *Declaration on the Right of Peoples to Peace*, UN Doc. A/RES/39/11, 12 novembre 1984, punto 2.

[14] *Ivi*, punto 1.

della minaccia nucleare[15]. Tali atti, sebbene non vincolanti, contribuiscono a creare un consenso internazionale sulla *ratio* di alcune disposizioni del trattato istitutivo delle Nazioni Unite e sulla portata delle scelte programmatiche che hanno ispirato la «carta fondamentale».

La circostanza che la pace costituisca un valore supremo tanto degli ordinamenti nazionali quanto del diritto internazionale è tutt'altro che casuale. Ad avviso di chi scrive, ci si trova di fronte a un fenomeno di reciproca influenza dei due livelli: in una fase ascendente, gli ordinamenti interni, di matrice democratica, hanno contribuito all'affermazione della pace sul piano internazionale; in una fase successiva, di carattere discendente, l'ordinamento internazionale ha poi consolidato il valore, favorendone la protezione in chiave universalistica.

4. Gli interessi delle «future generazioni»

È adesso necessario soffermarsi sul terzo e ultimo termine della discussione, ovvero le «future generazioni». Per inquadrare correttamente la categoria, e prospettarne un possibile impiego da parte della scienza giuridica, occorre innanzitutto analizzarla sotto la lente della dommatica tradizionale. Focalizzandosi quindi sul problema della soggettività giuridica di questa astratta entità, bisogna partire con il constatare che, nella sua conformazione attuale, l'ordinamento giuridico internazionale riconosce all'individuo, se non una piena personalità legale, quanto meno la capacità giuridica necessaria ad essere titolare di diritti ed obblighi giuridici derivanti da tale sistema normativo. In tal senso basti pensare alla tutela internazionale dei diritti umani, alla protezione degli investimenti esteri o al diritto internazionale penale. Ma, allora, quando un individuo può dirsi tale e così acquisire capacità giuridica? La risposta a tale domanda appare dirimente se ci si interroga sulla possibilità che le future generazioni possano vantare dei diritti.

Ebbene, il diritto internazionale mutua sul punto un canone comune ai principali sistemi giuridici del mondo, i quali tendono ad attribuire capacità giuridica alle persone fisiche, ovvero agli uomini nati[16] – in contrapposizione agli «*unborn*», altra formula con cui nel linguaggio internazionalistico ci si è soliti riferire alle future generazioni – e alle persone giuridiche costituite e riconosciute tali secondo la legislazione nazionale

[15] *Ivi*, Preambolo.

[16] Basti citare come esempio l'art. 1 del Codice civile italiano, ai sensi del quale «[l]a capacità giuridica si acquista dal momento della nascita».

di uno Stato. D'altra parte, che nel riconoscere l'esistenza delle persone giuridiche il diritto internazionale si riferisca agli ordinamenti interni è confermato dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia laddove, nel caso della *Barcelona Traction*, questa ha avuto modo di rilevare che «international law has had to recognize the corporate entity as an institution created by States in a domain essentially within their domestic jurisdiction»[17]. Tale impostazione, senza eccessiva difficoltà, può essere estesa alla categoria delle persone fisiche, considerato che la distinzione tra persone giuridiche e persone fisiche è un retaggio naturalistico, laddove tutti i soggetti di diritto sono persone giuridiche, in quanto riconosciuti come tali sulla base di criteri definiti dall'ordinamento giuridico[18].

Tale premessa rende evidente la principale ragione per cui, in base ai canoni della scienza giuridica, le future generazioni non solo non possono agire, ma nemmeno possono essere considerate come veri e propri soggetti di diritto[19]. Tale conclusione, tuttavia, pur netta nei suoi termini, in alcun modo intende negare un ruolo positivo dell'equità intergenerazionale come principio guida nella produzione normativa e nell'interpretazione dei diritti e degli obblighi sussistenti in capo alla generazione presente, di modo che essi, attraverso una proiezione prognostica, vengano adattati, ampliati o circoscritti, al fine di assicurare la sopravvivenza stessa dell'umanità, preservandone nel tempo l'ambiente, il patrimonio culturale e le forme di civiltà che essa ha espresso: «the distant future is protected by the present law» [20].

[17] Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (New Application: 1962) (Belgium v. Spain)*, seconda fase, sentenza del 5 febbraio 1970, p. 33, par. 38.

[18] KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), trad. it. di TREVES, seconda edizione, Torino, 1967, p. 89 ss.

[19] Uno dei modelli più invocati in dottrina per superare tale ostacolo teorico è stato quello del «trust intergenerazionale»; per tutti si veda in proposito BROWN WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 11, n. 4, 1984, p. 495 ss., in particolare pp. 499-500. Per un'analisi filosofica del problema della soggettività delle future generazioni si veda POMARICI, *Verso nuove forme dell'identità? Generazioni future e dignità umana*, in CIARAMELLI, MENGA (a cura di), *La responsabilità per le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Napoli, 2017, p. 91 ss.

[20] Opinione dissenziente del giudice Weeramantry in Corte internazionale di Giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, p. 456. La prospettiva cui si fa qui riferimento è stata magistralmente esplorata in un lungimirante lavoro di BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 27, in cui l'autore osserva come l'equità intergenerazionale si traduca in «possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini

Quanto alle origini e alla portata normativa, non vi è dubbio che il principio di equità intergenerazionale sia sorto, nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, congiuntamente al principio dello sviluppo sostenibile[21]. In tale contesto, esso essenzialmente afferma che ciascuna generazione, nello sfruttamento delle risorse naturali, ha il dovere di proteggere l'ambiente e il patrimonio culturale a beneficio, anche, delle future generazioni.

Nonostante un precedente richiamo fosse già rintracciabile nella Convenzione sulla regolazione della caccia alla balena, del 1946, il cui preambolo riconosce «the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks»[22], il primo riferimento esplicito alle future generazioni viene generalmente individuato nel principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972[23], il quale afferma la responsabilità dell'uomo nella protezione dell'ambiente nell'interesse della presente e delle future generazioni. Diversi regimi settoriali istituiti nel periodo immediatamente successivo sono stati influenzati dall'adozione della Dichiarazione, come la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale[24] e la

ancora non esistenti». Nella stessa direzione D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, 2016, p. 311 ss., in particolare p. 374 ss.

[21] Occorre anzitutto richiamare i numerosi e pionieristici lavori di BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo-New York, 1989; IDEM, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, vol. 84, n. 1, 1990, p. 198 ss.; IDEM, *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review,* vol. 8, n. 1, 1992, p. 19 ss.; IDEM, *Implementing intergenerational equity*, in FITZMAURICE, DONG, MERKOURIS (a cura di), *Research Handbook on International Environmental Law*, Cheltenham-Northampton, 2010, p. 100 ss.; più di recente, BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, aprile 2021, disponibile *online*.

[22] *International Convention for the Regulation of Whaling*, firmata a Washington il 2 dicembre 1946, in vigore il 10 novembre 1948, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 161, 1953, p. 74 ss.

[23] *Declaration of the United Nations Conference on The Human Environment,* in *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma 5-16 giugno 1972 (c.d. 'Dichiarazione di Stoccolma'), UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, Principio 1: «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».

[24] *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, Parigi 16 novembre 1972, in vigore dal 17 dicembre 1975, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 1037, 1977, p. 151, art. 4.

Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione[25].

Una tappa ulteriore nell'emersione della categoria delle future generazioni è stata segnata dal Rapporto Brundtland, del 1987, in cui diversi passaggi fanno menzione del principio di equità intergenerazionale[26], prima che il principio 3 della Dichiarazione di Rio, del 1992, gli desse una formulazione compiuta, sancendo che «[t]he right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations»[27]. Riferimenti analoghi figurano anche nei due accordi licenziati dalla stessa Conferenza di Rio quali la Convenzione sulla biodiversità[28] – il cui preambolo espressamente individua nella conservazione di tale bene giuridico, nell'interesse delle future generazioni, un contributo alla pace – e la Convenzione quadro sul cambiamento climatico[29].

Nel mentre andava emergendo e consolidandosi sul piano normativo, il concetto di future generazioni ha trovato un riflesso nella giurisprudenza internazionale, dove ha iniziato ad apparire con sempre maggiore frequenza. Oltre al parere consultivo sulla *Liceità della minaccia e dell'uso di armi nucleari*, su cui si avrà modo di tornare in dettaglio più avanti, è opportuno richiamare il caso del *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros*. In questo contesto, la Corte ha precisato il carattere conti-

[25] *Convention on International Trade in Endangered Species*, Washington 3 marzo 1973, in vigore dal 1° luglio 1975, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 993, 1976, p. 243 ss., preambolo.

[26] *Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Doc. A/42/427 del 4 agosto 1987. Proseguono su questa scia *The Goa Guidelines on intergenerational equity*, adottate dall'Advisory Committee to the UN University Research Project il 15 febbraio 1988.

[27] *Rio Declaration on Environment and Development*, cit. La Dichiarazione riprende sul punto il Preambolo della United Nations World Charter for Nature, UN Doc. A/RES/37/7, 28 ottobre 1982, Principio 3. In termini analoghi si esprime la dichiarazione adottata a margine della Conferenza di Vienna sui diritti umani: v. *Vienna Declaration and Programme of Action*, Vienna 25 giugno 1993, p. 4, par. 11.

[28] *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro 5 giugno 1992, in vigore il 29 dicembre 1993, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 1760, 1993, p. 79 ss., Preambolo.

[29] *United Nations Framework Convention on Climate Change*, New York 9 maggio 1992, in vigore il 21 marzo 1994, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 1771, 1994, p. 107 ss., Preambolo. Così anche: Assemblea generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, 25 settembre 2015, Preambolo, e il *Paris Agreement*, Parigi 12 dicembre 2015, in vigore dal 4 novembre 2016, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 3156, 2016, No. 54113. Tali atti sviluppano la linea già tracciata dalla risoluzione dell'Assemblea generale *Protection of global climate for present and future generations of mankind,* UN Doc. A/RES/43/53, 6 dicembre 1988, e recentemente ripresa in *Protection of global climate for present and future generations of humankind*, UN Doc. A/RES/77/165, 14 dicembre 2022.

nuo degli obblighi di prevenzione del danno ambientale, riconoscendo la necessità di riconciliare lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente, data la «crescente consapevolezza dei rischi per l'umanità – per le generazioni presenti e future – di perseguire tali interventi [sull'ambiente] ad un ritmo non ponderato e ininterrotto»[30].

Poco meno di quindici anni più tardi, le future generazioni tornano in gioco nell'opinione separata resa dal giudice Cançado Trindade nel caso delle *Cartiere sul fiume Uruguay*, in cui egli afferma che «in 2010, it can hardly be doubted that the acknowledgement of inter-generational equity forms part of conventional wisdom in International Environmental Law»[31].

Più di recente, l'equità intergenerazionale ha riscontrato un notevole successo nel contenzioso climatico. Diverse giurisdizioni interne e internazionali, infatti, hanno variamente preso in considerazione il principio nel motivare l'esistenza di obblighi positivi in capo agli Stati nel senso che essi dovessero adottare tutte le misure necessarie a evitare che dal cambiamento climatico potessero derivare danni agli interessi delle future generazioni. Su questa scia, nel caso *Neubauer*[32], la Corte costituzionale tedesca ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del *Bundesklima-*

[30] Corte internazionale di giustizia, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, pp. 77-78, par. 140.

[31] Opinione separata del giudice Cançado Trindade, Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010; al principio di equità intergenerazionale sono dedicate le pp. 177-184, parr. 114-131.

[32] Corte costituzionale tedesca (*Deutsche Bundesverfassungsgericht*), *Neubauer g. die Bundesrepublik Deutschland*, decisione del 24 marzo 2021, pp. 56-57, parr. 192-193. Apri-fila del contenzioso climatico dinanzi alle corti interne sono state le decisioni *Salamanca Mancera* e *Urgenda*. Nel primo caso, la Corte suprema colombiana ha accolto il ricorso di venticinque attori di età compresa tra i sette e i ventisei anni, affermando che il godimento di molti diritti fondamentali è intrinsecamente legato alla tutela dell'ambiente e concludendo che il Governo colombiano avesse il dovere di adottare un piano contro la deforestazione di quella parte della foresta amazzonica che insiste sul territorio nazionale. Nel raggiungere tale approdo, la Corte ha basato diversi passaggi della motivazione sul principio di equità intergenerazionale. Cfr. Corte Suprema de Justicia (*Sala de cassaciòn civil*), *A.M. Salamanca Mancera* et al. *c. Presidencia de la República de Colombia et al.*, sentenza del 5 aprile 2018, pp. 19-22, parr. 5.3 e 6, p. 32 ss., par. 11. Quanto al secondo caso, occorre segnalare che, nel confermare la decisione di prima istanza – la quale aveva riconosciuto come il gruppo ambientalista Urgenda, agendo a tutela della presente generazione, stesse implicitamente tutelando anche gli interessi di quelle future, non soltanto olandesi (parr. 34-37) –, la Corte suprema olandese ha statuito che un obbligo positivo incombesse in capo al Governo nazionale, in base agli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di adottare misure di prevenzione del cambiamento climatico. Cfr. Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands vs. Urgenda Foundation*, sentenza n. 19/00135, del 20 dicembre 2019 (dep. 13 gennaio 2020), pp. 27-28, par. 5.7.3.

schutzgesetz (Legge federale sulla protezione del clima) in relazione all'art. 20a della Costituzione tedesca, per non aver previsto misure adeguate a ridurre le emissioni di CO2 oltre il 2030. Nel raggiungere tale conclusione, i giudici hanno ampiamente valorizzato il principio di equità intergenerazionale, rilevando che l'art. 20a è innanzitutto diretto a preservare le fonti naturali di vita, nell'interesse delle future generazioni, e che, pertanto, non può essere consentito a una generazione di consumare ampie porzioni del budget di CO2, sostenendo una quota relativamente minore dello sforzo di riduzione, se ciò significa scaricarne l'onere sulle generazioni successive e così esporre le loro vite a gravi perdite di libertà.

Nel 2022, nel caso *Torres Islanders*, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha accertato una violazione, da parte dell'Australia, degli artt. 17 e 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici[33] per aver essa mancato di proteggere adeguatamente gli indigeni delle Isole dello Stretto di Torres dall'impatto negativo del cambiamento climatico[34]. In particolare, per quanto concerne il diritto di godere della cultura minoritaria, l'inadempimento delle autorità australiane ha pregiudicato la possibilità delle comunità indigene di tramandare ai figli e alle generazioni future la cultura, le tradizioni, e gli usi della terra e delle risorse del mare.

Negli atti e nelle decisioni sin qui richiamati, di tutta evidenza appare il dato per cui il principio di equità intergenerazionale, come limite allo sviluppo economico, sovrintenda alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale[35]. Tuttavia, come si avrà modo di precisare di seguito, ciò non esclude affatto che esso possa svolgere un ruolo anche in settori diversi da quelli appena menzionati, a maggior ragione se questi ultimi fanno proprie considerazioni di carattere, al contempo, umanitario, culturale e ambientalistico.

[33] Patto Internazionale sui diritti civili e politici, firmato a New York il 16 dicembre 1966, in vigore dal 23 marzo 1976, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 999, 1976, p. 171 ss.

[34] Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy et al. v. Australia*, Comunicazione n. 3624/2019, osservazioni del 21 luglio 2022, UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019 del 22 settembre 2022, pp. 12-13, par. 8.3, in particolare p. 16, par. 8.14.

[35] Si veda PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali*, in questo volume.

5. Il rapporto tra pace e future generazioni

Con riguardo al rapporto che sussiste tra i due termini che definiscono le direttrici fondamentali di questo studio, occorre innanzitutto ricordare che, sin dai primi tempi della sua emersione come valore supremo all'interno della Carta delle Nazioni Unite, la pace sia stata associata all'equità intergenerazionale. Tale rapporto, tuttavia, non è mai stato approfondito dalla dottrina, che si è prevalentemente soffermata su aspetti certamente fondamentali ma pur sempre settoriali, per lo più relativi alla tutela ambientale[36].

Ricollegandosi al preambolo della Carta, la Dichiarazione del 1978 sulla preparazione delle società a una vita pacifica ricongiunge i due concetti, riaffermando il proposito di salvare le generazioni successive dal flagello della guerra e riconoscendo l'assoluta necessità di garantire una pace – *giusta* e duratura – tanto per le presenti quanto per le future generazioni[37]. Nel 1999, l'Assemblea generale contribuisce a chiarire le diverse facce di questo rapporto adottando una risoluzione sulla costruzione di una cultura di pace, definita come «a set of values, attitudes, traditions and modes of behaviour and ways of life based on: [*inter alia*…] Efforts to meet the developmental and environmental needs of present and future generations»[38].

Più di recente, la Dichiarazione del 2016 sul diritto alla pace riafferma, nel preambolo, come le presenti generazioni debbano assicurare che esse stesse e le future generazioni imparino a vivere insieme in pace, perseguendo l'aspirazione di risparmiare alle future generazioni il flagello della guerra[39].

[36] FITZMAURICE, *Intergenerational Equity Revisited*, in BUFFARD, CRAWFORD, PELLET, WITTICH (a cura di), *International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden, 2008, p. 195 ss.; SHELTON, *Intergenerational Equity*, in WOLFRUM, KOJIMA (a cura di), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 123 ss.; MOLINARI, *Principle 3: From a Right to Development to Intergenerational Equity*, in VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 139 ss.

[37] Assemblea generale, *Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace*, UN Doc. A/RES/33/73 del 15 dicembre 1978. In termini analoghi, IDEM, *Implementation of the Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace*, UN Doc. A/RES/45/81, 12 dicembre 1990.

[38] Assemblea generale, *Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace*, UN Doc. A/RES/53/243, del 13 settembre 1999, art. 1.

[39] Assemblea generale, *Declaration on the Right to Peace*, UN Doc. A/RES/71/189, 19 dicembre 2016, Preambolo.

Sul piano regionale europeo, non può non richiamarsi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[40], nel cui preambolo si afferma che «[i] popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. […] Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future»[41].

6. Segue: *l'interesse delle future generazioni alla pace nella prassi in materia di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale in tempo di guerra*

Con riguardo alla protezione dell'ambiente in tempo di guerra, al di là delle possibili sovrapposizioni con il concetto di «patrimonio naturale», su cui si avrà modo di tornare a breve, la prassi normativa in materia di armi nucleari rende evidente l'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace.

Nel preambolo del Trattato sul divieto di armi nucleari, infatti, si riconosce l'impossibilità di calcolare le conseguenze catastrofiche dell'impiego di armi atomiche, le quali travalicano i confini nazionali e minacciano la stessa sopravvivenza del genere umano, l'ambiente e la salute della generazione presente e di quelle a venire[42]. Discorrendo di tutela dell'ambiente nel contesto dei conflitti armati, ci vengono poi in soccorso i lavori che la Commissione del diritto internazionale ha deciso di dedicare a questa materia[43]. Il principio 12 accoglie una riformulazione della clausola Martens, precisando che «[i]n cases not covered by international agreements, the environment remains under the protection and authority of the principles of international law derived from estab-

[40] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza 7 dicembre 2000, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, 18 dicembre 2000, C 364/1, a cui l'art. 6, par. 1, del Trattato di Lisbona ha riconosciuto, nella versione adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, lo stesso valore giuridico dei trattati.

[41] Seppur in termini meno espliciti, si veda anche l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, Maastricht il 7 febbraio 1992, in vigore il 1° novembre 1993, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 26 ottobre 2012, C 326/13.

[42] *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, New York 7 luglio 2017, in vigore il 22 gennaio 2021, in *United Nations, Treaty Series*, non ancora pubblicato.

[43] Commissione del diritto internazionale, *Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflict,* 2022, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, parte II, 2022. In proposito si veda LEHTO, *Armed conflicts and the environment: The International Law Commission's new draft principles*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 29, 2020, p. 67 ss.

lished custom, the principles of humanity and the dictates of public conscience *in the interest of present and future generations*» (corsivo aggiunto).

Passando all'analisi della giurisprudenza internazionale, particolarmente illuminante è il già citato parere del 1996 sulla *Liceità delle armi nucleari*, in cui la Corte internazionale di giustizia fa spesso riferimento alle future generazioni e all'impatto transgenerazionale di questo tipo di armamenti. In primo luogo, essa chiarisce che «the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn»[44]. Nell'era della moderna guerra atomica – prosegue la Corte –, tale bene giuridico è quotidianamente minacciato dal possibile impiego delle armi nucleari, i cui effetti sono capaci di annientare ogni forma di civiltà e l'intero ecosistema del pianeta, e non possono essere contenuti nello spazio e nel tempo[45]. Infatti, il loro utilizzo «would be a serious danger to future generations. Ionizing radiation has the potential to damage the future environment, food and marine ecosystem, and to cause genetic defects and illness in future generations»[46]. L'esperienza maturata in margine al Secondo conflitto mondiale, a seguito dell'impiego, da parte degli Stati Uniti, di due ordigni nucleari sulle città giapponesi di Hiroshima e Nagasaki e la migliore scienza oggi disponibile sono in grado di offrire pieno supporto a tale dato.

Su questa scia, il giudice Shahabuddeen, nell'opinione dissenziente allegata al parere, rappresenta l'impiego della bomba atomica nei termini di una guerra combattuta tra la generazione presente e quelle future[47], nella misura in cui i suoi effetti viaggiano nel tempo e «cause unspeakable sickness followed by painful death, affect the genetic code, damage the unborn, and can render the earth uninhabitable»[48].

Soffermandoci adesso sulla tutela del patrimonio culturale, occorre rilevare che la sua distruzione in tempo di guerra rappresenta una grave violazione delle obbligazioni concernenti la pace, a detrimento non solo delle generazioni presenti, ma anche – o forse soprattutto – di quelle future. Basti in questa sede richiamare il preambolo della Convenzione dell'Aia del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto

[44] *Nuclear Weapons*, cit., p. 241, par. 29.
[45] *Nuclear Weapons*, cit., p. 243, par. 35.
[46] *Nuclear Weapons*, cit., p. 244, par. 35.
[47] *Nuclear Weapons*, cit., opinione dissenziente del giudice Shahabuddeen, pp. 380-383.
[48] *Ivi*, p. 382.

armato[49], il quale afferma che i danni al patrimonio culturale di uno Stato sono inferti a tutta l'umanità, ricomprendendo in tale concetto anche le future generazioni. Dal preambolo della Dichiarazione UNESCO sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle future generazioni[50], del 1997, emerge la consapevolezza che, in questo momento della storia, sussiste una seria minaccia alla stessa esistenza del genere umano e del suo ambiente. Il punto 9 della Dichiarazione, dedicato alla pace, aggiunge che le generazioni presenti dovrebbero risparmiare a quelle future il flagello della guerra, evitando di esporle ai danni che possono derivare dai conflitti armati, da altre forme di aggressione e dall'uso di armi contrarie a principi umanitari.

7. *Per un inquadramento dell'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace*

Dall'esame della prassi condotto sin qui emerge chiaramente un interesse delle future generazioni nel progetto di tutela e mantenimento della pace a livello internazionale. Ma quali conseguenze giuridiche dovrebbero scaturire e quali responsabilità incombono sugli Stati? In realtà, ancora molte incertezze aleggiano sul quadro normativo che ambisce ad assicurare tutela alle «future generazioni».

Per rispondere a questo interrogativo, bisogna fare ogni possibile sforzo per inquadrare il problema nelle categorie formali del linguaggio giuridico tradizionale. In linea con i lavori della Commissione del diritto internazionale sui principi generali di diritto, ancora in corso, tutto quel che può dirsi, senza sfociare in formule astratte, è che dalla prassi convenzionale, dagli obblighi generali di diritto non scritto e dalle numerose dichiarazioni citate è possibile derivare un principio di equità intergenerazionale quale principio generale sorto nell'ordinamento giuridico internazionale[51]. Dopo un articolato dibattito interno, infatti, la Commis-

[49] *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, firmata a L'Aia 14 maggio 1954, entrata in vigore il 7 agosto 1956. Anche l'art. 53 del Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, cit., sembra ispirato dal principio in esame laddove proibisce «any acts of hostility directed against the historic monuments, works of art or places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples».

[50] *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations,* Parigi 12 novembre 1997.

[51] Sul punto valgano le osservazioni del giudice Weeramantry, secondo cui «the rights of future generations have passed the stage when they were merely an embryonic right struggling for recognition. They have woven themselves into international law

sione ha chiaramente evidenziato l'esistenza di una seconda categoria di principi generali di diritto, originariamente sorti nell'ordinamento internazionale, ricavabili per induzione dalle norme convenzionali e consuetudinarie che li sottendono, oltre che sulla base dell'ampio riconoscimento registrato in trattati e altri atti internazionali[52].

Orbene, se non vi è dubbio che l'equità intergenerazionale si è affermata, come limite allo sviluppo economico, nel contesto del diritto internazionale sorto a protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale, esso ha subito un processo di generalizzazione[53] e, pertanto, può senz'altro giocare un ruolo in materia di mantenimento della pace, dove peraltro considerazioni di carattere umanitario si saldano ad altre di natura più strettamente ambientalistica, fino al punto di risultare indistinguibili[54]. Infatti, come conferma il principio 24 della Dichiarazione di Rio, «[w]arfare is inherently destructive of sustainable development», il quale, a sua volta, si salda con l'equità intergenerazionale. A ciò si aggiunga che il successivo principio 25 chiarisce che «[p]eace, development and environmental protection are interdependent and indivisible».

through major treaties, through juristic opinion and through general principles of law recognized by civilized nations»: cfr. Opinione dissenziente del giudice Weeramantry in *Nuclear Weapons*, cit., p. 455. Tale posizione sembra superare quella espressa dallo stesso giudice appena un anno prima, secondo cui «the principle of intergenerational equity [is] an important and rapidly developing principle of contemporary environmental law»: v. Opinione dissenziente del giudice Weeramantry, Corte Internazionale di giustizia, *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court S Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*, ordinanza del 2 settembre 1995, in particolare pp. 341-342. Nella stessa direzione si veda STEFANIK, *The Environment and Armed Conflict Employing General Principles to Protect the Environment*, in STAHN, IVERSON, EASTERDAY (a cura di), *Environmental Protection and Transitions from Conflict to Peace*, Oxford, 2017, pp. 93-118, p. 106. Per una ricostruzione alternativa dell'equità intergenerazionale, nei termini di un principio comune agli ordinamenti interni, si veda il contributo di GIANELLI, *La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?* in questo volume.

[52] Commissione del diritto internazionale, *General principles of law. Consolidated text of draft conclusions 1 to 11 provisionally adopted by the Drafting Committee*, UN Doc. A/CN.4/L.971, 21 luglio 2022, Draft conclusions 3 e 7.

[53] In tal senso sembra andare il giudice Cançado Trindade laddove ha affermato che «inter-generational equity marks presence nowadays in a wide range of instruments of international environmental law, *and indeed of contemporary public international law*» (corsivo aggiunto): cfr. Opinione dissenziente del giudice Cançado Trindade, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, sentenza del 31 marzo 2014, p. 366, par. 47.

[54] In tal senso si veda KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, 1989, p. 43, secondo cui la stessa sopravvivenza della civiltà sotto il profilo economico, sociale e politico, e in ultima analisi il mantenimento della pace, dipende dalla conservazione del mondo naturale e delle sue risorse.

Nello specifico, il principio in esame gioca un ruolo nell'ambito di quel complesso di norme del diritto internazionale che, pur frammentato in molteplici ambiti materiali, sovrintende alla tutela della pace secondo un duplice ordine di senso: da un lato, previene il conflitto armato, salvaguardando e promuovendo diritti e libertà fondamentali quali condizioni di convivenza civile, tra cui, certamente, rientra la tutela dell'ambiente, della salute ambientale e del patrimonio culturale. Dall'altro, esso limita la ferocia delle ostilità e i danni che da esse possano discendere all'ambiente, al patrimonio culturale e, per loro tramite, all'umanità tutta.

In altre parole, il principio di equità intergenerazionale seguirebbe una traiettoria concettualmente inversa rispetto a quella seguita dal principio di *due diligence*, nella ricostruzione che di quest'ultimo ha fatto la Corte internazionale di giustizia nel caso dello *Stretto di Corfù*[55]: se il secondo, sotteso alla Convenzione dell'Aia sulla posa di mine sottomarine[56], applicabile in tempo di guerra, può essere legittimamente invocato anche in tempo di pace[57], così il principio di equità intergenerazionale, sotteso a regimi istituiti a tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, non solo esercita una funzione preventiva in tempo di pace – nell'ambito dei rapporti economici e sociali –, ma anche una funzione limitativa, in tempo di guerra.

Occorre adesso osservare che, diversamente dalle regole, i principi, data la loro ridotta portata prescrittiva, non offrono un autonomo modello di condotta, non obbligano a tenere un determinato comportamento, ma il più delle volte si limitano a indicare «una direzione da seguire, una tendenza da rispettare, un valore che richiede di essere preso in considerazione»[58]. In questo senso, la funzione del principio è duplice[59]. Da un lato, esso rappresenta un elemento dinamico, di cambiamento, nella misura in cui stimola gli organi titolari di un potere normativo alla produ-

[55] Corte internazionale di giustizia, *Corfù Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, sentenza del 9 aprile 1949, p. 22.

[56] *Convention (VIII) relative to the Laying of Automatic Submarine Contact Mines*, L'Aia 18 ottobre 1907, in vigore il 26 gennaio 1910, in *Consolidated Treaty Series*, vol. 205, 1907, p. 319 ss.

[57] Si veda sul punto *Second report on general principles of law, by Marcelo Vázquez-Bermúdez*, *ILC Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/741, 9 aprile 2020; CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, quinta edizione, Torino, 2020, p. 138; PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, seconda edizione, Roma-Bari, 2021, p. 74.

[58] VIOLA, ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 1999, p. 385.

[59] IOVANE, *Metodo costituzionalistico e ruolo dei giudici nella formulazione dei principi generali del diritto internazionale*, in *Ars interpretandi. Rivista di ermeneutica giuridica*, vol. 13, n. 1, 2008, p. 103 ss.

zione di nuove norme, in vista dell'obiettivo che esso indica. Dall'altro lato, il principio induce l'interprete, e il giudice in particolare, a offrire interpretazioni conformi alle mutate esigenze dell'ordinamento giuridico di riferimento.

Con riguardo alla funzione nomogenetica, i principi possono costituire il punto di partenza nel processo di formazione di norme convenzionali e consuetudinarie, nella misura in cui mettono in luce un interesse generale o influenzano la formazione di un senso di doverosità giuridica che possa associarsi a una condotta attiva. Sul piano internazionale, il principio di equità intergenerazionale è sotteso all'emersione di norme consuetudinarie in tema di sviluppo sostenibile, come l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto ambientale e il principio di precauzione: norme che svolgono un ruolo fondamentale per prevenire danni che resistano nel tempo compromettendo gli interessi delle future generazioni. Il principio di precauzione, d'altra parte, interessa da vicino anche la violazione della pace, a proposito della decisione sul tipo di armi da adottare nel corso di un evento bellico[60].

Fortemente ispirata dal principio è stata anche l'emersione del *ius post bellum*, vale a dire quel complesso di norme che impongono obblighi in capo agli Stati coinvolti in un conflitto armato, nel periodo successivo alla cessazione delle ostilità, in vista della pacificazione e della ricostruzione delle comunità impattate dagli scontri[61]. In questo contesto, un dovere fondamentale riguarderebbe proprio la bonifica dei territori eventualmente contaminati nel corso del conflitto[62].

Inoltre, anche la recente proposta di emendare lo Statuto di Roma, introducendo un art. 8-*ter* che criminalizzi la fattispecie di «ecocidio», può essere letta nella medesima prospettiva. Nella formulazione presentata, infatti, la norma mirerebbe a sanzionare «unlawful or wanton acts

[60] *Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflict*, cit., Principio 14.

[61] DE BRABANDERE, *The Concept of* Jus Post Bellum *in International Law: A Normative Critique*, in STAHN, EASTERDAY, IVERSON (a cura di), Jus Post Bellum: *Mapping the Normative Foundations*, Oxford, 2014, p. 123 ss.

[62] In tal senso si veda PAYNE, *The Norm of Environmental Integrity in Post-Conflict Legal Regimes*, in STAHN, EASTERDAY, IVERSON, Jus Post Bellum, cit., p. 502 ss., il quale nota che «environmental integrity is an obligation owed to the international community, present and future generations, by states and individuals, just and unjust belligerents, civilians, and peacekeepers». Nella stessa direzione si veda DIENELT, *'After the War is Before the War': The Environment, Preventive Measures Under International Humanitarian Law, and their Post-Conflict Impact*, in STAHN, IVERSON, EASTERDAY (a cura di), *Environmental Protection and Transitions*, cit., p. 420 ss.; PLAKOKEFALOS, *Reparation for Environmental Damage in* Jus Post Bellum*: The Problem of Shared Responsibility*, *ivi*, p. 257 ss.

committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts»[63]. Nell'introduzione del documento un riferimento alle generazioni future appare laddove si afferma che «[p]roceeding to agree a crime of ecocide could contribute to a change of consciousness, (…) one that enhances the protection of the environment and supports a more collaborative and effective legal framework *for our common future* on a shared planet» (corsivo aggiunto)[64]. Inoltre, la *ratio* della proposta di inserire un nuovo considerando nel preambolo dello Statuto di Roma, che espliciti la necessità di apprestare una più severa tutela penale dell'ambiente, viene spiegata con un richiamo a quel passaggio del parere del 1996, in cui la Corte internazionale di giustizia ha offerto una definizione di tale bene che ricomprende la salute degli esseri umani, incluse le generazioni a venire.

Sul piano interno, l'interesse delle future generazioni alla pace è sotteso alla lettera dell'art. 11 della Costituzione italiana, in particolare nella parte in cui tale disposizione ha offerto copertura costituzionale all'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite. Più di recente, anche la Legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1 ha inteso codificare il principio di equità intergenerazionale all'art. 9, il quale, adesso, tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, secondo quella concezione positiva della pace indicata in apertura[65].

Quanto alla funzione nomofilattica, molto più vivace e variegato, invece, è stato l'esercizio interpretativo e argomentativo che la giurisprudenza interna e internazionale ha intrapreso per salvaguardare le esigenze delle future generazioni. In questo scenario, l'interesse che queste ul-

[63] STOP ECOCIDE FOUNDATION, *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and Core Text*, giugno 2021, disponibile *online* all'indirizzo: https://static1.squarespace.com. Per un'analisi dettagliata della proposta di introdurre un crimine di ecocidio si rinvia al contributo di LA MANNA, *L'eterno ritorno del crimine di ecocidio: la proposta del panel di esperti designato dalla STOP ECOCIDE FOUNDATION*, in questo volume.

[64] STOP ECOCIDE FOUNDATION, *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and Core Text*, cit., p. 3.

[65] *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, Legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, in *Gazzetta Ufficiale*, a. 163, n. 44 del 22 febbraio 2022, in vigore il 9 marzo 2022, p. 1 ss. In proposito, e sulle diverse forme con cui il principio è stato valorizzato nel quadro costituzionale italiano, si veda il recente contributo di PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022. Quanto ai risvolti finanziari dell'applicazione interna del principio si veda LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, 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. 423 ss.

time hanno al mantenimento della pace diventa un valore di riferimento per giustificare una scelta, ogniqualvolta l'interprete, chiamato a decidere sull'esistenza o sul contenuto di un diritto oppure a bilanciare tra due norme egualmente applicabili, sarà tenuto a compiere «valutazioni sostanziali riguardanti il peso dei valori in gioco»[66], prima di arrivare alla soluzione concreta di un caso particolare[67].

Una conferma lampante dell'apporto ermeneutico che il principio di equità intergenerazionale può dare all'amministrazione della giustizia, nell'interesse della pace, viene dalla giurisprudenza di alcune corti internazionali e, nello specifico, riguarda la reinterpretazione di istituti classici come i principi del diritto internazionale umanitario e la riparazione.

Nel parere sulla *Liceità delle armi nucleari*, il problema della minaccia che questo tipo di tecnologia pone alla stessa sopravvivenza del genere umano ed alle future generazioni si è imposto all'attenzione della Corte internazionale di giustizia[68]. I termini della questione sono noti. Quel che in questa sede interessa sottolineare è che la Corte non ha mai negato che i principi fondamentali del diritto dell'ambiente e lo stesso principio di equità intergenerazionale potessero influire sul diritto di ricorrere alle armi atomiche. Quel che ha negato, quanto meno per quel che qui rileva, è che queste norme potessero influire al punto da arrivare a inibire del tutto il ricorso al tipo di armamento in parola; su questo preciso aspetto si è concentrato il dissenso di alcuni giudici[69].

Tuttavia, è interessante notare, al positivo, l'utilizzo che, in questo contesto, i giudici hanno operato del principio di equità intergenerazionale. A loro avviso, infatti, per applicare correttamente il diritto che regola l'uso della forza, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, e il diritto applicabile nel contesto dei conflitti armati, in particolare il diritto umanitario, è imperativo considerare i caratteri unici delle armi nucleari: la loro forza distruttiva, la capacità di causare indicibili sofferenze all'umanità, e quella di danneggiare le future generazioni[70].

[66] PASTORE, VIOLA, ZACCARIA, *Le ragioni del diritto*, Bologna, 2017, p. 122.

[67] In tal senso REDGWELL, *Intergenerational Trusts and Environmental Protection*, Manchester, 1999, p. 123.

[68] In termini non così dissimili, in realtà, la questione era già stata sollevata nel caso dei *Test nucleari*: Argument of Dr. Finlay, Counsel for the Government of New Zealand, in *Oral Arguments on the Request for the Indication of Interim Measures of Protection Minutes of the Public Sittings held at the Peace Palace, The Hague, on 24 and 25 May 1973, President Lachs presiding, and on 22 June 1973, Vice-President Ammoun presiding*, p. 103.

[69] Si vedano, in particolare, le opinioni dissenzienti dei giudici Shahabuddeen, Weeramantry e Koroma.

[70] *Nuclear Weapons*, cit., p. 244, par. 36. Nello spesso senso, *ivi*, p. 243, par. 33.

Come lo Shylock di Shakespeare, nel reclamare legittimamente una libbra della carne di Antonio quale penale del prestito insoluto, di questi non avrebbe potuto pretendere una goccia di sangue in più, così la dimensione intergenerazionale della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale influisce – fino a comprimerli – su criteri fondamentali del diritto dei conflitti armati, come necessità militare, proporzionalità, precauzione e umanità nella scelta di legittimi obiettivi strategici, dei metodi e dei mezzi bellici, di modo che siano quanto meno evitati danni ambientali gravi, diffusi e duraturi, e attacchi a titolo di rappresaglia diretti contro l'ambiente naturale[71]. In proposito è stato opportunamente osservato che

> While precaution under IHL without question 'constitute[s] obligatory standards of conduct' and is enshrined in customary international law, the concept 'remains relatively abstract' [… and] is merely phrased as 'all feasible precautions'. This is worrisome because it largely leaves it to the military decision-maker to determine what the requirements for fulfilling this duty will be. It fails to provide a yard-

[71] *Nuclear Weapons*, cit., p. 242, par. 30-31. In tal senso si vedano gli artt. 35, par. 3, e 55 del *Protocollo Addizionale alla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alle vittime dei conflitti armati (Protocollo I)*, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977, in vigore il 7 dicembre 1978, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 1125, 1979, p. 3 ss. Nel senso che si tratti di un obbligo di diritto internazionale consuetudinario, si veda la Regola 45, *Causing Serious Damage to the Natural Environment,* in COMITATO INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA (nel volume a cura di HENCKAERTS e DOSWALD-BECK), *Customary International Humanitarian Law*, *Rules*, Cambridge, 2009, pp. 151-158. Cfr. *Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflict*, cit., Principi 13 e 15. La tutela dell'ambiente, nell'interesse delle presenti e delle future generazioni, riceve l'ulteriore presidio della sanzione penale: l'art. 8(2)(b)(iv) dello Statuto di Roma punisce la condotta di chi sferri un attacco «in the knowledge that such attack will cause (…) widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated»: Statuto della Corte internazionale penale, Roma 17 luglio 1998, in vigore il 1° luglio 2002, in *United Nations*, *Treaty Series*, vol. 2187, 2004, p. 3 ss. Sul problema della proporzionalità con riguardo all'impiego di armi nucleari si veda CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 320 ss.. Sul punto si vedano anche le osservazioni di Cançado Trindade, il quale, in linea con le opinioni espresse da Weeramantry e Shahabudeen nel parere del 1996, e tornando nuovamente sul ruolo del principio di equità intergenerazionale dopo i giudizi relativi alle *Cartiere sul fiume Uruguay* e alla *Caccia alla balena nell'Antartico*, critica la posizione assunta dalla Corte nel parere del 1996, notando che «the effects of nuclear weapons, by their nature, are widespread, adverse and indiscriminate, affecting also future generations»: cfr. Opinione dissenziente del giudice Cançado Trindade, Corte internazionale di giustizia, *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India)*, pronuncia sulla giurisdizione e ammissibilità, 5 ottobre 2016, p. 972, par. 167. Così anche *Statement of the Marshall Islands,* ICJ Doc. CR 95/32 del 14 novembre 1995, p. 23.

> stick by which to gauge whether the duty has been fulfilled. General principles of international law, such as intergenerational equity and the precautionary principle, can and should be used to provide more of a yardstick in IHL[72].

Quanto al concetto di danni ambientali gravi, diffusi e duraturi, tali andrebbero considerati, ad esempio, gli effetti prodotti sull'ambiente naturale da erbicidi defolianti, come l'Agente Arancio impiegato dagli Stati Uniti nel corso della Guerra di Vietnam, al fine sia di scovare i Viet Cong nascosti nella foresta sia di colpire le loro colture agricole[73]. In questo frangente, poco meno del 20% dell'area forestale vietnamita è stata contaminata, determinando così una grave compromissione dei suoli per l'alta concentrazione di diossine e una significativa riduzione della biodiversità nelle zone colpite.

8. Segue: *l'influenza del principio di equità intergenerazionale in materia di riparazione*

Ancora con riguardo all'interpretazione evolutiva di istituti classici, promossa dal principio di equità intergenerazionale, occorre richiamare l'attenzione su recenti sviluppi in materia di riparazione del danno derivante da fatti lesivi della pace sociale. In seno a diverse giurisdizioni internazionali, infatti, si va delineando un orientamento per cui, in presenza di certe condizioni, sarebbe possibile riconoscere alle vittime di gravi violazioni dei diritti umani una forma di 'danno transgenerazionale'. Con questa espressione ci si riferisce a quel processo di trasposizione di un trauma da violenza sociale dalla generazione che vi è direttamente esposta a quelle future[74].

[72] STEFANIK, *The Environment and Armed Conflict Employing General Principles to Protect the Environment*, cit., p. 114.

[73] Tale esperienza ha condotto alla ratifica della Convenzione ENMOD: *Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques*, New York 10 dicembre 1976, in vigore il 5 ottobre 1978, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 1108, 1978, p. 151 ss. Per un riferimento alla più recente prassi relativa agli effetti di armi chimiche sull'ambiente, nel contesto del conflitto siriano, si veda QANDEEL, SOMMER, *Syria Conflict and its Impact. A Legal and Environmental Perspective*, in *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 13, n. 2, 2022, p. 275 ss.

[74] Esistono due teorie per spiegare la trasmissione del danno transgenerazionale. In primo luogo, la teoria dell'attaccamento, secondo la quale un trauma non risolto influisce sulla qualità della genitorialità e porta a una traumatizzazione secondaria nella prole e ostacola lo sviluppo autonomo del fanciullo. In secondo luogo, viene in rilievo la teoria della trasmissione epigenetica, secondo la quale, quando un genitore è esposto a un trau-

Nel caso *Gómez Palomino*, la Corte interamericana dei diritti umani ha accertato molteplici violazioni della Convenzione americana[75] e della Convenzione sulla sparizione forzata[76] da parte del Perù, che aveva omesso di avviare un procedimento giudiziario o un'indagine effettiva in relazione alla sparizione forzata di Gòmez Palomino, prelevato, nel 1992, da membri dell'organizzazione militare peruviana nota come 'Gruppo Colina'. Ebbene, nel definire alcuni aspetti relativi alla riparazione del danno, la Corte

> takes into account that serious violations of human rights as that at issue in the instant case, leave lingering after-effects on the victims and next of kin directly harmed, which also affect the new generations. Thus, *the predicament of the current generations, directly affected by the violation of their human rights, affects future generations in different ways*. In order to achieve an integral reparation in the light of the particular circumstances of the instant case, the Court decides that, if the siblings of Mr. Gómez-Palomino mentioned above do not desire to personally avail themselves of the education measures of reparation hereby awarded, they will be able to assign such benefits to their children. Then, the benefit shall be implemented through a grant covering all their primary and secondary education at a public school in the country (corsivo aggiunto)[77].

Ancor più appropriato appare in questa sede l'esame della prassi sulla riparazione in materia di diritto internazionale penale, che, come settore normativo, è integralmente deputato a garantire la pace sociale. Il *leading case*, tutt'oggi, è rappresentato dal caso *Katanga* (2017), in cui il comandante di una milizia congolese è stato condannato dalla Corte penale internazionale a dodici anni di detenzione, per crimini di guerra e

ma si verificano alterazioni biologiche che portano il bambino a rivivere quel trauma come se fosse il proprio, a causa di un aumento della quantità di metile nel recettore degli ormoni steroidei, che influenza la risposta naturale dell'organismo allo stress.

[75] *Convenzione americana dei diritti umani*, firmata a San José il 22 novembre 1969, in vigore il 18 luglio 1978, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 1144, 1979, p. 123 ss.

[76] Convenzione internazionale per la protezione di tutte le vittime dalle sparizioni forzate, New York 20 dicembre 2006, in vigore il 23 dicembre 2010, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 2716, 2010, p. 3 ss.

[77] Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Gómez-Palomino v. Perú* (merito, riparazione e costi), ordinanza del 22 novembre 2005, pp. 51-52, par. 146. Della stessa Corte, in senso analogo può essere letta *Rosendo Cantú y otra vs. México* (obiezioni preliminari, merito, riparazione e costi), sentenza del 31 agosto 2010, pp. 45-46, parr. 138-139, e pp. 86-87, par. 257.

contro l'umanità, in relazione al massacro avvenuto nel villaggio di Bogoro, nella Repubblica democratica del Congo[78].

Nel processo le vittime hanno presentato un'istanza di risarcimento del danno transgenerazionale. La Corte, ammettendo implicitamente l'astratta configurabilità di questa voce di danno, ha rigettato la richiesta delle vittime, limitandosi a rilevare che «no evidence is laid before the Chamber to establish on a balance of probabilities the causal nexus between the trauma suffered and the attack on Bogoro»[79].

Tale precedente ha recentemente trovato conferma nel processo *Ntaganda*[80], in cui la Camera dibattimentale ha riconosciuto la sussistenza del danno transgenerazionale, peraltro offrendone, per la prima volta in questo sistema giurisdizionale, una definizione compiuta, secondo cui

> [t]ransgenerational harm refers to a phenomenon, whereby social violence is passed on from ascendants to descendants with traumatic consequences for the latter. It is characterised by the existence of an intergenerational cycle of dysfunction that traumatised parents set in motion, handing-down trauma by acting as violent and neglectful caretakers deforming the psyche and impacting the next generation. Traumatised parents, who live in constant and unresolved fear, unconsciously adopt a frightening behaviour. This affects their children's emotional behaviour, attachment, and well-being, increasing the risk that they will suffer post-traumatic stress disorders, mood disorders, and anxiety issues. It is argued that the noxious effects of trauma may be transmitted from one generation to the next, with a potential impact on the structure and mental health of families across generations[81].

In secondo grado, tuttavia, la Camera d'appello ha accolto i motivi di gravame della difesa e annullato la sentenza, chiedendo ai giudici di prime cure un'integrazione della motivazione con riguardo alle caratteristiche di questa forma di danno e agli elementi probatori necessari per accertarlo[82].

[78] Corte penale internazionale, Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, No. ICC-01/04-01/07-3728-tENG, Order for Reparations pursuant to Article 75 of the Statute, 24 marzo 2017.

[79] *Ivi*, p. 55, par. 134, e p. 66, par. 176.

[80] Corte penale internazionale, Trial Chamber VI, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, No. ICC-01/04-02/06, Reparations Order, 8 marzo 2021.

[81] *Ivi*, p. 30, par. 73. Si vedano anche le pp. 30-31, par. 74-75.

[82] Corte penale internazionale, Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, No. ICC-01/04-02/06 A4-A5, Judgment on the appeals against the decision of Trial Chamber VI of 8 March 2021 entitled "Reparations Order", 12 settembre 2022, p. 200 ss., par. 492 ss.

Nella stessa direzione sembra andare l'opinione separata resa nel caso *Lubanga* dal giudice Ibáñez Carranza, la quale evidenzia che

> [t]he conscription and enlistment of children under the age of fifteen years into armed groups or forces and their having been actively used in hostilities damage those children, as well as their communities. *The harm transcends to impact the relatives of those children as well as the social fabric, cohesion and future of their communities. Indeed, by harming children, who represent a community's youngest generation, the crimes may harm those expected to be in charge of the community in the future* (corsivo aggiunto)[83].

Come è chiaro, questa giurisprudenza non è immune da incertezze; ciò non di meno, appare emblematica di quella funzione evolutiva del principio di equità intergenerazionale cui si alludeva poc'anzi e che consente ai giudici di reinterpretare istituti classici in vista del soddisfacimento di esigenze sociali emergenti.

9. Conclusioni

L'indagine condotta consente di delineare una duplice dimensione della pace, in ciascuna delle quali il principio di equità intergenerazionale interviene, in chiave evolutiva, offrendo un apporto ermeneutico e di stimolo alla produzione normativa.

Da un lato, l'equità intergenerazionale, come emersa e consolidata nel diritto dell'ambiente e a tutela del patrimonio culturale, promuove una dimensione positiva della pace, ovvero uno sviluppo equilibrato e armonico nei rapporti economici e sociali, nell'interesse delle future generazioni. In tale contesto, essa tanto ha influenzato istituti esistenti, sul piano interpretativo, quanto ha contribuito alla formazione di nuove norme, convenzionali e consuetudinarie, a tutela dei beni giuridici menzionati. In questa misura, il principio svolge una funzione di prevenzione del conflitto, promuovendo quelle condizioni materiali che, sole, possono garantire una convivenza pacifica giusta, e quindi duratura.

Dall'altro lato, l'equità intergenerazionale ha oltrepassato i confini dei settori normativi in cui si è tradizionalmente consolidata e gioca oggi un ruolo decisivo anche nel contesto di quel complesso di norme che, a

[83] Opinione separata del giudice Luz Del Carmen Ibáñez Carranza, Corte penale internazionale (Appeals Chamber), in *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, No. ICC-01/04-01/06, Judgment on the appeals against Trial Chamber II's 'Decision Setting the Size of the Reparations Award for which Thomas Lubanga Dyilo is Liable', 18 luglio 2019, No. ICC-01/04-01/06-3466-AnxII, 16 settembre 2019, pp. 63-64, par. 141.

tutela della dimensione negativa della pace, regola i conflitti armati, proibisce e reprime le più gravi violazioni del diritto internazionale. Sono qui chiamati in causa tanto lo *ius ad bellum* quanto lo *ius in bello* oltre che i diritti umani e il diritto internazionale penale. In tali ambiti, infatti, il principio ha portato a introdurre (o a considerare l'introduzione di) norme che vietino e perseguano le più gravi forme di offesa della dignità umana e dell'ambiente, nell'interesse delle future generazioni. Per altro verso, esso ha consentito di reinterpretare in chiave evolutiva istituti classici, tra i quali i canoni del diritto internazionale umanitario e la riparazione del danno. Come si è avuto modo di segnalare, tali sviluppi sono ancora in corso e tutt'altro che definiti. Tuttavia, essi già evidenziano il ruolo fecondo che, nella 'fucina del diritto internazionale', il principio di equità intergenerazionale svolge a tutela della pace, nelle sue diverse dimensioni.

IPOTECARE IL FUTURO?
LE FUTURE GENERAZIONI
TRA DEBITO SOVRANO E SVILUPPO SOSTENIBILE

Annamaria VITERBO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La necessità di affrontare congiuntamente il problema del debito sovrano e le sfide della sostenibilità. – 3. L'inadeguatezza dei meccanismi di ristrutturazione del debito sovrano a tutelare gli interessi delle presenti e future generazioni. – 4. Il ruolo delle corti nazionali nelle controversie sul debito sovrano: quale spazio per considerazioni di interesse pubblico? – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La crisi multidimensionale – economica, sanitaria, ambientale, climatica, sociale – che sta caratterizzando il periodo post-Covid rende sempre più urgente colmare una delle più gravi lacune dell'architettura finanziaria internazionale: l'assenza di una procedura fallimentare e/o concorsuale per la ristrutturazione dei debiti sovrani in cui, oltre agli interessi finanziari delle varie tipologie di creditori e dello Stato debitore, vengano rappresentati anche gli interessi delle presenti e future generazioni.

I diversi meccanismi cui gli Stati possono attualmente fare ricorso per la ristrutturazione dei loro debiti sovrani non permettono, infatti, di tenere adeguatamente conto delle esigenze di tutela dei diritti umani e di promozione dello sviluppo sostenibile.

Per dimostrare la gravità della situazione in cui si trovano molti Paesi in via di sviluppo (PVS), questo studio sarà così strutturato. Dopo alcuni brevi cenni sulla nozione di debito sovrano, il primo paragrafo illustrerà l'impatto che un debito insostenibile ha sulla capacità dello Stato debitore di realizzare i diritti economici, sociali e culturali delle generazioni presenti e di destinare adeguate risorse agli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale essenziali per la sorte delle generazioni future.

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università degli Studi di Torino.

Il secondo paragrafo descriverà i vari meccanismi per la ristrutturazione del debito sovrano attualmente esistenti e cercherà di provare la loro inadeguatezza a far fronte alle sfide della sostenibilità.

Da ultimo, il terzo paragrafo valuterà se gli organi giurisdizionali nazionali chiamati a dirimere le controversie tra creditori privati e Stati debitori possano in qualche modo sopperire alle carenze del frammentato quadro giuridico in materia di debito sovrano. Particolare attenzione verrà dedicata al caso studio *Law Debenture Trust Corporation v. Ukraine*.

2. La necessità di affrontare congiuntamente il problema del debito sovrano e le sfide della sostenibilità

Appare utile chiarire preliminarmente alcuni concetti. Benché, infatti, il debito sovrano sia ormai il metodo privilegiato dagli Stati per incrementare le risorse provenienti dal prelievo fiscale e finanziare la spesa pubblica, il diritto internazionale non ne fornisce una definizione se non all'art. 33 della Convenzione di Vienna del 1983 sulla successione degli Stati in materia di beni, archivi e debiti.

Ai sensi di tale trattato – il cui ambito di applicazione è peraltro limitato alla successione tra Stati – rientrano nella definizione di '*State debt*' soltanto i debiti contratti da uno Stato con altri soggetti di diritto internazionale ed in conformità con il diritto internazionale[1], mentre ne restano esclusi i più importanti metodi utilizzati dagli Stati per raccogliere capitali: la conclusione di contratti di prestito con banche commerciali e l'emissione di obbligazioni sovrane[2].

L'orientamento prevalente in dottrina ritiene pertanto preferibile definire il debito sovrano come il debito dovuto (o garantito) da uno Stato (o dalle sue emanazioni[3]) sia a soggetti di diritto internazionale (altri Sta-

[1] In tema si veda MENON, *The Succession of States in Respect to Treaties, State Property, Archives, and Debts*, Lewinston/Queenston/Lampeter, 1991, p. 159 ss.; STERN, *La succession d'états*, in *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, vol. 262, 1996, p. 343 ss.; PUSTORINO, *La successione degli Stati nel debito pubblico*, Torino, 2002.

[2] Tali considerazioni hanno portato l'Istituto di Diritto Internazionale ad adottare nel 2001 una risoluzione in materia di successione degli Stati che amplia la nozione di debito sovrano a ricomprendere anche il debito dovuto da uno Stato a persone fisiche e giuridiche «under domestic law» (Art. 22). Tale definizione sembra tuttavia non includere i debiti contratti da uno Stato in base ad una legge applicabile straniera. Si veda: Istituto di Diritto Internazionale, *State Succession in Matters of Property and Debts*, Vancouver Session, 2001.

[3] In particolare, le entità territoriali sub-statali (gli Stati differiscono molto per quanto riguarda il grado di centralizzazione o federalizzazione e le relative disposizioni

ti e organizzazioni internazionali) che a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, residenti o meno all'interno del territorio nazionale[4]. Nell'ambito del diritto internazionale dell'economia, inoltre, particolare attenzione è dedicata alla sottocategoria del 'debito estero' – *i.e.* il debito dovuto a creditori pubblici e privati residenti al di fuori dello Stato – poiché esso comporta un trasferimento della ricchezza nazionale a soggetti stranieri.

Fino a metà del XX secolo, la decisione di assumere debito sovrano è stata tipicamente legata alla necessità dello Stato di far fronte ad eventi straordinari o alla volontà di finanziare spese militari e guerre. Dopo il Secondo conflitto mondiale, tuttavia, da strumento d'emergenza, l'indebitamento è divenuto un metodo di finanziamento della cosa pubblica cui sia i Paesi avanzati che i PVS fanno normalmente ricorso, anche in assenza di crisi.

Ai giorni nostri, la decisione di emettere debito può essere legata all'adozione di una politica macroeconomica espansiva, così come essere determinata da mero opportunismo politico. Sia ben chiaro che assumere debito significa finanziare spese in disavanzo (cioè non interamente finanziate con entrate fiscali), trasferendone il costo su governi ed esercizi finanziari successivi, nonché sulle generazioni future.

In un'ottica di breve periodo, la raccolta di risorse finanziarie attraverso il debito può senz'altro rendere più agevole ad uno Stato esercitare le proprie funzioni sovrane (e al governo in carica soddisfare le aspettative del proprio elettorato). Tuttavia, se non gestito con estrema prudenza, il ricorso facile all'indebitamento può rivelarsi un'arma a doppio taglio: ne seguirà, infatti, anche un progressivo incremento del costo del suo *servizio*, da intendersi quale ammontare necessario a pagare gli interessi e a restituire il capitale alla scadenza del prestito. Così che una parte elevata delle risorse disponibili dovrà essere trasferita ai creditori, invece di poter essere utilizzata per la spesa pubblica nei settori della salu-

di bilancio e regolamentari) e le *State-owned enterprises,* delle cui debiti ed obbligazioni sempre più spesso gli Stati si fanno garanti.

[4] AUDIT (a cura di), *Insolvabilité des États et dettes souveraines*, Paris, 2011; BANTEKAS, LUMINA (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford, 2018; BIANCO, *Restructuring Sovereign Debt: Private Creditors and International Law*, Oslo, 2018; BOHOSLAVSKI, RAFFER, *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?*, Cambridge, 2017; BUCHHEIT, LASTRA, (a cura di), *Sovereign Debt Management*, Oxford, 2014; CARREAU, SHAW (a cura di), *La dette extérieure/The external debt*, The Hague Academy of International Law, Dordrecht-London-Boston, 1995; MEGLIANI, *Sovereign Debt: Genesis, Restructuring, Litigation*, London-New York, 2015; WAIBEL, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2011. Sia permesso, inoltre, rinviare a VITERBO, *Sovereign Debt Restructuring: The Role and Limits of Public International Law*, Torino, 2020.

te e dell'educazione, per gli ammortizzatori sociali, per la tutela dell'ambiente e la transizione energetica.

Se ad una spirale di indebitamento eccessivo (*over-borrowing*) si viene ad aggiungere una congiuntura economica sfavorevole e una crescita ridotta o addirittura negativa del prodotto interno lordo (PIL), il debito sovrano potrà crescere fino a diventare *insostenibile*[5].

Gli esperti sono concordi nel ritenere che lo Stato che non fosse più in grado di sostenere il servizio del debito senza compromettere gravemente la propria capacità di fornire servizi pubblici essenziali e di adempiere ai propri obblighi fondamentali in materia di diritti umani dovrebbe procedere a ristrutturare il debito senza esitazioni, cercando di ottenere dai propri creditori la concessione di *debt relief*[6].

Purtroppo, invece, per timore di perdere affidabilità creditizia e non riuscire più a raccogliere risorse sui mercati finanziari per un prolungato periodo di tempo, gli Stati tendono a non ristrutturare tempestivamente il loro debito o a ristrutturarne solo una parte insufficiente a renderlo sostenibile (si tratta della cd. sindrome del '*too little, too late*')[7].

Il livello di indebitamento di uno Stato non è l'unico parametro di cui tenere conto pensando alle generazioni future. Oggi, *i Paesi più vulnerabili* sono quelli che, oltre ad avere un debito a rischio ed una ridotta affidabilità creditizia, sono particolarmente esposti al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità. Già nel 2020, gli economisti Steele e Patel ne avevano stilato una classifica[8], ma da allora la situazione è drammaticamente peggiorata[9]. Infatti, per limitare i costi umani ed economici

[5] Il debito diventa insostenibile quando, pur in presenza di una crescita del prodotto interno lordo (PIL), lo Stato non è in grado di generare un avanzo primario sufficiente ad arrestare la crescita del rapporto debito/PIL. In questo scenario, lo Stato debitore sarà quindi costretto ad emettere nuovo debito per pagare gli interessi sul debito già esistente. Inoltre, lo Stato debitore si dovrà impegnare a pagare sul debito di nuova emissione tassi di interessi sempre più elevati. Si viene così a creare un circolo vizioso che può facilmente portare lo Stato al *default*.

[6] La riduzione del debito (*debt relief*) può assumere diverse forme: la cancellazione totale o parziale del debito, la riduzione dei tassi di interesse ad esso applicati e/o il posticipo delle rate di pagamento.

[7] La maggior parte delle ristrutturazioni avviene dopo il *default* dello Stato debitore ed i *pre-emptive restructurings* restano un'eccezione. GUZMAN, OCAMPO, STIGLITZ (a cura di), *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, New York, 2016.

[8] STEELE, PATEL, *Tackling the Triple Crisis*, International Institute for Environment and Development, Issue Paper, settembre 2020, p. 33 ss.

[9] Il WorldRiskReport 2021 – consultabile online alla seguente pagina web https://reliefweb.int/report/world/worldriskreport-2021-focus-social-protection – descrive i Paesi più esposti al rischio, evidenziando il collegamento tra eventi naturali, cambiamenti climatici, preparazione dei Paesi ad affrontarli e livello di sviluppo.

della crisi provocata dal Covid-19, molti PVS sono stati costretti ad assumere nuovo debito e a destinare la maggior parte delle loro risorse alla sanità[10].

Purtroppo, la ripresa economica post-pandemia è stata bruscamente interrotta dall'invasione russa dell'Ucraina ed oggi energia e materie prime agricole sono diventate i due principali veicoli di contagio della crisi al resto del mondo.

Il forte rallentamento della crescita globale, combinata al rapido aumento dell'inflazione e al rialzo dei tassi di interesse nelle maggiori economie, ha contribuito a rendere sempre più difficile per i Paesi a basso e medio reddito (ri)finanziarsi sul mercato del debito sovrano.

In questo contesto economico, la pressione del servizio del debito sui fragili bilanci pubblici dei Paesi altamente indebitati è destinata ad aumentare ulteriormente, incidendo significativamente sulla loro capacità di destinare risorse allo sviluppo sostenibile.

Alcuni dati sono utili a comprendere la gravità dell'attuale situazione. Nel periodo 2016-2020, la percentuale delle entrate stanziate dai PVS per il servizio del debito estero è in media quasi raddoppiata, superando il 40% nella regione del Medio Oriente e Nord Africa[11].

A fine 2021, il rapporto tra esportazioni di beni e servizi e pagamenti sul servizio del debito nei Paesi ammessi ai prestiti dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA) ha raggiunto il 10.3%, un valore triplicato rispetto al 2010[12].

I dati raccolti da Fondo monetario internazionale (FMI)[13] e Banca mondiale[14] dimostrano che, nel 2021, quasi il 60% dei Paesi a basso red-

[10] Durante il primo anno di Covid-19, lo stock del debito dei Paesi a basso reddito è aumentato dal 54% al 61% del PIL (Banca Mondiale, *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*, Washington DC, 2022, p. 6).

[11] MUNEVAR, *A Debt Pandemic: Dynamics and Implications of the Debt Crisis of 2020*, Eurodad, marzo 2021, tabella n. 1, p. 14, disponibile su https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2112/attachments/original/1622627378/debt-pandemic-FINAL.pdf?1622627378. Nelle economie emergenti, invece, nel 2020 il costo del pagamento degli interessi sul debito ha quasi raggiunto l'8% del PIL.

[12] Banca Mondiale, *Debt-Service Payments Put Biggest Squeeze in Poor Countries Since 2000*, 6 dicembre 2022, disponibile su https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/12/06/debt-service-payments-put-biggest-squeeze-on-poor-countries-since-2000; Banca Mondiale, *International Debt Report 2022*, dicembre 2022, disponibile su https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38045/9781464819025.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

[13] CHABERT, CERISOLA, HAKURA, *Restructuring Debt of Poorer Nations Requires More Efficient Coordination*, IMFBlog, 7 aprile 2022, consultabile online alla seguente pagina web: https://blogs.imf.org/2022/04/07/restructuring-debt-of-poorer-nations-requires-more-efficient-coordination/.

dito e il 25% dei Paesi a medio reddito era a rischio di andare in sofferenza sul debito oppure si trovava già in *debt distress*[15].

Secondo una recente pubblicazione del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), oggi sono ben 54 i PVS che hanno urgente bisogno di una riduzione del debito[16] e tra di essi vi sono 28 dei 50 Paesi più esposti ai rischi derivanti dal cambiamento climatico[17].

A fronte del nuovo scenario di crisi, molti osservatori prevedono che nei prossimi anni si registrerà un picco delle insolvenze sovrane, se non una diffusa crisi debitoria simile a quella che negli anni '80 ha prodotto il cd. 'decennio perduto'[18]. Nel 2020-21, infatti, solo le straordinarie iniziative del G20 per la sospensione dei pagamenti del debito *bilaterale* (la *Debt Service Suspension Initiative – DSSI* e il *Common Framework for Debt Treatment beyond the DSSI*[19]) hanno reso possibile evitare il collas-

[14] Tra il 2019 e il 2020, lo stock del debito dei Paesi ammissibili alla *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) del G20 è aumentato in media dal 50% al 57% del PIL. Metà dei Paesi di questo gruppo aveva un debito insostenibile o era ad alto rischio di sofferenza del debito. Gruppo della Banca Mondiale, *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*, 2022, p. 205 ss.

[15] A fine 2021, per il *Global Sovereign Debt Monitor*, 39 Paesi del Sud del mondo risultavano essere gravemente indebitati, più del triplo rispetto al periodo pre-Covid (*Global Sovereign Debt Monitor 2022*, disponibile alla pagina web https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/GSDM22-online.pdf).

[16] UNDP, *Avoiding 'Too Little, Too Late' on International Debt Relief*, 11 ottobre 2022, disponibile su https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief.

[17] UNCTAD, *Tackling Debt and Climate Challenges in Tandem: A Policy Agenda*, Policy Brief n. 104, novembre 2002, p. 2, disponibile su https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d12_en.pdf.

[18] GASPAR e PAZARBASIOGLU, *Dangerous Global Debt Burden Requires Decisive Cooperation*, su *IMFBlog,* 11 aprile 2022, disponibile su https://blogs.imf.org/2022/04/11/dangerous-global-debt-burden-requires-decisive-cooperation/; BEERS et al., *BoC-BoE Sovereign Default Database: What's New in 2022?*, Bank of Canada Staff Analytical Note 2022-11, 22 agosto 2022, disponibile su https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2022/08/san2022-11.pdf.

[19] Si tratta della *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) e del *Common Framework for Debt Treatment beyond the DSSI*. La *Debt Service Suspension Initiative* è stata adottata dal G20, con il sostegno del Club di Parigi, a metà aprile 2020. L'Iniziativa era destinata soltanto ai Paesi ammessi a ricevere finanziamenti dall'*International Development Association* (IDA) ed ai Paesi classificati dalle Nazioni Unite come Paesi meno avanzati. Dei 73 Paesi eleggibili a partecipare all'iniziativa, sono stati infine solo 48 quelli che hanno potuto beneficiare di una temporanea sospensione (di 5 anni) dei pagamenti sul loro debito bilaterale (per un valore complessivo di 12,9 miliardi di dollari). A novembre 2020, il G20 ha adottato il nuovo *Common Framework* volto ad offrire ai Paesi più altamente indebitati tra quelli ammessi alla DSSI una riduzione dell'ammontare totale del debito bilaterale che andrà ad aggiungersi ad una moratoria sui pagamenti e ad un loro eventuale riscadenziamento. Il G20 non è però riuscito a coinvolgere i creditori privati, così che lo spazio fiscale creato dall'iniziativa è stato in gran parte utilizzato per

so dei Paesi a basso reddito. Nel corso del 2022, però, sono stati ben sette i Paesi che hanno dichiarato *default* sulle loro obbligazioni sovrane (Bielorussia, Libano, Russia[20], Sri Lanka, Suriname, Venezuela e Zambia), contro una media di uno o due all'anno[21].

Gli Stati avvolti nella spirale del debito sono chiamati ad affrontare le sfide dello sviluppo sostenibile senza avere, inoltre, alcuna prospettiva di riuscire a raccogliere le necessarie risorse finanziarie. Per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite[22], infatti, è stato calcolato che siano necessari investimenti e risorse globalmente equivalenti a svariati trilioni di dollari l'anno. Purtroppo, nel suo ultimo rapporto, il Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (DESA) ha rilevato che la serie di «*cascading and intersecting crises*» – derivanti da Covid-19, cambiamenti climatici e conflitti – ha cancellato anni di progressi, mettendo in grave pericolo il raggiungimento degli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile[23].

3. L'inadeguatezza dei meccanismi di ristrutturazione del debito sovrano a tutelare gli interessi delle presenti e future generazioni

Sebbene le insolvenze sovrane siano un fenomeno assai comune (ve ne sono state più di 150 tra il 1960 e il 2021[24]), non esiste un tribunale speciale per la ristrutturazione dei debiti sovrani, né una procedura fallimentare e/o concorsuale unica (*i.e.* applicabile a tutte le diverse tipologie

pagare banche, *bonholders* e speculatori, invece di essere utilizzato per contrastare la pandemia e il cambiamento climatico. Solo Ciad, Etiopia e Zambia hanno sinora attivato il *Common Framework*, ma nessuno dei tre Paesi ha ottenuto una ristrutturazione del suo debito. Da entrambe le iniziative sono peraltro rimasti esclusi tutti i Paesi a medio reddito e le piccole isole in via di sviluppo a grave rischio di sofferenza debitoria.

[20] La Russia è stata dichiarata in *default* tecnico per non aver potuto rimborsare alcuni *bonds* sovrani a causa delle sanzioni.

[21] Institute of International Finance, *2022 PCG Report on the Implementation of the Principles*, 31 ottobre 2022, p. 6, disponibile su https://www.iif.com/Publications/ID/5128.

[22] Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, UN Doc. A/RES/70/1, 25 settembre 2015.

[23] Nazioni Unite - Department of Economic and Social Affairs (DESA), *The Sustainable Development Goals Report 2022*, luglio 2022, p. 3, disponibile su https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf.

[24] GRAF VON LUCKNER, MEYER, REINHART, TREBESCH, *External sovereign debt restructurings: Delay and Replay*, VOXEU, 30 marzo 2021, disponibile su https://voxeu.org/article/external-sovereign-debt-restructurings-delay-and-replay.

di debito) ed è questa una lacuna dell'attuale architettura finanziaria internazionale che rimane tra le più gravi e urgenti da colmare.

Oggi, uno Stato che intenda ristrutturare il suo debito deve scegliere, sulla base del suo profilo debitorio, a quale comitato di creditori rivolgersi, dovendo attivare per ciascuna tipologia di debito un diverso meccanismo[25].

Così, il debito bilaterale è solitamente rinegoziato con un comitato di Stati creditori che si riunisce sotto l'egida del Club di Parigi[26], un forum intergovernativo – non un'organizzazione internazionale – di cui fanno parte 22 tra i Paesi maggiori prestatori e a cui però la Cina non aderisce, nonostante l'ammontare dei suoi prestiti verso i PVS superi ormai sia quelli di FMI e Banca mondiale che quelli dei membri del Club di Parigi nel loro insieme[27].

Il debito contratto con le banche commerciali, invece, viene rinegoziato con *bank advisory committees* istituiti *ad hoc* ed impropriamente definiti 'Club di Londra', pur non avendo lo stesso grado di istituzionalizzazione del Club di Parigi, non essendovi infatti né membri permanenti né un organo che svolga funzioni di segretariato[28].

Il debito sovrano obbligazionario, che è oggi il metodo di raccolta di capitale preferito dagli Stati (anche in via di sviluppo[29]), è sicuramente il più difficile da ristrutturare, non soltanto perché la legge applicabile e il foro per la risoluzione delle controversie possono cambiare ad ogni

[25] I diversi comitati di creditori che si sono venuti a formare nel corso del tempo, seguendo l'evoluzione delle tecniche di finanziamento maggiormente utilizzate dagli Stati per raccogliere capitali, sono gli unici strumenti attualmente a disposizione di uno Stato debitore.

[26] Sul Club di Parigi, si veda CALLAGHY, *The Paris Club, Debt, and Poverty Reduction: Evolving Patterns of Governance*, in CLAPP e WILKINSON (a cura di), *Global Governance, Poverty and Inequality*, Londra, 2010, p. 162 ss.; HOLMGREN, *La renégociation multilatérale des dettes: le Club de Paris au regard du droit international*, Bruxelles, 1998. Si rinvia inoltre a https://clubdeparis.org.

[27] HORN, REINHART, TREBESCH, *China's Overseas Lending and the Looming Developing Country Debt Crisis*, VOXEU e CEPR, 4 maggio 20202, disponibile su https://cepr.org/voxeu/columns/chinas-overseas-lending-and-looming-developing-country-debt-crisis. Si veda anche GASPAR, PAZARBASIOGLU, *Dangerous Global Debt Burden Requires Decisive Cooperation*, IMFBlog, 11 aprile 2022 disponibile su https://blogs.imf.org/2022/04/11/dangerous-global-debt-burden-requires-decisive-cooperation/.

[28] Sul cd. Club di Londra, sia permesso rinviare a VITERBO, *Sovereign Debt Restructuring*, cit., p. 103 ss.

[29] Nel periodo 2004-2018, circa 100 Paesi a medio e basso reddito hanno emesso più di 750 obbligazioni sovrane sui mercati internazionali, per un volume aggregato di 760 miliardi di dollari (VAN DER WANSEM, JESSEN, RIVETTI, *Issuing International Bonds: A Guidance Note*, in *World Bank Group*, Discussion Paper No. 13, aprile 2019, p. 6).

emissione, ma anche perché gli obbligazionisti (*bondholders*) formano un insieme eterogeneo di investitori dalla più svariata natura giuridica. Si tratta infatti di piccoli risparmiatori, banche commerciali, fondi pensione, *hedge funds*, fondi specializzati nell'acquisto di *bonds* emessi da Stati in gravi difficoltà finanziarie (c.d. 'fondi avvoltoio'), banche centrali[30] ed anche organizzazioni internazionali, cui corrispondono diversi interessi, obiettivi, incentivi e potere negoziale.

La ristrutturazione delle obbligazioni sovrane è resa inoltre particolarmente complessa dal fatto che i titoli possono essere velocemente scambiati sui mercati secondari e che, quindi, la composizione dei *bondholders* non è normalmente conosciuta dallo Stato debitore.

L'approccio che più di recente è stato utilizzato per gestire questa complessità è quello contrattuale. La ristrutturazione delle obbligazioni sovrane viene facilitata dall'introduzione di clausole di azione collettiva nel regolamento di emissione dei titoli (*collective action clauses* – CACs) e si fonda sulla formalizzazione da parte dello Stato debitore di un'offerta unilaterale di modifica dei termini e delle condizioni finanziarie applicate ai *bonds* (*i.e.* data di scadenza, tasso di interesse, rendimento, ecc.)[31]. L'accettazione dell'offerta da parte di una maggioranza qualificata di *bondholders* permette l'attivazione delle clausole di azione collettiva, vincolando alle modifiche contrattuali tutti i detentori di titoli appartenenti alla stessa serie (con CACs di prima generazione) o tutti i detentori dell'insieme dei titoli oggetto di ristrutturazione (con CACs di seconda generazione o '*single-limb*' CACs).

Infine, il debito multilaterale è oggetto di ristrutturazione soltanto in via eccezionale, dato che FMI, Banca mondiale e banche multilaterali di sviluppo godono – per prassi e non, si noti bene, in virtù di una previsione del loro trattato istitutivo o di una norma di diritto internazionale consuetudinario – dello *status* di creditori privilegiati[32].

[30] Si pensi alla Banca centrale europea nel contesto della ristrutturazione del debito greco del 2012 (in merito sia permesso rinviare a VITERBO, *Supranational Creditors: A Threat to the Equal Status of Bondholders?*, in *Capital Markets Law Journal*, vol. 10, n. 2, 2015, p. 193 ss.).

[31] Il contenuto di tale offerta è spesso frutto di negoziati informali con comitati di obbligazionisti che rappresentano però generalmente solo gli interessi degli investitori con maggiore potere negoziale.

[32] Secondo una dottrina minoritaria – tra cui CARREAU, *Le rééchelonnement de la dette extérieure des Etats*, in *Journal du droit international*, 1985, p. 15, – questo *status* è riconosciuto da una norma di diritto internazionale consuetudinario. Per la posizione opposta si rinvia a MARTHA, *Preferred Creditor Status under International Law: The Case of the International Monetary Fund*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1990, p. 801 ss., in particolare p. 825. La protezione in ogni caso accordata alle istituzioni finanziarie internazionali deriva dalla necessità di salvaguardarne le risorse e la capaci-

Nell'attuale contesto di crisi multidimensionale, in cui la maggioranza dei PVS (ma anche molte economie emergenti) è costretta a destinare ingenti risorse al servizio del debito invece di poterle utilizzare per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, i meccanismi appena descritti non sono più in grado di garantire un'ordinata ristrutturazione del debito sovrano.

Si considerino alcuni indicatori relativi ai 54 PVS più vulnerabili. Si tratta di un gruppo di Paesi che ospita il 18% della popolazione mondiale e il 50% di coloro che nel mondo vivono in condizioni di estrema povertà, ma che rappresenta soltanto il 3% del PIL globale. Il debito sovrano di tali Paesi è così ripartito: il 24% è dovuto a creditori multilaterali, il 30% a creditori bilaterali (di cui il 12% alla Cina[33]), il 41% a *bondholders* ed il 5% a banche commerciali ed altri creditori privati[34].

Questi dati permettono di effettuare alcune riflessioni. Innanzitutto, poiché i creditori multilaterali godono di *preferred creditor status*, i Paesi più vulnerabili possono ristrutturare soltanto una parte ridotta del loro debito, con il rischio che ciò non sia sufficiente ad assicurare una ripresa economica stabile e duratura, come anche l'*Independent Expert on the Effects of Foreign Debt on Human Rights* aveva già avuto modo di sottolineare nel 2014[35].

In secondo luogo, quando la Cina e le sue *State-owned enterprises* rientrano tra i creditori bilaterali, negoziare la ristrutturazione del debito con il Club di Parigi non è sufficiente. Il fatto che nel periodo più acuto della crisi pandemica il G20 fosse riuscito ad ottenere la disponibilità della Cina a partecipare alle iniziative DSSI e *Common Framework* può senz'altro essere visto come un buon segnale. Purtroppo, però, i problemi di coordinamento tra creditori bilaterali sono stati solo parzialmente risolti. La Cina non solo continua a non voler aderire al Club di Parigi,

tà di svolgere le proprie funzioni, nonché dall'esigenza di prevenire fenomeni di *moral hazard*.

[33] Le informazioni relative all'indebitamento dei PVS nei confronti della Cina continuano a non essere molte, specialmente perché i finanziamenti concessi da quest'ultima nell'ambito della *Belt and Road Initiative* per la costruzione di infrastrutture nei PVS sono generalmente coperti da strettissime clausole di confidenzialità.

[34] UNDP, *Avoiding 'Too Little, Too Late' on International Debt Relief*, cit., p. 10. Si vedano anche i dati contenuti in Banca Mondiale, *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*, Washington DC, 2022, p. 212 (figura 5.5).

[35] LUMINA (Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights), *Draft Commentary on the Guiding Principles on foreign debt and human rights*, marzo 2014, p. 17, disponibile su https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc2023-guiding-principles-foreign-debt-and-human-rights.

ma anche nei rapporti con il G20 mantiene posizioni ambigue. Nell'ambito della DSSI, infatti, la Cina è riuscita ad ottenere che i prestiti erogati dalle sue *State-owned enterprises* – la *China Development Bank* e la *Export-Import Bank of China* – venissero considerati di natura commerciale e che quindi venissero esclusi dai confini applicativi dell'iniziativa. Allo stesso tempo, però, si deve dare atto di come la Cina abbia per la prima volta coordinato alcuni dei negoziati, presiedendo insieme alla Francia il comitato di creditori costituito nell'ambito del *Common Framework* per Etiopia e Zambia.

In terzo luogo, i dati sull'indebitamento dei Paesi più vulnerabili dimostrano che resta essenziale coinvolgere i creditori privati (banche commerciali e, soprattutto, *bondholders*). Anche in questo caso, però, i maggiori creditori privati si sono dimostrati riluttanti a fornire un trattamento comparabile a quello concesso dai creditori bilaterali tramite la DSSI[36].

Infine, non bisogna dimenticare che, nonostante alcune recenti iniziative volte a promuovere maggiore trasparenza[37], i dati sui debiti delle *State-owned enterprises* (spesso garantiti dallo Stato), sulle passività potenziali di partenariati pubblico-privati, nonché sui debiti garantiti da collaterale (*collateralized debts*) rimangono alquanto limitati. Purtroppo, i debiti nascosti minano l'affidabilità delle valutazioni di sostenibilità del debito stesso, incidono sulla possibilità di ottenere una significativa riduzione del debito e, in ultima analisi, intaccano la fiducia del mercato.

In questo frammentato quadro giuridico, composto da una pluralità di creditori, strumenti e fora negoziali, il diritto internazionale continua a svolgere un ruolo circoscritto ma non trascurabile.

[36] In particolare, le maggiori società di servizi finanziari, riunite nell'*Institute of International Finance*, hanno immediatamente chiarito che avrebbero contribuito soltanto su base discrezionale e senza garantire la concessione di un trattamento comparabile a quello offerto dal Club di Parigi; anzi, gli interessi non pagati sarebbero stati ricapitalizzati e avrebbero maturato interessi a un tasso appropriato concordato dalle parti. Si veda: Institute of International Finance, *Terms of Reference for Voluntary Private Sector Participation in the G20/Paris Club Debt Service Suspension Initiative*, 28 maggio 2020 (comprensivo dell'*Addendum* datato 3 dicembre 2020 e del *Second Addendum* datato 28 aprile 2021), reperibile *online*. Da ultimo, si veda HINZ, *Private Sector Involvement in Sovereign Debt Governance in the Post-Pandemic World: The Role of the 'Comparability of Treatment' Principle*, in *European Journal of Legal Studies*, vol. 14, n. 1, agosto 2022, p. 25 ss.

[37] La comunità internazionale sta cercando di ovviare alla cronica mancanza di trasparenza sul debito tramite diverse iniziative, tra cui la *Debt Transparency Initiative* dell'OECD, gli *IIF Voluntary Principles for Debt Transparency*, le *G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing*. Si veda, in particolare, OECD, *Debt Transparency Initiative: Trends, Challenges and Progress*, 26 maggio 2022, disponibile su https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/.

Il ruolo del diritto internazionale può considerarsi circoscritto specie perché, per quanto riguarda il debito obbligazionario, l'approccio che continua a prevalere è quello contrattuale (*contractual approach*), fondato sull'elaborazione di clausole di azione collettiva sempre più avanzate da parte del settore finanziario. Inoltre, tutte le proposte di concludere un accordo multilaterale che regoli il funzionamento di un meccanismo unico, permanente ed obbligatorio per la simultanea ristrutturazione delle varie categorie di debito sovrano (adottando uno *statutory approach*) sono finora naufragate sotto i veti incrociati di *lobbies* finanziarie e Stati, sia creditori che debitori. In proposito basti ricordare il fallimento della proposta di istituire un *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* lanciata dal FMI nel 2002 nella fase più acuta della crisi argentina[38].

D'altro canto, non si può trascurare l'importanza delle organizzazioni internazionali che, come FMI e Banca mondiale, effettuano le analisi di sostenibilità del debito[39] o che, come le Nazioni Unite, contribuiscono a definire i princìpi fondamentali che dovrebbero trovare applicazione nei processi di ristrutturazione del debito sovrano[40].

Ai fini della nostra analisi, il principio n. 8 dei *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring* adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2015 assume particolare rilievo: «*Sustainability implies that sovereign debt restructuring workouts are completed in a timely and efficient manner and lead to a stable debt situation in the debtor State, preserving at the outset creditors' rights while promoting sustained and inclusive economic growth and sustainable development, minimizing*

[38] La proposta originale si trova descritta in KRUEGER, *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, IMF, Washington, DC, aprile 2002. Sull'SDRM, si vedano inoltre tra i molti: HAGAN, *Designing a Legal Framework to Restructure Sovereign Debt*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2005, p. 300 ss.; e PAULUS, *What Constitutes A Debt in the Sovereign Debt Restructuring Context?*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 231 ss.

[39] Solo di recente il FMI ha iniziato ad incorporare i rischi climatici (ma non i rischi ambientali e naturali e quelli legati alla perdita di biodiversità) nelle analisi di sostenibilità del debito. Si veda KRAEMER, VOLZ, *Integrating Nature into Debt Sustainability Analysis*, SOAS, Londra, luglio 2022, disponibile su https://eprints.soas.ac.uk/37715/1/NatureDSA.pdf.

[40] Oltre alla risoluzione del 2015 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite contenente *Princìpi fondamentali dei processi di ristrutturazione del debito sovrano*, su cui alla nota successiva, si faccia riferimento anche ai *Princìpi per la promozione di pratiche responsabili nell'erogazione di prestiti e nell'assunzione di debiti sovrani*, adottati dall'UNCTAD nel 2012.

economic and social costs, warranting the stability of the international financial system and respecting human rights»[41].

Purtroppo, nonostante questa chiara presa di posizione delle Nazioni Unite[42], raramente nel corso dei negoziati per la ristrutturazione del debito sovrano l'impatto del debito sui diritti economici, sociali e culturali e la necessità di garantire l'equità e la solidarietà intergenerazionale vengono presi in considerazione[43].

4. Il ruolo delle corti nazionali nelle controversie sul debito sovrano: quale spazio per considerazioni di interesse pubblico?

Riscontrato che i meccanismi per la ristrutturazione del debito sovrano sono inadeguati a garantire la tutela dei diritti umani e a fare fronte alle sfide della sostenibilità, ci si chiede se gli organi giurisdizionali nazionali chiamati a dirimere le controversie tra creditori privati e Stati debitori possano in qualche modo sopperire a tale carenza e che ruolo abbia in questo contesto il diritto internazionale.

Certamente le norme di diritto internazionale sull'immunità dalla giurisdizione di cognizione e di esecuzione degli Stati stranieri continuano a fornire agli Stati debitori un importante scudo di protezione. Tuttavia, una volta superate tali barriere, i creditori privati hanno quasi sempre

[41] I *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring* sono stati adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 69/319 del 29 settembre 2015 (UN Doc. A/RES/69/319); Canada, Germania, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti hanno espresso voto contrario.

[42] L'importanza del principio di sostenibilità era già stata sottolineata nel *Monterrey Consensus on Financing for Development* del 2002 (par. 48), nella *Doha Declaration on Financing for Development* del 2009 (par. 63) e dell'*Addis Ababa Action Agenda* del 2015 (par. 98).

[43] Anzi, spesso risulta difficile financo addivenire ad una soluzione che garantisca un *fair burden-sharing* tra creditori e Stato debitore e tra diverse categorie di creditori. Così che, il peso della ristrutturazione del debito risulta non essere equamente distribuito e gravare in particolare su *small bondholders* e cittadini del Paese debitore, cittadini che dovranno anche patire le dolorose conseguenze derivanti dall'attuazione dei programmi di aggiustamento che normalmente vengono imposti agli Stati in gravi difficoltà finanziarie. In tema si vedano: SCALI, *Sovereign Debt and Socio-Economic Rights Beyond Crisis: The Neoliberalisation of International Law*, Cambridge, 2022; BOHOSLAVSKY, *Guiding Principles to Assess the Human Rights Impact of Economic Reforms? Yes*, in BANTEKAS, LUMINA (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford, 2018, p. 402 ss.; GOLDMANN, *Human Rights and Sovereign Debt Workouts*, in BOHOSLAVSKY, CERNIC (a cura di), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford-Portland, 2016, p. 79 ss., in particolare p. 99.

ottenuto verdetti loro favorevoli, senza che gli interessi di carattere generale fossero tenuti in debita considerazione.

La maggior parte degli studiosi che si sono occupati di analizzare il ruolo delle corti nazionali nelle controversie sul debito sovrano esclude, infatti, che tali corti possano (o addirittura debbano) guardare oltre ai termini del contratto impugnato per tutelare interessi più ampi, che siano essi quelli dello Stato debitore, della sua popolazione o delle generazioni future[44].

I giudici nazionali, in effetti, devono limitarsi ad applicare le norme del diritto dei contratti e non sono chiamati a bilanciare gli interessi finanziari delle parti in causa con considerazioni di carattere pubblicistico. La loro miopia può portarli però a decisioni che hanno effetti redistributivi, talvolta persino distorsivi. Si pensi, ad esempio, agli esorbitanti profitti ottenuti dai c.d. 'fondi avvoltoio' grazie alle loro strategie giudiziali[45].

In pratica, una volta stabilito che la fattispecie sia regolata dal diritto privato di un determinato ordinamento giuridico (quello della legge applicabile), le esigenze di tutela dei diritti umani, di sviluppo sostenibile e di equità e responsabilità intergenerazionale non riuscirebbero ad essere portate all'attenzione dei giudici neppure per il tramite del diritto internazionale.

Appare quindi evidente quale rilievo assuma la qualificazione del rapporto giuridico intercorrente tra le parti in causa; qualificazione che nel settore del debito sovrano non risulta però sempre agevole determinare.

Tali difficoltà sono ben dimostrate dal caso *Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, su cui si è recentemente pronunciata la Corte Suprema del Regno Unito[46].

[44] Si veda, tra tutti, KUPELYANTS, *Sovereign Defaults Before Domestic Courts*, Oxford, 2018, p. 22 ss.

[45] I c.d. 'fondi avvoltoio' sono fondi d'investimento specializzati nell'acquisto a bassissimo prezzo di obbligazioni sovrane emesse da Paesi sull'orlo del *default* che fanno valere in giudizio i loro titoli ottenendo la condanna dello Stato debitore a rimborsare il valore nominale dei *bonds* e facendo, quindi, profitti esorbitanti.

[46] Corte Suprema del Regno Unito, *The Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, [2023] UKSC 11, sentenza del 15 marzo 2023. Si noti che il ricorso è stato presentato prima dell'aggressione della Russia all'Ucraina iniziata nel febbraio 2022; Corte d'Appello di Inghilterra e Galles (*Civil Division*), *Ukraine v. The Law Debenture Trust Corporation P.L.C.*, [2018] EWCA Civ 2026, sentenza del 14 settembre 2018; *High Court* di Inghilterra e Galles (*Commercial Court*), *The Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, [2017] EWHC 655 (Comm), Case No: FL-2016-000002, sentenza del 29 marzo 2017. Per alcuni commenti precedenti la pronuncia della Corte Suprema si vedano: ZAVERUKHA, *The Conundrum of Public and Private Interests in Sovereign Debt:*

Il caso fornisce un'interessante occasione di approfondimento non solo perché ha ad oggetto un debito *bifronte* (avente corpo privato ed anima pubblica), ma anche perché lo Stato convenuto è attualmente martoriato dalla guerra e molti osservatori auspicano che venga ad esso al più presto concessa una moratoria sul debito o la cancellazione dello stesso[47].

I fatti che hanno dato origine al contenzioso sono i seguenti. Nel 2013, quando l'Accordo di Associazione tra l'Unione europea e l'Ucraina stava ormai per essere concluso, i negoziati vennero bruscamente interrotti dal Presidente ucraino Viktor Yanukovych, che preferì cedere alle 'pressioni' della Federazione russa e alla promessa di un ingente supporto finanziario, pari a 15 miliardi di dollari. Non appena interrotti i negoziati, la Russia procedette prontamente ad erogare una prima parte della somma promessa, ma invece di farlo come da prassi attraverso la conclusione di un accordo bilaterale di prestito, scelse di acquistare un'intera serie di Eurobonds – appositamente emessi dal governo ucraino – dal valore nominale di 3 miliardi di dollari e che avrebbero fruttato un tasso di interesse annuale del 5%. L'operazione avvenne poco prima della caduta di Yanukovych e, si noti, in violazione della normati-

The Who, What, When, Where, and How of the Sovereign Loan from Russia to Ukraine, in *Gonzaga Journal of International Law*, vol. 22, n. 2, 2019, p. 85 ss.; FERIA-TINTA, WOODER, *Sovereign Debt Enforcement in English Courts: Ukraine and Russia Meet in the Court of Appeal in US $3 Billion Eurobonds Dispute*, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, vol. 33, n. 2, 2018, p. 73 ss.; WEIDEMAIER, *Contract Law and Ukraine's $3 billion Debt to Russia*, in *Capital Markets Law Journal*, vol. 11, n. 2, p. 244 ss.

[47] Si veda, ad esempio, OBSTFELD, GELPERN, GORODNICHENKO, HAGAN, *Life or Debt in Ukraine*, in *Project Syndicate*, 29 aprile 2022, disponibile su https://www.project-syndicate.org/onpoint/ukraine-debt-deferment-restructuring-by-anna-gelpern-et-al-2022-04. A fine 2021, il debito estero dell'Ucraina ammontava a circa 57 miliardi di dollari (oltre un quarto del suo PIL), di cui 13.4 miliardi di dollari dovuti al FMI, 6.5 miliardi di dollari dovuti a creditori bilaterali e 22.7 miliardi di dollari in Eurobonds. Nel luglio 2022, i creditori bilaterali hanno accordato all'Ucraina una sospensione dei pagamenti sul debito loro dovuto (*debt freeze*) fino ad inizio 2024. Nell'agosto 2022, i detentori di obbligazioni sovrane emesse dall'Ucraina hanno accettato la richiesta di moratoria di 2 anni sul pagamento di circa 20 miliardi di dollari presentata dal governo in considerazione della situazione di *force majeure* che si era venuta a verificare (Institute of International Finance, *Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring: 2022 Implementation Note by the Principles Consultative Group*, ottobre 2022, p. 9 ss.). Nel 2022, prima della concessione della moratoria sui pagamenti, l'Ucraina ha destinato 2,8 miliardi di dollari al servizio del debito, un terzo di quanto speso per la previdenza sociale, e quasi 2 miliardi di dollari per rimborsare i prestiti precedentemente ottenuti da FMI e Banca mondiale. Si veda DOLAN-EVANS, *Ukraine's Debts to Western Banks are Destroying Its Social Safety Net*, *openDemocracy*, 17 novembre 2022, disponibile su https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-debt-freeze-western-creditors/.

va nazionale ucraina che stabiliva un tetto massimo al livello di indebitamento del Paese, nonché della ripartizione di competenze tra poteri e delle procedure previste dalla Costituzione ucraina[48]. Quando, poco dopo l'annessione russa della Crimea, i *bonds* giunsero a scadenza, l'Ucraina rifiutò di onorare il debito, peraltro dopo aver già pagato circa 233 milioni di dollari in interessi.

Il *trustee*, la *Law Debenture Trust Corporation*, procedette quindi a tutelare l'unico obbligazionista (*i.e.* la Russia, che non aveva mai smesso di detenere i *bonds*, pur essendo questi quotati all'*Irish Stock Exchange*), intentando causa contro l'Ucraina di fronte al tribunale commerciale di Londra per *summary judgment*[49]. Gli Eurobonds erano stati infatti emessi dall'Ucraina tramite un *trust deed*[50] e scegliendo come legge applicabile e come foro competente quelli inglesi. Inoltre, l'Ucraina aveva espressamente rinunciato alla propria immunità dalla giurisdizione di cognizione degli Stati stranieri.

La natura ibrida del rapporto tra due soggetti di diritto internazionale ha portato molti commentatori a chiedersi se si trattasse di un debito di carattere pubblicistico o privatistico (*vexata quaestio* che però originariamente aveva ad oggetto la natura del prestito obbligazionario sovrano in sé e per sé[51] e che, nel caso di specie, ritorna ad essere di rilievo per il fatto che l'unico detentore dei *bonds* oggetto di causa ha natura sovra-

[48] Si veda l'*Expert report on Ukrainian law* del prof. William E. Butler allegato agli atti di causa dalla difesa dell'Ucraina.

[49] Nel sistema giuridico inglese, il giudizio abbreviato o sommario (*summary judgment*) viene utilizzato quando non vi è alcuna controversia sui fatti del caso e una parte ha diritto al giudizio come questione di diritto; la decisione viene presa sulla base delle dichiarazioni e delle prove presentate agli atti senza escussione delle prove (*trial*). La procedura consente al tribunale di decidere una richiesta di risarcimento qualora la difesa non abbia reali prospettive di successo e non vi siano altri motivi impellenti per un procedimento ordinario.

[50] Quando nell'ambito del prestito obbligazionario viene utilizzato l'istituto del *trust*, al *trustee* (normalmente una società fiduciaria indipendente o *independent trust corporation*) è affidato il compito di tutelare gli interessi degli obbligazionisti. Pertanto, a fronte di un inadempimento (evento di *default*), il *trustee* è tenuto ad esercitare i rimedi previsti nell'atto istitutivo del *trust* ed ogni forma di tutela giudiziaria.

[51] La maggiore dottrina oggi ritiene l'emissione di obbligazioni sovrane una transazione di carattere meramente privatistico. Per una ricostruzione del dibattito si vedano in particolare KUPELYANTS, *Sovereign Defaults Before Domestic Courts*, cit., p. 12 ss.; MEGLIANI, *Sovereign Debt: Genesis, Restructuring, Litigation*, Heidelberg, 2015, p. 65 ss. Più recentemente alcuni Autori hanno considerato l'emissione di debito un esercizio di *international public authority* (VON BOGDANDY, GOLDMANN, *Sovereign Debt Restructurings as Exercises of International Public Authority: Towards a Decentralized Sovereign Insolvency Law*, in ESPÓSITO, LI, BOHOSLAVSKY (a cura di), *Sovereign Financing and International Law: The UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing*, Oxford, 2013, p. 39 ss.).

na[52]). Il prestito era stato, infatti, deliberatamente progettato per essere sia ufficiale che privato[53]. Era privato nella forma, ufficiale nella sostanza.

La Federazione russa ha abilmente sfruttato questa ambiguità. In un primo tempo, ha sostenuto davanti agli organi del FMI che si trattasse di un debito ufficiale bilaterale; successivamente, però, ha deliberatamente omesso di comunicarne l'esistenza al Club di Parigi, preferendo piuttosto sollecitare il *trustee* ad intentare una causa civile contro l'Ucraina[54]. Infine, la Russia si è ben guardata dal portare il caso innanzi alla Corte internazionale di giustizia o dal sottoporlo ad arbitrato[55].

Nel corso del procedimento, anche l'Ucraina ha sollevato eccezioni che dimostrano l'atipicità del rapporto giuridico intercorrente tra le parti.

In primo luogo, l'Ucraina ha sostenuto di aver prestato il proprio consenso all'emissione degli Eurobonds sotto *duress*[56] (istituto tipico del diritto dei contratti dei paesi di *common law*), nonché sotto coercizione

[52] Per quanto riguarda il caso in cui i *bondholders* siano Stati o loro emanazioni, si veda YU, '*Official' Bondholder: A New Holdout Creature in Sovereign Debt Restructuring After Vulture Funds?*, in *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 16, n. 3, 2017, p. 535 ss.; MEGLIANI, *A Tale of Two Sovereigns – Sovereign Bonds in the Hands of Sovereign Holders: What Place for Restructuring?*, in *Capital Markets Law Journal*, n. 1, 2015, p. 71 ss.

[53] GELPERN, *Russia's Bond: It's Official! (...and Private ... and Anything Else It Wants to Be...)*, su *Peterson Institute for International Economics Blog*, 17 aprile 2015, disponibile su https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/russias-bond-its-official-and-private-and-anything-else-it.

[54] Si veda IMF, *Status of Ukraine's Eurobond Held by the Russian Federation*, 11 dicembre 2015.

[55] Corte d'Appello di Inghilterra e Galles (*Civil Division*), *Ukraine v. The Law Debenture Trust Corporation P.L.C.*, [2018] EWCA Civ 2026, sentenza del 14 settembre 2018, par. 153: «It should also be emphasised that there would be fora in which the dispute between Russia and Ukraine could be ventilated, including both its commercial and its international law aspects, if both states agreed to confer jurisdiction on them. They could agree to submit their dispute to an arbitral tribunal or they could both give consent for their dispute to be determined by the International Court of Justice».

[56] Si noti come l'istituto della *duress* sia per sua natura atto ad integrare nel diritto privato considerazioni di interesse pubblico. Si vedano, tra i molti, TAMBLYN, *The Law of Duress and Necessity: Crime, Tort, Contract*, New York, 2017; SPARK, *Vitiation of Contracts: International Contractual Principles and English Law*, Cambridge, 2013, pp. 212-250. Secondo alcuni Autori, inoltre, l'istituto della *duress* integra alcuni elementi della dottrina del debito odioso (*odious debt*). Secondo tale dottrina – non riconosciuta nel diritto internazionale – uno Stato debitore potrebbe legittimamente ripudiare i debiti che siano stati contratti senza il consenso della sua popolazione, a danno della stessa e che siano stati stipulati a seguito di corruzione, sotto *minaccia* o *coercizione* o quantomeno con la consapevolezza del creditore dell'utilizzo ingiusto che ne sarebbe stato fatto (in tema si veda in particolare KING, *The Doctrine of Odious Debt in International Law*, Cambridge, 2016, p. 127 ss.).

economica e minaccia della violazione della propria integrità territoriale (profili questi di diritto internazionale).

La recente decisione della Corte Suprema ha tenuto distinti i due piani, mantenendo l'impostazione dualistica tipica degli ordinamenti di *common law*[57]. In particolare, la Corte ha sottolineato che la nozione di *duress* deve essere definita avendo esclusivo riguardo al diritto inglese e che essa non trova applicazione nel caso di coercizione di carattere meramente economico[58]. Per quanto riguarda invece la minaccia dell'uso della forza, la Corte Suprema ha riconosciuto come una tale condotta possa costituire, per il diritto inglese, *duress of the persons or of goods*[59], rigettando la richiesta del *Trust Deed* di ottenere sul punto un *summary judgment* e rinviando quindi la decisione nel merito all'High Court[60].

Inoltre, la Corte ha ritenuto che la dottrina del *foreign act of State*[61] – che avrebbe reso il caso non giustiziabile[62] – non possa trovare applicazione nel caso di specie: per accertare l'esistenza di un atto capace di viziare la volontà negoziale dell'Ucraina non risulta infatti necessario valutare anche la legittimità della condotta della Russia, sia rispetto all'ordinamento internazionale che a quello interno.

In subordine, l'Ucraina ha anche sostenuto di aver agito in autotutela a fronte dell'illecita annessione della Crimea da parte della Federazione

[57] Corte Suprema del Regno Unito, *The Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, cit., par. 157-164.

[58] *Ibidem*, par. 145-170.

[59] *Ibidem*, par. 171-183.

[60] La Corte Suprema ha, inoltre, stabilito che sarà il Trustee ad avere l'onere di dimostrare come la minaccia dell'uso della forza non abbia contribuito in alcun modo alla decisione dell'Ucraina di sottoscrivere il debito (par. 196).

[61] Dottrina tipica dei Paesi di *common law* secondo cui le corti interne non potrebbero giudicare della legittimità internazionale o interna di condotte, leggi, atti amministrativi e decisioni giudiziarie straniere.

[62] Corte Suprema del Regno Unito, *The Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, cit., par. 184-193. La Corte di Appello aveva motivato la sua decisione di non ritenere applicabile la dottrina del *foreign act of State* in termini diversi e basandosi sulla cd. *public policy exception*: «there is an especially strong public policy in this country that no country should be able to take advantage of its own violation of norms of ius cogens. (…) In our view, this is because domestic public policy here is informed by public policy inherent in international law when it identifies norms as peremptory norms with the character of ius cogens. Identification of norms as having that character indicates the strong international public policy which exists to ensure that they are respected and given effect. Domestic public policy recognises and gives similar effect to that strong public policy. There is no norm more fundamental to the system of international law and the principle of the rule of law than that set out in Article 2(4) of the UN Charter» (Corte d'Appello di Inghilterra e Galles, *Ukraine v. The Law Debenture Trust Corporation P.L.C.*, cit., par. 180). Si veda anche Corte Suprema del Regno Unito, *Belhaj et al. v. Straw et al.*, [2017] UKSC 3, sentenza del 17 gennaio 2017, par. 155.

Russa: la decisione di non onorare il debito costituirebbe cioè una contromisura ed opererebbe come causa di esclusione dell'illiceità del mancato rimborso dei *bonds*.

La Corte Suprema ha tuttavia ritenuto che non sia affatto pacifico far discendere la violazione di un obbligo di diritto internazionale (presupposto necessario per invocare le contromisure) dalla violazione di un obbligo contrattuale (obbligo dovuto nel caso di specie alla società inglese che amministra il *trust* di cui la Federazione russa è beneficiaria)[63]; che il diritto inglese non preveda alcun tipo di difesa od eccezione equivalente a tale circostanza di esclusione dell'illiceità nel diritto internazionale[64]; e che le controversie interstatali siano in ogni caso intrinsecamente inadatte ad essere giudicate da tribunali nazionali[65]. La Corte ha infine escluso che, nonostante la gravità dell'illecito internazionale russo e il fatto che esso sia stato ampiamente condannato dalla comunità internazionale, sia possibile ai giudici interni tenerne eccezionalmente conto[66].

Pertanto, la corte di rinvio dovrà decidere se i presupposti della *duress of the persons or of goods* sono soddisfatti nel caso di specie senza poter tenere conto non solo della legittimità della condotta russa, ma anche dell'attuale livello di indebitamento dell'Ucraina e della sua disperata situazione (economica e umanitaria).

5. Conclusioni

Da quanto precede appare evidente come la tutela dei diritti economici, sociali e culturali e il principio di equità e solidarietà intergenerazionale non trovino spazio né durante i negoziati per la ristrutturazione del debito sovrano, né quando le controversie tra creditori privati e Stato debitore arrivano di fronte ad un giudice nazionale.

[63] *Ibidem*, par. 203. Si vedano le argomentazioni addotte dall'Ucraina per sostenere la tesi che il mancato rimborso dei *bonds* costituisca una violazione di diritto internazionale come riportate *High Court* (*Commercial Court*) di Inghilterra e Galles, *The Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, [2017] EWHC 655 (Comm), Case No: FL-2016-000002, sentenza del 29 marzo 2017, par. 360. La Corte d'Appello ha ritenuto di non avere competenza a pronunciarsi su una difesa che può operare soltanto sul piano internazionale.

[64] Corte Suprema del Regno Unito, *The Law Debenture Trust Corporation P.L.C. v. Ukraine*, cit., par. 203-207 ss.

[65] *Ibidem*, par. 207 ss. Si vedano anche le argomentazioni di Lord Carnwath (*dissenting in part*) al par. 222 ss.

[66] Si vedano le critiche sollevate sul punto da Lord Carnwath (*dissenting in part*) al par. 227.

L'assenza di un tribunale e di una procedura fallimentare e/o concorsuale per gli Stati in gravi difficoltà finanziarie non rende possibile ponderare le decisioni relative al debito sovrano rispetto all'obiettivo di preservare per le generazioni future le risorse necessarie al mantenimento della vita umana e al suo sviluppo.

L'*Elements paper* pubblicato a settembre 2022 come base di lavoro per la Dichiarazione per le generazioni future che dovrebbe essere adottata nel 2024 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite[67] mette in luce come sia indispensabile fare tutto il possibile per porre termine o prevenire sviluppi che possano mettere a rischio la sopravvivenza delle generazioni future.

Tali considerazioni dovrebbero guidare la comunità internazionale anche nell'affrontare la diffusa crisi debitoria che si sta profilando all'orizzonte e che avrà inevitabili conseguenze per la nostra società, l'ambiente e le generazioni future.

Data la gravità dell'attuale situazione, occorre al più presto trovare il consenso su una nuova e coraggiosa iniziativa per la riduzione del debito dei Paesi a basso e medio reddito altamente indebitati. Nella perdurante impossibilità di creare un meccanismo permanente per la simultanea ristrutturazione delle varie categorie di debito[68], tale iniziativa dovrebbe assicurare la partecipazione congiunta di creditori multilaterali, bilaterali e privati e legare la concessione di *debt relief* al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030[69].

Solo una tale iniziativa, combinata ad una forte mobilizzazione di risorse, permetterà di raggiungere gli obiettivi per il clima e lo sviluppo per il bene delle presenti e future generazioni.

[67] Nel 2021 il Segretario generale delle Nazioni Unite, nell'ambito del rapporto 'Agenda comune', ha proposto l'adozione di una Dichiarazione sulle generazioni future. Due co-facilitatori, H.E. Ms. Yoka Brandt (Paesi Bassi) e H.E. Mr. Satyendra Prasad (Fiji) sono stati nominati dal Presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per predisporre un *Elements Paper* che offrisse la base di lavoro per la Dichiarazione sulle generazioni future che dovrebbe essere adottata nel 2024 al *Summit for the future*. I co-facilitatori hanno pubblicato l'*Elements Paper for the Declaration for Future Generations* il 9 settembre 2022 come risultato di una consultazione informale con diversi Stati e *stakeholders* (il documento è disponibile su https://www.un.org/pga/76/2022/09/12/general-assembly-declaration-on-future-generations-pga-letter/).

[68] Si veda in particolare KRUEGER, *Desperately Seeking a Mechanism for Sovereign Debt Restructuring*, in *Project Syndicate*, 22 aprile 2022.

[69] Si veda, in particolare, la proposta di RAMOS, RAY, BHANDARY, GALLAGHER, KRING, *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Guaranteeing Sustainable Development*, Boston-London-Berlin, 2023, disponibile su https://drgr.org/files/2023/04/DRGR-2023-Report-FINAL.pdf.

TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL PATRIMONIO CULTURALE COME STRUMENTI PER GARANTIRE I DIRITTI DELLE GENERAZIONI FUTURE: IL CONTRIBUTO DEGLI ORGANI INTERNAZIONALI GIURISDIZIONALI E NON GIURISDIZIONALI

Laura PINESCHI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I diritti delle generazioni future in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale: convergenze e divergenze. – 3. Il controllo sul rispetto dell'equità intergenerazionale: le proposte e la prassi. – 4. Principio di equità intergenerazionale e tutela del patrimonio culturale. – 4.1. Il caso *Al Mahdi*. – 4.2. Il caso *Armenia* c. *Azerbaigian*. – 4.3. Il caso delle *Isole dello Stretto di Torres*. – 5. Principio di equità intergenerazionale e tutela dell'ambiente: 5.1. Il caso del *canale di Bystroe*. – 5.2. Il caso del *fiume Omo*. – 5.3. Il caso delle *Isole dello Stretto di Torres*. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Numerosi strumenti internazionali, vincolanti e non vincolanti, a tutela dell'ambiente o del patrimonio culturale[1], riconoscono espressamente o si fondano sul principio di equità intergenerazionale, inteso come conservazione della «diversity of the *natural and cultural* resource base,

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università di Parma.

[1] Di seguito si userà l'espressione in senso lato, ricomprendendo, quindi, sia il patrimonio culturale tangibile, mobile e immobile, sia il patrimonio intangibile. Per una definizione di quest'ultimo, v. art. 2, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile, firmata a Parigi il 17 ottobre 2003 (in seguito: 'Convenzione UNESCO 2003'), in vigore dal 20 aprile 2006, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2368 («practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage»). Elementi da considerare ai fini di tale definizione sono contenuti anche nell'art. 4, par. 1, della Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005 (in seguito: 'Convenzione UNESCO 2005'), in vigore dal 18 marzo 2007, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2440, p. 346 (vale a dire espressioni e attività culturali che si manifestano attraverso «diverse modes of artistic creation, production, dissemination, distribution and enjoyment, whatever the means and technologies used»).

so that each generation does not unduly restrict the options available to future generations in solving their problems and satisfying their own values»[2]. Appare evidente, però, che qualsiasi diritto delle generazioni future rimane privo di significato se non esistono organi di controllo indipendenti che assicurino l'effettivo rispetto di tale principio.

Come è noto, malgrado numerosi auspici, non è mai stato istituito un meccanismo internazionale di garanzia *ad hoc* per la tutela dei diritti delle generazioni future. È anche vero, al contempo, che alcuni organi internazionali, giurisdizionali e non giurisdizionali, hanno dovuto pronunciarsi su casi che, direttamente o indirettamente, hanno importanti implicazioni per l'effettivo rispetto del principio dell'equità intergenerazionale.

Nell'indagine che segue verranno analizzati alcuni di questi casi, al fine di accertare se, e in quale misura, i meccanismi di monitoraggio o i metodi di soluzione delle controversie, che sono stati di volta in volta attivati, abbiano efficacemente contribuito alla tutela dei diritti delle generazioni future con riferimento alla protezione dell'ambiente, del patrimonio culturale o di entrambi. Prima, però, di procedere con l'indagine, una questione preliminare s'impone: i diritti delle generazioni future hanno lo stesso significato nei due ambiti?

2. I diritti delle generazioni future in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale: convergenze e divergenze

L'elevato numero di riferimenti alle generazioni future appare evidente a chiunque intraprenda una ricognizione, ancorché superficiale, dell'imponente *corpus* di norme e principi che si è ormai consolidato in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Per quanto riguarda il diritto internazionale dell'ambiente, basti qui soltanto ricordare la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite che, per prima, ha affrontato la questione ambientale a livello mondiale. Al principio 1 si afferma, infatti, che: «Man (…) bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations»[3].

[2] BROWN WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law,* 1990, pp. 201-202.

[3] *Report of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stoccolma, 5-16 giugno 1972), nota come 'Dichiarazione di Stoccolma', UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, Principio 1; v. anche Preambolo, par. 6; per un commento, v. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International*

È noto, inoltre, che il rispetto del principio dell'equità intergenerazionale occupa una posizione centrale nella definizione di sviluppo sostenibile, come si può desumere dal c.d. Rapporto Brundtland[4], dalla Dichiarazione di Rio del 1992[5] e dalla dottrina[6]. Più precisamente, per quanto riguarda la dimensione ambientale, detto principio trova il suo fondamento nella consapevolezza che le risorse naturali non sono inesauribili e che «as members of the present generation, we hold the earth in trust for future generations»[7]. Ne consegue che la considerazione degli interessi delle generazioni future è fondamentale per accertare la correttezza dei processi decisionali in materia di prevenzione del danno ambientale. In particolare, tali interessi integrano un parametro temporale che impone di valutare le conseguenze di azioni e progetti a breve e a lungo termine. Questo comporta l'esclusione di soluzioni che implichino effetti irreparabili o irreversibili («*conservation of options*») tanto sul piano della qualità ambientale («*conservation of quality*») quanto su quello della fruibilità delle sue risorse («*conservation of access*»)[8]. Gli interessi delle generazioni future costituiscono, infine, un parametro per determinare la gravità del rischio, vale a dire la soglia oltre la quale si può parlare di «danno grave o irreversibile», in sede di applicazione del principio di precauzione[9].

Quanto al regime giuridico concernente la tutela del patrimonio culturale, l'interesse delle generazioni future costituisce l'obiettivo primario

Law Journal, 1973, pp. 451-455. Per una sistematica ricognizione degli strumenti internazionali contenenti riferimenti alle generazioni future e il loro contenuto, v. WARD, *Beyond the Short Term: Legal and Institutional Space for Future Generations in Global Governance*, in *Yearbook of International Environmental Law,* 2011, p. 7 ss.

[4] *Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Doc. A/42/427 del 4 agosto 1987.

[5] *Rio Declaration on Environment and Development* (in seguito, 'Dichiarazione di Rio'), UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) del 12 agosto 1992, Principio 3, p. 1: «The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations». Per un commento, v. MOLINARI, *From a Right to Development to Intergenerational Equity*, in VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 139 sss.

[6] WARD, *Beyond the Short Term,* cit., p. 29: «(…) the needs of future generations are at the heart of sustainable development; failure to take into account of the imperative for intergenerational equity is clearly at odds with sustainable development»; «sustainable development is impossible without fairness to future generations».

[7] BROWN WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, cit., p. 202.

[8] *Ibidem*, pp. 201-202.

[9] Dichiarazione di Rio, cit., Principio 15.

di numerosi strumenti internazionali, a carattere mondiale e regionale, giuridicamente vincolanti[10] e non vincolanti[11].

Non si può, infine, dimenticare che il deterioramento delle condizioni ambientali e gli attacchi deliberati nei confronti del patrimonio culturale possono generare o acuire conflitti, con conseguenze pregiudizievoli per lo sviluppo economico e sociale degli Stati direttamente interessati, ma anche della sicurezza internazionale nel suo complesso. La tutela degli interessi delle generazioni future in materia ambientale e culturale risulta pertanto, direttamente o indirettamente, riconosciuta o assicurata in questo ambito anche attraverso delibere adottate (o azioni intraprese) da organi primari[12] e sussidiari[13] delle Nazioni Unite, e dalle sue agenzie specializzate[14].

Poste queste premesse, resta, però, da chiarire se i diritti delle generazioni future in materia ambientale e culturale abbiano lo stesso significato.

Se si considerasse la questione sul piano strettamente lessicale, si potrebbe osservare che, a differenza degli strumenti a salvaguardia dei beni culturali, in quelli concernenti la conservazione delle risorse naturali e la tutela dell'ambiente raramente viene utilizzato il termine «patrimonio»

[10] Cfr. Convenzione UNESCO 2003, cit., Preambolo, par. 11 e art. 2, par. 1; Convenzione UNESCO 2005, art. 2, par. 6; Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, firmata a Faro il 27 ottobre 2005, in vigore dal 1° giugno 2011, in *CETS n. 199*, art. 2.

[11] Cfr. Conferenza generale UNESCO, Dichiarazione universale sulla diversità culturale, firmata a Parigi il 2 novembre 2001 (in seguito: 'Dichiarazione sulla diversità culturale'), 31 C/Resolution 25, art. 1; Dichiarazione concernente la distruzione intenzionale del patrimonio culturale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003, 32 C/Resolution 33, art. 1 (in seguito: 'Dichiarazione sulla distruzione intenzionale'); Destruction G/7 - Culture Ministerial Meeting, *Culture as an Instrument of Dialogue among Peoples* (Firenze, 30-31 marzo 2017), disponibile al sito: http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Culture_as_an_instrument_of_dialogue/index.pdf, par. 1. Più in generale, sulla natura giuridica dell'equità intergenerazionale, si veda il contributo di GIANELLI, *La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?*, in questo volume.

[12] Si veda, in particolare, Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/RES/2347 del 24 marzo 2017, concernente la distruzione deliberata del patrimonio culturale, Preambolo, par. 5.

[13] Si pensi, ad esempio, al ruolo che le operazioni di *peacekeeping* hanno svolto o potrebbero svolgere in materia di tutela di beni culturali; per più ampie considerazioni sia consentito fare rinvio a PINESCHI, *Tutela internazionale del patrimonio culturale e missioni di pace delle Nazioni Unite: un binomio possibile? Il caso* MINUSMA, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 5 ss.

[14] Il ruolo strumentale che l'UNESCO svolge in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è riconosciuto dalla sua stessa Costituzione, adottata a Londra il 16 novembre 1945, disponibile al sito https://www.unesco.org/en/legal-affairs/constitution, Preambolo, par. 7.

(«*heritage*»). La differenza appare evidente nella *Dichiarazione UNESCO sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future* del 12 novembre 1997[15], laddove si confronti l'art. 5, concernente la protezione dell'ambiente, con l'art. 7, relativo alla diversità culturale e al patrimonio culturale. Se, infatti, ai sensi di quest'ultimo:

> «(…) The present generations have the responsibility to identify, protect and safeguard the tangible and intangible cultural heritage and to transmit this common heritage to future generations..»

nell'art. 5 non compare mai il termine «patrimonio»:

> «1. In order to ensure that future generations benefit from the richness of the Earth's ecosystems, the present generations should strive for sustainable development and preserve living conditions, particularly the quality and integrity of the environment. 2. The present generations should ensure that future generations are not exposed to pollution which may endanger their health or their existence itself. 3. The present generations should preserve for future generations natural resources necessary for sustaining human life and for its development. 4. The present generations should take into account possible consequences for future generations of major projects before these are carried out».

Sarebbe, tuttavia, errato attribuire eccessiva enfasi al dato testuale. Premesso che il termine «patrimonio» è utilizzato nella Convenzione sul patrimonio mondiale[16], tanto in relazione alle risorse naturali quanto ai beni culturali, a partire dal suo titolo, non si può trascurare un aspetto importante sul piano concettuale. Come è stato, infatti, osservato: «cultural heritage and the environment (…) are both a form of inheritance, held in trust by the present generation, that should be passed on to the later generation»[17]. E, in effetti, nella stessa Dichiarazione UNESCO

[15] Conferenza generale UNESCO, *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations,* 12 novembre 1997, disponibile al sito: https://www.unesco.org/en/legal-affairs/declaration-responsibilities-present-generations-towards-future-generations.

[16] Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972 (in seguito: 'Convenzione sul patrimonio mondiale'), in *United Nations Treaty Series*, vol. 15511, p. 151, in vigore dal 17 dicembre 1975. Per la definizione di «cultural heritage» e «natural heritage» si vedano, rispettivamente, gli artt. 1 e 2.

[17] BLAKE, *International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2015, p. 119.

precedentemente menzionata, il termine «eredità» viene espressamente utilizzato con riferimento alle risorse naturali all'art. 4:

> «The present generations have the responsibility *to bequeath* to future generations an Earth which will not one day be irreversibly damaged by human activity. Each generation *inheriting* the Earth temporarily should take care to use natural resources reasonably and ensure that life is not prejudiced by harmful modifications of the ecosystems and that scientific and technological progress in all fields does not harm life on Earth»[18].

La questione lessicale si pone, piuttosto, a un altro livello, vale a dire con riferimento alla possibile qualificazione dell'ambiente e delle risorse naturali come «*common heritage*». È noto, infatti, che non è stato possibile inserire tale espressione nella Dichiarazione di Rio del 1992, a causa del timore, espresso da alcuni Stati, che tale concetto potesse pregiudicare diritti sovrani o diritti di proprietà individuali[19]. Non a caso, come già ricordato, l'espressione «common heritage» viene utilizzata indistintamente per i beni culturali e naturali nella Convenzione sul patrimonio mondiale, che, però, ha seguito un percorso negoziale separato rispetto alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano.

Una differenza tra diritti delle generazioni future nei due diversi settori si evidenzia, piuttosto, sul piano sostanziale. In entrambi i casi, come è già stato sottolineato, si pone il dovere delle generazioni presenti di tramandare ai discendenti i beni e i valori che hanno esse stesse ricevuto. Con specifico riferimento, però, alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, si pone anche l'esigenza di salvaguardare equilibri naturali che garantiscono il mantenimento della vita sul pianeta. In altri termini, se si estinguono le generazioni presenti non ci saranno generazioni future cui trasmettere alcun patrimonio culturale.

Questo significa che esiste una gerarchia tra le due categorie di diritti?

In realtà, la domanda appare mal posta se solo si considera che, come ampiamente evidenziato in dottrina e ormai recepito in vari strumenti internazionali, la cultura è una componente essenziale dello sviluppo sostenibile, al pari degli interessi economici, ambientali e sociali[20]. Un

[18] V. *supra*, nota 15 (corsivo aggiunto).

[19] KISS, *Nature, the Common Heritage of Humankind*, in *Naturopa*, n. 91, 1999, p. 10 ss., disponibile al sito: https://rm.coe.int/naturopa-1999-no-91-nature-the-common-heritage-of-humankind/168069cdf9.

[20] Cfr. Assemblea Generale delle Parti della Convenzione UNESCO, *Policy Document for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of*

equo bilanciamento tra questi interessi non può, quindi, essere predeterminato sul piano astratto. Occorrerà, infatti, valutare di volta in volta, in applicazione di tutti i principi che concorrono alla realizzazione dello sviluppo sostenibile – e, in particolare, i principi di integrazione[21], prevenzione[22], precauzione, valutazione d'impatto[23] e partecipazione del pubblico ai processi decisionali[24] – quale sia la soluzione più appropriata sul piano concreto. In alcuni casi, potrà essere necessario un intervento urgente per impedire la scomparsa o la distruzione di un bene culturale di importanza fondamentale per l'umanità, senza che si pongano gravi conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente. In altri casi, la necessità di impedire l'estinzione di specie protette e salvaguardare gli ecosistemi di cui tali specie fanno parte potrebbe comportare una ragionevole compressione dei diritti culturali[25].

Non è escluso, però, che, talvolta, si possa manifestare una convergenza di interessi. Si pensi, ad esempio, alla prevenzione di rischi ambientali globali, come le modificazioni climatiche. Come è stato evidenziato dalla relatrice speciale delle Nazioni Unite, Karima Bennoune, nel suo rapporto del 2020 su cambiamenti climatici, cultura e diritti culturali, il riscaldamento dell'atmosfera e l'innalzamento del livello dei mari non costituiscono soltanto una minaccia per la scomparsa di interi Paesi (come nel caso di alcuni Stati isola), ma anche per la sopravvivenza di siti di rilevanza storica, culturale e religiosa, nonché di specifiche tradizioni culturali. La mancata adozione di adeguate misure di prevenzione, mitigazione o adattamento da parte degli Stati potrebbe, quindi, portare a una

the World Heritage Convention as adopted by the General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention, at its 20th Session, 2015; VON SCHÖRLEMER, MAUS, SCHERMER (a cura di), *UNESCO World Heritage and the SDGs – Interdisciplinary Perspectives*, Papers of the UNESCO Chair in International Relations, Special Issue 1, 2020; VRDOLJAK, *The Principle of Sustainable Development and International Cultural Heritage Law*, in PINESCHI (a cura di), *Cultural Heritage, Sustainable Development and Human Rights: Towards an Integrated Approach*?, Londra-New York, in corso di pubblicazione. Sull'applicazione dei principi fondamentali dello sviluppo sostenibile alla tutela del patrimonio culturale, v. GUÈVREMONT, *Le developpement durable: ce gène méconnu du droit international de la culture*, in *Revue Générale de Droit International Public,* 2012, p. 801 ss.

[21] Dichiarazione di Rio, cit., Principio 4: «In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it».

[22] *Ibidem*, Principio 2.

[23] *Ibidem*, Principio 17.

[24] *Ibidem*, Principio 10.

[25] Si pensi, ad esempio, alle attività artistiche e religiose tradizionali collegate all'uso di zanne di elefante, ippopotami e trichechi o all'intaglio del carapace di tartaruga.

simultanea violazione dei diritti delle generazioni future in entrambi i settori: ambiente e cultura[26].

Se, dunque, risulta difficile, sul piano astratto, scindere i due tipi di interessi, l'effettivo rispetto dei diritti delle generazioni future dipende più che mai dalla capacità (e dalla volontà) di tutti i soggetti che sono chiamati, di volta in volta, ad adottare decisioni che possono incidere sulla tutela dell'ambiente e dei beni culturali (sia in fase preventiva sia in sede di soluzione di eventuali controversie), di valutare le questioni ad essi sottoposti in una prospettiva a lungo termine e utilizzando la lente dello sviluppo sostenibile; vale a dire, applicando tutte le norme internazionali e i principi che concorrono alla realizzazione di questo obiettivo e, in particolare, il principio di integrazione[27].

3. Il controllo sul rispetto dell'equità intergenerazionale: *le proposte e la prassi*

L'esigenza di creare appositi organi, nazionali o internazionali, competenti a vigilare sul rispetto dei diritti delle generazioni future nella realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile era già emersa nel Rapporto Brundtland e nei negoziati che avevano preceduto l'adozione della Dichiarazione di Rio del 1992. In particolare, in sede di discussione del progetto di principio 4 (*Responsibility to present and future generations*), il governo di Malta aveva sottolineato che:

> «Each generation, in particular, has the responsibility to ensure that in any national or international forum where it is likely that a decision be taken affecting the interest of future generations, access be given to an authorized person appointed as 'guardian' of future generations to appear and make submissions on their behalf»[28].

Come è noto, la proposta non venne recepita, ma è ciclicamente riemersa, in particolare in occasione delle Conferenze delle Nazioni Unite successive al 1992. Tra le evoluzioni più significative, basti qui ricordare

[26] Per più ampie considerazioni v. *infra*, parr. 4.3 e 5.3.

[27] Sulla rilevanza del principio di integrazione come componente essenziale dello sviluppo sostenibile e sull'importanza dell'integrazione sistematica, a tutti i livelli dei processi decisionali, v. International Law Association (ILA), *Committee on the International Law on Sustainable Development, Report of the Seventy-Second Conference (Toronto, 4-8 June 2006)*, Londra, 2006, in particolare, p. 5 ss. e (*legal integration*), p. 12 ss.

[28] Cfr. UN Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.8/Rev.1 del 30 agosto 1991, par. 33; v. anche *ivi,* par. 36.

che, nel 2013, dando seguito a una raccomandazione della Conferenza di Rio de Janeiro sullo sviluppo sostenibile (c.d. Rio+20)[29], il Segretario generale delle Nazioni Unite pubblicava un rapporto (*Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*), che dedicava un'intera parte alle possibili soluzioni istituzionali. Tra queste, particolare spazio veniva riservato alle ipotesi di un Alto Commissario delle Nazioni Unite per le generazioni future[30] o di un inviato speciale del Segretario generale[31].

Quest'ultima proposta è stata ribadita otto anni dopo, nel rapporto che il Segretario generale ha elaborato in vista della Conferenza delle Nazioni Unite volta a celebrare il cinquantenario della Dichiarazione di Stoccolma (c.d. Stoccolma+50):

> «(…) a growing number of Member States and advocates have proposed options to represent succeeding generations in the United Nations system, including through a Commissioner or Ombudsperson for Future Generations, a Commission of Global Guardians for the Future, or a repurposed Trusteeship Council. To help explore the viability of these and other options, I propose the appointment of a Special Envoy for Future Generations, building on a proposal by my predecessor in 2013. The Special Envoy could be tasked with representing the interests of those who are expected to be born over the coming century. The Special Envoy could also support the work of the multilateral system on long-term thinking and foresight, including through the Futures Lab mentioned above. One of the first tasks of the Special Envoy could be to explore, together with Member States, the use of the Trusteeship Council to give a voice to succeeding generations»[32].

Non risulta, però, che siano state adottate concrete iniziative o che analoghe azioni siano state intraprese nell'ambito della tutela del patrimonio culturale[33].

[29] Assemblea generale, *The Future We Want*, UN Doc. A/RES/66/288 del 27 luglio 2012, par. 86. In realtà, nel c.d. *Zero Draft* del 10 gennaio 2012, predisposto dal Segretariato come base di discussione della Conferenza Rio+20, era prevista la creazione di «an Ombudsperson, or High Commissioner for Future Generations, to promote sustainable development», par. 57.

[30] Cfr. UN Doc. A/68/322 del 15 agosto 2013, par. 53-61.

[31] *Ibidem*, par. 65.

[32] Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Our Common Agenda*, 5 agosto 2021, UN Doc. A/75/982 del 5 agosto 2021, par. 58. Si veda anche Capitolo V, p. 51: *Purposes and principles: adapting the United Nations to a new era*.

[33] Cfr. WARD, *Beyond the Short Term,* cit., p. 11, ove si osserva che l'UNESCO non sembra aver svolto un ruolo attivo in questo senso (o «at least not an active *visible* role»).

Preso atto, dunque, che l'istituzione di un organo *ad hoc* è ancora *in fieri* e che non sono chiare la natura e la portata dei poteri che a esso sarebbero conferiti, può essere utile precisare che l'assenza di una struttura istituzionale dedicata non impedisce l'esercizio di forme di controllo (potenziali o reali) sul rispetto del principio di equità intergenerazionale. Sebbene, infatti, nei due settori in esame, non sia stato istituito (o non sia attivo)[34] un organo giurisdizionale competente a risolvere controversie su questioni ambientali o relative al patrimonio culturale, un contributo rilevante è già stato dato, in uno o in entrambi i settori, dalla Corte internazionale di giustizia, da tribunali arbitrali internazionali, o da giurisdizioni settoriali[35]. Non si può, inoltre, trascurare la prassi dei numerosi organi internazionali di controllo che dispongono di specifiche competenze in materia di ambiente o cultura.

Le possibilità sono dunque molteplici. È però possibile affermare che, attraverso tali istanze, i diritti delle generazioni future sono effettivamente tutelati? Per rispondere adeguatamente a questo quesito, sarebbe necessaria un'indagine sistematica che non è possibile condurre in questa sede. Nei successivi paragrafi verranno, quindi, brevemente illustrati solo alcuni casi che appaiono particolarmente significativi per cogliere eventuali punti di forza e limiti della giurisprudenza e della prassi degli organi non giurisdizionali degli ultimi decenni, con specifico riferimento alla tutela dei diritti delle generazioni future.

Prima, però, di intraprendere tale indagine, una duplice precisazione di carattere metodologico s'impone. In primo luogo, una corretta ricognizione deve prescindere dalla presenza, nelle pronunce in esame, di un'esplicita menzione dei diritti o degli interessi delle generazioni future.

[34] Come è noto, nel 1993 la Corte internazionale di giustizia ha istituito una Camera per le questioni ambientali che, tuttavia, è rimasta inattiva, in quanto, come si legge nel sito della Corte, «no State ever requested that a case be dealt with by it», v. https://www.icj-cij.org/en/chambers-and-committees.

[35] Si pensi, per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, alla giurisprudenza del Tribunale internazionale del diritto del mare e, in particolare, al parere della Camera dei fondi marini internazionali *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, 1° febbraio 2011, in *ITLOS Reports*, 2011, p. 10. Una richiesta di parere, introdotta dalla Commissione dei piccoli Stati insulari su cambiamento climatico e diritto internazionale, è attualmente pendente dinanzi allo stesso Tribunale: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents /cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf. Quanto alla tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'*ex* Jugoslavia, v. FRULLI, *Advancing the Protection of Cultural Property through the Implementation of Individual Criminal Responsibility: The Case Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2005, p. 195 ss. Sul contributo della Corte penale internazionale, v. *infra*, par. 4.1.

Quello che conta, è infatti il percorso logico-giuridico che è stato adottato per arrivare a determinate conclusioni e le implicazioni che tali pronunce hanno avuto o possono avere in una prospettiva spaziale e temporale a lungo termine.

La seconda precisazione riguarda la particolare prospettiva in cui, a parere di chi scrive, la questione della corretta applicazione del principio dell'equità intergenerazionale dev'essere impostata, vale a dire non in termini di 'diritti' delle generazioni future, ma di responsabilità degli Stati nei confronti degli altri Stati e della comunità internazionale nel suo complesso[36]. In altri termini, le esigenze delle generazioni presenti e future sono tra loro integrate e, come tali, costituiscono un parametro essenziale per valutare sin d'ora l'effettivo rispetto, da parte di tutti gli Stati, degli obblighi di diligenza che le norme internazionali già impongono in materia di sviluppo sostenibile sia che si tratti di tutela del patrimonio ambientale e naturale o di salvaguardia della cultura e dei diritti culturali.

È, pertanto, in questa prospettiva, che i casi di seguito illustrati verranno considerati.

4. Principio di equità intergenerazionale e tutela del patrimonio culturale

Nell'evoluzione del diritto internazionale, appare sempre più evidente la centralità della persona umana nella tutela dei beni culturali, in quanto elementi costitutivi dell'identità, della continuità con il passato e dei processi di sviluppo di individui e gruppi di individui[37]. La dignità individuale e collettiva risulta inoltre violata in caso di distruzione o profanazione di beni e oggetti simbolici essenziali per le tradizioni culturali di qualsiasi comunità[38]. Pertanto, diritti umani e identità culturale non

[36] In questo senso cfr. MALHOTRA, *A Commentary on the Status of Future Generations as a Subject of International Law*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, Londra, 1998, p. 42 ss. e, per più ampie considerazioni, PICONE, recensione a BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2008, p. 936 ss.

[37] Cfr. FRANCIONI, *The Human Dimension of International Cultural Heritage Law: An Introduction*, in *European Journal of International Law*, 2011, p. 9 ss.

[38] V. Dichiarazione sulla distruzione intenzionale, quinto paragrafo preambolare; FRANCIONI, *Beyond State Sovereignty: The Protection of Cultural Heritage as a Shared Interest of Humanity*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004, p. 1212 ss.

sono solo strettamente interconnessi; il loro collegamento è inestricabile e indissolubile[39].

Il passaggio dalla salvaguardia del patrimonio culturale, in quanto tale, alla sua protezione in quanto valore essenziale per gli esseri umani ai fini della loro identità culturale si deduce dalla prassi di vari organi internazionali di garanzia[40] e dai rapporti elaborati da esperti indipendenti designati dal Consiglio dei diritti umani[41].

La dimensione umana del patrimonio culturale emerge, però, anche nella giurisprudenza di alcuni organi giurisdizionali e non giurisdizionali. Di seguito, si soffermerà l'attenzione su alcune pronunce, dalle quali si desume, esplicitamente o implicitamente, l'adozione di una prospettiva intergenerazionale, o la considerazione della tutela del patrimonio culturale nell'interesse della comunità internazionale nel suo complesso.

4.1. Il caso Al Mahdi

Il primo caso riguarda gli attacchi deliberati compiuti nei confronti di monumenti storici e religiosi, a Timbuktu, in Mali, nel 2012. Tutti i siti oggetto degli atti di distruzione, tranne un mausoleo, erano stati precedentemente dichiarati dall'UNESCO patrimonio mondiale, in quanto beni di valore universale eccezionale ai sensi dell'art. 11, par. 2, della Convenzione sul patrimonio mondiale. Nel 2016, l'VIII Camera della Corte penale internazionale (in seguito: CPI) ha condannato Ahmad Al Fahki Al Mahdi a nove anni di reclusione, per aver diretto (e partecipato a) tali azioni, in quanto crimini di guerra, di cui agli artt. 8, par. 2, lett. e) (iv), e 25, par. 3, lett. a), dello Statuto della CPI[42].

Ai fini della nostra indagine, le pronunce della Camera appaiono particolarmente rilevanti sotto tre profili: l'esplicita considerazione degli in-

[39] LENZERINI, *The Culturalization of Human Rights*, Oxford, 2014, p. 119.

[40] Si veda, ad esempio, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (in seguito: Comitato ICESCR), *General Comment No. 21. Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1(a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/21 del 20 novembre 2009, par. 50.

[41] Cfr. *ex multis* i rapporti dell'esperta indipendente, Farida Shaheed, e della relatrice speciale in materia di diritti culturali, Karima Bennoune, rispettivamente: UN Doc. A/HRC/17/38 del 21 marzo 2011, par. 2, e UN Doc. A/HRC/31/59 del 3 febbraio 2016, par. 69 ss.

[42] Corte penale internazionale (ICC), *Prosecutor* v. *Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, sentenza del 27 settembre 2016, ICC-01/12-01/15 (in seguito: sentenza *Al Mahdi*). Al Mahdi è stato rimesso in libertà nel 2022, a seguito della revisione della pena, ai sensi dell'art. 110, par. 3, dello Statuto della CPI: v. *Decision on the review concerning reduction of sentence of Mr Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-434-Red3, 25 novembre 2021.

teressi delle generazioni future; l'individuazione delle vittime; e l'attuazione delle misure di riparazione.

Per quanto riguarda il primo punto, sia nella sentenza del 2016, sia nell'ordinanza di riparazione del 2017, la Camera ha sottolineato che gli oggetti, i monumenti e i siti che fanno parte del patrimonio culturale non sono soltanto una testimonianza della creatività e del genio umano. Essi consentono a un gruppo di distinguersi di fronte alla comunità mondiale nel suo complesso e di trasmettere alle generazioni future la propria identità culturale. La distruzione del patrimonio culturale equivale, pertanto, alla distruzione della memoria, con una perdita irreparabile per le generazioni future, posto che:

> «[c]ultural heritage is to be understood as encompassing the resources enabling cultural identification and development processes of individuals and groups, which they, implicitly or explicitly, wish to transmit to future generations (…)[43]».

La distruzione del patrimonio culturale di eccezionale valore comporta, inoltre, una perdita per l'umanità nel suo complesso, in quanto

> «(…) destroys part of humanity's shared memory and collective consciousness; and it renders humanity unable to transmit its values and knowledge to future generations'. It is an irreplaceable loss that negates humanity»[44].

Le pronunce della Camera della CPI hanno, quindi, il merito di sottolineare la duplice dimensione, spaziale e temporale, dell'interesse alla salvaguardia del patrimonio culturale. Tale dimensione è stata peraltro ribadita, con conseguenze importanti, in sede di identificazione delle vittime. In primo luogo, considerata la particolare gravità degli attacchi perpetrati, la Camera ha infatti concluso che la comunità internazionale doveva essere considerata vittima dei crimini perpetrati, al pari degli abitanti di Timbuktu e della popolazione del Mali:

> «all the sites but one (the Sheikh Mohamed Mahmoud Al Arawani Mausoleum) were UNESCO World Heritage sites and, as such, their attack appears to be of particular gravity as their destruction does not only affect the direct victims of the crimes, namely the faithful and

[43] Trial Chamber VIII, *Reparations Order*, ICC-01/12-01/15-236, 17 agosto 2017, par. 15.

[44] *Ibidem*, par. 22.

> inhabitants of Timbuktu, but also people throughout Mali and the international community»[45].

La Camera ha inoltre deciso, *motu proprio*, di includere la comunità internazionale tra i soggetti aventi titolo a una riparazione, sia pure di carattere simbolico, per la sofferenza da essa subita a causa della distruzione degli edifici protetti[46]. È stato, pertanto, disposto il pagamento della somma simbolica di un euro, a favore della comunità internazionale nel suo complesso, per il tramite dell'UNESCO[47].

A questo proposito, può essere utile ricordare che la Camera della CPI è pervenuta a tali conclusioni attraverso un'interpretazione dinamica delle norme applicabili al caso di specie. La comunità internazionale non rientra, infatti, in nessuna delle due ipotesi previste dalla regola 85 (*Definition of victims*) del Regolamento di procedura e prova della CPI, in base alla quale:

> «(a) 'Victims' means natural persons who have suffered harm as a result of the commission of any crime within the jurisdiction of the Court;
> (b) Victims may include organizations or institutions that have sustained direct harm to any of their property which is dedicated to religion, education, art or science or charitable purposes, and to their historic monuments, hospitals and other places and objects for humanitarian purposes»[48].

Tuttavia, l'interpretazione della Camera è pienamente conforme a una chiara tendenza che si desume dalla prassi internazionale e dalla dottrina, vale a dire, considerare la salvaguardia del patrimonio culturale come un interesse della comunità internazionale nel suo complesso[49]. La pronuncia in esame contribuisce, quindi, a rafforzare un approccio che

[45] Sentenza *Al Mahdi* 2016, par. 80.

[46] *Reparations Order*, par. 53.

[47] *Ibidem*, par. 107. Sull'organizzazione di un'apposita cerimonia, v. Trial Chamber VIII, *Decision on the Updated Implementation Plan from the Trust Fund for Victims*, ICC-01/12-01/15-324-Red 4 marzo 2019, par. 90 e UNESCO, *Press release* 2021/15, 30 marzo 2021.

[48] Corte penale internazionale, *Rules of Procedure and Evidence*, L'Aia, Seconda edizione, 2013.

[49] Cfr. il Preambolo della Convenzione sul patrimonio mondiale e, in particolare, il par. 2 («deterioration or disappearance of any item of the cultural or natural heritage constitutes a harmful impoverishment of the heritage of all the nations of the world»); FRANCIONI, *Beyond State Sovereignty*, cit., p. 1209 ss.; e O'KEEFE, *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2004, p. 189 ss.

«has made humanity as such the title holder of the general interest to the protection and transmission of cultural diversity as the common and indivisible patrimony of human civilization»[50], dandovi concreta attuazione.

Quanto all'applicazione della regola 85.*b*), è da escludere che i monumenti oggetto degli atti di distruzione deliberata nel caso *Al Mahdi* potessero essere considerati di proprietà dell'UNESCO. Riconoscendo, però, a tale organizzazione il ruolo di rappresentante della comunità internazionale ai fini della riparazione del danno morale, la Camera ha, di fatto, preso atto del ruolo che l'UNESCO svolge, sia in generale, come unica agenzia specializzata delle Nazioni Unite competente in ambito culturale, sia nel caso specifico, come «braccio operativo» della comunità internazionale. Come già ricordato, la maggior parte dei siti distrutti erano inseriti nella Lista del patrimonio mondiale; inoltre, l'UNESCO ha contribuito attivamente al loro ripristino[51].

Particolarmente interessante è, infine, il metodo adottato dal Fondo di garanzia delle vittime (in seguito: 'Fondo') in relazione alla determinazione delle riparazioni collettive e, in particolare, all'attuazione di misure simboliche «such as a memorial, commemoration or forgiveness ceremony»[52].

Come è noto, queste forme di riparazione – particolarmente diffuse nella giurisprudenza e nella prassi di alcuni organi internazionali di garanzia dei diritti umani e nei sistemi di «giustizia transitoria» – devono essere attuate con particolare cautela. Tali misure possono avere, infatti, un impatto negativo, specie se imposte dall'esterno o se causa, esse stesse, di tensioni o sollecitazioni di antagonismi latenti tra diversi segmenti della popolazione locale[53].

[50] FRANCIONI, *Beyond State Sovereignty* cit., p. 1228.

[51] Grazie alla collaborazione tra l'UNESCO e la MINUSMA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*), la ricostruzione dei mausolei distrutti nel 2012 è stata completata nel 2015 (UN Doc. WHC/16/40.COM/7A.Add del 10 giugno 2016, par. 6-7); nel 2017 si sono conclusi i lavori di restauro delle moschee di Sankore e Sidi Yahia e delle decorazioni della moschea di Djingareyber (UN Doc. S/2017/478, par. 40); nello stesso anno, è stato completato il ripristino di tre antiche biblioteche private (UN Doc. S/2016/1137, par. 52; UN Doc. S/2017/478, par. 40). Inoltre, il 25 novembre 2021 l'UNESCO ha stipulato un contratto con il Fondo di garanzia delle vittime per l'attivazione di un nuovo progetto di restauro degli edifici protetti: Trust Fund for Victims, *Twenty-third updated report on the updated implementation plan*, ICC-01/12-01/15-438-Red, 25 febbraio 2022, par. 38.

[52] *Reparations Order*, cit., par. 90.

[53] Cfr. CAMPISI, *From a Duty to Remember to an Obligation to Memory? Memory as Reparation in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights*, in *International Journal on Conflict and Violence*, 2014, p. 62 ss.

Proprio per evitare questo rischio[54], il Fondo ha assicurato il coinvolgimento diretto e costante della comunità locale nell'intero processo decisionale relativo alla natura, agli obiettivi e alle forme della riparazione simbolica. È stato infatti stabilito che «the local community will be empowered to steer the process of memorialization and decide for themselves whether, what and how should be memorialized»[55]. Sono stati, pertanto, costituiti vari comitati, volti ad assicurare il massimo coinvolgimento delle varie componenti della comunità locale.

Nella realizzazione di questo processo non è stata prevista la formale designazione di un rappresentante delle generazioni future, intese nel senso di generazioni non ancora nate. È, però, particolarmente apprezzabile che, in un meccanismo strettamente collegato al ripristino di un'identità culturale violata, sia stato assicurato il rispetto di uno dei principi fondamentali dello sviluppo sostenibile: la partecipazione del pubblico ai processi decisionali. Non è, inoltre, trascurabile il fatto che anche «voices ordinarily marginalised in the Timbuktu community will have the opportunity to be heard on the subject»[56]. Fra queste assume particolare rilievo la voce delle donne, alle quali è stato riconosciuto un pieno ruolo, al pari degli uomini, nella gestione del patrimonio culturale, come già raccomandato dalla relatrice speciale in materia di diritti culturali, Farida Shaheed, nel suo rapporto del 2012[57].

Nella costituzione dei vari comitati, particolare attenzione è stata, inoltre, riservata alla presenza di anziani e bambini. Con specifico riferimento a questi ultimi, il Comitato ICESCR ha sottolineato che essi svolgono «a fundamental role as the bearers and transmitters of cultural values from generation to generation»[58]. Questo, ovviamente, non signi-

[54] Sulle valutazioni di carattere giuridico e pratico che hanno portato a tale decisione, v. LOSTAL, *Implementing Reparations in the* Al Mahdi Case. *A Story of Monumental Challenges in Timbuktu*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2021, in particolare p. 831 e pp. 845-846.

[55] Trial Chamber VIII, *Updated Implementation Plan submitted on 2 November 2018*, ICC-01/12-01/15-293, 5 novembre 2018 (in seguito: *Updated Implementation Plan*), par. 162.

[56] *Ibidem*, par. 97.

[57] «Women must be recognized as, and supported to be, equal spokespersons vested with the authority to determine which of the community's traditions are to be respected, protected and transmitted to future generations», UN Doc. A/67/287 del 10 agosto 2012, par. 75. V. inoltre: *Reparations Order*, cit., par. 35. In questa direzione si pone anche la creazione di piattaforme riservate (c.d. *groupes des paroles pour les femmes*) affinché le donne possano essere ascoltate nell'ambito di riunioni dedicate «to ensure that they can express their concern freely and in a safe atmosphere», cfr. *Twenty-third updated report,* cit., par. 31.

[58] *General Comment No. 21*, cit., par. 26. Più in generale, si veda: *The Future We Want*, cit., par. 50.

fica che i bambini sono, per definizione, i rappresentanti delle generazioni future[59]. La più ampia partecipazione di attori non statali ai processi decisionali, nel rispetto del c.d. «all affected principle» (vale a dire con l'inclusione di «*all* who are or will be *affected* by a decision»)[60] può, però, consentire il superamento di un approccio esclusivamente Statocentrico alla gestione del patrimonio culturale.

A potenziare, infine, la *ratio* di forme di riparazione collettiva concepite in una prospettiva a lungo termine, si colloca la promozione di azioni strutturali e di resilienza, di reciproco supporto (o «misure che rafforzano altre misure»[61]), sottoposte a costante monitoraggio. In particolare, posto che «[t]hose destroying cultural heritage seek to disrupt the social fabric of societies»[62], sono stati avviati progetti che, al contempo, rafforzano la tutela dei siti protetti, riducono il rischio di un loro deterioramento e contribuiscono alla ricostruzione del tessuto economico e sociale[63].

L'approccio adottato nel caso *Al Mahdi* appare, quindi, particolarmente apprezzabile non solo perché l'VIII Camera della CPI ha posto al centro del suo percorso logico le vittime dei crimini commessi, senza mai perdere di vista la particolare natura degli obblighi violati[64], ma anche perché ha affrontato la questione nella sua complessità, aprendosi all'ascolto di esperti indipendenti[65] e all'adozione di soluzioni innovative. L'assolvimento dell'obbligo di riparazione è stato, inoltre, concepito

[59] «(…) i bambini non c'entrano in alcun modo con i diritti delle generazioni future in materia ambientale. Si tratta di una materia che riguarda i diritti dell'uomo in quanto tale e non già i diritti spettanti a quella particolare categoria di uomo che è il bambino. In altre parole, quando attrici sono le generazioni future, il convenuto naturale (o presunto tale) è Attila e non già Erode», cfr. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, p. 159.

[60] International Law Association (ILA), *Lisbon Conference (2022). Participation in Cultural Heritage Governance at the Global Level, Final Report*, disponibile al sito: https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/partic-1, p. 10. V. anche *Twenty-third updated report*, cit., par. 35.

[61] *Reparations Order*, cit., par. 139.

[62] *Ibidem*, par. 14.

[63] *Updated Implementation Plan*, cit., par. 86. Per esempi concreti, come costruire barriere protettive intorno ai siti protetti, piantare alberi per minimizzare le minacce derivanti dalla desertificazione, venti impetuosi e movimenti di sabbia, o migliorare il sistema di illuminazione e la sorveglianza, *ibidem*, par. 97 ss.

[64] CAPONE, *An Appraisal of the* Al Mahdi *Order on Reparations and Its Innovative Elements*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2018, p. 652.

[65] Sono stati designati quattro esperti e sono stati redatti tre rapporti; tutti i dati sono, però, confidenziali: Trial Chamber VIII, *Decision Appointing Reparations Experts and Partly Amending Reparations Calendar*, ICC-01/12-01/15-203-Red, 19 gennaio 2017 e *Reparations Order*, cit., nota 19.

come un processo a lungo termine, finalizzato alla non ripetizione delle violazioni perpetrate[66] e basato su interventi strutturali, approvati nel rispetto del principio della partecipazione del pubblico ai processi decisionali, e sottoposti a monitoraggio costante.

4.2. Il caso Armenia *c.* Azerbaigian

La seconda pronuncia consiste nell'ordinanza della Corte internazionale di giustizia del 7 dicembre 2021, contenente misure cautelari, nel caso *Armenia* c. *Azerbaijan*[67]. La ricorrente lamentava che, in seguito all'occupazione di alcune aree della regione del Nagorno-Karabak ad opera delle truppe azere nel 2020, parti consistenti del patrimonio culturale e religioso armeno risultavano esposte ad atti di distruzione e di vandalismo. Si affermava, inoltre, che tali attacchi fossero fomentati da discorsi di odio razziale del presidente e di altri funzionari di governo azeri:

> «(…) Azerbaijan has damaged, altered and destroyed Armenian churches (such as the Holy Saviour/Ghazanchetsots Cathedral in Shushi, the Armenian church of Saint John the Baptist in Shushi and the Saint Yeghishe Church in Mataghis), gravestones (in Hadrut, in north of Shushi, in Mets Tagher, in Taghavard and in Sghnakh), and other cultural and religious sites and artefacts (such as 'khachkars' (or 'cross-stones')). Armenia claims that Azerbaijan continues to engage in these acts of destruction and vandalism or allows these acts to occur. It adds that even before the most recent armed conflict, Azerbaijan was prolific in its efforts to erase any vestige of the Armenian presence from its territory and that the continued racist hate speech by the President of Azerbaijan and senior government officials 'only exacerbates this real and present risk'. Indeed, according to Armenia, by refusing even to acknowledge the existence of Armenian cultural heritage, the President of Azerbaijan 'is directly promoting a climate that is even more conducive to the hate-filled destruction of that heritage»[68].

[66] *Reparations Order*, cit., par. 67.

[67] Corte internazionale di giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan*), ordinanza del 7 dicembre 2021 (d'ora in avanti, 'ordinanza'), p. 361.

[68] Ordinanza, cit., par. 75.

Non è la prima volta in cui la Corte internazionale di giustizia si è espressa su questioni rilevanti per la tutela del patrimonio culturale[69]. L'ordinanza emessa nel caso in esame[70] è, però, particolarmente interessante per almeno due motivi.

In primo luogo, la pronuncia della Corte rafforza l'azione della comunità internazionale a tutela del patrimonio culturale sul piano formale e sostanziale. Non si tratta, infatti, soltanto di un autorevole precedente che si aggiunge alle prese di posizione di altre istituzioni internazionali, come l'UNESCO[71], l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa o il Parlamento europeo[72]. Le misure cautelari *ex* art. 41 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia hanno, infatti, carattere vincolante[73]. Si aggiunga che, a seguito dell'ordinanza della Corte, possono essere attivati meccanismi di monitoraggio[74]. Inoltre, lo Statuto della Corte internazionale di giustizia e la Carta delle Nazioni Unite contemplano forme di collaborazione tra Corte internazionale di giustizia e Consiglio di sicurezza. La Corte deve informare tale organo, qualora essa decida di adottare un provvedimento cautelare[75], e la mancata attuazione di tali indicazioni potrebbe costituire il presupposto per l'adozione di misure da parte

[69] Per una ricognizione, cfr. POLYMENOPOULOU, *Collective Cultural Claims before the International Court of Justice*, in JAKUBOWSKI (a cura di), *Cultural Rights as Collective Rights. An International Law Perspective,* Leiden-Boston, 2016, p. 288 ss.; GAGLIANI, *The International Court of Justice and Cultural Heritage. International Cultural Heritage Law through the Lens of the International Court of Justice Jurisprudence*?, in CARSTENS, VARNERS (a cura di), *Intersections in International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020, p. 223 ss.

[70] Ordinanza, cit., par. 361.

[71] Nel 2020, l'UNESCO aveva proposto l'invio di una missione di esperti indipendenti, ai sensi della Convenzione sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, firmata a L'Aja il 14 maggio 1954, in *United Nations Treaty Series,* vol. 249, p. 215, in vigore dal 7 agosto 1956, «to draw a preliminary inventory of significant cultural properties as a first step towards the effective safeguarding of the region's heritage». Tuttavia, l'UNESCO non ha ricevuto alcuna risposta: *UNESCO is Awaiting Azerbaijan's Response Regarding Nagorno-Karabakh Mission*, disponibile al sito UNESCO (dati aggiornati al 9 gennaio 2023).

[72] Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Humanitarian Consequences of the Conflict between Armenia and Azerbaijan/ Nagorno-Karabakh Conflict*, Risoluzione n. 2391 del 27 settembre 2021, in particolare, par. 18, e risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2022 sulla distruzione del patrimonio culturale nel Nagorno-Karabakh (2022/2582(RSP)), in particolare, par. 3.

[73] Corte internazionale di giustizia, *La Grand* (*Germany v. United States),* sentenza del 27 giugno 2001, par. 102.

[74] L'art. 11 della Risoluzione concernente la pratica interna della Corte prevede una procedura di monitoraggio sull'attuazione delle misure cautelari, affidata a un comitato *ad hoc*, composto da tre giudici.

[75] Statuto della Corte internazionale di giustizia, art. 41, par. 2.

del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite.

Quanto appena osservato non significa sottovalutare i problemi interpretativi che gravano sulla norma che disciplina il meccanismo di controllo delle misure cautelari disposte dalla Corte internazionale di giustizia[76] o i limiti strutturali che caratterizzano la procedura di cui all'art. 94 della Carta di San Francisco. L'ordinanza della Corte potrebbe, però, costituire il presupposto per un'azione più incisiva della comunità internazionale a tutela dei beni culturali, nell'interesse delle generazioni future.

Il secondo punto rilevante deriva dalla considerazione della dimensione umana del patrimonio culturale. La Corte ha, infatti, adottato misure cautelari a tutela del patrimonio culturale armeno, imponendo un chiaro obbligo di diligenza a carico dell'Azerbaigian, consistente nell'adottare tutte le misure necessarie

> «(…) to prevent and punish acts of vandalism and desecration affecting Armenian cultural heritage, including but not limited to churches and other places of worship, monuments, landmarks, cemeteries and artefacts»[77].

Tali misure sono, tra l'altro, strumentali alla protezione del diritto di accesso a (e fruizione di) tale patrimonio[78].

Le conclusioni della Corte non sono state condivise da tutti i suoi membri[79]. In particolare, il giudice Yusuf ha ritenuto ingiustificato adottare misure cautelari, utilizzando come (unica) base giuridica la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (in seguito CERD)[80].

Si potrebbe tuttavia osservare che, in questa fase, la Corte non era tenuta ad accertare eventuali violazioni di tale Convenzione[81], ma soltanto se i diritti invocati dalla ricorrente fossero plausibili[82] e se fosse rispet-

[76] Sui limiti della procedura di monitoraggio introdotta dall'art. 11 della Risoluzione concernente la pratica interna della Corte internazionale di giustizia, v. PATARROYO, *Monitoring Provisional Measures at the International Court of Justice: The Recent Amendment to the Internal Judicial Practice*, in *EJIL:Talk*!, 22 gennaio 2021.

[77] Ordinanza, cit., par. 98.1.*c*).

[78] *Ibidem*, par. 67.

[79] Le misure cautelari sul punto in esame sono state adottate con 13 voti favorevoli e il voto contrario dei giudici Yusuf e Keith.

[80] Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, firmata a New York il 21 dicembre 1965, in *United Nations Treaty Series*, vol. 660, 195, in vigore dal 4 gennaio 1969.

[81] Ordinanza, cit., par. 71.

[82] *Ibidem*, par. 58.

tato il requisito dell'urgenza «in the sense there is a real and imminent risk that irreparable prejudice will be caused in the rights claimed before the Court gives its final decision»[83].

Pertanto, a sommesso parere di chi scrive, bene ha fatto la Corte a emettere misure cautelari al fine di evitare il rischio di un danno irreparabile al patrimonio culturale, con la conseguente privazione del diritto delle generazioni presenti e future di accedervi e di tutelare la propria identità culturale. La pronuncia sarebbe, però, risultata rafforzata e più chiara nelle sue motivazioni se, nel rispetto dei criteri dell'interpretazione sistemica, evolutiva e globale[84], la Corte avesse interpretato la CERD tenendo conto del contesto normativo più ampio che risulta dall'insieme delle regole internazionali (vincolanti e non vincolanti) rilevanti nei rapporti tra le parti alla controversia, come: la Dichiarazione sulla diversità culturale[85]; la Dichiarazione sulla distruzione intenzionale; la Convenzione UNESCO 2005, di cui l'Azerbaigian è parte dal 2010; il diritto di partecipare alla vita culturale, come da art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani[86] e l'art. 15.*a*) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali[87], concernente il diritto di prendere parte alla vita culturale. Quest'ultimo diritto sarebbe, peraltro, svuotato del suo significato se gli Stati non fossero tenuti a proteggere i siti culturali e religiosi che sono diretta espressione (o concorrono alla formazione) dell'identità culturale di un determinato gruppo[88].

[83] *Ibidem*, par. 70. La Corte aggiungeva, inoltre, che: «The condition of urgency is met when the acts susceptible of causing irreparable prejudice can 'occur at any moment' before the Court makes a final decision on the case», *ibidem*.

[84] Per una sintetica illustrazione delle tecniche di interpretazione riconducibili all'art. 31, par. 3, lett. *c*), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, firmata a Vienna il 23 maggio 1969, in *United Nations Treaty Series*, vol. 18232, p. 332, in vigore dal 27 gennaio 1980, v. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, quinta edizione, Torino, 2022, pp. 243-245.

[85] In particolare, l'art. 7 prevede che: «(…) heritage in all its forms must be preserved, enhanced and handed on to future generations as a record of human experience and aspirations, so as to foster creativity in all its diversity and to inspire genuine dialogue among cultures».

[86] Assemblea generale, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, UN Doc. A/RES/217(III) del 9 dicembre 1948.

[87] *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, New York, 16 dicembre 1966, in *United Nations Treaty Series*, vol. 993, p. 3, in vigore dal 3 gennaio 1976. L'Azerbaigian ha aderito al Patto il 13 agosto 1992.

[88] In questo senso v. caso *Al Mahdi*, *Reparations Order*, cit., par. 15, riprodotto *supra*, in corrispondenza della nota 43. *Contra*: giudice Yusuf, secondo il quale il *General Comment No. 21*, cit., all'art. 15, par. 1, «does not establish a direct link or consequential relationship between the broader and unqualified 'right of everyone to take part in cultural life' and the protection of cultural and religious sites by States authorities», par. 16.

4.3. Il caso delle Isole dello Stretto di Torres

Particolarmente interessante, in quanto concernente l'impatto delle modificazioni climatiche sulla salvaguardia dell'identità e dei diritti culturali, è infine la pronuncia del Comitato dei diritti umani del 22 settembre 2022 sul caso *Daniel Billy et al v. Australia*[89].

La comunicazione era stata introdotta da alcuni appartenenti alla minoranza indigena delle Isole dello Stretto di Torres, che lamentavano la violazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici[90] per la mancata adozione, da parte dell'Australia, di adeguate misure per prevenire e mitigare gli effetti pregiudizievoli prodotti dai cambiamenti climatici sulle popolazioni di tali isole. Più precisamente, i ricorrenti (rappresentati da una ONG, *Client Earth*) ritenevano violati gli artt. 2 (attuazione a livello nazionale), 6 (diritto alla vita), 17 (divieto di interferenze arbitrarie nella vita privata e familiare), 24 (tutela dei diritti del bambino) e 27 (diritto alla vita culturale) del Patto. Con specifico riferimento a quest'ultimo diritto, nella comunicazione si ricordava, in particolare, che le modificazioni climatiche minacciano sia le Isole dello Stretto di Torres sia le risorse e gli ecosistemi marini e costieri e, pertanto, «the life, livelihoods and *unique culture* of Torres Strait Islanders»[91]. L'incremento delle temperature e l'acidificazione delle acque oceaniche hanno causato «coral bleaching, reef death, and the decline of seagrass beds and other nutritionally and *culturally important marine species*»[92]. In seguito all'innalzamento del livello dei mari e la penetrazione dell'acqua salata nel suolo, non sono più possibili le coltivazioni e la produzione dei frutti che si pongono alla base dell'alimentazione tradizionale dei ricorrenti, con un conseguente grave impatto «on their *traditional ways of life* and subsistence and *culturally important living resources*»[93].

[89] Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy et al. v. Australia*, Comunicazione n. 3624/2019, osservazioni del 21 luglio 2022, UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019 del 22 settembre 2022 (in seguito: 'osservazioni'). Per più ampie considerazioni sul contributo del Comitato dei diritti umani e di altri organi internazionali di garanzia in materia di modificazioni climatiche e tutela dei diritti culturali, v. CARPANELLI, *A Cultural Rights-Based Approach to Climate Change? Limits and Implications of Cultural Claims in Climate Cases before International Human Rights Monitoring Bodies*, in PINESCHI (a cura di), *Cultural Heritage,* cit.

[90] Patto internazionale sui diritti civili e politici, firmato a New York, 16 dicembre 1966, in *United Nations Treaty Series*, vol. 999, p. 171, in vigore dal 23 marzo 1976.

[91] Osservazioni, cit., par. 2.2 (corsivo aggiunto).

[92] *Ibidem*, par. 2.3 (corsivo aggiunto).

[93] *Ibidem*, par. 2.5-2.6 (corsivo aggiunto).

Le conclusioni alle quali è pervenuto il Comitato dei diritti umani sono particolarmente apprezzabili. Respinte le eccezioni preliminari dello Stato, secondo il quale gli autori della comunicazione non avrebbero fornito prove sufficienti per dimostrare il reale impatto dei mutamenti climatici e le misure che le autorità nazionali avrebbero dovuto adottare per farvi fronte[94], il Comitato ha infatti accertato la violazione dell'art. 27 del Patto, non solo nei confronti dei ricorrenti, ma anche delle generazioni future:

> «the State party's failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors' collective ability to maintain their traditional way of life, to transmit *to their children and future generations* their culture and traditions and use of land and sea resources discloses a violation of the State party's positive obligation to protect the authors' right to enjoy their minority culture»[95].

L'applicazione dell'art. 27 del Patto nel rispetto dell'interpretazione sistemica ha, inoltre, consentito al Comitato di tener conto della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene[96], portando, così, a evidenziare lo stretto collegamento tra diritti individuali e collettivi che caratterizza la tutela del patrimonio culturale:

> «The Committee further recalls that article 27 of the Covenant, interpreted in the light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, enshrines the inalienable right of indigenous peoples to enjoy the territories and natural resources that they have traditionally used for their subsistence and cultural identity. Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion»[97].

Interessanti sono, infine, le raccomandazioni del Comitato sul contenuto degli obblighi di riparazione, a carico dello Stato, conseguenti alla constatata violazione degli artt. 17[98] e 27 del Patto. Il primo comporta il rispetto del principio di partecipazione del pubblico ai processi decisionali. L'Australia è infatti obbligata a intraprendere: «meaningful consultations with the authors' communities in order to conduct needs assess-

[94] *Ibidem*, par. 7.10.
[95] *Ibidem*, par. 8.14, corsivo aggiunto.
[96] Assemblea generale, UN Doc. A/RES/61/295 del 13 settembre 2007.
[97] Osservazioni, cit., par. 8.13.
[98] *Ibidem*, par. 8.9-8.12.

ments»[99]. Peraltro, le indicazioni del Comitato sono molto concise, ma non lasciano molto spazio alla discrezionalità dello Stato interessato. Le consultazioni devono essere, infatti, costruttive («meaningful»), quindi, non meramente illusorie; devono essere, inoltre, concretamente finalizzate ad accertare le esigenze delle comunità locali in senso lato («in order to conduct needs assessments»), ma con chiaro riferimento ai problemi evidenziati (e ai rischi paventati) dai ricorrenti.

In una prospettiva a lungo termine, non meno importanti sono, infine, l'obbligo dello Stato di: continuare ad attuare le misure necessarie per la sicurezza delle comunità interessate («to secure the communities' continued safe existence on their respective islands»), allo scopo, quindi, di evitare la loro estinzione e, con esse, l'estinzione del loro patrimonio culturale; di assicurare il monitoraggio delle misure adottate, al fine di verificarne l'efficacia e introdurre eventuali correzioni, se necessario; e, in ultimo, di fornire garanzie di non ripetizione, al fine di evitare nuove violazioni in futuro.

5. Principio di equità intergenerazionale e tutela dell'ambiente

Nella giurisprudenza internazionale in materia di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, i riferimenti espliciti agli interessi delle generazioni future non sono frequenti, ma molto noti.

Famosissimo è il passaggio del parere relativo alla *liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari* del 1996, ove la Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto che:

> «(…) the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn»[100].

Ugualmente celebre è la sentenza nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros,* ove la stessa Corte, per la prima volta, ha enunciato esplicitamente il 'concetto' dello sviluppo sostenibile:

> «Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to

[99] *Ibidem*, par. 11.

[100] Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,* parere consultivo dell'8 luglio 1996, par. 27.

> new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind - for present and future generations - of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development»[101].

Peraltro, nella stessa sentenza, la Corte internazionale di giustizia ha ribadito quanto già affermato nel parere sulla *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari* sia con specifico riferimento alla protezione dell'ambiente in generale[102], sia in relazione all'attuazione degli obblighi di consultazione e negoziazione[103].

Se si analizzano, però, il contenuto e gli esiti delle sentenze della Corte o di altri tribunali internazionali in materia di tutela dell'ambiente o delle risorse naturali, appare difficile affermare che gli interessi delle generazioni future siano stati effettivamente tutelati.

Per quanto concerne la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, si ricava l'impressione di un'opera incompiuta, specie se si considera la scarsa collaborazione degli Stati interessati in sede di attuazione delle sentenze. Si pensi, in primo luogo, al caso *Gabčíkovo-Nagymaros*: sebbene siano trascorsi più di 25 anni dalla pronuncia della Corte, i negoziati che Slovacchia e Ungheria avrebbero dovuto intraprendere, come indicato dalla Corte, non hanno ancora portato a un accordo. Quanto alla sentenza nel caso della *Caccia alla balena nell'Antartico*, è nota la decisione con la quale è stato imposto al Giappone l'obbligo di revocare (e di non rilasciare in futuro) qualsiasi autorizzazione, permesso o licenza nell'ambito del c.d. programma JARPA II (*Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic Phase II*)[104]. È altrettanto noto, però, che, dopo la sentenza, il Giappone ha anche ridotto i propri vincoli internazionali. Il 6 ottobre 2015, il governo giapponese ha, infatti, apposto una riserva alla dichiarazione di accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di

[101] Corte internazionale di giustizia, *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (*Hungary* v. *Slovakia*), sentenza del 25 settembre 1997, par. 140.

[102] *Ibidem*, par. 53.

[103] *Ibidem*, par. 112.

[104] Corte internazionale di giustizia, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening*), sentenza del 31 marzo 2014, par. 247, punto 7.

giustizia, escludendo dalla competenza di quest'ultima «any dispute arising out of, concerning, or relating to research on, or conservation, management or exploitation of, living resources of the sea»[105]. Inoltre, nel 2018, il Giappone ha denunciato la Convenzione sulla caccia alle balene[106] e, l'anno successivo, non appena il recesso è diventato effettivo, ha ripreso la caccia alla balena per scopi commerciali, sia pure limitatamente alle aree marine sottoposte alla propria sovranità o giurisdizione[107].

Come vedremo, però, risultati controversi emergono anche dalla prassi di organi internazionali di controllo istituiti nell'ambito di accordi ambientali multilaterali o di organi internazionali di garanzia a tutela dei diritti umani.

5.1. Il caso del canale di Bystroe

Particolarmente eclatante è il caso relativo alla ricostruzione di un canale di navigazione tra il Danubio e il Mar Nero nel settore ucraino del delta del Danubio (c.d. canale di Bystroe), vale a dire un'area caratterizzata da ecosistemi particolarmente vulnerabili. Un'ampia parte del delta del Danubio è stata, infatti, designata nel 1991 zona umida di importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar[108] e, nello stesso anno, è stata iscritta nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO[109].

Rinviando ad altre sedi per un'analisi più approfondita[110], basti qui soltanto ricordare che il caso del canale di Bystroe è stato oggetto di due

[105] Dichiarazione disponibile al sito: https://www.icj-cij.org/en/declarations/jp.

[106] Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena, firmata a Washington il 2 dicembre 1946, in *United Nations Treaty Series*, vol. 161, p. 73, in vigore dal 10 novembre 1948. Peraltro, la Convenzione è uno dei primi strumenti internazionali ad aver riconosciuto l'interesse delle generazioni future (Preambolo, par. 2). Il recesso è stato notificato il 26 dicembre 2018; il Giappone ha, però, conservato lo *status* di osservatore.

[107] Per maggiori informazioni, MORISHITA, *IWC68: Reflections on the Future of the International Whaling Commission,* in *Whaling Today*, 13 gennaio 2023.

[108] Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale specialmente come *habitat* degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971 (in seguito: 'Convenzione di Ramsar'), in *United Nations Treaty Series*, vol. 996, 246, in vigore dal 21 dicembre 1975.

[109] Dal 1998, il delta del Danubio risulta inserito anche nel programma MAB (*Man and Biosphere*) dell'UNESCO, https://en.unesco.org/biosphere/eu-na/danube-delta.

[110] KOYANO, *Effective Implementation of International Environmental Agreements: Learning Lessons from the Danube Delta Conflict*, in KOMORI, WELLENS (a cura di), *Public Interest Rules of International Law. Towards Effective Implementation*, London-New York, 2009, p. 259 ss. e PINESCHI, *International Courts* v. *Compliance Mechanisms through the Lens of the* Gabčíkovo-Nagymaros *and* Bystroe Canal *Cases*, in FOSTER,

procedure di *compliance* nell'ambito, rispettivamente, della Convenzione di Espoo del 1991[111] e della Convenzione di Aarhus del 1998[112]. Come è noto, tali procedure sono previste da vari trattati ambientali multilaterali al fine di assicurare l'attuazione dei loro obblighi attraverso attività di monitoraggio. Qualora uno Stato risulti (o rischi di essere) inadempiente, è prevista l'attivazione di meccanismi non conflittuali, al fine di indurre tale Stato a conformarsi al trattato il più prontamente possibile[113].

La questione del canale di Bystroe è stata inoltre sottoposta all'attenzione di quasi tutti i sistemi di monitoraggio previsti dai vari trattati ambientali multilaterali applicabili al delta del Danubio, vale a dire: quattro trattati a carattere mondiale (la Convenzione di Ramsar; la Convenzione sul patrimonio mondiale; la Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici di animali selvatici[114]; la Convenzione sulla biodiversità) e cinque accordi regionali (oltre alle Convenzioni di Espoo e di Aarhus, già menzionate, la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa[115]; la Convenzione relativa alla cooperazione per la protezione e l'uso sostenibile del Danubio[116]; e la Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e i laghi internazionali[117]). Di queste convenzioni, sei menzionano espressamente, tra i loro obiettivi, la salvaguardia degli interessi

VOIGT (a cura di), *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms: Comparative Advantages in Strenghtening Treaty Implementation*, Cambridge, in corso di stampa.

[111] Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, firmata a Espoo il 25 febbraio 1991, in *United Nations Treaty Series,* vol. 1989, p. 309, in vigore dal 10 settembre 1997.

[112] Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998, in *United Nations Treaty Series,* vol. 2161, p. 447, in vigore dal 30 ottobre 2001.

[113] Per più ampie considerazioni, v. TREVES, PINESCHI, TANZI, PITEA, RAGNI, ROMANIN JACUR (a cura di), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, L'Aja, 2009.

[114] Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici di animali selvatici, firmata a Bonn il 23 giugno 1979, testo disponibile al sito: www.cms.int/en/convention-text, in vigore dal 1° novembre 1983.

[115] Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, firmata a Berna il 19 settembre 1979, in *CETS n. 104*, in vigore dal 1° giugno 1982.

[116] Convenzione relativa alla cooperazione per la protezione e l'uso sostenibile del Danubio, firmata a Sofia il 29 giugno 1994, testo disponibile al sito: https://www.icpdr.org/flowpaper/app/#page=1, in vigore dal 22 ottobre 1998.

[117] Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e i laghi internazionali, firmata a Helsinki il 17 marzo 1992, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1936, p. 269, in vigore dal 6 ottobre 1996.

delle generazioni future[118]. Varie ONG ambientali hanno, inoltre, attivamente contribuito al processo di monitoraggio, fornendo informazioni e supporto tecnico[119].

Alcuni risultati positivi sono stati raggiunti. In particolare, nel 2016 l'Ucraina si è dotata di una legislazione nazionale in materia di valutazione d'impatto ambientale[120], che gli organi di controllo previsti dalle Convenzioni di Espoo e di Aarhus hanno ritenuto conforme agli obblighi in esse contenuti[121]. Nel 2021, la Conferenza delle parti della Convenzione di Espoo ha, inoltre, constatato che varie raccomandazioni erano state recepite[122]. È un dato di fatto, però, che l'Ucraina non ha mai abbandonato il progetto e che, alla fine del 2021, il caso del canale di Bystroe risultava ancora pendente dinanzi agli organi di controllo della Convenzione di Espoo. Un risultato, obiettivamente, paradossale, se si considera la natura, essenzialmente preventiva, che dovrebbe caratterizzare le procedure di *compliance* e gli effetti irreversibili che, nel frattempo, si sono prodotti sui vulnerabili ecosistemi del delta del Danubio.

5.2. Il caso del fiume Omo

Tra i casi di insuccesso di procedure internazionali di controllo che si collocano al di fuori dei meccanismi di *compliance*, un cenno merita la questione relativa alla diga sul fiume Omo. Il caso appare, peraltro, particolarmente interessante, in quanto rilevante sul piano ambientale e culturale al contempo.

La controversia traeva origine dalla decisione dell'Etiopia di realizzare, tra il 2006 e il 2016, un grande progetto idroelettrico, la costruzione della Diga Gibe III, associato all'introduzione di piantagioni di zucchero e di cotone. L'attuazione di tale obiettivo è stata, però, ritenuta gravemente pregiudizievole per le tradizioni culturali delle popolazioni locali e gli equilibri ambientali della bassa valle dell'Omo, un fiume che nasce

[118] Convenzione sul patrimonio mondiale, art. 4; Convenzione di Bonn, Preambolo, par. 2; Convenzione di Berna, Preambolo, par. 4; Convenzione di Helsinki, art. 2, par. 5.c); Convenzione biodiversità, Preambolo, par. 23, art. 2; Convenzione di Aarhus, Preambolo, par. 7, e art. 1.

[119] KOYANO, *The Significance of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) in International Environmental Law: Examining the Implications of the Danube Delta Case*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2008, p. 306 ss.

[120] La legge è stata approvata il 4 ottobre 2016 ed emendata nel 2017. La legge sulla valutazione d'impatto ambientale strategica è stata emanata nell'aprile del 2018.

[121] UN Doc. ECE/MP.PP/2017/45 del 2 agosto 2017, parr. 65-66.

[122] UN Doc. ECE/MP.EIA/30/Add. 2-ECE/MP/EIA/SEA/13/Add.2 dell'11 febbraio 2021.

in Etiopia e che, dopo aver attraversato due parchi nazionali (Mago e Omo), sfocia nel lago Turkana in Kenya. In particolare, le comunità indigene locali vivono di pastorizia e di attività agricole che beneficiano del ricco suolo alluvionale presente sulle sponde del fiume. La riduzione delle inondazioni periodiche determinata dalla costruzione della diga e lo sgombero forzato[123] delle terre tradizionalmente utilizzate finalizzato all'introduzione delle nuove coltivazioni, hanno prodotto conseguenze gravissime sulla sopravvivenza di alcune comunità indigene[124]. A questi problemi, si sono aggiunte le gravi conseguenze per gli equilibri ambientali di un sito preistorico di importanza eccezionale. Dal 1980, la bassa valle dell'Omo è infatti iscritta nella Lista del patrimonio mondiale UNESCO, in quanto «significantly contributes to prominent archaeological, geological, paleo-anthropological and paleo-environmental studies»[125].

Il caso del *fiume Omo* è stato oggetto di tre distinte procedure, ma senza risultati significativi sul piano concreto.

La prima è stata avviata dal Comitato del patrimonio culturale (in seguito: Comitato UNESCO), su segnalazione della Banca Mondiale, e ha portato all'adozione di varie decisioni. Tra queste, la richiesta rivolta all'Etiopia, nel 2011, di sospendere immediatamente i lavori di costruzione della diga, in quanto

> «(…) the GIBE III dam is likely to significantly alter Lake Turkana's fragile hydrological regime, and threaten its aquatic species and associated biological systems, which are the basis of its inscription on the List of World Heritage under criterion (x), and that this development may pose an imminent danger to the property's Outstanding Universal Value, in line with Paragraph 180(b) (ii) of the *Operational Guidelines*»[126].

Veniva, inoltre, stabilito che i lavori non avrebbero potuto essere ripresi fintantoché Etiopia e Kenya non avessero intrapreso una valutazione d'impatto ambientale strategica (SEA) e adottato le necessarie misure

[123] «Some 50 members of the Suri tribe in the Omo were massacred by Ethiopian government soldiers who were forcing them to move from their land», Environmental Justice Atlas, Gilgel Gibe III Dam, Ethiopia, https://ejatlas.org/conflict/gibe-iii-dam-ethiopia.

[124] Per maggiori dettagli v. Human Rights Watch, *Ethiopia: Dams, Plantations a Threat to Kenyans*, 2017.

[125] Lower Valley of the Omo, https://whc.unesco.org/en/list/17/.

[126] Decisione 35 COM 7B.3, doc. WHC-11/35.COM/20, 7 luglio 2011, par. 4.

correttive[127]. I negoziati bilaterali sono stati avviati, ma il progetto non è stato sospeso; anzi, è stato portato a termine, senza una preventiva SEA, non essendo stato raggiunto un accordo tra i due Stati. Nel frattempo, il Comitato UNESCO ha adottato altre decisioni, sempre più preoccupato per le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla messa in opera della diga Giga III e, in particolare, per gli effetti devastanti prodotti dalla forzata riconversione delle attività produttive nella bassa valle dell'Omo[128] e per la preservazione dell'integrità del sito UNESCO[129].

La seconda procedura trae origine da un reclamo proposto, nell'ambito dell'OCSE, da una ONG, *Survival International*, per conto di otto popolazioni indigene (di cui quattro stanziate in Etiopia, nella bassa valle dell'Omo, e quattro in Kenya, presso il Lago Turkana), nei confronti di un'impresa italiana, Salini Impregilo, cui era stata appaltata la realizzazione di gran parte del progetto infrastrutturale[130]. In particolare, la ricorrente lamentava la violazione di tre norme della Carta africana dei diritti umani[131]: l'art. 20, par. 1 (diritto all'autodeterminazione), in quanto le comunità locali non erano state adeguatamente consultate e non era stato richiesto il loro consenso preventivo; l'art. 21, par. 1 (diritto di disporre liberamente delle risorse naturali), in quanto le stesse comunità avevano perso o rischiavano di perdere i loro mezzi di sussistenza, precedentemente garantiti dalle inondazioni annuali del fiume Omo[132]; l'art. 22, par. 1 (diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale), che comporta l'obbligo di tener debitamente conto (*due regard*;

[127] Decisione 36 COM 7B.3, doc. WHC-12/36.COM/19, 6 luglio 2012, par. 6 e 7.

[128] Decisione 39 COM 7B.4, doc. WHC-15/39.COM/19, 8 luglio 2015, par. 9.

[129] Più in generale, per quanto riguarda i profili ambientali, si veda la decisione del Comitato UNESCO 40 COM7*, UN Doc. WHC/16/40.COM/19 del 15 novembre 2016, par. 17, ove si afferma che «the construction of dams with large reservoirs within the boundaries of World Heritage properties is incompatible with their World Heritage status» inoltre, tali progetti devono essere sempre «rigorously assessed in order to avoid impacts on the Outstanding Universal Value». Quanto ai più recenti provvedimenti, v. decisione 44 COM 7A.47, UN Doc. WHC/21/44.COM/18 del 31 luglio 2021, par. 9.

[130] National Contact Point for the OECD Guidelines, *Specific instance submitted to the Italian NCP on March 11, 2016 by Survival International against Salini Impregilo S.P.A. Final Statement* (Roma, 8 giugno 2017), disponibile al sito: https://www.oecdwatch.org/complaint/survival-international-vs-salini-impregilo/ (in seguito: 'Final Statement'). Sul caso cfr. NOCERINO, *Water Grabbing: la diga sul fiume Omo*, in *Opinio Juris*, 2019; BONFANTI, *Italy*, in KESSEDJIAN, CANTÚ RIVERA (a cura di), *Private International Law Aspects of Corporate Social Responsibility*, Springer, 2020, p. 441 ss.

[131] Carta africana sui diritti umani e dei popoli (Banjul, 27 giugno 1981; in seguito: 'Carta di Banjul') in vigore dal 21 ottobre 1986, su www.au.int.

[132] Final Statement, cit., par. 14 e 15.

strict respect) dell'identità dei popoli e «the equal enjoyment of the common heritage of mankind».

Il Punto di contatto nazionale (PCN) competente a pronunciarsi osservava che, ai sensi delle Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali, «businesses are called upon to respect human rights to the maximum extent possible». Inoltre, dall'analisi dei criteri internazionali su cui si basano le stesse Linee Guida risultava:

> «(…) the existence of the right of peoples to dispose freely of their natural resources. This results in the related obligation of obtaining the Free, Prior and Informed Consent of indigenous peoples affected by the effects of works of high environmental and social impact»[133].

Partendo, però, dal presupposto che

> «it is legitimate to doubt that the enterprise has the power and the real chance of exercising its influence in seeking to obtain some sort of informed consent of the population of a State which is not the one with which it has signed the contract»[134],

il PCN decideva di non esaminare la questione, in quanto al di fuori delle proprie competenze[135]. Raccomandava, comunque, a Salini Impregilo «to do everything that it can» affinché l'azienda appaltatrice (*Ethiopian Electric Power Corporation*) «carries out the activities foreseen in the Artificial Flow Release Plan according to the recommendations for the follow-up and, in particular, ensuring, all over the process, the consultation of the downstream communities»[136].

Un altro reclamo veniva, infine, introdotto dalla stessa *Survival International* nei confronti dell'Etiopia, dinanzi agli organi di garanzia che vigilano sul rispetto della Carta di Banjul. Nel 2014, la Commissione africana dei diritti umani constatava il rischio di un danno irreparabile ed emetteva un'ordinanza cautelare, che, però, non è stata rispettata[137].

[133] *Ibidem*, par. 54.
[134] *Ibidem*, par. 74.
[135] *Ibidem*, par. 75.
[136] *Ibidem*, par. 77.
[137] Così risulta dalle uniche informazioni disponibili: v. *35th Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, 2014, par. 27. Sulla confidenzialità delle procedure *ex* art. 59 della Carta africana, v. MURRAY, *Confidentiality on the Implementation of the decisions of the African Commission*, in *African Human Rights Law Journal*, n. 1, 2019, p. 1 ss.

Anche in questo caso, dunque, sono state attivate molteplici procedure di controllo, sostenute dalla fattiva collaborazione di varie istituzioni internazionali, governative e non governative. A causa, però, della mancanza della piena e tempestiva cooperazione degli Stati interessati, non è stato possibile prevenire l'impatto (cumulativo) di progetti incompatibili con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e, nel caso di specie, di salvaguardia di siti di eccezionale rilevanza per il patrimonio culturale mondiale.

5.3. Il caso delle Isole dello Stretto di Torres

Torniamo, infine, alle osservazioni del Comitato dei diritti umani sul caso delle *Isole dello Stretto di Torres*[138], per alcune sintetiche considerazioni in merito alla tutela dei diritti ambientali.

Il Comitato non ha esitato ad affermare che gli effetti prodotti dai mutamenti climatici rientrano tra le principali minacce al diritto alla vita, di cui all'art. 6, par. 1, del Patto e a reiterare, come si legge nel Commento Generale n. 36[139], che:

> «environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life»[140].

Pertanto, tale diritto non può essere interpretato in modo restrittivo e la sua protezione implica l'adozione di misure positive da parte dello Stato[141]. È, inoltre, particolarmente apprezzabile che il Comitato abbia inequivocabilmente asserito che l'obbligo degli Stati parti di rispettare e assicurare il diritto alla vita ricomprenda «reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life» e che tale diritto possa risultare violato «(…) even if such threats and situations do not result in loss of life»[142]. Molto correttamente, la questione delle modificazioni climatiche (che, per definizione, costituiscono un rischio ambientale globale a lungo termine), non è stata, quindi, affrontata in termini di «imminenza temporale» del rischio («real and immediate risk»),

[138] V. *supra*, par. 4.3.

[139] Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 36. Article 6: Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 3 settembre 2019, par. 62.

[140] Osservazioni, cit., par. 8.3.

[141] *Ibidem*, par. 3.

[142] *Ibidem*, par. 8.3.

con la conseguente imposizione di irragionevoli oneri probatori a carico dei ricorrenti[143], bensì di minacce ragionevolmente prevedibili, tali da pregiudicare il diritto alla vita[144].

Suscita, per contro, notevoli perplessità il fatto che il Comitato abbia escluso la violazione del diritto alla vita nel caso di specie, avendo esso ritenuto di non disporre di informazioni sufficienti per concludere che le misure di adattamento adottate dall'Australia «would be insufficient so as to represent a direct threat to author's right to life with dignity»[145].

Come è stato efficacemente sottolineato da alcuni membri del Comitato nelle loro opinioni individuali, a conclusioni diverse si sarebbe potuti pervenire se si fosse tenuto conto del carattere globale delle modificazioni climatiche e di tutte le norme giuridiche applicabili al caso di specie, nel rispetto di un'interpretazione sistemica. Adottando questa prospettiva, sarebbero infatti venuti in rilievo: la Convenzione clima e l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015[146] e gli obblighi di responsabilità condivisa che discendono dal riconoscimento delle modificazioni climatiche come «common concern»; l'obbligo di rispettare un livello di diligenza più elevato a carico degli Stati «with significant total missions or very high per capita emissions (…), given the greater burden that their emissions place on the global climate system, as well as to States with higher capacities to take high ambitious mitigation action», come nel caso dello Stato convenuto. Si sarebbe, infine, dovuto tenere in considerazione l'imprescindibile collegamento tra misure di mitigazione e di adattamento («If no effective mitigation are undertaken in a timely manner, adaptation will eventually become impossile») in una prospettiva di

[143] In questo senso, si veda l'Opinione dissenziente di Duncan Laki Muhumuza in *Joane Teitiota* c. *Nuova Zelanda*, Comitato dei diritti umani, del 24 ottobre 2019: «The State party placed an unreasonable burden of proof on the author to establish the real risk and danger of arbitrary deprivation of life (…). The conditions of life laid out by the author, resulting from climate change in Kiribati, are significantly grave and pose a real, personal and *reasonably foreseeable risk* of a threat to his life under article 6 (1)», v. UN Doc. CCPR/C127/D/2728/2016 del 23 settembre 2020, p. 13 (corsivo aggiunto).

[144] Osservazioni, cit., par. 8.3. Per un'ampia riflessione sulla confusione tra i due parametri (imminenza del rischio e ragionevole prevedibilità dello stesso) che emerge dalla giurisprudenza a tutela dei diritti umani, v. BELL-JAMES, COLLINS, *Human Rights and Climate Change Litigation: Should Temporal Imminence Form Part of Positive Rights Obligations*?, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, p. 212 ss.

[145] Osservazioni, cit., par. 8.7.

[146] Accordo di Parigi, disponibile all'indirizzo https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf, in vigore dal 4 novembre 2016.

gestione del problema alle radici, anziché di rimedio alle sue conseguenze[147], nel rispetto del principio di precauzione.

Il risultato è, dunque, una pronuncia «claudicante» sul piano giuridico e sostanziale. La mancata adozione di un'integrazione sistematica[148] nell'affrontare la questione ambientale e la dimensione culturale dello stesso reclamo comporta, infatti, un'incoerenza nell'applicazione delle regole di interpretazione delle norme rilevanti. Il risultato, però, sul piano sostanziale, è particolarmente negativo, in quanto, avendo escluso la violazione del diritto alla vita nel caso di specie, il Comitato ha, di fatto, vanificato le pur pregevoli conclusioni da esso stesso raggiunte sul piano della tutela dei diritti culturali.

6. Conclusioni

I numerosi strumenti internazionali a tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale contengono elementi sufficienti per assicurare un'adeguata tutela, al contempo, degli interessi della comunità internazionale nel suo complesso e di quelli delle generazioni future.

Il diritto internazionale dell'ambiente, oltre a disciplinare la condotta degli Stati in una mera prospettiva transfrontaliera, si è progressivamente dotato di norme e principi che assicurano sia un approccio integrato nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, sia il riconoscimento del diritto umano a un ambiente sano e sostenibile[149].

Quanto al regime giuridico in materia di tutela dei beni culturali, è evidente il passaggio da un approccio patrimonialistico-privatistico (beni come proprietà di individui o di Stati), alla considerazione della dimensione umana del patrimonio culturale, posto che la sua salvaguardia passa attraverso l'effettiva tutela dei diritti culturali e di tutti gli altri diritti umani fondamentali.

In entrambi i casi, ambiente e cultura comportano diritti e obblighi di ogni Stato nei confronti degli altri Stati. Inoltre, nuovi attori (ONG, individui, gruppi di individui) si sono imposti sulla scena internazionale, accanto agli Stati, incidendo, direttamente o indirettamente: sui processi di

[147] Opinione individuale (concorrente) di Gentian Zybery, *Daniel Billy e al. v. Australia*, Comitato dei diritti umani, cit., pp. 20-21. Si veda anche l'opinione individuale di Duncan Laki Muhumuza, ove si osserva che l'Australia «has not taken any measure to reduce greeenhouse gas emissions and cease the promotion of fossil fuel extraction and use, which continue to affect the authors and other islanders» (v. *ibidem*, p. 18).

[148] V. *supra*, nota 27.

[149] Assemblea generale, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300 del 28 luglio 2022.

formazione delle norme internazionali, sui processi decisionali, e sull'attivazione e attuazione dei meccanismi internazionali di monitoraggio e garanzia[150].

Un organo di controllo *ad hoc* sarebbe utile per assicurare l'effettivo rispetto del principio dell'equità intergenerazionale; in particolare, esso potrebbe favorire un approccio olistico, superando, quindi, i limiti derivanti dalla notevole frammentazione della normativa esistente, dall'assenza di un coordinamento sistematico tra i diversi meccanismi di monitoraggio che operano nell'ambito di vari trattati multilaterali, e dalla complessità delle nuove minacce.

L'istituzione di tale organo non è, però, un elemento necessario e sufficiente per garantire un effettivo rispetto dei diritti delle generazioni future in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. A prescindere da qualsiasi discussione sul contenuto dei poteri di cui tale organo potrebbe disporre, non si può ignorare la complessità dei problemi derivanti, da un lato, dai limiti strutturali dell'ordinamento giuridico internazionale e, dall'altro, dal difficile bilanciamento degli interessi in gioco, a livello internazionale, nazionale e locale, sia nella gestione dei problemi ambientali sia nella tutela del patrimonio e dei diritti culturali[151].

Quanto alla giurisprudenza e alla prassi che si è finora sviluppata in assenza di un organo *ad hoc*, sarebbe ingeneroso concludere che i risultati modesti talvolta raggiunti sono ascrivibili a una scarsa sensibilità per la salvaguardia del patrimonio naturale e culturale nel suo complesso. Da alcuni dei casi analizzati appare, piuttosto, evidente che, malgrado le encomiabili iniziative intraprese (si pensi soltanto alle molteplici procedure internazionali attivate in relazione al caso del *canale di Bystroe* e alla straordinaria collaborazione tra istituzioni internazionali e ONG realizzate nello stesso ambito o alla perseveranza del Comitato UNESCO nel caso del *fiume Omo*), ben poco si può fare a fronte dei limitati poteri di cui dispongono alcuni organi internazionali di controllo e, più in generale, dei problemi strutturali del diritto internazionale che non consentono di

[150] V. TREVES, *The Expansion of International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 398, in particolare, cap. III-VI.

[151] Il riferimento al difficile bilanciamento tra le diverse componenti dello sviluppo sostenibile è evidente. Si pensi, però, anche alle tensioni che si possono manifestare, nella tutela del patrimonio culturale, a causa di interessi divergenti tra Stati, tra comunità locali, o tra individui e comunità locali. Su quest'ultimo punto, v. LIXINSKI, *Heritage for Whom? Individuals' and Communities' Roles in International Cultural Heritage Law*, in LENZERINI, VRDOLJAK (a cura di), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*, Oxford, 2014.

imporre agli Stati comportamenti senza il loro consenso o la loro genuina volontà di collaborazione.

Sarebbe, tuttavia, affrettato limitarsi a tali conclusioni. Al fine di assicurare l'effettivo rispetto dei diritti delle generazioni, presenti e future (attraverso il rispetto dei diritti delle generazioni presenti, assicurare il rispetto dei diritti delle generazioni future), un ruolo determinante può essere svolto dai giudici internazionali e dagli organi internazionali di garanzia dei diritti umani o di controllo sul rispetto degli obblighi a tutela dell'ambiente, delle risorse naturali e del patrimonio culturale, purché essi utilizzino tutti i mezzi a propria disposizione per assicurare la realizzazione di questo obiettivo. Questo significa, innanzitutto, interpretare gli obblighi internazionali nel rispetto dei principi che concorrono alla realizzazione dello sviluppo sostenibile; si tratta, inoltre, di applicare tutte le regole di interpretazione dei trattati internazionali e, in particolare, i criteri dell'interpretazione teleologica, contestuale, sistemica, evolutiva e globale. Si tratta anche, però, di utilizzare tali strumenti in modo sistematico (e così, non è purtroppo avvenuto nel caso delle *Isole dello Stretto di Torres*)[152]. Occorre, inoltre, un approccio globale, ponendosi in una prospettiva, spaziale e temporale, di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, che vada oltre l'interesse di singoli Stati, degli Stati parti a una controversia, o degli Stati chiamati a dare effettiva attuazione ai propri obblighi internazionali; in altri termini, superando un approccio Statocentrico. È, infine, necessario non perdere mai di vista la particolare natura degli obblighi violati (come ha ben dimostrato l'VIII Camera della CPI nel caso *Al Mahdi*), gli effetti irreversibili di alcune azioni e omissioni (da cui il rispetto di obblighi di diligenza rafforzati a carico degli Stati)[153] e la centralità della vittima nella predisposizione di misure di riparazione[154].

In conclusione, si tratta di un compito arduo e complesso; ma ci sono, forse, alternative semplici per contrastare i ladri di futuro?

[152] V. *supra*, par. 5.3.
[153] *Ibidem*.
[154] V. *supra*, par. 4.1.

PARTE SECONDA

La tutela giudiziale delle generazioni future: limiti, sfide, opportunità

INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE COME INTERESSE COLLETTIVO?

Beatrice BONAFÉ*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Della possibilità che il diritto internazionale possa proteggere le generazioni future. – 3. Strumenti di diritto internazionale e protezione delle generazioni future: tre situazioni possibili. – 4. La tutela di posizioni future. – 4.1. Le norme. – 4.2. I soggetti. – 4.3. La responsabilità. – 5. L'attualizzazione della tutela di interessi futuri. – 5.1. Le norme. – 5.2. I soggetti. – 5.3. La responsabilità. – 6. La tutela di posizioni precedentemente future. – 6.1. Le norme, i soggetti, le responsabilità. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Il compito, per niente agevole, che questo scritto dovrebbe svolgere, consiste nel fornire una risposta all'interrogativo circa la possibilità che il diritto internazionale protegga gli interessi delle generazioni future in quanto interessi 'collettivi' della comunità internazionale. L'indagine non concerne, pertanto, l'effettiva esistenza di norme o strumenti internazionali a tutela delle generazioni future, già oggetto del saggio di Alessandra Gianelli[1], ma la questione astratta della fattibilità di tale tutela alla luce delle caratteristiche dell'ordinamento internazionale e in particolare della possibilità di proteggere gli interessi delle generazioni future in quanto interessi collettivi.

La concezione dell'interesse delle generazioni future come interesse collettivo rappresenta una generalizzazione a prima vista assai semplice, quasi scontata, in base alla quale la comunità internazionale può essere intesa non solo, come già avviene, in una dimensione *spaziale*, ovvero come l'insieme di tutti i soggetti dell'ordinamento internazionale in un determinato momento, ma anche in una dimensione *temporale* affinché i

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università di Roma "La Sapienza".

[1] Si veda il contributo di GIANELLI, *La tutela delle generazioni future nel diritto internazionale: regola, principio o valore?*, in questo volume.

membri della comunità internazionale includano accanto alle generazioni attuali anche quelle future e sia tutelato l'interesse collettivo che le ricomprende. Una riflessione appena più attenta rivela però tutte le difficoltà che tale tentativo di generalizzazione in realtà cela. Gli strumenti giuridici che il diritto internazionale potrebbe mettere a disposizione, nella prospettiva descritta, finiscono per tutelare gli interessi delle generazioni future sempre attraverso la mediazione delle generazioni attuali.

La particolare dimensione temporale del tema costituisce quindi il principale ostacolo di questa «faticosa riscoperta dell'ovvio» (per usare una felice definizione di ricerca scientifica che un collega di filosofia della scienza usava ripetere): il futuro deve essere tutelato *oggi* ovvero in un momento in cui non si può che postulare l'assenza, per non dire l'inesistenza, delle generazioni *future*. L'ostacolo della dimensione temporale – come la chiama la letteratura anglosassone l'«*intertemporal setting*» – è dovuto al fatto che essa può risultare difficilmente compatibile con alcune delle categorie di uso comune dell'internazionalista[2]. La dimensione temporale è problematica sia nella fase dell'elaborazione di norme primarie sia nella loro applicazione sia infine nel ricorso alle norme secondarie dei regimi di responsabilità internazionale, tradizionalmente orientati alla presa in considerazione di situazioni passate.

Le riflessioni che seguono cercano di mettere in luce queste difficoltà. Si procederà affrontando prima la questione generale della dimensione temporale che si ricollega alla tutela degli interessi delle generazioni future. Seguirà l'esame della fattibilità di tale tutela alla luce delle nozioni e degli strumenti che il diritto internazionale potrebbe mettere in campo a tal fine.

2. Della possibilità che il diritto internazionale possa proteggere le generazioni future

Come riconciliare diritto e futuro? È possibile concepire strumenti giuridici applicabili in una situazione particolare di diacronia temporale? Il diritto e in particolare il diritto internazionale possono proteggere *oggi* gli interessi delle generazioni *future*? Il quesito astratto è all'origine di tutta una serie di problemi più puntuali che vanno dalla definizione

[2] Per una posizione favorevole all'estensione intertemporale della tutela dei diritti umani a ragione del carattere assoluto e irreparabile dell'evento dannoso del cambiamento climatico si veda il contributo di DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale?*, in questo volume.

dell'oggetto della tutela (quali sono gli interessi delle generazioni future?) e del soggetto destinatario, almeno in senso materiale, della norma che detta tale tutela (che *status* giuridico hanno attualmente le generazioni future nell'ordinamento internazionale; possono esse vantare diritti?), passando per la definizione di tali ipotetiche norme (quali sono le tipologie di norme primarie più appropriate a tal fine?), fino alle loro modalità di esecuzione (chi è destinatario dell'obbligo a tutela delle generazioni future?) e alla possibilità di farne valere il rispetto con gli strumenti del diritto internazionale (chi può rappresentare le generazioni future?).

Sistematicamente, la diacronia temporale della situazione in esame rappresenta un ostacolo, a volte significativo, per lo sviluppo delle norme e degli strumenti necessari. Le generazioni *future* per definizione non esistono. È quindi impossibile sapere quali siano le loro pretese, non possono agire in giudizio, non possono vantare di aver subito un danno, eccetera.

Da un punto di vista puramente teorico, la tutela delle generazioni future solleva la questione fondamentale della necessità di prevedere il futuro per determinare quali possano essere gli interessi meritevoli di tutela. Questa valutazione, infatti, non può che avvenire anticipando esigenze che nel momento della valutazione non esistono. Dello studio di come si svolgono le attività di previsione si sono occupati settori disciplinari sia affini che molto lontani dal diritto internazionale. Il principale problema che tali studi evidenziano, ai fini della nostra analisi, è il collegamento stretto tra attività di previsione ed esperienze passate. In altre parole, la previsione sembra basarsi, in qualche modo, sempre sul passato.

Un primo esempio è fornito dalle neuroscienze. Sebbene gli esperti siano divisi sulle precise modalità della predizione del futuro a livello neuronale, un certo consenso si esprime sulla tendenza del cervello umano alla modellizzazione delle situazioni, la loro gerarchizzazione e la valutazione probabilistica dell'evento futuro che riposa essenzialmente sulle esperienze pregresse[3]. Pertanto, per essere predetta la situazione 'futura' deve essere già nota, già 'passata', altrimenti il cervello si allerta e deve creare un modello nuovo specifico per la situazione sconosciuta[4].

[3] Secondo TJØSTHEIM, STEPHENS: «To allow prediction further ahead in time generally requires higher memory capacity, since predictions often are a form of remembering, or matching a currently experienced sensory sequence to one experienced in the past» (v. *Intelleigence as accusate prediction*, in *Review of Philosophy and Psychology*, 2021, p. 479).

[4] Si vedano in generale BOTTEMANNE, LONGUET, GAULD, *The Predictive mind: An introduction to Bayesian Brain Theory*, Parigi, 2022 e HOHWY, *The Predictive Mind*, Ox-

Il secondo esempio è più vicino a noi. La giustizia digitale, oggetto di sviluppi e studi recenti, sembra funzionare in un modo apparentemente analogo, ovvero sulla base di una predizione statistica calcolata secondo enormi quantità di dati storici. Il rischio, ci dicono gli esperti, è che la decisione di giustizia digitale sia totalmente schiacciata sui fatti e sull'orientamento prevalente che la maggioranza dei decisori ha seguito nel passato[5]. Dunque, la giustizia digitale finirebbe per impedire l'adozione di soluzioni innovative, per ingessare il diritto e perdere la sua capacità di previsione.

Lo stravolgimento della funzione ordinatrice del tempo inevitabilmente si traduce in difficoltà nell'attività di previsione e, di conseguenza, nella determinazione di un regime giuridico che intende proteggere interessi ancora non esistenti. In sostanza, 'tutela' e 'generazioni future' sembrano due aspetti difficili da conciliare. Per ovviare all'indeterminatezza del futuro, diventa inevitabile anticipare e attualizzare la tutela delle generazioni future. Due sono le principali sfide in materia: l'elaborazione normativa relativa a tali esigenze future e la messa a punto di strumenti giuridici atti a dare voce alle generazioni future.

La definizione di regole primarie a tutela delle generazioni future, come si vedrà meglio nel prosieguo, non sembra impossibile. Il diritto in fondo non è altro che un discorso normativo, un dover essere, e per questo è fondamentalmente atemporale. La prescrizione normativa schiaccia passato e futuro nel tempo sempre presente dell'obbligo giuridico. Passato e futuro si fondono nel tempo del diritto.

La prassi esistente rivela che diverse soluzioni sono possibili e a volte già percorse nell'elaborazione di regole tese a proteggere destinatari non ancora esistenti. Si va dalla definizione di principi generali che direttamente mirano a tutelare gli interessi delle generazioni future – quale il principio di equità inter-generazionale – passando per norme più specifiche che dettano obiettivi qualificabili come intermedi, che, a breve o a medio termine, tutelano beni che si intendono preservare per una futura fruizione da parte delle generazioni future – si pensi alla riduzione progressiva dei fattori all'origine del cambiamento climatico – fino a norme più attuali che sanciscono obblighi di prevenzione che si basano sul mero rischio di violare gli interessi delle generazioni future – il principio di precauzione ne è una tipica espressione.

ford, 2013. Per ampi riferimenti bibliografici si veda KOSTER-HALE, SAXE, *Theory of Mind: A Neural Prediction Problem*, in *Neuron*, 2013, p. 836 ss.

[5] Si veda in particolare GARAPON, LASSÈGUE, *Justice digitale. Révolution graphique et rupture anthropologique*, Parigi, 2018.

Nemmeno la seconda sfida – la definizione di strumenti per dare voce alle generazioni future – sembra irrealizzabile. Ammesso che si definiscano norme a tutela delle generazioni future, la cui applicazione deve avvenire nel tempo presente, resta il problema del beneficiario, ossia tali generazioni, che per definizione non possono avere voce nell'applicazione di tali norme. Il problema è comunemente descritto come quello della rappresentanza delle generazioni future. Per la precisione, come vedremo meglio, due questioni restano distinte: l'identificazione del destinatario, almeno in senso materiale, della norma internazionale a tutela delle generazioni future e la messa a punto di uno strumento che permetta, anche se indirettamente, di far valere gli obblighi posti a tutela di tali interessi. Anche in questo secondo caso, il diritto offre uno strumento straordinario: quello della finzione giuridica. Le finzioni giuridiche permettono di intervenire sulla realtà alla quale le norme dell'ordinamento ricollegano effetti giuridici. Il diritto opera sempre sulla realtà, ma prima di fare ciò la può trasformare: allora ciò che prende in considerazione non è mai puro fatto ma sempre un fatto giuridico[6].

Il diritto internazionale, come tutti gli altri ordinamenti, conosce e sistematicamente fa ricorso a finzioni giuridiche: basti pensare allo Stato come soggetto o all'eguaglianza sovrana. La finzione giuridica permette allora di immaginare che le generazioni future possano essere oggetto di posizioni giuridiche, che i loro interessi possano ricevere tutela mediante specifiche disposizioni e che possano esistere meccanismi atti a far valere tali posizioni giuridiche.

Sembra allora potersi giungere alla conclusione preliminare per cui almeno in teoria il diritto, così anche il diritto internazionale, è attrezzato per prevedere e applicare norme volte alla tutela di un soggetto che ancora non c'è, come le generazioni future. Questo ci porta alla seconda parte della nostra analisi. La conclusione preliminare appena esposta deve essere confortata dall'esame della prassi per verificare nel concreto quali strumenti giuridici – quali norme e quali meccanismi esistenti (o potenzialmente esistenti) – permettono di tutelare le generazioni future.

3. Strumenti di diritto internazionale e protezione delle generazioni future: tre situazioni possibili

Posto che la diacronia temporale resta la sfida principale nella definizione degli strumenti che il diritto internazionale potrebbe mettere in

[6] SALMON, *Le fait dans l'application du droit international*, in *Recueil des Cours*, 1982 (II), vol. 175, p. 261 ss.

campo per tutelare le generazioni future, l'analisi che segue sarà articolata proprio prendendo come riferimento tre situazioni temporalmente distinte.

In primo luogo, si prenderà in considerazione l'ipotesi di una tutela, al tempo attuale, che si rivolge direttamente alle generazioni future e agli interessi futuri che esse potrebbero vantare rispetto al comportamento dei soggetti attuali dell'ordinamento. In altre parole, si tratta di immaginare una disciplina per il futuro.

In secondo luogo, si può pensare a una tutela 'attualizzata' che include nell'interesse collettivo delle generazioni future anche gli interessi delle generazioni presenti e che pertanto ha un ancoraggio maggiore nel tempo presente. È questa prospettiva di attualizzazione della tutela di interessi futuri che ha ispirato nella maggior parte dei casi le norme oggi emerse nell'ordinamento internazionale.

Infine, la prassi recente spinge a considerare il caso delle generazioni che erano 'future' nel passato e che, con il passare del tempo, sono diventate destinatarie dell'ordinamento giuridico e hanno acquisito la capacità di fare valere le proprie posizioni giuridiche nei confronti delle generazioni passate. Questa sezione si occupa della tutela di posizioni 'precedentemente future' e serve ad esaminare gli strumenti giuridici disponibili riposizionandosi in una prospettiva temporale 'normale'.

Un'ultima annotazione prima di passare alle tre fasi dell'analisi: la diacronia temporale ha un impatto negativo anche sulla terminologia impiegata che in parte ha dovuto essere adattata alle esigenze della trattazione. I termini, ce ne scusiamo, sono ancora a volte molto approssimativi.

4. La tutela di posizioni future

In quale modo il diritto internazionale può tutelare attualmente gli interessi di generazioni future? Attraverso quali tipologie di norme? A chi si rivolgono gli obblighi che queste norme internazionali creano? Chi ne può far valere la violazione? Con quali conseguenze?

4.1. Le norme

Un numero assai cospicuo di strumenti del diritto internazionale, siano essi vincolanti o non vincolanti, fanno direttamente riferimento alle generazioni future. La presa in considerazione degli interessi delle generazioni future non è quasi mai inclusa nel testo di disposizioni normati-

ve[7] ma figura comunemente nei preamboli di numerose convenzioni, dalla Convenzione sulle balene del 1946 alla Convenzione del 1992 sulla biodiversità[8]. La protezione delle generazione future è anche all'origine di regimi non vincolanti quali la: Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (si vedano in particolare i principi 1 e 2), la risoluzione dell'Assemblea generale 35/8 sulla responsabilità degli Stati per la preservazione della natura per le generazioni presenti e future del 1980, la Carta mondiale delle Nazioni Unite per la natura del 1982, l'Agenda 21 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 1992, lo strumento delle Nazioni Unite per le foreste del 2015 e l'Agenda 30 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2015. Uno strumento specifico è stato redatto e,

[7] Per tre eccezioni si vedano: l'articolo 4 della Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (*UNESCO Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), firmata a Parigi il 16 novembre 1972; l'articolo 3 (sui principi) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 (*United Nations Framework Convention on Climate Change*), firmata a New York il 4 giugno 1992); infine, l'articolo 1 (sugli obiettivi), l'articolo 4 (dal carattere esortativo) e l'articolo 11 (dal carattere esortativo) della Convenzione congiunta in materia di sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi (*Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*) firmata a Vienna il 5 settembre 1997.

[8] Si possono ricordare inoltre la Convenzione africana sulla preservazione della natura e delle risorse naturali (*African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*), firmata ad Algeri il 15 settembre 1968; la c.d. 'Convenzione CITES' (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), firmata a Washington il 3 marzo 1973; la Convenzione sulla proibizione dell'uso militare o di qualsiasi altro uso ostile delle tecniche di modificazione ambientale (*Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*), firmata a New York il 10 dicembre 1976; la Convenzione sulla conservazione della natura nel Pacifico meridionale (*South Pacific Forum Fisheries Agency Convention*), firmata a Honiara il 10 luglio 1979; la Convenzione del Kuwait sull'ambiente marino (*Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution*), firmata a Kuwait City il 24 aprile 1978; Convenzione sulle specie migratorie (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*) firmata a Bonn il 23 giugno 1979; Convenzione di Jeddah sull'ambiente nel Mar rosso e nel Golfo di Aden (*The Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden*), firmata a Jeddah il 14 febbraio 1982; la Convenzione di Cartagena sull'ambiente marino (*The Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region (WCR) or Cartagena Convention*), firmata a Cartegena il 24 marzo 1983; la Convenzione di Nairobi sull'ambiente marino dell'Oceano indiano occidentale (*Nairobi Convention for the Protection, Management and Development of Coastal and Marine Environment of the Western Indian Ocean*) firmata a Nairobi il 21 giungo 1985; la Convenzione ASEAN sulla conservazione della natura (*ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources*), firmata a Kuala Lampur il 9 luglio 1985; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, cit.; la Convenzione europea sui corsi d'acqua e i laghi transfrontalieri (*Convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes*), firmata ad Helsinki il 17 marzo 1992.

sebbene non vincolante, ha un'importanza particolare visto l'ampio respiro che viene accordato alla protezione delle generazioni future ben al di là della protezione dell'ambiente: la Dichiarazione UNESCO sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future del 1997.

Per lungo tempo la giustizia internazionale non ha dovuto affrontare la questione della tutela delle generazioni future; la Corte internazionale di giustizia vi aveva fatto riferimento nel parere consultivo del 1996 sulla *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari*[9] e, l'anno successivo, nella decisione relativa al caso *Gabcikovo Nagymaros*[10]. Recentemente, ben tre richieste di parere consultivo sono state sottoposte al Tribunale internazionale del diritto del mare, in relazione al diritto del mare e il cambiamento climatico[11], alla Corte interamericana dei diritti umani, concernente l'emergenza ambientale e i diritti umani[12], e alla Corte internazionale di giustizia, in relazione agli obblighi degli Stati in materia

[9] Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, par. 29.

[10] Corte internazionale di giustizia, *Gabčikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, par. 53: «The Court recalls that it has recently had occasion to stress, in the following terms, the great significance that it attaches to respect for the environment, not only for States but also for the whole of mankind: "the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn. 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.", (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, cit., pp. 241-242, par. 29)». Nella stessa sentenza, v. anche p. 78, par. 140: «Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done with- out consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind – for present and future generations – of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development».

[11] La richiesta è avanzata da un'organizzazione internazionale appositamente creata da un gruppo di Stati insulari per promuovere la definizione e l'attuazione degli obblighi internazionali relativi al cambiamento climatico. La richiesta di parere del 12 dicembre 2022 è rinvenibile sul sito del Tribunale all'indirizzo: https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/.

[12] La richiesta avanzata da Cile e Colombia il 9 gennaio 2023 è disponibile all'indirizzo: http://climatecasechart.com/non-us-case/request-for-an-advisory-opinion-on-the-scope-of-the-state-obligations-for-responding-to-the-climate-emergency/.

di cambiamento climatico[13]. L'interesse delle generazioni future fa parte delle preoccupazioni che spingono i richiedenti a sollecitare pronunce che chiariscano il quadro normativo in materia di cambiamenti climatici. Queste richieste sono però anche un evidente sintomo dell'incertezza che tuttora caratterizza gli obblighi internazionali degli Stati in materia.

Gli strumenti normativi citati prendono atto dell'esistenza di esigenze di equità intergenerazionale[14], di giustizia intergenerazionale[15], danno transgenerazionale[16] e, più in generale, di non-regressione e sviluppo sostenibile. Le norme che impiegano tali categorie sono sempre norme molto generali, prive tendenzialmente di contenuto prescrittivo. Sono qualificate dalla dottrina nel migliore dei casi come principi generali[17], ovvero come norme la cui funzione principale è quella di ispirare la condotta degli attuali soggetti internazionali nell'applicazione di altre regole già esistenti, possibilmente anche in settori non direttamente pertinenti. Così la tutela delle generazioni future dovrebbe essere assicurata non solo nel campo ambientale ma anche, per esempio, in situazioni di conflitto armato oppure nell'applicazione delle norme sul commercio internazionale così come nelle esplorazioni spaziali.

La *Convenzione congiunta in materia di sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi* del 1997 – ovvero l'esempio principale di convenzione le cui disposizioni operative contengono un riferimento esplicito alle generazioni future – si limita però a sancire che, nell'adottare le misure appropriate per la gestione del combustibile usato e dei rifiuti radioattivi, gli Stati «*si sforzino* di evitare azioni i cui effetti ragionevolmente prevedibili sulle generazioni future siano superiori a quelli che sono ammessi per la generazione attuale» e «*cerchino* di evitare di imporre vincoli eccessivi alle generazioni future»[18].

[13] Della richiesta si era fatta promotrice una coalizione di Stati che alla richiesta di parere aveva dedicato un sito apposito: https://www.vanuatuicj.com. La richiesta di parere è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite mediante risoluzione UN Doc. A/RES/77/276 adottata nella seduta del 29 marzo 2023.

[14] COTTIER, LALANI, SIZIBA (a cura di), *Intergenerational Equity. Environmental and Cultural Concerns*, Leiden/Boston, 2019.

[15] TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, 2006; GOSSERIES, MEYER (a cura di), *Intergenerational Justice*, Oxford, 2009.

[16] GAILLARD, *Legal Bases for Protecting Future Generations*, in GAILLARD, FORMAN (a cura di), *Legal Actions for Future Generations*, Berna, 2020, p. 402 ss.

[17] Si veda in generale REDGWELL, *Principles and Emerging Norms in International Law: Intra- and Inter-Generational Equity*, in CARLARNE, GRAY, TARASOFSKY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016, p. 185 ss.

[18] *Supra* nota 7.

In altre parole, queste affermazioni di principio hanno essenzialmente lo scopo di orientare l'interpretazione del diritto esistente, non di creare nuove regole. Le norme citate si limitano solitamente a raccomandare la «conservazione», «salvaguardia», «protezione» dell'esistente. Non identificano mai gli interessi delle generazioni future. Eventualmente essi possono essere presi in considerazione per limitare la portata *ratione materiae* di altre norme che altrimenti rischierebbero di essere applicate con effetti negativi per tali interessi[19]. In qualche caso limitato la prassi mostra che gli interessi delle generazioni future possono anche essere invocati per cercare di far evolvere il diritto esistente, come nel caso della legislazione antinquinamento adottata dal Canada di Trudeau nel 1970 e giustificata proprio con l'esigenza della tutela dell'ambiente, sebbene il diritto internazionale non prevedesse ancora tali poteri dello Stato costiero[20]. In ogni caso, appare difficile creare norme che traducano in condotte particolari la tutela di interessi di generazioni future proprio per il problema, esposto prima, dell'opera di previsione che tale tutela richiede.

4.2. I soggetti

Per quanto i riguarda i soggetti che, nell'ordinamento internazionale, possano direttamente tutelare gli interessi di generazioni che al momento non esistono, e non possono quindi agire in nome proprio, occorre fare ricorso allo strumento della finzione giuridica. Due sono le proposte principali che si rinvengono in dottrina: l'istituzionalizzazione e una qualche forma di personificazione degli interessi delle generazioni future. In entrambi i casi le generazioni future risulterebbero beneficiarie delle regole internazionali a loro tutela.

La prima soluzione è considerata da una parte degli esperti preferibile, e non sono mancati i tentativi di promuovere la creazione di un 'guardiano' il cui compito istituzionale fosse proprio la protezione degli interessi delle generazioni future[21]. La proposta prende ispirazione da esperienze sia del diritto internazionale sia del diritto interno, quali, da un lato, l'istituzione dell'Autorità dei fondi marini che agisce anche per la

[19] Per un'analisi specifica si veda STRANK, *Common Concern of Humankind im Völkerrecht*, Heidelberg, 2019, spec. Capitolo XIII.

[20] *Canadian Legislation on Arctic Pollution and Territorial Sea and Fishing Zones: Canadian Prime Minister's Remarks on the Proposed Legislation*, in *International Legal Materials*, 1970, p. 600 ss.

[21] AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, London/New York, 1998; CORDONIER SEGGER, SZABÓ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Interpretation. Advancing Future Generations Rights through National Institutions*, Cambridge, 2021.

protezione del patrimonio comune dell'umanità ai sensi della Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare e, dall'altro, la creazione in seno all'ufficio dell'Ombudsman ungherese per i diritti umani di una figura appositamente dedicata alle generazioni future (l'*Ombudsman for future generations*)[22]. Si è molto parlato dell'istituzione di un organismo in seno alle Nazioni Unite, senza però che tali proposte trovassero sufficiente sostegno per essere effettivamente attuate[23].

La seconda possibilità concerne la creazione di *nuovi soggetti* destinatari di posizioni giuridiche a tutela delle future generazioni. Un numero consistente di costituzioni nazionali contiene oggi disposizioni che riguardano la tutela di tali interessi[24]. Si possono ricordare l'articolo 33 della Costituzione boliviana e l'articolo 71 di quella ecuadoregna. In alcuni casi, le corti costituzionali hanno applicato tali disposizioni per vietare condotte, quali attività di sfruttamento commerciale delle foreste, in nome della tutela degli interessi delle generazioni presenti e future[25]. Una simile posizione è stata assunta anche dalla Corte interamericana dei diritti umani, la quale ha affermato che «[i]n its collective dimension, the right to a healthy environment constitutes a universal value that is owed to both present and future generations»[26].

Pronunce, invero ancora eccezionali, hanno poi riconosciuto espressamente che la natura in quanto tale sia diretta destinataria della tutela costituzionale. Con le parole della Corte suprema della Colombia: «esta Sala siguiendo la tesis sostenida por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016, relacionada con el reconocimiento de la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos, postura acorde con la relevancia del medio ambiente y su conservación, desde la perspectiva ecocéntrica definida en acápites precedentes»[27].

[22] Si veda in generale BECKMAN, UGGLA, *An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?*, in GONZÁLEZ-RICOY, GOSSERIES (a cura di), *Institutions for Future Generations*, Oxford, 2016.

[23] Si veda in particolare la Parte V del volume curato da AGIUS e BUSUTTIL, *supra*, nota 21.

[24] Si veda GONZÁLEZ-RICOY, *Constitutionalizing Intergenerational Provisions* in GONZÁLEZ-RICOY, GOSSERIES (a cura di), *Institutions for Future Generations*, cit., p. 170 ss.

[25] Si vedano, in particolare: Corte suprema del Cile, decisione n. 2.732-96 del 19 marzo 1997, e Corte costituzionale dell'Ungheria, decisione n. 14/2020 del 9 giugno 2020.

[26] Corte interamericana dei diritti umani, Parere 23/2017 del 15 novembre 2017 n. OC-23/17, richiesto dalla Colombia in relazione all'ambiente e i diritti umani, para. 59.

[27] Corte Suprema di giustizia della Colombia, decisione n. STC4340 del 5 aprile 2018, p. 39.

A ben vedere, non è agevole concludere da queste isolate istanze nazionali che nell'ordinamento internazionale si sia affacciato un soggetto, in particolare la natura, che possa considerarsi destinatario di norme a tutela di (alcuni) interessi delle generazioni future.

4.3. La responsabilità

La dimensione temporale costituisce un ostacolo quando si esamini la possibilità di fare ricorso ai regimi di responsabilità internazionali in relazione alla tutela degli interessi delle generazioni future. Infatti, ha poco senso immaginare un regime di responsabilità dello Stato quando non è possibile identificare la pretesa delle generazioni future, non è quantificabile il danno che esse subiranno né è ipotizzabile che esse facciano ricorso a strumenti di soluzione delle controversie per violazioni presunte commesse da Stati attuali nei loro confronti. La concezione di un regime di responsabilità internazionale penale (individuale) a tutela degli interessi delle generazioni future si scontra con difficoltà analoghe[28].

La prassi degli Stati conferma le complicazioni che comporta l'attribuzione di responsabilità per violazione di norme direttamente poste a tutela di generazioni future. Si pensi al contenzioso ambientale interno, e all'unicità del caso *Urgenda*[29], oppure all'ambito dei diritti umani e alla riluttanza del Comitato dei diritti umani, nel caso delle *Isole dello Stretto di Torres*, di dichiarare la violazione di diritti propri delle generazioni future quando una violazione ad altro titolo è già stata accertata[30].

[28] Si vedano i vari contributi in JODOIN, CORDONIER SEGGER (a cura di), *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*, Cambridge, 2013.

[29] Per la prima volta i giudici olandesi hanno accertato la violazione dell'obbligo dello Stato di prevenire il cambiamento climatico e, nel caso di specie, di non aver ridotto le emissioni di gas a effetto serra del 25% entro il 2020. La decisione in primo grado del 2015 è stata confermata in appello nel 2018 e dalla corte suprema nel 2020. Le decisioni sono disponibili all'indirizzo: https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/.

[30] Il 22 settembre 2022 il Comitato dei diritti umani ha accertato la violazione da parte dell'Australia del Patto sui diritti civili e politici su ricorso promosso da 6 bambini (UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019). Più in particolare il Comitato ha concluso che erano stati violati il diritto alla vita privata e familiare (articolo 17) e i diritti culturali delle minoranze etniche (articolo 27) degli abitanti indigeni delle isole dello Stretto di Torres per non averli protetti sufficientemente dagli effetti del cambiamento climatico. Il Comitato invece non ha ritenuto necessario pronunciarsi sulla violazione dell'articolo 24 invocato dai ricorrenti a protezione non solo dei diritti dei bambini ma anche delle generazioni future. Altre pronunce del Comitato dei diritti umani sono analizzate nel contribu-

Si può ritenere pertanto che la logica generale che ispira il tentativo di proteggere gli interessi delle generazioni future in quanto tali sia prettamente collettiva: il beneficiario delle norme è un ente collettivo non ancora esistente, tutto il regime è declinato al collettivo, ovvero la rappresentanza delle generazioni future è concepita in termini istituzionali oppure si cerca di creare un nuovo soggetto che incarna per definizione l'interesse collettivo. Si deve però ammettere che al momento questi tentativi non hanno avuto successo nell'ordinamento internazionale.

5. L'attualizzazione della tutela di interessi futuri

Più fruttuosa sembra la via della tutela degli interessi delle generazioni future quando sia possibile una loro attualizzazione. Questa seconda ipotesi riguarda la previsione di norme e strumenti per la tutela di interessi delle generazioni future che possono essere minacciati attualmente e quindi fatti valere al tempo presente. Questa operazione è più agevole perché le norme devono prendere in considerazione gli interessi futuri non in quanto tali ma accomunandoli a quelli delle generazioni presenti. Il beneficiario della tutela diventa allora un macro-ente collettivo che include generazioni presenti e future. Tale tutela può di conseguenza essere fatta valere più facilmente da un soggetto esistente al tempo presente ma che incarna anche gli interessi delle generazioni future.

5.1. Le norme

Senza fare riferimento diretto alle generazioni future e ai loro interessi, diversi regimi internazionali esprimono nondimeno disposizioni la cui finalità ultima è la protezione di tali interessi. Solo che esse predispongono una tutela per così dire mediata. Se ne possono identificare varie tipologie senza pretesa di esaustività.

Vi sono norme che sanciscono obiettivi specifici, obiettivi intermedi rispetto alla tutela ultima delle generazioni future, obiettivi più vicini alle generazioni attuali. Nel settore del diritto ambientale si può pensare, per esempio, agli obblighi di progressiva riduzione di emissione di agenti inquinanti[31]. Meno ambiziose sono le norme che sanciscono, ai fini della

to di SACCUCCI, *La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo*, in questo volume.

[31] L'esempio principale è probabilmente fornito dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici che indica parametri precisi di riduzione dei gas a effetto serra (si veda: https://unfccc.int/kyoto_protocol).

protezione delle generazioni future, obblighi di mera conservazione dell'esistente. Si pensi all'ambito dell'energia nucleare e agli obblighi in materia di stoccaggio dei rifiuti radioattivi: il concetto di reversibilità ha portato a preferire strumenti di stoccaggio anche non definitivi, appunto di mera conservazione, ma che possano essere diversamente disposti dalle generazioni future[32]. Molto più diffuse sono poi le norme che dettano obblighi di prevenzione e precauzione[33], ovvero norme che si basano sul rischio – più o meno fondato su certezze scientifiche – di danni futuri e quindi sulla necessità di agire al tempo presente rispetto a situazioni che possono produrre effetti in un tempo futuro. Hanno finalità affini, in particolare di deterrenza, gli obblighi di repressione che servono anche a prevenire eventi dannosi particolari, come alcuni crimini di guerra posti a protezione dell'ambiente. Non vanno poi dimenticate le norme che sanciscono obblighi procedurali, di notificazione, di cooperazione, ecc. in diversi ambiti del diritto internazionale. Esse concorrono alla tutela delle generazioni future e in alcuni casi sono proprio ispirate dalla necessità di prevenire eventi dannosi, quando non catastrofici. Si pensi alla convenzione sulla notifica tempestiva di incidenti nucleari del 1986 adottata dopo l'incidente di Chernobyl[34].

Nel loro insieme, queste norme rivelano una presa in considerazione esplicita della dimensione temporale ovvero del rischio futuro. Esse possono avere un contenuto prescrittivo proprio grazie a questa attualizzazione della tutela di interessi futuri che rilevano sempre attraverso comportamenti attuali. Ne è un chiaro esempio l'obbligo di valutazione di impatto ambientale[35]. Altrettanto esemplificativa è la richiesta di parere al Tribunale internazionale del diritto del mare, già ricordata, che si concentra sugli obblighi esistenti in capo agli Stati membri della Convenzione del diritto del mare tesi alla prevenzione/riduzione/controllo dell'inquinamento marino e di altri effetti deleteri dovuti al cambiamento climatico nonché quelli concernenti più in generale la protezione dell'ambiente marino[36].

[32] Si veda in proposito VIAL, *The Concept of Responsibility to Future Generations for the Management and Storage of Radioactive Waste*, in *Nuclear Law Bulletin*, 2004, p. 15 ss.

[33] Si veda in generale BRUNÉE, *Harm prevention*, in RAJAMANI, PEEL (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, seconda edizione, Oxford, 2021, p. 269 ss.

[34] Convenzione sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare (*Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*), conclusa a Vienna il 26 settembre 1986.

[35] Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010, p. 82 ss., par. 203 ss.

[36] *Supra* nota 11.

È interessante notare che la presa in considerazione degli interessi delle generazioni future non è contrapposta a quelli delle generazioni attuali, come può accadere quando i due gruppi di interessi sono concepiti come separati[37]. L'attualizzazione della tutela degli interessi delle generazioni future fa sì che questi vengano inclusi tra interessi più ampi andando a sovrapporsi con gli interessi delle generazioni attuali. Questo ha un chiaro riflesso sulle categorie impiegate per assicurare l'applicazione delle norme primarie descritte, quali la teoria del *public trust*, la nozione di «patrimonio comune dell'umanità», di «common concern of humanity», e più in generale di categorie di obblighi *erga omnes*.

A tali categorie corrispondono nozioni diverse. La nozione di «*public trust*» permette alle autorità statali di agire in nome delle generazioni future[38]; il «patrimonio comune dell'umanità» fa sì che certe risorse siano tutelate ed eventualmente sfruttate a nome di tutti i membri della comunità internazionale[39]; la categoria di «common concern of humankind» permette di interpretare obblighi esistenti, per esempio, in materia ambientale come obblighi ricomprendenti gli interessi complessivi delle generazioni future e attuali[40]. In tutti i casi le nozioni riposano sulla struttura che caratterizza gli obblighi *erga omnes*, ovvero posizioni giuridiche a tutela di un interesse pubblico che sono dovute contemporaneamente a ogni consociato[41]. La nozione si presta a una generalizzazione della 'comunità' di riferimento sia in una dimensione spaziale – secondo la categoria tradizionale – sia in una dimensione temporale – includendo nella comunità i membri attuali e futuri.

[37] Si veda in particolare NAGY, *Speaking without a voice*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, cit., p. 60 ss.

[38] Da ultimo, BROWN, DAVIDSON, NOONAN, *Securing the Legal Right to a Healthy Atmosphere and Stable Climate for the Benefit of All Present and Future Generations*, in GAILLARD, FORMAN (a cura di), *Legal Actions for Future Generations*, Berna, 2020, p. 158 ss.

[39] NOYES, *The Common Heritage of Mankind: Past, Present and Future*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 2011, p. 447 ss.; BASLAR, *The Common Heritage of Mankind in International Law*, Dordrecht, 1998.

[40] Si vedano in generale STRANK, *Common Concern of Humankind im Völkerrecht*, cit., e SOLTAU, *Common Concern of Hamankind*, in CARLARNE, GRAY, TARASOFSKY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016, p. 202.

[41] GAJA, *The Protection of General Interests in the International Community, Recueil des cours*, vol. 364, 2011.

5.2. I soggetti

Il fatto che le norme analizzate si rivolgano a un collettivo che include generazioni presenti e future significa che ogni membro della comunità può dirsi destinatario della posizione a tutela dell'interesse collettivo. Ciò semplifica la questione della rappresentanza perché può basarsi su un meccanismo noto. Vari esempi sono forniti dalla prassi giudiziaria internazionale.

La questione della rappresentanza era ben nota nel diritto dell'ambiente dalla fine del XIX secolo. La nozione di «public trust» era stata impiegata nelle argomentazioni degli Stati Uniti nel caso del *Fur Seal Arbitration* del 1893. La competenza a proteggere gli animali marini, e in particolare le foche, era stata giustificata in base a considerazioni di difesa di un bene collettivo «for the common interest of the mankind», «with a trust for the benefit of mankind»[42]. Nel 1993 la Corte Suprema delle Filippine aveva valorizzato la legislazione interna che faceva riferimento alle «responsibilities of each generation as trustee and guardian of the environment for succeeding generations» per accogliere il ricorso di un gruppo di giovani che lamentava danni all'ambiente derivanti da attività di deforestazione[43]. Il medesimo concetto è stato riproposto con il nome di «constitutional public trust» nella recente pronuncia della Corte suprema ungherese che ha dichiarato la legislazione nazionale sulle foreste contraria al diritto costituzionale a un ambiente sano e non in linea con la necessità di proteggere le foreste per le generazioni presenti e future[44].

Il meccanismo non è nuovo neppure per l'internazionalista generalista. Esso ricorda la nozione di «*sacred trust*» alla base dei mandati della Società delle Nazioni e la ritrosia della Corte internazionale di giustizia ad ammettere la nozione di *actio popularis* nel caso del *Sud Ovest africano*[45]. È noto come oggi questa giurisprudenza sia ampiamente superata e la Corte abbia finito per ammettere, nel rispetto del principio consensualistico, che tutti gli Stati destinatari di obblighi *erga omnes* abbiano

[42] *Fur Seal Arbitration*, in MOORE, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington, 1898, in particolare p. 813 e p. 834.

[43] Corte suprema di Manila, *Oposa v. Factoran*, decisione n. 101083 del 30 luglio 1993.

[44] Corte costituzionale dell'Ungheria, decisione n. 14/2020, *supra* nota 25.

[45] Corte internazionale di giustizia, *South West Africa cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Seconda fase, sentenza del 18 luglio 1966, p. 47, par. 88.

un interesse ad agire sufficiente a far valere le violazioni di tali obblighi[46].

L'aspetto che qui rileva è la dimensione temporale nella quale la nozione di obbligo *erga omnes* può essere impiegata. È noto come la struttura dell'obbligo *erga omnes* fatta propria dalla Corte nel caso *Barcelona Traction* avesse una dimensione spaziale poiché il collettivo il cui interesse è protetto abbraccia tutti i partecipanti a un trattato oppure tutti i membri della comunità internazionale, in senso appunto spaziale[47]. Accanto a questa estensione spaziale[48], è possibile immaginare un'estensione anche temporale dell'interesse *erga omnes*. Il collettivo i cui interessi sono protetti includerà pertanto sia le generazioni presenti che quelle future. La finzione giuridica può essere usata nella prassi per permettere a tutti i membri del collettivo di agire a tutela degli interessi comuni e quindi anche a membri delle generazioni presenti a tutela delle generazioni future.

In questo modo l'umanità può essere estesa in senso temporale e le categorie ricordate sopra essere funzionali alla protezione di interessi anche futuri. Le categorie di equità intergenerazionale, di giustizia intergenerazionale, ecc. possono essere intese come norme a tutela di un interesse collettivo che fa capo da ultimo all'umanità nel suo insieme, in senso sia spaziale che temporale. Così secondo l'opinione del giudice Cançado Trindade la Convenzione sulla regolamentazione della caccia alla balena possedeva già nel 1946 «[t]he long-term temporal dimension, underlying the inter-generational equity»[49]. Nel caso *Oposa*, già ricordato, la Corte suprema di Manila aveva evidenziato il carattere speciale e innovativo del ricorso presentatole: «Petitioners minors assert that they represent their generation as well as generations yet unborn. We find no difficulty in ruling that they can, for themselves, for others of their generation and for the succeeding generations, file a class suit. Their personality to sue on behalf of the succeeding generations can only be based on

[46] Corte internazionale di giustizia, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, sentenza del 20 luglio 2012, p. 422 ss.; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Gambia v. Myanmar)*, *Preliminary Objections*, sentenza del 22 luglio 2022.

[47] Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Seconda fase, sentenza del 5 febbraio 1970, p. 3 ss.

[48] Per un esame approfondito ancorché risalente della natura reciproca o *erga omnes* degli obblighi (in senso spaziale) in materia ambientale si veda PICONE, *Obblighi reciproci ed 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. 15 ss.

[49] Opinione individuale del giudice Cançado Trinidade, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)*, sentenza del 31 marzo 2014, par. 41.

the concept of intergenerational responsibility insofar as the right to a balanced and healthful ecology is concerned»[50].

In quest'ottica i ricorsi promossi da minori in relazione al cambiamento climatico, sui quali si è scritto molto[51], possono essere inquadrati meglio. I 'giovani' o 'bambini' che sono all'origine di tali azioni giudiziali possono essere considerati come parte del collettivo in capo al quale è riconosciuto un interesse comune. La fusione temporale tra generazioni presenti e future permette alla prime di far valere questo interesse comune e si capisce allora che nel collettivo possano essere inclusi membri delle generazioni attuali.

Una conferma di questa impostazione si rinviene nella menzionata richiesta di parere dell'Assemblea generale rivolta alla Corte internazionale di giustizia sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico. La richiesta si basa essenzialmente sulla concezione di tali obblighi come obblighi *erga omnes* e sulla possibilità di una loro generalizzazione non solo spaziale ma anche temporale. La seconda parte della questione sottoposta alla Corte riguarda le conseguenze giuridiche di tali obblighi separando le ipotesi delle conseguenze nei confronti di Stati che possono essere considerati come specialmente lesi e quelle nei confronti − più in generale − dei popoli e dei membri delle generazioni presenti e future[52].

Se appare teoricamente possibile immaginare una tutela e anche delle forme di rappresentanza degli interessi 'attualizzati' delle generazioni future, essenzialmente attraverso una bilateralizzazione della loro tutela,

[50] *Supra* nota 43, p. 7.

[51] Si vedano in particolare HERMITTE, *Each Object Has its Own Subject! The Legal Revolutions of the Human-Nature Relationship*, in GAILLARD, FORMAN (a cura di), *Legal Actions for Future Generations*, cit., p. 185 ss.; GRADONI, MANTOVANI, *Mapping Youth-Led Climate Change Litigation across the North-South Divide,* in *Verfassungsblog*, 24 marzo 2022: https://verfassungsblog.de/no-kidding/. La Columbia University ha predisposto un sito che raccoglie le varie istanze: http://climatecasechart.com.

[52] La questione è formulata nel modo seguente:

«a) Quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ?

b) Quelles sont, au regard de ces obligations, les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, à l'égard : i) Des États, y compris, en particulier, des petits États insulaires en développement, qui, de par leur situation géographique et leur niveau de développement, sont lésés ou spécialement atteints par les effets néfastes des changements climatiques ou sont particulièrement vulnérables face à ces effets ? ii) Des peuples et des individus des générations présentes et futures atteints par les effets néfastes des changements climatiques ?» (v. *supra* nota 13).

molto meno agevole è assicurare la loro attuazione facendo ricorso al regime di responsabilità internazionale.

5.3. La responsabilità

Applicare il regime di responsabilità – qui ci si limita a prendere in considerazione quello per fatto illecito dello Stato – riserva numerosi ostacoli. Il primo riguarda la stessa definizione del fatto illecito commesso in violazione di norme che tutelano gli interessi delle generazioni (presenti e) future. Senz'altro molto dipende dalla formulazione della norma primaria, ma il fatto illecito sarà probabilmente un fatto illecito complesso e nella sua determinazione occorrerà tenere conto di una certa indeterminatezza dovuta alla non ancora avvenuta realizzazione del danno a scapito delle future generazioni. Con qualche sforzo si tratta però di difficoltà superabili.

Il problema principale resta, a nostro avviso, quello delle conseguenze da ricollegare ai fatti illeciti lesivi di interessi collettivi delle generazioni (presenti e) *future*. Tutto il regime di responsabilità è infatti concepito per far fronte a illeciti *passati*, per «wipe out all the consequences of the illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed» per usare la celebre espressione della Corte permanente di giustizia internazionale[53].

Certo, il regime di responsabilità ammette anche la possibilità di chiedere allo Stato autore dell'illecito la sua cessazione e garanzie di non ripetizione. Tali conseguenze non sfociano però che in una riaffermazione degli obblighi primari violati. Da una parte, ciò riporta la situazione al tempo presente e conferma le difficoltà nell'immaginare conseguenze dell'illecito rivolte al futuro. Dall'altra, la dimensione collettiva dell'interesse alla base del fatto illecito potrebbe essere il punto di partenza per elaborare conseguenze dell'illecito più appropriate rispetto alla situazione in esame.

Quanto a questo secondo aspetto, si può ricordare che la recente prassi giudiziale internazionale ha già evidenziato uno sviluppo verso la diversificazione delle forme di riparazione a seconda del fatto illecito commesso e in particolare lo sviluppo di conseguenze specifiche alla commissione di crimini internazionali[54]. La commissione di tali crimini è

[53] Corte permanente di giustizia internazionale, *The Factory at Chorzów*, sentenza n. 13, *PCIJ Series*, A N. 17 1928, p. 47.

[54] Si veda BONAFÈ, *Assessing reparations for international crimes: The case of the* Armed Activities on the Territory of the Congo, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 761 ss. e in particolare p. 787 ss.

simile alla situazione qui in esame perché lede interessi generali della comunità internazionale nel suo insieme e perché una riparazione orientata solamente al passato non offre un rimedio effettivo. Riparare la commissione di tali crimini oltre a misure individuali richiede anche misure collettive, richiede per 'cancellare' il passato di adottare misure di riconciliazione sociale in seno alla società lacerata dalle violenze e di affrontare le cause profonde della commissione di illeciti così gravi. La giurisprudenza delle corti regionali sui diritti umani[55] e la giustizia internazionale penale[56] hanno cominciato ad adottare decisioni sulle riparazioni che vanno nel senso indicato e che mirano in qualche modo anche a evitare che simili violazioni si ripetano. Lo stesso dicasi di meccanismi puramente interni di giustizia transizionale che operano in contesti analoghi, quali le commissioni di riconciliazione e verità, e che più esplicitamente hanno avuto anche finalità preventive[57].

Questa prassi può essere di ispirazione per orientare la riparazione anche, almeno in parte, verso esigenze future. Il medesimo sforzo potrebbe essere fatto nei confronti degli illeciti di norme a tutela di interessi collettivi delle generazioni future. Anche in questo caso non avrebbe molto senso pensare alla riparazione di gravi danni ambientali mentre sarebbe più proficuo porre le basi per un puntuale rispetto futuro degli obblighi in questa materia.

In sintesi, giova sottolineare come l'elaborazione normativa e la predisposizione di meccanismi di tutela degli interessi delle generazioni (presenti e) future riposi essenzialmente sulla concezione di tale interesse come un interesse collettivo. Ciò permette di fare ricorso alla nozione di obbligo *erga omnes* e allo strumento della bilateralizzazione della tutela da parte di tutti i membri del collettivo di riferimento.

[55] Tra le decisioni della Corte interamericana dei diritti umani si vedano in particolare quelle rese nei casi *Myrna Mack Chang*, sentenza del 25 novembre 2003; *Plan de Sanchez Massacre*, sentenza del 19 novembre 2004; *Moiwana Community*, sentenza del 15 giugno 2005; *Mapiripan Massacre*, sentenza del 15 settembre 2005; *Massacre de Pueblo Bello*, sentenza del 31 gennaio 2006; *Herzog*, sentenza del 15 marzo 2018.

[56] Si vedano in particolare le decisioni relative alle riparazioni della Corte penale internazionale rese nei casi *Lubanga* (allegato A alla decisione del 3 marzo 2015, ICC-01/04-01/06-3129-AnxA), *Al Mahdi* (decisione del 17 agosto 2017, ICC-01/12-01/15) e *Ntaganda* (decisione dell'8 marzo 2021, ICC-01/04-02/06).

[57] Si veda in generale DE GREIFF (a cura di), *The Handbook of Reparations*, Oxford, 2006.

6. La tutela di posizioni precedentemente future

Un'ultima situazione merita di essere brevemente esaminata se non altro perché conferma che le difficoltà di tutela degli interessi delle generazioni future risiedono non tanto nella mancanza di strumenti giuridici ma nella difficoltà dell'opera di previsione. Quando con il passare del tempo la situazione futura diventa presente, la tutela di tali interessi diventa semplice, quasi evidente, senza dover ricorrere a nessuno strumento particolare.

La casistica che ha ispirato la riflessione in relazione a questa terza ipotesi riguarda le azioni legali esperite, con successo – davanti a giudici nazionali è bene precisarlo – da parte di figli o nipoti (divenuti adulti) nei confronti di propri genitori o nonni per lamentare la violazione dei propri diritti fondamentali subita in tenera età. Il fatto illecito all'origine del contenzioso era la pubblicazione sui *social media* di foto 'di famiglia' che i figli/nipoti chiedevano di rimuovere. Autorità giudiziali in vari paesi hanno adottato decisioni che condannavano le 'vecchie' generazioni alla rimozione e al pagamento di penalità[58].

6.1. Le norme, i soggetti, la responsabilità

Le norme che trovano applicazione nei casi menzionati sono diritti fondamentali vigenti negli ordinamenti interni. Tuttavia, la situazione non è poi molto diversa dai tentativi dei giudici internazionali o regionali di tutelare gli interessi delle generazioni future, ad esempio in ambito ambientale, facendo ricorso ai diritti umani. Il soggetto è oramai un soggetto presente che può agire personalmente per la tutela delle proprie posizioni giuridiche. Il regime di responsabilità trova una naturale applicazione nella sua tradizionale dimensione. Queste situazioni sono perfettamente inquadrabili in una logica del tutto sinallagmatica tra soggetto leso e soggetto autore della violazione.

Questa prassi è interessante perché mostra come con il passare del tempo l'interesse collettivo si scinda in una somma di interessi indivi-

[58] Si vedano ad esempio la decisione del giudice Velletti del Tribunale di Roma del 23 dicembre 2017 con la quale, tra l'altro, si fa divieto a una madre di pubblicare sui social network immagini del figlio e si ordina di rimuovere le immagini già pubblicate (la decisione è consultabile online all'indirizzo: https://www.privacyitalia.eu/wp-content/uploads/2018/01/tribunaleromaordinanza23dicembre2017.pdf) e la decisione del giudice olandese del Tribunale di primo grado di Gelderland del 15 maggio 2020 che stabilisce che la pubblicazione di foto di minori di anni 16 sui social network richiede l'autorizzazione dei loro legali rappresentanti (la decisione è consultabile online all'indirizzo: https://gdprhub.eu/index.php?title=Rb._Gelderland_-_C/05/368427).

duali, come la presenza di una chiara pretesa faccia svanire le difficoltà dell'opera di previsione, come il soggetto divenuto capace (almeno nell'ordinamento interno) possa agire in nome proprio senza necessitare di rappresentanza e come le conseguenze di fatti illeciti oramai passati possano essere fatte valere davanti ai loro autori. Semmai la casistica in esame offre una prospettiva di studio limitata perché postula la contemporaneità di soggetti autori e soggetti lesi. Ipotesi che non necessariamente si verifica quando i fatti illeciti producono i loro effetti dannosi dopo molto tempo dalla loro commissione.

In sostanza, questi casi mettono in luce un aspetto probabilmente scontato: più ci si avvicina temporalmente alla situazione da tutelare più gli strumenti del diritto (internazionale) sono capaci di offrire una tutela completa ed effettiva. Più ci si allontana temporalmente da tale situazione e più è difficile prevedere gli interessi futuri che meritano tutela, più sono gli strumenti giuridici da mettere in campo a tal fine e meno certa è la tutela degli interessi collettivi a venire.

7. Conclusioni

L'analisi che precede dovrebbe permettere di rispondere affermativamente alla domanda che costituisce il titolo del presente contributo. Sì, almeno in linea di principio, l'interesse delle generazioni future può essere tutelato in quanto interesse collettivo. Addirittura, è possibile ritenere che la dimensione collettiva di tale interesse sia un aspetto essenziale della sua tutela mediante la previsione di norme che a vario titolo lo anticipano, mediante forme di protezione istituzionalizzata e meccanismi di protezione 'attualizzata' basati sulla rappresentanza delle generazioni future. Infatti, nell'impossibilità di un'azione diretta ad opera delle generazioni future uno degli ostacoli principali è proprio la definizione di forme di rappresentanza di tale interesse collettivo. Le tre situazioni temporali esaminate potrebbero allora confermare nel loro insieme l'importanza della dimensione collettiva nella protezione di interessi futuri, mentre l'interesse attuale e assolutamente concreto non avrebbe bisogno di simili *escamotage* perché potrebbe essere fatto valere autonomamente.

Se il diritto è uno strumento che può senz'altro essere impiegato per proteggere beneficiari che ancora non esistono e interessi che si possono solo genericamente anticipare, la situazione è meno rosea se si guarda a come effettivamente funzionano gli strumenti di tutela azionabili.

Il grado di tutela di posizioni future aumenta con l'avvicinarsi, temporalmente, alle situazioni da prendere in considerazione. Basti pensare

alle norme che si limitano a principi generali quando si voglia prendere direttamente in considerazione le posizioni future, per precisare norme di prevenzione o che fissano obiettivi specifici quando si cerchi di attualizzare la protezione, per includere infine norme di dettaglio se il beneficiario – la generazione precedentemente futura – può direttamente agire a tutela dei propri diritti. Lo stesso vale per l'efficacia degli strumenti di tutela funzionali all'applicazione delle norme primarie: tali strumenti (e primo fra tutti il regime di responsabilità) sono, nel diritto internazionale, inesistenti nella prima ipotesi, schiacciati sulla riaffermazione delle norme primarie nella seconda e pienamente funzionanti nella terza. Nel concreto gli strumenti di tutela finiscono per essere sempre parametrati sulle generazioni presenti, senza riuscire veramente ad aggirare le difficoltà di previsione degli interessi delle generazioni future.

LA TUTELA DEGLI INTERESSI DELLE FUTURE GENERAZIONI NEI TRATTATI SUI DIRITTI UMANI: AMBITO, LIMITI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Andrea SACCUCCI*

"*L'adempimento del dovere di ciascun individuo è un prerequisito per i diritti di tutti. Diritti e doveri sono intercorrelati in ogni attività sociale e politica umana. Se i diritti esaltano la libertà individuale, i doveri esprimono la dignità di tale libertà*" (Preambolo della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo del 1948)

SOMMARIO: 1. Scopo e piano dell'indagine. – 2. Prima premessa: la nozione di future generazioni. – 3. Seconda premessa: il «rapporto fiduciario intergenerazionale». – 4. Terza premessa: il ruolo di «garanzia intergenerazionale» degli Stati. – 5. La tutela diretta degli interessi delle future generazioni ed i limiti alla sua azionabilità secondo un *right-based approach*. – 5.1. In generale. – 5.2. In materia ambientale. – 5.3. In altri campi. – 5.4. I limiti procedurali della tutela diretta: la legittimazione ad agire nel caso di potenziali rischi per gli interessi delle future generazioni. – 6. La tutela indiretta attraverso la limitazione dei diritti delle generazioni attuali nell'interesse delle generazioni future secondo un *duty-based approach*. – 6.1. In generale. – 6.2. In materia ambientale. – 6.3. In altri campi. – 6.4. I limiti sostanziali della tutela indiretta: il margine di apprezzamento statale nella scelta delle misure a salvaguardia degli interessi delle generazioni future. – 7. Le prospettive di sviluppo della tutela diretta e indiretta *de lege lata*. – 7.1. Ampliamento del *locus standi* e dei diritti di rappresentanza delle generazioni future. – 7.2. La giustiziabilità degli obblighi positivi degli Stati di attuazione dei doveri di solidarietà intergenerazionale. – 7.3. L'interazione dei trattati sui diritti umani con le norme interne che pongono obblighi di garanzia intergenerazionale a carico degli Stati. –7.4. Il ricorso all'intervento *amicus curiae* nell'interesse delle future generazioni.

* Professore associato di Diritto internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

1. Scopo e piano dell'indagine

Lo scopo di questa indagine è definire se ed in quale misura gli interessi delle future generazioni siano tutelati nell'ambito dei principali trattati internazionali sui diritti umani attualmente vigenti a livello universale e regionale, tracciando altresì le possibili prospettive di sviluppo di tale tutela. L'analisi che ci si accinge a svolgere si muove, dunque, entro un perimetro ben preciso e limitato, senza alcuna pretesa di stabilire quale sia lo stato complessivo di evoluzione del diritto internazionale in ordine al riconoscimento delle future generazioni quale autonomo soggetto titolare di diritti collettivi sul piano dell'ordinamento internazionale ovvero in ordine alla natura e all'estensione della responsabilità degli Stati rispetto alle future generazioni[1].

Si partirà da alcune premesse di ordine generale relative alla nozione di «future generazioni» (par. 2), al rapporto fiduciario intergenerazionale (par. 3) e al ruolo di garanzia svolto dagli Stati (par. 4).

Ci si soffermerà quindi sulla portata e sui limiti della tutela offerta agli interessi delle future generazioni nell'ambito dei trattati sui diritti umani alla luce della prassi e della giurisprudenza dei relativi organi di controllo. In tale contesto, si effettuerà una distinzione di fondo fra la 'tutela diretta' di detti interessi, che si fonda sull'attribuzione in capo agli Stati di precisi obblighi di rispetto, protezione e realizzazione di cui possa essere invocato l'adempimento da parte o a beneficio delle future generazioni (par. 5), e la 'tutela indiretta' degli stessi, che si fonda, invece, sull'esercizio discrezionale da parte degli Stati dei poteri di limitazione della tutela diretta e immediata dei diritti spettanti alle generazioni attuali nell'interesse delle future generazioni (par. 6). Mentre la tutela diretta è improntata ad un tradizionale «*right-based approach*», la tutela indiretta si ispira ad un «*duty-based approach*», riallacciandosi al più

[1] Sul dibattito in ordine alla soggettività giuridica delle future generazioni nel diritto internazionale si vedano, fra gli altri, NAGY, *Speaking Without a Voice*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, Londra/New York, 2013, p. 57 ss., secondo il quale le norme internazionali riconoscerebbero il genere umano e le future generazioni come titolari di posizioni giuridiche autonome di diritto internazionale; e MALHOTRA, *A Commentary on the Status of Future Generations as a Subject of International Law*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, cit., p. 39 ss., secondo il quale, «[i]rrespective of whether future generations presently possess specific legal rights under international law or not, there exists an indisputable responsibility towards them. Accordingly, it would be desirable for the present focus of attention to be on responsibilities towards future generations, rather than their rights» (p. 42).

ampio dibattito dottrinale sui doveri universali dell'uomo verso la comunità cui appartiene e il genere umano nel suo complesso[2].

Infine, si svolgeranno alcune considerazioni conclusive in merito a quali possano essere, nel breve periodo, le prospettive di ulteriore ampliamento delle forme di tutela diretta e indiretta degli interessi delle future generazioni nell'ambito dei trattati sui diritti umani (par. 7).

Cominciamo allora dalle premesse.

2. Prima premessa: la nozione di future generazioni

In via preliminare, è necessario intendersi su quale sia la nozione di future generazioni rilevante ai fini dell'analisi che qui ci si accinge a

[2] Come noto, l'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo afferma che ogni persona «deve agire l'una nei confronti dell'altra in uno spirito di fratellanza» e l'art. 29 aggiunge che «ognuno ha dei doveri nei confronti della comunità in cui soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità». Il Preambolo dei due Patti internazionali sui diritti dell'uomo del 1966 evoca i doveri dell'uomo stabilendo che «l'individuo, avendo dei doveri nei confronti di altri individui e della comunità a cui appartiene, ha la responsabilità di impegnarsi per la promozione e l'osservanza» dei diritti umani sanciti nei due strumenti. Un elenco dettagliato di doveri è contenuto nella Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo del 1948. L'art. 32 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo del 1969, rubricato «*Rapporto tra doveri e diritti*», stabilisce che «ciascuna persona ha delle responsabilità verso la propria famiglia, la propria comunità e il genere umano», aggiungendo che «i diritti di ogni persona sono limitati dai diritti degli altri». Analogamente, l'art. 27 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1982, inserito nel Capitolo III sui «*Doveri*», stabilisce che ogni individuo «ha dei doveri verso la propria famiglia e la società, verso lo Stato e verso altre comunità legalmente riconosciute e la comunità internazionale», mentre i successivi artt. 28 e 29 della Carta prevedono alcuni specifici doveri individuali sia nei rapporti con gli altri individui sia nei rapporti con lo Stato e con la comunità africana. Più di recente, la Dichiarazione dei diritti umani adottata dall'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN) nel 2012 afferma, all'art. 6, che il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali «deve essere bilanciato con l'adempimento di corrispondenti doveri in quanto ciascuna persona ha delle responsabilità nei confronti di tutti gli altri individui, della comunità e della società in cui essa vive». L'inclusione dei doveri all'interno degli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo è stata diffusamente criticata: ad esempio, con riguardo alla Dichiarazione dell'ASEAN, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite ha affermato che «[t]he balancing of human rights with individual duties is not a part of international human rights law, misrepresents the positive dynamic between rights and duties, and should not be included in a human rights instruments» (cfr. *Statement by the High Commissioner for Human Rights at the Bali Democracy Forum*, 7 novembre 2012, disponibile al link: https://www.ohchr.org/en/statements/2012/11/statement-high-commissioner-human-rights-bali-democracy-forum). Per un'analisi critica del concetto e del valore dei doveri dell'uomo quale paradigma alternativo a quello dei diritti dell'uomo nel contesto del diritto internazionale dei diritti umani si veda, in particolare, FELLMETH, *Paradigms of International Human Rights Law*, Oxford, 2016.

svolgere. Come noto, tale nozione è ancora molto incerta e di essa vengono fornite definizioni assai diversificate[3] che, a loro volta, incidono sulla natura (individuale o collettiva) dei diritti di cui tali generazioni sarebbero titolari, sulla portata sostanziale degli obblighi previsti dai vari trattati sui diritti umani e sull'azionabilità dei diversi meccanismi di protezione da essi istituti.

Ad esempio, alcuni considerano i bambini delle generazioni presenti come membri anche delle generazioni future (in quanto futuri adulti), ritenendo dunque che le tutele speciali offerte a tale categoria di soggetti vulnerabili (principalmente dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989) si riferiscano anche in modo *diretto* alle future generazioni[4]. Altri, invece, ritengono che le future generazioni siano costituite per definizione solamente da coloro che «succederanno» alle generazioni attualmente viventi, escludendo concettualmente da tale categoria i membri di una generazione attuale che potrebbero in futuro divenire membri di una generazione successiva[5]. In effetti, le generazioni vengono di regola identificate in un arco temporale di 25/30 anni con la conseguenza, da un lato, che la consistenza numerica di ciascuna generazione è variabile nel tempo e non può essere determinata con precisione (soprattutto per le generazioni più lontane da quella presente) e, dall'altro, che non esiste una netta linea di demarcazione fra una generazione e quella successiva, ben potendo un individuo essere simultaneamente classificato come membro di diverse generazioni che si avvicendano, sovrapponendosi, nel tempo[6].

[3] Per un'illustrazione dei diversi approcci concettuali alla nozione di future generazioni si veda il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite su *Intergenerational solidarity and the needs of future generations* del 2013 (cfr. UN Doc. A/68/322, 15 agosto 2013, par. 12 ss.), nonché NOLAN, *The Children are the Future – Or Not? Exploring the Complexities of the Relationships between the Rights of Children and Future Generations*, in *EJIL:Talk!,* 26 maggio 2022 (ultimo accesso 24 aprile 2023).

[4] Cfr. WESTRA, *Environmental Justice and the Rights of Unborn and Future Generations*, London, 2006, spec. p. 3 ss.; FENTON-GLYNN (a cura di), *Children's Rights and Sustainable Development*, Cambridge, 2019, p. 3 ss.; SKOGLY, *The Right to Continuous Improvement of Living Conditions and Human Rights of Future Generations – A Circle Impossible to Square?*, in HOHMANN, GOLDBLATT (a cura di), *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions. Responding to Complex Global Challenges*, London, 2021, p. 147 ss.

[5] Cfr. DALY, *Climate Competence: Youth Climate Activism and Its Impact on International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 2022, p. 1 ss., spec. p. 21, il quale distingue la categoria dei bambini già esistenti (che in futuro diventeranno adulti) da quella delle future generazioni che comprenderebbero solamente «those yet to be born».

[6] Cfr. MALHOTRA, *A Commentary on the Status of Future Generations as a Subject of International Law*, cit., p. 41.

Ai fini della presente indagine, si utilizzerà il termine «future generazioni» in un'accezione ben precisa. Per generazione futura si intenderà, in particolare, una collettività di persone coetanee non identificabili individualmente né determinabili numericamente nel presente che succederà nel tempo alle collettività di persone attualmente viventi, composte da individui identificabili e numericamente determinati di età diversa[7].

Benché manchi ancora oggi una definizione giuridica e sociologica generalmente accettata di «future generazioni», ci sembra che l'accezione proposta (che fa leva in sostanza sulla distinzione diacronica fra individui già esistenti e individui che esisteranno in un futuro prossimo o lontano) sia maggiormente confacente al modo in cui esse vengono prese in considerazione nell'ambito dei trattati sui diritti umani e della giurisprudenza dei relativi organi di controllo, soprattutto per quanto riguarda l'accertamento in ordine alla sussistenza della qualità di vittima ai fini dell'attivazione delle procedure di ricorso individuale da essi previste. Tale qualità viene, infatti, generalmente riconosciuta in capo a soggetti viventi che dimostrino di aver subito (o di essere esposte al rischio di subire in futuro) personalmente un pregiudizio dalla mancata osservanza di obblighi di protezione gravanti in capo agli Stati, mentre viene esclusa nel caso in cui detti soggetti agiscano per la tutela di interessi facenti capo direttamente a soggetti futuri non identificabili.

Per questa ragione, si è preferito in questa analisi fare riferimento alla categoria degli «interessi» delle future generazioni, anziché alla categoria dei «diritti» in senso stretto[8]. Vi possono essere, infatti, interessi

[7] Secondo questa definizione, un bambino appartiene ad una generazione 'attuale', la cui consistenza e durata potrà variare nel tempo man mano che altri bambini si aggiungeranno alla classe di coetanei, mentre soltanto chi non è ancora nato oggi potrà considerarsi membro di una «futura» generazione.

[8] Come noto, vi è un ampio dibattito filosofico in ordine alla possibilità di considerare le generazioni future come titolari di veri e propri diritti (di recente, cfr. DÜWELL, BOS, *Human rights and future people – Possibilities of argumentation*, in *Journal of Human Rights*, 2016, p. 231 ss., e IDEM, *Why "Rights" of Future People*, in DÜWELL, BOS, VAN STEENBERGEN (a cura di), *Towards the Ethics of a Green Future, The Theory and Practice of Human Rights for Future People*, Londra/New York, 2018, p. 9 ss.). Secondo alcuni autori, solamente le persone attualmente esistenti possono dirsi titolari di diritti umani: cfr., in particolare, MACKLIN, *Can Future Generations Correctly Be Said to Have Rights?*, in PARTRIDGE (a cura di), *Responsibility to Future Generations: Environmental Ethics*, New York, 1980, p. 151 ss.; GOSSERIES, *On Future Generations' Future Rights*, in *Journal of Political Philosophy*, 2008, p. 446 ss.; PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, p. 351 ss. Per altri autori, invece, non vi sarebbero ostacoli concettuali che impediscano di ritenere che le future generazioni posseggano dei diritti cui corrispondono degli obblighi in capo alle generazioni attuali: cfr. BELL, *Does Anthropogenic Climate Change Violate Human Rights?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2011, p. 99 ss.; FEINBERG, *The Rights of Animals and Unborn Genera-*

che non si traducono in pretese giuridiche azionabili da parte di individui viventi dotati di *locus standi*, ma che sono comunque presi in considerazione dalle norme internazionali sui diritti umani in quanto giuridicamente meritevoli di tutela e che possono divenire oggetto di precisi obblighi in capo agli Stati[9].

D'altro canto, anche i vari strumenti che menzionano espressamente la tutela delle future generazioni (spesso congiuntamente alla tutela delle generazioni attuali) non riguardano queste collettività come delle entità giuridiche titolari di diritti collettivi autonomi e quindi legittimate ad azionare pretese (o a vedere azionate pretese in loro nome e per loro conto) nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili di una violazione di tali diritti.

3. Seconda premessa: il «rapporto fiduciario intergenerazionale»

Una seconda premessa, questa volta di ordine generale.

È ormai fermamente radicato nel diritto internazionale (oltre che negli ordinamenti statali e nel pensiero giuridico-filosofico[10]) il principio per cui le generazioni attuali hanno il dovere morale e giuridico di adoperarsi per la preservazione dei diritti delle future generazioni[11].

tions, in PARTRIDGE (a cura di), *Responsibility to Future Generations: Environmental Ethics*, cit., p. 139 ss.; e PARTRIGDE, *On the Rights of Future Generations*, in SCHERER (a cura di), *Upstream/Downstream Issues in Environmental Ethics*, Philadelphia, 1990, p. 40 ss.

[9] Cfr. CANEY, *Cosmopolitan Justice, Rights and Global Climate Change*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2006, p. 255 ss., secondo il quale le generazioni future sarebbero titolari di «interessi» (ad esempio, l'interesse alla salute, alla sopravvivenza e ad uno standard di vita dignitoso) che genererebbero obblighi in capo alle generazioni attuali.

[10] Si vedano, fra gli altri, GOSSERIES, MEYER (a cura di), *Intergenerational Justice*, Oxford, 2009, e, più di recente, MENGA, *Etica intergenerazionale*, Brescia, 2021.

[11] Una delle affermazioni più celebri di tale principio è contenuta nella Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 12 novembre 1997. Dopo aver richiamato nel preambolo la necessità di promuovere la solidarietà intergenerazionale per la perpetuazione del genere umano, l'art. 1 della Dichiarazione afferma che «[t]he present generations have the responsibility of ensuring that the needs and interests of present and future generations are fully safeguarded». Un riferimento alla responsabilità delle generazioni attuali nei confronti delle generazioni future era già stato incluso in vari strumenti internazionali, quali la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972, la Convenzione quadro sul cambiamento climatico e la Convenzione sulla biodiversità del 1992, la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, la Dichiarazione e il Programma di Azione di Vienna del 1993. Più di recente, nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si affer-

Sulla scorta di questo principio, nella dottrina è stata spesso evocata l'idea che le generazioni attuali detengano la terra ed i beni essenziali che ne fanno parte «*in trust for future generation*»[12]. Si configurerebbe cioè un rapporto di «affidamento fiduciario», simile a quello tipico dei *trusts*, di cui sono parti principali le generazioni attuali e le generazioni future, le prime dovendosi fare carico di autoregolare – anche per il tramite delle proprie strutture di governo sociale – l'uso delle risorse globali in modo tale da non pregiudicare gli interessi delle seconde a beneficiare di condizioni di vita almeno equivalenti[13].

Già questa impostazione permette di identificare un aspetto peculiare della tutela degli interessi delle future generazioni, che, come si dirà meglio in seguito, assume rilevanza anche al fine di definire la portata, i limiti e le prospettive di sviluppo di tale tutela nel quadro dei trattati internazionali sui diritti umani.

Il rapporto fiduciario in questione, infatti, intercorre anzitutto fra generazioni, cioè fra una comunità umana esistente ed un gruppo indefinito di soggetti futuri accomunati dalla necessità di vivere nello stesso pianeta e di fruire delle medesime risorse. Sono gli individui e le collettività facenti parte delle generazioni attuali che hanno dei doveri nei confronti delle generazioni future (come si evince anche dai molteplici strumenti internazionali che ai diritti di queste ultime fanno esplicito riferimento) e, di conseguenza, le generazioni future hanno titolo a pretendere anzitutto dalle generazioni attuali l'adempimento di tali doveri. Ma le generazioni attuali hanno parimenti titolo a pretendere il rispetto e il pieno godimento dei propri diritti fondamentali da parte degli Stati che sono ancora oggi i principali soggetti in grado di regolare la vita dei gruppi sociali[14].

ma che «il godimento di questi diritti comporta delle responsabilità e dei doveri nei confronti delle altre persone, nella comunità umana e delle future generazioni».

[12] Cfr. BROWN WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, 1990, pp. 198-199, secondo la quale «[e]ach generation is thus both a trustee for the planet with obligations to care for it and a beneficiary with rights to use it» (p. 200). Questa idea è ripresa anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel suo rapporto su *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*, cit., par. 12.

[13] L'art. 4 della Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future del 1997 afferma che ciascuna generazione «inheriting the Earth temporarily should take care to use natural resources reasonably and ensure that life is not prejudiced by harmful modifications of the ecosystems and that scientific and technological progress in all fields does not harm life on Earth».

[14] DRISS, *The Responsibility of the State towards Future Generations*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, cit., p. 21 ss.

Il diritto internazionale dei diritti umani si è tradizionalmente fatto carico di questo obiettivo attraverso la definizione di obblighi a carico degli Stati funzionali alla realizzazione dei diritti delle generazioni attuali.

Tuttavia, il rapporto fiduciario che lega le generazioni attuali a quelle future esige che lo Stato intervenga in qualità di garante al fine di assicurare che i doveri di solidarietà intergenerazionale gravanti sulle prime siano in concreto adempiuti. In sostanza, la tutela dei diritti delle generazioni future dipende principalmente dalle generazioni attuali e dal modo in cui l'esercizio dei diritti di cui esse sono titolari viene regolato dagli Stati che ne sono responsabili e garanti[15].

Questo rapporto trilaterale determina, però, nella prospettiva dei trattati sui diritti umani, l'insorgere di un potenziale conflitto diacronico di interessi fra generazioni attuali e generazioni future caratterizzato da una spiccata asimmetria di posizioni giuridiche che incide inevitabilmente anche sul ruolo di garanzia degli Stati e sull'esercizio delle funzioni di controllo da parte degli organi internazionali di protezione.

Mentre, infatti, le generazioni esistenti possono pretendere dagli Stati il pieno godimento dei propri diritti ed azionare, ove necessario, nei loro confronti vari meccanismi di tutela per ottenere quanto dovuto, esse non sono sempre disposte ad accettare (anzi, fisiologicamente tendono a rifiutare) il volontario sacrificio di un proprio interesse attuale in funzione della salvaguardia di interessi facenti capo alle generazioni future.

Riprendendo il modello del *trust*, si può dire allora che tanto le generazioni attuali quanto le generazioni future rivestono la qualità di «beneficiarie» delle risorse globali oggetto di conferimento e non possono pertanto disporre liberamente delle stesse *uti dominus*, con la differenza però che le prime sono maggiormente in grado di reclamare l'utilizzo a loro vantaggio di tali risorse nel tempo presente, anche se ciò ne determina un depauperamento a discapito delle seconde.

4. Terza premessa: il ruolo di «garanzia intergenerazionale» degli Stati

Nello scenario appena descritto, gli Stati sono chiamati a svolgere – sia individualmente sia collettivamente – un difficile ruolo di «mediazio-

[15] Come osservato dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel rapporto su *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*, cit., par. 5, le generazioni future «are politically powerless, with the representation of their interests limited to the vicarious concern of present generations».

ne intergenerazionale» a tutela del «genere umano» nel suo complesso comprensivo delle generazioni presenti e future[16].

Oltre a rispettare, proteggere e realizzare i diritti di coloro che fanno parte delle generazioni attuali, sia verticalmente nei rapporti con le autorità di governo, sia orizzontalmente nei rapporti inter-individuali interni alla medesima generazione, lo Stato deve farsi anche garante del rapporto fiduciario intergenerazionale e dell'adempimento da parte delle generazioni esistenti dei propri doveri solidaristici nei confronti delle generazioni future. Tuttavia, posto che i governi si reggono prevalentemente sul consenso espresso dalle comunità viventi e che i diritti di partecipazione politica sono riservati a queste ultime[17], è naturale che le scelte statali tendano a soddisfare prioritariamente gli interessi delle generazioni attuali anche quando ciò possa produrre pregiudizio alle generazioni future.

Volendo ancora una volta utilizzare la figura del *trust*, si può affermare che gli Stati svolgano le funzioni tipiche del *trustee* in quanto essi sono tenuti ad «amministrare» fiduciariamente le risorse globali facenti parte del *trust* nell'interesse di entrambe le categorie beneficiarie (le generazioni attuali e le generazioni future), ma che soltanto una di esse (e, cioè, le generazioni attuali) può designare e sostituire gli organi di governo degli Stati e partecipare (direttamente o indirettamente) ai relativi processi decisionali, esercitando così un'influenza determinante sulla definizione delle scelte in ordine all'utilizzo di tali risorse.

In siffatto contesto, il ruolo del diritto internazionale e dei trattati sui diritti umani dovrebbe essere proprio quello di regolamentare le funzioni di «amministrazione fiduciaria» attribuite agli Stati affinché esse vengano esercitate in modo 'imparziale' e 'neutrale' rispetto ad entrambe le categorie di beneficiari mediante l'imposizione di obblighi positivi di «garanzia intergenerazionale» che assicurino il soddisfacimento equilibrato dei bisogni di tutte le generazioni e, quindi, del genere umano nel

[16] Sulla distinzione tra generazioni future e genere umano cfr. NAGY, *Speaking Without a Voice*, cit., p. 60.

[17] Al riguardo si veda ZWARTHOED, *Political Representation of Future Generations*, in DÜWELL, BOS, VAN STEENBERGEN (a cura di), *Towards the Ethics of a Green Future, The Theory and Practice of Human Rights for Future People*, cit., p. 79 ss., la quale, dopo aver illustrato le ragioni che giustificano sul piano concettuale e filosofico la rappresentanza politica delle generazioni future, analizza alcune proposte che consentirebbero di realizzarla attraverso la creazione di seggi dedicati nelle assemblee parlamentari o di istituzioni indipendenti specializzate di rappresentanza dei loro interessi.

suo complesso e che siano sottoposti ad adeguati meccanismi di controllo[18].

Come si dimostrerà, tuttavia, allo stato attuale, tale ruolo si realizza molto più efficacemente (e, in alcuni contesti, quasi esclusivamente) allorché vi sia una convergenza almeno parziale di interessi fra generazioni, come tipicamente avviene in materia ambientale, dove le pretese delle generazioni attuali (che possono essere fatte valere in modo pieno e diretto) servono anche alla tutela delle generazioni future. Ciò neutralizza gli effetti distorsivi dell'asimmetria di posizioni che esiste fra le due categorie di beneficiari, consentendo ai *trustees* delle risorse globali di preservare gli interessi di entrambe.

A ben vedere, questo è un aspetto peculiare che differenzia il rapporto intercorrente fra generazioni attuali e future dal rapporto intercorrente fra singoli individui o collettività facenti parte di una medesima generazione esistente. L'applicazione orizzontale delle norme internazionali sui diritti umani impone in capo agli Stati – in quanto principali strutture di governo delle comunità sociali esistenti – il dovere di garantire il rispetto di tali diritti anche nei rapporti inter-individuali e di realizzare un equo contemperamento fra interessi potenzialmente confliggenti ed egualmente meritevoli di tutela. La differenza, però, rispetto al rapporto intergenerazionale è che, nel caso dei rapporti inter-individuali interni alle generazioni attuali, i diritti in gioco sono rivendicabili e azionabili in modo sostanzialmente simmetrico e sincronico da parte di tutti i suoi componenti nei confronti dei *duty bearers* (principalmente gli Stati).

Ebbene, dando pure per scontato che gli Stati accettino oggi largamente il principio della responsabilità intergenerazionale fondata sui doveri delle generazioni attuali nei confronti delle generazioni future, ci si deve chiedere però se, in che modo ed entro quali limiti tale principio abbia trovato attuazione o possa trovare in futuro ulteriori forme di realizzazione nel quadro dei sistemi di tutela dei diritti umani così come essi sono attualmente configurati.

L'analisi che ci si accinge a svolgere si muove, come anticipato, entro una prospettiva limitata che è quella dei trattati sui diritti umani e della giurisprudenza dei relativi organi di controllo. Non saranno, dunque, considerati i molti strumenti internazionali che pongono specifici obbli-

[18] Al riguardo, si veda anche SZABÓ, *Intergenerational Justice under International Treaty Law: The Obligations of the State to Future Generations and the Example of the Hungarian Ombudsman for Future Generations*, in CORDONIER SEGGER, SZABÓ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation. Advancing Future Generations Rights through National Institutions*, Cambridge, 2021, p. 68 ss.

ghi in capo agli Stati relativamente alla tutela degli interessi delle generazioni future[19], ancorché tali strumenti siano spesso invocati e presi in considerazione dagli organi di protezione dei diritti umani nelle proprie pronunce per orientare e adattare l'interpretazione e l'applicazione degli obblighi che discendono dai rispettivi trattati.

5. La tutela diretta degli interessi delle future generazioni ed i limiti alla sua azionabilità secondo un right-based approach

5.1. In generale

È un dato oggettivo che nessun trattato sui diritti umani menziona in modo espresso le future generazioni né riconosce specifici diritti che siano esplicitamente riferibili a queste ultime. Inoltre, la maggior parte di tali trattati limita espressamente il proprio ambito soggettivo di applicazione a tutte le persone (viventi) che si trovino sottoposte (attualmente) alla giurisdizione degli Stati contrenti[20]. Ciò è sufficiente per concludere che i trattati sui diritti umani non offrono alcuna forma di tutela diretta degli interessi delle future generazioni? A nostro avviso, la risposta è almeno in parte negativa per le seguenti ragioni.

Se può sostenersi che, in base a tali trattati, le future generazioni (come sopra intese) non siano titolari di autonomi diritti ad essi espressamente riferibili e, quindi, neppure della capacità di agire per rivendi-

[19] Per una ricognizione cfr. SANDS, *Protecting Future Generations: Precedents and Practicalities*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, cit., p. 93 ss., nonché il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite su *Intergenerational solidarity and the needs of future generations* del 2013, cit., par. 33 e ss. Si veda il contributo di GIANELLI, *La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?*, in questo volume.

[20] Cfr. LEWIS, *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*, in *Transnational Environmental Law*, 2017, p. 1 ss., spec. p. 10 ss., secondo la quale il diritto internazionale dei diritti umani, così come attualmente configurato, «does not easily accommodate the notion of duties currently owned by a State towards people not yet in existence and hence outside the usual scope of its jurisdiction and control». La stessa autrice ritiene, tuttavia, plausibile estendere l'applicazione *ratione personae* dei trattati sui diritti umani alle generazioni future adottando un'interpretazione funzionalistica del concetto di 'giurisdizione' che ricomprenda l'esercizio di poteri di governo in grado di incidere sul godimento dei diritti fondamentali anche al di fuori del territorio statale, così che «where a state has the power to prevent harm then there is no reason to excuse from an obligation to do so simply because the victims of that harm have not yet been born» (pp. 11-12).

carne la tutela[21], non si può invece escludere che i loro interessi sostanziali ricevano una protezione diretta per effetto dell'adempimento degli obblighi di rispetto, protezione e realizzazione dovuti dagli Stati nei confronti delle generazioni attuali[22].

Ciò si verifica ogniqualvolta vi sia, in concreto, una convergenza intergenerazionale di interessi tale per cui la domanda di tutela dei diritti di cui sono titolari gli appartenenti alle generazioni attuali risulta concretamente idonea a perseguire l'obiettivo di salvaguardare interessi che sono anche riferibili alle generazioni future. In questi casi, l'iniziativa promossa dalle generazioni attuali nei confronti degli Stati mediante l'utilizzo degli strumenti esistenti compensa, almeno in parte, la minore rappresentatività e capacità di azione di cui godono le generazioni future e l'asimmetria di posizioni giuridiche che ne deriva.

Il campo in cui tale convergenza di interessi si realizza oggi con maggiore frequenza è quello della protezione dell'ambiente.

5.2. In materia ambientale

Come noto, l'interesse alla protezione dell'ambiente ha trovato ampio riconoscimento nella prassi internazionale in materia di diritti umani a partire dagli anni '70, soprattutto a seguito della Conferenza di Stoccolma 1972 e della successiva Conferenza di Rio de Janeiro del 1992.

Tale interesse viene espressamente menzionato da alcuni trattati sui diritti umani in connessione con la realizzazione di altri diritti oggetto di

[21] Si veda, al riguardo, la posizione della Corte costituzionale tedesca secondo la quale il dovere intergenerazionale di protezione dai rischi per la vita e la salute derivanti dall'inquinamento ambientale avrebbe una dimensione esclusivamente oggettiva «because future generations – either as a whole or as the sum of individuals not yet bord – do not yet carry any fundamental rights in the present» (cfr. Corte costituzionale federale tedesca, *Neubauer and others v. Germany*, sentenza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR, 288/29, par. 146). Secondo alcuni autori, invece, le generazioni future non sarebbero soltanto titolari di autonomi diritti in base al diritto internazionale ma godrebbero anche della capacità di agire per la loro tutela mediante un rappresentante, così come accade per gli altri enti collettivi (cfr., in particolare, NAGY, *Speaking Without a Voice*, cit., spec. p. 57 ss.). Il problema sarebbe, dunque, quello dell'individuazione del rappresentante legittimato ad agire in nome e per conto delle future generazioni, problema rispetto al quale il diritto internazionale non fornirebbe indicazioni precise (se non una presunzione che il rappresentante debba essere designato in un modo legittimo e democratico). Secondo questi autori, comunque, la rappresentanza degli interessi delle future generazioni non dovrebbe essere affidata esclusivamente ad attori statali, ma dovrebbe realizzarsi anche con il contributo degli attori non-statali e auspicabilmente attraverso l'istituzione di un regime di «tutorato» internazionale per ciascuna area di rilevanza.

[22] Cfr. LEWIS, *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*, cit., p. 10.

tutela[23] e, più recentemente, ha trovato anche esplicita consacrazione quale autonomo diritto in alcuni strumenti regionali[24]. Ma ciò che più rileva è che la tutela dell'ambiente è ormai generalmente considerata – sia pure entro certi limiti – come una componente intrinseca di altri diritti fondamentali, quali in particolare il diritto alla vita e all'integrità psicofisica, il diritto alla salute e il diritto al rispetto della vita privata e familiare, oltre ad essere oggetto di espressa previsione in oltre 100 costituzioni a livello mondiale (fra cui, oggi, anche quella italiana[25]).

Sono ben noti gli sviluppi che su questo tema si sono registrati nella giurisprudenza di vari organi di protezione dei diritti umani, a partire dalla Corte europea dei diritti umani. Non è certo possibile in questa sede tentare una descrizione, neppure per sommi capi, di questi sviluppi che abbracciano un arco temporale di ormai oltre trent'anni[26] e che sono

[23] Ad esempio, l'art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 riguardante la tutela del diritto alla salute impegna gli Stati ad adottare misure «per il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale ed industriale»; l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 obbliga gli Stati a contrastare le malattie e la malnutrizione infantile «tenendo in considerazione i pericoli ed i rischi derivanti dall'inquinamento ambientale».

[24] Si pensi, in particolare, all'art. 16 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1982, che sancisce il diritto collettivo dei popoli «a un ambiente generale soddisfacente favorevole al loro sviluppo»; all'art. 11 del Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani del 1988, che garantisce il diritto di ciascuno «a vivere in un ambiente salubre e ad avere accesso a pubblici servizi essenziali»; all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE del 2007, ai sensi del quale un «livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; e all'art. 38 della Carta araba dei diritti dell'uomo del 2004, ai sensi del quale ogni persona «ha il diritto ad un livello di vita adeguato per sé e la propria famiglia, che assicuri il loro benessere e una vita dignitosa, in cui è compreso (…) il diritto ad un ambiente sano».

[25] L'art. 9 della Costituzione, così come riformato dalla legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, stabilisce che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Per un primo commento cfr. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, su *Costituzionalismo.it*, 6 giugno 2022, e CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, p. 285 ss.

[26] Sulla protezione dell'ambiente nel quadro della CEDU si vedano, fra gli altri, DESGAGNÉ, *Integrating Environmental Values into the European Convention on Human Rights*, in *American Journal of International Law*, 1995, p. 263 ss.; DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, p. 246 ss.; ARCARI, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: il caso* López Ostra contro Spagna *e la prassi di Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 745 ss.; LOUCAIDES, *Environmental Protection Through the Jurisprudence of the European Convention on Human Rights*,

tutt'ora in corso di ulteriore evoluzione, come attesta autorevolmente il parere reso dalla Corte interamericana dei diritti umani nel 2017 su ambiente e diritti umani, cui si rinvia, soprattutto per l'interpretazione ampia della nozione di «giurisdizione» ivi proposta in relazione a fenomeni di inquinamento transfrontaliero o globale[27].

Vi sono tuttavia *tre aspetti* che, a nostro avviso, meritano di essere evidenziati in quanto particolarmente rilevanti ai fini della presente indagine sulla tutela diretta degli interessi delle future generazioni.

Primo. La valorizzazione delle esigenze di tutela ambientale nell'ambito dei trattati sui diritti umani si è realizzata essenzialmente attraverso l'ampliamento in via interpretativa degli obblighi positivi di protezione e realizzazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare alla luce dei principi generali in materia ambientale largamente riconosciuti a livello internazionale, fra cui in particolare il principio di precauzione. Ciò ha consentito di esigere dagli Stati non soltanto l'introduzione di un quadro legislativo e amministrativo tendente ad una prevenzione efficace dei danni all'ambiente e alla salute umana

in *British Yearbook of International Law*, 2004, p. 249 ss.; GARCIA SAN JOSÉ, *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2005; TURGUT, *The European Court of Human Rights and the Rights to the Environment*, in *Ankara Law Review*, 2007, p. 1 ss.; SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in CATALDI, NAPOLETANO, CALIGIURI (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova, 2010, p. 493 ss.; PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and the International Environmental Law*, in KNOX, PEJAN (a cura di), *The Human Rights to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, p. 86 ss.; FITZMAURICE, *The European Court of Human Rights and the Right to a Clean Environment: Evolutionary or Illusionary Interpretation?*, ABI-SAAB, KEITH, MARCEAU, MARQUET (a cura di), *Evolutionary Interpretation and International Law*, Oxford, 2019, p. 141 ss.; nonché da ultimo, BAUMANN, *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 2021; BINDER, *A European Human Rights Perspective on National Sustainable Development Institutions*, in CORDONIER SEGGER, SZABÓ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, cit., p. 617 ss. Sulla protezione dell'ambiente nella giurisprudenza del Comitato dei diritti umani si veda, di recente, LE MOLI, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, p. 735 ss.

[27] Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere OC-23/17 del 15 novembre 2017, spec. par. 72 ss. Per alcuni commenti cfr. VEGA-BARBOSA, ABOAGYE, *Human Rights and the Protection of the Environment: The Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights*, in *EJIL:Talk!*, 26 febbraio 2018; QUATTROCCHI, *Applicabilità extraterritoriale della Convenzione americana dei diritti umani e prevenzione del danno ambientale transfrontaliero*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 685 ss. Più in generale, sull'evoluzione della giurisprudenza interamericana in materia ambientale si veda, di recente, MEJÍA-LEMOS, *The Protection of the Environment through International Human Rights Litigation: Taking Stock of Challenges and Opportunities in the Inter-American System*, in *Human Rights Law Review*, 2022, p. 1 ss.

che, nel caso di attività pericolose, comporta l'adozione di regole specifiche concernenti l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento e il controllo dell'attività in questione, nonché l'imposizione a tutti i soggetti coinvolti di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita è esposta ai rischi inerenti al tipo di attività; ma anche lo svolgimento di indagini e studi appropriati al fine di predeterminare e valutare in anticipo gli effetti delle attività che potrebbero recare danno all'ambiente e ai diritti individuali, rendendo accessibili al pubblico i risultati di tali indagini e studi[28].

È evidente come tali misure di carattere per così dire 'strutturale' o 'sistemico' non esauriscano i propri effetti nel breve periodo a vantaggio delle generazioni attuali i cui membri ne reclamano l'adozione (o ne contestano la mancata implementazione) da parte degli Stati, ma si proiettino nel tempo a beneficio diretto delle future generazioni, prevenendo o riducendo il rischio che queste possano essere esposte a condizioni di vita o di salute gravemente compromesse o in grado di minacciarne la stessa esistenza.

Secondo. Proprio in ragione di quanto si è appena detto, è assai frequente nella giurisprudenza ambientale degli organi di protezione dei diritti umani il riferimento espresso alla tutela delle future generazioni, spesso in congiunzione con quella delle generazioni attuali. Ad esempio, il citato parere della Corte interamericana su ambiente e diritti umani sottolinea come gli obblighi di protezione e prevenzione gravanti in capo agli Stati in materia ambientale debbano essere adempiuti anche nell'interesse delle future generazioni in quanto il diritto ad un ambiente salubre, nella sua dimensione collettiva, «constitutes a universal value that is owed *to both present and future generations*» (corsivo aggiunto)[29].

Il riferimento alle future generazioni si ritrova peraltro nella maggior parte delle norme interne di rango costituzionale che tutelano l'ambiente, il patrimonio naturalistico, la biodiversità e l'eco-sistema, fra cui oggi anche l'art. 9 della Costituzione italiana, e tali norme vengono spesso espressamente richiamate nelle varie decisioni degli organi internazionali

[28] A titolo esemplificativo, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tatar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009, par. 87-88, nonché più di recente *Cordella e altri c. Italia*, ricorsi n. 54414/13 e n. 54264/15, sentenza del 24 gennaio 2019, par. 157-160; nonché Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere OC-23/17, cit., par. 160.

[29] Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere OC-23/17, cit., par. 59.

aventi ad oggetto il rispetto dei predetti obblighi di protezione e prevenzione[30].

Ciò conferma quanto si è detto in ordine alla sostanziale convergenza di interessi fra generazioni attuali e generazioni future che normalmente caratterizza la materia della tutela ambientale. Come significativamente osservato dalla Corte Suprema delle Filippine in una risalente pronuncia del 1994, agendo a tutela del loro diritto ad un ambiente sano, le generazioni attuali adempiono contestualmente al loro obbligo di assicurare la protezione di quel diritto nell'interesse delle future generazioni[31].

Terzo. La tutela diretta degli interessi delle future generazioni in materia ambientale non si realizza solamente sul piano sostanziale mediante l'adempimento degli obblighi di protezione e prevenzione, ma anche su quello procedurale attraverso l'accesso alle informazioni sui rischi ambientali, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia da parte delle generazioni attuali. Come noto, assecondando la più generale evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente[32], la giurisprudenza degli organi di protezione dei diritti umani (e, in particolar modo, quella della Corte europea, a partire dal noto caso *Guerra*[33]) ha attribuito crescente rilievo a talune regole e garanzie di natura procedurale che gli Stati devono osservare nelle proprie decisioni in materia ambientale al fine di assicurare un equo contemperamento degli interessi in gioco che sono anche quelli delle future generazioni.

[30] Per la giurisprudenza europea, si vedano, a titolo esemplificativo, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Jugheli e altri c. Georgia*, ricorso n. 38342/05, sentenza del 13 luglio 2017, par. 41, ove si richiama l'art. 37 della Costituzione della Georgia; *Kapa e altri c. Polonia*, ricorsi n. 75031/13, n. 75282/13, n. 75286/13 e n. 75292/13, sentenza del 14 ottobre 2021, par. 106, ove si richiama l'art. 74 Costituzione della Polonia, e *Tierbefreier E.V. c. Germania*, ricorso n. 45192/09, sentenza del 16 gennaio 2014, par. 29, ove si richiama l'art. 20 a) della Legge fondamentale tedesca.

[31] Cfr. Corte suprema delle Filippine, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, sentenza del 30 luglio 1993, in *International Legal Materials*, 1994.

[32] Cfr., in particolare, il Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro, adottata al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, ai sensi del quale: «Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided».

[33] Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Guerra e altri c. Italia*, ricorso n. 14967/89, sentenza del 19 febbraio 1998, par. 59-60.

Si è così assistito a quella che è stata definita la «proceduralizzazione» dei diritti ambientali[34].

Il punto di riferimento obbligato al riguardo è oggi rappresentato dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e dalla prassi del *Compliance Committee* istituito dagli Stati contraenti nel 2002 al fine di monitorarne la corretta attuazione[35]. Già nel Preambolo di tale Convenzione si riconosce che «ogni persona ha il diritto a vivere in un ambiente adeguato al suo stato di salute e al suo benessere, nonché il dovere, sia individualmente sia in associazione con altri, di proteggere e migliorare l'ambiente *a beneficio delle generazioni presenti e future»* (corsivo aggiunto), evidenziando molto efficacemente il collegamento tra diritti e doveri nella prospettiva intergenerazionale. L'art. 1 della Convenzione stabilisce poi che, al fine di contribuire alla protezione di tale diritto di ogni persona delle generazioni *presenti* e *future*, ciascuno Stato contraente dovrà garantire l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, e l'accesso alla giustizia in materia ambientale secondo le disposizioni ivi previste.

Ebbene, proprio alla Convenzione di Aarhus si è largamente ispirata la giurisprudenza della Corte europea (e non solo) al fine di enucleare in via interpretativa una serie di obblighi positivi di natura procedurale che gli Stati sono tenuti a rispettare nelle loro decisioni in materia ambientale suscettibili di incidere sul diritto alla vita o sul diritto al rispetto della vita privata e del domicilio.

[34] Al riguardo, cfr. FRUMER, *Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme: des relations tumultueuses?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1998, p. 813 ss.; DEJEANT-PONS, *Human Rights to Environmental Procedural Rights*, in DEJEANT-PONS, PALLEMAERTS (a cura di), *Human Rights and the Environment*, Strasburgo, 2002, p. 23 ss., DUBOUT, *La procéduralisation des obligations relatives aux droits fondamentaux substantiels par la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2007, p. 397 ss., e FLAUSS, *La procéduralisation des droits substantiels de la Convention européenne de droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et nuisances*, in AA.VV., *Pur un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, 2007, p. 1263 ss.

[35] Cfr. Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998 (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108). Per alcuni commenti si vedano, fra gli altri, PALLEMAERTS (a cura di), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions Between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, 2011; TANZI, FASOLI, IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; BARRIT, *The Foundations of the Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020. Sulla procedura di controllo istituita da tale Convenzione si veda anche HEY, *Compliance procedure: Aarhus Convention*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, marzo 2018.

In particolare, si è ormai consolidato l'orientamento secondo cui, al fine di garantire un equo bilanciamento degli interessi in gioco, gli Stati devono effettuare degli studi appropriati di valutazione ambientale, rendere accessibili al pubblico i risultati di tali studi e ogni altra informazione rilevante, nonché garantire la possibilità per le persone interessate di contestare dinanzi ad un giudice qualsiasi decisione che ritengano lesiva dei propri interessi o che non abbia adeguatamente considerato le loro osservazioni, anche per il tramite di enti rappresentativi di interessi diffusi[36].

5.3. In altri campi

Ma quello della tutela ambientale non è l'unico ambito nel quale la surriferita convergenza di interessi fra generazioni può in concreto verificarsi nel contesto dei trattati sui diritti umani. Vi sono in effetti altri diritti che, seppure precipuamente riferibili ai (e azionabili dai) membri delle generazioni viventi, impongono in capo agli Stati degli obblighi di protezione – soprattutto a carattere preventivo – il cui adempimento si proietta naturalmente nel futuro e risulta, pertanto, in concreto idoneo a salvaguardare interessi facenti direttamente capo (anche) alle generazioni future.

Basti pensare al diritto alla salute (tutelato da una pluralità di trattati sui diritti economici e sociali, nonché, indirettamente, anche dai trattati sui diritti civili e politici attraverso l'interpretazione dinamica del diritto alla vita e all'integrità psico-fisica o del diritto al rispetto della vita privata, come attesta emblematicamente la giurisprudenza della Corte europea e della Corte interamericana), il quale obbliga gli Stati ad adottare specifiche misure preventive e precauzionali di carattere legislativo e amministrativo, ad esempio nell'ambito della regolamentazione e dell'organizzazione dei servizi sanitari, delle prestazioni mediche e della sperimentazione scientifica, i cui effetti andranno a beneficio diretto anche (e talvolta soprattutto) delle generazioni future.

L'impegno di risorse economiche per la realizzazione di un livello adeguato di assistenza medica piuttosto che l'adozione di misure volte per prevenire la diffusione di malattie altamente contagiose (si pensi all'AIDS o, più di recente, al Covid-19) non esauriscono evidentemente

[36] A titolo esemplificativo, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Taskin e altri c. Turchia*, ricorso n. 46117/99, sentenza del 10 novembre 2004, par. 118-119, *Fadeyeva c. Russia*, ricorso n. 55723/00, sentenza del 9 giugno 2005, par. 105, *Giacomelli c. Italia*, ricorso n. 59909/00, sentenza del 2 novembre 2006, par. 82-84, e *Tatar c. Romania*, cit., par. 88.

la propria funzione di tutela nel momento in cui le generazioni attuali li reclamano (di regola, peraltro, per contestare la condotta inadempiente degli Stati), ma hanno una portata temporale molto più estesa, finendo così per salvaguardare simultaneamente l'interesse delle future generazioni e, nei casi più estremi (si pensi alla gestione delle pandemie globali), la loro stessa esistenza.

Un discorso analogo può farsi per il diritto all'acqua (pure riconosciuto da alcuni trattati sui diritti economici e sociali ovvero ricavato interpretativamente da altre disposizioni di carattere generale), il quale impone a carico degli Stati l'adozione di misure volte a garantire l'accesso alle fonti di approvvigionamento idrico da parte delle collettività e la preservazione di tali fonti da rischi di contaminazione, degrado o sfruttamento irresponsabile. Senza acqua potabile non possono vivere e prosperare le attuali generazioni, ma nemmeno quelle future, sicché l'adempimento di tali obblighi risulta in concreto funzionale alla salvaguardia di interessi che sono direttamente riferibili anche a queste ultime.

Altri esempi di tutela diretta si possono rinvenire in riferimento agli obblighi concernenti il diritto all'istruzione, la tutela del patrimonio culturale e delle tradizioni religiose, il diritto al cibo, il diritto alla sicurezza sociale e la protezione delle minoranze e delle popolazioni indigene[37], la cui attuazione soddisfa anche un interesse delle future generazioni.

A tale ultimo riguardo, alcuni autori[38] hanno proposto di estendere alle future generazioni il modello di tutela delle popolazioni indigene, facendo leva sia sulla dimensione prevalentemente collettiva dei diritti facenti capo a queste ultime sia sul fatto che la protezione di tali diritti è proiettata verso il futuro come si evince, tra l'altro, dall'art. 11 della Dichiarazione del 2007 sui diritti delle popolazioni indigene e dalla giurisprudenza degli organi inter-americani in tema di preservazione del patrimonio culturale delle popolazioni indigene[39]. Secondo questa imposta-

[37] Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere OC-23/17, cit., par. 66.

[38] Cfr. PIRJATANNIEMI, *Pathways for Future Generations in Existing Legal Human Rights Provisions*, in DÜWELL, BOS, VAN STEENBERGEN (a cura di), *Towards the Ethics of a Green Future, The Theory and Practice of Human Rights for Future People*, cit., p. 66 ss., spec. pp. 72-74.

[39] Sul rapporto tra protezione delle popolazioni indigene e preservazione delle risorse naturali necessarie alla loro sopravvivenza, al loro sviluppo e alla continuità del loro stile di vita in futuro cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere OC-23/17, cit., par. 48. Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte ha sottolineato come la mancanza di accesso ai territori delle popolazioni indigene e alle risorse naturali ivi presenti possano esporre tali comunità a condizioni di vita precarie e subumane e aumentare la loro vulnerabilità a malattie e epidemie, sottoponendole a situazioni di estremo abbandono che possono risultare in varie violazioni dei loro diritti umani, oltre a causare loro sofferenze ed a compromettere la preservazione del loro stile di vita, delle loro tradizioni

zione, anche le future generazioni potrebbero stabilire l'esistenza di una condizione di dipendenza e vulnerabilità rispetto a situazioni di grave minaccia all'ambiente (quali, ad esempio, il cambiamento climatico) comparabile a quella in cui versano le popolazioni indigene[40].

Naturalmente, si tratta per lo più di obblighi previsti da trattati relativi alla tutela dei diritti economici e sociali (quali il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Carta sociale europea e il Protocollo di San José) che generalmente sono sottoposti a meccanismi di controllo più blandi a livello internazionale e che scontano un certo tasso di progressività nella loro realizzazione. Ma non mancano i casi in cui la coincidenza di interessi di cui parliamo si realizza anche nell'ambito di trattati sui diritti civili e politici grazie soprattutto all'interpretazione dinamica degli stessi ad opera delle Corti e degli altri organi di monitoraggio, come è accaduto in modo particolarmente evidente nella materia ambientale di cui si è detto.

5.4. I limiti procedurali della tutela diretta: la legittimazione ad agire nel caso di potenziali rischi per gli interessi delle future generazioni

Come si è già anticipato, la tutela diretta degli interessi delle future generazioni attraverso gli attuali strumenti offerti dai trattati sui diritti umani sconta un limite di carattere procedurale piuttosto significativo. Essa dipende necessariamente dall'iniziativa delle generazioni attuali e, nell'ambito di queste ultime, di soggetti individuali o collettivi che siano dotati della necessaria legittimazione ad attivare le procedure di controllo internazionale.

Come noto, il *locus standi* di individui e gruppi di individui è regolato diversamente nei vari sistemi di protezione e la sua ampiezza dipende essenzialmente dal modo in cui viene interpretata la nozione di vittima della violazione dei diritti umani[41]. Tale nozione è ancora oggi prevalen-

e della loro lingua. Al riguardo si veda anche RENGLET, *The Recognition of the Special Relationship of Indigenous Peoples with their Environment under International Law: A Potential Advantage in Climate Litigation*, in *International Journal of Minority and Group Rights*, 2022, p. 720 ss.

[40] In questa direzione, sembra per l'appunto evolversi la giurisprudenza della Corte interamericana la quale, nel citato parere del 2017, ha ritenuto meritevoli di speciale protezione in quanto gruppi particolarmente vulnerabili anche le comunità che dipendono, essenzialmente, dal punto di vista economico o per la loro sopravvivenza, dalle risorse naturali derivanti dall'ambiente marino, dai bacini fluviali o dalle aree forestali, o che corrono un «rischio speciale» di essere pregiudicati a causa della loro localizzazione geografica, come ad esempio le comunità costiere o insulari.

[41] Per un raffronto tra i vari sistemi regionali cfr. HAMPSON, MARTIN, VILJOEN, *Inaccessible apexes: Comparing access to regional human rights courts and commissions*

temente intesa secondo una concezione «individualizzata e personalistica», costituendo pertanto il principale ostacolo procedurale all'attivazione di una tutela diretta da parte delle generazioni attuali a vantaggio esclusivo delle generazioni future dinanzi agli organi di controllo.

L'approccio più restrittivo al riguardo è sicuramente quello adottato dalla Corte europea dei diritti umani, la quale non soltanto esclude radicalmente l'ammissibilità di una *actio popularis* per lamentare in astratto violazioni dei diritti convenzionali[42], ma richiede altresì che il soggetto ricorrente (sia esso una persona fisica, un'organizzazione non-governativa o un gruppo di individui) possa reclamare di avere personalmente e individualmente subito gli effetti della pretesa violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione o quanto meno di essere esposto al serio rischio di subire tale violazione in futuro (vittima potenziale o futura) o di averne subito indirettamente gli effetti (vittima indiretta)[43]. Per il vero, la Corte ammette che la vittima (sia essa diretta, indiretta o potenziale) possa essere rappresentata ai fini dell'introduzione di un ricorso da un altro individuo o ente collettivo, ma richiede che questi ultimi siano specificamente autorizzati ad agire in nome e per conto della vittima o in base a norme di legge interne (si pensi, tipicamente, alla rappresentanza legale del minore da parte del genitore) o in base al conferimento di uno specifico mandato di rappresentanza, salvo in presenza di circostanze del tutto eccezionali[44].

Tuttavia, bisogna anche riconoscere come, proprio in materia ambientale, la giurisprudenza della Corte si stia progressivamente evolvendo nel senso di estendere la nozione di vittima (soprattutto in relazione a pretese violazioni del diritto al rispetto della vita privata e familiare), at-

in Europe, the Americas, and Africa, in *International Journal of Constitutional Law*, 2018, p. 161 ss., spec. p. 180 ss.

[42] Cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Perez c. Francia* [GC], ricorso n. 47287/99, sentenza del 12 febbraio 2004, par. 70, *Di Sarno e altri c. Italia*, ricorso n. 30765/08, sentenza del 10 gennaio 2012, par. 80.

[43] Sul requisito della qualità di vittima nel sistema convenzionale europeo cfr. SACCUCCI, sub *Art. 34*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 626 ss., nonché più di recente NAPOLETANO, *La qualità di vittima nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2018.

[44] Per alcuni recenti sviluppi nella giurisprudenza europea e la loro potenziale rilevanza anche rispetto alla questione della rappresentanza delle future generazioni cfr. ACCONCIAMESSA, *Public-Interest Litigation before the ECtHR: Towards a Human Rights Approach to the "Universal" Protection of Cultural Heritage?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 189 ss., e IDEM, *Le generazioni future davanti alla Corte europea dei diritti umani: verso il riconoscimento di un diritto alla tutela del patrimonio culturale?*, in questo volume.

tenuando il requisito del collegamento diretto tra la condotta statale denunciata e il prodursi di un pregiudizio attuale per il soggetto ricorrente[45]. Facendo leva sul principio di precauzione[46], la Corte ha ammesso che possano essere fatte valere, ai sensi dell'art. 8 CEDU, situazioni di grave e generalizzato degrado ambientale che non abbiano però ancora causato alcun danno attuale alla salute o alla sfera dell'integrità psicofisica, come emblematicamente nel caso *Taskin*[47], nel caso *Di Sarno*[48] e, più recentemente, nei casi relativi all'acciaieria di Taranto[49].

Così facendo, la legittimazione a ricorrere viene riconosciuta a tutti i soggetti esposti alle emissioni potenzialmente nocive e, cioè, ad una platea potenzialmente assai vasta ed indefinita di soggetti in virtù della loro mera collocazione territoriale. Ed è proprio sulla premessa di un'ulteriore «dequotazione» della qualità di vittima che sono stati recentemente presentati e sono tuttora in corso di esame alcuni ricorsi aventi ad oggetto l'esposizione delle generazioni attuali e future agli effetti lesivi potenzialmente irreversibili del surriscaldamento globale[50].

[45] Cfr. PAVONI, *Public Interest Environmental Litigation and the European Court of Human Rights: No Love at First Sight*, in LENZERINI, VRDOLJAK (a cura di), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*, Oxford, 2014, p. 331 ss.; BINDER, *A European Human Rights Perspective on National Sustainable Development Institutions*, cit., p. 631 ss.

[46] Cfr., in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tatar c. Romania*, cit., par. 109 e 120, ove essa ha sottolineato l'importanza del principio di precauzione, consacrato per la prima volta nella Dichiarazione di Rio, al fine di definire la portata degli obblighi positivi di prevenzione gravanti in capo agli Stati rispetto ai rischi di danni gravi e irreversibili all'ambiente anche in assenza di certezze tecnico-scientifiche.

[47] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Taskin e altri c. Turchia*, cit., par. 113, concernente i pericoli per la salute umana derivanti dall'impiego del cianuro di sodio da parte di un'industria estrattiva dell'oro e dell'argento.

[48] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Di Sarno c. Italia*, cit., par. 108, relativa al degrado ambientale causato dalle gravi carenze nel sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti in Campania, su cui cfr. D'AVINO, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre*, in DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, Padova, 2016, p. 821 ss.

[49] Cfr. *Cordella e altri c. Italia*, cit., par. 100-109, e, in senso conforme, *Ardimento e altri c. Italia*, ricorso n. 4642/17, sentenza del 5 maggio 2022, *A.A. e altri c. Italia*, ricorso n. 37277/16, sentenza del 5 maggio 2022, relativi ai rischi per la salute derivanti dalla prolungata esposizione della popolazione di Taranto alle emissioni nocive prodotte dall'acciaieria *ex* Ilva. A tale riguardo si veda ODONI, *Il caso Ilva davanti alla Corte europea dei diritti umani: tutela* par ricochet *dell'ambiente o tutela* par double ricochet *della salute pubblica?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 171 ss.

[50] Ci si riferisce, in particolare, al ricorso n. 39371/20, *Duarte de Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*, introdotto il 7 settembre 2020, riguardante gli effetti del surriscaldamento globale; al ricorso n. 7189/21, *Careme c. Francia*, no. 7189/21, introdotto il 28 gennaio 2021, nel quale si contesta la mancata adozione da parte del Governo francese di adeguate misure per la riduzione dei gas-serra, e al ricorso n. 53600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, introdotto il 26 novembre 2020, ri-

La situazione è parzialmente diversa nel sistema inter-americano dove, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione, il *locus standi* dinanzi alla Commissione è conferito ad ogni persona o gruppo di persone o organizzazione non-governativa che voglia far valere una violazione dei diritti ivi previsti. In questo caso non è necessario il conferimento di uno specifico mandato da parte della vittima per la proposizione del ricorso[51], ma quest'ultima deve essere pur sempre identificata o per lo meno identificabile quale soggetto che subisce gli effetti della violazione lamentata[52], non essendo comunque ammissibili azioni volte a sollevare questioni astratte di compatibilità con la Convenzione americana[53].

guardante la mancata adozione di misure positive per contrastare il cambiamento climatico alla luce dei principi di precauzione e di equità intergenerazionale, che sono stati tutti e tre rimessi alla Grande Camera ai sensi dell'art. 30 CEDU (cfr., rispettivamente, *Press Releases*, ECHR 226 (2022) del 30 giugno 2022, ECHR 184 (2022) del 7 giugno 2022 e ECHR 142 (2022) del 29 aprile 2022). In attesa della pronuncia di quest'ultima, la Corte ha deciso di sospendere l'esame di altri ricorsi in materia climatica fra cui il ricorso n. 14615/21, *Uricchio c. Italia e altri 31 Stati*, e il ricorso n. 14620/21, *De Conto c. Italia e altri 32 Stati*, entrambi riguardanti il surriscaldamento globale causato dall'emissione di gas-serra, nonché il ricorso n. 34068/21, *Greenpeace Nordic e altri c. Norvegia*, relativo alla concessione di licenze per l'estrazione di petrolio nel mare di Barents. Sul contenzioso climatico dinanzi alla Corte europea si vedano, di recente, TZEVELEKOS, *Climate change: the World and the ECtHR in Unchartered Waters*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2022, p. 1 ss., e EICKE, *Climate Change and the Convention: Beyond Admissibility*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2022, p. 8 ss.; sul tema del contenzioso innescato dal surriscaldamento globale, si veda DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale?*, in questo volume.

[51] Mentre per la proposizione di un ricorso dinanzi alla Commissione interamericana da parte di un soggetto diverso dalla vittima della violazione non è richiesta l'autorizzazione di quest'ultima, il Regolamento della Corte interamericana prevede che, in caso di attivazione della sua giurisdizione su richiesta della Commissione o di uno Stato, soltanto la vittima possa presentare osservazioni scritte e richieste di prova, personalmente o per il tramite di un proprio rappresentante che deve essere a ciò espressamente autorizzato. Sulla competenza *ratione personae* della Commissione e della Corte interamericana dei diritti dell'uomo e sull'interpretazione della nozione di vittima ai fini della legittimazione ad agire cfr., in particolare, PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge, 2013, p. 132 ss.

[52] Sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte e della Commissione interamericana relativamente al requisito della identificabilità delle vittime della violazione cfr., *amplius*, HENNEBEL, TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford, 2022, p. 1019 ss., con ivi ampi riferimenti alla prassi dei due organi.

[53] Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere n. OC-14/94, 9 dicembre 1994, par. 49, ove si afferma che «[t]he contentious jurisdiction of the Court is intended to protect the rights and freedoms of specific individuals, not to resolve abstract questions», e *Cabrera Garcia e Montiel Flores c. Messico*, sentenza del 26 novembre 2010, par. 207, ove la Corte ha ribadito che «[it] cannot review laws in abstract that were not applied or did not have effects on the specific case». Analogamente, cfr. Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, ricorso n. 11553, pronuncia del 16 ottobre 1996, par.

Una disciplina analoga è prevista in diversi trattati sui diritti umani adottati nel quadro delle Nazioni Unite[54], la maggior parte dei quali ammette che il ricorso individuale possa essere presentato sia dalla vittima della violazione sia da un soggetto terzo per conto di quest'ultima, talvolta senza che sia necessaria un'esplicita autorizzazione da parte della stessa. Inoltre, anche nell'ambito di tali trattati, il requisito della qualità di vittima tende ad essere interpretato in modo piuttosto flessibile – fermo restando il divieto di *actio popularis* – al fine di estendere l'accesso alle procedure di comunicazione individuale da parte di soggetti portatori di interessi collettivi o di individui solo potenzialmente colpiti dalle misure contestate[55].

Assai significativa al riguardo è la recente pronuncia resa dal Comitato sui diritti del fanciullo nel caso *Chiara Sacchi e altri*, ove la qualità di vittima (e quindi la legittimazione a ricorrere) è stata riconosciuta in capo ad un gruppo di minori che si lamentava della mancata adozione da

28: «The liberal standing requirement of the inter-American system should not be interpreted, however, to mean that a case can be presented before the Commission *in abstracto*. An individual cannot institute an *actio popularis* and present a complaint against a law without establishing some active legitimation justifying his standing before the Commission. The applicant must claim to be a victim of a violation of the Convention, or must appear before the Commission as a representative of a putative victim of a violation of the Convention by a state party».

[54] Si vedano, ad esempio, l'art. 22 della Convenzione contro la tortura e le pene ed i trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 e l'art. 1 del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti delle persone disabili del 2006, i quali prevedono che i ricorsi individuali possano essere presentati «da» o «nell'interesse di» individui o gruppi di individui che si pretendano vittime di una violazione dei diritti sanciti dalle rispettive convenzioni; l'art. 2 del Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1999, l'art. 5 del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla procedura di comunicazione del 2011, e l'art. 2 del Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 2008, i quali prevedono che «[w]here a communication is submitted on behalf of individuals or groups of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent».

[55] Si vedano, in particolare, JOSEPH, CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, terza edizione, Oxford, 2013, p. 71 ss., e ACEVES, *Actio Popularis – The Class Action in International Law*, in *The University of Chicago Legal Forum*, 2003, p. 353 ss., spec. p. 361 ss., per la prassi del Comitato dei diritti umani; THORNBERRY, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. A Commentary*, Oxford, 2016, p. 59 ss., per la prassi del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale; FREEMAN, CHINKIN, RUDOLF, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, 2012, p. 622 ss., per la prassi del Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne; e NOWAK, BIRK, MONINA, *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford, seconda edizione, 2019, p. 590 ss., per la prassi del Comitato contro la tortura.

parte degli Stati convenuti di adeguate misure preventive e precauzionali per proteggere il godimento del loro diritto alla vita, alla salute e alla cultura dai rischi prevedibili e potenzialmente letali causati dal cambiamento climatico dovuto al surriscaldamento globale[56].

In passato, si può citare anche la pronuncia del Comitato dei diritti umani nel caso *E.H.P.*, in cui – pur non ritenendo necessario pronunciarsi sulla questione se un ricorso individuale potesse essere proposto nell'interesse delle future generazioni – il Comitato ha riconosciuto la legittimazione ad agire in capo al ricorrente, sia a titolo personale sia in rappresentanza dei membri della comunità locale che lo avevano a ciò autorizzato, per lamentare gli effetti nocivi derivanti dallo stoccaggio di materiale radioattivo. In questo caso, il riferimento alle future generazioni è stato considerato «an expression of concern purporting to put into due perspective the importance of the matter raised in the communication»[57].

Nel sistema della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, le maglie della legittimazione ad agire dinanzi alla Commissione sono ancora più ampie. Non soltanto le comunicazioni individuali possono essere presentate da soggetti diversi dalle vittime della violazione senza il

[56] Cfr. Comitato dei diritti del fanciullo, *Chiara Sacchi e altri c. Argentina e altri*, comunicazione n. 104/2019 (Argentina), comunicazione n. 105/2019 (Brasile), comunicazione n. 106/2019 (Francia), comunicazione n. 107/2019 (Germania), comunicazione n. 108/2019 (Turchia), 22 settembre 2021. Dopo aver richiamato il parere della Corte interamericana sulla sussistenza di giurisdizione in ordine a fenomeni di inquinamento transfrontaliero e la dichiarazione congiunta sul cambiamento climatico adottata con altri quattro *treaty bodies* (nella quale si riconosceva che il cambiamento climatico pone un rischio significativo per il godimento dei diritti umani protetti dalla Convenzione e che la mancata adozione di misure per prevenire danni prevedibili ai diritti umani causati dal cambiamento climatico o per regolare le attività che contribuiscono a tali danni può costituire una violazione degli obblighi statali), il Comitato ha affermato che la natura collettiva delle cause del cambiamento climatico non assolvono i singoli Stati dalla loro responsabilità individuale che può derivare dai danni che le emissioni originate sul proprio territorio possono causare ai bambini qualunque sia la loro localizzazione. Relativamente alla sussistenza di un nesso causale sufficiente tra il danno allegato e le azioni e omissioni dello Stato, il Comitato ha ritenuto che i bambini siano particolarmente colpiti dagli effetti del cambiamento climatico e dalle possibili conseguenze future di un peggioramento del fenomeno, e che pertanto gli Stati abbiano degli obblighi rafforzati di protezione dei bambini da danni prevedibili, concludendo che i ricorrenti avessero dimostrato *prima facie* di aver personalmente subito un danno reale e significativo idoneo a giustificare la loro qualità di vittima ai fini della legittimazione a proporre ricorso. Tuttavia, il ricorso è stato dichiarato inammissibile per mancato esaurimento dei rimedi interni.

[57] Cfr. Comitato dei diritti umani, *E.H.P. c. Canada*, comunicazione n. 67/1980, pronuncia del 27 ottobre 1982, par. 8.

consenso o l'autorizzazione espressa di queste ultime[58], ma la giurisprudenza ha altresì ammesso la proposizione di una vera e propria *actio popularis* nel pubblico interesse volta alla tutela di interessi di natura collettiva[59]. Proprio in materia ambientale, nel noto caso *Ogoni*, la Commissione ha riconosciuto che le organizzazioni non governative possano presentare delle petizioni nelle quali si lamentano situazioni generali e astratte di violazione dei diritti umani ai danni di intere collettività o gruppi, sottolineando l'utilità della previsione di una vera e propria *actio popularis* in base alla Carta[60].

Nel contesto appena descritto, anche quando vi sia convergenza di interessi fra generazioni attuali e generazioni future, l'iniziativa delle prime in nome e per conto delle seconde potrebbe risultare in concreto significativamente limitata o addirittura del tutto preclusa in assenza di un soggetto o di una categoria di soggetti appartenenti alle generazioni attuali che siano già sufficientemente incisi dagli effetti delle azioni o omissioni contestate e che possano, dunque, attivare i meccanismi di tutela previsti dai vari trattati nel rispetto delle modalità procedurali ivi previste.

A tale riguardo, bisogna però anche osservare che il difetto di legittimazione ad agire di membri delle generazioni attuali in nome e per conto delle generazioni future non esclude concettualmente la possibilità di riconoscere che, in base ai trattati sui diritti umani, gli Stati abbiano

[58] Sulla legittimazione ad agire nel sistema africano si vedano, in particolare, PEDERSEN, *Standing and the African Commission on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Law Journal*, 2006, p. 407 ss., e VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, Oxford, 2012, p. 304 ss.

[59] Cfr., fra le altre, Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Article 19 c. Eritrea*, comunicazione n. 275/2003, 30 maggio 2007, par. 65, ove essa ribadisce l'adozione del modello dell'*actio popularis «*where the author of a communication need not know or have any relationship with the victim» e ciò al fine di «enable poor victims of human rights violations on the continent to receive assistance from NGOs and individuals far removed from their locality». In senso conforme, cfr. anche *Law Society of Zimbabwe e altri c. Zimbabwe*, comunicazione n. 321/2006, 1 febbraio 2016, par. 58, in cui si ribadisce che, sebbene la Carta africana non definisca esplicitamente i soggetti legittimati a proporre un ricorso, «the *actio popularis* approach allows the ACHPR to adopt a flexible approach which enables everyone including non-victim individuals, CSOs and pressure groups with an interest in the matter to file a communication, for its consideration».

[60] Cfr. Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *The Social and Economic Rights Action Centre and others v. Nigeria*, comunicazione n. 155/96, 13-27 ottobre 2001. Al riguardo cfr. EBEKU, *The Right to a Satisfactory Environment and the African Commission*, in *African Human Rights Law Journal*, 2003, p. 149 ss., e COOMANS, *The Ogoni Case before the African Commission on Human and Peoples' Rights*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2003, p. 749 ss.

degli obblighi di protezione anche nei confronti delle generazioni future e che queste ultime siano correlativamente titolari di autonome posizioni giuridiche soggettive. È noto, infatti, che la titolarità di un diritto in base al diritto internazionale non si accompagna necessariamente alla capacità di agire per l'esercizio dello stesso. È quindi ben possibile che un soggetto sia giuridicamente titolare di un diritto ma incapace di azionarlo direttamente o per il tramite di un suo rappresentante.

6. La tutela indiretta attraverso la limitazione dei diritti delle generazioni attuali nell'interesse delle generazioni future secondo un duty-based approach

6.1. In generale

Veniamo ora alla seconda forma di tutela degli interessi delle future generazioni che si realizza nell'ambito dei trattati sui diritti umani, quella che abbiamo definito indiretta e che si fonda su un «*duty-based approach*».

Si tratta, come si accennava, di una tutela consistente nell'adozione da parte degli Stati di politiche o misure volte a regolamentare l'esercizio di alcuni diritti da parte delle generazioni attuali che potrebbero incidere negativamente sulla preservazione delle risorse naturali, economiche e culturali di cui anche le generazioni future hanno diritto a beneficiare secondo il principio dell'equità intergenerazionale. Letta nella prospettiva dei 'doveri dell'uomo', anziché in quella tradizionale dei 'diritti dell'uomo', tale tutela è volta ad esigere e attuare – attraverso l'esercizio dei poteri di governo degli Stati – l'adempimento da parte degli individui facenti parte delle comunità viventi dei propri doveri fondamentali nei confronti delle generazioni future e del genere umano nel suo complesso[61].

Questa forma di tutela è molto più sviluppata di quanto si potrebbe immaginare soprattutto nell'ambito di quei trattati che non offrono ampie possibilità per far valere in modo diretto gli interessi delle generazioni future, attraverso l'iniziativa delle generazioni attuali. Mentre, come si è

[61] Sui rischi derivanti da un tale approccio cfr. FELLMETH, *Paradigms of International Human Rights Law*, cit., spec. p. 30, il quale osserva come, sin tanto che gli Stati manterranno il monopolio o la primazia del governo sociale, economico e politico, la codificazione e l'implementazione dei doveri dell'uomo potrebbero tradursi in una seria minaccia per il rispetto dei diritti umani fondamentali ove utilizzati al fine di legittimare politiche e pratiche statali repressive.

detto, la tutela diretta presuppone di regola una convergenza concreta di interessi fra generazioni attuali e future, quella indiretta si realizza prevalentemente nel caso in cui vi sia, al contrario, un potenziale conflitto fra una pretesa di esercizio dei diritti umani avanzata da singoli individui o enti collettivi appartenenti alle generazioni attuali, da un lato, e la salvaguardia degli interessi facenti capo direttamente alle generazioni future, dall'altro.

Non essendo questa la sede per una ricognizione complessiva della prassi dei vari organi internazionali al riguardo, ci si soffermerà brevemente sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani da cui possono comunque trarsi degli spunti ricostruttivi di portata generale applicabili anche agli altri trattati sui diritti umani.

Al riguardo, è importante notare subito come la tutela degli interessi delle future generazioni sia stata spesso presa in considerazione dalla Corte europea, in modo espresso o anche soltanto implicitamente, al fine di valutare la compatibilità convenzionale di talune misure statali incidenti sul rispetto dei diritti garantiti a favore delle generazioni attuali. E non è forse un caso che tale considerazione sia emersa con maggiore intensità proprio nell'ambito dello strumento di protezione dei diritti umani che offre senz'altro, a livello globale, la tutela qualitativamente più forte ai diritti delle generazioni attuali.

6.2. In materia ambientale

La materia ambientale è, ancora una volta, quella che offre gli esempi più significativi.

Al riguardo, è particolarmente rilevante la giurisprudenza degli organi di Strasburgo, la quale ha incluso la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturalistico fra gli scopi legittimi di interesse generale che possono giustificare l'adozione di misure restrittive incidenti sull'esercizio di alcuni diritti individuali (e, in modo particolare, sul diritto di proprietà) ed ha riconosciuto agli Stati un margine di apprezzamento molto ampio per il perseguimento di tali finalità. Ciò ha consentito in molti casi alla Commissione e alla Corte europea di ritenere proporzionate, e quindi legittime dal punto di vista della CEDU, misure di pianificazione urbanistica, limitazioni all'edificabilità dei terreni e anche misure più drastiche quali l'imposizione di vincoli generalizzati o l'espropriazione e la demolizione di immobili abusivi, proprio in ragione dell'esigenza di soddisfare l'interesse generale delle collettività alla protezione dell'ambiente e alla preservazione delle risorse naturali.

Al di là di precedenti assai noti come il caso *Fredin*, concernente la revoca dell'autorizzazione allo sfruttamento di una cava[62], e il caso *Pine Valley Development*, concernente la revoca della licenza edilizia per lo sviluppo di un'area industriale[63], si possono menzionare, a titolo puramente esemplificativo, il caso *Herrik*, dove il divieto imposto al ricorrente di continuare a risiedere in una costruzione di sua proprietà situata nella zona verde dell'isola di Jersey è stato considerato legittimo in quanto funzionale a «to preserve areas of outstanding natural beauty for the enjoyment of both the inhabitants of Jersey and visitors to the island»[64]; il caso *Denev*, dove è stato ritenuto compatibile con l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU l'imposizione in capo ai proprietari di certe terre dell'obbligo di impiantare una determinata specie arborea ritenuta utile al fine di tutelare l'ambiente e di garantire «a permanently high and valuable timber yield»[65]; il caso *Bahia Nova*, concernente la revoca delle autorizzazioni ottenute dalla società ricorrente per la realizzazione di un centro turistico in un'area naturale protetta dell'isola di Maiorca[66]; il caso *Aarniosalo*, ove la Corte ha fatto salve le misure espropriative adottate dal Governo finlandese ai danni degli abitanti dell'isola di Lubanka al fine di salvaguardare l'habitat naturale di una specie in via di estinzione (il picchio dorso bianco)[67]; e il caso *Kozubek*, ove sono stati ritenuti legittimi i vincoli di inedificabilità imposti dalla legislazione polacca in determinate aree urbane destinate a verde in quanto diretti «at preserving the existing forest areas in towns (…) in the justified interest of the urban community»[68].

[62] Cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Fredin (n. 1) c. Svezia*, sentenza del 6 novembre 1989, spec. par. 69, ove si afferma che «the interest of preserving nature is commonly recognised in all Contracting States as being of great importance in present-day society» e che «this interest cannot be effectively protected without restricting the use of property»; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Fredin (n. 1) c. Svezia*, sentenza dell'8 febbraio 1991, spec. par. 48, ove la Corte riconosce che «in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration».

[63] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda*, ricorso n. 12742/87, sentenza del 29 novembre 1991.

[64] Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Herrick c. Regno Unito*, ricorso n. 11185/84, sentenza dell'11 marzo 1985.

[65] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Denev c. Svezia*, ricorso n. 12570/86, sentenza del 18 gennaio 1989.

[66] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bahia Nova c. Spagna*, ricorso n. 50924/99, sentenza del 12 dicembre 2000.

[67] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Aarniosalo c. Finlandia*, ricorso n. 39737/98, sentenza del 5 luglio 2005; analogamente, *Kukkola c. Finlandia*, ricorso n. 26890/95, sentenza del 30 novembre 2004.

[68] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kozubek c. Polonia*, ricorso n. 62040/00, sentenza dell'11 dicembre 2007.

Degno di nota è anche il caso *Fägerskiöld*, ove la Corte ha rigettato la doglianza del ricorrente riguardante i disturbi sonori prodotti da alcune turbine eoliche installate nei pressi dell'abitazione, osservando tra l'altro come «there is no doubt that the operating of the wind turbine is in the general interest as it is an environmentally friendly source of energy which contributes to the sustainable development of natural resources» e come le turbine in questione fossero capaci di produrre energia per riscaldare circa 40/50 abitazioni per un anno «which is beneficial both for the environment and for society»[69]. Questo caso dimostra come anche la tutela della vita privata e familiare delle generazioni attuali da forme di inquinamento acustico può essere legittimamente sacrificata, entro i limiti della proporzionalità, se ciò è funzionale a garantire la preservazione dell'ambiente e l'uso sostenibile delle risorse naturali nell'interesse della società nel suo complesso, comprensiva anche delle generazioni future[70].

Ancora nel caso *Kristiana Ltd*, la Corte ha ritenuto giustificate ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 le limitazioni imposte dalle autorità lituane ai diritti di proprietà della società ricorrente, la quale si lamentava del rifiuto di autorizzare la ricostruzione o i lavori di ristrutturazione di alcuni immobili situati all'interno del parco nazionale Curonian Spit e del mancato indennizzo per la demolizione di alcuni di essi. Nel pervenire a tale conclusione, nel quadro della valutazione di proporzionalità, la Corte ha attribuito specifica rilevanza al fatto che gli immobili in questione erano situati all'interno di un parco nazionale che era stato incluso nella lista dell'UNESCO come patrimonio dell'umanità, con la conseguenza che il margine di apprezzamento statale dipendeva nella specie dagli obblighi dello Stato di rispettare le norme UNESCO e comportava l'adozione di misure «rigorose», in quanto funzionali – come era stato affermato dalla Corte costituzionale lituana – alla preservazione delle risorse naturali nell'interesse delle future generazioni[71].

Tutti questi casi dimostrano plasticamente come fra le finalità legittime che possono giustificare delle misure restrittive vi sia anche quella

[69] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Fägerskiöld c. Svezia*, ricorso n. 37664/04, sentenza del 26 febbraio 2008.

[70] In senso analogo, cfr. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, *Vecbastika e altri c. Lettonia*, ricorso n. 52499/11, sentenza del 18 novembre 2019, ove la Corte ha però dichiarato inammissibile la doglianza per incompatibilità *ratione materiae* con l'art. 8 CEDU, ritenendo che, nella specie, i ricorrenti non avessero dimostrato con un sufficiente grado di probabilità che l'operatività delle turbine eoliche in prossimità delle loro abitazioni avrebbe «direttamente e seriamente» inciso sul loro diritto al rispetto delle vita privata e del domicilio.

[71] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kristiana Ltd c. Lituania*, ricorso n. 36184/13, sentenza del 6 febbraio 2018, par. 68 e par. 109.

di salvaguardare interessi riferibili alle generazioni future, quale l'interesse alla preservazione dell'ambiente, delle risorse naturali e delle specie animali.

6.3. In altri campi

Ma la materia ambientale e naturalistica non è l'unico campo in cui gli interessi delle generazioni future sono stati valorizzati e indirettamente tutelati nella giurisprudenza europea.

Un primo esempio riguarda la tutela del patrimonio culturale. Sebbene la Corte abbia escluso la possibilità di configurare un diritto individuale universale alla tutela di uno specifico patrimonio culturale, e quindi una tutela diretta degli interessi delle future generazioni alla preservazione del patrimonio culturale su iniziativa delle generazioni attuali[72], essa si è tuttavia mostrata disponibile a tutelare tali interessi in forma indiretta attraverso il riconoscimento di un più ampio margine di apprezzamento in capo agli Stati nell'adozione di misure restrittive del diritto di proprietà.

Un altro esempio, che riguarda da vicino il nostro Paese, concerne la regolamentazione dei sistemi previdenziali e, in particolare, l'adozione di misure incidenti in senso riduttivo sui livelli delle prestazioni pensionistiche in favore delle generazioni attuali. Nel caso *Aielli e altri*, la Corte europea ha ritenuto legittime e proporzionate dal punto di vista dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU le limitazioni imposte, con effetto retroattivo, dal d.l. n. 65/2015 alla rivalutazione automatica delle pensioni di anzianità a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 che aveva dichiarato illegittima la norma che prevedeva il blocco dell'indicizzazione per le pensioni di importo superiore a tre volte

[72] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ahunbay e altri c. Turchia*, ricorso n. 6080/06, 29 gennaio 2019, spec. par. 23-25, ove la Corte ha riconosciuto l'esistenza di una «une communauté de vue européenne et internationale sur la nécessité de protéger le droit d'accès à l'héritage culturel» ma solamente con riguardo al diritto delle minoranze di godere liberamente della propria cultura nonché al diritto dei popoli autoctoni di conservare, controllare e proteggere la loro eredità culturale. La Corte ha, invece, escluso che «aucun consensus européen» ni même une tendance parmi les États membres du Conseil de l'Europe qui aurait pu nécessiter une remise en cause de l'étendue des droits en question ou qui aurait autorisé que l'on inférât des dispositions de la Convention un droit individuel universel à la protection de tel ou de tel héritage culturel, comme il est revendiqué dans la présente requête". Al riguardo cfr. ACCONCIAMESSA, *Public-Interest Litigation before the ECtHR: Towards a Human Rights Approach to the "Universal" Protection of Cultural Heritage?*, cit., p. 189 ss., spec. p. 198 ss., e IDEM, *Le generazioni future davanti alla Corte europea dei diritti umani: verso il riconoscimento di un diritto alla tutela del patrimonio culturale?*, cit., in questo volume.

il minimo. Nel pervenire a tale conclusione, i giudici di Strasburgo hanno sottolineato come le limitazioni in questione si inserissero in un quadro che doveva tutelare i livelli minimi delle prestazioni sociali e garantire la sostenibilità del sistema previdenziale *per le generazioni future* e come il decreto legge contestato mirasse a realizzare una redistribuzione in favore delle pensioni di importo inferiore, preservando allo stesso tempo la sostenibilità complessiva del sistema previdenziale a tutela delle future generazioni in un contesto economico in cui il margine di manovra dello Stato italiano era ristretto in ragione delle risorse limitate e del rischio di apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo da parte della Commissione europea[73].

Anche nel campo dell'organizzazione dei sistemi previdenziali, dunque, gli interessi delle generazioni attuali possono subire restrizioni legittime allo scopo di salvaguardare il diritto delle generazioni future a beneficiare di un livello almeno equivalente di sicurezza sociale.

In altri casi gli interessi delle future generazioni sono stati esplicitamente presi in considerazione dalla Corte europea per giustificare misure statali limitative del diritto alla scelta del cognome ovvero per escludere la natura discriminatoria di una diversità di trattamento.

Con riferimento al primo aspetto, che assume particolare rilevanza anche nel nostro ordinamento a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale sull'utilizzo del cognome materno[74], la Corte europea era stata chiamata in passato a pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 8 CEDU di norme interne che vietavano la registrazione di cognomi composti. Al riguardo, essa ha ritenuto manifestamente infondata tale doglianza in ragione del fatto che il riconoscimento dei cognomi composti avrebbe portato ad una catena crescente di cognomi «which would not only be impracticable, but also to the detriment of future generations whose surnames would be at risk of losing their function as a means of identification»[75]. Molto significativamente, nella prospettiva di analisi che qui si è suggerita, la Corte ha sottolineato come «[t]he situation in which one fundamental right restricts another» richiede un «balancing of interests» rispetto al quale il legislatore nazionale gode di un ampio margine di apprezzamento che, nel caso di specie, era stato esercitato in modo comprensibile e ragionevole. In sostanza, queste pronunce riconosco-

[73] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Aielli e altri c. Italia*, ricorsi n. 27166/18 e n. 27167/18, sentenza del 10 luglio 2018, par. 28-29.

[74] Corte costituzionale, sentenza n. 131 del 27 aprile 2022.

[75] Cfr., in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Heidecker-Tiemann c. Germania*, ricorso n. 31745/02, sentenza del 6 maggio 2008, e *Freifrau von Rehlingen e altri c. Germania*, ricorso n. 33572/02, sentenza del 6 maggio 2008.

no che le generazioni future sono titolari di diritti la cui effettiva realizzazione potrebbe essere ostacolata dall'estensione e dalle modalità di esercizio dei diritti da parte delle generazioni attuali, rendendo così legittimo un intervento di bilanciamento da parte degli Stati caratterizzato da un ampio margine di discrezionalità.

Con riferimento al secondo aspetto, si può citare il caso *Efe*, nel quale il ricorrente (un cittadino turco stabilitosi permanentemente in Austria) si lamentava del mancato riconoscimento di un sussidio familiare in ragione del fatto che i propri figli minori risiedevano all'estero. La Corte ha escluso la comparabilità delle situazioni fra minori residenti e non residenti, e quindi la sussistenza di una disparità di trattamento avente carattere discriminatorio ai sensi dell'art. 14 CEDU, attribuendo rilievo alla circostanza che tale sussidio era funzionale a garantire un minimo standard di vita per tutti i minori che vivevano in Austria e che esso costituiva «investment in future generations in the context of the "intergenerational contract" to which children living outside the country would as a rule not contribute in the future, given that they had a less strong link to the country»[76].

Lo stesso approccio potrebbe essere seguito in molti altri casi in cui sono in gioco diritti delle generazioni attuali il cui esercizio possa incidere in modo pregiudizievole sugli interessi delle generazioni future e, quindi, sull'adempimento del dovere di solidarietà intergenerazionale, ad esempio nell'ambito della sperimentazione scientifica. A tale riguardo, si può osservare come l'art. 16 della Dichiarazione UNESCO del 2003 sulla bioetica e i diritti umani stabilisca espressamente che «l'impatto delle scienze della vita sulle future generazioni, incluso l'impatto sulla loro costituzione genetica, deve essere debitamente considerato». Non è un caso che tale disposizione sia stata menzionata dal giudice Pinto de Albuquerque nella sua opinione concorrente alla sentenza della Corte europea nel noto caso *Parrillo*, al fine di evidenziare come la ricerca scientifica incontri un limite nella tutela degli interessi delle future generazioni e possa dunque subire restrizioni legittime nell'interesse del «benessere generale» (in cui è compreso anche quello delle future generazioni), anche quando esse incidono sui diritti delle generazioni attuali[77].

[76] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Efe c. Austria*, ricorso n. 9134/06, sentenza dell'8 gennaio 2013, spec. par. 52-53.

[77] Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Parrillo c. Italia* [GC], ricorso n. 46470/11, sentenza del 27 agosto 2015, ove la Corte ha escluso che il divieto di donazione degli embrioni per finalità scientifiche fosse in contrasto con l'art. 8 CEDU.

Osservazioni analoghe potrebbero farsi con riferimento a molti altri organi di protezione dei diritti umani quali la Corte interamericana e il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite.

6.4. I limiti sostanziali della tutela indiretta: il margine di apprezzamento statale nella scelta delle misure a salvaguardia degli interessi delle generazioni future

Tuttavia, anche questa forma di tutela indiretta incontra dei limiti, che non sono però di natura procedurale (come nel caso della tutela diretta) quanto piuttosto di natura sostanziale.

I trattati sui diritti umani, infatti, si limitano a «consentire» restrizioni statali all'esercizio di (alcuni) diritti per il perseguimento di scopi di interesse generale (fra i quali vi sarebbe, per l'appunto, anche quello di salvaguardare la condizione delle future generazioni), garantendo in tale ambito un ampio margine di apprezzamento alle autorità nazionali.

Ciò significa che, nella prospettiva considerata, gli Stati hanno la facoltà, ma non anche l'obbligo, di intervenire a garanzia del rapporto di fiduciario intergenerazionale per assicurare un'equilibrata realizzazione degli interessi di entrambe le categorie di beneficiari. Di conseguenza, la loro eventuale inerzia o la loro scelta di accordare massima tutela ai diritti delle generazioni attuali anche a scapito delle generazioni future non sarebbe idonea a far insorgere alcun tipo di responsabilità per violazione degli obblighi discendenti dai trattati sui diritti umani. Ciò almeno sin tanto che le forme ed i meccanismi di tutela diretta non si svilupperanno ulteriormente consentendo alle generazioni future di agire in via autonoma, mediante propri rappresentanti, per la salvaguardia dei propri interessi in assenza di pregiudizi diretti per i membri delle generazioni esistenti.

7. Le prospettive di sviluppo della tutela diretta e indiretta de lege lata

Conclusivamente, si può affermare che, da un lato, la tutela diretta degli interessi delle future generazioni può realizzarsi efficacemente soltanto quando vi sia una convergenza di interessi con le generazioni attuali, dovendo comunque scontare i limiti derivanti dalle regole in materia di legittimazione ad agire previste dai singoli trattati; dall'altro lato, la tutela indiretta è rimessa sostanzialmente nelle mani degli Stati cui spetta la responsabilità di salvaguardare gli interessi delle future generazioni mediante l'esercizio dei suoi poteri discrezionali di limitazione dei diritti reclamabili da parte delle generazioni attuali.

In siffatto contesto, ci si può chiedere dunque se vi siano e quali siano le prospettive di sviluppo che possano in qualche modo compensare i limiti sopra evidenziati.

7.1. Ampliamento del locus standi *e dei diritti di rappresentanza delle generazioni future*

Una prima prospettiva di sviluppo della tutela diretta consiste nel progressivo e ulteriore ampliamento dei requisiti di legittimazione procedurale onde consentire ad individui ed enti collettivi facenti parte delle generazioni attuali di agire sul piano internazionale a tutela di interessi facenti direttamente capo alle generazioni future, anche a prescindere dall'esistenza di un pregiudizio concreto e attuale per le prime e, quindi, di una convergenza sostanziale di interessi nel tempo presente.

Lasciando in disparte quelle soluzioni che richiederebbero una modifica dei trattati sui diritti umani ovvero l'istituzione di specifici organismi internazionali di rappresentanza fiduciaria o di «*guardianship*» delle future generazioni dotati di un'autonoma legittimazione ad agire sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale[78], esistono a nostro avviso

[78] È nota la proposta presentata dal Governo di Malta già nel 1992 alla Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro per la costituzione di un guardiano internazionale in rappresentanza degli interessi delle future generazioni, cui si aggiunsero, nel corso dei lavori preparatori della Commissione sullo sviluppo sostenibile, altre proposte inclusa quella di attribuire alle Nazioni Unite o alla Commissione lo specifico mandato di tutorato delle future generazioni, di istituire la figura di un Ombudsman internazionale per le future generazioni o una pluralità di guardiani per distinti obiettivi. Così come è noto che tali proposte non hanno incontrato il favore degli Stati e sono state alla fine abbandonate. Mentre molti autori hanno accolto con favore l'idea di istituire un mandato internazionale di rappresentanza fiduciaria degli interessi delle future generazioni (MACDONALD, *Future Generations: Sarchino for a System of Protection*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, cit., pp. 149 ss., spec. pp. 157-158, e STONE, *Safeguarding Future Generations*, in *ibidem*, p. 65 ss.), altri ne hanno invece sottolineato le difficoltà pratiche di attuazione (MALHOTRA, *A Commentary on the Status of Future Generations as a Subject of International Law*, cit., pp. 48-49) ovvero ne hanno messo in dubbio la stessa utilità, rilevando come gli obiettivi di un tale organismo sarebbero già sostanzialmente realizzabili attraverso le strutture organizzate della società civile. Secondo SANDS, *Protecting Future Generations: Precedents and Practicalities*, cit., pp. 89-90, piuttosto che creare un nuovo mandato internazionale, si dovrebbe valorizzare il ruolo degli attori non governativi, specialmente attraverso la concessione di più ampi diritti di partecipazione alle attività delle organizzazioni internazionali e di *locus standi* dinanzi ai tribunali nazionali e internazionali, limitando così il monopolio statale nell'implementazione dei principi e delle regole di diritto internazionale esistenti nel campo dello sviluppo sostenibile. Più di recente, l'idea di istituire un Alto Commissario o un Inviato speciale delle Nazioni Unite per le future generazioni con il compito di agire, fra l'altro, come «advocate for intergenerational solidarity through interactions with Member States and other stakeholders, as well as across United Nations entities and spe-

degli spazi – sia pure circoscritti – per un'interpretazione dinamica ed evolutiva delle regole esistenti.

Da un lato, in quei trattati che già consentono l'azione in nome e per conto delle vittime pur in mancanza di uno specifico mandato di rappresentanza (come la Convenzione americana o i vari trattati ONU) o addirittura una vera e propria *actio popularis* (come la Carta africana), è possibile immaginare un'ulteriore dilatazione della nozione di vittima che ricomprenda non soltanto i gruppi esistenti composti da un numero indefinito di soggetti non individualmente identificati ma comunque identificabili (come già accade per le popolazioni indigene nella giurisprudenza interamericana e in quella africana), ma anche i gruppi 'futuri', i cui componenti siano identificabili solamente per appartenenza generazionale e che siano esposti al serio rischio di vedere gravemente compromessi i propri interessi dalle azioni o omissioni statali.

Una tale evoluzione non sembra in effetti così remota o improbabile, particolarmente nella materia ambientale, come testimoniano sia il parere della Corte interamericana[79] sia la decisione del Comitato dei diritti del fanciullo nel caso *Sacchi*, citati in precedenza.

Dall'altro, in quei trattati come la Convenzione europea che invece limitano la legittimazione ad agire alle vittime di una violazione, il rafforzamento della tutela diretta degli interessi delle future generazioni si potrebbe realizzare attraverso un'interpretazione evolutiva della qualità di «vittima potenziale o futura» che consenta maggiori spazi di azione alle generazioni attuali rispetto a situazioni di grave rischio che non hanno ancora prodotto effetti pregiudizievoli apprezzabili ma che, nel lungo periodo, sono idonee a compromettere il godimento di taluni diritti fondamentali, come il diritto alla vita, sia da parte delle generazioni attuali sia da parte di quelle future[80]. Alcuni passi in questa direzione sono già stati fatti con riferimento alla materia ambientale ove si è ammesso che possano pretendersi vittime anche quei soggetti che non abbiano ancora

cialized agencies», è stata rilanciata dal Segretario generale nel rapporto del 2013 su *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*, cit., par. 63-65.

[79] In particolare, la Corte ha sottolineato come il diritto ad un ambiente salubre, quale autonomo diritto garantito dal Protocollo di San Salvador, si distingue dalla componente ambientale derivante dalla protezione di altri diritti (come il diritto alla vita o all'integrità psico-fisica), in quanto è diretto a proteggere gli elementi essenziali dell'ambiente, quali foreste, fiumi e mari, come interessi giuridici a se stanti, «even in the absence of the certainty or evidence of a risk to individuals» (cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere OC-23/17, cit., par. 62).

[80] In questo senso cfr. LEWIS, *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*, cit., p. 11 ss., e PIRJATANNIEMI, *Pathways for Future Generations in Existing Legal Human Rights Provisions*, cit., p. 74 ss.

sofferto alcun danno attuale alla salute ma che siano esposti al serio rischio di un futuro deterioramento delle loro condizioni di vita[81].

Inoltre, la rilevata tendenza alla «proceduralizzazione dei diritti ambientali» potrebbe spingere ulteriormente in questa direzione, consentendo una più ampia rappresentanza degli interessi delle future generazioni nei processi decisionali nazionali per il tramite di organizzazioni non governative o enti collettivi e, di conseguenza, un successivo controllo sussidiario da parte degli organi internazionali[82].

In entrambe le prospettive tracciate, il ruolo delle organizzazioni non-governative assume un rilievo centrale e dovrebbe essere ulteriormente promosso, anche con il supporto degli Stati, onde consentire a tali enti di farsi portatori dei bisogni di tutela diretta delle future generazioni e di assumere il ruolo di co-garanti del rapporto fiduciario intergenerazionale, attivando ove possibile i meccanismi internazionali di implementazione e controllo.

[81] Al riguardo si vedano SHELTON, *The Use of International Human Rights Norms to Implement International Solidarity*, in CORDONIER SEGGER, SZABÓ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation. Advancing Future Generations Rights through National Institutions*, cit., p. 99 ss., spec. p. 109 ss.; BINDER, *A European Human Rights Perspective on National Sustainable Development Institutions*, cit., p. 631 ss.; PAVONI, *Public Interest Environmental Litigation and the European Court of Humani Rights: No Love at First Sight*, cit., p. 343 ss.; nonchè, volendo, le nostre considerazioni in SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., spec. p. 527 ss.

[82] In questo senso cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox e Mox c. Francia*, ricorso n. 75218/01, sentenza del 28 marzo 2006, e *Association Burestop 55 e altri c. Francia*, ricorso n. 56176/18, sentenza dell'1 luglio 2021, par. 54, ove la Corte ha ritenuto applicabile l'art. 6 CEDU alle azioni promosse da organizzazioni non governative al fine di contestare la violazione del diritto del pubblico all'informazione e alla partecipazione al processo decisionale in relazione all'autorizzazione di attività potenzialmente pericolose per la salute o l'ambiente. Pur riconoscendo che tali azioni non hanno propriamente ad oggetto una «contestazione» relativa ad un «diritto di carattere civile» di cui le organizzazioni possano pretendersi titolari, la Corte ha osservato come un tale approccio «ne serait pas en phase avec la réalité de la société civile actuelle, dans laquelle les associations jouent un rôle important, notamment en défendant certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement» e come le organizzazioni non governative partecipino senza dubbio alla composizione del «pubblico» cui la Convenzione di Aarhus conferisce il diritto all'informazione, alla partecipazione al processo decisionale e all'accesso alla giustizia.

7.2. La giustiziabilità degli obblighi positivi degli Stati di attuazione dei doveri di solidarietà intergenerazionale

Una seconda prospettiva di sviluppo della tutela diretta consiste nell'enucleazione di specifici obblighi positivi di garanzia a carico degli Stati volti ad assicurare l'effettivo adempimento da parte delle generazioni attuali dei doveri individuali e collettivi che esse hanno nei confronti delle generazioni future. Un siffatto sviluppo potrebbe in particolare realizzarsi nell'ambito di quei trattati sui diritti umani, come la Carta africana e la Convenzione americana, che espressamente pongono a carico degli individui dei doveri di condotta verso le comunità cui appartengono e il genere umano nel suo complesso, sia pure con formule assai generiche e dotate di scarsa precettività[83].

Non si tratterebbe, beninteso, di rendere direttamente esigibili e giustiziabili tali doveri nei confronti degli individui che non vi adempiano (cosa che, peraltro, allo stato attuale risulterebbe impraticabile e forse neppure auspicabile), bensì di estendere la portata degli obblighi positivi di protezione e prevenzione gravanti in capo agli Stati dalla sfera della realizzazione dei «diritti individuali» a quella dell'adempimento dei «doveri individuali» di solidarietà inter-generazionale, onde assicurare che la condotta delle generazioni attuali non comprometta irrimediabilmente gli interessi delle generazioni future e che entrambe le categorie di beneficiari siano salvaguardate nel tempo.

Un approccio del genere potrebbe trovare un modello di riferimento nell'evoluzione della prassi relativa al rispetto dei diritti umani da parte delle imprese multinazionali, ove pure si è assistito ad un progressivo ampliamento degli obblighi positivi degli Stati di regolamentazione, prevenzione e protezione volti ad assicurare che tali soggetti privati adempiano ai propri doveri di rispetto dei diritti umani e di solidarietà collettiva.

Naturalmente, nella prospettiva di sviluppo appena tracciata, resterebbe pur sempre il problema dei soggetti legittimati a far valere la violazione di tali obblighi positivi di garanzia in pregiudizio delle generazioni future, problema che potrebbe risolversi solamente attraverso la previsione di forme più o meno estese di *actio popularis* o comunque ammettendo il *locus standi* indipendentemente dal prodursi di un pregiudizio per le generazioni attuali.

[83] Cfr., in particolare, l'art. 32 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo e gli artt. 27-29 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

7.3. L'interazione dei trattati sui diritti umani con le norme interne che pongono obblighi di garanzia intergenerazionale a carico degli Stati

Per quanto riguarda, invece, la tutela indiretta, vi sono per lo meno due prospettive di sviluppo che meritano di essere considerate nell'ottica di rafforzare il *duty-based approach* e sostenere le azioni statali volte a garantire un equo contemperamento diacronico fra gli interessi delle generazioni attuali e quelli delle generazioni future.

Anzitutto, si deve osservare come la funzione di tutela indiretta dei trattati sui diritti umani può trovare uno spazio di maggiore realizzazione nel momento in cui tali trattati vengono applicati all'interno dei singoli ordinamenti statali. Non soltanto essi possono vedersi riconoscere, a livello nazionale, una portata (soggettiva e oggettiva) più ampia rispetto a quella desumibile dalla giurisprudenza degli organi internazionali (senza incontrare i limiti evidenziati con riferimento ai requisiti per l'azionabilità delle procedure di ricorso individuale), ma possono altresì combinarsi con le norme interne, spesso anche di rango costituzionale, che pongono specifici obblighi in capo alle autorità statali relativamente alla tutela degli interessi delle future generazioni, specialmente (ma non soltanto) in campo ambientale, rendendo esigibile giuridicamente – e quindi anche giustiziabile a livello nazionale – l'adozione di misure volte a realizzare la solidarietà e l'equità intergenerazionale[84].

In questa prospettiva, quello che in base ai trattati sui diritti umani costituisce espressione non vincolata del margine di apprezzamento statale nella previsione di limiti all'esercizio dei diritti delle generazioni attuali che potrebbero compromettere i diritti delle generazioni future acquisterebbe invece una connotazione di doverosità (e una conseguente pregnanza precettiva) all'interno degli ordinamenti statali in virtù dell'interazione fra le norme di tali trattati e le norme di diritto interno, generalmente di rango costituzionale, che impongono in capo alle autorità statali specifici obblighi di garanzia del rapporto fiduciario intergenerazionale[85].

[84] Si pensi, a questo riguardo, alla recente riforma dell'art. 41 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 1 dell'8 febbraio 2022, in forza della quale l'attività economica privata *non può* svolgersi «in modo da recare danno all'ambiente» e la legge determina i programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini «ambientali».

[85] In questa direzione sembrano muoversi le recenti pronunce che, facendo leva su specifiche norme costituzionali aventi ad oggetto la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema (interpretate anche alla luce dei trattati internazionali sui diritti umani), hanno sanzionato l'inadeguatezza delle misure statali volte a fronteggiare gli effetti del cambiamento climatico nell'interesse delle future generazioni e, in particolare, la ridu-

In tal modo, i diritti delle generazioni future troverebbero uno spazio di rivendicazione diretta a livello nazionale a prescindere dalla loro non azionabilità dinanzi agli organi internazionali di protezione. E ciò soprattutto in quegli Stati che hanno istituito apposite istituzioni, agenzie, organismi, gruppi di esperti o comitati parlamentari con il compito di promuovere la tutela degli interessi delle generazioni future a livello politico, legislativo e, talvolta, anche giudiziario[86].

Inoltre, la prassi (soprattutto giudiziaria) generata dalla messa in atto a livello statale degli obblighi di garanzia potrebbe a sua volta incidere in senso ampliativo sulla tutela diretta offerta dai trattati sui diritti umani, stimolando l'evoluzione della giurisprudenza internazionale, che, come noto, attribuisce grande rilevanza alla formazione di un consenso tra gli Stati contraenti o all'esistenza di prassi nazionali generalizzate in una certa materia[87].

7.4. Il ricorso all'intervento amicus curiae *nell'interesse delle future generazioni*

In secondo luogo, nell'ambito dei singoli sistemi convenzionali, la tutela indiretta potrebbe meglio realizzarsi potenziando e/o utilizzando in modo innovativo le possibilità di partecipazione ai relativi procedimenti

zione delle emissioni di gas-serra (cfr. Corte suprema della Colombia, *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*, sentenza del 4 aprile 2018, n. 11001-22-03-000-2018-00319-01; Corte costituzionale federale tedesca, *Neubauer and others v. Germany*, cit.; Corte suprema olandese, *Urgenda Foundation v. State of Netherlands*, sentenza del 20 dicembre 2019, n. 19/00135).

[86] Si pensi, ad esempio, all'Ombudsman per le future generazioni istituito in Ungheria, al Comitato parlamentare per il futuro istituito in Finlandia, al Consiglio consultivo parlamentare sullo sviluppo sostenibile istituito in Germania o alla Commissione di esperti indipendenti su ambiente e sviluppo sostenibile istituita in Canada. Per una rassegna dei modelli più significativi cfr. LEWIS, *Human Rights Duties Towards Future Generations and the Potential for Achieving Climate Justice*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2016, p. 206 ss., p. 221 ss.; SZABÓ, *Intergenerational Justice under International Treaty Law: The Obligations of the State to Future Generations and the Example of the Hungarian Ombudsman for Future Generations*, cit., p. 92 ss.; GONZÁLEZ-RICOY, GOSSERIES (a cura di), *Institutions for Future Generations*, Oxford, 2016.

[87] Sul ruolo del consenso europeo nell'interpretazione della CEDU si vedano, per tutti, DZEHTSIAROU, *European Consensus and the Legitimacy of the European Court of Human Rights*, Cambridge, 2015, e KAPOTAS, TZEVELELOS (a cura di), *Building Consensus on European Consensus: Judicial Interpretation of Human Rights in Europe and Beyond*, Cambridge, 2019.

da parte di enti rappresentativi degli interessi delle future generazioni in qualità di terzi intervenienti[88].

Diversamente da quanto accade al momento nella quasi totalità dei casi, l'intervento *amicus curiae* non verrebbe qui utilizzato dalle organizzazioni non-governative al fine di promuovere un'interpretazione ampliativa o evolutiva dei diritti garantiti a livello internazionale a vantaggio delle generazioni attuali, bensì allo scopo di sostenere la legittimità (e financo la doverosità) di determinate politiche o misure restrittive di tali diritti adottate dagli Stati allo scopo di salvaguardare gli interessi delle future generazioni.

Un tale scenario può apparire per certi versi 'innaturale' rispetto alla finalità primigenia per cui i sistemi internazionali di protezione dei diritti umani sono stati istituiti. Tuttavia, la partecipazione di organizzazioni non governative ai procedimenti internazionali a sostegno delle misure statali che perseguono la finalità di tutelare gli interessi delle future generazioni potrebbe in realtà innescare un circuito virtuoso fra tutti gli attori coinvolti e promuovere un'attuazione equilibrata dei diritti secondo una logica di 'solidarietà' e di 'responsabilità' intergenerazionale che valorizzi maggiormente i doveri individuali e collettivi delle generazioni attuali verso le generazioni future e il genere umano nel suo complesso.

Un qualcosa di simile – anche se il paragone potrebbe sembrare azzardato – si è verificato nell'ambito dei procedimenti arbitrali in materia di investimenti, dove le organizzazioni non governative sono state ammesse ad intervenire per rappresentare le conseguenze negative che il riconoscimento delle pretese dell'investitore straniero potrebbe avere sull'accesso a determinati servizi essenziali, ad esempio le fonti idriche, anche per le generazioni future[89].

[88] Sulla rilevanza dell'intervento *amicus curiae* quale strumento per la promozione della giustizia intergenerazionale si veda, in particolare, MACDONALD, *Future Generations: Searching for a System of Protection*, cit., p. 155 ss.

[89] Cfr. BONFANTI, *Soluzione delle controversie in materia di investimento e tutela dei diritti umani: il ruolo dell'*amicus curiae *dinanzi all'ICSID*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 179 ss.; *Methanex Corporation c. Stati Uniti d'America*, UNCITRAL (1976), Decisione del Tribunale sulle richieste da parte di terze parti di intervenire in qualità di *amici curiae*, 15 gennaio 2011; art. 37 par. 2 delle ICSID Arbitration Rules.

IL CONTENZIOSO CIVILE TRANSNAZIONALE SULLA *CORPORATE ACCOUNTABILITY*

Pietro FRANZINA*

SOMMARIO: 1. I doveri delle imprese nel campo dei diritti umani nella prospettiva del giudice civile. – 2. L'intrinseca internazionalità del contenzioso sulla *corporate accountability*. – 3. Il carattere «strategico» delle azioni tese a far valere in giudizio la *accountability* di una o più imprese: pertinenza di un'analisi volta a misurarne l'impatto, e specificità di una tale analisi. – 4. Lo speciale rilievo della «sede» del contenzioso. – 5. Il foro quale cornice regolatoria del processo. – 6. Il foro quale cornice di valutazione della doglianza dell'attore. – 7. Il foro quale cornice istituzionale, politica e sociale della composizione del conflitto. – 8. Rilievi conclusivi: significato sociale ed impatto pratico dei mezzi offerti dalla giustizia civile per la tutela dei diritti umani in relazione all'attività di impresa.

1. I doveri delle imprese nel campo dei diritti umani nella prospettiva del giudice civile

Il contenzioso sulla *corporate accountability* si alimenta di procedimenti civili avviati nei confronti di una o più imprese indicate come responsabili della violazione di diritti umani fondamentali, o in generale della lesione di interessi collettivi (in particolare in campo ambientale e sociale), causate da condotte attive o omissive collegate alla loro attività economica[1]. Le domande proposte nell'ambito di questi procedimenti

* Professore ordinario di Diritto Internazionale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

[1] La letteratura sull'argomento è vasta. Fra i contributi recenti, si segnalano: ROORDA, RYNGAERT, *Business and Human Rights Litigation in Europe and Canada: the Promises of Forum of Necessity Jurisdiction*, in *RabelsZ*, 2016, p. 783 ss.; VAN LOON, *Principles and Building Blocks for a Global Legal Framework for Transnational Civil Litigation in Environmental Matters*, in *Uniform Law Rev.*, 2018, p. 298 ss.; gli scritti raccolti in ZAMORA CABOT, HECKENDORN URSCHELER, DE DYCKER (a cura di), *Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights – Private International Law Perspectives*, Ginevra, 2017; GRIMHEDEN, *Civil Litigation in Response to Corporate Human Rights Abuse – The European Union and Its Member States*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2018, p. 235 ss.; WELLER, PATO, *Local Parents as Anchor Defendants in European Courts for Claims against their Foreign Subsidiaries in Human Rights and Environmental Damages Litigation: Recent Case Law*

poggiano su fondamenti privatistici di varia natura, perlopiù riferibili all'area della responsabilità per fatto illecito. Imperniate su rimedi offerti dal diritto interno, le iniziative giudiziarie in discussione lamentano il più delle volte il fatto che l'impresa convenuta avrebbe omesso di adottare delle cautele idonee a proteggere i diritti umani e a preservare gli interessi collettivi esposti a un rischio di lesione connesso alla sua attività o a quella di imprese da essa in vario modo controllate[2]. Si tratta, in questo senso, di iniziative che proiettano sul terreno della giustizia civile gli sviluppi del vasto movimento politico, giuridico e culturale che postula la piena implicazione delle imprese, e in generale degli attori economici, nel rispetto degli imperativi riguardanti la realizzazione dei diritti umani fondamentali[3].

and Legislative Trends, in *Uniform Law Review*, 2018, p. 397 ss.; GLINSKI, *Corporate Social Responsibility and Corporate Liability for Environmental Damage*, in POZZO, JACOMETTI (a cura di), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Cambridge, 2021, p. 111 ss.; BONFANTI, *Accesso alla giustizia per violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo la catena globale del valore: recenti sviluppi nella prospettiva del diritto internazionale privato*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, p. 369 ss.; CHAMBERS, *Parent Company Direct Liability for Overseas Human Rights Violations: Lessons from the U.K. Supreme Court*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2021, p. 519 ss.; KIENINGER, *Conflicts of Jurisdiction and the Applicable Law in Domestic Courts' Proceedings*, in KAHL, WELLER (a cura di), *Climate Change Litigation*, München, 2021, p. 119 ss.; AHMED, *Private International Law and Substantive Liability Issues in Tort Litigation against Multinational Companies in the English Courts: Recent UK Supreme Court Decisions and Post-Brexit Implications*, in *Journal of Private International Law*, 2022, p. 56 ss.; gli scritti raccolti in ARISTOVA GRUŠIĆ (a cura di), *Civil Remedies and Human Rights in Flux*, Oxford, 2022. Esula dall'analisi proposta in questo scritto, malgrado i diversi punti di contatto con il fenomeno qui studiato, il contenzioso promosso (anche in sede civile) nei confronti di Stati e altri soggetti pubblici a tutela di interessi collettivi in campo ambientale e sociale.

[2] Sul concetto di *accountability* e di diligenza dovuta, v. per tutti, in questo contesto, MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales*, in *Recueil des cours*, t. 385, 2016, p. 217 ss.

[3] La riflessione sull'argomento ha dato luogo ad una produzione scientifica estremamente estesa, che non cessa di accrescersi. Le opere recenti di ampio respiro includono: BONFANTI (a cura di), *Business and Human Rights in Europe – International Law Challenges*, New York, 2019; BANTEKAS, STEIN (a cura di), *The Cambridge Companion to Business and Human Rights Law*, Cambridge, 2021; BRINKS, DEHM, ENGLE, TAYLOR (a cura di), *Power, Participation, and Private Regulatory Initiatives – Human Rights Under Supply Chain Capitalism*, Philadelphia, 2021; MARX, VAN CALSTER, WOUTERS (a cura di), *Research Handbook on Global Governance, Business and Human Rights*, Cheltenham, 2022.

La definizione proposta abbraccia situazioni potenzialmente molto diverse[4]. Il richiamo di alcuni casi aiuterà a cogliere i contorni del fenomeno.

Si pensi, per cominciare, ai giudizi relativi alla responsabilità per gravi danni ambientali, che l'attore riconduca alle scelte dell'impresa convenuta o all'omessa adozione da parte di quest'ultima di adeguate misure di prevenzione. Un'illustrazione emblematica è data dal procedimento avviato nel 2009, nei Paesi Bassi, da Milieudefensie, un'organizzazione con sede ad Amsterdam, nei confronti di Shell Nigeria e della sua controllante Royal Dutch Shell, per il pregiudizio patito dagli abitanti di alcune località del delta del Niger a seguito di estesi sversamenti di idrocarburi collegati all'attività estrattiva condotta nella zona dal gruppo Shell[5].

Appartengono al contenzioso sulla *corporate accountability* anche le cause concernenti l'apporto dato dall'impresa convenuta ad alterazioni ambientali di portata globale, in particolare a carico del clima. È nota, per esempio, quella introdotto in Germania nel 2015 da Saúl Luciano Lliuya, un agricoltore peruviano, contro il colosso energetico tedesco RWE, che il primo indicava essere co-responsabile, con le sue massicce emissioni di diossido di carbonio, dell'alterazione degli equilibri climatici del pianeta, a loro volta responsabili dello scioglimento accelerato dei ghiacciai andini, causa di potenziali inondazioni dei terreni dello stesso Lliuya[6].

[4] Si collocano ai margini di tale definizione alcuni procedimenti che pure partecipano alle finalità strategiche di cui si ragiona più avanti nel testo, come le azioni con cui si faccia valere la responsabilità degli amministratori di società (verso i soci, tipicamente) per non essersi adeguatamente adoperati per il rispetto di standard di tutela di diritti umani fondamentali e altri interessi collettivi da parte della società, e le azioni intraprese nei confronti di società di certificazione per negligenze commesse nell'attestazione dell'osservanza di cautele tese a prevenire simili lesioni. In questo scritto non si farà questione in modo specifico delle azioni ora indicate. Valgono peraltro anche per esse molti dei rilievi che ci si accinge a svolgere.

[5] Fra i vari scritti dedicati al caso, v. BERGKAMP, *Parent Company Liability after Okpabi v. Shell*, in *European Company Law*, 2018, p. 112 ss., nonché, più recentemente, ROORDA, *Broken English: A Critique of the Dutch Court of Appeal Decision in Four Nigerian Farmers and Milieudefensie v Shell*, in *Transnational Legal Theory*, 2021, p. 144 ss., e RILEY, AKANMIDU, *Explaining and Evaluating Transnational Tortious Actions against Parent Companies: Lessons from Shell and Nigeria*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 2022, p. 229 ss.

[6] KLOEPFER, NEUGÄRTNER, *Liability for Climate Damages, Sustainability and Environmental Justice*, in KAHL, WELLER (a cura di), *Climate Change Litigation*, cit., p. 23 ss. V. altresì, nel quadro di una riflessione di più ampio respiro, DELLINGER, *See You in Court: Around the World in Eight Climate Change Lawsuits*, in *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 2018, p. 528 ss.

Ancora, sono riconducibili al contenzioso sulla *corporate accountability* i giudizi con cui si fa valere la responsabilità civile delle imprese convenute per la violazione dei diritti fondamentali di persone impiegate direttamente da tali imprese o, più comunemente, da partner o fornitori. Questi procedimenti vertono perlopiù sulla responsabilità dell'impresa convenuta per la mancata predisposizione di cautele tese a garantire la sicurezza degli ambienti di lavoro e in generale la dignità del lavoro. Se ne trova un'illustrazione nella causa promossa in Germania nei confronti della tedesca KiK Textilien, a cui gli attori – vittime a vario titolo di un incendio divampato a Karachi, in Pakistan, in un complesso produttivo operante per la convenuta – imputavano alla stessa KiK di non aver fatto quanto avrebbe dovuto per assicurare condizioni di sicurezza e di lavoro dignitoso: condizioni che, se rispettate, avrebbero evitato l'incendio dei laboratori e la perdita di 258 vite umane[7]. Un'altra illustrazione è offerta dal giudizio avviato nel 2005, negli Stati Uniti, da un gruppo di cittadini del Mali nei confronti di diverse imprese statunitensi del settore dolciario, colpevoli, secondo la prospettazione, di non aver usato la dovuta diligenza nel controllare l'operato di alcune imprese agricole della Costa d'Avorio, fornitrici delle convenute, nelle cui piantagioni di cacao gli attori, ancora bambini, erano stati costretti a lavorare[8].

2. L'intrinseca internazionalità del contenzioso sulla corporate accountability

Le vicende in relazione alle quali viene invocata la *accountability* di un'impresa sono quasi sempre collegate alla vita di più Paesi. In genere, lo Stato in cui si celebra il processo non è quello in cui sono stabilite tutte le parti, né è quello in cui si sono svolti tutti i fatti pertinenti, o quello in cui sono state patite per intero le lesioni di cui si chiede la riparazione.

La dispersione geografica degli elementi della lite non è casuale. I procedimenti che alimentano il contenzioso sulla *corporate accountability* traggono origine, infatti, da alcune disfunzioni strutturali degli attuali modelli di impresa, pensati per cogliere le opportunità offerte dall'a-

[7] V. in proposito, per tutti, WESCHE, SAAGE-MAASS, *Holding Companies Liable for Human Rights Abuses Related to Foreign Subsidiaries and Suppliers Before German Civil Courts: Lessons from Jabir and Others v. Kik*, in *Human Rights Law Review*, 2016, p. 370 ss.

[8] Sulla vicenda, v. COPPA, *Doe v. Nestle, S.A.: Chocolate and the Prohibition on Child Slavery*, in *Pace International Law Review*, 2021, pp. 261 ss.; e CARTIER, *Nestle v. Doe and the Humanitarian Slavery Crisis in the Cocoa Industry*, in *Journal of International Business & Law*, 2022, p. 175 ss.

pertura dei mercati nazionali e i contatti fra attori economici di Stati diversi.

L'odierna configurazione di questi modelli obbedisce sovente al concetto, forgiato dalle scienze economiche, di «catena del valore»[9]. L'espressione è usata per descrivere una forma di organizzazione dell'attività produttiva che, discostandosi dal modello dell'integrazione verticale, poggia su una trama di relazioni contrattuali fra imprese indipendenti, a ciascuna delle quali fa capo una fase del processo di produzione del valore. Questi processi, raccordandosi l'uno all'altro, perlopiù su iniziativa o sotto l'influenza di un'impresa determinata, si presentano in tal modo come le componenti di una realtà «fluida», perché riferita a soggetti giuridicamente autonomi e priva di una cornice formale unica, ma fondamentalmente unitaria, perlomeno nell'orientazione al risultato economico perseguito (la produzione di valore, per l'appunto, nei vari stadi del processo e, specialmente, in quello finale).

La circostanza che le catene del valore tendano ad assumere una dimensione planetaria, proprio perché poste al servizio di modelli produttivi propri di un'economia globale, spiega il carattere strutturalmente internazionale del contenzioso sulla *corporate accountability*. I procedimenti che lo popolano vertono su vicende di dimensione transnazionale perché le catene del valore che ne costituiscono lo sfondo toccano per loro natura una pluralità di paesi: ad esempio, quello in cui l'impresa convenuta è solita assumere le sue decisioni essenziali, quello in cui operano le imprese impegnate nell'estrazione delle materie prime di cui essa si serve, quello in cui tali materie vengono trasformate in semilavorati e prodotti finiti, etc.

La responsabilità dell'impresa convenuta, come si è detto, viene del resto invocata in questi procedimenti in ragione dell'asserita violazione di norme di respiro universale. Norme, dunque, caratterizzate da una speciale attitudine a percorrere per intero le catene del valore, vincendo gli ostacoli rappresentati dalle frontiere giuridiche che parrebbero, invece, separarne i diversi segmenti.

È proprio per corroborare quest'attitudine che alcuni Stati si sono dotati di speciali regimi legislativi che impongono alle imprese (perlomeno quelle di maggiori dimensioni) specifici doveri di vigilanza contro il pericolo di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, o di estese alte-

[9] V. in generale GILSON, SABEL, SCOTT, *Contracting for Innovation: Vertical Disintegration and Interfirm Collaboration*, in *Columbia Law Review*, 2009, p. 431 ss.

razioni degli equilibri ambientali[10]. Le manifestazioni più significative di questo movimento comprendono la legge francese del 2017 sul dovere di vigilanza[11] e la legge tedesca del 2021 relativa alla vigilanza sulle catene del valore, nota anche come *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*[12], ma potrebbero includere in avvenire anche delle regole di matrice europea, segnatamente quelle prefigurate in una proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, presentata nel 2022[13].

Riforme come quelle ora riferite (e gli sviluppi giurisprudenziali di segno simili che vanno registrandosi in altri paesi) rispondono ad un'accresciuta domanda di tutela dei diritti umani nei confronti di attori economici, coerente al carattere collettivo degli interessi coinvolti (anche quando la loro violazione interessi singolarmente una o più persone specifiche), capace di assicurare non solo la riparazione del pregiudizio individualmente sofferto, ma anche, in generale, e in funzione preventiva, l'affermarsi di modelli di impresa sostenibili[14].

3. Il carattere «strategico» delle azioni tese a far valere in giudizio la accountability *di una o più imprese: pertinenza di un'analisi volta a misurarne l'impatto, e specificità di una tale analisi*

La sensibilità appena richiamata è comune a buona parte del conten-

[10] In argomento v., per una prospettiva generale, MCCORQUODALE, *Human Rights Due Diligence Instruments: Evaluating the Current Legislative Landscape*, in MARX, VAN CALSTER, WOUTERS (a cura di), *Research Handbook,* cit., p. 121 ss.

[11] *Loi n. 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, in *Journel Officiel*, n. 74 del 28 marzo 2017.

[12] V. in proposito, anche per una più ampia contestualizzazione dell'intervento tedesco, SPINDLER, *Verantwortlichkeit und Haftung in Lieferantenketten - das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz aus nationaler und europäischer Perspektive*, in *ZHR*, 2022, p. 67 ss., nonché lo studio di HEINEN, *Deliktische Sorgfaltspflichten in transnationalen Lieferketten – Ansätze einer Haftung für Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen*, Baden-Baden, 2022.

[13] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM(2022) 71 final del 23 febbraio 2022. Fra i commenti apparsi in periodici, v. VENTORUZZO, *Note minime sulla responsabilità civile nel progetto di direttiva "Due Diligence"*, in *Rivista delle società*, 2021, p. 380 ss.

[14] Cfr., nella giurisprudenza inglese, gli sviluppi emersi in particolare in Corte d'Appello di Inghilterra e Galles (*Civil division*), *Chandler v. Cape Plc*, (2012) EWCA Civ. 525, sentenza del 25 aprile 2012, in *Weekly Law Reports*, 2012, p. 3111 ss., su cui v., in generale, LEADER, *Human Rights Litigation against Multinationals in Practice: Lessons from the United Kingdom*, in MEERAN, MEERAN (a cura di), *Human Rights Litigation against Multinationals in Practice*, Oxford, 2021, p. 58 ss.

zioso sulla *corporate accountability*, ed anzi ne spiega un carattere saliente: la sua valenza «strategica». I procedimenti in esame non mirano solo a comporre un conflitto insorto fra le parti. Essi ambiscono anche, e in certi casi soprattutto, a indurre l'impresa convenuta a ripensare il proprio modello organizzativo e le proprie scelte industriali, in funzione della tutela degli interessi collettivi coinvolti[15].

In sostanza, chi fa valere in giudizio la *accountability* dell'impresa convenuta non punta solo a conseguire il bene della vita che l'accoglimento della domanda è, di per sé, in grado di propiziare: l'importo dovuto a titolo di risarcimento, il ripristino della salubrità del suolo o delle acque contaminate, etc. Vuole altresì promuovere, in generale, la sostenibilità dei comportamenti dell'impresa convenuta. L'attenzione, in questo modo, tende peraltro a spostarsi dalla specifica impresa della cui responsabilità si tratta verso altri soggetti, variamente toccati dall'attività economica in questione: le imprese che operano nello stesso settore, quelle che collaborano con esse, le associazioni di categoria, i consumatori, etc[16].

Il contenzioso sulla *corporate accountability* assume così, se non altro per chi lo anima, un significato marcatamente politico. Il procedimento civile, che una visione tradizionale vorrebbe ridurre ad una vicenda altamente tecnica, imperniata sui soli interessi dei contendenti, costituisce – da questa angolatura – un'arma al servizio di un disegno riformatore. L'invocazione in giudizio della responsabilità di una o più imprese determinate non rileva, cioè, solo in sé stessa, ma anche – strategicamente – come strumento rivolto alla promozione di condotte sostenibili.

Il carattere strategico dei procedimenti in discorso ne suggerisce un'analisi volta a determinarne l'impatto. Nella misura in cui tali procedimenti aspirano a modificare dei comportamenti consolidati e diffusi, è pertinente indagare i fattori che agevolano il raggiungimento di un simile obiettivo, e la loro più utile combinazione a questo fine.

[15] Sul significato dell'aggettivo «strategico» in relazione al contenzioso giudiziario, v. soprattutto RAMSDEN, GLEDHILL, *Defining Strategic Litigation*, in *Civil Justice Quarterly*, 2019, p. 407 ss., e VAN DER PAS, *Conceptualising Strategic Litigation*, in *Oñati Socio-Legal Series*, 2021, fasc. 6(S), p. 117 ss. V. altresì DUFFY, *Strategic Human Rights Litigation*, Cambridge, 2018, p. 3 ss.

[16] Proprio in ragione di questa orientazione finalistica, il contenzioso strategico si presterebbe ad essere analizzato come incontro di forze sociali e politiche contrapposte, e luogo di propulsione del cambiamento sociale attraverso l'esposizione delle contraddizioni di modelli sociali ed economici consolidati: v. in questo senso CIOCCHINI, KHOURY, *Thinking in a Gramscian Way: Reflections on Gramsci and Law*, in O'CONNELL, ÖZSU (a cura di), *Research Handbook on Law and Marxism*, Cheltenham, 2021, p. 152.

Misurare l'impatto di un procedimento non significa soltanto determinare le *chances* di accoglimento delle domande dell'attore. Significa determinare le condizioni che debbono essere soddisfatte − prima, durante e dopo il processo – affinché il giudizio favorisca la strategia perseguita. E significa, inoltre, allargare lo sguardo al di là del perimetro del giudizio, inteso quale attività tecnica, per considerarne altresì l'interazione con l'ambiente politico, sociale ed economico che lo circonda.

Il presente contributo muove precisamente da questa premessa e si propone di identificare i principali fattori responsabili dell'impatto dei procedimenti in tema di *corporate accountability*.

È bene indicare sin d'ora che tali fattori sono in buona parte influenzati dal contenuto e dal modo di operare delle regole di diritto internazionale privato di volta in volta applicabili. Come si avrà modo di dire più diffusamente in seguito, le regole in questione differiscono, talora in maniera marcata, da uno Stato all'altro, facendo capo solo in parte, e solo per qualche paese, a strumenti uniformi. In questa sede ci si limiterà a prendere atto della diversità che caratterizza il quadro odierno, senza analizzare il contenuto delle norme pertinenti, che ci si limiterà ad evocare a titolo di esempio[17].

4. Lo speciale rilievo della «sede» del contenzioso

L'impatto di un'azione civile in tema di *corporate accountability* dipende in misura rilevantissima, per le ragioni che ci si appresta ad illustrare, dallo Stato davanti ai cui giudici essa viene proposta.

Spetta alle norme sulla giurisdizione in vigore in tale Stato il compito di stabilire se il giudice adito abbia il potere di statuire sul merito della domanda, oppure se possa o debba astenersi dal decidere, o sospendere il procedimento avanti a sé, in ragione della pendenza in un altro paese di una causa identica o connessa, o perché quello stesso giudice ritenga po-

[17] Nella diversità delle regole di diritto internazionale privato suscettibili di venire in gioco nel contenzioso della *corporate accountability* diversi autori, e diversi *stakeholders*, scorgono – comprensibilmente – una delle maggiori criticità del quadro attuale. Si spiega anche alla luce di questa preoccupazione l'inclusione di alcune regole di diritto internazionale privato uniforme nel progetto di uno strumento vincolante sull'attività delle imprese transnazionali in rapporto alla tutela dei diritti umani, a cui lavora, dal 2014, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite: https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/binding-treaty. Sull'argomento, v. da ultimo BRIGHT, MARULLO, ZAMORA CABOT, *Private International Law Aspects of the Second Revised Draft of the Legally Binding Instrument on Business and Human Rights*, in *Dutch Journal of Private International Law*, 2021, p. 35 ss.

co opportuno l'esercizio della giurisdizione da parte sua, e più conveniente l'instaurazione della lite (o la sua prosecuzione) davanti alle autorità di un paese diverso[18].

Le norme alle quali è affidata la soluzione delle questioni appena evocate – ossia le norme sulla competenza giurisdizionale e quelle che presiedono al coordinamento dei procedimenti identici o connessi pendenti in più Stati – variano da un paese all'altro[19]. Esistono, è vero, delle norme internazionalmente uniformi, come quelle che operano in questo campo negli Stati membri dell'Unione europea, contenute nel regolamento (UE) n. 1215/2012 del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (c.d. regolamento Bruxelles I-*bis*)[20]. Nella maggior parte degli Stati, tuttavia, l'ambito della giurisdizione è delimitato da norme locali.

Per avere un'idea delle differenze che possono intercorrere su questo terreno fra le soluzioni di un paese e quelle di un altro basta confrontare fra loro due casi menzionati in apertura del presente scritto. Nella vicenda relativa alla asserita responsabilità della società tedesca KiK per l'incendio dei laboratori in cui venivano confezionati i suoi capi di abbigliamento, a Karachi, il giudice tedesco non ha avuto difficoltà a ritenersi munito di competenza giurisdizionale, trattandosi di un'azione instaurata nello Stato (membro dell'Unione europea) in cui la società convenuta risultava essere domiciliata: l'art. 4 del citato regolamento Bruxelles I-*bis* conferisce ai giudici del domicilio del convenuto una competenza generale per le liti in materia civile e commerciale, senza che quei giudici possano discrezionalmente spogliarsene perché ritengano, per ipotesi, che la causa presenta un legame troppo tenue con il foro e sia più intensamente collegata a un paese diverso.

Opposta la sorte toccata al procedimento avviato negli Stati Uniti nei

[18] Vengono in rilievo le norme da cui dipende la competenza giurisdizionale dei giudici del foro (siano esse fondate su criteri di attribuzione rigidi oppure guidate, al limite in funzione correttiva, da considerazioni di opportunità, come accade secondo la dottrina del *forum non conveniens* in uso in numerosi paesi di *common law*), le norme concernenti la litispendenza e la connessione (c.d. internazionali) e, in generale, le norme da cui dipende, nei casi con elementi di internazionalità, tanto la sussistenza quanto l'esercizio del potere del giudice di decidere la causa nel merito.

[19] Per un'ampia ricognizione comparativa, riferita al genere di cause qui in discussione, v. per tutti MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme* cit., p. 319 ss.

[20] Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), su www.eur-lex.europa.eu.

confronti di alcune società ivi stabilite, come la Nestlé USA e la Cargill, per non aver impedito che i propri fornitori di cacao operanti in Costa d'Avorio si servissero del lavoro di bambini, talora oltretutto sottratti con la forza alle rispettive famiglie e comunità. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha escluso nel 2021 che le domande degli attori tese a far accertare la responsabilità delle convenute potessero essere decise negli Stati Uniti[21]. Premesso che le regole in vigore negli Stati Uniti non fanno del mero domicilio del convenuto nel foro un titolo di giurisdizione, men che meno di portata generale, la Corte Suprema ha ritenuto che non fossero riunite nella specie le condizioni che, in forza dell'*Alien Tort Statute* statunitense[22], permettono ai giudici federali di quel paese di prendere cognizione delle cause civili instaurate dalle vittime di una violazione, commessa all'estero, di una norma internazionale. Stando all'interpretazione accolta dalla Corte Suprema a partire dalla sentenza *Kiobel*[23], che la stessa Corte ha in quest'occasione ribadito e in un certo senso rafforzato, l'*Alien Tort Statute* non si presta ad una lettura che permetta *per principio* ai giudici statunitensi di occuparsi di fatti avvenuti al di fuori degli Stati Uniti. Questa presunzione contraria all'impiego extraterritoriale dell'*Alien Tort Statute* può essere vinta, ha spiegato la Corte in *Kiobel* e ripetuto in *Nestlé* e *Cargill*, quando le domande da cui origina il giudizio «touch and concern the territory of the United States (...) with sufficient force»[24]. È precisamente questo requisito che la Corte ha ritenuto fare difetto nel caso di specie, sulla scorta di un ragionamento che non è qui necessario ripercorrere. Insomma, le due vicende ora ricordate, sia pure accomunate da un elemento di un certo rilievo (il radicamento del convenuto nel foro), hanno condotto ad esiti opposti, per via della marcata diversità delle norme impiegate per determinare la giurisdizione.

La diversità delle regole preposte alla disciplina della competenza giurisdizionale (e alla soluzione dei casi di *parallel litigation*), e il fatto che i singoli sistemi predispongano non di rado una pluralità di titoli di

[21] Corte Suprema degli Stati Uniti, *Nestlé United States, Inc. v. Doe.; Cargill, Inc. v. Doe*, 141 S. Ct. 1931, 17 giugno 2021.

[22] 28 U.S.C. § 1350.

[23] Corte Suprema degli Stati Uniti, *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 569 U.S. 108, 17 aprile 2013.

[24] Sul senso e sulle implicazioni della formula riferita nel testo, v. nell'ampia letteratura: CLOPTON, *Replacing the Presumption against Extraterritoriality*, in *Boston Un. Law Rev.*, 2014, p. 1 ss., nonché STEPHENS, *The Curious History of the Alien Tort Statute*, in *Notre Dame Law Review*, 2014, p. 1467 ss., e SKINNER, *Beyond Kiobel: Providing Access to Judicial Remedies for Violations of International Human Rights Norms by Transnational Business in a New (Post-Kiobel) World*, in *Columbia Human Rights Law Rev.*, 2014, p. 158 ss.

giurisdizione fra loro concorrenti (onde i giudici locali possono dichiararsi competenti quando risulti perfezionato nel foro indifferentemente l'uno o l'altro di quei titoli) fa sì che, in un buon numero di casi, l'attore possa scegliere se promuovere il procedimento davanti ai giudici di uno Stato o a quelli di un altro: possa, cioè, contare sul fatto che sia gli uni che gli altri, se sollecitati a pronunciarsi, si dichiarerebbero competenti a farlo, ciascuno in base alle rispettive norme.

Le opzioni offerte all'attore, per la verità, non sono quasi mai numerose. Le norme sulla giurisdizione, pur variando da uno Stato all'altro, sono spesso riconducibili a pochi schemi di base, rinvenibili – con varianti più o meno marcate – in numerosi sistemi giuridici[25].

Piuttosto, il dato che interessa mettere in evidenza è che tali opzioni sono, spesso, tutt'altro che equivalenti, in termini di impatto: scegliere una certa via equivale il più delle volte godere di vantaggi che risulterebbero altrove inaccessibili, o evitare degli inconvenienti destinati altrimenti a pesare sull'iniziativa, pregiudicandone la valenza strategica.

Le implicazioni strategiche dell'instaurazione del giudizio in un dato paese possono essere suddivise in tre insiemi, a seconda che rispecchino il ruolo che svolge il foro quale cornice giuridica del processo, quale snodo per la determinazione dei parametri che guidano la valutazione della fondatezza della domanda in diritto, e, infine, quale ambiente istituzionale, politico e sociale in cui matura la composizione del conflitto.

Malgrado le loro molteplici interconnessioni, conviene qui sottoporre ciascuno dei tre insiemi di implicazioni ad un'analisi separata.

[25] Sono molti, ad es., gli Stati in cui vige la regola per cui i giudici locali possono conoscere di liti in materia di illeciti civili quando l'evento lesivo o la condotta all'origine dello stesso siano avvenuti nel foro. Dispongono in tal senso vari strumenti uniformi (come il citato regolamento n. 1215/2012, all'art. 7 n. 2) e le legislazioni di numerosi paesi, fra cui Turchia (DAMAR, *Turkey*, in BASEDOW, RÜHL, FERRARI, DE MIGUEL ASENSIO (a cura di), *Encyclopedia of Private International Law*, Cheltenham, 2017, p. 2599 ss.) e Corea (SUK, *Korea*, *ivi*, p. 2246 ss.). Beninteso, la convergenza che si registra in alcuni campi non esclude che rispetto ad altre regole, potenzialmente assai rilevanti rispetto al contenzioso sulla *corporate accountability*, le soluzioni accolte in alcuni Stati siano risolutamente respinte da altri. È il caso, per es., della norma che permette ai giudici di uno Stato di statuire su domande proposte nei confronti di più convenuti (in ipotesi, la società al vertice di un gruppo e una sua controllata) se almeno uno di essi sia stabilito nel foro: la soluzione, sancita nell'art. 8 n. 1 del regolamento n. 1215/2012 e in vari sistemi nazionali ispirati dal modello europeo continentale, incontra delle fondamentali obiezioni altrove, a partire dagli Stati Uniti: v. per tutti DODSON, *Personal Jurisdiction in Comparative Context*, in *American Journal of Comparative Law*, 2021, p. 717.

5. Il foro quale cornice regolatoria del processo

Una regola pressoché universale vuole che il processo sia retto dalla *lex fori*: le cause che si svolgono in un dato Stato sono cioè regolate, per quanto riguarda gli aspetti processuali, dalle norme in vigore nello Stato del giudice, e in linea di principio da nessun'altra[26].

Le conseguenze pratiche della regola ora riferita possono essere di grande momento, sia in generale che nello specifico del contenzioso sulla *corporate accountability*. Qui preme segnalarne tre.

Per cominciare, vanno attinte dal diritto processuale del foro le norme che disciplinano la legittimazione ad agire, vale a dire quelle che indicano chi possa invocare il diritto di agire in giudizio in funzione della tutela di una data posizione giuridica sostanziale[27]. Se è pacifico che la legittimazione spetti, per regola, alle persone la cui sfera giuridica è stata direttamente incisa dalla lesione[28], variano da un paese all'altro le condizioni che devono essere soddisfatte affinché possano considerarsi legittimati ad agire anche altri soggetti, come, in particolare, un'organizzazione non governativa che, per il suo oggetto e l'attività effettivamente svolta, possa ritenersi portatrice del genere di interessi (collettivi, diffusi) che i fatti di causa sembrano mettere in gioco. Ora, capita non di rado che le azioni in tema di *corporate accountability* vedano il coinvolgimento di simili organizzazioni, in qualche caso in veste di attori, altre volte come soggetti comunque abilitati ad interloquire con il giudice, ad esempio in quanto *amici curiae*. La loro implicazione nel procedimento può costituire una chiave per la riuscita dell'iniziativa[29]. Le condotte su cui vertono le azioni in discorso investono spesso delle persone che faticherebbero a delineare da sole un'efficace strategia processuale, ora per

[26] V. per tutti SPIRO, *Forum regit processum*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 1969, p. 949 ss.

[27] I sistemi internazionalprivatistici nazionali sembrano quanto meno maggioritariamente orientati a ricondurre la questione della legittimazione ad agire fra le questioni rette dalla *lex fori*, in quanto legge regolatrice del processo: v., ad es., per l'ordinamento inglese, BRIGGS, *The Conflict of Laws*, quarta edizione, Oxford, 2019, p. 174; per l'ordinamento italiano, v. LUZZATTO, *Articolo 12*, in *Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato: legge 31 maggio 1995 n. 218. Commentario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale,* 1995, p. 954 ss.

[28] A questo titolo, l'individuazione del soggetto legittimato può dipendere dalla fisionomia che viene impressa al diritto controverso dalla legge, eventualmente diversa da quella del foro, deputata a regolarne la sostanza: v. per tutti, MORELLI, *Diritto processuale civile internazionale*, seconda edizione, Padova, 1954, p. 18.

[29] Sul senso e le implicazioni del coinvolgimento della società civile nel contenzioso su diritti umani e interessi collettivi, v., fra gli altri, SAMUELS, *Public Interest Litigation and the Civil Society Factor*, in *Legal Studies – Journal of the Society Legal Scholars*, 2018, p. 515 ss.

ragioni di ordine economico e sociale, ora per difficoltà pratiche nell'individuare i professionisti di cui convenga procurarsi le competenze (gli avvocati, ovviamente, ma anche gli esperti delle varie discipline che il caso solleva) e nel seguirne l'operato. Il coinvolgimento di un'organizzazione può sopperire a questi limiti, imprimendo all'iniziativa giudiziaria un grado di efficacia altrimenti irraggiungibile. Agire in un paese che segua un approccio ampio e liberale in tema di *locus standi* delle organizzazioni rappresentative di interessi diffusi significa, in questo senso, poter godere dell'ipotetico sovrappiù di efficienza appena ricordato[30].

Spetta in secondo luogo alla legge dello Stato del foro determinare, in generale, la fisionomia dei procedimenti che si svolgono davanti ai relativi giudici. Le lesioni di cui si fa questione nel contenzioso sulla *corporate accountability* interessano quasi immancabilmente una pluralità di soggetti. Se i soggetti che intendono prendere parte al procedimento sono numerosi, l'efficienza del processo finisce col dipendere, nei fatti, dalla circostanza che il diritto del foro preveda schemi procedurali idonei a gestire la complessità che ne consegue: schemi che permettano l'instaurazione di vere e proprie azioni collettive, o schemi comunque in grado di agevolare e razionalizzare il litisconsorzio e gli interventi nel processo. Investendo della lite i giudici di un paese che conosca questi schemi si accresce la probabilità di una composizione efficiente e autenticamente partecipata del conflitto.

La legge regolatrice del processo determina, in terzo luogo, i poteri di cui dispone il giudice rispetto alla conduzione del procedimento, compresi quelli dei quali può servirsi, tipicamente su richiesta di una delle parti, per ottenere che l'altra parte esibisca dei documenti di cui è in possesso, o permetta l'ispezione di cose o l'accesso a luoghi di cui abbia il controllo. L'ampiezza di tali poteri, le condizioni che devono essere soddisfatte per il loro esercizio e la loro efficacia variano considerevolmente da uno Stato all'altro. Solo il diritto processuale di certi Paesi, ad esempio, permette al giudice di ordinare, spesso prima ancora dell'inizio della causa, che il convenuto (o chi si appresta ad esserlo) condivida con l'attore un'ampia gamma di informazioni in suo possesso, utili al secondo a comprendere se esperire l'azione, e come impostarla[31]. E solo in al-

[30] V. ad es. a questo proposito l'analisi di OMUKORO, *Ensuring Environmental Accountability in Nigeria through the Liberalisation of the Locus Standi Rule: Lessons from Some Selected Jurisdictions*, in *African Journal of International & Comparative Law*, 2019, p. 473 ss.

[31] In argomento v. per tutti STURNER, *Transnational Civil Procedure: Discovery and Sanctions against Non-compliance*, in *Uniform Law Review*, 2001, p. 871 ss.; e

cuni paesi l'inosservanza di simili provvedimenti, e in genere l'omessa cooperazione nella *discovery*, espone il destinatario dell'ordine a sanzioni realmente dissuasive. Nel contenzioso sulla *corporate accountability* la possibilità per l'attore di contare su un giudice dotato di poteri pervasivi quanto all'assunzione delle prove può risultare cruciale. Capita, per esempio, che la dimostrazione della fondatezza delle domande dell'attore comporti la ricostruzione della trama di rapporti che uniscono l'impresa convenuta alle imprese materialmente responsabili della lesione in discussione, oppure richieda la prova che l'impresa convenuta era al corrente di fatti che avrebbero dovuto suggerirle di operare diversamente. In generale, quando si fa questione di responsabilità da condotta omissiva (uno dei temi ricorrenti in questo genere di giudizi), la valutazione demandata al giudice ruota quasi sempre attorno alla «qualità» del processo decisionale seguito dal convenuto nel definire il suo operato. Occorre quindi ricostruire quali considerazioni hanno indotto il convenuto a determinarsi in un certo modo, cioè a servirsi di un certo fornitore, a omettere di eseguire certe verifiche ambientali, a adottare determinati accorgimenti a tutela dei diritti delle persone impiegate nei vari stadi della catena del valore, etc. Tutte circostanze, queste, che di fatto possono essere accertate (con la precisione richiesta ai fini della statuizione di un giudice) solo a partire da informazioni provenienti dall'interno dell'apparato amministrativo dell'impresa convenuta. Disporre di mezzi effettivi per conseguire quelle informazioni, anche presso soggetti non propensi a fornirle spontaneamente, può fare la differenza fra un'iniziativa giudiziaria votata al successo e una destinata a risolversi in un nulla di fatto.

Giova aggiungere che, beninteso, le fonti di prova di cui l'attore confida di potersi servire per dimostrare la fondatezza delle proprie ragioni non si trovano sempre, per intero, nello Stato del foro: proprio il rilevato carattere internazionale delle vicende su cui si appunta il contenzioso sulla *corporate accountability* rende questa eventualità tutt'altro che remota. L'assunzione di prove che si trovano in un paese diverso da quello del foro richiederà allora la cooperazione delle autorità di tale diverso paese. La cooperazione può talora risultare difficoltosa, ad esempio perché fra lo Stato del processo e lo Stato della prova non esistono schemi di cooperazione in tema di prove. Oppure potrebbe rivelarsi inefficiente, ad esempio perché le autorità dello Stato della prova non possono o non vogliono esercitare, in sede di attuazione delle richieste di assistenza, i pervasivi poteri di indagine che sono previsti, in ipotesi, dal diritto dello

DODSON, *Presuit Discovery in a Comparative Context*, in *Journal of Comparative Law*, 2011, p. 51 ss.

Stato del processo. Anche uno scenario come quello appena immaginato concorre a determinare le *chances* di successo dell'azione. Chi delinea la strategia del contenzioso potrebbe, allora, ove i fatti e le norme pertinenti lo consentono, adire i giudici di uno Stato in cui le prove ritenute essenziali si rivelino di più agevole assunzione, puntando a ridurre gli inconvenienti che eventualmente si frappongano all'acquisizione delle altre prove in uno Stato diverso.

6. Il foro quale cornice di valutazione della doglianza dell'attore

Lo Stato in cui si svolge il processo costituisce, come si diceva, anche la cornice entro la quale matura la valutazione della fondatezza in diritto dell'azione. Un attore strategico, instaurando la lite in un paese piuttosto che in un altro, ambisce talora a massimizzare le *chances* di vedere impiegati dei parametri di giudizio utili al risultato sperato[32].

Dato il carattere tipicamente internazionale delle situazioni in esame, vengono in gioco a questo proposito le norme che regolano i conflitti di leggi. Nei sistemi in cui domina il metodo tradizionale dei conflitti di leggi, si tratta fondamentalmente delle norme bilaterali relative alla responsabilità per fatto illecito, con il loro corredo di regole di funzionamento (compresa l'eccezione di ordine pubblico)[33], e delle pertinenti

[32] Sui vantaggi comparativi derivanti dalla fisionomia delle regole sostanziali deputate a disciplinare la responsabilità, specie nei casi in cui si faccia questione della responsabilità di un'impresa per fatti avvenuti in un segmento remoto della catena del valore, v. TERWINDT, LEADER, YILMAZ-VASTARDIS, WRIGHT, *Supply Chain Liability: Pushing the Boundaries of the Common Law*, in *Journal of European Tort Law*, 2017, p. 261 ss.; e YE, *Okpabi v. Shell and Nestle USA v. Doe: Trend and Divergence on Parent Company Liability for Human Rights Abuse in the United Kingdom and United States*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2021, p. 261 ss. Per una ricognizione dei diversi possibili fondamenti delle azioni strategiche in tema di sostenibilità, v. HACKETT, DEMAS, SANDERS, WICHA, FOWLER, *Growing ESG Risks: The Rise of Litigation*, in *Enviromental Law Reports*, 2020, p. 10849 ss.

[33] Come è noto, è tramite l'eccezione di ordine pubblico che può essere esclusa, nel foro, l'applicazione della legge straniera eventualmente richiamata per regolare il caso: ciò avviene quando gli effetti di tale legge sarebbero, nella specie, incompatibili con dei valori che l'ordinamento del foro consideri irrinunciabili. Si tratta, in realtà, di uno strumento di impiego del tutto circoscritto, che, nel contenzioso sulla *corporate accountability*, potrebbe non essere in grado di impedire il ricorso ad una legge straniera che limiti il soddisfacimento delle ragioni di chi agisce (ad esempio perché sottoponga il diritto al risarcimento ad un termine di prescrizione breve, che risulti già decorso nella specie), o perché discrimini fra i danneggiati sulla base di criteri inammissibili, come il genere. La questione della compatibilità della legge richiamata con l'ordine pubblico del foro si è posta, ad esempio, nel giudizio portato davanti ai giudici canadesi nel caso *Das c. George Weston Limited*, relativo all'asserita responsabilità di alcune imprese per il disastro del

norme di applicazione necessaria, per tali intendendosi – come si dirà meglio oltre – le particolari regole materiali dell'ordinamento del foro (o ivi in vigore, anche se di matrice convenzionale o sovranazionale) che pretendono di disciplinare la fattispecie quale che sia la legge richiamata dalle norme (bilaterali) di conflitto[34].

Come già indicato, non è questa la sede per tentare una ricognizione, foss'anche sommaria, delle norme in discorso. Basti ricordare che ogni giudice deve servirsi delle norme sui conflitti di leggi in vigore nel foro (potendo integrare nel ragionamento delle norme di conflitto di altri ordinamenti solo se le prime lo richiedano), e che la fisionomia e gli effetti pratici delle norme in discorso possono variare in modo cospicuo da Paese a Paese.

Se è vero che nel campo della responsabilità aquiliana i diversi sistemi tendono a rifarsi a pochi principi di base ricorrenti (a cominciare da quello che postula il collegamento obiettivo con il luogo in cui è avvenuto l'illecito), è anche vero che ogni sistema tende a declinare quei principi in regole operative variamente congegnate, non di rado arricchite da varianti o da norme speciali[35]. Negli Stati membri dell'Unione europea, per esempio, dove valgono le norme uniformi del regolamento (CE) n. 864/2007 dell'11 luglio 2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)[36], si incontra una regola generale in materia di illeciti (l'art. 4, che nella sua proposizione principale richiama la legge del paese in cui il danno si è verificato, indipendentemente dal paese nel quale è avvenuto il fatto che ha dato origine al danno e a prescindere dal paese o dai paesi in cui si verificano le conseguenze indirette di tale fatto), e una serie di regole di conflitto speciali, fra cui una dedicata ai danni ambientali. Prevede l'art. 7 del regolamento che la legge

complesso Rana Plaza, in Bangladesh: v. in proposito Corte d'Appello dell'Ontario, *Das v. George Weston Limited*, 2018 ONCA 1053, sentenza del 20 dicembre 2018, nella banca dati *CanLII*, http://canlii.org.

[34] Va almeno segnalato, non essendo possibile affrontare il tema più diffusamente in questa sede, che l'esito del giudizio potrebbe talora rispecchiare anche il rilievo che il sistema di diritto internazionale privato del foro sia disposto ad accordare alle norme (imperative) di un ordinamento diverso tanto dalla *lex fori* quanto dalla *lex causae*, in quanto espressive di valori coerenti a quelli del foro e/o in quanto «dati» integranti la base fattuale del giudizio. In argomento, v., anche per ulteriori rinvii, DORNIS, *Local Data*, in BASEDOW, RÜHL, FERRARI, DE MIGUEL ASENSIO (a cura di), *Encyclopedia*, cit., p. 1166 ss.

[35] In chiave comparatistica, v. la sintesi di KADNER GRAZIANO, *Torts*, in BASEDOW, RÜHL, FERRARI, DE MIGUEL ASENSIO (a cura di), *Encyclopedia*, cit., p. 1709 ss.

[36] Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali («Roma II»), su www.eur-lex.europa.eu.

regolatrice delle obbligazioni extracontrattuali derivanti da un danno ambientale, «o da danni arrecati alle persone o ai beni per effetto di un tale danno» è la legge del paese in cui il danno si è verificato, salva però la possibilità accordata alla «persona che chiede il risarcimento dei danni» di scegliere di fondare le sue pretese sulla legge del paese in cui è avvenuto, piuttosto, il fatto che è all'origine del danno[37]. La soluzione appena riferita segnala l'atteggiamento di favore accordato da alcuni sistemi nazionali (e da alcuni testi uniformi) a chi lamenta la lesione di certi interessi: nel caso dell'art. 7 del regolamento Roma II, l'*optio iuris* offerta a chi chiede il risarcimento fornisce a quest'ultimo l'opportunità di conseguire (senza dover cambiare la sede del processo) i vantaggi, riferiti al regime materiale della responsabilità, dischiusi dall'applicazione di una legge diversa da quella che regolerebbe normalmente la fattispecie[38]. Il fatto che in un dato paese esistano norme di questo genere, o analoghe norme di conflitto a colorazione materiale (ispirate ad un *favor* per la vittima, o comunque concepite per agevolare il contrasto a condotte riprovate) accrescere l'interesse di quel paese come sede del contenzioso, ampliando (se le circostanze depongono in tal senso) le *chances* di accoglimento della relativa domanda.

Senonché, anche là dove le norme di conflitto siano identiche, nella formulazione o almeno negli effetti pratici, è ben possibile che il radicamento della lite in un dato Stato anziché in un altro incida sull'impatto dell'azione, aumentando le probabilità che essa abbia successo. Questa variabilità dipende dal gioco delle già citate norme di applicazione necessaria: si tratta infatti, come detto, di norme materiali del foro, a cui le regole di conflitto bilaterali – comprese quelle di origine pattizia o sovranazionale, in linea di massima – prestano ossequio[39]. In sostanza, agire in un certo Stato significa assoggettare la fattispecie non solo alla legge designata dalle norme di conflitto ivi in vigore, ma anche – per gli aspetti pertinenti – alle norme di applicazione necessaria di quello Stato, alle quali la *lex causae*, per così dire, cede il passo.

[37] Su tale disposizione, per tutti, KADNER GRAZIANO, *The Law Applicable to Cross-Border Damage to the Environment*, in *Yearbook of Private International Law*, 2007, p. 71 ss.

[38] Sul senso politico della possibilità di scelta offerta al danneggiato, v. per tutti MUIR WATT, *Rome II et les "intérêts gouvernementaux": pour une lecture fonctionnaliste du nouveau règlement du conflit de lois en matière délictuelle*, in CORNELOUP, JOUBERT (a cura di), *Le règlement communautaire "Rome II" sur la loi applicable aux obligations non contractuelles*, Paris, 2008, p. 133.

[39] Sui caratteri di tale categoria di norme, oltre alle trattazioni manualistiche, v. in generale WILDERSPIN, *Overriding Mandatory Provisions*, in BASEDOW, RÜHL, FERRARI, DE MIGUEL ASENSIO (a cura di), *Encyclopedia*, cit., p. 1331 ss.

Nel campo del contenzioso strategico sulla *corporate accountability*, la rilevanza delle norme di applicazione necessaria del foro può essere ragguardevole. La legislazione speciale che taluni Paesi si stanno dando, come già notato, per fissare i doveri di diligenza delle imprese al fine di prevenire le lesioni di determinati interessi collettivi nelle rispettive catene del valore, rivestono quasi sempre i caratteri delle norme di applicazione necessaria, e sono come tali destinate a venire in gioco, davanti ai giudici dei rispettivi Stati, a prescindere dal fatto che le norme di conflitto locali prevedano per il giudizio di responsabilità l'applicazione di una legge straniera[40].

Depone per tale qualificazione, per un verso, la circostanza che le legislazioni in parola, quantunque destinate a fungere da parametro per valutazioni di indole eminentemente privatistica (quelle relative, per l'appunto, alla responsabilità aquiliana delle imprese in questione), mirano in realtà a regolare, principalmente, il mercato nazionale: si applicano, testualmente, alle imprese locali, prefigurando dei modelli di impresa ispirati a valori che si vogliono comuni agli attori di quel mercato, e imponendo ad ognuno di quegli attori, in modo paritario, i costi che l'adesione a quei modelli comporta (l'imperatività c.d. internazionale delle legislazioni in discorso garantisce, in questo senso, l'equilibrio concorrenziale del mercato considerato: se un'impresa potesse sottrarsi all'effetto della legislazione altrimenti applicabile localmente godrebbe, in definitiva, di un vantaggio concorrenziale, alimentando verosimilmente delle distorsioni). Per un altro verso, le legislazioni in tema di *due diligence* si lasciano ricondurre alla categoria delle norme di applicazione necessaria (se non *in toto* almeno per gran parte dei loro contenuti) perché rispecchiano degli obiettivi politici che il relativo legislatore si preoccupa in genere di indicare come caratterizzati da uno speciale rilievo, al punto di meritare una sorta di primato sulle ragioni della apertura verso i sistemi di diritto privato sostanziale stranieri, selezionati dalle norme bilaterali di conflitto.

[40] La citata proposta di direttiva in materia di *due diligence* si preoccupa di stabilire, con una previsione di cui non è possibile approfondire in questa sede il senso e le possibili criticità, che gli Stati membri debbano qualificare come di applicazione necessaria le norme da essi introdotte nei rispettivi ordinamenti, in attuazione della direttiva stessa: così all'art. 22, par. 5. V. in argomento, per tutti, UNGERER, *Explicit Legislative Characterisation of Overriding Mandatory Provisions in EU Directives: Seeking for but Struggling to Achieve Legal Certainty*, in *Journal of Private International Law*, 2021, p. 399 ss.

7. Il foro quale cornice istituzionale, politica e sociale della composizione del conflitto

Lo Stato davanti ai cui giudici l'attore propone la domanda è anche l'ambiente che fa da cornice al contenzioso in un senso istituzionale, politico e sociale. L'impatto dell'azione, visto da questa prospettiva, non è più determinato dalle norme in vigore nel foro, ma da altri, più generali elementi di contesto. La loro incidenza sugli obiettivi strategici sottesi all'iniziativa giudiziaria può, nei fatti, essere particolarmente rilevante.

Il contesto istituzionale di un procedimento concernente la *accountability* di un'impresa corrisponde agli apparati, principalmente statali, investiti a vario titolo di un ruolo nel processo o nelle attività ad esso connesse: gli uffici giudiziari, ovviamente, con le loro cancellerie e i beni strumentali (tecnologici, ad esempio) di cui possono disporre; le autorità incaricate di assicurare un accesso effettivo alla giustizia tramite la concessione di forme di sostegno agli attori non abbienti (gratuito patrocinio, etc.); l'ambiente forense, con le sue regole deontologiche e le sue prassi, etc. L'impatto di un'azione giudiziaria, nel senso sopra descritto, può nei fatti dipendere dal grado di efficienza di queste istituzioni, come pure dai costi connessi al loro intervento (se posti a carico delle parti, e in particolare degli attori, quantomeno in via di anticipazione), e dalla stessa integrità delle loro pratiche (a partire dalla loro indipendenza delle istituzioni coinvolte rispetto a eventuali pressioni di soggetti politici ed economici).

Il contesto politico del processo coincide, invece, con lo spazio di discussione e di elaborazione dell'azione politica all'interno del quale l'azione giudiziaria suscita attenzione e stimola il confronto[41]. Beninteso, le sfere politiche statali non sono chiuse le une alle altre, ma è evidente che il processo che si celebra in un determinato paese abbia primariamente vocazione ad alimentare il discorso politico che si sviluppa in quel paese. In questo senso, chi ambisca a dar vita ad un'iniziativa di impatto ha interesse a far sì che il giudizio si svolga in un paese in cui la vicenda si presti ad essere adeguatamente coperta dagli organi di informazione, e

[41] L'idea di «spazio politico» a cui si allude nel testo vuole evocare un concetto che si è andato affermando fra gli studiosi delle relazioni internazionali nel quadro di un'articolata ridefinizione dei legami che la politica intrattiene col territorio, in un contesto caratterizzato da una strutturale interdipendenza delle sfere politiche locali e dall'azione, accanto agli Stati, di soggetti che operano attraverso le frontiere. Le linee generali di questo orientamento sono annunciate in AGNEW, *The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory*, in *Review of International Political Economy*, 1994, p. 53 ss.

possa così fungere da occasione, se non da volano, per un'azione politica di più ampio respiro.

Vari fattori misurano l'attitudine di un dato Stato, quale sede del contenzioso, a veicolare in modo efficace il messaggio politico che l'azione giudiziaria intende trasmettere, propiziando i mutamenti di comportamento che la strategia divisata si propone, per l'appunto, di favorire. Tra i fattori più importanti rientrano: la presenza di media indipendenti, propensi a un giornalismo critico e di inchiesta; una società civile vivace, animata da organizzazioni non solo attive, ma anche ben strutturate e capaci di impegnarsi in campagne che esigono sovente sforzi considerevoli e protratti nel tempo; una classe politica incline a trarre dalla attualità giudiziaria spunti utili alla verifica della adeguatezza della legislazione esistente e alla revisione della stessa. I fattori appena evocati, è chiaro, non sono affatto presenti in modo eguale in tutti i paesi.

Il ruolo che può giocare in quest'ambito la società civile organizzata merita di essere ulteriormente messo a fuoco sotto due profili: il profilo del sostegno finanziario e quello della «propagazione» del significato politico del contenzioso.

Il contenzioso sulla *corporate accountability* implica, quasi inevitabilmente, delle spese consistenti. Si tratta di procedimenti che sollevano questioni giuridiche complesse (la cui adeguata trattazione può dunque richiedere il lavoro di numerosi e qualificati professionisti del diritto), investono spesso – come detto – una pluralità di persone (richiedendo pertanto ai difensori uno sforzo per così dire logistico rilevante) e riguardano non di rado delle circostanze di fatti la cui ricostruzione, anche in chiave tecnica, può esigere il ricorso ad esperti in svariate discipline (il fenomeno è particolarmente evidente nel contenzioso ambientale). Le spese necessarie a far fronte a queste attività devono in genere essere anticipate da chi agisce, senza che sia dato sapere se, quando e in che misura tali anticipazioni possano essere rimborsate (una rifusione presuppone per regola la soccombenza dell'altra parte e potrebbe essere solo parziale). Nei fatti, un simile impegno finanziario può essere credibilmente affrontato solo con l'intervento di figure della società civile dotate di mezzi adeguati (magari perché sostenute da apporti filantropici), o in grado di raccogliere, se del caso con specifiche iniziative di *crowdfunding*[42], le risorse occorrenti. Non in tutti i paesi, come è facile intuire, si incontrano enti con queste caratteristiche. E ciò sia perché le sensibilità e le condi-

[42] Su questo genere di iniziative v., fra gli altri, HAMMAN, *Save the Reef: Civic Crowdfunding and Public Interest Environmental Litigation*, in *QUT Law Review*, 2015, p. 159 ss., e TICKELL, *The Continuation of Politics by Other Means: Crowdfunded Litigation in Scotland (2015-2021)*, in *Edinburgh Law Review*, 2022, p. 100 ss.

zioni economiche e sociali che rendono possibili queste iniziative di sostegno variano grandemente da paese a paese, sia perché in alcuni ordinamenti statali vigono regole che impongono controlli e restrizioni sulle erogazioni liberali volte a finanziare l'avvio o la prosecuzione di iniziative giudiziarie[43].

L'esistenza di una società civile attiva ed efficacemente organizzata è cruciale, come si accennava, anche ai fini della propagazione del messaggio che l'instaurazione del procedimento intende veicolare. Il lavoro di molte organizzazioni internazionali impegnate su temi ambientali e della salvaguardia dei diritti fondamentali si svolge all'interno di reti: le organizzazioni di un paese, operanti in un campo specifico, intrattengono un dialogo permanente con quelle stabilite in altri paesi e attive in campi contigui[44]. Proprio questa particolarità strutturale dell'azione della società civile permette forme di collaborazione altrimenti difficili da realizzare, sia nella progettazione e attuazione delle iniziative dei singoli enti, sia nella diffusione dei relativi risultati, cioè – appunto – nella propagazione del significato strategico delle iniziative stesse. Se la sede del contenzioso è fissata in uno Stato che può contare in una società civile forte e «connessa», il valore comunicativo dell'azione intrapresa o sostenuta dalle organizzazioni locali potrà riverberarsi anche altrove, e provocare una risposta politica più ampia ed incisiva.

Proprio la considerazione svolta da ultimo, relativa alla «comunicabilità» del significato politico (o sociale, o civile) delle cause che popolano il contenzioso sulla *corporate accountability*, consente di mettere a confronto i vantaggi strategici dischiusi rispettivamente dal contesto giuridico e non giuridico di quel contenzioso.

Il giurista che si interroga sulla attitudine di un giudizio a penetrare ambienti (giuridici) diversi da quello del foro, volge istintivamente lo sguardo alle regole che disciplinano la circolazione internazionale delle decisioni. Si preoccupa cioè di stabilire se, ed a quali condizioni, la decisione resa dalle autorità di un dato paese sia ammessa a spiegare i suoi effetti anche nell'ordinamento di un paese diverso, se del caso a fini esecutivi. La risposta va ovviamente cercata nelle norme sulla efficacia delle sentenze straniere. Pur essendovene di uniformi (quelle del citato re-

[43] Sulla tematica, oggetto di una letteratura ormai vasta, v. per tutti, SHANNON, *Harmonizing Third-Party Litigation Funding Regulation*, in *Cardozo Law Review*, 2015, p. 861 ss.

[44] Sul contributo delle organizzazioni non governative alla tutela di interessi collettivi, anche in sede giudiziaria, v., ad es., IKAWA, *The Role of Civil Society Organizations in the Protection of Social Rights*, in BINDER, HOFBAUER, PIOVESAN, ÚBEDA DE TORRES (a cura di), *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Cheltenham, 2020, p. 298 ss.

golamento Bruxelles I-*bis*, fra le molte), le regole in parola variano in linea di principio da un paese all'altro. Per sincerarsi del fatto che una pronuncia sia efficace nell'ordinamento di un dato Stato vanno interrogate le norme che in tale Stato disciplinano il riconoscimento e l'esecutività delle sentenze straniere.

La pertinenza di questo approccio è innegabile, ma limitarsi ad esso sarebbe riduttivo. Va considerato, per un verso, che la questione dell'efficacia delle decisioni sorge, naturalmente, solo dopo che una decisione è stata resa (e anche questo non basta: molti regimi richiedono che per invocare gli effetti di una pronuncia straniera si debba attendere che la stessa sia passata in giudicato). Per un altro verso, è bene osservare che, nella prospettiva di una valutazione di impatto, la persona che agisce ha una ragione pratica di indagare l'efficacia della decisione solo quando quella decisione abbia accolto, al limite solo in parte, le sue domande, onde si ponga il problema di sapere quali mezzi possano essere mobilitati, nei vari Stati in cui ne sorga la necessità, per far sì che l'impresa condannata dia piena attuazione agli ordini che le sono stati impartiti, ove non lo faccia spontaneamente.

La «spendibilità» politica di un'iniziativa giudiziaria, per contro, non deve necessariamente attendere la conclusione del giudizio (e potrebbe talora non potersi permettere di farlo, se aspira ad essere efficace). Nella misura in cui il procedimento serve ad orientare il dibattito pubblico su modelli di impresa che meritano riprovazione, allora non è detto che sia necessario attendere che sia resa una decisione, essendo possibile che lo stesso lavoro di raccolta delle prove e il clamore suscitato dall'instaurazione del giudizio basti ad accendere l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica sull'argomento.

Non è del resto neppure detto che il valore politico e sociale dell'iniziativa venga meno ove il giudice si dichiari privo di giurisdizione o rigetti le domande dell'attore, ritenendole infondate. È significativo, per tornare ad una delle vicende ricordate all'inizio di questo articolo, che il procedimento avviato nei confronti della KiK per l'incendio dei laboratori di Karachi, pur essendosi concluso con il rigetto delle domande degli attori per l'intervenuta prescrizione (secondo la legge pakistana) del diritto al risarcimento, abbia avuto un'eco rilevantissima nel dibattito pubblico tedesco, e abbia contribuito a modificare le pratiche della stessa KiK come di altre imprese[45].

[45] Il dibattito che ha condotto all'adozione della citata legge tedesca sul dovere di diligenza è stato alimentato in misura non indifferente dalla discussione sviluppatasi attorno al caso *KiK*: cfr. SCHLAUTMANN, *Umweltschäden, Kinderarbeit, Ausbeutung: Jede zweite Firma kontrolliert ihre Lieferketten nur mangelhaft*, 11 gennaio 2022,

L'introduzione di procedimenti «strategici» come quelli trattati in queste pagine ha del resto propiziato in più occasioni, a prescindere dall'esito dei procedimenti stessi, soluzioni amichevoli negoziate, con il coinvolgimento delle stesse autorità giudiziarie come di attori sociali e politici, a riprova della valenza non meramente «privata» degli interessi coinvolti, e della volontà di stabilire dei precedenti e definire degli standard di applicazione generale[46]. Per restare al caso che ha interessato la tedesca KiK, si può ricordare, ad esempio, la conclusione, nel 2016, di una transazione negoziata sotto la supervisione della Organizzazione Internazionale del Lavoro[47]. È significativo, più in generale, che la proposizione di cause strategiche abbia facilitato – ancora una volta, indipendentemente dalle decisioni giudiziarie rese – la realizzazione di iniziative di altra natura (politica, sindacale, etc) volte ad accrescere la sostenibilità di attività economiche svolte lungo delle catene globali del valore.

Si aggiunga che l'esperienza maturata sin qui in tema di *corporate accountability* non mostra alcuna rilevante criticità riferibile al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni. Le regole, anche qui, sono diverse da Stato a Stato: quelle in vigore nel citato regolamento Bruxelles I-*bis*, per esempio, ed operanti quando si faccia questione della efficacia in uno Stato membro dell'Unione di una sentenza resa in un altro Stato membro, prefigurano un percorso incomparabilmente più rapido ed agevole di quello che potrebbe dover altrimenti seguire un provvedimento per trovare esecuzione all'estero. Nei fatti, però, accade perlopiù che le imprese, se condannate, attuino spontaneamente quanto stabilito dal giudice (anche per contenere il danno reputazionale che una postura diversa

https://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/neues-gesetz-umweltschaeden-kinderarbeit-ausbeutung-jede-zweite-firma-kontrolliert-ihre-lieferketten-nur-mangelhaft/27955492.html.

[46] Visto da questa angolatura, il contenzioso strategico della *corporate accountability* rispecchia una linea di sviluppo generale dell'attività giurisdizionale, da tempo osservata in dottrina. La decisione, viene rimarcato, è in fondo solo uno dei possibili prodotti dell'attività del giudice. Il processo è anche luogo di confronto sociale, di elaborazione di un diritto negoziato, costruito sul dialogo, la cooperazione e la mediazione. Su tale evoluzione, v. per tutti ERVO, *Should Fair Trial Rights Be Redefined? Civil Litigation as a Societal Discussion*, in UZELAC, VAN RHEE (a cura di), *Revisiting Procedural Human Rights*, Cambridge, 2017, p. 77 ss.

[47] V. più ampiamente, anche per ulteriori rinvii, *Compensation Arrangement Agreed for Victims of the Ali Enterprise Factory Fire in Pakistan*, 10 settembre 2016, *https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_521510*. Analoga per certi aspetti, ma riferita ad un contesto diverso, l'esperienza di cui parla EVANS, *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh: An International Response to Bangladesh Labor Conditions*, in *North Carolina Journal International Law and Commercial Regulation*, 2015, p. 597 ss.

potrebbe generare), di fatto rendendo ininfluenti le differenze normative appena evocate.

Insomma, è possibile che la diffusione del messaggio strategico che l'azione giudiziaria mira a trasmettere viaggi assai più efficacemente e velocemente lungo i binari dell'informazione e della politica piuttosto che su quelli della efficacia delle decisioni, per quanto solo l'invocazione degli effetti giuridici di una decisione favorevole, come è ovvio, permetta all'attore di conseguire il bene della vita a cui risulta avere diritto all'esito del processo.

8. Rilievi conclusivi: significato sociale ed impatto pratico dei mezzi offerti dalla giustizia civile per la tutela dei diritti umani in relazione alla attività di impresa

I rilievi svolti nelle pagine che precedono mettono in luce il potenziale della giustizia civile quale strumento per la salvaguardia dei diritti umani fondamentali e, in generale, per la realizzazione di interessi collettivi. Le iniziative tese a sfruttare questo potenziale non vanno esenti da possibili critiche, specie per i rischi insiti nella logica opportunistica che le connota e per il pericolo che i vantaggi comunicativi ricercati dai relativi promotori distorcano la funzione della giurisdizione quale strumento di tutela obiettiva dei diritti, sottratto a influenze politiche e a indebite pressioni sociali[48].

Ci si può chiedere, alla luce dei fattori di impatto di cui si è sommariamente dato conto in questo scritto, quali siano le ragioni di fondo che spiegano la fortuna dei procedimenti civili tesi a far valere la *accountability* di un'impresa rispetto ad altre iniziative, in un certo senso più tradizionali, di azione politica e sensibilizzazione della so-

[48] La considerazione dei limiti evocati nel testo e di altre possibili aporie della via giudiziaria induce a vedere nella giustizia civile uno fra i tanti strumenti suscettibili di accrescere l'effettività della tutela dei diritti umani e la protezione di altri interessi collettivi. Non è del resto privo di rilievo che molti Stati (e la stessa Unione europea) valorizzino, con le loro misure legislative, una serie di strumenti assai diversi fra loro, capaci però di contribuire, ognuno dalla sua angolatura, agli obiettivi ora evocati. Il riferimento è, fra gli altri, agli interventi tesi a proteggere i *whistleblowers* e a preservare la libertà di espressione delle voci che concorrono al dibattito pubblico, quali attivisti e giornalisti, contro pressioni e intimidazioni. Si inquadrano in questa strategia, nella legislazione (adottata e in preparazione) dell'Unione europea, la direttiva (UE) 2019/1937 del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, su www.eur-lex.europa.eu e la proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (c.d. SLAPPs), del 27 aprile 2022 (COM(2022)177 def.).

cietà civile, incentrate su campagne di informazione e sul confronto con i decisori politici.

Il quesito non si presta a ricevere in questa sede una risposta organica, che aspiri alla completezza. Un'analisi solida richiederebbe, del resto, delle competenze estese a campi di studio che fuoriescono dal perimetro delle scienze giuridiche, come la comunicazione politica[49]. Sembra però ragionevole supporre che, al di là di considerazioni puramente finanziarie (i risarcimenti richiesti sono talora talmente consistenti da produrre già come tali un effetto dissuasivo)[50], militino a favore della via giudiziaria (civile) almeno due argomenti.

Il primo ha a che fare col fatto che promuovere certi valori in sede giudiziale, anziché nel circuito del discorso politico o parlamentare, significa avere a che fare con decisori che operano in modo diverso dai decisori politici (quantomeno perché non possono esimersi dal rispondere alle richieste di intervento loro rivolte, a meno che non siano sprovvisti di competenza giurisdizionale, e devono farlo in tempi non eccessivamente dilatati); dei decisori, del resto, che conformano le loro determinazioni a parametri diversi da quelli che guidano gli attori politici (in linea di principio, quelli fissati dalle norme generali ed astratte regolatrici del merito, senza che residui molto spazio per l'apprezzamento discrezionale delle spinte sociali in conflitto di cui il processo offre una rappresentazione). Di fatto, può accadere che certi obiettivi strategici siano più facilmente e più rapidamente raggiungibili sollecitando i decisori giudiziari, piuttosto che quelli politici.

Si potrebbe obiettare che le armi della giurisdizione sono intrinsecamente più deboli di quelle dell'azione legislativa, sul terreno strategico. Il processo interessa una coppia di contendenti determinati (non un settore produttivo, e ancor meno la società nel suo complesso). Inoltre, il processo ruota per definizione attorno a fatti che, per quanto magari rappresentativi di pratiche diffuse, vengono in rilievo per il giudice nella loro specificità (mentre il legislatore è in grado di prescindere dal contingente). Si aggiunga che il processo guarda per definizione al passato (anche quando si chieda al giudice di ordinare delle cautele la cui utilità si apprezzerà in avvenire), mentre la legislazione si rivolge al futuro.

[49] Il potenziale del dialogo fra giuristi e scienziati della politica attorno ai temi del contenzioso strategico è efficacemente illustrato da HILSON, *Law, Courts and Populism: Climate Change Litigation and the Narrative Turn*, in STERETT, WALKER (a cura di), *Research Handbook on Law and Courts*, Cheltenham, 2019, p. 81 ss.

[50] Cfr., a titolo indicativo, i dati (perlopiù relativi ad accordi transattivi) riportati da GOLDHABER, *Corporate Human Rights Litigation in Non-U.S. Courts: A Comparative Scorecard*, in *UC Irvine Law Review*, 2013, p. 127 ss.

A guardar bene, questa obiezione non coglie interamente nel segno. La giustizia civile – ecco il secondo argomento che verosimilmente ne giustifica l'interesse – riveste, almeno in qualche caso, una forza *comunicativa* particolarmente considerevole ed è spesso in grado di conformare i comportamenti dei singoli (quelli delle singole imprese, per quanto qui interessa) in modo non meno efficace di quanto saprebbe fare il legislatore.

Dal punto di vista comunicativo (oggi ritenuto cruciale da molte imprese, attente alla loro immagine pubblica), è un fatto di comune esperienza che parlare di una vicenda che riguardi una o più persone in carne ed ossa, ciascuna con la sua storia, è spesso molto più coinvolgente – e dunque efficace, secondo i dettami di una comunicazione che fa leva sull'empatia – di una campagna incentrata su fenomeni descritti nella loro astrattezza. Il processo, proprio perché relativo a fatti specifici e a persone determinate, può avere per questa ragione, almeno in qualche caso, una presa particolarmente pronunciata su chi vi partecipa e chi vi assiste[51].

Quanto alla capacità conformativa del processo civile, va rilevato che le vicende che vengono portate davanti al giudice civile nel contenzioso sulla *corporate accountability* presentano spesso un carattere «esemplare»: sono considerate nella loro specificità, sì, ma riguardano il più delle volte dei fatti assai simili a quelli che sono accaduti o potrebbero accadere in altri contesti, tra altri soggetti (si ricordi che la riprovazione colpisce, qui, dei *modelli* organizzativi dell'attività impresa, delle scelte che si spiegano in un'ottica di mercato, e che dunque non sono per forza riferibili in modo specifico ed esclusivo alla particolare impresa che è parte del giudizio). Ciò significa che la decisione favorevole all'attore, quantunque riferita ad un'impresa determinata e a circostanze specifiche, fornisce agli altri interessati (altri attori potenziali, altri possibili convenuti) un elemento utile a compiere un pronostico. Il giudizio civile – come ogni altro, beninteso – è da questo punto di vista replicabile: tutti coloro che lamentano una violazione di diritti simili, patita in circostanze analoghe, possono verosimilmente avere interesse a far valere le proprie ragioni nei riguardi di qualunque impresa a cui sia imputabile una condotta analoga a quella già riprovata. Questa capillarità della giustizia civile, non veramente contenibile dato che la tutela è somministrata in sede civile a domanda di parte, è all'origine di una «diffusione» della domanda di protezione dei diritti che potrebbe, più ancora di una

[51] In generale, sul tema, HOFFMAN, *Empathy, Justice, and the Law*, in COPLAN, GOLDIE (a cura di), *Empathy: Philosophical and Psychological Perspectives*, Oxford, 2011, p. 230 ss.

riforma legislativa, indurre i possibili destinatari delle iniziative in questione a rivedere i propri modelli di organizzazione e le proprie procedure di *compliance*.

In definitiva, l'analisi proposta ha mostrato come l'attitudine della giustizia civile di fungere da strumento di tutela di diritti umani e interessi collettivi dipenda in misura rilevante, nel contesto della *corporate accountability*, dalla fisionomia e dal modo di operare delle norme di diritto internazionale privato[52]. La loro considerazione nel valutare i mezzi volti a salvaguardare quei diritti e a realizzare quegli interessi appare, in questo senso, imprescindibile.

[52] L'affermazione, in sé non nuova (v. per tutti VAN DEN EECKHOUT, *Corporate Human Rights Violations and Private International Law*, in *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2012, p. 178 ss.), fatica apparentemente a convincere una parte degli studiosi delle tematiche all'incrocio tra impresa e diritti umani. Un'estesa presa di consapevolezza del ruolo del diritto internazionale privato in quest'ambito sembra rallentata del persistere di un'immagine del diritto internazionale privato come disciplina altamente tecnica e politicamente neutrale, a dispetto del fatto che tale immagine risulti da tempo irrimediabilmente smentita da un'ampia pluralità di indizi, efficacemente messi in luce dalla dottrina: v. per tutti, i contributi in MUIR WATT, FERNÁNDEZ ARROYO (a cura di), *Private International Law and Global Governance*, Oxford, 2014.

LA CONDIZIONE FEMMINILE TRA PRESENTE E FUTURO: PROSPETTIVE INTERNAZIONALPRIVATISTICHE

Cristina CAMPIGLIO*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Spose precoci: il quadro internazionale. – 3. *Segue:* il riconoscimento delle nozze precoci ai fini della protezione internazionale … – 4. *Segue:* ... e in ottica internazionalprivatistica – 5. Madri medicalmente assistite. – 6. *Segue*: maternità atipiche nella prassi italiana, tra diritto alla genitorialità e *best interest of the child*. – 7. Spose precoci e madri medicalmente assistite: il riconoscimento delle nozze e della genitorialità ai fini della libera circolazione dei cittadini UE. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati nel 2015 ad affrontare insieme le sfide globali, assumendosi la responsabilità della generazione presente e delle generazioni future. Si tratta di un programma d'azione declinato in 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) che spaziano dal campo economico a quello sociale ed ecologico.

In campo sociale l'Obiettivo n. 5 è costituito dalla *parità di genere* e prevede, tra l'altro, l'eliminazione di «tutte le pratiche nocive, come il matrimonio delle bambine, forzato e combinato» (Target 3) e la tutela dei diritti delle donne in ambito riproduttivo (Target 6: la tutela della salute sessuale e riproduttiva rientra altresì nell'Obiettivo n. 3, *salute e benessere*, Target 7).

Tra le varie prospettive da cui tali problematiche possono essere affrontate, si propone qui quella – per vero inusuale – internazionalprivatistica. Si tenterà in altre parole di individuare i meccanismi giuridici tramite i quali il nostro ordinamento possa contribuire a contrastare il fenomeno dei matrimoni precoci celebrati all'estero ed affrontare le ultime sfide connesse alla salute riproduttiva transfrontaliera.

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università di Pavia.

2. Spose precoci: il quadro internazionale

Il matrimonio precoce è un fenomeno globale e antico, diffuso principalmente nell'Asia meridionale e nell'Africa sub-sahariana (dove quasi un matrimonio su due riguarda infra-diciottenni), ma anche nei Paesi latinoamericani e caraibici, nel vicino Oriente e nel Nord Africa. Nei Paesi europei i matrimoni di infra-diciottenni non sono molto numerosi: si registrano tuttavia matrimoni anche di infra-sedicenni all'interno di gruppi etnici marginalizzati come Rom e Sinti.

Le motivazioni che spingono al matrimonio precoce sono prettamente culturali e legate al ruolo della donna nella famiglia e nella società. Si stima che ogni anno almeno 12 milioni di ragazze si sposano prima dei 18 anni[1]. Come è stato rilevato anche dal Parlamento europeo, nel corso delle ultime crisi migratorie «alcuni genitori, nel tentativo di proteggere i figli, soprattutto le ragazze, contro le aggressioni sessuali o perché le considerano un peso finanziario per le loro famiglie, hanno ritenuto di non avere altra scelta per uscire dalla povertà se non quella di farle sposare prima dei 18 anni»[2]. In conseguenza dei cambiamenti climatici e della desertificazione di zone precedentemente coltivate, nel 2050 l'UNICEF stima in circa 1,2 miliardi le spose bambine.

La pratica è già da tempo all'attenzione degli organismi internazionali[3]. Nel 2014 l'Alto Commissariato ONU per i diritti umani ha definito infantile o precoce il matrimonio in cui almeno una delle parti è minore di 18 anni. Il *child or early marriage* è considerato forzato (*forced mar-*

[1] Consiglio dei diritti umani, *Consequences of child, early and forced marriage: resolution*, UN Doc. A/HRC/RES/41/8 dell'11 luglio 2019.

[2] Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, *Verso una strategia esterna dell'UE contro i matrimoni precoci e forzati - prossime tappe*, A8-0187/2018, 24 maggio 2018. Si veda anche la risoluzione *Eliminazione del matrimonio infantile*, adottata il 4 ottobre 2017 (P8_TA (2017)0379).

[3] Di nozze precoci e forzate le Nazioni Unite hanno iniziato a occuparsi sin dal 1962, data di apertura alla firma della Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima per il matrimonio e la registrazione dei matrimoni. A dispetto del titolo, però, la Convenzione non fissa un'età minima e non precisa se la giovane età o la mancanza di libero consenso comportino la nullità del matrimonio. Più precisa, al riguardo, è la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 (CEDAW) secondo la quale i fidanzamenti e i matrimoni tra minori «non avranno effetti giuridici e tutte le misure necessarie, comprese le disposizioni legislative, saranno prese al fine di fissare un'età minima per il matrimonio» (art. 16, par. 2). Ad integrazione del dettato convenzionale, il Comitato *ad hoc* (Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, d'ora in avanti 'Comitato CEDAW') ha da tempo invitato gli Stati a fissare l'età matrimoniale a 18 anni per uomini e donne: v. Comitato CEDAW, *General Recommendation No 21: Equality in Marriage and Family Relations*, UN Doc. A/49/38(SUPP) del 12 aprile 1994, par. 36.

riage), posto che il minore si presume non avere espresso il proprio pieno e libero consenso alle nozze[4], ed è ritenuto contrario – oltre che alla Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù e del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù del 1956[5], e alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984[6] – alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989[7].

Il Comitato ONU per i diritti umani preme affinché gli Stati rimuovano qualsiasi deroga al limite dei 18 anni. Molti Stati – Italia[8] inclusa – al momento sembrano tuttavia intenzionati a mantenere la possibilità di concedere dispense *ex ante* e sanatorie *ex post* (al raggiungimento dei 18 anni).

3. Segue: *il riconoscimento delle nozze precoci ai fini della protezione internazionale ...*

In ambito europeo è stato il Consiglio d'Europa a farsi carico del problema sin dal 2005, sollecitando gli Stati membri non solo a fissare l'età matrimoniale a 18 anni ma anche a negare il riconoscimento di matrimoni precoci celebrati all'estero «sauf, s'agissant des effets du mariage, si cela est dans l'intérêt supérieur des victimes, en particulier pour obtenir

[4] Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Preventing and eliminating child, early and forced marriage*, 2 Aprile 2014, p. 5. Si veda anche il documento redatto congiuntamente dal Comitato CEDAW e dal Comitato dei diritti del fanciullo, *Joint General Comment No 31 of the CEDAW / No 18 of the CRC on harmful practices,* UN Doc. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18 del 14 novembre 2014, p. 7.

[5] Cfr. UN High Commissioner for Human Rights, *Preventing and Eliminating Child, Early and Forced Marriage*, UN Doc. A/HRC/26/22 del 2 aprile 2014, p. 5.

[6] Lo *Special Rapporteur* invita gli Stati ad adottare norme che vietano il matrimonio prima dei 18 anni: Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, UN Doc. A/HRC/31/57 del 5 gennaio 2016, p. 23.

[7] Comitato CEDAW e Comitato dei diritti del fanciullo, *Joint General Comment No 31 of the CEDAW / No 18 of the CRC on harmful practices* cit. Come è noto, l'art. 3, par. 1 della Convenzione, così recita: «In tutte le azioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

[8] «The Committee recommends that the State party amend its Civil Code to remove all exceptions that allow marriage under the age of 18 years»: Comitato dei diritti del fanciullo, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy,* UN Doc. CRC/C/ITA/CO/5-6 del 28 febbraio 2019, p. 4.

des droits auxquels elles ne pourraient prétendre par ailleurs»[9]. Nel 2011, come è noto, viene poi firmata a Istanbul la Convenzione europea sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, che si applica anche alle «ragazze di meno di 18 anni» (art. 3). La Convenzione impone agli Stati l'obbligo di adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie «per garantire che i matrimoni contratti con la forza possano essere invalidabili, annullati o sciolti» (art. 32), e di prevedere tutte le misure necessarie «per penalizzare l'atto intenzionale di costringere (…) un bambino a contrarre matrimonio» (art. 37), estendendo la propria giurisdizione al riguardo (art. 44). Nel 2018, infine, l'Assemblea Parlamentare[10] ha ribadito l'invito a non riconoscere i matrimoni forzati salvo il caso in cui il riconoscimento risponda all'interesse superiore dell'interessato o sia invocato «comme un motif de protection internationale».

Al riguardo va osservato che − a differenza di altre ipotesi di violazione dei diritti fondamentali − il matrimonio precoce integra una vera e propria forma di persecuzione, per motivi di genere[11], tale da far acquisire alla vittima la qualifica di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 relativa allo *status* di rifugiato[12]. In tal senso depongono, oltre alla già ricordata Convenzione di Istanbul del 2011 (art. 60)[13], la c.d. diretti-

[9] Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 1468(2005), *Mariages forcés et mariages d'enfants*, 5 ottobre 2005, punto 14.2.4., che riprende la Raccomandazione (2002)5 del Comitato dei Ministri, sulla protezione delle donne dalla violenza. Agli aspetti internazionalprivatistici allude anche lo studio condotto dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Addressing forced marriage in the EU: legal provisions and promising practices*, 2014, disponibile al link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-forced-marriage-eu_en.pdf.

[10] Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 2233(2018), *Forced marriage in Europe*, 28 giugno 2018, punti 7.8 e 7.9. La risoluzione segue di poco la *Guide de bonnes et prometteuses pratiques visant à prévenir et à combattre les mutilations génitales féminines et le mariage forcé*, adottata dal Comitato direttivo del Consiglio d'Europa nel giugno 2017.

[11] Cfr. le Linee guida UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Gender-Related Persecution within the context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, 7 maggio 2002.

[12] In tal senso si è espresso – tra altri − il Tribunale di Milano con decreti 28 gennaio 2019 e 4 febbraio 2019: nel secondo caso il ricorso era stato proposto da una donna proveniente dalla Costa d'Avorio costretta, ancora minorenne, a sposarsi e sottoposta, fin dall'inizio del percorso migratorio, a forme di sfruttamento e violenza specificamente motivate dal suo essere donna in condizioni di particolare vulnerabilità. Da segnalare anche i decreti Trib. Bologna 4 maggio 2018 n. 1111, e Trib. Trento 5 giugno 2019 n. 1125.

[13] Art. 60 (Richieste di asilo basate sul genere): «1. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1,

va 'qualifiche' (direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), modificata dalla direttiva 2011/95/UE (c.d. nuova direttiva 'qualifiche': v. in particolare gli artt. 9, par. 2, lett. f), e 10, par. 1, lett d).

Sul versante italiano, giova qui ricordare che la giurisprudenza è andata qualificando il matrimonio forzato come rilevante ai fini dell'applicazione del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (attuativo della citata direttiva 2004/83/CE). Al riguardo si segnalano in proposito tuttavia diversi orientamenti, incentrati l'uno sulla nozione di atti persecutori, tra cui vanno annoverati gli «atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia» (art. 7 lett. f), che danno titolo per il riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 (art. 1 lett. A)[14]; l'altro sulla nozione di trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine (art. 14), che dà titolo per il riconoscimento della protezione internazionale sussidiaria[15]. Da ultimo la Cassazione ha ritenuto che, in presenza di pressioni «insinuative» ma non sufficientemente «impositive» da poter

A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare / sussidiaria». Per un'applicazione v. Cass., 24 novembre 2017, n. 28152, disponibile al link: http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/8/0000079262/Corte_di_Cassazione_sez_I_Civile_sentenza_n_28152_17_depositata_il_24_novembre.html.

[14] Cass., 24 novembre 2017, n. 28152 (https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2018-n-1/44-rassegne-di-giurisprudenza-n-1-2018/rassegna-di-giurisprudenza-italiana-n-1-2018/55-asilo-e-protezione-internazionale). La Suprema Corte, richiamando gli artt. 3 e 60 della Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011 (resa esecutiva in Italia con l. 77/2013) sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, e le Linee guida dell'UNHCR del 2002 sulla persecuzione basata sul genere, ha ribadito che anche gli atti di violenza domestica sono riconducibili all'ambito dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale. Più recentemente v. Cass., ord. 9 giugno 2021, n. 16172, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, p. 1030 ss. Sempre nel 2021, la Corte di Cassazione (ord. 27 gennaio 2021, n. 1750, in *CED Cassazione 2021*) ha ritenuto che la situazione di una nigeriana, costretta in patria a sposare un anziano creditore della famiglia, integrasse una condizione di vulnerabilità personale valorizzabile ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria ai sensi del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (art. 32, comma 3-*bis*).

[15] Cfr. Cass., ord. 18 novembre 2013, n. 25873, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2014, p. 1020 ss. (nel caso di specie una nigeriana in età scolare era fuggita dal suo Paese per sottrarsi alle violenze subite ad opera del padre e della matrigna che volevano imporle il matrimonio con un uomo di 72 anni).

giustificare il riconoscimento della protezione sussidiaria, siano comunque ravvisabili «seri motivi di carattere umanitario» che giustificano la concessione del permesso di soggiorno in base al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286[16], art. 5 comma 6).

4. Segue*: ... e in ottica internazionalprivatistica*

Particolarmente significativo, ai nostri fini, è l'appello rivolto nel 2018 dal Parlamento europeo[17] ai legislatori nazionali affinché si giunga a fissare uniformemente l'età minima per il matrimonio a 18 anni, «allineare la (…) normativa sul trattamento da riservare a tutti i cittadini di paesi terzi presenti nell'UE, compresi i migranti sposati prima del diciottesimo anno di età, e (…) introdurre un sistema di gestione dei casi orientato sui minori, onde stabilire quale sia l'interesse superiore del minore e, in base ad esso, quale decisione adottare riguardo al riconoscimento giuridico del matrimonio, riservando comunque un trattamento umanitario alle persone sposate prima dei 18 anni o con la forza e garantendo protezione qualora la donna o la ragazza esiga lo scioglimento del matrimonio forzato».

[16] Cass., ord. 5 marzo 2021 n. 6228, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, p. 1022 ss.: il caso riguardava una donna che lo zio voleva costringere a unirsi in matrimonio con il fratello del marito defunto, in base al diritto consuetudinario nigeriano. Si veda anche Cass., ord. 21 maggio 2021, n. 31801 (disponibile su www.italgiure.giustizia.it), relativamente al caso di una donna proveniente dal Gambia che, dichiarandosi a rischio di matrimonio forzato, chiedeva protezione internazionale. Merita di essere segnalato poi che, in sede di attuazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare (decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5), nessuna modifica è stata apportata all'art. 29 del Testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo, 25 luglio 1998, n 286) secondo cui lo straniero può chiedere il ricongiungimento per il «coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai 18 anni». Non mancano tuttavia Stati che hanno deciso di sfruttare la possibilità di innalzare il livello di età fino al massimo consentito dalla direttiva 2003/86 (21 anni: art. 4 par. 5). Dopo l'Olanda (2004) anche il Regno Unito (2008) ha innalzato l'età a 21 anni, salvo poi riportarlo a 18 anni a seguito della decisione della Corte Suprema, *R(Quila and other) v. Secretary of State for the Home Department [2011]; R (Bibi and another) v. Secretary of State for the Home Department* [2011], UKSC 45, 12 ottobre 2011) che ha ravvisato una violazione dell'art. 8 della CEDU.

[17] Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, *Verso una strategia esterna dell'UE contro i matrimoni precoci e forzati - prossime tappe*, A8-0187/2018, 24 maggio 2018. Si veda anche la risoluzione *Eliminazione del matrimonio infantile*, adottata il 4 ottobre 2017 (P8_TA (2017)0379).

Già prima del 2018, in realtà, alcuni Stati europei avevano varato riforme legislative sia sul piano sostanziale (penale, amministrativo e civile) che su quello dei conflitti di legge[18], anche alla luce degli obiettivi dell'Agenda 2030. Come si vedrà, però, si è rivelato molto difficile individuare una soluzione normativa in grado di contemperare i diritti fondamentali in gioco: dall'uguaglianza all'autodeterminazione, dal rispetto della vita privata e familiare all'interesse superiore del minore, dalla libertà di movimento dei cittadini UE alla tutela dello statuto personale del rifugiato.

Quanto all'Italia, l'unico intervento del legislatore (in sede di adattamento alla Convenzione di Istanbul del 2011) è stata l'introduzione – con la legge 19 luglio 2019 n. 69 (c.d. Codice rosso)[19] − del reato di costrizione o induzione al matrimonio: l'art. 558 *bis* cod. pen. specifica, ai commi 3 e 4, che la pena edittale (reclusione da uno a cinque anni) è aumentata laddove i fatti commessi riguardino soggetti minori di diciotto e, rispettivamente, che è prevista la reclusione da due a sette anni nel caso di vittime infra-quattordicenni[20]. A circa due anni dall'introduzione

[18] Per una rassegna, sia consentito rinviare a CAMPIGLIO, *Il matrimonio in età precoce nel diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2020, p. 767 ss.

[19] Rilevante è poi il fatto che le disposizioni dell'art. 558 *bis* cod. pen. «si applicano anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia».

[20] In relazione a questa ipotesi, sarebbe stato opportuno che il legislatore avesse configurato un'ipotesi delittuosa autonoma in cui, al di sotto di certe soglie di età, il reato risultasse integrato a prescindere da condotte costrittive (il modello avrebbe potuto essere quello del reato di atti sessuali con minorenne: art. 609 *quater* cod. pen.). Va segnalata la proposta di legge presentata alla Camera in data 7 luglio 2021 (Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, «Modifica all'articolo 18 *bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, in materia di rilascio del permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio», A.C. 3200), e volta ad introdurre una modifica al decr. legisl. 25 luglio 1998, n. 286, e più precisamente all'art. 18 *bis* dedicato al «Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica». Al comma 1 sarà aggiunto il riferimento alla appena ricordata fattispecie del reato di costrizione o induzione al matrimonio di cui all'art. 558 *bis* cod. pen. L'intervento comporterà inoltre che, come disposto dal comma 4-bis dello stesso articolo 18 *bis*, «Nei confronti dello straniero condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti di cui al comma 1 del presente articolo (tra cui rientrerà appunto il reato di matrimonio di matrimonio forzato), commessi in ambito di violenza domestica, poss[a]no essere disposte la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione ai sensi dell'articolo 13 del presente testo unico». Tali disposizioni, prevedendo che chi è condannato per aver commesso il reato di matrimonio forzato possa incorrere anche nella revoca del permesso di soggiorno e nell'espulsione, potrebbero avere una funzione deterrente nei confronti della commissione del citato reato. Il testo, appro-

del reato, la Direzione centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha pubblicato il primo Report sulla costrizione o induzione al matrimonio in Italia[21].

Secondo i dati del servizio di Analisi Criminale − che riguardano l'arco temporale compreso tra l'entrata in vigore del Codice rosso (il 9 agosto 2019) e il 31 maggio 2021 − si sono verificati 24 reati, l'85% dei quali commessi in danno di persone di genere femminile. In un terzo di tali casi le vittime sono minorenni (9% infra-quattordicenni e 27% tra i 14 e i 17 anni). Il 59% delle vittime sono straniere, in maggioranza pakistane, seguite dalle albanesi. Nel 73% dei casi gli autori del reato sono stati uomini di nazionalità prevalentemente pakistana (seguiti da albanesi, bengalesi e bosniaci). Nel 40% dei casi i responsabili erano di età compresa tra 35 e 44 anni. I dati, inevitabilmente, fotografano una situazione sottodimensionata rispetto a quella reale: l'emersione di questo reato, infatti, non è facile perché spesso si consuma tra le mura domestiche e le vittime sono quasi sempre ragazze costrette ad abbandonare la scuola e a rimanere chiuse in casa, e dunque nell'impossibilità di denunciare, anche per paura di ritorsioni.

Dal punto di vista internazionalprivatistico[22], non si registra alcun intervento né legislativo né giurisprudenziale: solitamente, del resto, il problema del riconoscimento del matrimonio precoce celebrato all'estero si pone in via preliminare (principalmente in caso di ricongiungimento familiare[23]) e viene per lo più liquidato sbrigativamente. Il problema è certamente assai complesso e delicato. Paradigmatica è l'esperienza tedesca che merita di essere qui sinteticamente riportata.

Fino al 2017, in Germania la disciplina della celebrazione del matrimonio si rinveniva nell'art. 13 EGBGB, che richiamava la legge nazionale dei nubendi (par. 1) e prevedeva, in mancanza di uno dei requisiti richiesti, l'applicazione della legge tedesca ove 1) uno dei nubendi fosse abitualmente residente in Germania o cittadino tedesco; 2) il nubendo interessato avesse tentato di soddisfare il requisito; e 3) fosse incompatibile con la libertà matrimoniale rifiutare la celebrazione delle nozze (par.

vato dalla Camera il 5 aprile 2022, è ora all'esame del Senato (Senato, XVIII Legislatura, A.S. 2577).

[21] Il rapporto è disponibile sul sito del Ministero degli interni alla pagina: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-06/report-costrizione-induzione-al-matrimonio.pdf.

[22] Sul ruolo del diritto internazionale privato nella lotta ai matrimoni forzati, si veda il già citato studio dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Addressing forced marriage in the EU: legal provisions and promising practices*, cit., p. 22 ss.

[23] Cfr. *supra* nota 16.

2). Ferma restando la possibilità di invocare la clausola generale di ordine pubblico (art. 6 EGBGB).

Nel 2017 viene promulgata la legge sulla lotta ai matrimoni precoci (legge 17 luglio 2017), che introduce modifiche nel diritto privato materiale e internazionale. Sul versante materiale, si prevede che il matrimonio è inefficace (*unwirksam:* si è di fronte a un *Nichtehe*) se un nubendo al momento delle nozze era infra-sedicenne (art. 1303 BGB); è invece annullabile (*aufhebbar*) se aveva compiuto 16 anni ma era ancora minore di 18 anni (art. 1314 par. 1 n. 1 BGB). Quanto ai conflitti di legge, viene introdotto nell'art. 13 EGBGB il par. 3 secondo cui, se la capacità matrimoniale è regolata da una legge straniera, il matrimonio è − secondo la legge tedesca (e precisamente secondo gli appena citati artt. 1303 e 1314 BGB) − inefficace (*unwirksam*) se un nubendo al momento delle nozze era infra-sedicenne; annullabile (*aufhebbar*) se aveva compiuto 16 anni ma era ancora minore di 18 anni.

Durante i lavori di riforma, i giudici tedeschi si sono trovati di fronte al caso di una giovanissima coppia siriana che ha attirato l'attenzione anche dell'opinione pubblica. Allo scoppio della guerra in Siria due giovani cugini, H nato nel 1994 e B nata nel 2001, decidono di fuggire e, attraverso la c.d. rotta balcanica, nel 2015 arrivano in un centro di accoglienza tedesco. L'Ufficio di assistenza giovanile (Jugendamt) decide di prendersi in carico H e di indirizzare invece B verso un centro per minori non accompagnati: la ragazza infatti ha solo 14 anni. H però produce un documento (redatto in arabo, ma corredato di traduzione tedesca) attestante il matrimonio celebrato secondo il rito sunnita con B, con la quale chiede il ricongiungimento. Il Jugendamt respinge la richiesta ritenendo il matrimonio privo di effetti (*unwirksam*). Il Tribunale distrettuale (Amtsgericht Aschaffenburg) procede a nominare il Jugendamt tutore della ragazza e autorizza il ragazzo a trascorrere con lei i fine settimana (7 marzo 2016). La decisione viene però annullata dal Tribunale regionale superiore (OLG Bamberg), secondo cui il matrimonio siriano è suscettibile di produrre effetti in Germania, almeno fino a una pronuncia di annullamento (il matrimonio non sarebbe cioè *unwirksam* ma solo annullabile, *aufhebbar*: 12 maggio 2016). Le nozze sono state infatti validamente celebrate in base alla legge siriana, applicabile ai sensi dell'art. 13, par. 1 EGBGB, legge che fissa l'età matrimoniale per la donna a 17 anni ma consente al giudice di autorizzare le nozze di infra-diciassettenni di accertata maturità fisica e sessuale: maturità che all'epoca era stata effettivamente accertata.

Ancorché sostanzialmente in linea con l'orientamento giurisprudenziale volto a interpretare restrittivamente il limite dell'ordine pubblico

(art. 6 EGBGB), limitandone l'intervento ai casi di matrimonio comprovatamente forzato o contratto da infra-quattordicenne, la decisione viene aspramente criticata in dottrina[24] e, come era prevedibile, è impugnata.

La Corte federale (*Bundesgerichtshof*) si pronuncia il 14 novembre 2018 confermando la non contrarietà all'ordine pubblico del matrimonio siriano, di cui nel frattempo non era stato del resto richiesto l'annullamento. La Corte rileva inoltre che, nelle more del giudizio, è entrato in vigore il nuovo art. 13, par. 3 EGBGB che si affianca alla clausola generale di ordine pubblico dell'art. 6 EGBGB, mettendola fuori gioco in relazione all'età matrimoniale: è infatti il legislatore stesso a risolvere il contrasto con le norme tedesche in materia di capacità matrimoniale, sostituendosi alla valutazione discrezionale dell'interprete. Secondo la dottrina tedesca[25], si tratterebbe propriamente di una clausola speciale di ordine pubblico, analoga a quella introdotta anche in altri Paesi europei[26] (a ben vedere sarebbe forse più corretto ricondurre l'art. 13 par. 3 EGBGB alla categoria delle norme di diritto internazionale privato materiale, categoria a cui è riconducibile il nostro art. 116, comma 2 c.c. che, come noto, richiama gli artt. 85, 86, 87 n. 1, 2 e 4, 88 e 89 c.c. attribuendo loro natura di norme di applicazione necessaria).

Poiché il momento dell'entrata in vigore delle nuove norme (22 luglio 2017) era anteriore al compimento della moglie dei 18 anni (compimento dopo il quale l'art. 13, par. 3 n. 1 EGBGB non è applicabile, in virtù della norma transitoria contenuta nell'art. 229, par. 44 n. 4), la Corte esamina la fattispecie in base appunto all'art. 13, par. 3 n. 1 EGBGB arrivando a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 1 (dignità umana), 2 comma 1 (diritto al libero svilup-

[24] La decisione OLG Bamberg, 12 maggio 2016 si legge in *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, 2016, p. 1270 ss., con nota di MANKOWSKI a p. 1274, e in *Das Standesamt Zeitschrift,* 2016, p. 270, commento a p. 257 di COESTER, *Die rechtliche Behandlung von im Ausland geschlossenen Kinderehen*.

[25] LOOSCHELDERS, *Einleitung zum IPR*, in *Staudinger Kommentar zum BGB*, Zürich, 2018, Rn. 667; VON HEIN, *Art. 6 EGBGB,* in *Münchener Kommentar zum BGB*, Band 11, München, 2018, Rn. 52; e MAKOWSKI, *Die "Minderjährigenehe" im deutschen IPR,* in *Rabels Zeitschrift ausl. int. Privatrecht,* 2019, p. 577 ss.

[26] In Svezia (2004, 2018), Norvegia (2007), Olanda (2011, 2015) e Svizzera (2012) sono state introdotte norme specificamente dedicate alla sorte dei matrimoni validamente celebrati all'estero. È espressamente prevista la non riconoscibilità del matrimonio celebrato dall'infra-diciottenne qualora 1) al momento delle nozze vi fosse un legame con il foro e dunque un probabile intento elusivo della *lex fori* (cittadinanza o residenza abituale di almeno un coniuge al momento delle nozze, in Norvegia; cittadinanza o domicilio di un coniuge, in Svizzera); oppure 2) al momento del riconoscimento i coniugi siano ancora minori (Olanda); o infine 3) non sussistano motivi eccezionali a favore del riconoscimento (Norvegia e, se entrambi i coniugi abbiano compiuto 18 anni, Svezia).

po della personalità), 3 comma 1 (uguaglianza) e 6 comma 1 (tutela del matrimonio) della Costituzione.

Così, a poco più di un anno dalla sua entrata in vigore, la legge sulla lotta ai matrimoni precoci – introdotta a tutela dei diritti del minore − approda alla Corte Costituzionale (Bundesverfassungsgericht) per supposta violazione di diritti fondamentali.

Quella dell'art. 13, par. 3 EGBGB è senza dubbio una scelta radicale, che riconosce effetti ai matrimoni esteri solo se al momento della celebrazione i nubendi avevano compiuto i 18 anni, così come prevede appunto la *lex fori*: nessun rilievo è attribuito alla legge applicabile alla celebrazione del matrimonio, al consenso liberamente prestato dai nubendi e alla durata del rapporto matrimoniale. Anche per la mancanza di coordinamento con gli ordinamenti stranieri e di considerazione degli interessi dei soggetti coinvolti (e del minore *in primis)*, il par. 3 dell'art. 13 EGBGB era stato subito aspramente criticato in dottrina[27]. Di fatto esso dà origine a matrimoni claudicanti − in violazione dell'art. 6 della Costituzione tedesca che protegge il matrimonio[28] − e consente anche al coniuge maggiorenne all'epoca delle nozze di riacquistare lo stato libero.

Il ritardo della pronuncia sulla costituzionalità dell'art. 13, par. 3 EGBGB ha costretto poi la Corte federale (22 luglio 2020)[29] a proporre un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni del 2017 − e precisamente dell'art. 1314, par. 1 BGB, applicabile in base all'art. 13, par. 3 n. 2 EGBGB – per risolvere il caso di una coppia libanese di fede musulmana. Si trattava di un giovane ventunenne che nel 2001 aveva sposato in Libano una sedicenne che all'epoca già viveva in Germania (di cui avrebbe ottenuto nel 2002 la cittadinanza). Nell'agosto

[27] Tra altri v. FRANCK, *Ausländische Minderjährigenehen auf dem Prüfstand des Kinderehebekämpfungsgesetzes: insbesondere zur Heilungswirkung nach Art. 229 § 44 Abs. 4 EGBGB und zur Rückwirkungsproblematik*, in *Das Standesamt Zeitschrift*, 2018, p. 1 ss.; COESTER-WALTJEN, *Kinderehen - Neue Sonderanknüpfungen im EGBGB,* in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2017, p. 429 ss., in particolare pp. 432-434, fa altresì notare come potranno sorgere problemi nell'applicazione delle convenzioni bilaterali di amicizia o stabilimento stipulate con Stati che fissano età più basse di quella tedesca.

[28] Il *Budendesverfassungsgericht* ha da tempo chiarito che l'art. 6 della Costituzione opera anche in relazione al matrimonio di cittadini stranieri ed impone di interpretare la nozione di coniuge (impiegata in qualunque legge tedesca) come riferita anche ai soggetti uniti da matrimonio claudicante: BVerfG, 30 novembre 1982, pubblicata anche in *Juristen Zeitung*, 1983, p. 257 ss., con nota di MÜLLER-FREIENFELS, a p. 230 ss.

[29] Per un commento a BGH 22 luglio 2020 v. ANDRAE, *Zur Anwendung von Art. 13 Abs. 3 Nr. 2 EGBGB unter Beachtung von Sinn und Zweck des Gesetzes zur Bekämpfung von Kinderehen*, in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts,* 2021, p. 522 ss.

2002 il marito raggiunge la moglie in Germania, iniziando una convivenza da cui sarebbero nati 4 figli. Nel 2016 la coppia ottiene lo scioglimento del matrimonio secondo il diritto islamico. La donna, decisa a liberarsi dal vincolo matrimoniale a tutti gli effetti, chiede al Tribunale distrettuale (Amtsgericht Tempelhof-Kreuzberg, 14 novembre 2018) l'annullamento del matrimonio da lei celebrato prima del compimento dei 18 anni. Si apre una vicenda giudiziaria (Kammergericht Berlin, 17 febbraio 2020) che approda alla Corte federale, appunto, la quale – in assenza di specifica norma transitoria – ritiene applicabile l'art. 13, par. 3 n. 2 EGBGB e dunque i parr. 1314 e 1315 BGB nella formulazione riformata. Reputa tuttavia, a dispetto del tenore letterale dell'art. 1314, di non essere obbligata ad annullare il matrimonio contratto dalla donna prima dei 18 anni e di godere di un margine di discrezionalità tale da poter mantenere in vita, alla luce delle circostanze della fattispecie, il vincolo nuziale pur astrattamente annullabile. Considerando che la moglie, ora trentacinquenne, aveva trascorso gli ultimi 14 anni in Germania con il marito da cui, dopo il compimento dei 18 anni, aveva avuto quattro figli, l'annullamento sarebbe risultato infatti in netto contrasto con la realtà familiare per molti anni consapevolmente vissuta in età adulta.

Finalmente la Corte Costituzionale, dopo aver commissionato al *Max-Planck- Institut für ausländisches und internationales Privatrecht* di Amburgo uno studio di diritto comparato sul matrimonio precoce, si è pronunciata il 1° febbraio 2023[30]. Si tratta di un ritardo davvero insolito per i giudici di Karlsruhe, a riprova della difficoltà di contemperamento dei valori in gioco. L'esito è una dichiarazione di incostituzionalità per ingiustificata riduzione della protezione del matrimonio. La riduzione operata dal legislatore è infatti doppiamente sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, ovvero l'interesse del minore. Da un lato, infatti, il legislatore non ha disciplinato le conseguenze della nullità delle nozze; dall'altro, non consente alla coppia di portare avanti il rapporto coniugale una volta raggiunta la maggiore età (a meno che si risposi).

Queste vicende dimostrano come difficilmente il legislatore sia in grado di fornire una soluzione attraverso clausole tassative: clausole sicuramente apprezzabili dal punto di vista pratico − per la meccanicità di applicazione e la prevedibilità della decisione − ma, proprio per questo, potenzialmente draconiane. Il tradizionale approccio *case by case* – tipico della clausola generale di ordine pubblico, spesso criticata proprio per

[30] BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 01. Februar 2023 - 1 BvL 7/18 -, Rn. 1-194. Lo studio del Max-Planck- Institut für ausländisches und internationales Privatrecht è pubblicato in *Rabels Zeitschrift ausl. int. Privatrecht*, 2020, p. 705 ss. con il titolo *Die Frühehe im Rechtsvergleich: Praxis, Sachrecht, Kollisionsrecht*.

la sua indeterminatezza/vaghezza − si rivela insomma ancora il più adatto a contemperare i diversi interessi in gioco, attraverso la valutazione diacronica delle circostanze del caso concreto (come, ad esempio, il consenso personalmente manifestato al momento delle nozze, l'imminente compimento del diciottesimo anno di età, la esigua differenza d'età tra i coniugi, l'esistenza di un legame socio-affettivo tra i coniugi, la presenza o l'imminente nascita di figli)[31].

5. Madri medicalmente assistite

Non dissimili difficoltà di definizione dello status giuridico accompagnano le scelte di donne che, per realizzare il proprio desiderio di maternità, ricorrono alla medicina riproduttiva.

Come si è visto all'inizio, il Target 6 dell'Obiettivo 5 sulla parità di genere allude all'accesso universale «alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti in ambito riproduttivo, come concordato nel Programma d'Azione della Conferenza Internazionale su Popolazione e Sviluppo e dalla Piattaforma d'Azione di Pechino e dai documenti prodotti nelle successive conferenze». Al riguardo occorre rilevare che la libertà riproduttiva (*reproductive freedom)* affonda le proprie radici nel contesto della pianificazione familiare (*family planning*, a sua volta inizialmente intesa come *fertility regulation*, ossia libertà di decidere il numero e l'intervallo delle nascite), per poi trasformarsi − a partire dalla Conferenza su Popolazione e Sviluppo del 1994 – in *reproductive rights*, a loro volta connessi ai *sexual rights*[32]. Posto che oggi si tende a ricondurre ai *sexual rights* l'orientamento sessuale e l'identità di genere, i temi della riproduzione riguardano anche le coppie omoaffettive.

In un articolo apparso nel marzo 2021 sulla rivista *Scientific American*[33] si denuncia un dato molto preoccupante: la riduzione annuale dell'1% della salute riproduttiva, ovvero l'aumento dell'1% dei problemi di sterilità. Si tratta di un aumento più rapido rispetto al surriscaldamento globale e altrettanto preoccupante.

[31] Al riguardo si vedano le osservazioni di PESCE, *I* child marriages *tra tutela dei diritti e portabilità degli* status, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2021, p. 37 ss.

[32] Il riferimento è al Programma d'azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo (Il Cairo, 5-13 settembre 1994), il cui Capitolo VII è dedicato appunto a «Reproductive Rights and Reproductive Health».

[33] SWAN, COLINO, *Reproductive Problems in Both Men and Women Are Rising at an Alarming Rate. A likely culprit is hormone-disrupting chemicals*.

Nel ventennio 2000-2020 il tasso di fertilità femminile, ossia il numero di figli per donna, è passato da 2,7 a 2,4 a livello globale: nei Paesi occidentali il tasso si attesta sotto 1,8 e in Italia è 1,2, tra i più bassi al mondo[34]. Se consideriamo che la soglia di sostituzione delle generazioni è 2,1 figli per donna, è evidente che nei Paesi industrializzati si va verso un drammatico calo demografico.

Parliamo oggi dell'interesse delle future generazioni. Ma di quali e quante future generazioni stiamo parlando, se da un lato sempre più coppie rinunciano alla genitorialità per scelte personali o obbligate (problemi economici, principalmente), dall'altro lato molte coppie – pur desiderose di figli e in grado di mantenerli – non riescono ad averne? Dal punto di vista sanitario, è ormai evidente che le cause di sterilità sono legate essenzialmente alla presenza diffusa dei c.d. perturbatori endocrini (e*ndocrine-disrupting chemicals,* EDCs), definiti nel 2002 dall'Organizzazione mondiale della sanità come «sostanze o miscele esogene che alterano la funzione del sistema ormonale e di conseguenza provocano effetti negativi sulla salute di un organismo intatto, la sua discendenza o intere (sotto)popolazioni». Queste sostanze chimiche, principalmente ftalati e bisfenolo A, hanno iniziato ad essere utilizzate dal 1950 – periodo a partire dal quale, non a caso, si registra un calo del tasso di fertilità – e sono onnipresenti nella vita moderna: si trovano in bottiglie d'acqua e imballaggi per alimenti, dispositivi elettronici, prodotti per la cura personale, prodotti per la pulizia e molti altri oggetti che utilizziamo regolarmente. Oltre alla responsabilità *verso* le nuove generazioni, vi è insomma una responsabilità *verso la continuità* delle generazioni, ovvero una responsabilità di *continuità riproduttiva*.

Fortunatamente il progresso tecnologico offre oggi una gamma di opzioni a chi non è in grado di riprodursi naturalmente[35]. I profili bioetici della procreazione medicalmente assistita (PMA), che in questa sede non è il caso di affrontare, hanno inevitabilmente influenzato i legislatori nazionali riguardo tanto ai criteri di accesso (singoli, coppie eterosessuali, coppie omosessuali, limiti di età) quanto alle tecniche utilizzabili (fecondazione omologa, fecondazione eterologa, fecondazione *post mortem,* surrogazione di maternità: in caso di fecondazione eterologa si pone anche il problema dell'anonimato del donatore). I Paesi più liberali si sono ben presto trasformati in una sorta di paradisi bioetici per aspiranti genitori.

[34] Sono dati raccolti dalla Banca Mondiale: in Italia nel 2021 l'Istat registra già una diminuzione a 1,17.

[35] Rimando qui al mio *Procreazione assistita e famiglia nel diritto internazionale*, Padova, 2003, p. 34 ss.

In nome della *reproductive freedom*, si configurano oggi forme inedite di maternità: per concepimento senza gestazione (donazione di ovulo), per gestazione senza concepimento (c.d. utero in affitto), per concepimento e gestazione nell'interesse altrui (messa a disposizione non solo del proprio utero ma anche del proprio ovulo), per mera intenzione (stipulazione di un contratto di surroga di maternità e assunzione della responsabilità genitoriale del nato).

Come è noto, in Italia il legislatore è intervenuto piuttosto tardivamente con una legge (la n. 40 del 19 febbraio 2004) assai restrittiva: i divieti posti sono stati solo in parte progressivamente eliminati dalla Corte Costituzionale[36]. Il nostro Paese non consente tuttora l'accesso alla PMA ai singoli e alle coppie omoaffettive, e vieta la fecondazione *post mortem* e la surrogazione di maternità (che è addirittura penalmente sanzionata)[37]. Queste limitazioni spingono un numero sempre maggiore di italiani a recarsi all'estero e, una volta ottenuto ciò che in patria è vietato, a chiedere il riconoscimento della loro genitorialità, ponendo i nostri ufficiali di stato civile, in prima battuta, e giudici, in seconda battuta, di fronte al «fatto compiuto».

[36] La Corte Costituzionale, con sentenza 14 maggio - 5 giugno 2015, n. 96 (in G.U. 1ª s.s. 10/6/2015, n. 23), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili: e con sentenza 9 aprile - 10 giugno 2014, n. 162 (in G.U. 1ª s.s. 18/06/2014, n. 26) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 3, «nella parte in cui stabilisce per le coppie il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili». Cfr. CAMPIGLIO, *Norme italiane sulla procreazione assistita e parametri internazionali: il ruolo creativo della giurisprudenza*, in *Rivista italiana di diritto internazionale privato e processuale*, 2014, p. 481 ss.

[37] Secondo l'art. 12, comma 6 «(c)hiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza (…) la surrogazione di maternità è punito con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro». Vale la pena di ricordare che negli anni sono state presentate diverse proposte di legge volte a estendere la giurisdizione italiana ai casi di maternità commissionata da italiani all'estero. Sulle proposte più recenti si veda PELISSERO, *Surrogazione di maternità: la pretesa di un diritto punitivo universale. Osservazioni sulle proposte di legge n. 2599 (Carfagna) e 306 (Meloni), Camera dei deputati,* in *Sistema penale*, 2021: secondo l'autore l'approvazione di una proposta di legge volta ad ampliare l'ambito di applicazione del reato di cui all'art. 12, comma 6, l. n. 40/2004 ai fatti commessi all'estero «rappresenterebbe una scelta di politica criminale distonica rispetto alla direzione tracciata dalla Corte costituzionale sul terreno degli effetti civili, che non possono mai pregiudicare gli interessi del minore rispetto a condotte poste in essere dai genitori» (par. 3.3). È stata recentemente (17 maggio 2022) presentata alla Camera una proposta di legge volta a introdurre nella norma la frase «Le pene stabilite dal presente comma si applicano anche se il fatto è commesso all'estero» (Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, A.C. 306).

Negli ultimi quindici anni abbiamo assistito alla moltiplicazione di cause di riconoscimento di *status* genitoriali ottenuti all'estero in violazione dei divieti italiani. Il primo caso di riconoscimento di surroga di maternità nell'ambito di una coppia eterosessuale risale al 2009[38], il primo caso di trascrizione di atti di nascita a seguito di fecondazione eterologa con l'indicazione di due madri è del 2014[39] mentre il primo caso di rettifica dell'atto di nascita con l'indicazione di due padri data 2017[40].

Si tratta di un contenzioso strategico, finalizzato anzitutto a ottenere interventi giudiziari adattativi e creare i presupposti per adire un'alta corte (Cassazione, Corte Costituzionale, Corte di Giustizia, Corte EDU), ma anche a portare all'attenzione dell'opinione pubblica e del mondo politico emergenti diritti legati a tematiche altamente divisive.

Come la stessa Corte Costituzionale ha rimarcato, «(i)n assenza di altri *vulnera* costituzionali, il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all'estero non può costituire una valida ragione per dubitare della sua conformità a Costituzione. La circostanza che esista una differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali è un fatto che l'ordinamento non può tenere in considerazione. Diversamente opinando, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia»[41]. Spetta all'interprete

[38] Corte d'Appello di Bari, 13 febbraio 2009, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2009, p. 699 ss. Per un commento v. CAMPIGLIO, *Lo stato di figlio nato da contratto internazionale di maternità*, *ibidem*, 2009, p. 589 ss. La sentenza non è stata impugnata. Sulla problematica si è pronunciata anche Cassazione civ., 11 novembre 2014, n. 24001, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2015, p. 236 ss., con nota di BENANTI. Cfr. DI BLASE, *Riconoscimento della filiazione da procreazione medicalmente assistita: problemi di diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, p. 839 ss. e, in tema di ordine pubblico, p. 855.

[39] Corte d'Appello di Torino, 29 ottobre 2014, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, p. 1344, con nota di CRISTIANI; e in *Famiglia e diritto,* 2015, p. 822, con nota di FARINA, confermata da Cass., 30 settembre 2016, n. 19599, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2017, p. 372, con nota di PALMERI, e in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, p. 813 ss.

[40] Corte d'Appello di Trento, 23 febbraio 2017, in *Famiglia e diritto*, 2017, p. 669 ss., con nota di BARUFFI. La decisione è stata impugnata e l'esito è stato ribaltato: cfr. Cass., sez. un., 8 maggio 2019, n. 12193, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2019, p. 741 ss., con nota di SALANITRO; in *Famiglia e diritto*, 2019, p. 653 ss., con nota di DOGLIOTTI e FERRANDO; e in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2020, p. 369.

[41] Corte Costituzionale, 23 ottobre 2019 n. 221 (in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata,* 2020, p. 548 ss., con nota di BARONE), punto 14. La Corte ha ritenuto infondata la censura secondo cui la normativa che preclude alle coppie omosessuali l'accesso alla procreazione assistita darebbe luogo a una ingiustificata disparità di trattamento in base alle capacità economiche, facendo sì che l'aspirazione alla genitorialità

pertanto operare, caso per caso, un bilanciamento tra gli interessi in gioco e decidere se e in quale misura riconoscere effetti ai provvedimenti esteri (anche in termini di *downgrade recognition*) conformemente ai valori ordinamentali identitari.

6. Segue: *maternità atipiche nella prassi italiana, tra diritto alla genitorialità e* best interest of the child.

Non è questa la sede ove analizzare compiutamente la casistica. Ci si limiterà dunque a fare il punto della situazione attuale.

Il quadro appare variegato, in ragione della non univoca ricostruzione del limite dell'ordine pubblico (artt. 64 e 65 l. 31 maggio 1995 n. 218 recante «Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato»)[42]. Per quanto riguarda il versante per così dire interno, tale limite può essere individuato, oltre che nelle norme costituzionali, nelle norme di contenuto costituzionalmente vincolato e/o costituzionalmente necessarie.

Limitandoci alle pronunce di legittimità va segnalata la pronuncia n. 24001 del 2014[43] (relativa al caso di una coppia eterosessuale italiana che aveva commissionato la maternità a una donna ucraina), secondo cui – premesso sbrigativamente che l'ordine pubblico include i principi fondamentali e irrinunciabili che caratterizzano l'ordinamento giuridico – «il divieto di pratiche di surrogazione di maternità è certamente di ordine pubblico, come suggerisce già la previsione della sanzione penale, di regola posta appunto a presidio di beni giuridici fondamentali»: di qui il rifiuto di riconoscere effetti al certificato di nascita ucraino riportante lo *status* di genitori dei committenti. Risale al 2016 la dirompente pronuncia n. 19599[44] che riconduce all'ordine pubblico le norme costituzional-

possa essere realizzata da quelle sole, tra le coppie omosessuali, che siano in grado di sostenere i costi per sottoporsi alle necessarie pratiche mediche in uno dei Paesi esteri che le consentono.

[42] Il limite è previsto anche dal d.p.r. 3 novembre 2000, n. 396 («Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile»), il cui art. 18 recita: «Gli atti formati all'estero non possono essere trascritti se sono contrari all'ordine pubblico».

[43] Cass., 11 novembre 2014, n. 24001, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2015, p. 236 ss.

[44] Cass., 30 settembre 2016, n. 19599, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2017, p. 372 ss., con nota di PALMIERI. v. tra altri FERACI, *Ordine pubblico e riconoscimento in Italia dello status di figlio "nato da due madri" all'estero: considerazioni critiche sulla sentenza della Corte di cassazione n. 19599/2016*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2017, p. 169 ss.

mente vincolate: con la conseguenza che, essendo la scelta di consentire o meno determinate pratiche di medicina riproduttiva meramente legislativa (e non 'costituzionalmente obbligata', quantunque attinente a una materia «eticamente sensibile e di rilevanza costituzionale») è possibile trascrivere in Italia l'atto di nascita spagnolo con indicazione di doppia maternità (si trattava di una donna italiana e una spagnola, l'una madre gestazionale e l'altra madre genetica). In particolare, non può essere assunto a principio inderogabile di ordine pubblico quello secondo cui, nel nostro ordinamento, madre è colei che partorisce, enunciato all'art. 269 c.c.: si tratta infatti di un mero principio di esperienza, progressivamente integrato e superato dall'evoluzione scientifico-tecnologica. È dell'anno successivo (e reca il n. 14878[45]) la sentenza in cui la Cassazione ritiene invece che l'ordine pubblico vada ricostruito in base alle (sole) norme costituzionali: quantunque la legge n. 40/2004 escluda l'accesso alla medicina riproduttiva da parte di coppie del medesimo sesso, «(t)uttavia, trattandosi di fattispecie effettuata e perfezionata all'estero e certificata dall'atto di stato civile di uno Stato straniero, si deve necessariamente affermare (…) che la trascrizione (dell'atto di nascita da due madri) richiesta non è contraria all'ordine pubblico». Per completezza di informazione, è opportuno ricordare qui anche la sentenza n. 12193 del 2019[46] in cui – a proposito dello *status* genitoriale di due uomini − la Cassazione, a sezioni unite, ha affermato che la legge n. 40/2004, sebbene priva di contenuto costituzionalmente vincolato, è «costituzionalmente necessaria» in quanto posta a tutela della dignità umana, e dunque i divieti ivi sanciti − quale in particolare quello della maternità surrogata − rientrano nel limite dell'ordine pubblico. Ne consegue che il riconoscimento del provvedimento straniero, che imputa la doppia paternità del figlio nato da madre surrogata, «trova ostacolo nel divieto della surrogazione di maternità prevista dall'art. 12, 6° comma, l. n. 40/2004, qualificabile come principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità umana della gestante e l'istituto dell'adozione (…) valori, non irragionevolmente ritenuti prevalenti sull'interesse del minore, nell'ambito di un bilanciamento effettuato direttamente dal legislatore, al quale il giudice non può sostituire la propria valutazione». Questa posizione è stata ribadita nel 2022 con la sentenza

[45] Cass., 15 giugno 2017, n. 14878, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2017, p. 1718, con nota di PALMIERI.

[46] Cass., sez. un., 8 maggio 2019, n. 12193, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2019, p. 741 ss., con nota di SALANITRO.

n. 38162[47], secondo cui, se da un lato il mancato riconoscimento del provvedimento giudiziario/atto di nascita straniero discende dalla contrarietà all'ordine pubblico della pratica della surrogazione di maternità, dall'altro «l'ineludibile esigenza di garantire al bambino nato da maternità surrogata gli stessi diritti degli altri bambini nati in condizioni diverse è assicurata attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi della L. n. 184 del 1983, art. 44, comma 1, lett. d), che consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello *status* di figlio, al legame con il partner del genitore biologico che ha condiviso il progetto genitoriale e ha di fatto concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita».

Il limite dell'ordine pubblico è caratterizzato però anche da un versante esterno, rappresentato dai principi di derivazione internazionale e dalla tutela dei diritti fondamentali (*in primis* – nella materia qui in esame - dal diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'art. 8 CEDU e ripreso dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali UE). Il vero snodo però è il principio del *best interest of the child,* codificato per la prima volta nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989[48] e oggi generalmente riconosciuto dagli Stati e, per questo, assurto in Italia a rango costituzionale (ex art. 10 Cost.). La considerazione del *best interest of the child* comporta da un lato un ribaltamento di prospettiva rispetto a quello del legislatore (che nel 2004 si è fatto portatore del «diritto alla genitorialità»), dall'altro l'irrilevanza della riprovazione di chi è ricorso a una pratica sanzionata dall'ordinamento. Al centro si pone l'interesse del nato al riconoscimento giuridico del legame di filiazione con entrambe le figure che hanno condiviso il progetto genitoriale e hanno poi continuativamente accudito il minore stesso.[49]

[47] Cass. sez. un., 30 dicembre 2022, n. 38162 (in *Foro italiano*, 2023, 83, I) alla cui osservanza il Ministero dell'interno ha subito richiamato gli enti interessati (circolare n. 3/2023 del 19 gennaio 2023). La sentenza si discosta dalla posizione della Corte Costituzionale che nel 2021 ha dichiarato l'inidoneità del ricorso del partner del genitore biologico, all'adozione in casi particolari (Corte Cost., 28 gennaio 2021, n. 33, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2021, p. 609 ss.): secondo la Cassazione, infatti, la sentenza della Consulta non avrebbe determinato il «superamento del diritto vivente» consacrato dalla sentenza n. 12193 del 2019. È importante ricordare che, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 79 del 28 marzo 2022, l'adozione in casi particolari produce i medesimi effetti dell'adozione 'piena', instaurando uno *status* analogo a quello di filiazione.

[48] Cfr. *supra* nota 7.

[49] Corte Cost., 28 gennaio 2021, n. 33, cit. *supra* nota 47. I passi riportati si leggono ai punti 5.5, 5.7 e 5.9. Cfr., tra altri, TONOLO, *L'evoluzione dei rapporti di filiazione e la*

La valenza interpretativa-sistematica[50] del principio in esame è stata valorizzata dalla Corte EDU che ha promosso una lettura paidocentrica (*child oriented interpretation*) di un testo – la CEDU – marcatamente adultocentrico[51]. *Leading case* è senz'altro quello affrontato nel 2007[52] concernente il (mancato) riconoscimento in Lussemburgo del provvedimento peruviano di adozione ottenuto da una cittadina lussemburghese in contrasto con la propria legge nazionale che vieta le adozioni da parte di singoli. La Corte di Strasburgo arriva a 'disattivare' il limite dell'ordine pubblico lussemburghese in nome appunto dell'interesse superiore del minore alla continuità del rapporto familiare *de facto* creatosi in Perù a seguito dell'adozione. Il *best interest of the child* pare insomma operare come una sorta di contro-limite rispetto all'ordine pubblico[53] che – precisa la Corte − «ne saurait (…) passer pour une carte blanche justifiant toute mesure, car l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant incombe à l'État indépendamment de la nature du lien parental, génétique ou autre»[54].

Il fatto che l'interesse del minore debba essere oggetto di valutazione prioritaria non significa tuttavia che lo Stato sia obbligato a riconoscere sempre e comunque uno *status* validamente acquisito all'estero né conseguentemente determina la standardizzazione di un certo modello familiare. Semplicemente il principio del *best interest of the child* impone alle autorità statali uno *standard-harmonising approach* in ambito

riconoscibilità dello status *da essi derivante tra ordine pubblico e superiore interesse del minore,* in *Rivista di diritto internazionale,* 2017, p. 1070 ss.

[50] «The best interests of the child: a right, a principle and a rule of procedure»: questo l'*incipit* del *General Comment no. 4 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Article 3 para 1),* UN Doc. CRC/C/GC/14, 29.05.2013: cfr. par. 1 ss.

[51] SESTA, *La prospettiva paidocentrica quale* fil rouge *dell'attuale disciplina giuridica della famiglia*, in *Famiglia e diritto,* n. 7, 2021, p. 763 ss.

[52] Corte europea dei diritti umani, *Wagner e J.M.W.L. c. Lussemburgo*, ricorso n. 76240/01, sentenza del 28 giugno 2007, in *Famiglia, persone e successioni*, 2007, p. 956 ss.

[53] Mi limito qui a rinviare a PIRRONE, *Limiti e "controlimiti" alla circolazione dei giudicati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: il caso* Wagner, in *Diritti umani e diritto internazionale,* n. 1, 2009, p. 151 ss.

[54] Corte europea dei diritti umani, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, ricorso no. 25358/12, sentenza del 27 gennaio 2015, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2015, p. 828 ss. con nota di SCHUSTER (punto 80). Sulla causa, che riguarda il ricorso di una coppia italiana a surroga di maternità in Russia, si è pronunciata anche la Grande Camera della Corte EDU con sentenza del 24 gennaio 2017 (v. in particolare il punto 110).

familiare[55] e la ricerca di un ragionevole equilibrio tra gli interessi pubblici nazionali (tutela dei diritti e delle libertà individuali, della salute e della morale, dell'ordine e della sicurezza) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare degli interessati, con particolare attenzione alle conseguenze del mancato riconoscimento sui diritti del minore, quale il diritto all'identità personale ma anche l'acquisto della cittadinanza [56].

Quanto detto trova conferma nella presa di posizione della nostra Corte Costituzionale, secondo cui un diritto fondamentale non può essere considerato «automaticamente prevalente rispetto a ogni altro controinteresse in gioco» ma deve essere bilanciato con altri diritti fondamentali: se così non fosse, si verificherebbe la sua illimitata espansione e quel diritto «diverrebbe *tiranno* nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità delle persone»[57]. Detto altrimenti, l'interesse superiore del minore non può diventare nei fatti motivo «per assecondare un progetto genitoriale disapprovato dall'ordinamento» al punto da essere penalmente sanzionato[58]. Ma, d'altra parte, ogni soluzio-

[55] Si veda, tra altri, BARATTA, *Recognition of a foreign* status filii. *Pursuing the Best Interests Principle*, in BERGAMINI, RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*, Cambridge/Antwerp/Chicago, 2019, p. 171 ss., in particolare p. 178.

[56] Corte EDU, *Negrepontis-Giannisis c. Grecia*, ric. n. 56759/08, sentenza del 3 maggio 2011, par. 72-76; *Mennesson c. Francia*, ric. n. 65192/11, sentenza del 26 giugno 2014, par. 80, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2014, p. 1123 con nota di CAMPIGLIO.

[57] «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (…) La tutela deve essere sempre 'sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro'. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti» (sentenza del 9 maggio 2013 n. 85, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2013, p. 867 nota di MAZZOTTA). La teorica dei «diritti tiranni» è stata sviluppata dalla Consulta solo in anni recenti, ancorché se ne possano trovare tracce già nella prima sentenza della Corte, la n. 1 del 14 giugno 1956, in cui si evoca la necessità di reciproca limitazione delle «varie sfere giuridiche (…) perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile». Con riguardo all'interesse del minore v. tra altri LAMARQUE, *Prima i bambini. Il principio dei* best interests of the child *nella prospettiva costituzionale*, Milano, 2016, e nella prospettiva internazionalprivatistica il mio *Della tirannia del* best interest of the child *nuove forme di genitorialitá e ordine pubblico internazionale*, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2021, p. 1415 ss.

[58] «(…) a fare da contraltare a quello del minore la Corte non chiama immediatamente l'interesse della donna a non essere sfruttata e pregiudicata nella propria dignità nel sottoporsi alla gestazione per conto altrui e nella rinuncia alla prole una volta che sarà nata. Vi contrappone, piuttosto, lo 'scopo legittimo' (…) dell'ordinamento di disincentivare il ricorso alla gpa (…) In sostanza, il contro-interesse in gioco è lo scopo dello Stato di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità (…) e il mezzo per realizzare

ne che precludesse al bambino qualsiasi possibilità di riconoscere giuridicamente il suo rapporto con coloro che ne hanno voluto la nascita e lo hanno poi accudito, «sia pure *ex post* e in esito a una verifica in concreto da parte del giudice, finirebbe per strumentalizzare la persona del minore in nome della pur legittima finalità di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata». Proprio la complessità sistematica della materia e la delicatezza degli interessi in gioco richiedono, secondo la Consulta, l'intervento del legislatore per porre rimedio al più presto al vuoto di tutela del *best interest of the child.*

Queste considerazioni non solo confermano l'inclusione dell'interesse del minore nell'ordine pubblico internazionale, ma confermano una prospettiva inusuale, in quanto l'ordine pubblico, tradizionalmente concepito con funzione meramente negativa, viene a svolgere anche una funzione positiva. Nello specifico, infatti, l'interesse del minore è invocato non già per impedire l'ingresso nell'ordinamento di norme/atti di altri Stati, bensì per favorire l'ingresso di inedite relazioni genitoriali (mediando tra coordinamento degli ordinamenti e aspirazioni identitarie degli Stati[59]).

Resta però il dubbio se la via legislativa sia davvero la più adatta a risolvere il problema. Come nel caso del matrimonio precoce, infatti, la varietà delle situazioni che possono presentarsi difficilmente si presta all'incasellamento in un testo normativo.

7. Spose precoci e madri medicalmente assistite: il riconoscimento delle nozze e della genitorialità ai fini della libera circolazione dei cittadini UE

Come abbiamo appena visto, con riferimento al riconoscimento sia dei matrimoni precoci sia delle nuove forme di genitorialità (almeno nell'attesa di una presa di posizione del legislatore), la soluzione è demandata all'interprete dalla cui sensibilità dipende l'utilizzo del limite dell'ordine pubblico, in cui confluiscono valori identitari nazionali ma

tale intento è impedire la trascrizione del provvedimento giudiziario straniero che attribuisce al padre (o alla madre) intenzionale la qualità di genitore legale del bambino nato attraverso la gpa. Tuttavia, questa finalità di politica del diritto trova il suo strumento di attuazione nella previsione della surrogazione di maternità come fattispecie di reato». Così, criticamente, si esprime VENUTI, *Diritti dei figli vs. genitorialità* same-sex: *antitesi o composizione? Il dialogo (muto?) tra la Corte costituzionale e il legislatore italiano,* in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata***,** 2021, p. 949 ss., in particolare p. 954.

[59] SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law,* in *Recueil des cours*, vol. 395, 2019, p. 9 ss., a p. 66.

anche valori internazionali. È sempre più evidente però la necessità di tener conto anche della normativa sovranazionale e specificamente dei diritti previsti dai Trattati in capo ai cittadini UE, a partire dal diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (art. 3, par. 2 TUE, art. 21 TFUE e art. 45 Carta dei diritti fondamentali).

Nell'ultimo ventennio, infatti, i giudici di Lussemburgo hanno iniziato a impiegare il metodo del riconoscimento[60] (anche) allo scopo di eliminare gli ostacoli alla circolazione delle persone: dapprima concentrata sul diritto alla continuità del nome[61], ora la prassi riguarda anche il diritto alla continuità degli *status* familiari. Il cittadino UE insomma ha diritto di circolare mantenendo lo *status* validamente[62] acquisito in un altro

[60] Mi limito a richiamare MAYER, *Les méthodes de la reconnaissance en droit international privé,* in *Le droit international privé: esprit et méthodes. Mélanges P. Lagarde*, Paris 2005, p. 547 ss.; BARATTA, *La reconnaissance internationale des situations juridiques personnelles et familiales*, in *Recueil des cours,* vol. 348, 2010, p. 253 ss.; LAGARDE, *La méthode de la reconnaissance est-elle l'avenir du droit international privé?*, in *Recueil des cours,* vol. 371, 2014, p. 9 ss.; BARATTA, *Recognition of Foreign Personal and Family Status: A Rights Based Perspective,* in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, p. 413 ss.; DAVÌ, *Il riconoscimento delle situazioni giuridiche costituite all'estero nella prospettiva di una riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 319 ss.

[61] Corte di Giustizia, 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello c. Stato belga*; 14 ottobre 2008, causa C-353/06, *Stefan Grunkin e Dorothee Regina Paul*; 22 dicembre 2010, C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*; 12 maggio 2011, C-391/09, *Runevic-Vardyn and Wardyn;* 2 giugno 2016, C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff;* 8 giugno 2017, C-541/15, *Mircea Florian Freitag*. Secondo una costante giurisprudenza, una restrizione alla libera circolazione delle persone può essere giustificata solo ove basata su considerazioni oggettive e proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (v. sentenze 14 ottobre 2008, *Grunkin* cit., punto 29; 22 dicembre 2010, *Sayn-Wittgenstein* cit., punto 81; e 2 giugno 2016, causa C- 438/14, *Bogendorff von Wolffersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe*, punto 48). In tale prospettiva si potrebbe forse considerare la lotta ai matrimoni precoci come uno scopo legittimo da parte dello Stato (anche alla luce dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) e dunque come causa di giustificazione della limitazione alla libertà di circolazione.

[62] La Corte non chiarisce come vada verificata la validità dell'acquisizione dello *status* (applicando le norme sostanziali/di conflitto dello Stato di origine? basandosi sul documento pubblico attestante lo *status*? verificando che lo *status* sia stato acquisito in uno Stato con cui l'interessato è sufficientemente legato? appurando la conformità all'ordine pubblico dello Stato di destinazione?). Si segnala l'art. 10 della risoluzione dell'Institute of International Law del 2021 relativa a *Human Rights and Private International Law* (rapporteur F. Pocar): «Respect for the rights to family and private life requires the recognition of personal status established in a foreign State, provided that the person concerned has had a sufficient connection with the State of origin … as well as with the State whose law has been applied, and that there is no manifest violation of the international public policy of the requested State».

Stato membro, anche se in contrasto con la normativa dello Stato di destinazione.

Risale al 2018 il caso *Coman*[63] in cui, a proposito del matrimonio celebrato in Belgio tra un cittadino statunitense e un rumeno-statunitense, la Corte ha affermato che l'art. 21 TFUE deve essere interpretato «nel senso che osta a che le autorità competenti dello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza (Romania) rifiutino di concedere un diritto di soggiorno sul territorio di detto Stato membro al suddetto cittadino di uno Stato terzo, per il fatto che l'ordinamento di tale Stato membro non prevede il matrimonio tra persone dello stesso sesso». L'obbligo di riconoscimento opera ai *soli fini della concessione di un diritto di soggiorno* derivato a un cittadino di uno Stato terzo e pertanto non attenta all'identità nazionale né minaccia l'ordine pubblico dello Stato membro interessato.

È di qualche anno successiva (2021) la sentenza in cui la Corte di Giustizia ha affermato la riconoscibilità, sempre ai fini dell'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, dell'atto di nascita (spagnolo) che designa come genitori due madri (una bulgara e l'altra inglese), ancorché nello Stato membro richiesto (Bulgaria) non sia possibile per l'ufficiale di stato civile indicare come genitori due persone del medesimo sesso[64].

Utilizzando la cittadinanza EU come leva per il mutuo riconoscimento delle situazioni – tanto più se formalizzate in un documento pubblico[65] su cui le parti fanno legittimo affidamento [66] – i giudici di Lussemburgo, insomma, propongono un contemperamento tra diritti del cittadino UE e identità nazionale degli Stati membri che ricorda quella che da tempo i

[63] CGUE, causa C-673/16, *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne*, sentenza del 5 giugno 2018, punti 35, 37, 38, 45 e 46.

[64] CGUE, causa C-490/20, *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon Pancharevo*, 14 dicembre 2021, spec. punto 68. Si vedano anche le Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, 15 aprile 2021, punti 61, 108 e 154. Per un commento v. KOHLER, *Status und Mobilität in der Europäischen Union*, in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2022, p. 226 ss.; e FERACI, *Il riconoscimento «funzionalmente orientato» dello* status *di un minore nato da due madri nello spazio giudiziario europeo: una lettura internazionalprivatistica della sentenza* Pancharevo, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 564 ss. Nello stesso senso la Corte si è pronunciata, qualche mese più tardi, in un caso originato dal rifiuto da parte delle autorità polacche di trascrivere un atto di nascita spagnolo riportante l'indicazione di una «madre A» polacca e una «madre B» irlandese (CGUE, causa C-2/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich,* ordinanza del 24 giugno 2022).

[65] Intervengono qui i principi di reciproca fiducia ed equivalenza delle funzioni esercitate dalle autorità amministrative degli Stati membri.

[66] Cfr. SALERNO, *The Identity*, cit., p. 20 ss.

colleghi di Strasburgo operano tra diritti individuali e interessi collettivi[67].

L'esito di questa reviviscenza in chiave europea del principio ottocentesco, manciniano, di nazionalità[68] è il riconoscimento di un possesso di stato europeo[69] rispondente al bisogno sociale di un'identità personale che accompagni i cittadini UE all'interno del territorio europeo[70]. Si tratta però, come detto, di un'identità meramente funzionale all'esercizio dei diritti derivanti dai Trattati: ai fini prettamente privatistici, il riconoscimento dello *status* acquisito in un altro Stato membro resta assoggettato ai tradizionali meccanismi internazionalprivatistici, ivi incluso il limite dell'ordine pubblico.

8. Conclusioni

Quali conclusioni possiamo trarre, in chiave internazionalprivatistica, riguardo alla condizione femminile, presente e futura?

Matrimoni precoci e nuove forme di maternità sono accomunati dal coinvolgimento di un soggetto, il minore, universalmente riconosciuto come degno di massima tutela. Tutela che va però contemperata con i principi identitari dell'ordinamento, in nome del pluralismo dei valori ordinamentali. Stante la varietà delle situazioni che concretamente possono crearsi, non si può demandarne esclusivamente al legislatore la soluzione. Decisivo resta il ruolo dell'interprete a cui spetta la responsabilità della soluzione *case by case*.

Tanto il matrimonio precoce celebrato all'estero quanto la maternità realizzata all'estero per eludere i divieti nazionali possono dunque essere riconosciuti nella misura in cui, tenuto conto delle circostanze del singolo caso, non producono effetti contrari all'ordine pubblico.

Non si può tuttavia trascurare l'impatto della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sul riconoscimento delle situazioni ai fini della

[67] KINSCH, *European Courts and the Obligation (Partially) to Recognise Foreign Same-Sex Marriage. On Orlandi and Coman*, in *Yearbook PIL*, 2018/2019, p. 47 ss., in particolare p. 58, che evoca la dottrina del margine di apprezzamento nazionale.

[68] Si vedano le interessanti osservazioni di CROON-GESTEFELD, *Der Einfluss der Unionsbürgerschaft auf das Internationale Familienrecht*, in *Rabels Zeitschrift ausl. int. Privatrecht*, 2022, p. 32 ss.

[69] Vedi BARATTA, *La reconnaissance*, cit., p. 463 ss.

[70] BLASQUEZ ROGRIGUEZ, *Libre circulación de personas y derecho internacional privado: un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea,* in *Cuadernos de Derecho Transnacional,* 2017, p. 106 ss., in particolare p. 111.

libertà di circolazione dei cittadini UE. Dunque, dovrebbe essere riconosciuto in Italia il matrimonio celebrato in Estonia (dove l'età matrimoniale è 15 anni) tra una quindicenne estone e un ventenne italiano. Del resto, alcuni giudici tedeschi, già prima della sentenza *Coman*, avevano respinto la domanda di annullamento del matrimonio celebrato con connazionali sedicenni e diciassettenni da rumeni in Romania[71] e da bulgari in Bulgaria[72], in nome della libertà di circolazione e della giurisprudenza di Lussemburgo in materia di diritto al nome.

Parimenti, dovrebbe essere riconosciuto, ai fini della libera circolazione del cittadino UE, lo *status* genitoriale a) delle due madri (di cui almeno una cittadina UE) del figlio nato in Spagna, e – coerentemente − b) della madre committente (di mera gestazione o anche di concepimento)[73].

Più in generale, insomma, chi desidera far riconoscere altrove il proprio stato civile può seguire oggi due vie, una tradizionale e una ad alta velocità (per attingere a una metafora ferroviaria).

La via tradizionale si avvale di un binario lento, che richiede alcuni delicati controlli (onde saggiare la conformità all'ordine pubblico). È una via in grado di raggiungere un gran numero di destinazioni (ossia di consentire l'esercizio di tutti i diritti, di natura personale o patrimoniale, connessi allo *status* in base alla normativa del luogo di arrivo) ed è accessibile a tutti (a prescindere − evidentemente non dal ceto, bensì − dalla cittadinanza).

A questa, la Corte di Giustizia ha affiancato una via ad alta velocità, il cui accesso è subordinato al solo controllo del passaporto: essa, tuttavia, è riservata ad alcuni soggetti (i cittadini UE). Per le sue caratteristiche 'strutturali' questa via non è diffusa, raggiunge cioè solo alcune destinazioni (consente infatti l'esercizio della sola libertà di circolazione e soggiorno all'interno del territorio dell'UE, connessa allo *status* familiare).

Ne consegue che il cittadino UE, oltre alla doppia cittadinanza (statale ed europea)[74], possiede una doppia identità personale: quella piena (ri-

[71] AG Nordhorn, 29 gennaio 2018, in *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, 2018, p. 750; la decisione è stata confermata da OLG Oldenburg, 18 aprile 2018, in *Neue Zeitschrift für Familienrecht*, 2018, p. 609 ss.

[72] AG Frankenthal, 15 febbraio 2018, in *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, 2018, 749. Cfr. CROON-GESTEFELD, *Der Einfluss der Unionsbürgerschaft auf das Internationale Familienrecht,* in *Rabels Zeitschrift ausl. int. Privatrecht,* 2022, p. 32 ss., p. 46 ss.

[73] E, al limite, anche dei due padri che siano ricorsi alla surroga di maternità.

[74] MARINO, *Cittadinanza dell'Unione e cittadinanze nazionali: una reciproca (e fruttuosa) interdipendenza,* in *Studi integraz. europea*, 2022, p. 83.

conoscimento *pieno* dello stato familiare: binario lento) e quella meramente funzionale all'esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza UE (binario ad alta velocità). Questa situazione è destinata peraltro a produrre effetti distorsivi a livello internazionalprivatistico. Si profilano infatti inediti rapporti claudicanti: inediti in quanto la 'zoppia' si manifesta, non già – come quella tradizionale − a livello transnazionale (nel senso che una persona è considerata sposata/genitore nello Stato A ma non sposata/genitore nello Stato B: ricordiamo la critica rivolta all'art. 13, par. 3 EGBGB in relazione al matrimonio precoce[75]) bensì a livello nazionale (nel senso che una persona è considerata nello Stato A sposata/genitore ai fini della circolazione e del soggiorno all'interno dell'UE ma non sposata/genitore a fini privatistici). Ad essere compromessa, insomma, non è l'armonia internazionale ma la stessa armonia interna degli ordinamenti degli Stati membri.

Considerando anche che il possesso di una doppia identità è probabilmente contrario alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e alla CEDU (l'identità personale è la proiezione sociale della personalità dell'individuo nella sua unicità), la Corte di Giustizia si spingerà, a questo punto, a riconoscere pienezza di effetti allo *status* acquisito all'estero dai cittadini UE, disconoscendo così le identità nazionali degli Stati membri?[76]

A complicare il quadro è il fatto che il doppio binario pare oggi essere avallato in materia di genitorialità anche dalla Commissione europea[77]. Il riferimento è alla proposta di regolamento relativo alla giurisdizione, alla legge applicabile, al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione di atti autentici in materia di genitorialità, e alla creazione di un certificato europeo di genitorialità (dicembre 2022)[78]. Come per gli altri regolamenti di rilevanza internazionalprivatistica, la base giuridica è stata individuata nell'art. 81 TFUE (e non nell'art. 21, par. 2

[75] *Supra*, par. 4.

[76] Al riguardo va segnalata la Risoluzione dell'*Institut de droit international* in tema di *Human Rights and Private International Law* (sessione online 2021), secondo cui «(r)espect for the human rights to family life and to private life requires that a parentage relationship established in a State be recognized in other States, taking into account the best interests of the child, which should prevail over considerations of international public policy of the State where recognition is sought» (art. 14).

[77] Va segnalato che già nel 2015 la Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato aveva istituito un Gruppo di esperti incaricato di esplorare la possibilità di adottare una Convenzione in materia di genitorialità e un Protocollo opzionale sulla genitorialità risultante da accordi di surroga di maternità.

[78] COM (2022) 695 final, 7 dicembre 2022.

TFUE[79]). La particolarità sta però nel fatto che, accanto alle disposizioni dedicate al riconoscimento *pieno* delle decisioni in materia di *status* (disposizioni che annoverano, tra i motivi di possibile diniego, la contrarietà all'ordine pubblico), il testo prevede la creazione di un certificato opzionale sottratto a qualsiasi verifica, dotato di effetti probatori e funzionali alla libera circolazione dei cittadini UE.

[79] È invece appunto sull'art. 21 par. 2 TFUE che si basa il regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012. Il regolamento, infatti, si limita a facilitare la circolazione dei documenti, escludendo espressamente di volersi applicare «al riconoscimento in uno Stato membro degli effetti giuridici relativi al contenuto dei documenti pubblici rilasciati dalle autorità di un altro Stato membro» (art. 2 par. 4).

CAMBIAMENTO CLIMATICO E RICORSI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI: QUALI PREMESSE PER UNA GIURISDIZIONE INTERTEMPORALE?

Francesca DE VITTOR*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I 'ricorsi climatici' pendenti davanti alla Corte europea dei diritti umani. – 3. Irretroattività dei trattati, cambiamento climatico e violazioni della Convenzione europea dei diritti umani. – 4. La prevenzione di violazioni future come cessazione dell'illecito. – 5. L'adozione di misure di adattamento: una soluzione a breve termine. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Già all'inizio degli anni Settanta la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano si concludeva con la solenne dichiarazione secondo cui ogni essere umano «ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente *davanti alle generazioni presenti e future*»[1]. Nonostante le successive conferenze internazionali non abbiano sempre ribadito in termini altrettanto espliciti siffatta assunzione di responsabilità[2], la stretta relazione tra tutela dell'ambiente e diritti umani, sia essa nel senso del progressivo sviluppo di un diritto all'ambiente in sé, o della sua funzionalità rispetto al godimento di altri diritti umani internazionalmente garantiti, risulta ormai

* Ricercatrice di Diritto internazionale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

[1] *Declaration of the United Nation Conference on Human Environment*, Stoccolma, 5-16 giugno 1972, nota come 'Conferenza di Stoccolma', Principio n. 1, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1973) (corsivo aggiunto).

[2] Si pensi all'assenza di un esplicito riferimento alle generazioni future nell'Accordo di Parigi. Sul punto si vedano le considerazioni di LEWIS, *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 69 ss.

unanimemente riconosciuta[3], anche con riferimento a forme di responsabilità intergenerazionale[4].

Tra le tante forme di degrado ambientale dovuto ad attività umane, il cambiamento climatico è probabilmente l'esempio rispetto al quale la maggiore, e tendenzialmente esponenziale, incidenza sulle generazioni future è più evidente. L'impatto, attuale e potenziale, del cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani è ormai riconosciuto da parte di tutte le istituzioni internazionali che, a vario titolo, hanno preso posizione sulla questione[5], tanto che il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha riconosciuto che «il degrado ambientale, il cambiamento clima-

[3] Non sarebbe possibile, né appare necessario, in questa sede dare conto dell'evoluzione della prassi internazionale in materia di diritti umani e ambiente, né dell'innumerevole dottrina che di essa si è occupata. Sia quindi consentito rinviare, tra le pubblicazioni più recenti e per una sintetica ma esaustiva ricostruzione, a CARPANELLI, *Human Rights and Environment in the Dynamics of International Law: Past, Present and Future*, in GULLO (a cura di), *Human Rights and Environment: Legal, Economic and Ethical Perspectives*, Napoli, 2021, p. 79 ss.

[4] Basti ricordare, tra i tanti esempi, l'*incipit* del punto IV della *Millennium Declaration*: «We must spare no effort to free all of humanity, and *above all our children and grandchildren*, from the threat of living on a planet irredeemably spoilt by human activities, and whose resources would no longer be sufficient for their needs» (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 8 settembre 2000, UN Doc. A/RES/55/2, par. 21, corsivo aggiunto). O ancora la dichiarazione conclusiva della Conferenza di Rio de Janeiro sullo sviluppo sostenibile del 20-22 giugno 2012, *The Future We Want*, laddove tutti i capi di Stato e altri alti rappresentanti hanno rinnovato il proprio «*commitment* to sustainable development and to ensuring the promotion of an economically, socially and environmentally sustainable future for our planet and *for present and future generations*» (par. 1, corsivo aggiunto), poi avallata dall'Assemblea generale con risoluzione 66/288 del 27 luglio 2012, UN Doc. A/RES/66/288. L'Assemblea generale ha poi confermato il riferimento al godimento dei diritti umani per le generazioni future anche nella risoluzione 76/300 del 28 luglio 2022, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300. Si vedano i contributi di GIANELLI, *La tutela delle generazioni future nel diritto internazionale: regola, principio o valore?* e BONAFÈ, *Interesse delle generazioni future come interesse collettivo?* in questo volume.

[5] Si veda, il *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009. Nel 2014, vari *Special Rapporteurs* ed esperti indipendenti delle Nazioni Unite hanno indirizzato agli Stati parti della UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) una lettera aperta congiunta esortandoli a «recognise the adverse effects of climate change on the enjoyment of human rights, and to adopt urgent and ambitious mitigation and adaptation measures to prevent further harm», *A New Climate Change Agreement Must Include Human Rights Protections For All*, 17 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/SPToUNFCCC.pdf. Lo *Human Rights Council* ha adottato nel 2017 la risoluzione 35/20, *Human Rights and Climat Change*, UN Doc. A/HRC/RES/35/20. Si veda anche: UN Environment Programme, *Climate Change and Human Rights*, 2015, disponibile all'indirizzo https://www.unep.org/resources/report/climate-change-and-human-rights.

tico e uno sviluppo insostenibile sono tra le più urgenti e gravi minacce alla capacità delle generazioni presenti e future di godere dei diritti umani, incluso il diritto alla vita»[6].

È quindi ormai riconosciuto che la mancata o insufficiente adozione da parte dello Stato di misure di mitigazione volte a ridurre l'impatto antropico sul clima o, più in generale, a preservare il patrimonio ambientale indispensabile ad assicurare la dignità della vita umana anche nel futuro, possa essere letto in termini di responsabilità dello Stato per violazione dei propri obblighi di protezione e garanzia dei diritti umani[7]. Tuttavia, il passaggio dall'affermazione di una responsabilità generica all'individuazione dello specifico trattato internazionale sui diritti umani che si ritiene violato, e ancor più alla constatazione di quella responsabilità da parte dell'organo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale deputato al controllo del suo rispetto, incontra una serie di ostacoli sostanziali e procedurali di rilievo[8]. E ciò in particolare quando lo scopo dell'azione non è tanto ottenere il risarcimento del danno per la violazione già subita dal ricorrente, quanto la condanna dello Stato ad uno specifico comportamento volto a prevenire violazioni e danni futuri.

Il 'contenzioso climatico', anche a favore delle future generazioni, ha in primo luogo investito le giurisdizioni nazionali. Davanti ad esse è stata contestata sia la violazione della normativa, interna e internazionale, a protezione dell'ambiente in sé, sia, soprattutto nei casi più recenti, la violazione di diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni nazionali e dai trattati internazionali sui diritti umani[9]. Nel notissimo caso *Urgenda*,

[6] Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13 dell'8 ottobre 2021 (traduzione dell'autrice).

[7] Cfr. SAVARESI, *Human rights and the impacts of climate change. Revisiting the assumptions*, in *Oñati Socio-Legal Series,* vol. 11, n. 1, 2021, *Climate Justice in the Anthropocene*, p. 231 ss.

[8] Per un'analisi dei diversi profili problematici del contezioso climatico volto ad accertare responsabilità e obblighi degli Stati, si veda ROMANISZYN, *Human rights climate litigation against governments: comparative overview of current cases and the potential for regional approaches*, in *McGill Journal of Sustainable Development Law*, vol. 16, n. 2, 2020, p. 232 ss., alla quale si rinvia anche per i riferimenti alla letteratura precedente.

[9] Per una raccolta aggiornata ed esaustiva di tutte le procedure, sia concluse sia pendenti, si rivia al *Climate Change Litigation Database* curato dal Sabin Center of Climate Change Law della Columbia University all'indirizzo http://climatecasechart.com/. Per una mappatura analitica, che metta in risalto anche le differenze geografiche, dei casi specificamente orientati alla tutela di generazioni future, si veda GRADONI, MANTOVANI, *No Kidding! Mapping Youth-Led Climate Change Litigation across the North-South Divide*, in *Verfassungblog*, 24 marzo 2022, disponibile all'indirizzo https://verfassungsblog.de/no-kidding/.

confermando la sentenza della Corte d'Appello de L'Aia[10] che aveva condannato lo Stato olandese ad adottare misure idonee a ridurre del 25% rispetto al 1990 le emissioni di CO_2 entro il 2020, la Corte Suprema olandese ha desunto tale obbligo dagli articoli 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani, interpretati alla luce della giurisprudenza della Corte europea, del principio di precauzione e del *common concern* europeo intorno ai rischi del cambiamento climatico[11]. Sebbene innovativa, la sentenza *Urgenda* appare coerente con i principi interpretativi definiti dalla Corte europea dei diritti umani secondo i quali la Convenzione è uno strumento vivente, da applicare secondo le condizioni attuali, al fine di garantire diritti reali ed effettivi e non teorici ed illusori. A fronte dell'urgenza presente e dell'altissimo rischio rappresentato dal cambiamento climatico per gli anni a venire, infatti, la Corte suprema olandese ha riempito gli articoli 2 e 8 di un contenuto oggi indispensabile alla garanzia effettiva di quei diritti[12]. A fronte dei vari ricorsi pendenti davanti alla Corte europea dei diritti umani, sembra quindi opportuno valutare in che misura i limiti sostanziali e procedurali alla sua competenza costituiscano un ostacolo alla possibilità che essa adotti decisioni analoghe.

L'attenzione della dottrina che si è occupata del contenzioso climatico nell'interesse delle generazioni future davanti ad organi internazionali di protezione dei diritti umani si è soprattutto concentrata sulle questioni relative alla legittimazione ad agire[13] e all'ambito spaziale della giurisdizione statale; attenzione, peraltro, del tutto giustificata dal fatto che tali questioni hanno assunto un ruolo centrale anche nelle motivazioni delle decisioni sino ad ora adottate[14]. Il presente contributo si propone, invece,

[10] Corte distrettuale dell'Aja (*civil division*), *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, sentenza del 9 ottobre 2018, disponibile su http://climatecasechart.com.

[11] Corte Suprema dei Paesi Bassi (*civil division*), *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, sentenza n. 19/00135, del 20 dicembre 2019 (dep. 13 gennaio 2020), par. 5, disponibile su http://climatecasechart.com.

[12] L'obbligo dello Stato di adottare misure idonee a proteggere le giovani generazioni e quelle future da violazioni delle libertà fondamentali derivanti dal cambiamento climatico è posto anche dalla Corte costituzionale tedesca a fondamento della propria decisione nel caso *Neubauer* (Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht, BVerfG), *Neubauer, et al. v. Germany*, casi n. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, sentenza del 24 marzo 2021, disponibile su http://climatecasechart.com). La sentenza però è interamente fondata sulle previsioni della Carta costituzionale tedesca più che sull'interpretazione di diritti umani internazionalmente garantiti.

[13] Si veda SACCUCCI, *La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo*, par. 5.4, in questo volume.

[14] Si pensi alle decisioni rese il 22 settembre 2021 dal Comitato dei diritti del fanciullo nei casi *Sacchi and others* contro *Argentina* (UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019), *Brasile* (UN Doc. CRC/C/88/D/105/2019), *Francia* (UN Doc. CRC/C/88/D/106/2019),

di esaminare la questione esclusivamente sotto il profilo temporale. Il mutamento climatico è infatti un fenomeno talmente lento e caratterizzato da un tale livello di inerzia da eccedere i tempi abituali di vigenza delle norme giuridiche, con la conseguenza che le tradizionali regole *ratione temporis* di accertamento e riparazione possono rivelarsi inadeguate. E ciò tanto più in sistemi giuridici caratterizzati da un «radicale presentismo»[15] quali quelli istituiti dai trattati internazionali sui diritti umani. Si tratta quindi di verificare se la dimensione *strutturalmente intertemporale* delle azioni volte a far valere la responsabilità dello Stato per gli effetti attuali di emissioni anche molto risalenti nel tempo, e a imporre allo Stato stesso comportamenti i cui effetti positivi sono destinati a prodursi solo nel lungo periodo, sia di ostacolo alla tutela reale ed effettiva dei diritti umani davanti agli organi internazionali che a quella tutela sono preposti, e in particolare alla Corte europea dei diritti umani davanti alla quale sono già pendenti numerosi ricorsi.

2. I 'ricorsi climatici' pendenti davanti alla Corte europea dei diritti umani

Al momento in cui si scrive sono pendenti davanti alla Corte europea dei diritti umani dieci[16] ricorsi aventi ad oggetto violazioni dei diritti ga-

Germania (UN Doc. CRC/C/88/D/107/2019) e *Turchia* (UN Doc. CRC/C/88/D/107/2019), disponibili sull'*UN Treaty Body Database* all'indirizzo https://tbinternet.ohchr.org, il cui contributo più innovativo è sicuramente quello di aver esteso agli effetti del cambiamento climatico i parametri per l'accertamento della giurisdizione statale sviluppati dalla Corte interamericana dei diritti umani con riferimento all'inquinamento transfrontaliero (Corte interamericana dei diritti umani, *Advisory Opinion OC-23/17*, *The Environment And Human Rights*, del 15 novembre 2017). Per un commento alla decisione, che si sofferma sia sulla questione della legittimazione ad agire che su quella della giurisdizione statale, si veda MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso* Sacchi e altri, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 157 ss.

[15] Si veda la relazione presentata a questo stesso convegno da MENGA, *Pensare la responsabilità intergenerazionale: la sfida filosofica*; e dello stesso Autore, *E se fosse questione di tempo? La posta in gioco dell'umano nel contesto di una responsabilità intergenerazionale*, in *Teoria e Critica delle Regolazione Sociale*, vol. 1, 2020, disponibile su https://www.mimesisjournals.com/ojs/index.php/tcrs.

[16] Due ulteriori casi, *Plan B. Earth and Others v. United Kingdom*, ricorso n. 35057/22, decisione del 13 dicembre 2022, e *Humane Being v. United Kingdom*, ricorso n. 36959/22, decisione del 1° dicembre 2022, sono stati dichiarati inammissibili per difetto della qualità di vittima delle organizzazioni ricorrenti (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Status of climate applications before the European Court*, Press Release del 9 febbraio 2023, ECHR 046(2023)).

rantiti dalla Convenzione causate dal riscaldamento globale. In tutti i casi, i ricorrenti non cercano di ottenere misure risarcitorie, quanto piuttosto la cessazione della violazione, che essi identificano nell'adozione da parte dello Stato convenuto di immediate e stringenti misure di mitigazione volte alla drastica riduzione dell'emissione di gas a effetto serra[17].

Il ricorso più noto e che maggiormente si caratterizza come azione collettiva a tutela delle generazioni più giovani, e di quelle che verranno, è sicuramente quello presentato da Cláudia Duarte Agostinho e altri giovani cittadini portoghesi contro il Portogallo, tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea, la Svizzera, la Norvegia, l'Ucraina e la Russia[18]. Nonostante siano tutti giovani, i ricorrenti già subiscono un forte impatto sulla qualità della propria vita per effetto del cambiamento climatico: sono stati in pericolo quando le fiamme degli incendi da autocombustione che hanno devastato il Portogallo durante le ondate di calore del 2018 e 2019 sono giunte a lambire le loro case; alcuni di loro sono affetti da difficoltà respiratorie; sono stati profondamente toccati dalla morte di vicini di casa, e a causa di ciò vivono in uno stato costante di ansia dovuto all'incertezza per il proprio futuro e quello dei loro figli, che provoca loro gravi disturbi del sonno[19]. Sulla base di questa situazione fattuale, i ricorrenti lamentano la violazione degli obblighi positivi derivanti per i 33 Stati convenuti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione, letti alla luce della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC) e dell'Accordo di Parigi del 2015[20]. Inoltre − ed è questo probabilmente l'aspetto più marcatamente intergenerazionale del caso *Duarte* − i ricorrenti, in combinato disposto con gli articoli 2 e 8, lamentano anche la violazione dell'art. 14 CEDU. Essi affermano infatti di essere discriminati proprio in ragione della loro giovane età: sono destinati a subire in modo maggiore rispetto alle generazioni precedenti gli effetti di un'azione statale non tempestiva, e misure sempre più draconiane di mitigazione e adattamento man mano che la loro adozione ritar-

[17] Nella ricostruzione dei casi qui proposta ci si concentrerà in particolare sulle violazioni di norme sostanziali, generalmente gli artt. 2 e 8 della Convenzione, da soli o combinati all'art. 14. Per completezza dell'informazione si ricorda però che in tutti i casi è contestata anche la violazione dell'art. 13, e in alcuni casi dell'art. 6, in ragione della carenza di procedure giurisdizionali adeguate allo scopo.

[18] *Cláudia Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others 32 States,* ricorso n. 39371/20, comunicato agli Stati il 13 novembre 2020 e rimesso alla Grande Camera il 29 giugno 2022.

[19] Paragrafi 21-23 del ricorso, disponibile all'indirizzo http://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/.

[20] *Ivi*, paragrafi 24-30.

da[21]. Benché non invocate dai ricorrenti, nelle domande rivolte alle parti la Corte ha introdotto anche l'ipotesi di violazione dell'art. 3 della Convenzione e dell'art. 1 del Primo Protocollo[22]. Molto simili al caso *Duarte*, sono i ricorsi *De Conto*[23] e *Uricchio*[24].

Simile al caso *Duarte,* in quanto rivolto ad un intero gruppo di Stati, è anche il più recente *Soubeste and Others v. Austria and 11 other States*[25]. I cinque giovani ricorrenti sostengono che il cambiamento climatico, causa di una serie di eventi metereologici estremi dei quali hanno già subito le conseguenze, sia dovuto in larga misura all'industria dell'energia fossile e che il Trattato sulla Carta dell'Energia, ratificato dai dodici Stati convenuti, inibisca l'adozione di misure efficaci di riduzione delle emissioni, rendendo impossibile il raggiungimento degli obiettivi sanciti dall'Accordo di Parigi. Analogamente al caso *Duarte*, i ricorrenti lamentano la violazione degli articoli 2, 8 e 14, ai quali aggiungono anche l'art. 3.

In apparente antitesi dal punto di vista generazionale rispetto a quelli sopra riportati, si pone invece il ricorso depositato contro la Svizzera da un'associazione di anziane signore, *Verein KlimaSeniorinnen*, e quattro sue associate, che lamentano i gravi disagi fisici (circolatori e polmonari, respiratori) e psicologici (ansia per la paura di una morte prematura) da esse subiti durante le ondate di calore[26]. Disagi e rischio per la vita che

[21] *Ivi*, par. 31.

[22] Comunicazione alle parti del 13 novembre 2020 nel caso *Cláudia Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others 32 States,* cit., disponibile sul database della Corte all'indirizzo https://hudoc.echr.coe.int.

[23] *De Conto v. Italy and 32 other States*, ricorso n. 14620/21, depositato il 3 marzo 2021, repertoriato da *Climate Change Litigation Database* all'indirizzo http://climatecasechart.com/non-us-case/de-conto-v-italy-and-32-other-states/. La ricorrente, una giovane donna abitante nella zona delle Dolomiti, afferma di essere affetta sin dall'infanzia da disordini psicologici, aggravati dall'ansia indotta in lei dai gravi danni prodotti all'ambiente montano dal riscaldamento climatico.

[24] *Uricchio v. Italy and 31 other States*, ricorso n. 14615/21, depositato il 3 marzo 2021, repertoriato da *Climate Change Litigation Database* all'indirizzo http://climatecasechart.com/non-us-case/uricchio-v-italy-and-32-other-states/. La ricorente è un giovane donna abitante di una zona vicina a Matera soggetta a inondazioni.

[25] *Soubeste and 4 other applications v. Austria and 11 other States*, ricorsi n. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22, 31947/22, il ricorso non è pubblicato, ne dà semplice notizia la cancelleria della Corte nel comunicato stampa *Status of climate applications before the European Court*, cit.; un breve riassunto del caso è disponibile sul *Climate Change Litigation Database* all'indirizzo http://climatecasechart.com/non-us-case/soubeste-and-others-v-austria-and-11-other-states/.

[26] *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, ricorso n. 53600/20, depositato il 26 novembre 2020, comunicazione al Governo del 17 marzo 2021 e rimessione alla Grande Camera il 26 aprile 2022, entrambi gli atti sono disponibili sul database della Corte all'indirizzo https://hudoc.echr.coe.int.

sono maggiori per le persone anziane rispetto al resto della popolazione. Anche in questo caso, le ricorrenti sostengono che gli obiettivi di riduzione delle emissioni definiti dal Governo sono insufficienti a contenere il riscaldamento climatico al di sotto dei 1,5°C rispetto ai livelli pre-industriali, e ciò costituisce violazione degli obblighi positivi di protezione e prevenzione imposti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione. Va sin da ora rilevato che, sebbene le ricorrenti siano tutte anziane e agiscano in nome proprio, anche questo può essere considerato un ricorso nell'interesse delle generazioni future, dal momento che sarebbero necessariamente queste ultime, e non le ricorrenti, a beneficiare delle misure di mitigazione che lo Stato potrebbe dover adottare in esecuzione di una sentenza di condanna.

Specificamente volto a far accertare la responsabilità di un solo Stato membro è anche il ricorso depositato contro la Francia da Damien Carême in nome proprio e nella sua qualità di sindaco della cittadina di Grande-Synthe, sul Canale della Manica, che, a causa dell'innalzamento del livello del mare, rischia l'inondazione nei prossimi trent'anni. Il caso è particolarmente interessante perché è la stessa legislazione francese a fissare obiettivi di riduzione della produzione di CO_2 ai quali il Governo non si è conformato. Infatti, adito dal Comune di Grande-Synthe e dallo stesso Carême, l'11 luglio 2021, il Consiglio di Stato francese si è pronunciato ingiungendo al Primo Ministro di «prendere tutte le misure necessarie per contenere la curva delle emissioni di gas a effetto serra prodotte sul territorio nazionale» al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di riduzione stabiliti dal diritto francese e dell'Unione europea[27]. Tuttavia, già il 28 gennaio 2021, Carême aveva depositato il ricorso alla Corte europea dei diritti umani lamentando la violazione degli articoli 2 e 8 della Convenzione. Nonostante il risultato parzialmente positivo ottenuto davanti ai giudici interni, anche questo caso è stato rimesso alla Grande Camera[28], con discussione in udienza il 29 marzo 2023, come per il caso *KlimaSeniorinnen*[29].

[27] Conseil d'État, *Commune de Grande-Synthe et autre*, n. 427301, decisione dell'11 luglio 2021, disponibile su *Légifrance* all'indirizzo https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000043754044. La decisione è interamente fondata sulle disposizioni nazionali (Art. L.100-4, Code de l'énergie) e di diritto dell'Unione europea (Regolamento UE/2018/842, del 30 maggio 2018) di attuazione dell'Accordo di Parigi, e non fa alcun riferimento ai diritti fondamentali.

[28] *Carême c. France*, ricorso n. 7189/21, rimessione alla Grande Camera il 31 maggio 2022, disponibile sul database della Corte all'indirizzo https://hudoc.echr.coe.int.

[29] Corte Europea dei diritti umani, *Grand Chamber procedural meeting in climate cases*, Press Release del 3 febbraio 2023, ECHR 035(2023).

L'inadeguatezza delle misure nazionali di mitigazione è oggetto anche del ricorso *Engels and Others v. Germany*[30]. I nove giovani ricorrenti affermano che gli obiettivi di riduzione della produzione di CO_2 definiti con la nuova legislazione federale sul clima[31], emendata in esecuzione della sentenza *Neubauer*[32], continuano a non essere compatibili con il contenimento del riscaldamento climatico entro 1,5°C, e lamentano di conseguenza la violazione degli obblighi positivi di prevenzione e protezione imposti dagli artt. 2 e 8 della Convenzione.

Un ricorso fortemente 'generazionale' è quello depositato contro la Norvegia da due organizzazioni non governative, Greenpeace Nordic e Young Friends of the Earth, e sei giovani cittadini ad esse affiliati[33]. In questo caso le due organizzazioni agiscono espressamente nell'interesse collettivo delle generazioni future, che possono essere considerate soggetti particolarmente vulnerabili che non avrebbero altro modo di essere difesi in giudizio[34]. In questo caso i ricorrenti lamentano non tanto la generale insufficienza delle misure di mitigazione norvegesi quanto il comportamento specifico dello Stato che, nel 2016, ha approvato nuove concessioni per l'estrazione di gas e petrolio, destinati ad essere bruciati con conseguente produzione di CO_2. Il ricorso appare particolarmente proiettato verso il futuro perché la commercializzazione dei prodotti fossili derivanti dalle nuove concessioni è prevista solo nel 2035. Come nel caso *Duarte*, i ricorrenti lamentano la violazione degli articoli 2 e 8, sia da soli, sia combinati con l'art. 14, per il maggiore impatto che il riscaldamento climatico avrà sui più giovani.

Complementare al ricorso dei 'giovani' è quello promosso contro la medesima legislazione dalla *Norwegian Grandparents' Climate Campaign*, un'organizzazione i cui membri sono, invece, in maggioranza

[30] *Engels and Others v. Germany*, ricorso n. 46906/22; il ricorso non è pubblicato, ne dà notizia la cancelleria della Corte nel comunicato stampa *Status of climate applications before the European Court*, cit.

[31] *Bundes-Klimaschutzgesetz* (Federal Climat Change Act), approvato dal Bundestag il 24 giugno 2021, disponibile all'indirizzo https://www.bmuv.de/gesetz/bundesklimaschutzgesetz.

[32] Federal Constitutional Court (BVerfG), *Neubauer, et al. v. Germany*, cit.

[33] *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, ricorso n. 34068/21, depositato il 15 giugno 2021, comunicato al governo il 16 dicembre 2021.

[34] Si veda p. 8 del ricorso disponibile su http://climatecasechart.com/. Il riferimento giurisprudenziale è ovviamente al caso *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, ricorso n. 47848/08, sentenza del 17 luglio 2014, par. 104-113. Se la Corte accogliesse questa interpretazione si tratterebbe evidentemente di un'estensione estremamente innovativa, infatti proprio su questo aspetto si concentra la prima delle domande poste dalla Corte alle parti (comunicazione del 10 gennaio 2022, disponibile sul database della Corte all'indirizzo https://hudoc.echr.coe.int).

persone anziane[35]. L'interesse di questa seconda azione sta proprio nel suo essere esplicitamente intergenerazionale: l'associazione ricorrente è infatti costituita nell'interesse delle generazioni future, allo scopo di garantire ai nipoti un ambiente di vita come quello di cui hanno goduto i loro nonni[36].

Infine, il caso *Müllner v. Austria*[37] si distingue dagli altri per la particolarissima situazione del ricorrente, che può lamentare un grave danno attuale ed individuale. Il signor Müllner soffre, infatti, di una forma di sclerosi multipla termosensibile: con temperature inferiori a 25°C può vivere quasi normalmente, al di sopra dei 25°C è costretto alla sedia a rotelle, e quando le temperature superano i 30°C è incapace di muoversi. Nonostante l'Austria sia fortemente interessata dal riscaldamento climatico (con sempre più frequenti e durature ondate di calore), secondo il ricorrente il paese continua ad adottare misure incompatibili con il contenimento dell'aumento della temperatura terrestre entro 1,5°C, in violazione degli impegni internazionali ed europei in materia di mitigazione[38]. In ragione dell'impatto che ciò comporta sulla sua speranza e qualità di vita, Müllner lamenta la violazione degli articoli 8 e 2 della Convenzione. Stranamente, il ricorso non menziona invece la violazione dell'art. 3, che alla luce della specifica condizione del ricorrente sembrerebbe particolarmente rilevante.

La breve disanima dei 'ricorsi climatici' pendenti davanti alla Corte europea dei diritti umani permette di ricostruirne alcuni aspetti comuni dal punto di vista temporale. Innanzitutto, quasi tutti i ricorrenti lamentano di avere già subito danni più o meno importanti per effetto di eventi metereologici eccezionali (ondate di calore, incendi, tempeste), già pro-

[35] *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign and Others v. Norway*, ricorso n. 19026/21. Il ricorso non è pubblicato, ne dà notizia la cancelleria della Corte nel comunicato stampa *Status of climate applications before the European Court*, cit. Il *Climate Change Litigation Database* indica tra le norme invocate dai ricorrenti, oltre agli articoli 2 e 8, anche l'art. 3 e l'art. 1, Protocollo 1, ma non specifica la motivazione addotta (http://climatecasechart.com/non-us-case/the-norwegian-grandparents-climate-campaign-and-others-v-norway/).

[36] Nel sito internet dell'associazione si legge: «We owe all children a planet Earth as wonderful as the one we have enjoyed!» (all'indirizzo https://www.besteforeldreaksjonen.no/about-the-grandparents-climate-campaign/).

[37] *Müllner v. Austria*, ricorso n. 18859/21, depositato il 25 marzo 2021, disponibile su *Climate Change Litigation Database* all'indirizzo http://climatecasechart.com/non-us-case/mex-m-v-austria/.

[38] *Ivi*, paragrafo 59 del ricorso.

dottosi in connessione all'aumento della temperatura terrestre[39]. Ciononostante, lo scopo dei ricorsi non appare essere il risarcimento del danno subito quanto l'accertamento della violazione e l'imposizione allo Stato di comportamenti idonei a prevenire, o quantomeno ridurre, a lungo temine, l'aggravarsi della situazione. L'efficacia delle misure auspicate dai ricorrenti deve però essere valutata alla luce del dato scientifico secondo cui, anche nelle più drastiche ipotesi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la temperatura terrestre è comunque destinata ad aumentare fino ad almeno la metà del secolo e una leggerissima inversione di tendenza è immaginabile solo nel più lungo periodo[40].

3. Irretroattività dei trattati, cambiamento climatico e violazioni della Convenzione europea dei diritti umani

Si è già più volte sottolineato come tutti i ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti umani insistano sul carattere attuale e imminente dell'impatto del cambiamento climatico sulla qualità della vita quotidiana dei ricorrenti, e sull'imminenza dei rischi connessi ad un aggravarsi della situazione. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso del signor *Müllner*, costretto a letto o sulla sedia a rotelle per lunghi periodi, e nel caso *KlimaSeniorinnen*, in cui le anziane signore soffrono di varie patologie che si aggravano durante le ondate di calore. In entrambi i casi, l'ingerenza sul godimento della vita privata e i rischi per la vita stessa dei ricorrenti sono molto concreti, specifici e attuali. Anche nei ricorsi di portata più generale, volti alla tutela preventiva dell'interesse collettivo e generazionale, un'ampia parte è dedicata alla descrizione di un forte disagio attuale e contingente. L'insistenza sul danno già subito ha un ovvio scopo procedurale: serve infatti a dimostrare la qualità di vittima dei ricorrenti, che altrimenti rischierebbero di vedere la propria azione qualificata come *actio popularis* e conseguentemente dichiarata irricevibile[41].

[39] Unica eccezione è il caso *Norwegian Grandparents' Climate Campaign*, cit., rispetto al quale però sembra probabile una decisione di inammissibilità per carenza della qualità di vittima.

[40] Intergovernmental Panel on Climate Change (d'ora in avanti, 'IPCC'), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2021, *Summary for Policy-Makers*, par. B.1, p. 14, consultabile all'indirizzo https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/.

[41] In entrambi i casi *Plan B. Earth and Others v. United Kingdom*, ricorso n. 35057/22, decisione del 13 dicembre 2022, e *Humane Being v. United Kingdom*, ricorso n. 36959/22, decisione del 1° dicembre 2022, la decisione di inammissibilità è stata mo-

Tuttavia, va considerato che il clima si modifica molto lentamente. Le attuali ondate di calore, l'innalzamento della temperatura media di già 2°C in Austria e Svizzera rispetto ai livelli preindustriali e tutti gli altri episodi metereologici estremi causati dal cambiamento climatico lamentati dai ricorrenti sono l'effetto dell'accumulo di gas ad effetto serra sin dai tempi della rivoluzione industriale[42]. Nella concentrazione complessiva di gas ad effetto serra nell'atmosfera, la parte di immissioni successiva all'adesione dello Stato alla Convenzione europea dei diritti umani, e ancor più quella successiva alla ratifica della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico[43] (che può essere considerata la prima assunzione di impegni giuridicamente vincolanti in materia di contrasto al cambiamento climatico), è pertanto relativamente limitata.

La Corte dovrà quindi verificare in che misura all'accertamento della responsabilità statale si opponga il principio di irretroattività dei trattati cristallizzato all'articolo 28 della Convenzione di Vienna del 1969, da leggersi congiuntamente all'art. 13 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati[44]. La soluzione non potrà essere univoca, poiché dipenderà dal contenuto della norma invocata e dal tipo di violazione, ed inciderà ulteriormente sul contenuto dell'obbligo di riparazione[45]. La Corte dovrebbe applicare i principi sviluppati con riferimento agli illeciti continuati e alle situazioni storiche, in cui la violazione del diritto garantito successiva alla ratifica del trattato è l'effetto di eventi e comportamenti ad essa precedenti[46]. Infatti, secondo quanto pre-

tivata in base alla circostanza che i ricorrenti non hanno provato di essere sufficientemente colpiti dalla presunta violazione della Convenzione per poter affermare di esserne vittime, e ciò sia con riferimento alle organizzazioni ricorrenti sia ai singoli individui nel caso *Plan B. Earth*.

[42] Il primo modello predittivo secondo il quale l'anidride carbonica e gli altri gas ad effetto serra prodotti dalla combustione industriale di fonti fossili avrebbero causato un innalzamento delle temperature terrestri fu pubblicato dal fisico svedese Svante Arrhenius in *The Philosophical Magazine* già nel 1896 (per i riferimenti bibliografici si veda https://www.britannica.com/biography/Svante-Arrhenius).

[43] United Nations Framework Convention on Climate Change, aperta alla firma a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, p. 107. I vari Stati europei interessati dai ricorsi l'hanno ratificata nel corso degli anni Novanta.

[44] Commissione del Diritto internazionale (CDI), *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts*, in *Yearbook of the International Law Commission,* 2001, Vol. II, Part Two, p. 26.

[45] Si veda, tra i tanti, FORLATI, *L'ambito di applicazione temporale dei trattati sui diritti umani nel dialogo fra le Corti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, 2014, p. 257 ss.

[46] Per una sintetica ricostruzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di situazioni continuative si veda VAN PACHTENBEKE, HAECK, *From De*

visto dal par. 2 dell'art. 14 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati[47], «la violazione di un obbligo internazionale per mezzo di un atto dello Stato avente carattere continuativo si estende per tutto il periodo durante il quale l'atto continua e rimane non conforme all'obbligo internazionale»; mentre il par. 3 precisa che, nel caso in cui l'obbligo internazionale richieda allo Stato di prevenire un dato evento, la violazione «si perfeziona quando l'evento si produce e si estende per tutto il periodo durante il quale l'evento continua e rimane non conforme a quell'obbligo». Alla luce di queste disposizioni, le emissioni di gas a effetto serra precedenti all'entrata in vigore della Convenzione e all'assunzione di obblighi in materia di contrasto e prevenzione del riscaldamento globale possono essere tenute in considerazione solo dal punto di vista fattuale, nella misura in cui esse hanno contribuito a determinare l'urgenza della situazione attuale.

Le emissioni in atmosfera precedenti alla presa di coscienza dei loro effetti sul clima e all'assunzione di obblighi di prevenzione devono considerarsi perfettamente lecite. Tuttavia, il contenuto dell'obbligo positivo e di diligenza che impone allo Stato di adottare tutte le misure necessarie a prevenire rischi per la vita e a proteggere gli individui sottoposti alla sua giurisdizione da illegittime ingerenze nel godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione deve essere definito alla luce della situazione attuale; quindi, anche tenendo conto dell'impatto già avuto sul clima e sull'ambiente per effetto dei comportamenti passati, in modo da evitare, per quanto possibile, l'aggravarsi della situazione[48]. La Corte europea dei diritti umani ha infatti costantemente affermato la propria competenza a valutare fatti precedenti alla ratifica della Convenzione nella misura in cui essi «could be considered to have created a situation extending beyond that date or may be relevant for the understanding of facts occurring after that date»[49].

Becker to Varnava: the State of Continuing Situations in the Strasbourg Case Law, in *European Human Rights Law Review*, 2010, p. 47 ss.

[47] CDI, *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts*, cit., p. 27.

[48] Basti ricordare che è la stessa Commissione del diritto internazionale, nel commento all'articolo 13 del Progetto a precisare che «Nor does the principle of the intertemporal law mean that facts occurring prior to the entry into force of a particular obligation may not be taken into account where these are otherwise relevant» (*Yearbook of the International Law Commission,* 2001, cit., p. 59). Si veda ancora FORLATI, *L'ambito di applicazione temporale dei trattati sui diritti umani nel dialogo fra le Corti*, cit., p. 267 ss.

[49] Si ricordino tra i vari esempi: Corte europea dei diritti umani, *Broniowski v. Poland* [GC], ricorso n. 31443/96, sentenza del 19 dicembre 2002, par. 74; *Khachatryan v. Armenia*, ricorso n. 31761/04, sentenza del 1° dicembre 2009, par. 47; *Grigoryev and*

Dal punto di vista risarcitorio, ovviamente, la Corte potrà tenere conto solo della parte di responsabilità relativa ai comportamenti successivi all'assunzione dell'obbligo violato. In pratica però, questa limitazione non appare molto rilevante, perché scopo principale di tutti i ricorsi sino ad ora promossi non è tanto il risarcimento del danno subito, quanto l'accertamento della violazione continuata e la cessazione dell'illecito, ovvero la modifica del comportamento statale per il futuro. Il problema è che, soprattutto nei casi in cui gli effetti del cambiamento climatico sulla vita dei ricorrenti sono già gravi e attuali, e quindi la violazione delle norme Convenzionali è più evidente, l'adozione di misure, sia pure drastiche, di riduzione delle emissioni non potrebbe avere effetti apprezzabili per i ricorrenti stessi. Poiché, anche nello scenario più ottimistico, le temperature terrestri sono destinate ad aumentare fino ad almeno il 2050 e un'inversione di tendenza è ipotizzabile solo nel lungo e lunghissimo periodo, non è immaginabile che la situazione possa cambiare nel corso della vita delle anziane signore svizzere, né probabilmente del signor Müllner, affetto da sclerosi multipla[50]. In questo tipo di casi, sono le misure di adattamento più che quelle di mitigazione a poter effettivamente migliorare la qualità della vita dei singoli ricorrenti. Lo Stato potrebbe quindi adempiere all'obbligo positivo di tutela adottando misure specifiche[51], che però rischiano di produrre miglioramenti solo a breve termine e a vantaggio di un numero limitato di soggetti (i ricorrenti o il gruppo vulnerabile di cui fanno parte), ma che non impedirebbero l'aggravarsi della situazione climatica a danno delle generazioni future[52].

Kakaurova v. Russia, ricorso n. 13820/04, sentenza del 12 aprile 2007, par. 25; *Krstić v. Serbia*, ricorso n. 45394/06, sentenza del 10 dicembre 2013, par. 68.

[50] L'IPCC preconizza che anche nell'ipotesi di bassissime emissioni "global surface temperature would decline back to below 1.5°C *toward the end of the 21st century*" (*Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, cit., par. B.1.3, p. 14, corsivo aggiunto). Inoltre, i fenomeni meteorologici estremi e le ondate di calore sono destinati ad aumentare per intensità e frequenza anche con un amento della temperatura media di soli 0,5°C, che appare ormai del tutto inevitabile (*ivi*, par. B.2.2, p. 15).

[51] Si pensi, per esempio, alla creazione di aree o percorsi verdi più freschi in città, o alla previsione di sistemi di allerta rispetto alle ondate di calore, financo al finanziamento di soggiorni di villeggiatura in più alta montagna durante i periodi più caldi.

[52] Sui limiti delle misure di adattamento e i rischi di «maladaptation» si veda IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022, *Summary for Policymakers*, par. C.4, p. 27, consultabile all'indirizzo https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/.

4. La prevenzione di violazioni future come cessazione dell'illecito

Benché tutti i ricorsi sino ad ora presentati menzionino un danno psicofisico già subito dai ricorrenti, dalla lettura delle argomentazioni addotte appare evidente che scopo dell'azione è l'accertamento della violazione tutt'ora in corso, al fine di obbligare lo Stato non a misure di carattere individuale risarcitorio quanto a una modifica sistematica e strutturale delle attività produttive che permetta di restare, per gli anni a venire, all'interno del primo scenario prospettato dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), e quindi di non superare 1,5°C di aumento delle temperature. L'adozione di misure adeguate di riduzione delle emissioni costituirebbe quindi una sorta di cessazione dell'illecito, che però, proprio in ragione del lungo periodo in cui le variazioni climatiche avvengono, ha la caratteristica di non incidere in alcun modo sui disagi lamentati dai ricorrenti, ma piuttosto di proteggere i ricorrenti stessi – ed ancor più le generazioni future di cui essi si sentono rappresentanti e portatori di interessi – da un danno certo, diverso e ulteriore rispetto a quello già subito, destinato a prodursi nel futuro.

Possono essere letti in quest'ottica tutti i ricorsi pendenti davanti alla Corte. Ciò è evidente nei casi esplicitamente 'generazionali' e proiettati verso il futuro, come *Duarte* o *Greenpeace Norway*[53]. Ma lo è pure nei casi in cui i ricorrenti possono lamentare un danno grave e individuale, come nel caso *Müllner* o *KlimatSeniorinnen*. In questi ultimi casi, infatti, la consapevolezza del limitato impatto delle misure di mitigazione sulla vita dei ricorrenti appare indicativo di quanto si tratti, in realtà, di azioni promosse a tutela di un interesse molto più generale e di lungo termine. D'altronde non potrebbe essere altrimenti, pena l'assoluta inefficacia del ricorso alla Corte in questa materia, dato il carattere irreversibile del cambiamento climatico in atto e vista l'urgenza di imporre agli Stati l'effettiva adozione di misure preventive, anche in via cautelare.

Sebbene non vi sia alcun dubbio che dalle norme sui diritti umani derivino per gli Stati anche obblighi di natura preventiva, va detto che, in linea generale, l'accertamento della violazione di tali obblighi da parte degli organi internazionali di controllo avviene dopo che, proprio in ragione della mancata adozione di adeguate misure preventive, l'evento

[53] In questo secondo caso, in particolare, come per la parallela azione dei Grandparents, le concessioni statali contestate sono destinate a contribuire all'aumento delle emissioni solo a partire dal 2035, tant'è che le organizzazioni ricorrenti affermano espressamente di agire nell'interesse delle persone non nate.

dannoso si è prodotto[54]. Così è in particolare per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani che ha dedotto dagli articoli 2 e 8 della Convenzione obblighi di prevenzione in campo ambientale, e sulla quale si è fondata anche la Corte suprema olandese nel caso *Urgenda*[55]. Sia nei casi relativi all'inquinamento[56], sia in quelli concernenti disastri naturali[57], l'inidoneità delle misure preventive messe in atto

[54] Una importante eccezione a siffatta regola generale può però essere rinvenuta nella giurisprudenza relativa all'obbligo di *non refoulement*, laddove la mancata verifica o l'errata valutazione da parte dello Stato del rischio che la persona espulsa, respinta o estradata possa subire torture o trattamenti inumani e degradanti nel paese di destinazione comporta la violazione dell'obbligo già prima dell'espulsione ed indipendentemente dalla circostanza che i trattamenti vietati siano poi effettivamente inflitti. Sia sufficiente citare, tra le tante, per la ricostruzione dei principi applicabili e della giurisprudenza precedente, Corte europea dei diritti umani, *F.G. v. Sweden* [GC], ricorso n. 43611/11, sentenza del 23 marzo 2016, disponibile sul database della Corte all'indirizzo https://hudoc.echr.coe.int.

[55] *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, cit., par. 5.2.1-5.3.4.

[56] Ad esempio, nel caso *Guerra and Others v. Italy*, ricorso n. 116/1996/735/932, sentenza del 19 febbraio 1998, i ricorrenti vivevano nella città di Manfredonia dove c'erano tassi di inquinamento altissimi e si erano già verificati episodi di intossicazione, inoltre la popolazione non era stata adeguatamente informata dei rischi che incorreva. Il danno alla vita privata e familiare era pertanto un danno attuale (par. 57 della sentenza), ragion per cui la Corte accorda anche a tutti i ricorrenti una consistente somma di denaro a titolo compensativo (par. 66). La Corte ha constatato solo la violazione dell'art. 8, ritenendo non necessario pronunciarsi sull'art. 2 (par. 62). Nel caso *Taşkin and Others v. Turkey*, ricorso n. 46117/99, sentenza del 10 novembre 2004, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 8 in relazione all'autorizzazione di sfruttamento di una miniera d'oro con l'utilizzo del cianuro di sodio nonostante l'attività a miniera si fosse svolta per un breve periodo e ancora non fosse stato constatato un elevato inquinamento del terreno. La valutazione potrebbe essere considerata previsionale, tuttavia va considerato che l'attività era cominciata nonostante l'autorizzazione amministrativa fosse stata annullata dalla Suprema Corte Amministrativa proprio in ragione dei rischi ambientali e per la salute della popolazione limitrofa (paragrafi 121-125). Oltre alla violazione dell'art. 8 la Corte accerta infatti la violazione dell'art. 6 proprio per la mancata esecuzione della sentenza da parte dell'amministrazione (paragrafi 128-138). Anche in questo caso, peraltro la Corte riconosce la compensazione monetaria del danno non patrimoniale già subito (par. 144). Anche nel caso *Tătar c. Roumanie*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009, relativo all'inquinamento delle acque, del suolo e dell'aria dovuto all'attività di una miniera d'oro, si era già prodotto un incidente gravissimo che aveva danneggiato l'intero corso del Danubio; inoltre, i ricorrenti vivevano nei pressi degli stagni di trattamento, dove la concentrazione di prodotti tossici era altissima.

[57] Si veda, *Öneryldiz v. Turkey* [GC], ricorso n. 48939/99, sentenza del 30 novembre 2004, in cui lo Stato è condannato per la violazione degli obblighi di prevenzione e di repressione, derivanti dall'art. 2 in relazione alla frana di una discarica nella quale hanno perso la vita nove familiari del ricorrente (sull'attualità del danno, par. 100); anche in questo caso, peraltro, la Corte accorda una riparazione compensativa (paragrafi 166-171). Nel caso *Budayeva and Others v. Russia*, ricorsi n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, sentenza del 20 marzo 2008, disponibile sul database della Corte all'indirizzo https://hudoc.echr.coe.int, in relazione ad una colata di fango che ha travolto

dallo Stato è generalmente provata proprio dal realizzarsi dell'evento dannoso.

Ciononostante, deve essere rilevato che questa stessa giurisprudenza offre alcuni spunti di apertura particolarmente rilevanti per la soluzione dei 'ricorsi climatici'. Nella sentenza *Tătar*, infatti, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 8 in ragione dello «stato di angoscia e incertezza» in cui tutta la popolazione della cittadina di Baia Mare, tra cui i ricorrenti, era costretta a vivere a causa della «passività delle autorità statali», che, oltre a permettere le attività inquinanti anche dopo il grave incidente prodottosi nel 2000, non avevano fornito adeguate informazioni su misure di prevenzione nel caso un altro incidente dovesse riprodursi *nel futuro*[58]. Una simile constatazione sarebbe perfettamente valida anche per il ricorso *Duarte* e per quelli ad esso equiparabili, poiché la situazione di angoscia e incertezza per il futuro nella quale si trovano i ricorrenti è perfettamente giustificata alla luce degli effetti che il cambiamento climatico già produce e dell'altissima probabilità di eventi ancor più catastrofici, anche in un futuro prossimo, a causa dell'insufficienza delle misure di mitigazione e adattamento messe in atto dagli Stati. Infatti, l'impatto già prodotto sul benessere dei ricorrenti, benché in molti casi ancora limitato, costituisce la premessa di un danno ben maggiore e presumibilmente irreversibile, attendere il realizzarsi del quale renderebbe del tutto inutile l'esercizio del ricorso. In questi casi, anche la mera constatazione dell'illegittimità convenzionale della 'passività delle autorità statali' avrebbe l'effetto di condizionare le politiche statali, l'adozione di misure di mitigazione e adattamento sarebbe infatti l'unico modo per non persistere nel comportamento illecito.

le case dei ricorrenti, la violazione dell'art. 2 è data dalla mancata adozione di misure preventive la cui necessità era prevedibile *ex ante*, ma il danno si era appunto già verificato. Analogamente, nel caso *Kolyadenko and Others v. Russia*, ricorsi n. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05, sentenza del 28 febbraio 2012, lo Stato è stato condannato per la mancata adozione di misure di prevenzione, in relazione ad un'alluvione che ha travolto le abitazioni dei ricorrenti. Con riferimento alla violazione dell'art. 2, la Corte giudica ammissibili solo i ricorsi delle persone che si trovavano nelle loro abitazioni al momento dell'arrivo delle acque, e che quindi erano in grado di provare il pericolo per la vita in corso; mentre nega l'ammissibilità per i ricorrenti che, per puro caso, non si trovavano nelle proprie abitazioni (par. 152, della sentenza). E ciò, nonostante la constatazione che le autorità sono rimaste inattive anche dopo l'alluvione, con la conseguenza che il rischio per la vita «of those living near the Pionerskoye reservoir» e quindi anche dei ricorrenti che non erano nelle proprie case in quell'occasione «appears to persist to this day» (par. 185).

[58] *Tătar c. Roumanie*, cit., par. 122. Si noti, proprio in relazione al carattere *pro futuro* della sentenza, che la Corte non riconosce in questo caso una compensazione monetaria (par. 132).

Anche in questo caso, come già evidenziato al paragrafo precedente, resta però il problema dell'ampio margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nella scelta di quali misure di prevenzione adottare. Questi ultimi, infatti, potrebbero ovviare a siffatta 'passività' scegliendo misure di adattamento a medio o breve termine invece che di mitigazione, con un effetto positivo per la situazione dei ricorrenti, ma efficaci solo a breve termine e quindi insufficienti per garantire tutela anche alle generazioni future. Un tale rischio sembra confermato dalla recente pronuncia del Comitato dei diritti umani nel caso relativo alle Isole Torres (*segue*)[59].

5. L'adozione di misure di adattamento: una soluzione a breve termine

Tra i vari 'ricorsi climatici' sino ad ora promossi davanti ad organi di controllo sui diritti umani, l'unico[60] ad aver sino ad ora condotto ad una pronuncia nel merito è la comunicazione presentata al Comitato dei diritti umani da alcuni abitanti delle isole dello Stretto di Torres contro l'Australia. Gli autori della comunicazione, che agivano in nome proprio e dei loro figli, sono tutti membri della comunità indigena delle isole, la cui sopravvivenza è posta seriamente in pericolo per l'innalzamento del livello del mare e la progressiva riduzione delle specie marine dalle quali dipende la loro alimentazione. Gli attori, in particolare, lamentavano la violazione degli articoli 6, 17, 27 e 24 par. 1 del Patto sui diritti civili e politici in ragione *sia* del ritardo nella realizzazione e mancato finanziamento delle misure di adattamento indispensabili a preservare l'abi-

[59] Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy and al. v. Australia*, Comunicazione n. 3624/2019, osservazioni del 21 luglio 2022, UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019 del 22 settembre 2022. Sul caso, v. anche PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali*, in questo volume.

[60] Si ricordi infatti che nei casi *Sacchi e altri*, cit., il Comitato dei diritti del fanciullo ha adottato delle decisioni di inammissibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. La petizione presentata dagli Inuit alla Commissione interamericana dei diritti umani è stata respinta perché la commissione ha ritenuto non sufficientemente provate le violazioni lamentate dai ricorrenti (Inter-American Commission on Human Rights, *Sheila Watt-Cloutier et al.,* Petition n. P-1413-05, risposta alle parti del 16 novembre 2006; tutti i documenti relativi al caso sono scaricabili dal database http://climatecasechart.com alla rubrica *Petition To The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting from Global Warming Caused By Acts and Omissions of the United States*).

tabilità delle isole[61], *sia* della pressoché totale mancanza di misure di riduzione delle emissioni da parte dello Stato australiano[62]. Di particolare rilievo è l'argomentazione proposta per affermare che la mancanza di misure di mitigazione costituisce violazione dell'obbligo di protezione dei minori (art. 24 par. 1): essa, infatti, si fonda sul diritto fondamentale delle *generazioni future* a godere di un sistema climatico stabile, capace di garantire il loro sostentamento[63]. A fronte della esplicita pretesa di una garanzia dei diritti permanente ed efficace anche per il futuro, la difesa dell'Australia è apparsa invece interamente caratterizzata dal più assoluto 'presentismo', fondandosi sulla circostanza che il rischio invocato dagli autori «non si è ancora materializzato»[64].

Sebbene la constatazione del Comitato dei diritti umani costituisca il primo accertamento[65] da parte di un organismo internazionale di controllo della responsabilità di uno Stato per violazione degli obblighi di protezione e prevenzione in relazione agli effetti del riscaldamento climatico, il suo valore come precedente intertemporale volto alla tutela delle generazioni future appare piuttosto limitato. Come già aveva fatto nel caso *Teitiota*[66], infatti, il Comitato propone un'interpretazione degli obblighi di prevenzione strettamente connessa al danno già subito dai ricorrenti, o il cui verificarsi è certo ed imminente, senza valutare gli effetti a più lungo termine del comportamento statale. Con riferimento alla violazione del diritto ad una vita degna garantito dall'art. 6 del Patto, il Comitato ritiene che nell'arco dei 10-15 anni prospettato dagli stessi ricorrenti per il realizzarsi dell'impossibilità di vivere nelle isole, l'Australia potrà adottare misure di adattamento o ricollocamento degli abitanti, e che quindi la norma non può considerarsi, allo stato attuale, violata[67]. Nel

[61] Si tratta in particolare di un sistema di sbarramenti e frangiflutti volto a limitare l'erosione del terreno e gli effetti delle maree.

[62] *Daniel Billy and al. v. Australia*, cit., par. 2.7 e 2.8.

[63] *Ivi*, par. 3.7.

[64] *Ivi*, par. 4.2.

[65] Definito addirittura 'rivoluzionario', FERIA-TINTA, *Torres Strait Islanders: United Nations Human Rights Committee Delivers Ground-Breaking Decision on Climate Change Impacts on Human Rights*, in *EJIL:Talk!*, 27 settembre 2022, disponibile su https://www.ejiltalk.org.

[66] Comitato dei diritti umani, *Teitiota v. New Zealand*, decisione del 24 ottobre 2019, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016. Per una critica del concetto di imminenza utilizzato dal Comitato, si veda FOSTER, MCADAM, *Analysis of 'Imminence' in International Protection Claims:* Teitiota v New Zealand *and Beyond*, in *International & Comparative Law Quarterly,* vol. 71, p. 975 ss.

[67] *Daniel Billy and al. v. Australia*, cit., par. 8.7 e 8.8. Si ricordino però le opinioni parzialmente dissidenti dei commissari Laki Muhumuza (Allegato I), Bulkan, Kran e Sancin (Allegato III) e Quezada (Allegato V), concordi nel ritenere violato anche l'art. 6.

constatare, invece, la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 17) e delle tradizioni culturali delle minoranze (art. 27), il Comitato circoscrive l'obbligo dello Stato all'adozione di *misure di adattamento* idonee a proteggere le proprietà e le risorse alimentari tradizionali degli autori della comunicazione, già notevolmente ridotte e danneggiate[68].

È però evidente che la tempestiva realizzazione dei sistemi di protezione preconizzati (dighe e frangiflutti) avrebbe potuto − e può tutt'ora − ridurre l'impatto del riscaldamento climatico solo per l'attuale popolazione delle isole. Nel tempo, invece, l'efficacia di tali sistemi sarà inversamente proporzionale all'aumento delle temperature; e quindi pressoché nulla, in assenza di drastiche misure di riduzione delle emissioni, per le generazioni future[69]. Secondo i modelli prospettati dall'IPCC, infatti, per quanto l'innalzamento globale del livello del mare sia ormai irreversibile[70], il ritmo e la misura di tale innalzamento possono variare in modo significativo a seconda dell'efficacia delle misure di riduzione dei gas a effetto serra che saranno adottate[71]. Se il Comitato avesse esaminato anche il profilo relativo agli specifici obblighi di protezione dei bambini (art. 24), avrebbe probabilmente dovuto pronunciarsi in una prospettiva di più lungo termine e quindi anche con riferimento alla mancata adozione di politiche efficaci di riduzione delle emissioni. Purtroppo, però, il Comitato non ha ritenuto necessario l'esame di quest'ultimo reclamo, giudicandolo assorbito dalla già constatata violazione degli articoli 17 e 27[72]. Vero è che, nell'indicare i rimedi necessari, il Comitato afferma che lo Stato deve prendere provvedimenti per evitare simili violazioni nel futuro[73], ma appare difficile dedurre da questa affermazione un obbligo di adottare misure di mitigazione, tenuto conto che l'intera decisione è incentrata sull'insufficienza delle sole misure di adattamento.

Le inondazioni del territorio comunale correlate all'innalzamento del livello del mare e alla maggiore frequenza di tempeste sono la preoccupazione principale anche del sindaco di Grande-Synthe. Sembra quindi opportuno chiedersi se la pronuncia della Corte europea dei diritti

[68] *Daniel Billy and al. v. Australia*, cit., par. 8.12 e 8.14. Si noti che, proprio in ragione del danno già subito dagli autori, il Comitato chiede allo Stato di provvedere ad un equo risarcimento (par. 11).

[69] Sulla necessità di prevedere anche misure di mitigazione e non solo di adattamento per garantire il rispetto, in particolare, dell'art. 27, si veda l'opinione del commissario Zyberi (Allegato II).

[70] IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, cit., par. B.5, p. 21.

[71] *Ivi*, par. B.5.3, p. 21.

[72] *Daniel Billy and al. v. Australia*, cit., par. 10.

[73] *Ivi*, par. 11.

dell'uomo nel caso *Carême c. Francia*[74] potrà essere maggiormente orientata all'adozione di misure volte a limitare l'aumento delle temperature nel lungo periodo, piuttosto che a contrastare gli effetti del riscaldamento climatico a breve termine. Nel ricorso *Carême*, infatti, l'evento dannoso è interamente prospettato per il futuro (la cittadina rischia di essere inondata nei prossimi trent'anni) e scopo dell'intera azione giudiziaria del sindaco, tanto davanti ai giudici interni quanto nel successivo ricorso alla Corte, è imporre al Governo francese il rispetto di stringenti obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. La diversa impostazione del ricorso, e soprattutto le diverse circostanze della vicenda rispetto al caso degli abitanti delle isole dello stretto di Torres, potrebbero quindi indurre la Corte europea a prendere in maggiore considerazione gli effetti pregiudizievoli del cambiamento climatico sulle generazioni future. Va ricordato però che, poiché il Consiglio di Stato francese già si è pronunciato in favore del ricorrente imponendo al Governo il rispetto degli obiettivi di mitigazione fissati dal diritto interno e dal diritto dell'Unione europea[75], è molto probabile che la Corte europea dei diritti umani, se si pronuncerà nel merito, argomenti la propria decisione proprio tenendo in considerazione quanto già accertato dalle autorità nazionali ed eventualmente constati la violazione connessa alla mancata o tardiva esecuzione della decisione interna[76].

6. Conclusioni

L'esame dei 'casi climatici' pendenti alla Corte europea dei diritti umani mostra chiaramente come, nel sistema della Convenzione, la tutela del futuro sia strettamente collegata al presente. E questa conclusione trova conferma anche negli altri sistemi di protezione dei diritti umani. Si tratta di una tutela limitata e insufficiente, nella situazione attuale, per far fronte a quella che è pressoché unanimemente considerata una delle «più urgenti e gravi minacce alla capacità delle generazioni presenti e future di godere dei diritti umani»[77].

Ciò non toglie che, proprio alla luce del carattere assoluto e irreparabile della minaccia rappresentata dal riscaldamento climatico per la vita dell'uomo, alcune considerazioni sembrano permettere l'applicazione

[74] *Carême c. France*, ricorso n. 7189/21, cit.
[75] Conseil d'État, *Commune de Grande-Synthe et autre*, cit.
[76] Similmente a quanto avvenuto nel caso *Taşkin and Others v. Turkey*, cit.
[77] Human Rights Council, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, cit.

intertemporale della Convenzione, e giustificare quindi, almeno parzialmente, l'adozione di soluzioni volte ad una tutela intergenerazionale dei diritti umani.

In primo luogo, va considerato che la mancata adozione di misure drastiche e urgenti di riduzione delle emissioni è in sé fortemente discriminatoria nei confronti dei più giovani. Anche qualora la Corte non constatasse la violazione delle disposizioni sostanziali della Convenzione prese da sole, potrebbe comunque accertare la violazione del divieto di discriminazione nel godimento di quegli stessi diritti. Il medesimo divieto di discriminazione pare poi opporsi a soluzioni in cui la prevenzione del danno sia limitata all'adozione di misure di adattamento a breve termine.

In secondo luogo, la Corte potrebbe estendere ai 'ricorsi climatici' il concetto di vittima potenziale sviluppato con riferimento alla violazione del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti e al connesso principio di *non refoulement*. In quest'ottica, la gravità e l'irreparabilità del danno potrebbero anche, in alcuni casi, giustificare l'adozione di misure cautelari[78]. Una tale soluzione sarebbe inoltre conforme al principio di effettività, poiché escludere la tutela preventiva a fronte di un danno irreparabile solo perché esso è destinato a prodursi in un futuro non immediato, renderebbe del tutto teorica e illusoria la tutela del diritto in questione.

Va però considerato che le limitate prospettive di tutela giurisdizionale internazionale degli interessi delle generazioni future a fronte dei rischi connessi al cambiamento climatico riflettono un dato di fatto che non può essere dimenticato: la assunzione di responsabilità dei presenti nei confronti delle generazioni future deve innanzitutto e necessariamente essere sociale e politica. Essa compete ai Parlamenti e ai Governi, prima che ai giudici, e in particolare prima che ai giudici internazionali, l'esecuzione delle cui sentenze è comunque rimessa alla volontà dello Stato.

[78] Si pensi per esempio ad un'eventuale sospensione delle concessioni per nuove estrazioni di combustibili fossili nel caso *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, cit.

LE GENERAZIONI FUTURE DAVANTI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI: VERSO IL RICONOSCIMENTO DI UN DIRITTO ALLA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE?

Lorenzo ACCONCIAMESSA*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il possibile ruolo delle generazioni future nel contenzioso davanti alla Corte europea. – 2.1. Un diritto delle generazioni future alla tutela del patrimonio culturale? – 2.2. La valutazione della giustificazione dell'interferenza statale nel diritto. – 3. Gli ostacoli procedurali all'esame di un ricorso introdotto a nome e nell'interesse delle generazioni future. – 3.1. La giurisdizione *ratione temporis* e la questione intertemporale. – 3.2. La soggettività e il *locus standi* delle generazioni future. – 3.3. La rappresentanza in giudizio e il *guardianship model*. – 4. Quale futuro a Strasburgo per le generazioni future e per il patrimonio culturale?

1. Introduzione

La Convenzione europea dei diritti umani (CEDU o 'la Convenzione') non tutela, in sé considerati, interessi pure fondamentali per la comunità internazionale, come l'ambiente[1] o il patrimonio culturale[2]. Ciò

* Dottorando di ricerca in diritto internazionale, Università di Palermo e Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne; Assistente giurista, Corte europea dei diritti umani. Il contributo presenta le opinioni e i giudizi personali dell'autore; essi non riflettono necessariamente, e non vincolano in ogni caso, la Corte.

[1] Corte europea dei diritti umani, *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 36022/97, sentenza dell'8 luglio 2003, par. 96: «[t]here is no explicit right in the Convention to a clean and quite environment, but when an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8».

[2] Corte europea dei diritti umani, *Syllogos Ton Athinaion c. Regno Unito*, ricorso n. 48259/15, sentenza del 31 maggio 2016. L'associazione ricorrente chiedeva la restituzione, da parte del Regno Unito alla Grecia, dei marmi del Partenone, sostenendo che «under Articles 8, 9, 10 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol 1 that the refusal of the United Kingdom to take part in mediation with Greece amounted to a violation of its human rights and, indirectly, of the human rights of its members and their ancestors». La Corte ha ritenuto il ricorso inammissibile in quanto «the applicant has failed to point to any case of this Court where it has held that Article 8 gives rise to

non significa che siano irrilevanti ai sensi della Convenzione: la protezione, la tutela e la conservazione degli stessi costituiscono scopi legittimi degli Stati, che possono giustificare restrizioni proporzionate dei diritti convenzionalmente garantiti[3]. Nonostante questo sia un dato pacifico nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani (d'ora in avanti, 'Corte europea' o 'la Corte'), di recente tale questione è stata rimessa in discussione. Nel ricorso *Ahunbay e altri c. Turchia* i ricorrenti invocavano una interpretazione evolutiva (e creativa) di diverse disposizioni della Convenzione[4], sostenendo che la stessa tuteli un diritto umano individuale alla protezione del, e all'accesso al, patrimonio culturale: ciascun individuo avrebbe diritto a che il patrimonio culturale sia protetto e conservato, affinché possa goderne, accedervi, studiarlo, visitarlo. Secondo i ricorrenti tale diritto sarebbe stato violato nel caso in cui la Turchia avesse completato un progetto di costruzione di una diga, volta ad alimentare una centrale idroelettrica, che avrebbe sommerso (e, di fatto, ha sommerso) la città di Hasankeyf, sito archeologico millenario. Nella decisione resa nel gennaio 2019, tuttavia, il ricorso è stato dichiarato inammissibile, avendo la Corte escluso che un'interpretazione delle disposizioni invocate, anche evolutiva e sistematica, portasse a concludere per l'esistenza, ai sensi della CEDU, del diritto invocato[5].

a general right to protection of cultural heritage of the nature contended in the present case».

[3] Tra i primissimi casi in cui ciò è stato riconosciuto si vedano, ad esempio, Corte europea dei diritti umani, *Fredin c. Svezia* (No. 1), ricorso n. 12033/86, sentenza del 18 febbraio 1991, par. 48 (quanto all'ambiente), e Corte europea dei diritti umani, *Beyeler c. Italia*, ricorso n. 33202/96, sentenza del 5 gennaio 2000, par. 113 (quanto al patrimonio culturale).

[4] In particolare, degli artt. 1, 2, 5, 9, 10, 14 della Convenzione e, in sostanza, dell'art. 8 della Convenzione e dell'art. 2 del Protocollo n. 2. Nella comunicazione del ricorso al Governo turco la Corte ha riqualificato le doglianze sotto il profilo del diritto alla vita privata, di cui all'art. 8, e della libertà di informazione, tutelata dall'art. 10, rivolgendo alle parti, *inter alia*, la seguente domanda: «Compte tenu des textes de droit international pertinent, de la situation de droit y afférent en Turquie et dans celles des autres États contractants ainsi que de la jurisprudence de la Cour relative aux articles 8 et 10 de la Convention, peut-on affirmer que les droits 'au respect de la vie privée' et/ou 'à la liberté le recevoir ou de communiquer des informations ou des idées' pourraient être interprétés de manière à couvrir un 'droit individuel à la protection du patrimoine culturel et historique', tenant du droit, plus général, 'de prendre librement part à la vie culturelle».

[5] Corte europea dei diritti umani, *Ahunbay e altri c. Turchia*, ricorso n. 6080/06, sentenza del 29 gennaio 2019, par. 25: «[la Cour] n'observe, à ce jour, aucun 'consensus européen' ni même une tendance parmi les États membres du Conseil de l'Europe (…) qui aurait autorisé que l'on inférât des dispositions de la Convention un droit uni-

Se, in linea di principio, tale conclusione sembra compatibile con le premesse di cui sopra – secondo cui un trattato internazionale sui diritti umani non è lo strumento pensato per la tutela del patrimonio culturale in quanto tale – bisogna notare che le motivazioni rese dalla Corte omettono di considerare un elemento, che pur viene sottolineato nella stessa decisione: i ricorrenti agivano anche nell'interesse delle generazioni future[6], intese come «all those generations that do no exist yet»[7]. La mancata presa in considerazione di tale particolarità del ricorso è almeno in parte fondata sulle numerose incertezze, teoriche e normative, che persistono in merito alla possibilità di considerare le generazioni future come soggetti di diritto[8] e, di conseguenza, titolari di diritti e beneficiari di obblighi di diritto internazionale[9]; allo stesso tempo, ove tali diritti fossero riconosciuti, si porrebbe la questione del come bilanciarli con i diritti e gli interessi delle generazioni presenti[10].

Pur tenendo a mente tali incertezze, il presente contributo intende esaminare in che termini la Corte avrebbe potuto trattare la questione. In particolare, si tenterà di chiarire se e come gli sviluppi (o presunti sviluppi) del diritto internazionale in materia di protezione dei diritti e

versel à la protection de tel ou de tel héritage culturel, comme il est revendiqué dans la présente requête».

[6] *Ivi*, par. 16: «Selon les requérants, la destruction d'un patrimoine archéologique de plusieurs milliers d'années, lequel devrait durablement faire l'objet de divers types d'études, violerait non seulement le droit à l'instruction de l'humanité d'aujourd'hui mais aussi celui des générations à venir. Les requérants considèrent que chaque individu a le droit de connaître le patrimoine culturel ainsi que de partager librement le savoir culturelle, sans quoi le droit à l'information serait entravé et le transfert des valeurs entre les civilisations interrompu». Si veda anche Corte europea dei diritti umani, *Ahunbay e altri c. Turchia, Austria e Germania*, ricorso n. 6080/06, decisione parziale del 21 giugno 2016, par. 87-88: «Se fondant principalement sur l'article 2 du Protocole no 1, les requérants dénoncent le fait que la destruction d'un patrimoine archéologique de 6 000 ans (…) violerait non seulement *le droit à l'instruction de l'humanité d'aujourd'hui mais aussi celui des générations à venir.* Les requérants, mettant en évidence l'irrévocabilité d'une éventuelle destruction du site, s'appuient sur les points ci-dessous qui commanderaient que l'on protège à tout prix l'héritage culturel: des valeurs humaines et du besoin de les transmettre aux générations futures (…)» (corsivo aggiunto).

[7] BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* Oxford, 2021, par. 4.

[8] Si veda BONAFÈ. *Interesse delle generazioni future come interesse collettivo?* in questo volume.

[9] Si veda GIANELLI, *La tutela delle generazioni future nel diritto internazionale: regola, principio o valore?* in questo volume.

[10] Sul punto si veda LEWIS, *Human Rights Duties Towards Future Generations and the Potential for Achieving Climate Justice*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2016, p. 206 ss.

degli interessi delle generazioni future possano assumere rilievo nell'ambito delle tecniche di interpretazione e di applicazione della CEDU. Si ipotizzerà, dunque, la prospettiva di un ricorso alla Corte europea introdotto nel nome e nell'interesse delle generazioni future, volto alla tutela del presunto *diritto umano alla tutela del, e all'accesso al, patrimonio culturale*. Dopo aver esaminato il ruolo che la prospettiva delle generazioni future potrebbe svolgere nella stessa individuazione di un tale diritto, si esamineranno gli ostacoli procedurali che si frapporrebbero all'esame del merito di un ricorso impostato in questi termini. Nelle conclusioni si tenteranno di tracciare delle possibili prospettive di sviluppo e di evidenziare come questa, così come altre questioni relative all'emersione di 'diritti nuovi', faccia emergere il sottile confine tra il ruolo della Corte europea come attore della comunità internazionale che si limita a prendere atto degli sviluppi nella prassi statale e nella coscienza giuridica collettiva della comunità degli Stati e un ruolo della Corte, invece, più propulsivo, volto a stimolare questi stessi sviluppi.

2. Il possibile ruolo delle generazioni future nel contenzioso davanti alla Corte europea

Bisogna dunque chiedersi, innanzitutto, se la prospettiva di un ricorso alla Corte europea nel nome e nell'interesse delle generazioni future sia una mera speculazione teorica o se, invece, una tale ipotesi possa avere degli effetti pratici di diretta utilità. Laddove una determinata questione possa essere portata davanti a un giudice da un soggetto *già* esistente, legittimato ad agire a tutela di un diritto esposto a un pericolo o un danno concreto e attuale[11], infatti, sarebbe superfluo interrogarsi sulla legittimazione delle generazioni future[12]. In una situazione come

[11] Sul rapporto tra i diritti delle «giovani generazioni» (i minori, già esistenti) e le generazioni future, e sui rischi di una confusione a priori tra gli interessi e le posizioni di tali soggetti e gruppi, si veda NOLAN, *The Children are the Future – Or Not? Exploring the Complexities of the Relationships between the Rights of Children and Future Generations*, su *EJIL:Talk!,* 26 maggio 2022, disponibile online su https://www.ejiltalk.org/the-children-are-the-future-or-not-exploring-the-complexities-of-the-relationship-between-the-rights-of-children-and-future-generations/.

[12] Tale ipotesi si è verificata, in particolare, nel contenzioso in materia climatica. In alcuni casi i giudici interni hanno ritenuto che fosse inutile interrogarsi sulla legittimazione ad agire delle generazioni future in quanto tali, poiché il ricorso era stato validamente introdotto da membri delle giovani generazioni già esistenti. Si veda, ad esempio, Corte d'Appello dell'Aja, *Urgenda Foundation v. State of Netherlands*, sentenza del 9 ottobre 2018, C/09/456689/ HA ZA 13-1396, par. 37: «the State argued, as under-

quella esaminata nel caso *Auhnbay*, tuttavia, l'esame del ricorso dalla prospettiva delle generazioni future avrebbe potuto avere un duplice rilievo, tanto (2.1) nell'individuazione del diritto potenzialmente violato, quanto (2.2) nella valutazione della giustificazione dell'interferenza nel godimento dello stesso.

2.1. Un diritto delle generazioni future alla tutela del patrimonio culturale?

Si è anticipato che il ricorso in commento è stato dichiarato inammissibile in quanto incompatibile *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione: la Corte ha ritenuto che la CEDU non garantisca (ancora) un «diritto individuale universale alla protezione di questo o quel patrimonio culturale». E nonostante, a detta della Corte, sia evidente una certa presa di coscienza collettiva, nella comunità internazionale, attorno all'importanza della conservazione del patrimonio culturale e dell'accesso allo stesso, non potrebbe dirsi che vi sia un consenso europeo o internazionale sull'esistenza di un diritto individuale a pretenderne la protezione. Allo stato attuale, tale consenso sarebbe limitato alla tutela del patrimonio culturale come diritto umano di gruppi specificamente interessati alla sua protezione, come minoranze etniche[13] e popolazioni indigene[14].

Tuttavia, se la Corte avesse esaminato il caso dalla prospettiva delle generazioni future avrebbe potuto notare che esse si trovano, rispetto al patrimonio culturale, in una posizione almeno in parte analoga a tali gruppi. E questo sotto una duplice prospettiva: innanzitutto, in relazione al contenuto del presunto consenso internazionale ed europeo ricercato dalla Corte nel contesto dell'interpretazione evolutiva e sistematica del-

stood by the Court, that Urgenda cannot act on behalf of future generations (…). The State does not have an interest in this ground of appeal, because Urgenda's claim is already admissible insofar as Urgenda acts on behalf of the interests of the current generation of Dutch nationals and individuals subject to the State's jurisdiction within the meaning of Article 1 ECHR, respectively».

[13] Corte europea dei diritti umani, *Chapman c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 27238, sentenza del 18 gennaio 2001, par. 96: «the vulnerable position of Gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases».

[14] Corte europea dei diritti umani, *Hingitaq e altri c. Danimarca*, ricorso n. 18584/04, sentenza del 12 gennaio 2006, in cui una comunità indigena lamentava la perdita delle proprie terre ancestrali, concesse dallo Stato per l'installazione di una base militare statunitense. Il ricorso, tuttavia, è stato dichiarato inammissibile, in quanto lo Stato aveva riconosciuto alla comunità un risarcimento, ritenuto adeguato dalla Corte.

la Convenzione[15]; in secondo luogo, quanto alla posizione di vulnerabilità rispetto alla protezione del diritto potenzialmente violato[16].

In relazione al *consenso europeo ed internazionale*, si può osservare che la maggioranza degli strumenti internazionali in materia fanno espressamente riferimento alla necessità di tutelare il patrimonio culturale anche, e forse soprattutto, nell'interesse delle generazioni future. Secondo la definizione internazionalmente accettata, il patrimonio culturale include beni che sono ereditati dal passato, e oggi sono considerati di tale importanza che gli individui e le comunità vogliono trasmetterle alle generazioni future[17]. Tra gli strumenti internazionali che riconoscono un legame tra la tutela del patrimonio culturale e gli interessi delle generazioni future, si vedano, ad esempio, la Dichiarazione UNESCO del 20 novembre 1997, sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future[18], la Dichiarazione di Vien-

[15] Corte europea dei diritti umani, *Demir and Bayakara c. Turchia* [GC], ricorso n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008, par. 85: «The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values».

[16] Peraltro, dalla lettura della prima decisione di inammissibilità, resa nel 2016 rispetto alla parte del ricorso rivolta contro Austria e Germania, sembrava che questa fosse la direzione che la Corte era intenzionata a seguire. Ed infatti, la decisione riportava i vari strumenti internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale e interessi delle generazioni future, da cui sembrava possibile desumere un tale consenso.

[17] Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the independent expert in the field of cultural rights,* Farida Shaheed, UN Doc. A/HRC/17/38, 21 marzo 2011, par. 5: «The concept of heritage reflects the dynamic character of something that has been developed, built or created, interpreted and re-interpreted in history, and transmitted from generation to generation. Cultural heritage links the past, the present and the future as it encompasses things inherited from the past that are considered to be of such value or significance today, that individuals and communities want to transmit them to future generations»; Segretario generale delle Nazioni Unite, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, UN Doc. A/68/322, 15 agosto 2013, par. 18: «Justice is also a matter of equal access to common resources to be shared by humankind over time, rather than just the distribution of private property. This translates to a right to a common heritage, or patrimony, which those alive today enjoy thanks to previous generations, and which should be protected and safeguarded for future generations. Such patrimony includes nature's wealth but also cultural treasures».

[18] Conferenza generale UNESCO, *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations,* 12 novembre 1997, disponibile al sito: https://www.unesco.org/en/legal-affairs/declaration-responsibilities-present-generations-towards-future-generations. La Dichiarazione contiene, nel suo Preambolo, un richiamo agli strumenti internazionali che espressamente fanno riferimento alle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future. L'art. 7 (diversità culturale e patrimonio culturale) sancisce che «With due respect for human

na adottata alla Conferenza mondiale sui diritti umani il 25 giugno 1993[19] e la Convenzione UNESCO del 23 novembre 1973, sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale[20]. Quanto al più ampio rapporto tra protezione del patrimonio culturale, da un lato, e tutela dei diritti umani e della dignità umana[21], dall'altro lato, possono citarsi, ad esempio, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 gennaio 1993, sulla protezione del patrimonio archeologico, la Dichiarazione UNESCO del 17 novembre 2003, sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale, e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 13 ottobre 2005, sul valore del patrimonio culturale per la società[22]. Dall'esame di tali strumenti internazionali, infatti, il Segretario generale delle Nazioni Unite, nel suo rapporto sui «bisogni delle generazioni future» del 15 agosto 2013, ha desunto che

> The breadth and the number of instruments demonstrate that concern for future generations has developed as a *guiding principle of international norms*. The existence of these documents also shows that, at least to some extent, States are not only willing to make but have already made *international commitments for the sake of future generations*[23].

Oltre al consenso emergente dagli strumenti citati, si può poi notare che in alcuni casi sono gli stessi Stati ad invocare, davanti alla Corte europea, la protezione degli interessi delle generazioni future alla tutela

rights and fundamental freedoms, the present generations should take care to preserve the cultural diversity of humankind. The present generations have the responsibility to identify, protect and safeguard the tangible and intangible cultural heritage and to transmit this common heritage to future generations»; l'art. 8 (patrimonio commune dell'umanità), inoltre, dispone che «The present generations may use the common heritage of humankind, as defined in international law, provided that this does not entail compromising it irreversibly».

[19] Il par. 11 della dichiarazione afferma che «[t]he right to development should be fulfilled so as to meet equitably the developmental and environmental needs of present and future generations».

[20] Ai sensi dell'art. 4 «[e]ach State Party to this Convention recognizes that the duty of ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2 and situated on its territory, belongs primarily to that State».

[21] Segretario generale delle Nazioni Unite, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, cit., par. 13.

[22] Sul ruolo di tale Convenzione nel riconoscimento di un «diritto al patrimonio culturale» si veda VICHA, *The Concept of the Right to Cultural Heritage within the Faro Convention,* in *International and Comparative Law Review*, 2014, p. 25 ss.

[23] Segretario generale delle Nazioni Unite, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, cit., par. 36 (corsivo aggiunto).

del patrimonio culturale per giustificare la restrizione dei diritti convenzionalmente garantiti, dimostrando che essi stessi ne riconoscono l'importanza[24].

In secondo luogo, insistere sugli interessi delle generazioni future avrebbe probabilmente consentito alla Corte di equiparare, almeno in parte, la situazione delle medesime a quella dei gruppi etnici o delle popolazioni indigene: si è detto, infatti, che rispetto a questi ultimi la Corte ha sottolineano il legame che sussiste tra la loro specifica situazione di *vulnerabilità* e la nascita di obblighi di protezione del patrimonio culturale[25]. Ed infatti, nella giurisprudenza della Corte la nozione di vulnerabilità, intesa come appartenenza a un gruppo che per ragioni storiche o per caratteristiche inerenti è maggiormente esposto a violazioni dei diritti umani, svolge un'importante funzione interpretativa e può portare al riconoscimento di specifici obblighi positivi di protezione in capo agli Stati membri[26]. Da questa prospettiva, si potrebbe sostenere che le generazioni future abbiano un maggiore interesse, rispetto alle generazioni già esistenti, alla protezione del patrimonio culturale. E questo perché, da un lato, sono escluse da qualsiasi decisione in materia e, ove il patrimonio culturale fosse distrutto, sarebbero irrimediabilmente precluse dal beneficiarne.

[24] Corte europea dei diritti umani, *Kozacıoğlu c. Turchia* [GC], ricorso n. 2334/03, sentenza del 19 febbraio 2009, par. 60: «The Government further relied on the necessity for the public authorities to take appropriate measures to preserve such properties for future generations»; Corte europea dei diritti umani, *Bruno c. Svezia*, ricorso n. 21396/96, sentenza del 28 agosto 2001: «Considering that religious buildings and property form part of the Swedish cultural heritage which should be preserved for future generations and that the old population records are of importance to researchers and to the general public, the Government submit that it has been natural to demand financial contributions from both members and non-members of the Church of Sweden for the performance of those tasks».

[25] Corte europea dei diritti umani, *Chapman c. Regno Unito* [GC], cit., par. 96: «To this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the Gypsy way of life».

[26] BESSON, *La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme: L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in BURGORGUE LARSEN (a cura di), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Parigi, 2014, p. 59 ss., a p. 73; Commissione di Venezia, *The Notion of "Vulnerable Groups" in the Case-Law of the European Court of Human Rights – Report by Mr Michael O'Boyle*, 12 febbraio 2016, CDL-LA(2016)003, p. 2; DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ars Interpretandi*, 2018, p. 13 ss.

2.2. La valutazione della giustificazione dell'interferenza statale nel diritto

Ma, nella giurisprudenza della Corte, la vulnerabilità del gruppo (o, meglio, l'appartenenza della vittima a un gruppo vulnerabile) implica anche una seconda conseguenza. Ne deriva, infatti, una restrizione del margine di apprezzamento statale[27], in particolare nella valutazione dell'adeguatezza delle modalità di adempimento di obblighi positivi e della proporzionalità dell'interferenza nel godimento di un diritto convenzionalmente garantito.

Questo sarebbe stato rilevante nel caso specifico: la Turchia si difendeva, nel merito, invocando un forte interesse pubblico (lo sviluppo economico del Paese) come giustificazione della realizzazione della diga. Tuttavia, laddove la Corte avesse svolto un tale bilanciamento di interessi, un conto sarebbe stato giustificare un'interferenza rispetto agli interessi di un singolo ricorrente, altro farlo rispetto agli interessi delle generazioni future, in quanto gruppo, cui sarebbe irrimediabilmente precluso beneficiare di un dato patrimonio culturale. La prospettiva delle generazioni future avrebbe allora rilevanza anche sotto il profilo della *discriminazione*, azionabile ai sensi dell'art. 14 della Convenzione. Come è noto, l'applicabilità di quest'ultimo richiede che il diritto rispetto al quale si sostiene di essere discriminati rientri nel campo di applicazione di un altro diritto convenzionalmente garantito[28]. Laddove tale diritto possa essere individuato, nei termini di cui sopra, si potrebbe sostenere che rispetto al godimento dello stesso, in caso di distruzione del patrimonio culturale, le generazioni future sarebbero esposte a una discriminazione in quanto precluse, a differenza delle generazioni presenti, dalla possibilità di goderne[29].

[27] Corte europea dei diritti umani, *Kiyutin c. Russia*, ricorso n. 2700/10, sentenza del 10 marzo 2011, par. 63: «Lorsqu'une restriction des droits fondamentaux s'applique à des groupes particulièrement vulnérables de la société, qui ont souffert d'une discrimination considérable par le passé, la marge d'appréciation accordée à l'Etat s'en trouve singulièrement réduite et celui-ci doit avoir des raisons particulièrement impérieuses pour imposer la restriction en question».

[28] Corte europea dei diritti umani, *Carson e altri c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 42185/05, sentenza del 16 marzo 2010, par. 63.

[29] Ed infatti, «a general policy or measure that has disproportionately prejudicial effects on a particular group may be considered discriminatory even where it is not specifically aimed at that group and there is no discriminatory intent» (Corte europea dei diritti umani, *S.A.S. c. Francia* [GC], ricorso n. 43835/11, sentenza del 1 luglio 2014, par. 161). Sul punto si veda, dalla prospettiva della lotta al cambiamento climatico, SANDVIG, DAWSON, TJELMELAND, *Can the ECHR Encompass the Transnational and Intertemporal Dimension of Climate Harm?*, su *EJIL:Talk!,* 23 giugno 2021, disponibi-

3. Gli ostacoli procedurali all'esame di un ricorso introdotto a nome e nell'interesse delle generazioni future

Ammettendo, quindi, che un ricorso a nome delle generazioni future possa avere una qualche utilità, bisogna considerare i diversi ostacoli procedurali che si frapporrebbero a una decisione nel merito dello stesso. Essi riguardano, in particolare: (3.1) la possibilità di considerare le generazioni future come sottoposte alla giurisdizione statale ai sensi dell'art. 1 CEDU; (3.2) l'esistenza del *locus standi* ai sensi dell'art. 34 della Convenzione e, in particolare, la possibilità di considerarle come titolari dei diritti garantiti dalla Convenzione e vittime della violazione degli stessi; (3.3) e, infine, la rappresentanza degli interessi delle generazioni future nel giudizio.

3.1. La giurisdizione ratione temporis *e la questione intertemporale*

Come è noto, l'esercizio della giurisdizione statale ai sensi dell'art. 1 CEDU costituisce una condizione per l'attribuzione allo Stato di *obblighi* di tutela dei diritti umani[30]. Dato che le generazioni future non si trovano sotto la sfera di controllo dello Stato, bisognerebbe ipotizzare una teoria della giurisdizione intertemporale verso il futuro[31], in grado di giustificare l'esistenza di obblighi di protezione dei diritti di soggetti non ancora esistenti.

Una tale operazione mentale solleva, nel contesto di possibili obblighi positivi di mitigare i danni derivanti dal cambiamento climatico e ridurre le emissioni, una serie di problematiche relative alla prevedibili-

le online su https://www.ejiltalk.org/can-the-echr-encompass-the-transnational-and-intertemporal-dimensions-of-climate-harm/.

[30] Si ricordi che la giurisdizione ai sensi dell'art. 1 CEDU è un «threshold criterion (…) a necessary condition for the existence of State's responsibility under the Convention» (Corte europea dei diritti umani, *Güzelyurtlu e altri c. Cipro e Turchia*, ricorso n. 36925/07, sentenza del 29 gennaio 2019, par. 178). In tal senso, essa si distingue dall'attribuzione di un'azione o omissione allo Stato (Corte europea dei diritti umani, *Loizidou c. Turchia* [GC], ricorso n. 15318/89, sentenza sulle eccezioni preliminari del 23 marzo 1995, par. 52).

[31] Nel caso *Syllogos Ton Athinaion c. Regno Unito*, cit., la questione si era posta verso il passato. La Corte ha preso in considerazione la circostanza che la rimozione dei marmi del Partenone era avvenuta agli inizi del diciannovesimo secolo, quindi oltre 150 anni prima della conclusione e della ratifica della Convenzione da parte del Regno Unito. Tuttavia, non ha negato che potrebbe ritenersi che «the continued retention of the Marbles constitutes a continuing act or that the refusal to engage in mediation could in itself be viewed as an act which might arguably amount to an interference with Convention rights, so as to bring the application within the Court's temporal jurisdiction».

tà dei rischi e alla possibilità di determinare la sfera di controllo dello Stato rispetto ai medesimi[32]. Tuttavia, con riferimento alla tutela del patrimonio culturale, la questione sembra meno complessa. In questo caso, infatti, si tratta di potenziali obblighi negativi dello Stato (non porre in essere una condotta che distrugga o danneggi irrimediabilmente un luogo o un oggetto che costituisce patrimonio culturale) rispetto a danni prossimi, certi e irreparabili[33], che rientrano certamente nella sfera di controllo dello Stato. La *nozione funzionale* di giurisdizione extraterritoriale, sviluppata dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite[34], potrebbe allora essere adattata dall'ambito spaziale a quello temporale. Tale criterio giurisdizionale, per come applicato dal Comitato, si fonda infatti sull'esistenza di una *special relationship of dependency* della vittima rispetto all'azione dello Stato, accertata in base ad elementi fattuali (la capacità dello Stato, in una situazione concreta, di tutelare i diritti di un determinato soggetto) e giuridici (l'esistenza di obblighi internazionali di agire in tal senso)[35].

Ciò sarebbe sostenibile dal *punto di vista fattuale*: mentre rispetto al cambiamento climatico è difficile determinare la sfera di controllo statale rispetto a un determinato danno, con riferimento ad un'azione con-

[32] Si veda DE VITTOR, *Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale?*, in questo volume.

[33] Ciò era stato messo in evidenza nel ricorso contro la Turchia, in cui i ricorrenti evidenziando «l'irrévocabilité d'une éventuelle destruction du site, s'appuient sur les points ci-dessous qui commanderaient que l'on protège à tout prix l'héritage culturel» (par. 88 della decisione del 2019, cit.).

[34] Comitato dei diritti umani, *A.S. e altri c. Italia*, comunicazione n. 3043/2017, rapporto del 27 gennaio 2021, par. 7.8; Comitato dei diritti umani, *General Comment no. 36. Article 6: Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 3 settembre 2019, par. 63: «In light of article 2 (1) of the Covenant, a State party has an obligation to respect and ensure the rights under article 6 of all persons who are within its territory and all persons subject to its jurisdiction, that is, all persons over whose enjoyment of the right to life it exercises power or effective control. This includes persons located outside any territory effectively controlled by the State whose right to life is nonetheless affected by its military or other activities in a direct and reasonably foreseeable manner».

[35] Si veda, al riguardo, LEWIS, *Human Rights Duties Towards Future Generations and the Potential for Achieving Climate Justice*, cit., p. 217: «A strict reading of international human rights law would suggest that States do not owe obligations to people who have not yet been born, as they would not fall within the class of citizens or persons under the jurisdiction of that State. However, where a State has the ability to affect the rights of a person (be they currently alive or not yet born) then it is argued that the State must exercise that power in a way that is consistent with human rights. It makes no difference whether the consequences of a State's exercise of power or control occur in the short or long-term – the duties to respect, protect and fulfill human rights are owed to members of both present and future generations where those persons can be considered wither citizens of the State or under the jurisdiction or control of the State».

creta che porta alla distruzione di un oggetto o un sito che costituisce patrimonio culturale non può negarsi che lo Stato sia concretamente capace di controllare la situazione. Peraltro, a differenza dell'obbligo di salvataggio della vita umana in mare, nel cui ambito tale teoria è stata sviluppata, non si tratterebbe di un obbligo positivo di intervenire per tutelare un diritto, ma di un obbligo negativo di astenersi dal porre in essere una determinata condotta[36].

Tuttavia, la questione è più complessa dal *punto di vista giuridico.* Rispetto al salvataggio della vita in mare gli obblighi internazionali, consuetudinari e pattizi, sono innegabili e chiari. Al contrario, la maggior parte degli strumenti internazionali citati sopra hanno natura non vincolante[37] o, in ogni caso, le disposizioni rilevanti in materia di interessi e diritti delle generazioni future si trovano nei preamboli[38]. Quand'anche si ammettesse l'esistenza di norme vincolanti in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale nell'interesse delle generazioni future[39], esse avrebbero un contenuto precettivo debole, nel

[36] Come è noto, è stato sostenuto che la giurisdizione sia più ampia rispetto agli obblighi negativi che positivi. Si veda, ad esempio, Opinione parzialmente concorrente del giudice Serghides nel caso *Georgia c. Russia (II)* [GC], Corte europea dei diritti umani, ricorso n. 38263/08, sentenza del 21 gennaio 2021, par. 24, che invoca un'interpretazione estensiva della giurisdizione extraterritoriale rispetto agli obblighi negativi di tutela della vita, facendo peraltro riferimento all'interesse, perseguito dalla Convenzione, di proteggere le generazioni future dal flagello della guerra. Si veda anche l'Opinione concorrente del giudice Bonello in *Al-Skeini e altri c. Regno Unito* [GC], Corte Europea dei diritti umani, ricorso n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011, par. 11: «A 'functional' test would see a State effectively exercising "jurisdiction" whenever it falls within its power to perform, or not to perform, any of these five functions. Very simply put, *a State has jurisdiction for the purposes of Article 1 whenever the observance or the breach of any of these functions is within its authority and control»* (corsivo in originale).

[37] Spesso in tali strumenti si fa riferimento a 'obblighi morali' o 'responsabilità', ma non a dei veri e propri obblighi giuridici. La Dichiarazione UNESCO del 1997, cit., infatti, oltre ad essere uno strumento non giuridicamente vincolante, fa riferimento alle «responsabilità» delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future, e al convincimento «that there is a moral obligation to formulate behavioural guidelines for the present generations within a broad, future-oriented, perspective».

[38] Si veda Segretario generale delle Nazioni Unite, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, cit., par. 36. Pur affermando che la preoccupazione per le generazioni future costituisce un «principio guida» del diritto internazionale, riconosce che «These references to future generations, however, appear for the most part in the preambles of the instruments and not in their operative text. At the international level, there exists no legally binding instrument that specifically commits States to the protection of future generations».

[39] Una rilevanza speciale meriterebbe il principio dell'equità intergenerazionale. Si veda, al riguardo, BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, cit., par. 6, secondo cui «the core of the principle is that while the present generation has a right to use the Earth and

senso che gli obblighi ipotizzabili avrebbero contenuti sfumati, generici e flessibili. Nulla esclude, però, che qualora si arrivi a poter sostenere l'esistenza di tali obblighi, essi possano essere interpretati non solo per individuare un possibile 'nuovo diritto', ma anche per giustificare l'applicabilità *ratione temporis* della Convenzione nel senso indicato sopra.

3.2. La soggettività e il locus standi *delle generazioni future*

La seconda questione procedurale attiene alla legittimazione delle generazioni future in quanto tali ad agire dinnanzi alla Corte[40].

A tal fine, il requisito dello *status* di vittima impone di dimostrare che il ricorrente sia (direttamente o indirettamente) pregiudicato dall'asserita violazione lamentata[41]. Sotto tale profilo, almeno in casi come quello immaginato, non sorgono particolari problemi. Ipotizzata l'esistenza del diritto qui in esame, infatti, le generazioni future si qualificherebbero come *vittima potenziale o futura* di una violazione dello stesso, secondo la definizione consolidata nella giurisprudenza della Corte, che richiede la prova ragionevole e convincente della probabilità che una violazione si verifichi in futuro[42]. A tal riguardo si consideri, ancora una volta, il ricorso proposto contro la Turchia: i ricorrenti avevano fornito fonti di prova scientifica, esaminate in un rapporto del Comitato sulla cultura, la scienza e l'educazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che dimostravano che la costruzione della diga avrebbe completamente inondato il sito archeologico, e che

its natural resources to meet its own needs, it must pass the Earth on to future generations in a condition no worse than that in which it was received so that future generations may meet their own needs». Dal principio di equità intergenerazionale deriverebbero tre obblighi. In particolare, si veda Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, cit., par. 21, secondo cui ne deriva la conservazione delle opzioni per le generazioni future, la conservazione della qualità del pianeta e, infine, la conservazione di accesso (Lett. «Each generation should provide its members with equitable rights of access to the legacy of past generations and should conserve this access for future generations»).

[40] Sono a tal fine necessarie due condizioni. Il ricorrente deve rientrare in una delle tre categorie di oggetti indicati dalla norma, e deve dimostrare di essere vittima dell'asserita violazione lamentata. Si veda Corte europea dei diritti umani, *Vallianatos e altri c. Grecia* [GC], ricorsi nn. 29381/09 e 32684/09, sentenza del 7 novembre 2013, par. 47.

[41] *Ibidem*.

[42] Corte europea dei diritti umani, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], ricorso n. 47848/08, sentenza del 17 luglio 2014, par. 101.

quest'ultimo sarebbe stato irrimediabilmente danneggiato, se non totalmente distrutto[43].

Il problema, tuttavia, è capire se le generazioni future possano considerarsi un soggetto tra quelli, indicati dall'art. 34 CEDU, legittimati a ricorrere. Quest'ultimo fa riferimento, infatti, a individui, gruppi di persone e organizzazioni non governative[44]. Sul punto può osservarsi che, laddove la questione emergesse, la Corte potrebbe fare riferimento agli sviluppi nelle legislazioni e nella prassi degli Stati membri, posta la giurisprudenza consolidata secondo cui la legittimazione a ricorrere a Strasburgo è una nozione autonoma, interpretata in modo non rigido e inflessibile, e alla luce delle condizioni della società contemporanea[45]. Nell'ambito dell'interpretazione evolutiva di tale nozione, quindi, la Corte potrebbe prendere in considerazione gli sviluppi nel diritto internazionale e nella prassi degli Stati membri, al fine di stabilire se le generazioni future possano considerarsi titolari di diritti ai sensi della Convenzione. Tuttavia, la prassi degli Stati membri su tale questione è scarsa e contraddittoria. Ed infatti, alcune decisioni che riconoscono la

[43] Comitato sulla cultura, la scienza e l'educazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Cultural Aspects of the Ilasu Dam Project*, Information report, 18 dicembre 2001, par. 6.3.2. Sulla base degli elementi esaminati il Comitato aveva concluso che «thousands of years of human ingenuity is being destroyed for a short-lived power project».

[44] Può infatti facilmente sostenersi che le generazioni future non sarebbero titolari di diritti, questi ultimi essendo ipotizzabili solo con riferimento a soggetti esistenti (GOSSERIES, *On Future Generations' Future Rights*, in *Journal of Political Philosophy,* 2008, p. 446 ss., a p. 456; MACKLIN, *Can Future Generations Correctly Be Said to Have Rights?*, in PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, New York, 1981, p. 151 ss., a p. 152). Si veda anche Segretario generale delle Nazioni Unite*, Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, cit., par. 19: «Even though intuitively many people may agree that present generations have obligations and duties to future generations, in moral and legal terms it is hard to assign moral significance to beings that do not yet exist. Simply put, it is argued that, because they do not yet exist, future persons cannot have rights: they cannot possess anything, which includes rights. In legal terms, it is argued that rights go hand-in-hand with duties; legal duties cannot exist while legal rights are absent, therefore present generations cannot have legal obligations to those of the future. If the rights-holder does not exist, it is difficult to conceive of anyone being under a corresponding duty». *Contra*, FEINBERG, *The Rights of Animals and Unborn Generations*, in PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, cit., p. 139 ss.

[45] Ed infatti, l'art. 34 della Convenzione «is not to be applied in a rigid, mechanical and inflexible way» (Corte europea dei diritti umani, *Micallef v. Malta*, ricorso n. 17056/06, sentenza del 15 ottobre 2009, par. 45) e «must also be interpreted in an evolutive manner in the light of conditions in contemporary society» (Corte europea dei diritti umani, *Gorrzai Lizarraga e altri c. Spagna*, ricorso n. 62543/00, sentenza del 25 aprile 2004, par. 28.).

personalità giuridica delle generazioni future sono sì rinvenibili, ma al di fuori dell'Europa (ad esempio, in Australia[46], nelle Filippine[47], e negli Stati Uniti[48]). Per quanto riguarda gli Stati membri del Consiglio d'Europa, invece, la legittimazione è stata riconosciuta in poche pronunce. Ad esempio, con esclusivo riferimento alle generazioni future olandesi, nel caso *Urgenda* (in primo grado)[49] e nel caso *Shell*[50]. La Corte costituzionale federale tedesca, invece, ha escluso espressamente che le generazioni future siano titolari di diritti, affermando che la tute-

[46] Corte federale australiana, *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v. Minister for the Environment*, sentenza del 27 maggio 2021. Riconosce che l'ambiente deve essere protetto «in the interests of future generations» ma non specifica se le generazioni future sono titolari di diritti.

[47] Corte Suprema delle Filippine, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources,* sentenza del 30 luglio 1993, in *International Legal Materials*, vol. 33, 1994, p. 173. La sentenza ha riconosciuto la legittimazione ad agire di 42 bambini sia per se stessi sia come rappresentanti delle generazioni future in quanto il fatto che le generazioni future non abbiano la capacità di azionare esse stesse i propri diritti non implica che queste non ne siano titolari, e non possano esercitarli tramite dei rappresentanti. Riconosce quindi che i giovani ricorrenti hanno legittimazione per rappresentare «their yet unborn posterity». In particolare, la Corte ha trovato «no difficulty in ruling that they [i minori che agivano, rappresentati dai propri genitori] can, for themselves, for others of their generation and for the succeeding generations, file a class suit». Successivamente sono state adottate, per il procedimento dinnanzi a tale Corte, le *Rules of Procedure for Environmental Cases*, secondo cui ha legittimazione «any Filipino citizen in representation of others (…) including generations yet unborn».

[48] Corte Suprema della Pennsylvania, *Robinson Township v. Commonwealth*, sentenza del 24 dicembre 2013, 81 A.3d 901, 974 (pa. 2013).

[49] Tribunale distrettuale dell'Aja, *Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, sentenza del 24 giugno 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, par. 4.89: «in the opinion of the court, the possibility of damages for those whose interests Urgenda represents, including current and future generations of Dutch nationals, is so great and concrete that given its duty of care, the State must make an adequate contribution, greater than its current contribution, to prevent hazardous climate change»; *ivi*, par. 4.91: «in view of the fact that Urgenda also promotes the interests of persons living on this territory now and in the future, the court has arrived at the opinion that the breached security standard – exercising due care in combating climate change – also extends to combating possible damages incurred by Urgenda as a result of this, thereby meeting the so-called relativity requirement»; *ivi*, par. 4.92: «No decision needs to be made on whether Urgenda's reduction claim can also be successful in so far as it also promotes the rights and interests of current and future generations from other countries. After all, Urgenda is not required to actually serve that wide "support base" to be successful in that claim, as the State's unlawful acts towards the current or future population of the Netherlands is sufficient». Si è detto, invece, che la questione è stata ritenuta irrilevante in appello, e non è stata discussa nel giudizio dinnanzi alla Corte suprema.

[50] Tribunale distrettuale dell'Aja, *Milieudefensie et al v. Royal Dutch Shell plc.,* sentenza del 26 maggio 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379.

la dei loro interessi abbia carattere oggettivo (nel senso che l'ambiente deve essere protetto anche nel loro interesse) e non soggettivo, in quanto le generazioni future non sono state riconosciute come titolari di diritti[51]. Anche se la legge di alcuni Stati membri prevede che il patrimonio culturale debba essere tutelato anche nell'interesse delle generazioni future[52], quindi, sembra che si sia ancora lontani dal riconoscimento della loro soggettività giuridica.

3.3. La rappresentanza in giudizio e il guardianship model

Da ultimo, anche laddove si volesse ammettere che le generazioni future siano soggetti di diritto e titolari di diritti, sorgerebbe un problema in termini di rappresentanza in quanto, non ancora esistenti, esse non potrebbero agire autonomamente né conferire una procura.

Tuttavia, laddove tutte le questioni precedentemente indicate potessero essere risolte, questa sarebbe quella che solleverebbe meno problemi. Il cosiddetto *guardianship model*[53], da alcuni proposto in dottrina proprio per rimediare al difetto di capacità di agire delle generazioni future[54], è infatti già conosciuto nella giurisprudenza della Corte europea. Quest'ultima ha infatti sviluppato l'istituto della «rappresentanza *de facto*», volto a consentire la proposizione di ricorsi *a nome* e

[51] Corte costituzionale federale tedesca, *Neubauer and others v. Germany*, sentenza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR, 288/29, par. 146: «The duty to afford protection against risks to life and health can also establish a duty to protect future generations (…). However, this duty to afford intergenerational protection has a solely objective dimension because future generations – either as a whole or as the sum of individuals not yet bord – do not yet carry any fundamental rights in the present».

[52] Si veda, ad esempio, in Grecia, la Legge n. 3028/2002 «on the protection of antiquities and of the cultural heritage in general», art. 1: «The cultural heritage of the country from ancient times until now shall be subject to the protection provided by the present law. That protection shall aim to preserve the historic memory to the benefit of the present and future generations and the upgrade of the cultural environment (...)».

[53] SLOBODIAN, *Defending the Future: Intergenerational Equity in Climate Litigation*, in *The Georgetown Environmental Law Review*, 2020, p. 569 ss., p. 576.

[54] SKAGEN EKELI, *The Principle of Liberty and Legal Representation of Posterity*, in *Res Public*, 2006, p. 385 ss., a p. 388: «It is possible to imagine a system of legal representation of future generations that is based on the latter guardianship model. If such a system is adopted, this would imply that existing agents (for instance private individuals, groups or organizations, such as environmental NGOs) are ascribed a procedural right or the power to initiate legal proceedings in behalf of posterity. In this way, such representatives could function as guardians of future people with legal standing before national and international courts»; HORN, *Climate Change Litigation Actions for Future Generations*, in *Environment and Planning Law Journal*, 2008, p. 115 ss.

nell'interesse di vittime che, *de jure* e/o *de facto*, non siano in grado di agire autonomamente[55]. E le generazioni future riempiono le condizioni per l'applicazione di tale giurisprudenza[56]. L'estensione di tale giurisprudenza alle generazioni future e l'attribuzione della rappresentanza delle medesime a delle organizzazioni non governative, d'altronde, sarebbe compatibile con il riconoscimento della circostanza per cui «recourse to collective bodies such as associations is one of the accessible means, sometimes the only means, available to [victims] whereby they can defend their particular interests effectively»[57]. Ciò è stato sostenuto, ad esempio, nell'intervento di terzo presentato dallo *European Network of National Human Rights Institutions* nell'ambito del ricorso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*[58]. In quella sede si sottolinea come possano esservi circostanze in cui la mancanza di un soggetto legittimato ad agire rispetto ad una data violazione implicherebbe una sorta di *accontability gap* nel sistema[59], permettendo agli Stati di eludere le proprie responsabilità ai sensi della Convenzione[60].

[55] Corte europea dei diritti umani [GC], *Centre for Legal Resources on Behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*, cit.; Corte europea dei diritti umani, *Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee on Behalf of Ionel Garcea c. Romania*, ricorso n. 2959/11, sentenza del 24 marzo 2015; Corte europea dei diritti umani, *L. R. c. Macedonia del Nord*, ricorso n. 38067/15, sentenza del 23 gennaio 2020; Corte europea dei diritti umani, *Association Innocence en Danger and Association Enfance et Partage c. Francia*, ricorsi n. 15343/14 e 16806/15, sentenza del 4 giugno 2020.

[56] Queste sono: (i) la vulnerabilità, esistente in quanto –per il fatto di non esistere ancora, e proprio perché subiranno per la totalità della propria esistenza una violazione posta in essere prima della loro nascita – le generazioni future possono essere considerate vittime vulnerabili; (2) l'incapacità, *de jure* e/o *de facto* di agire, in quanto non ancora esistenti; (3) una relazione sufficientemente stretta tra gli interessi della vittima nel cui nome si agisce, e il terzo soggetto (solitamente una ONG) che agisce (nel caso di specie, quindi, dovrebbe trattarsi di ONG che si occupano di salvaguardare la tutela dell'ambiente o del patrimonio culturale, nell'interesse delle generazioni future); (4) la partecipazione ai giudizi interni o esercizio, nell'ambito degli stessi, delle facoltà che il diritto interno riconosce a terzi che tutelano interessi altrui.

[57] Corte europea dei diritti umani, *Gorrzai Lizarraga e altri c. Spagna*, cit., par. 38.

[58] Ricorso n. 53600/20, comunicato dalla Corte al Governo svizzero il 27 marzo 2021.

[59] Nell'intervento di terzo summenzionato si afferma che «The effects of GHG emissions are long-term, affecting children and future generations who do not have legal capacity to act, as well as older persons whose age-specific interest is perishable. Their structural interests are nonetheless safeguarded by the Convention system (…). Representative complains might be the only practical way to ensure effective rights protection against the long-term irreversible climate harm affecting these groups. It is recalled that when a lack of representation would prevent serious rights violations from being examined and States might escape accountability under the Convention, representative complaints may be allowed».

[60] Nell'intervento di terzo si fa riferimento al fatto che il sistema retto dalla Convenzione «shall also determine issues on public-policy grounds in the common interest», invocando il quinto periodo del Preambolo della Convenzione («Risoluti, in

Riconoscere a delle ONG la legittimazione a invocare gli interessi delle generazioni future, in sostanza, consentirebbe di portare determinati interessi collettivi dinnanzi alla Corte, quando risulti difficile trovare una vittima diretta. Con ciò si aggirerebbe, senza violarlo, il divieto di *actio popularis*, posto che il ricorso non sarebbe comunque proposto a tutela di un interesse generale ma, piuttosto, di un *interesse diffuso*, appartenente alle generazioni future in quanto gruppo. Dato che le condizioni per riconoscere tale legittimazione sono quindi ormai consolidate nella giurisprudenza della Corte, non si porrebbero particolari problemi ad applicarle alle generazioni future. La stessa Corte non sembra aver escluso, almeno in linea di principio, questa possibilità. Nel caso *Greenpeace E.V. e altri c. Germania* i ricorrenti erano la ONG Greenpeace e quattro individui che avevano, la prima, la propria sede e, i secondi, vissuto, vicino strade particolarmente trafficate di Amburgo. Essi avevano agito di fronte ai tribunali tedeschi per ottenere l'adozione di misure volte a ridurre la presenza nell'aria di polveri sottili causate dai veicoli a diesel. In quel caso la Corte ha ritenuto di non doversi pronunciare sul se una ONG potesse agire con riferimento all'inadempimento degli obblighi dello Stato di tutela della salute, poiché ha dichiarato inammissibile il ricorso su altre basi[61]. Pur esprimendo alcuni dubbi al riguardo, tuttavia, ha volutamente lasciato la questione aperta.

4. Quale futuro a Strasburgo per le generazioni future e per il patrimonio culturale?

In conclusione, si può facilmente osservare che, rispetto ad ognuna delle problematiche sollevate, le questioni restano tuttora aperte. In ogni caso, la risposta alla domanda – se le generazioni future possano agire davanti alla Corte europea a tutela di un presunto diritto alla tutela

quanto governi di Stati europei animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto delle libertà e di preminenza del diritto, a prendere le misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale»), l'art. 33 e l'ultima parte dell'art. 37.

[61] Corte europea dei diritti umani, *Greenpeace E.V. e altri c. Germania*, ricorso n. 18215/06, sentenza del 12 maggio 2009, par. 1: «The Court considers, at the outset, that it is not prima facie persuaded that the applicant Greenpeace e.V., in the specific circumstances of the case, can claim to be a victim of a violation of Article 8 of the Convention. The applicants allege in essence a violation of Article 8 on the grounds that the State authorities failed to protect their health sufficiently. An association is in principle not in a position to rely on health considerations to allege a violation of Article 8. The Court considers, however, that it need not decide this issue as the application is, in any event, inadmissible for the following reason».

del patrimonio culturale – non va tanto cercata in un tentativo di adattare le regole che disciplinano il giudizio a Strasburgo. Le tecniche di interpretazione della Convenzione, così come consolidate nella giurisprudenza della Corte, sono di per sé già in grado di prendere atto delle evoluzioni dell'ordinamento internazionale, qualora queste si verifichino, verso il riconoscimento di diritti e obblighi internazionali riconosciuti, rispettivamente, in capo e nei confronti delle generazioni future.

La decisione della Corte nel caso turco è certamente mossa dalla legittima preoccupazione di non anticipare eccessivamente questi presunti sviluppi del diritto internazionale e la stessa volontà degli Stati[62]. E nonostante la prospettiva delle generazioni future avrebbe aperto qualche ulteriore spiraglio di successo, il diritto internazionale e le stesse posizioni degli Stati sono ancora talmente incerti che la decisione in sé non appare criticabile. Ciò che è certo è che la rinnovata attenzione per queste problematiche porterà probabilmente a nuovi ricorsi. E il fatto che nella decisione del 2019 la Corte abbia auspicato essa stessa degli sviluppi nel diritto internazionale, e riconosciuto come la propria stessa decisione costituisca un tassello in questo processo, lascia sperare che voglia in futuro confrontarsi con la questione[63]. In questo senso, non bisogna dimenticare che il ruolo del contenzioso davanti alla Corte è anche quello di promuovere una maggiore tutela, da parte degli Stati, dell'interesse collettivo alla tutela dei diritti umani[64]. Se alcuni sviluppi

[62] Per un esempio in cui la preoccupazione di non anticipare gli sviluppi del diritto emerge chiaramente, si veda Corte europea dei diritti umani, *Naït-Liman c. Svizzera* [GC], ricorso n. 51357/07, sentenza del 15 marzo 2018, par. 220: «given the dynamic nature of this area, the Court does not rule out the possibility of developments in the future. Accordingly, and although it concludes that there has been no violation of Article 6 § 1 in the present case, the Court invites the States Parties to the Convention to take account in their legal orders of any developments facilitating effective implementation of the right to compensation for acts of torture, while assessing carefully any claim of this nature so as to identify, where appropriate, the elements which would oblige their courts to assume jurisdiction to examine it».

[63] Corte europea dei diritti umani, *Ahunbay e altri c. Turchia*, cit., par. 22: «La Cour observe que la prise de conscience progressive des valeurs liées à la conservation de l'héritage culturel et à l'accès à ce dernier peut passer pour avoir abouti à un certain cadre juridique international et la présente affaire pourrait, dès lors, être considérée comme relevant d'un sujet en évolution».

[64] Corte europea dei diritti umani, *Konstantin Markin c. Russia* [GC], ricorso n. 30078/06, sentenza del 22 marzo 2012, par. 89: «although the primary purpose of the Convention system is to provide individual relief, its mission is also to determine issues on public policy grounds in the common interest, thereby raising the general standards of protection of human rights and extending human rights jurisprudence through the community of the Convention States».

in tal senso sono già rinvenibili in materia ambientale[65], nulla esclude, che ciò possa verificarsi anche con riferimento alla tutela del patrimonio culturale, e che gli interessi e i (presunti) diritti delle generazioni future possano giocare un ruolo non irrilevante in tale processo.

[65] In tale ambito, la Corte è passata dal considerare che l'art. 8 della Convenzione sia applicabile solo nel caso in cui l'inquinamento abbia avuto effetti diretti e gravi sulla salute o la sfera individuale dell'individuo, ad ammettere che sia sufficiente un effetto potenziale, derivante dall'esposizione a un rischio. Corte europea dei diritti umani, *Pavlov c. Russia*, ricorso n. 31612/09, sentenza dell'11 novembre 2022, par. 68: «[e]ven though it cannot be said, owing to the lack of medical evidence, that the industrial air pollution necessarily caused damage to the applicants' health, the Court considers it established, on the basis of the ample evidence submitted by both parties, including the official reports and the domestic courts' decisions, that living in the area marked by pollution in clear excess of applicable safety standards exposed the applicants to an elevated risk to health». Si veda anche l'opinione concorrente del Giudice Serghides, che ritiene ormai esistente un «implicit sub-right to a healthy environment which is indispensable for the exercise and enjoyment of the right to respect for one's private life» (par. 11). Si consideri tuttavia che la sentenza non è ancora definitiva e il caso potrebbe essere oggetto di rinvio in Grande camera.

EQUITÀ INTERGENERAZIONALE, TUTELA DEI DIRITTI UMANI E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NEL CONTENZIOSO CLIMATICO

Mario GERVASI*

SOMMARIO: 1. Il contenzioso climatico come reazione alla scarsa efficacia della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico e la crescente importanza del concetto di equità intergenerazionale. – 2. Il problema dell'autonoma rilevanza degli interessi delle generazioni future nel contenzioso climatico: il risolversi dell'equità intergenerazionale nella tutela dei diritti umani. – 3. Il rischio di una marginalizzazione dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé nel contenzioso climatico fondato sui diritti umani. – 4. La necessità di recuperare e valorizzare l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé tramite il principio di prevenzione del danno ambientale. – 5. L'operatività del principio di prevenzione come principio generale del diritto internazionale e il rilievo della categoria degli obblighi *erga omnes*. – 6. La prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati e il potenziale ruolo dei piccoli Stati insulari come Paesi gravemente minacciati dal cambiamento climatico.

1. Il contenzioso climatico come reazione alla scarsa efficacia della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico e la crescente importanza del concetto di equità intergenerazionale

Malgrado siano trascorsi ormai più di trent'anni da quando la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico è stata adottata[1], la crisi climatica non ha cessato di peggiorare. La Convenzione, che ha segnato la prima tappa nell'evoluzione della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico, avrebbe dovuto far sì che le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera si stabilizzassero a un livello tale da non avere un impatto negativo sul clima[2]. Lungi dall'assestarsi a un siffatto livello di sicurezza, le emissioni di gas serra

* Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bari.

[1] Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, adottata il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, p. 107 ss.

[2] *Ibidem*, art. 2.

sono costantemente aumentate, tanto che la loro media annuale tra il 2010 e il 2019 è stata più elevata che in qualsiasi decennio precedente[3]. Nell'ultimo periodo si sono conseguentemente registrate le temperature più calde mai rilevate e non si è arrestata la crescita del tasso medio globale di innalzamento del livello del mare. Si sono quindi intensificati gli eventi meteorologici estremi, quali siccità, ondate di calore, tempeste tropicali e cicloni, che a loro volta hanno provocato o esacerbato fenomeni come incendi, frane o inondazioni[4].

Il continuo peggioramento della crisi climatica è sintomatico della complessiva debolezza della disciplina convenzionale sul clima. Infatti, l'Accordo di Parigi[5], su cui primariamente riposa l'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico, si contraddistingue per il carattere prevalentemente raccomandatorio di diverse disposizioni, la natura procedurale di molti degli obblighi previsti e l'ampio margine di discrezionalità lasciato alle Parti[6]. Anche il principale obbligo sostanziale sancito dall'Accordo di Parigi non appare particolarmente incisivo: *ex* art. 4, par. 2, ciascuna Parte stabilisce unilateralmente il proprio contributo alla mitigazione del cambiamento climatico ed è solamente tenuta ad adottare le misure nazionali volte al raggiungimento degli obiettivi fissati da quel

[3] V. l'ultimo rapporto pubblicato dal Gruppo di esperti intergovernativo sull'evoluzione del clima (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, d'ora in avanti IPCC, secondo l'acronimo inglese), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change – Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, par. B.1.

[4] V. i recenti rapporti sullo stato del clima pubblicati dall'Organizzazione meteorologica mondiale e reperibili sul suo sito ufficiale.

[5] Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3156. L'attuazione della Convenzione quadro sul cambiamento climatico era prima rimessa al Protocollo di Kyoto, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, p. 162 ss. Il periodo di riferimento degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto era però terminato nel 2012 e il processo volto a un loro aggiornamento sembrava destinato a fallire. In effetti, l'Emendamento di Doha al Protocollo, che appunto avrebbe dovuto rinnovare quegli obblighi per i successivi otto anni, è inutilmente entrato in vigore il 31 dicembre 2020, cioè al termine del nuovo periodo di riferimento.

[6] V. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, 2016, p. 21 ss. Sull'Accordo di Parigi v. anche, più in generale, BAKKER, *The Paris Agreement on Climate Change: Balancing «Legal Force» and «Geographical Scope»*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, p. 299 ss.; BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, p. 288 ss.; SAVARESI, *The Paris Agreement: A New Beginning?*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2016, p. 16 ss.; MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 719 ss.; MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge, 2018, pp. 46-50 *et passim*.

contributo, senza avere alcun obbligo di risultato rispetto al loro raggiungimento[7]. Non stupisce allora la proiezione secondo cui, quand'anche i contributi nazionali di mitigazione finora comunicati dalle Parti fossero effettivamente attuati, si giungerebbe comunque a un aumento delle temperature medie globali superiore a 1,5°C nel corso del XXI secolo[8].

A fronte dell'aggravarsi della crisi climatica e della debolezza dell'Accordo di Parigi, il contenzioso climatico rappresenta una tendenza in netta espansione. Esso sembra costituire una nuova frontiera dell'azione di contrasto al cambiamento climatico: si tenta di ottenere in via giudiziaria che le autorità o le imprese private assumano maggiori impegni nella lotta al surriscaldamento globale, o di farne valere la responsabilità per il pregiudizio già arrecato. Azioni climatiche sono state intraprese dinanzi ai giudici interni di numerosi Paesi e, più di recente, anche davanti a corti e tribunali internazionali e agli organi convenzionali di controllo del rispetto dei diritti umani[9].

Nonostante l'eterogeneità che inevitabilmente caratterizza un fenomeno così esteso, un'importante linea direttrice indica che sempre più spesso il concetto di equità intergenerazionale[10] e gli interessi delle gene-

[7] La debolezza dell'art. 4, par. 2, è solo apparentemente attenuata dalla disposizione secondo cui i contributi nazionali di mitigazione, aggiornati ogni cinque anni, dovrebbero progressivamente essere sempre più ambiziosi (art. 4, par. 3): si tratta, infatti, di una mera esortazione, che potrebbe inoltre avere o aver avuto l'effetto collaterale di indurre le Parti ad assumere degli impegni di mitigazione inizialmente modesti (v., in effetti, quanto si dirà immediatamente qui di seguito, nel testo). Anche la precisazione secondo cui i contributi nazionali di ciascuna Parte riflettono «its highest possible ambition» ha carattere raccomandatorio e appare temperata dal riferimento alle rispettive capacità delle Parti e alle diverse circostanze nazionali.

[8] IPCC, *Sixth Assessment Report*, cit., par. B.6.

[9] Ai fini del presente scritto, si adotta dunque una nozione ampia di «contenzioso climatico», tale da comprendere anche i meccanismi quasi giurisdizionali di tutela internazionale dei diritti umani. Gli atti di tutti i casi climatici di seguito richiamati sono reperibili nel sito www.climatecasechart.com, salvo che diversamente indicato.

[10] Poiché il problema della qualificazione giuridica dell'equità intergenerazionale secondo il diritto internazionale non può essere qui affrontato, cautamente ci si riferirà a essa con il termine «concetto». Invero, nella sentenza *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (*Ungheria/Slovacchia*), resa il 25 settembre 1997, p. 78, par. 140, la Corte internazionale di giustizia ha impiegato la medesima espressione con riguardo allo sviluppo sostenibile, di cui l'equità intergenerazionale è un aspetto (v. *infra*, nota 52). La natura giuridica dell'equità intergenerazionale appare del resto ancora controversa: per un inquadramento della questione si rinvia a PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?*, 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 ss., nonché a GIANELLI, *La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?*, in questo volume.

razioni future sono evocati in difesa del clima[11]. Dal punto di vista dell'equità intergenerazionale, le generazioni presenti «custodirebbero» la Terra «in comune» con le generazioni future, sicché le prime non potrebbero consegnare alle seconde un ambiente deteriorato[12].

Proprio sul contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale si soffermeranno le pagine che seguono. Il problema che s'intende affrontare consiste nel verificare se detto contenzioso offra una strategia idonea a compensare la scarsa efficacia della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico. La risposta a tale quesito si articolerà su due punti. In primo luogo, si argomenterà che una fondamentale criticità che il contenzioso *de quo* incontra risiede nel possibile scollamento tra la salvaguardia degli interessi delle generazioni future, *rectius* la tutela dei diritti umani in cui essa si traduce, e la protezione dell'ambiente *in sé*. In secondo luogo, in considerazione di questa criticità, si sosterrà l'opportunità di valorizzare il principio di prevenzione del danno ambientale, che consente appunto di recuperare l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé come valore collettivo riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme.

2. Il problema dell'autonoma rilevanza degli interessi delle generazioni future nel contenzioso climatico: il risolversi dell'equità intergenerazionale nella tutela dei diritti umani

Allo scopo di esaminare la capacità del contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale di compensare le debolezze della disciplina convenzionale sul clima, occorre anzitutto interrogarsi su come quel concetto concretamente operi. Limitando il campo d'indagine al contenzioso climatico che origina da ricorsi e comunicazioni individuali, che è il più diffuso al momento, sembra che, quantunque l'equità intergenerazionale sia stata sovente invocata da chi agisce in giudizio, raramente le corti e i tribunali riconoscano poi una rilevanza *autonoma* agli interessi delle generazioni future. Piuttosto, la salvaguardia di tali

[11] Per una panoramica della pertinente giurisprudenza interna e internazionale, non solo climatica, v. BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021, paragrafi 30-48.

[12] La declinazione dell'equità intergenerazionale secondo il modello del *trust* si deve a BROWN WEISS: v. *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo, 1989, nonché *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 198 ss.

interessi si traduce prevalentemente nella tutela dei diritti umani di coloro appartenenti alla generazione presente.

Gli ostacoli che impediscono agli interessi delle generazioni future di venire direttamente in rilievo nel contenzioso climatico sono riconducibili al noto problema dell'individuazione del soggetto cui ascrivere la titolarità di quegli interessi. Per definizione, infatti, sono «future» le generazioni *che ancora non sono nate*[13], sicché esse stesse, cioè gli individui che ne faranno parte, non possono essere titolari di situazioni giuridiche soggettive[14]. Diverse soluzioni sono state avanzate affinché gli interessi delle generazioni future potessero comunque farsi valere autonomamente[15]. Nel sistema giuridico internazionale, però, nessuna di esse ha finora trovato realizzazione. Nello specifico, si era immaginato che il compito di rappresentare le generazioni future potesse affidarsi al Consiglio di amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite[16] ovvero a un organo creato *ad hoc* in seno all'Organizzazione[17]. Quanto al diritto interno, invece, oltre a certi enti pubblici appositamente istituiti in alcuni Sta-

[13] «The term 'future generations' refers to all those generations that do not exist yet»: così BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, cit., par. 4.

[14] Per il sistema giuridico internazionale appare convincente la soluzione tratteggiata da PICONE, *Recensione a Raffaele Bifulco, Diritto e generazioni future: Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 930 ss., in particolare p. 936, secondo il quale gli interessi delle generazioni future non potrebbero che riferirsi alla comunità internazionale nel suo insieme e così risolversi nella categoria degli obblighi *erga omnes*: «sono gli Stati attuali ad avere la titolarità delle relative situazione soggettive (obblighi, diritti e/o poteri), e non le generazioni presenti o future».

[15] Per una sintesi e alcuni riferimenti bibliografici v. MICHALLET, *Equity and the Interests of Future Generations*, in KRÄMER, ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2018, pp. 156-157.

[16] Si tratta della nota proposta che nel 1995 Malta sottopose all'attenzione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, secondo la quale si sarebbe dovuto modificare il mandato del Consiglio di amministrazione fiduciaria affinché esso divenisse un «guardian and trustee of the global commons and the common concerns in the interest of present *and future generations*» (UN Doc. A/50/142 del 16 giugno 1995, corsivo aggiunto). Com'è noto, dopo che tutti i territori sottoposti ad amministrazione fiduciaria raggiunsero l'indipendenza, nel 1994, il Consiglio di amministrazione fiduciaria ha cessato di operare e lo stesso istituto ha perso di significato: v. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 12° edizione, Milano, 2020, pp. 459-461.

[17] In particolare, era stata avanzata l'ipotesi di istituire un Alto Commissariato per le generazioni future o, in alternativa, un inviato speciale: v. il rapporto del Segretario Generale, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*, UN Doc. A/68/322 del 15 agosto 2013, rispettivamente paragrafi 53-61 e 65. La proposta di creare un inviato speciale per le generazioni future è stata ripresa dal Segretario Generale nel successivo rapporto *Our Common Agenda*, UN Doc. A/75/982 del 5 agosto 2021, paragrafi 58 e 115.

ti[18], sono le organizzazioni non governative (ONG) che possono fare valere gli interessi delle future generazioni[19], secondo la normativa nazionale volta a volta applicabile[20]. Come si vedrà, tuttavia, neanche in tale ipotesi si è riconosciuta, nel contenzioso climatico, un'autonoma rilevanza a quegli interessi[21].

In rapporto al problema della rappresentanza delle generazioni future, una tendenza del contenzioso climatico mostra l'invocazione degli interessi di quelle generazioni da parte di giovani o minori, quasi che questi vogliano porsi a metà tra la generazione presente e quelle future[22]. Infatti, pur rientrando tecnicamente nella generazione presente – essendo quelle future non ancora nate per definizione, come si è rammentato –, i giovani di oggi condividono con le future generazioni una specifica vul-

[18] Per un quadro d'insieme si rimanda al rapporto del Segretario Generale *Intergenerational Solidarity*, cit., paragrafi 39-48.

[19] In questa sede non è possibile soffermarsi sul ruolo che, in generale, le organizzazioni non governative rappresentanti gli interessi delle generazioni future potrebbero avere nel diritto internazionale. Si può comunque notare che delle potenzialità rilevanti sono al riguardo offerte dal sistema africano di tutela dei diritti umani, che differisce da quello americano ed europeo per la legittimazione delle ONG ad agire secondo il modello dell'*actio popularis*: v. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordine internazionale*, Padova, p. 145 ss., e PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, p. 166 ss.

[20] Inoltre, alcuni strumenti internazionali promuovono il ruolo che le ONG impegnate nella protezione dell'ambiente potrebbero svolgere negli ordinamenti interni: con riguardo alla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, adottata il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2161, p. 447 ss., v. PITEA, *Chi rappresenta le generazioni future? Il contributo della Convenzione di Aarhus allo «stato» giuridico delle ONG ambientali a livello nazionale*, in BIFULCO, D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 245 ss.

[21] Risale agli inizi degli anni Novanta, ben prima della recente diffusione del contenzioso climatico, il noto caso *Minors Oposa c. Filippine*, in cui si è riconosciuta un'autonoma rilevanza agli interessi delle generazioni future invocati dai giovani ricorrenti, che asserivano di agire anche in loro rappresentanza. Il caso riguardava le licenze di legname e, più in generale, i danni ambientali derivanti dalla deforestazione. La Corte suprema delle Filippine, ritenendo che il ricorso costituisse un'azione di classe che coinvolgeva gli interessi di tutti i cittadini delle Filippine, ha affermato di non trovare alcuna difficoltà «in ruling that [petitioners] can, for themselves, for other of their generation and for the succeeding generations, file a class suit» (sentenza del 30 luglio 1993, in *International Legal Materials*, 1994, pp. 184-185). Il fondamento della legittimazione dei giovani ad agire anche per conto delle generazioni future veniva comunque trovato in una norma di diritto interno, segnatamente nel diritto a un ambiente equilibrato e salubre, sancito dalla Costituzione filippina del 1987 e letto alla luce dell'equità intergenerazionale.

[22] Per un interessante inquadramento del fenomeno del contenzioso climatico giovanile v. GRADONI, MANTOVANI, *No Kidding! Mapping Youth-Led Climate Change Litigation across the North-South Divide*, in *Völkerrechtsblog*, 23 marzo 2022.

nerabilità, derivante dal fatto di dovere subire, per un più lungo periodo, le conseguenze delle attuali attività che contribuiscono al cambiamento climatico[23]. Attraverso l'ancoramento degli interessi delle generazioni future ai diritti umani di cui sono beneficiari i giovani della presente ge-

[23] La vulnerabilità dei giovani non deriverebbe peraltro dal solo fattore temporale cui si è fatto cenno: essi sarebbero *già* maggiormente esposti alle *attuali* ripercussioni del cambiamento climatico. Tale vulnerabilità è stata per esempio evidenziata nella petizione presentata nel caso *Sacchi e altri* davanti al Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, su cui si tornerà *infra*, nel testo (*Sacchi e altri c. Argentina*, *Brasile*, *Francia*, *Germania*, *Turchia*, rispettivamente comunicazioni n. 104-108/2019, rapporti del 22 settembre 2021; data la somiglianza tra le petizioni e i relativi rapporti, per semplicità si farà qui riferimento al rapporto reso nel caso *Sacchi e altri c. Argentina*: UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019). Come risulta dal rapporto del Comitato, gli autori della petizione, tutti giovani di età inferiore ai diciotto anni, rimarcavano che «climate change is not an abstract future threat»; piuttosto, l'innalzamento delle temperature medie globali già starebbe causando devastanti effetti, di cui i giovani soffrirebbero più gravemente (par. 3.1). Non sempre, tuttavia, è stata riconosciuta ai giovani una vulnerabilità precipua, avulsa dal fattore temporale *de quo*. Così, nel caso *Environnement Jeunesse* (che si descriverà brevemente *infra*, nota 43), la Corte d'appello del Quebec si è limitata a constatare che «[s]i les jeunes en ressentiront indéniablement plus l'impact [du réchauffement climatique] c'est donc *uniquement* parce qu'ils les subiront, en principe, plus longtemps» (*Environnement Jeunesse c. Canada*, sentenza del 13 dicembre 2021, par. 43, corsivo aggiunto). Se si tralascia l'elemento temporale, invero, è chiaro che la vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico non è una caratteristica che contraddistingue esclusivamente i giovani: basti pensare agli anziani, sulla cui salute notoriamente l'innalzamento delle temperature ha serie ripercussioni. Significativo al riguardo è il caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, ancora pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti umani nel momento in cui si scrive (ricorso n. 53600/20 del 26 novembre 2020). Il ricorso è stato presentato da alcune donne di età superiore a settantacinque anni e da un'associazione svizzera che persegue l'obiettivo di tutelare la salute delle donne anziane dalle conseguenze del cambiamento climatico. Le ricorrenti hanno affermato di essere «part of a vulnerable group due to their age and gender», considerato che «[h]eat-related deaths occur much more frequently in older persons» (v. il formulario, sez. E, par. 3). A ciò si aggiunga che l'età non è il solo fattore da cui dipende la vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico: per esempio, è lo stretto legame con la terra e la natura, in termini non solo di sussistenza materiale ma anche culturali, che rende i popoli indigeni specialmente esposti a quegli effetti. Tale vulnerabilità è stata riconosciuta dal Comitato dei diritti umani nel caso *Daniel Billy et al. v. Australia*, comunicazione n. 3624/2019 del 13 maggio 2019, rapporto del 21 luglio 2022, UN Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019, su cui si tornerà *infra* (par. 3): «the authors – as members of peoples who are the longstanding inhabitants of traditional lands (…) – are highly exposed to adverse climate change impacts» (par. 7.10 del rapporto). Nessuna ulteriore, specifica vulnerabilità è stata riferita ai minori, per conto dei quali gli autori della petizione pure agivano. Più in generale esprime delle perplessità rispetto all'opportunità di riconoscere un ruolo peculiare ai giovani, così come un'importanza fondamentale agli interessi delle generazioni future, 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*, Modena, 2021, p. 70 ss.

nerazione, dunque, il contenzioso climatico giovanile consentirebbe di mantenere, in una certa misura, la proiezione verso il futuro che contraddistingue il concetto di equità intergenerazionale.

Taluni ricorsi individuali proposti nell'arco degli ultimi dieci anni mostrano chiaramente l'accostamento tra i diritti dei giovani della generazione presente e gli interessi delle future generazioni. Così, nel caso *Ali c. Pakistan*, riguardante principalmente l'inquinamento atmosferico derivante dall'estrazione e dall'uso del carbone, una bambina di sette anni ha presentato un ricorso davanti alla Corte costituzionale del Pakistan asserendo di agire, oltre che per conto dell'intera popolazione pakistana, anche in nome delle future generazioni: «youth petitioner, on behalf of herself, the people of Pakistan, and future generations, brings this pro-bono petition for the protection of her and the people of Pakistan's fundamental rights»[24]. In maniera analoga, nel caso *Pandey c. India*[25], in cui si lamentano la scarsa considerazione del problema del cambiamento climatico e, più in generale, la mancata adozione di efficaci misure di contrasto al fenomeno da parte del Governo indiano, il ricorso è stato presentato da una bambina che afferma di agire anche in rappresentanza di tutti gli altri fanciulli della sua generazione, nonché delle generazioni future[26]: il tratto comune tra le due classi di individui risiederebbe nella circostanza che «current and future generations of children will disproportionately experience the harms of climate change, due to the progressive nature of climate change impacts and the unique life phase of childhood»[27].

Mentre i due casi menzionati risultano ancora pendenti, dai procedimenti già conclusi emerge come difficilmente, ad onta di quanto asserito da chi agisce in giudizio, sia stata in effetti conferita un'autonoma rilevanza agli interessi delle generazioni future[28]. Nel caso *Urgenda*, che

[24] Corte costituzionale del Pakistan, *Ali c. Pakistan*, ricorso del 1° aprile 2016, p. 4.

[25] Tribunale nazionale verde, *Pandey c. India e altri*, ricorso n. 187/2017 del 25 marzo 2017.

[26] *Ibidem*, p. 25.

[27] *Ibidem*.

[28] È peraltro evidente che la questione dell'autonoma rilevanza degli interessi delle generazioni future si pone solo nel caso in cui essi siano fatti valere *in aggiunta* ai diritti di cui sono beneficiari i giovani della presente generazione. Per esempio, gli interessi delle generazioni future appaiono assorbiti dalle posizioni individuali dei ricorrenti, tutti minori o giovani adulti, nel caso *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente*, innanzi alla Corte Suprema della Colombia, concernente la deforestazione dell'Amazzonia colombiana. Nel ricorso essi si sono definiti come membri della generazione futura, a dispetto della definizione tecnica di questa espressione: «estamos invocando la protección de *nuestros* derechos fundamentales *como generación futura* a la vida digna, a la salud, al agua y a la alimentación» (ricorso del 29 gennaio 2018, par. 4.3.2, corsivo ag-

anche in ragione del suo successo ha finito con l'essere visto come un punto di riferimento imprescindibile nella promozione del contenzioso climatico[29], il rilievo degli interessi delle generazioni future si è progressivamente ridotto nel corso del procedimento, fin quasi a scomparire del tutto nella sentenza emessa dalla Corte suprema dei Paesi Bassi. Com'è noto, il caso originava dall'azione intentata dalla fondazione Urgenda, un ente privato neerlandese impegnato nella lotta al cambiamento climatico, che ha chiesto e ottenuto che il Governo dei Paesi Bassi fosse condannato a ridurre, entro la fine del 2020, le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 25 percento rispetto ai livelli del 1990. Nell'atto di citazione notificato dalla fondazione, «the protection of our children, grandchildren and the generations of Dutch citizens after them» era descritto come un aspetto centrale dell'azione giudiziaria[30]: Urgenda affermava di agire «to protect the interests of current and future generations»[31]. Nella sentenza di primo grado, la Corte distrettuale dell'Aja sembrava riconoscere, pur implicitamente, la possibilità per la fondazione Urgenda di agire anche per conto delle generazioni future, in considerazione del suo obiettivo statutario di promuovere una «società sostenibile»[32]: «[t]he term 'sustainable society' also has an intergenerational dimension»[33]. Già nel secondo grado di giudizio, però, la Corte d'appello ha ritenuto di non

giunto). Una contermine assimilazione degli interessi delle generazioni future alle posizioni individuali dei minori si riscontra nel già citato caso *Daniel Billy et al. v. Australia*, portato all'attenzione del Comitato dei diritti umani. Agendo anche per conto dei figli minori, gli autori della petizione lamentavano, *inter alia*, una violazione dell'art. 24 del Patto sui diritti civili e politici, che sancisce il diritto di ogni fanciullo a ricevere tutela. Gli interessi delle generazioni future erano quindi richiamati solo incidentalmente, sul presupposto (di nuovo, contrario alla definizione di «generazione futura») che i minori coinvolti nel caso ne fossero degli esponenti: v. i paragrafi 201-207 della petizione, nonché il par. 3.7 del rapporto del Comitato.

[29] Sulla potenziale influenza del caso *Urgenda* sul successivo contenzioso climatico v., tra i commenti alla sentenza definitiva, le note di MEGURO, in *American Journal of International Law*, 2020, p. 729 ss., e di NOLLKAEMPER, BURGERS, in *International Legal Materials*, 2020, p. 811 ss., nonché PASSARINI, *CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso* Urgenda, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 777 ss., e SPIER, *«The 'Strongest' Climate Ruling Yet»: The Dutch Supreme Court's* Urgenda *Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, 2020, p. 319 ss.

[30] Atto di citazione, *Fondazione Urgenda c. Paesi Bassi*, 20 novembre 2013 (versione del 25 giugno 2014), par. 43.

[31] *Ibidem*, par. 48.

[32] Corte distrettuale dell'Aja, *Fondazione Urgenda c. Paesi Bassi*, sentenza del 24 giugno 2015, par. 4.8.

[33] *Ibidem*.

doversi pronunciare sul punto[34]: l'azione sarebbe stata comunque ammissibile poiché non era in discussione la legittimazione attiva della fondazione Urgenda «insofar as acting on behalf of the *current* generation of Dutch nationals»[35]. Tale impostazione è stata da ultimo recepita dalla Corte suprema, per la quale la fondazione Urgenda agiva solo per conto degli interessi delle persone *attualmente* residenti nei Paesi Bassi[36].

Guardando alla prassi internazionale, anche il caso *Sacchi e altri*[37] suggerisce che gli interessi delle generazioni future, fatti valere dai giovani, potrebbero in definitiva non venire autonomamente in rilievo. Il caso scaturisce dalle comunicazioni presentate da alcuni minori avverso Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia, dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite. Dal rapporto del Comitato emerge come, in ragione della loro giovane età, gli autori delle petizioni si siano posti sul medesimo piano delle generazioni future: essi lamentavano, in aggiunta alla violazione dei diritti di cui erano beneficiari, pure una violazione dell'obbligo di assicurare una giustizia intergenerazionale a favore dei posteri[38]. In particolare, rilevando come il ritardo nell'adozione di politiche climatiche di de-carbonizzazione stesse scaricando «the enormous burden and costs of climate change onto children and future generations»[39], gli autori delle petizioni si appellavano al superiore interesse del minore e denunciavano la violazione dell'equità intergenerazionale[40]. Benché le comunicazioni in parola non siano state valutate nel merito, essendo state ritenute inammissibili per il mancato rispetto della regola del previo esaurimento dei rimedi interni[41], ciò che qui importa è che, al fine di verificare l'ammissibilità delle petizioni, il Comitato dei diritti del fanciullo si è esclusivamente concentrato sulla posizione *propria* degli autori delle petizioni: esso ha quindi ignorato la

[34] L'altro aspetto controverso, sul quale comunque la Corte d'appello non si è pronunciata, riguardava la legittimazione di Urgenda ad agire per conto di cittadini stranieri rispetto agli effetti transfrontalieri delle emissioni di gas serra prodotte dalle attività svolte nel territorio neerlandese.

[35] Corte d'appello dell'Aja, *Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, sentenza del 9 ottobre 2018, par. 37 (corsivo aggiunto).

[36] Corte suprema dei Paesi Bassi, *Paesi Bassi c. Fondazione Urgenda*, sentenza del 20 dicembre 2019, par. 2.2.1. Sul punto v. anche WEWERINKE-SINGH, MCCOACH, The State of the Netherlands v Urgenda Foundation*: Distilling Best Practice and Lessons Learnt for Future Rights-based Climate Litigation*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2021, pp. 281-282.

[37] Comitato dei diritti del fanciullo, *Sacchi e altri c. Argentina*, cit.

[38] *Ibidem*, par. 3.3.

[39] *Ibidem*, par. 3.7.

[40] *Ibidem*.

[41] *Ibidem*, par. 10.20.

lamentata violazione del presunto obbligo dello Stato di agire nel rispetto del concetto di equità intergenerazionale[42].

Le difficoltà legate alla rappresentanza delle generazioni future e all'autonoma rilevanza dei loro interessi possono spiegare perché in certi ricorsi riconducibili al contenzioso giovanile, sia interno[43] sia internazionale[44], gli interessi delle generazioni future non siano stati fatti valere. Le medesime difficoltà possono altresì spiegare perché non di rado, nel con-

[42] Dunque, nel determinare lo *status* di vittima degli autori delle petizioni, il Comitato concludeva che «the authors have prima facie established that they have *personally* experienced a real and significant harm in order to justify *their* victim status» (*ibidem*, par. 10.14, enfasi aggiunta). La mancata presa di posizione, da parte del Comitato, circa la condizione di vittima rispetto agli interessi delle generazioni future è stata rimarcata, criticamente, anche da MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso* Sacchi e altri, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, pp. 162-163.

[43] Interessante in proposito è il caso *Sharma and others v. Minister for the Environment*, riguardante l'autorizzazione dell'espansione di una miniera di carbone: mentre si era in un primo momento stabilito che incombesse sul Governo australiano un dovere di diligenza, l'esistenza di siffatto dovere è stato poi escluso in sede di appello. Il ricorso si presentava come un'azione di classe: gli attori, di età inferiore ai diciotto anni, agivano per conto proprio e di tutti i minori nati prima dell'inizio del procedimento, ivi inclusi, oltre a coloro abitualmente residenti in Australia, anche i minori residenti altrove, cioè *ovunque* al di fuori del territorio australiano (v. l'atto di citazione dell'8 settembre 2020). Benché nel corso del procedimento la classe rappresentata sia poi stata circoscritta ai minori residenti in Australia, risalta il mancato riferimento, già nel ricorso, alle generazioni future. Perciò, alcuni giudici della Corte federale australiana non hanno mancato di rilevare, nelle loro motivazioni, come la limitazione della classe in nome della quale si agiva ai minori già nati apparisse arbitraria, non concernendo il caso alcun attuale pregiudizio (decisione del 15 marzo 2022, paragrafi 341 e 746). Ne emerge l'estrema complessità della questione della rappresentanza delle categorie e degli interessi coinvolti dai futuri danni derivanti dal cambiamento climatico, tanto che, infine, la Corte federale australiana ha ordinato che l'azione non fosse considerata collettiva (sentenza del 22 aprile 2022). Considerazioni analoghe a quelle appena svolte valgono per il già citato caso canadese *Environnement Jeunesse*: l'azione, in cui essenzialmente si lamentava l'inadeguatezza delle misure adottate dal Governo per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, era stata intentata da un'organizzazione *non-profit* in nome di tutti i residenti del Québec di età pari o inferiore ai trentacinque anni, ma non anche delle future generazioni (ricorso del 26 novembre 2018). Il procedimento conferma le difficoltà che sorgono nella definizione della classe di individui i cui interessi sono specialmente colpiti dal cambiamento climatico. In particolare, nel respingere il ricorso, la Corte d'appello del Québec ha ritenuto che la classe in nome della quale l'organizzazione non-governativa asseriva di agire fosse stata definita in modo arbitrario: era ragionevole dubitare della «composition d'un groupe qui n'englobe pas toutes les victimes potentielles» (sentenza del 13 dicembre 2021, par. 44), posto che «[r]ien, dans les faits allégués, ne permet de saisir la raison pour laquelle l'appelante choisit de limiter les membres du Groupe aux résidents de la province [de Québec] âgés de moins de 35 ans» (*ibidem*).

[44] V., per esempio, il ricorso presentato il 2 settembre 2020 nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani.

tenzioso climatico, il concetto di equità intergenerazionale sia stato declinato non nella sua dimensione soggettiva, di cui si è finora discorso e che guarda appunto alla titolarità o rappresentanza degli interessi delle future generazioni, bensì solamente in senso oggettivo, quindi con esclusivo riguardo ai *doveri* intergenerazionali[45], senza che s'individuino i titolari dei corrispondenti diritti[46].

La distinzione tra profilo soggettivo e profilo oggettivo del concetto di equità intergenerazionale è stata chiaramente tracciata, nell'ottica del diritto interno, dalla Corte costituzionale tedesca nel caso *Neubauer*. I quattro ricorsi confluiti nel relativo procedimento erano presentati da minori e giovani adulti che lamentavano l'inadeguatezza della normativa tedesca in materia di tutela del clima e, quindi, la sua incompatibilità con i diritti umani protetti dalla Costituzione. Dopo aver escluso che le persone non ancora nate e le future generazioni possano essere titolari di diritti soggettivi[47], la Corte costituzionale ha comunque riconosciuto che «[t]he duty to afford protection against risks to life and health can also establish a duty to protect future generations»[48].

Le parole della Corte costituzionale tedesca indicano però che nemmeno nella sua dimensione oggettiva il concetto di equità intergenerazionale trova un'affermazione autonoma, onde si fatica a scorgerne il valore aggiunto. Anche quando inteso in senso oggettivo, infatti, il concetto di equità intergenerazionale rinvia a norme altre, segnatamente alle norme a tutela dei diritti umani. Così, a proposito del citato dovere di proteggere le future generazioni, la Corte costituzionale tedesca ha richiamato una disposizione che concerne il diritto alla vita e all'integrità fisica di coloro *già nati*, cioè l'art. 2, par. 2, della Costituzione tedesca.

[45] Anche in dottrina si è sostenuta l'opportunità di concentrare l'attenzione sugli obblighi esistenti e di cui possano *comunque* giovare le generazioni future, tralasciando il dibattito circa i loro «diritti» in senso stretto: v. GÜNDLING, *Our Responsibility to Future Generations*, in *American Journal of International Law*, 1990, pp. 210-212. Per un'analisi che muove da tale prospettiva v. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali*, in questo volume.

[46] Ciò sul presupposto che, mentre ogni diritto implica un correlativo obbligo, non sia vero anche il contrario: v., per tutti, PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, 1967, pp. 48-49, par. 36.

[47] Corte costituzionale tedesca, *Neubauer e altri c. Germania*, ricorsi n. 2656/18, n. 78/20, n. 96/20, n. 288/20, sentenza del 24 marzo 2021, par. 109. Perciò solo i diritti dei giovani che agivano in giudizio rilevavano: «[t]he complainants are not asserting the rights of unborn persons or even of entire future generations, neither of whom enjoy subjective fundamental rights (…) Rather, the complainants are invoking *their own fundamental rights*» (corsivo aggiunto).

[48] *Neubauer*, cit., par. 146.

3. Il rischio di una marginalizzazione dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé nel contenzioso climatico fondato sui diritti umani

Alla luce del quadro tratteggiato, sembra che il concetto di equità intergenerazionale, pur sovente richiamato nel contenzioso climatico, stenti poi ad affermarsi in via autonoma: la salvaguardia degli interessi delle generazioni future tende difatti a risolversi nella tutela dei diritti umani[49]. L'indagine circa la capacità del contenzioso climatico basato sul concetto di equità intergenerazionale di compensare i limiti della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico conduce allora a un problema più ampio, dovendosi determinare quanto il contenzioso climatico fondato sui diritti umani possa concorrere al superamento delle debolezze di quella disciplina. A sua volta, tale problema si colloca nella cornice della «umanizzazione» del diritto internazionale dell'ambiente, in seno alla quale si assiste alla crescente affermazione di diritti umani «ambientali», di carattere procedurale e sostanziale[50].

I confini del presente scritto non consentono di soffermarsi su ognuna delle connessioni menzionate né di esplorare i diversi profili sotto i quali può essere testato il contributo del contenzioso climatico incentrato sulla tutela dei diritti umani. Nondimeno, sebbene la dottrina appaia propensa a salutare con favore tale contributo[51], un'importante criticità si

[49] Insistendo sulla differenza tra «diritti» delle generazioni future e diritti umani, BROWN WEISS, *Our Rights and Obligations*, cit., p. 203, ricorre alla categoria dei diritti collettivi «as distinct from individual rights». Com'è noto, però, si tratta di una classe di diritti ancora controversa nel diritto internazionale: se si eccettua il riferimento al diritto dei popoli all'autodeterminazione contenuto nell'art. 1 comune ai Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, essa risulta accolta, tra i trattati internazionali sui diritti umani, esclusivamente dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Anche nel relativo sistema, comunque, l'operatività della categoria dei diritti collettivi è resa problematica dalle incertezze concernenti il beneficiario di quei diritti: v. PASCALE, *La tutela internazionale*, cit., pp. 57-74. In ogni caso, poiché sembra che i diritti collettivi vadano riferiti a specifiche comunità territoriali i cui membri siano contraddistinti da certi caratteri socio-culturali condivisi, anche la salvaguardia di quei diritti potrebbe non garantire la protezione dell'ambiente in sé. In effetti, secondo FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, pp. 128-129, i diritti collettivi e i diritti individuali opererebbero in definitiva in maniera parzialmente analoga.

[50] Su tale tendenza v. già BOYLE, *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, in BOYLE, ANDERSON (a cura di), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996, p. 43 ss., e CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 913 ss.

[51] In tal senso, v. PEEL, OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 37 ss.; WEGENER, *Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa?*, in *Transnational Environmental Law*,

riscontra nella possibilità che quel contenzioso non conduca alla protezione dell'ambiente «in sé», inteso nella sua unitarietà e complessità, finendo piuttosto con l'assicurare soltanto quanto strettamente necessario per la tutela del diritto umano volta a volta rilevante da uno specifico danno ambientale. In altri termini, nel contenzioso climatico basato sui diritti umani la protezione dell'ambiente in sé è incidentale, dipendendo da circostanze contingenti e, segnatamente, da quanto richiesto per la tutela dei diritti umani invocati da *determinati* individui che, a causa del cambiamento climatico, subiscono un *dato* pregiudizio in una *certa* porzione di mondo[52].

È di tutta evidenza come un esito del genere collida con il carattere globale del cambiamento climatico, che rappresenta una preoccupazione

2020, spec. pp. 32-35; SAVARESI, *Plugging the Enforcement Gap: The Rise and Rise of Human Rights in Climate Change Litigation*, in *QIL,* Zoom-in 77, 2021, p. 1 ss.. Nella medesima direzione, ma con più generale riguardo all'apporto della tutela dei diritti umani alla lotta al cambiamento climatico, v. KNOX, *Climate Change and Human Rights Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 2009, p. 163 ss., e ATAPATTU, *The Right to a Healthy Environment and Climate Change: Mismatch or Harmony?*, in KNOX, PEJAN (a cura di), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, p. 252 ss. In effetti, alcuni autori hanno riscontrato, valutandola positivamente, una svolta orientata alla tutela dei diritti umani anche nell'evoluzione della disciplina internazionale sul clima: v. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond*, *ibidem*, p. 236 ss., e MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, in *Climate Law*, 2016, p. 109 ss.

[52] Invero, benché caratterizzata da un maggiore grado di astrattezza, la stessa salvaguardia degli interessi delle generazioni future, indipendentemente dal suo risolversi nella tutela dei diritti umani, potrebbe non coincidere con la protezione dell'ambiente in sé. Ciò è dovuto al fatto che l'equità intergenerazionale rientra nel più ampio concetto di sviluppo sostenibile, entro il cui paradigma la protezione dell'ambiente appare meramente strumentale allo sviluppo economico. In sostanza, la dimensione ambientale del concetto di sviluppo sostenibile finisce con l'essere «assorbita» dalla sua dimensione economica: in senso critico rispetto a tale tendenza v. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law: An Alternative Reconstruction*, Napoli/Baden-Baden, 2021, pp. 375-387. In effetti, sia il concetto di equità intergenerazionale sia la tutela dei diritti umani muovono da un'ottica prettamente antropocentrica, che non necessariamente contempla la protezione dell'ambiente in sé, tanto che D'AMATO, *Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?*, in *American Journal of International Law*, 1990, pp. 194-198, riconduce sia gli interessi delle generazioni future sia i diritti umani allo «specismo» («species chauvinism») e osserva che, nel campo della protezione dell'ambiente, «[w]e should not limit our actions to those we are able to determine now as directly or indirectly benefiting ourselves or our descendants». A ciò si aggiunga che l'elevato grado di astrattezza del concetto di equità intergenerazionale rende complicato, se non impossibile, determinare chi saranno le generazioni future e, quindi, prevederne gli interessi, anche al fine di concepire degli obblighi nei loro riguardi: v. PARFIT, *Future Generations: Further Problems*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1982, p. 113 ss., nonché D'AMATO, *Do We Owe*, cit., pp. 190-194.

comune del genere umano[53]. Perciò, il rischio stesso che la tutela dei diritti umani non garantisca la protezione dell'ambiente in sé esclude che il contenzioso climatico fondato su quei diritti possa ritenersi *strutturalmente* idoneo a compensare le debolezze della disciplina convenzionale di contrasto al cambiamento climatico. Infatti, diviene marginale un interesse che dovrebbe invece rimanere centrale nella tutela di un bene comune come il clima, qual è appunto l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé[54].

[53] V. già la risoluzione n. 43/53 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 6 dicembre 1988, par. 1, nonché il preambolo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, 1° cpv.: «change in the Earth's climate and its adverse effects are a common concern of humankind».

[54] I rilievi svolti sembrano potersi riferire, *mutatis mutandis*, anche alla più ampia tendenza verso la «umanizzazione» della protezione dell'ambiente, in cui, come si è accennato, il contenzioso climatico fondato sui diritti umani s'inscrive. Malgrado l'importanza attribuibile alla emersione e cristallizzazione di diritti umani «ambientali», è bene tenere a mente la distinzione tra tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente in sé e, quindi, guardarsi dal ritenere, in considerazione del notevole sviluppo del settore della tutela dei diritti umani, che mediante essa l'obiettivo della protezione dell'ambiente possa essere più efficacemente perseguito, aggirandosi le debolezze del diritto internazionale dell'ambiente. Infatti, alla rilevata possibilità che l'interesse alla tutela dei diritti umani non coincida con la protezione dell'ambiente in sé si aggiunge il rischio che il conferimento di un peso *decisivo* alla tutela dei diritti umani, allo scopo di salvaguardare l'ambiente, conduca addirittura, nel momento in cui la tutela dei diritti umani divenisse lo strumento *principale* attraverso cui perseguire l'obiettivo della protezione dell'ambiente, a un'inversione tra mezzo e fine, tale per cui la tutela dei diritti umani dal danno ambientale, seppur sviluppata nell'ottica di contribuire alla protezione dell'ambiente, diverrebbe il fine ultimo, di cui la protezione dell'ambiente si ridurrebbe a un mezzo. La tendenza verso la «umanizzazione» della protezione dell'ambiente sembra andare proprio nella direzione indicata: essa si è progressivamente espansa, passando dall'emersione di diritti ambientali di stampo procedurale e dall'interpretazione in senso «ambientalista» di diritti umani già riconosciuti (in particolare, il diritto alla vita, il diritto alla salute e il diritto al rispetto della vita privata e familiare) fino alla recente e graduale affermazione, anche sul piano universale, di un autonomo e sostanziale diritto umano a un ambiente salubre, enunciato prima dal Consiglio dei diritti umani, nel 2021 (risoluzione n. 48/13 dell'8 ottobre 2021), e in seguito, nel 2022, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022; per un commento, v. LIMON, *United Nations Recognition of the Universal Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: An Eyewitness Account*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2022, p. 155 ss., e PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 1118 ss.). Proprio nella risoluzione dell'Assemblea generale s'intravede il rischio d'inversione cui si accennava: l'attuazione delle norme in materia di protezione dell'ambiente viene considerata un mero strumento volto alla tutela del diritto umano a un ambiente salubre. Nello specifico, «the full implementation of the multilateral environmental agreements under the principles of international environmental law», piuttosto che costituire un fine in sé, è meramente *richiesta* dalla promozione del diritto umano a un ambiente pulito, salubre e sostenibile (par. 3).

L'eventualità prospettata è reale. La giurisprudenza climatica e la prassi mostrano che per la tutela dei diritti umani possono essere sufficienti delle misure di mero *adattamento o adeguamento* al cambiamento climatico: com'è noto, si tratta di misure volte ad alleviare specifici danni derivanti dal surriscaldamento globale. Misure del genere hanno una scarsa rilevanza per la protezione dell'ambiente in sé, giacché non mirano a prevenire il degrado ambientale o il suo aggravamento[55]. Piuttosto, sono le misure di *mitigazione* che possono fornire un contributo diretto alla protezione dell'ambiente, perché esse sono tese alla riduzione dei livelli di gas a effetto serra nell'atmosfera[56]. Si vede dunque chiaramente

[55] V. anche MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?*, in *American Journal of International Law*, 2021, pp. 414-416, il quale osserva che, se d'un canto «the benefits of a state's mitigation action for the enjoyment of human rights are not as direct, immediate, and predictable as those of adaptation action», dall'altro «adaptation is insufficient to prevent the increasingly harmful consequences of ongoing GHG [greenhouse gas] emissions». L'immediato rilievo delle misure di adattamento per la tutela dei diritti umani è evidenziato pure da PEEL, OSOFSKY, *A Rights Turn*, cit., pp. 61-63, senza però che essi vi scorgano alcuna criticità, non assumendo come parametro la protezione dell'ambiente in sé. In effetti, la prevalente concentrazione di molti autori sulla tutela dei diritti umani, piuttosto che sulla protezione dell'ambiente, trova un'eloquente conferma nella posizione di chi addirittura auspica un'espansione del contenzioso climatico riguardante l'adattamento al cambiamento climatico: v. LUPORINI, *Strategic Litigation at the Domestic and International Levels as a Tool to Advance Climate Change Adaptation? Challenges and Prospects*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2021, p. 202 ss.

[56] Sebbene non possa escludersi l'eventualità che alla tutela dei diritti umani sia ricondotto un obbligo di mitigazione del cambiamento climatico, come accaduto nel già citato caso *Urgenda* (*supra*, par. 2), e che quindi essa possa collimare con la protezione dell'ambiente in sé, l'apporto di una pronuncia di questo tenore sarebbe concreto solo nella misura in cui degli adeguati impegni di mitigazione fossero adottati, oltre che dallo Stato coinvolto, anche da tutti gli altri Stati o comunque dalla maggior parte di essi, inclusi gli Stati che più contribuiscono al cambiamento climatico. A tal fine non potrebbe farsi esclusivo affidamento sul contenzioso climatico basato sulla tutela dei diritti umani: infatti, l'interpretazione e applicazione delle norme sui diritti umani, così come il loro livello di effettivo rispetto, varia di Stato in Stato e, sul piano internazionale, anche le garanzie offerte dai sistemi regionali di tutela dei diritti umani non sono le medesime. Con riguardo poi all'ipotesi in cui venga in rilievo un trattato sui diritti umani a vocazione universale, possono esservi Stati che non ne siano parti o non ne abbiano accettato uno o più meccanismi di controllo (può invece tralasciarsi l'ipotesi concernente le regole di diritto internazionale consuetudinario poste a tutela dei diritti umani: è alquanto improbabile si punti su di esse per rimediare alle debolezze della disciplina internazionale sul clima, atteso che dette regole sono circoscritte al «nocciolo duro» dei diritti umani e che, specie per gli individui, è certamente più arduo promuovere dei procedimenti climatici incentrati sulla loro violazione). Ne emerge un quadro difforme, che ingenera il rischio che si creino dei «vuoti» nella protezione del clima. Non potendosi in questa sede approfondire tale ulteriore criticità del contenzioso climatico fondato sui diritti umani, si rinvia per alcune osservazioni a MAYER, *Climate Change Mitigation*, cit., pp. 423-436. È d'uopo comunque perlomeno notare come, nell'ambito del Consiglio dei diritti umani

come la protezione dell'ambiente in sé e la tutela dei diritti umani dagli effetti del cambiamento climatico possano non coincidere.

Nel già citato caso *Neubauer*, la Corte costituzionale tedesca ha osservato la possibile divergenza tra le misure di protezione dell'ambiente e quelle che attenuano la gravità dei danni ambientali e climatici per gli esseri umani. In particolare, «[a]lthough there are large areas of overlap between taking climate action and protecting human life and physical integrity (…) these fields are not identical»[57]. Perciò, «measures that might be necessary to preserve a climate that is favourable to the environment, animals *and* humans might not be required if the sole purpose were to protect the life and health of humans alone, and vice versa»[58]. La Corte costituzionale tedesca ha inoltre notato che «[d]ifferences between the requirements of taking climate action and the requirements of protecting human health can also arise because the risks posed to human life and health by climate change can to some extent be alleviated by adaptation measures»[59]. Infatti, queste ultime sono «a viable option for affording supplementary protection against risks to life and health», mentre il cambiamento climatico in quanto tale «cannot be prevented by adaptation measures»[60].

In maniera analoga si è espressa l'Alta Corte di Lahore nella sentenza emessa nel 2018 nel caso *Ashgar Leghari c. Pakistan*, in cui un agricoltore pakistano lamentava una violazione del diritto alla vita a causa

delle Nazioni Unite, lo stesso Relatore speciale *on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, in uno dei suoi rapporti dedicati al cambiamento climatico (UN Doc. A/HRC/31/52 del 1° febbraio 2016), abbia ammesso che, mentre l'obbligo per ciascuno Stato «to protect those within its jurisdiction from the harmful effects of climate change (…) is relatively straightforward with respect to the establishment and implementation of effective adaptation measures» (par. 68), «[w]ith respect to mitigation, the situation is more complicated» (par. 71), proprio perché le pertinenti misure, per essere efficaci, richiederebbero uno sforzo collettivo. Secondo il Relatore speciale, però, dalla stessa tutela dei diritti umani scaturirebbe un dovere di cooperazione rilevante in materia di cambiamento climatico (v. spec. i paragrafi 43-44 del rapporto, nonché le considerazioni da lui sviluppate in altra sede: KNOX, *Climate Change*, cit., pp. 212-218). Invero, non si comprende come le disposizioni evocate a fondamento di detto dovere, specificamente gli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite e l'art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, possano assicurare che in tutti gli Stati o nella maggior parte di essi si applichi il medesimo, elevato standard di tutela dei diritti umani in relazione al cambiamento climatico, posto che, com'è noto, alle citate disposizioni si è non di rado attribuito un valore meramente programmatico e che, comunque, la loro portata precettiva è stata di fatto ridimensionata.

[57] Corte costituzionale tedesca, *Neubauer*, cit., par. 163.

[58] *Ibidem* (corsivo originale).

[59] *Ibidem*, par. 164.

[60] *Ibidem*.

dell'impatto del cambiamento climatico e della mancata attuazione della pertinente normativa nazionale da parte del Governo[61]. L'Alta Corte di Lahore ha tracciato una distinzione tra una «tradizionale» giustizia ambientale, che può perseguirsi solo attraverso misure di prevenzione e mitigazione, e una «nuova» giustizia climatica, di cui le misure di adattamento sarebbero tipiche, data la connessione tra gli effetti del cambiamento climatico e i diritti umani. Nelle parole della Corte pakistana, «[c]limate justice links human rights and development to achieve a human-centered approach»[62]: tale connessione troverebbe espressione proprio nelle misure di adattamento.

Sul piano internazionale, anche la prassi del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite mostra la centralità delle misure di adattamento per la tutela dei diritti umani. Nel caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*, riguardante l'allontanamento di un migrante ambientale proveniente dal piccolo Stato insulare di Kiribati e richiedente protezione internazionale in Nuova Zelanda[63], l'autore della comunicazione sosteneva che la misura di rimpatrio costituisse una violazione del proprio diritto alla vita, protetto dall'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, essendo le condizioni di vita a Kiribati compromesse dai danni ambientali provocati dall'innalzamento del livello del mare. Dal rapporto del Comitato, che non ha rinvenuto profili di erroneità o arbitrarietà nella decisione presa dalle autorità della Nuova Zelanda, emerge come le misure di adattamento al cambiamento climatico, adottate o solo pianificate da Kiribati, ben potessero considerarsi sufficienti per tutelare la vita dell'autore della petizione[64], senza che fossero altresì necessarie delle misure di mitigazione. Secondo il Comitato, finanche nell'ipotesi in cui, nell'arco di dieci o quindici anni, Kiribati divenisse inabitabile in conseguenza dell'innalzamento del livello del mare, per lo Stato sarebbe comunque possibile prendere, nel frattempo, delle misure di protezione della popolazione, incluso il suo trasferimento, laddove necessario[65]. È allora palese la marginalità del

[61] Alta Corte di Lahore, *Ashgar Leghari c. Pakistan*, ricorso n. 25501/2015, sentenza del 25 gennaio 2018.

[62] *Ibidem*, par. 21.

[63] Comitato dei diritti umani, *Teitiota c. Nuova Zelanda*, comunicazione n. 2728/2016 del 15 settembre 2015, rapporto del 24 ottobre 2019, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

[64] *Ibidem*, paragrafi 9.8-9.13.

[65] *Ibidem*, par. 9.12. Anche nella prospettiva della tutela del diritto alla vita, l'approccio del Comitato dei diritti umani è stato oggetto di critiche: esso avrebbe applicato una soglia di gravità troppo alta, riferendola inoltre solamente ai singoli danni, i cui effetti cumulativi, già in atto, sarebbero quindi stati trascurati. In tal senso v. BEHRMAN, KENT, *The* Teitiota *Case and the Limitations of the Human Rights Framework*, in *QIL,* Zoom-in 75, 2020, p. 32 ss., SOMMARIO, *When Climate Change and Human Rights Meet:*

danno all'ambiente in sé nel ragionamento del Comitato: fintanto che gli abitanti di Kiribati possono ricevere una qualche forma di protezione, è irrilevante che l'innalzamento del livello del mare si aggravi a tal punto da renderne il territorio, in tutto o in parte, inabitabile[66].

Pure nel successivo rapporto reso nel caso *Daniel Billy et al. v. Australia*, l'accertamento condotto dal Comitato dei diritti umani è circoscritto alle misure di adattamento al cambiamento climatico[67]. Ivi il Comitato era chiamato a pronunciarsi non sulla valutazione svolta da uno Stato rispetto alle condizioni esistenti in un altro Stato a causa del surriscaldamento globale, come avvenuto in *Teitiota*, bensì direttamente sulla condotta assunta da uno Stato in materia di cambiamento climatico: alcuni individui appartenenti a una minoranza indigena lamentavano, in relazione agli effetti del cambiamento climatico sulle piccole isole in cui abitavano, la violazione di vari diritti sanciti dal Patto sui diritti civili e politici[68]. Il Comitato ha d'un canto escluso una violazione del diritto al-

A Brief Comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota *Decision*, in *ibidem,* Zoom-in 77, 2021, p. 57 ss., MCADAM, *Protecting People Displaced by the Impact of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of* Non-refoulement, in *American Journal of International Law*, 2020, p. 714 ss. Siffatti rilievi muovono dall'analoga posizione espressa da Duncan Laki Muhumuza, membro del Comitato, nella sua opinione dissenziente, allegata al rapporto (v. spec. il par. 3).

[66] Il punto sembra essere stato del tutto tralasciato nei commenti al rapporto apparsi, che del resto si collocano nell'ottica della tutela dei diritti umani (v. i riferimenti bibliografici indicati nella nota precedente). Non stupisce dunque che alcuni autori ritengano che il caso Teitiota abbia finanche contribuito allo sviluppo della dimensione «ambientale» dei diritti umani: v. LE MOLI, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, pp. 735 ss., e MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso* Teitiota *c.* Nuova Zelanda, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 827 ss. Di più, il passaggio in questione è stato apprezzato da chi vi ha scorto un'indicazione nel senso che, al di là della protezione dei diritti individuali dei migranti climatici, «the best way for the international community to promote the human right to life of the inhabitants of an affected country, is to provide support and assistance to the government»: v. MANEGGIA, Non-refoulement *of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or «Responsibility to Protect»? The* Teitiota *Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 641, che in proposito menziona, in aggiunta agli sforzi di adattamento al cambiamento climatico, anche quelli di mitigazione, sebbene questi ultimi, come si è evidenziato, in realtà non rilevino nell'argomentazione sviluppata dal Comitato.

[67] Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit.

[68] Oltre che dell'art. 2 del Patto, che essenzialmente pone in capo agli Stati parti l'obbligo generale di conformarsi al Patto stesso, si lamentava una violazione dell'art. 6 (diritto alla vita), dell'art. 17 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), dell'art. 24 (tutela del minore) e dell'art. 27 (diritti delle minoranze). Avendo accertato, come si vedrà qui di seguito nel testo, una violazione degli articoli 17 e 27, il Comitato ha ritenuto

la vita, ritenendo che le misure di adattamento pianificate o prese dall'Australia fossero sufficienti per la sua salvaguardia[69], e dall'altro accertato una violazione per la mancata attuazione di misure di adattamento tempestive e adeguate alla tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dei diritti spettanti agli autori della petizione in quanto appartenenti a una minoranza[70]. Si trattava di misure quali la costruzione e il miglioramento di argini o altre infrastrutture volte a contenere l'erosione delle coste e l'impatto delle inondazioni: misure del genere sono del tutto ininfluenti per la protezione dell'ambiente in sé, presupponendone anzi il degrado.

4. La necessità di recuperare e valorizzare l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé tramite il principio di prevenzione del danno ambientale

In considerazione della criticità rilevata nel contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani, è ora necessario indagare come, in un'ottica di complementarità rispetto al concetto di equità intergenerazionale e alla prospettiva dei diritti umani, l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé possa essere recuperato e valorizzato nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico. Ciò appare possibile in virtù del principio di prevenzione del danno ambientale, essendo la protezione dell'ambiente in sé l'interesse fondamentale a esso sottostante. Si tratta, com'è noto, di uno dei principi cardini del diritto internazionale dell'ambiente, la cui consacrazione risale alla Conferenza di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, in cui di solito si riconosce il mo-

di non doversi pronunciare anche sulla doglianza riguardante l'art. 24 (v. il par. 10 del rapporto).

[69] Comitato dei diritti umani, *Daniel Billy et al. v. Australia*, cit., paragrafi 8.3-8.8, spec. par. 8.7.

[70] *Ibidem*, paragrafi 8.9-9, spec. paragrafi 8.12 e 8.14. L'irrilevanza delle misure di mitigazione del cambiamento climatico nel ragionamento svolto dal Comitato è stata osservata anche da uno dei suoi membri, Gentian Zyberi, che a detto aspetto ha dedicato la sua opinione individuale concorrente (v. spec. il par. 6). V. anche l'opinione di Duncan Laki Muhumuza, per il quale l'accertamento di una violazione del diritto alla vita avrebbe potuto altresì fondarsi sulla mancata adozione, da parte dell'Australia, di misure volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e la dipendenza dalle fonti fossili (par. 11). Rispetto a tali opinioni bisogna peraltro ricordare che l'ancoramento di un obbligo di mitigazione nella tutela dei diritti umani, oltre che solamente eventuale, non sarebbe neanche risolutivo ai fini della protezione dell'ambiente in sé: v. le notazioni espresse *supra*, nota 56.

mento di nascita della protezione internazionale dell'ambiente. In particolare, il principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma recita che:

> 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*[71].

Al fine di dimostrare che è attraverso il principio di prevenzione del danno ambientale che l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé può essere corroborato, bisogna in via preliminare sgomberare il campo dalla diffusa convinzione per cui il principio di prevenzione costituirebbe un'evoluzione della più antica «no-harm rule»[72]: mentre quest'ultima guarderebbe solo al danno che si produce all'interno del territorio di un altro Stato[73], il principio di prevenzione riguarderebbe anche il danno all'ambiente di aree internazionali, non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato.

Tale impostazione non può essere accolta poiché implica che il principio di prevenzione, quale espansione della «no-harm rule», ne condivida, almeno in parte, la *ratio*. Ciò è da escludersi in forza della differenza strutturale che intercorre tra le ragioni sottese alla «no-harm rule» e l'interesse che sorregge il principio di prevenzione. Infatti, la «no-harm rule» appartiene al diritto internazionale classico «della coesistenza», incentrato sulla salvaguardia delle rispettive sfere di sovranità degli Stati e caratterizzato dalla reciprocità. Per la «no-harm rule», ciascuno Stato deve assicurare che l'esercizio del diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse naturali non arrechi pregiudizio al territorio di un altro Stato perché, altrimenti, questi subirebbe un'interferenza nell'esercizio del *pro-*

[71] Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, in *Report of the United Nations Conference on the Human Environment – Stockholm, 5-16 June 1972*, 1973, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, (corsivo aggiunto).

[72] Per un inquadramento di tale posizione, v. ampiamente, in senso critico, GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., p. 73 ss., cui si rinvia anche per l'indicazione degli autori che quella posizione sostengono.

[73] Si ritiene comunemente che il contenuto della norma abbia trovato espressione in un passaggio della sentenza resa l'11 marzo 1941 da un Tribunale arbitrale nel caso della *fonderia di Trail* (*Stati Uniti c. Canada*), in *Reports of International Arbitral Awards*, vol. 3, p. 1965: «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 established by clear and convincing evidence».

prio diritto sovrano di sfruttare le rispettive risorse naturali. Diversamente, per il principio di prevenzione, l'ambiente appare meritevole di protezione *in sé*, indipendentemente dal carattere transfrontaliero del danno. In altri termini, l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé ha natura collettiva: a esso sono del tutto estranee le ragioni della reciprocità. Il principio di prevenzione si colloca dunque nella fase di evoluzione del diritto internazionale detta «della cooperazione», contraddistinta dall'emersione di valori collettivi[74].

Ne deriva che il principio di prevenzione non può intendersi in continuità con la «no-harm rule». In effetti, al momento della sua prima enunciazione, negli anni Settanta, il principio di prevenzione si presentava come innovativo: esso rifletteva l'affermarsi di una nuova sensibilità ambientale che, a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, si stava diffondendo a fronte dei gravi danni ambientali provocati da uno sviluppo economico e industriale senza precedenti. Il riferimento all'«ambiente umano» contenuto nel nome della Conferenza e della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, nonostante la sfumatura antropocentrica, può appunto considerarsi come un primo segnale dell'accoglimento dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé nel diritto internazionale: finalmente il degrado ambientale veniva concepito come un problema di rilevanza collettiva, riguardante tutto il genere umano. Nella maggior parte delle disposizioni della Dichiarazione di Stoccolma, quindi, il danno ambientale non è qualificato dal luogo in cui si verifica, ma è richiamato in senso assoluto[75]. La prassi internazionale successiva, inclusa quella convenzionale e giurisprudenziale, conferma che sotteso al principio di prevenzione del danno ambientale è l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé, come interesse collettivo riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme[76].

[74] Con le espressioni «diritto internazionale della coesistenza» e «diritto internazionale della cooperazione» si allude alla nota classificazione elaborata da FRIEDMANN, *General Course in Public International Law*, in *Recueil des cours*, vol. 127, 1969, p. 91 ss. V. anche IDEM, *Droit de coexistence et droit de coopération: quelques observations sur la structure changeante du droit international*, in *Revue belge de droit international*, 1970, p. 1 ss.

[75] Dai lavori preparatori emerge che la formulazione definitiva del principio 21, che pare riferirsi solamente al danno ambientale in senso stretto «transfrontaliero», è dovuta al timore che, altrimenti, gli Stati potessero abusare di un «diritto alla protezione dell'ambiente» in spregio all'altrui sovranità. Non sembra però che l'originale enfasi posta sulla protezione dell'ambiente in sé sia stata mai messa in discussione nella redazione del testo della disposizione: v. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, pp. 488-489.

[76] Su tale lettura del principio di prevenzione e per la disamina della prassi che la corrobora v. diffusamente GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., p. 99 ss. *et*

Insomma, una volta emancipato il principio di prevenzione dalla «no-harm rule», è facile vedere come esso concerna non il danno ambientale transfrontaliero in senso stretto, ma quello che abbia una *rilevanza* «transfrontaliera», cioè collettiva. Perciò l'operatività del principio non dipende dal luogo in cui il pregiudizio ambientale si produce. Infatti, quand'anche avvenga all'interno del territorio dello Stato in cui l'attività pregiudizievole si svolge, il danno ambientale può avere una risonanza collettiva: basti pensare all'attività di deforestazione condotta all'interno di uno Stato, il cui impatto in termini di biodiversità, nonché di cambiamento climatico, può senz'altro essere d'interesse collettivo.

Allora, non essendo il principio di prevenzione circoscritto al danno *stricto sensu* transfrontaliero, la sua portata può certamente estendersi al fenomeno del cambiamento climatico, il cui impatto ha una dimensione globale e provoca certamente, per la sua gravità, un danno all'ambiente in sé[77]. Del resto, l'importanza del principio di prevenzione per l'azione

passim. Per una sintesi, v. DUVIC-PAOLI, GERVASI, *Harm to the Global Commons on Trial: The Role of the Prevention Principle in International Climate Adjudication*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, in corso di pubblicazione, pp. 5-6 (la versione elettronica è reperibile nel sito www.onlinelibrary.wiley.com). La connessione tra il principio di prevenzione e la protezione dell'ambiente come interesse collettivo della comunità internazionale era già stata messa in luce da PICONE, *Obblighi reciproci ed 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, pp. 28-32, anche riprodotto in PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes» – Studi critici di diritto internazionale*, 3ª edizione, Napoli, 2013, pp. 18-22.

[77] In altri termini, la natura collettiva dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé spiega la rilevanza del principio di prevenzione per il cambiamento climatico. Non appaiono perciò persuasive le opinioni espresse in proposito da coloro che non riconoscono come quell'interesse *contraddistingua* il principio di prevenzione: ci si riferisce non solo a chi, come ZAHAR, *Mediated versus Cumulative Environmental Damage and the International Law Association's Legal Principles on Climate Change*, in *Climate Law*, 2014, p. 217 ss., relegando il principio di prevenzione all'ipotesi dei danni transfrontalieri in senso stretto, ne nega l'attinenza al cambiamento climatico, ma anche a chi, pur ammettendo tale attinenza, non rinuncia a configurare il principio di prevenzione come un'evoluzione della «no-harm rule», mancando di notare come la logica di reciprocità che caratterizza quest'ultima non si attagli al carattere globale del cambiamento climatico. Tra questi secondi autori v. MAYER, *The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar*, in *Climate Law*, 2015, p. 1 ss., nonché IDEM, *The Relevance of the No-Harm Principle to Climate Change Law and Politics*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2016, p. 79 ss., e MALJEAN-DUBOIS, *The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law*, in MAYER, ZAHAR (a cura di), *Debating Climate Law*, Cambridge, 2021, p. 15 ss. La medesima osservazione critica può rivolgersi altresì alla posizione della *International Law Association* (ILA), che semplicemente spiega la rilevanza del principio di prevenzione per il cambiamento climatico alla luce della sua riferibilità al danno ambientale transfrontaliero (v. il commento all'art. 7 della Dichiarazione *Legal Principles Relating to Climate Change*, contenuto nel

internazionale di contrasto al cambiamento climatico trova un significativo riscontro proprio nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Ivi, nel preambolo, il principio di prevenzione non è solamente richiamato, ma occupa una posizione preminente: rispetto alla Dichiarazione di Stoccolma, che è genericamente menzionata in un capoverso[78], esso risalta giacché inserito e riaffermato, secondo la formulazione del principio 21 della Dichiarazione stessa, in un diverso, specifico *considerando*[79].

5. L'operatività del principio di prevenzione come principio generale del diritto internazionale e il rilievo della categoria degli obblighi erga omnes

Chiarito che l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé può essere recuperato e valorizzato tramite il principio di prevenzione del danno ambientale, rilevante anche per il cambiamento climatico, occorre adesso soffermarsi sulle modalità operative attraverso cui detto interesse può essere concretamente fatto valere. Posto che, come si è illustrato, esso ha carattere collettivo ed è perciò riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme, la categoria normativa di riferimento è quella degli obblighi *erga omnes*. Com'è noto, infatti, secondo la celebre definizione contenuta nella sentenza emessa nel 1970 dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della *Barcelona Traction*, sono *erga omnes* gli obblighi che ogni Stato ha «towards the international community as a whole»[80].

Naturalmente la possibilità di ricorrere alla categoria degli obblighi *erga omnes* presuppone che siffatti obblighi esistano nel campo della tutela del clima o, comunque, che vi siano obblighi *erga omnes* in materia di protezione dell'ambiente applicabili al cambiamento climatico. In conformità alla qualificazione del principio di prevenzione del danno ambientale come un principio generale del diritto internazionale, argomentata in altra sede[81], si tratterebbe allora di accertare se esistano in ma-

rapporto della Conferenza di Washington dell'ILA, 2014, p. 23, par. 5, disponibile *online*, www.ila-hq.org): così sfugge non solo che il principio concerne la protezione dell'ambiente in sé, indipendentemente dal luogo del danno, ma anche che il cambiamento climatico non può essere inquadrato come un fenomeno meramente transfrontaliero.

[78] Preambolo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, 7° cpv.

[79] *Ibidem*, 8° cpv.

[80] Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (*Belgio* c. *Spagna*), sentenza del 5 febbraio 1970, p. 32, par. 33.

[81] V. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit. Sull'opportunità di qualificare il principio di prevenzione come un principio generale piuttosto che come una rego-

teria delle regole consuetudinarie informate al principio di prevenzione e produttive di obblighi *erga omnes*[82], ovvero se le regole previste dai trattati e ispirate dal principio di prevenzione pongano degli obblighi *erga omnes partes*.

Le prospettive di ricerca accennate riposano sulla concezione dei principi generali del diritto internazionale come orientamenti ispirati a valori. Tale concezione riprende la nota distinzione tra regole e principi tracciata da Dworkin[83], adattandola al sistema giuridico internazionale[84]. Così, mentre le regole di diritto internazionale, indipendentemente dalla loro fonte, porrebbero immediatamente diritti e obblighi, i principî generali del diritto internazionale indicherebbero piuttosto degli orientamenti di massima: è dal bilanciamento tra contrastanti principi che scaturirebbero più specifiche regole e, quindi, degli obblighi. Perciò, l'interprete potrebbe inferire i principî generali del diritto internazionale dalle regole consuetudinarie e convenzionali che essi hanno informato[85].

I limiti del presente scritto impediscono di condurre una ricerca volta all'accertamento di obblighi *erga omnes* o *erga omnes partes* riferibili al cambiamento climatico. Quel che qui preme evidenziare, piuttosto, è che la soluzione delineata poggia su un principio e una categoria norma-

la consuetudinaria v. anche BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard, 2010, p. 191 ss. Tale ricostruzione sembra più confacente alla realtà, sebbene la dottrina maggioritaria classifichi il principio di prevenzione come una regola del diritto internazionale consuetudinario. Resterebbe comunque ferma la rilevanza della categoria degli obblighi *erga omnes*: secondo DUVIC-PAOLI, *The Prevention Principle in International Environmental Law*, Cambridge, 2018, pp. 321-323, che appunto qualifica il principio di prevenzione come una regola consuetudinaria, esso sarebbe appunto una norma produttiva di un obbligo *erga omnes*.

[82] Sugli ostacoli che, in generale, tendono a frapporsi all'emersione di regole consuetudinarie, specie di carattere sostanziale, che diano un «contenuto» più specifico al principio di prevenzione v. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., p. 299 ss., spec. pp. 321-330.

[83] DWORKIN, *The Model of Rules*, in *University of Chicago Law Review*, 1967, pp. 25-26, riprodotto in IDEM, *Taking Rights Seriously*, Harvard, 1977, pp. 24-25. V. altresì ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2010, pp. 47-54.

[84] V. ancora GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., pp. 151-175. Si applica quindi la teoria delle norme alla teoria delle fonti del diritto internazionale: in tal senso v. GRADONI, *Consuetudine internazionale e caso inconsueto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 704 ss., spec. nota 2 e pp. 718-720.

[85] L'approccio qui seguito non sembra incompatibile con i risultati sinora raggiunti dalla Commissione del diritto internazionale nell'ambito dei lavori sui principî generali del diritto. Benché la categoria dei principî generali del diritto internazionale, distinta da quella dei principî tratti dagli ordinamenti giuridici interni, sia stata essenzialmente ricondotta ai principî «intrinseci» al sistema giuridico internazionale, non si esclude la possibilità che esistano *altri tipi* di principî generali del diritto internazionale: v. la conclusione n. 7, par. 2, del testo provvisoriamente adottato nel 2022 dalla Commissione, UN Doc. A/77/10, p. 317 e pp. 322-323.

tiva ormai consolidati nel diritto internazionale, facendo appunto leva sul principio di prevenzione e sugli obblighi *erga omnes*. Ciò rende la prospettata soluzione preferibile rispetto ad altre, che pure vorrebbero conferire rilievo alla protezione dell'ambiente in sé, in contrapposizione all'ottica da cui muove la tutela dei diritti umani. Dette soluzioni alternative, infatti, rimandano a concetti giuridici ancora emergenti in certi ordinamenti nazionali e pressoché ignoti al sistema giuridico internazionale.

Al riguardo, la tendenza più interessante concerne i c.d. «diritti della Natura», evocati nella legislazione e giurisprudenza di un certo numero di Stati, specialmente – ma non solo – appartenenti alla regione dell'America latina[86]. L'affermazione di tali diritti mirerebbe a porre sul medesimo piano la Natura e l'essere umano quanto alla titolarità di situazioni giuridiche soggettive proprie, sul presupposto che sia necessario un ripensamento del rapporto tra Natura e umanità secondo un punto di vista non antropocentrico[87].

La menzionata tendenza origina da una prassi che al momento è ancora *in statu nascendi*: sembra che finora i diritti della Natura siano stati riconosciuti solo in un numero circoscritto di Stati e che, sul piano internazionale, si sia meramente «preso atto» di detto riconoscimento[88]. Così, all'esito della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012, nota come Rio+20, gli Stati si sono limitati a rilevare, nel documento finale intitolato *The Future We Want*, che «some countries recognize the rights of nature in the context of the promotion of sustainable development»[89]. Tale presa d'atto è stata in seguito accolta nelle risoluzioni che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dedicato al tema «Harmony with Nature»[90], nonché nella Cornice globale sulla bio-

[86] Le norme interne in cui compare un riferimento ai diritti della Natura sono raccolte e riportate nel sito www.harmonywithnatureun.org.

[87] Per esempio, nel caso *Demanda Generaciones Futuras*, cit., sentenza del 5 aprile 2018, p. 45, la Corte suprema della Colombia ha riconosciuto la foresta amazzonica «como entidad, '*sujeto de derechos*', titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración» (corsivo originale), basandosi comunque sul diritto interno.

[88] Per un recente inquadramento v. MAFFEI, *Legal Personality for Nature: From National to International Law*, in ARCARI, PAPANICOLOPULU, PINESCHI (a cura di), *Trends and Challenges in International Law: Selected Issues in Human Rights, Cultural Heritage, Environment and Sea*, Cham, 2022, p. 209 ss.

[89] Allegato alla risoluzione n. 1 contenuta nel *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, 2012, UN Doc. A/CONF.216/16, par. 39.

[90] Dal 2009 l'Assemblea generale adotta ogni anno una risoluzione sul tema: la serie di risoluzioni è raccolta nel sito www.harmonywithnatureun.org.

diversità adottata in occasione della quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica[91].

Oltre ad avere una rilevanza ancora assai marginale nel sistema giuridico internazionale, la categoria dei diritti della Natura finirebbe *comunque* con il fondarsi sugli obblighi *erga omnes*[92]. Difatti, atteso che la Natura non può essere direttamente titolare di situazioni giuridiche soggettive, la tutela dei «suoi» diritti non potrebbe che affidarsi, nel sistema internazionale, agli Stati collettivamente intesi. Non è stata invero sinora creata un'organizzazione internazionale cui gli Stati abbiano attribuito il compito di proteggere i diritti della Natura, né appare probabile che ciò accada nel breve periodo: basti ricordare che nemmeno le iniziative volte alla creazione di una «organizzazione mondiale dell'ambiente» hanno mai incontrato il favore degli Stati[93]. Non si comprende allora quale vantaggio deriverebbe dall'agganciare la categoria degli obblighi *erga omnes* a un concetto ancora incerto, qual è quello dei diritti della Natura, quando può farsi invece affidamento sul principio di prevenzione del danno ambientale, consacrato già nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972.

6. La prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati e il potenziale ruolo dei piccoli Stati insulari come Paesi gravemente minacciati dal cambiamento climatico

Nelle pagine che precedono si è argomentato come il contenzioso climatico basato sul concetto di equità intergenerazionale, benché si manifesti come una reazione alla scarsa efficacia della disciplina conven-

[91] «The framework recognizes and considers (…) diverse value systems and concepts, including, *for those countries that recognize them*, rights of nature and rights of Mother Earth, as being an integral part of its successful implementation» (corsivo aggiunto): v. *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – Draft Decision Submitted by the President*, UN Doc. CBD/COP/15/L.25 del 18 dicembre 2022, par. 9. La Convenzione sulla diversità biologica è stata adottata il 5 giugno 1992 ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1760, p. 79 ss.

[92] Un'analoga impostazione varrebbe per le generazioni future: v. *supra*, nota 14.

[93] È superfluo rammentare che nel sistema delle Nazioni Unite si occupa specificamente di protezione dell'ambiente solo il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), un organo sussidiario dell'Assembla generale il cui nome – «Programma» – già evidenzia la debolezza dei suoi poteri. I tentativi tesi a un rafforzamento dell'UNEP sono stati fallimentari: la riforma finalmente intervenuta nel 2012, trascorsi cinquant'anni dalla sua istituzione, ne ha interessato solo la composizione. Al riguardo v. GERVASI, *United Nations Environment Programme (UNEP) – L'attività dell'UNEP nel biennio 2013-2014*, in *La Comunità internazionale*, 2015, p. 467 ss.

zionale sul clima, non riesca realmente a compensarne i limiti. Esso confluisce giocoforza nel contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani, ove l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé non necessariamente viene in rilievo. Si è dunque sostenuta l'importanza del principio di prevenzione del danno ambientale, che consente di recuperare e valorizzare quell'interesse nell'azione di contrasto al cambiamento climatico. Trattandosi di un interesse riferibile alla comunità internazionale nel suo insieme, la prospettiva del principio di prevenzione tendenzialmente rimanda alla categoria degli obblighi *erga omnes* affinché detto interesse possa effettivamente farsi valere, sempre che sia possibile accertare l'esistenza di obblighi del genere, o comunque individuare obblighi *erga omnes partes*, informati a quel principio e applicabili al cambiamento climatico.

Attraverso il principio di prevenzione del danno ambientale e quindi gli obblighi a esso ispirati, l'invocazione dell'interesse alla protezione dell'ambiente in sé potrebbe condurre a un avanzamento nella lotta al cambiamento climatico, che si aggiungerebbe al *diverso* contributo offerto dal contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale e sui diritti umani. In particolare, l'apporto della categoria degli obblighi *erga omnes* all'azione di contrasto al cambiamento climatico potrebbe derivare dal rilievo che, al di fuori del quadro istituzionale dell'Accordo di Parigi, la prospettiva della responsabilità internazionale degli Stati acquisirebbe.

La rilevanza della disciplina della responsabilità non deve trascurarsi: il ricorso a essa potrebbe concorrere al superamento di un'ulteriore debolezza dell'Accordo di Parigi[94]. Infatti, i meccanismi di attuazione e controllo dell'Accordo sono improntati alla facilitazione[95], sul presupposto che l'ottica della responsabilità mal si adatti a un problema globale

[94] La stessa diffusione del contenzioso climatico conferma l'inadeguatezza della logica di facilitazione dei meccanismi di attuazione e controllo dell'Accordo di Parigi. A causa del già citato rischio che si creino dei «vuoti di tutela» (*supra*, nota 56), però, anche ai fini del superamento di tale profilo di debolezza non potrebbe farsi esclusivo affidamento sul contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani. Diversamente, detto rischio non si presenterebbe adottando, sempre in un'ottica di complementarità, l'angolo visuale degli obblighi *erga omnes*. La responsabilità per la violazione di questi obblighi, infatti, potrebbe tendenzialmente essere invocata da ciascuno Stato, che agisca *uti universi* in nome e per conto della comunità internazionale nel suo insieme.

[95] Sul punto v. GERVASI, *Rilievi critici*, cit., pp. 42-46 e, per un generale inquadramento, VOIGT, *The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2016, p. 161 ss.

qual è il cambiamento climatico[96]. Addirittura, nell'atto con cui l'Accordo di Parigi è stato adottato si precisa che l'art. 8, riguardante i danni e le perdite causati dal cambiamento climatico, non dovrebbe interpretarsi nel senso di dare fondamento all'invocazione della responsabilità delle Parti o a richieste di risarcimento[97]. Nondimeno, a ben guardare la logica della facilitazione può essere inadeguata, almeno nell'ipotesi di violazioni deliberate e sistematiche delle regole sul cambiamento climatico[98]: in tal caso sono le norme sulla responsabilità internazionale degli Stati che dovrebbero trovare applicazione.

Se tutto ciò è vero, non bisogna però dimenticare che gli Stati sono solitamente restii a invocare l'altrui responsabilità nel campo della protezione dell'ambiente. Oltre che per evidenti ragioni di opportunità politica, legate tanto alla peculiare sensibilità del tema dello sfruttamento delle risorse naturali quanto al fatto che non vi è Stato che in qualche misura non contribuisca al degrado ambientale, detto atteggiamento di ritrosia si spiega anche in considerazione dell'incertezza che caratterizza sia il contenuto delle norme primarie, specie sul piano del diritto internazionale consuetudinario, sia certi aspetti del regime applicabile agli obblighi *erga omnes*. A ciò si aggiunga che, a sua volta, l'applicazione della disciplina della responsabilità internazionale degli Stati alla fattispecie del cambiamento climatico solleva non pochi problemi, complicati dalla

[96] V. DOELLE, *In Defence of the Paris Agreement's Compliance System: The Case for Facilitative Compliance*, in MAYER, ZAHAR (a cura di), *Debating Climate Law*, cit., p. 86 ss., e, *contra*, HUGGINS, *The Paris Agreement's Article 15 Mechanism: An Incomplete Compliance Strategy*, *ibidem*, p. 99 ss.

[97] Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi, decisione n. 1/CP.21, par. 51, in *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Addendum, Part two*, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 del 29 gennaio 2016.

[98] Si pensi per esempio alla politica realizzata dagli Stati Uniti in seguito alla dichiarazione di recesso dall'Accordo di Parigi resa nel giugno 2017 dall'allora Presidente Donald Trump. Ancorché lo strumento di recesso non potesse essere notificato prima che fossero trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi per gli Stati Uniti, avvenuta il 4 novembre 2016, né produrre effetti prima di un anno dalla notifica, subito dopo quella dichiarazione veniva «smantellata» la legislazione che la precedente Amministrazione aveva adottato per perseguire gli obiettivi di mitigazione comunicati in conformità dell'Accordo di Parigi. Nel senso che detta condotta potesse configurarsi come un illecito e che, quindi, potessero trovare applicazione le norme generali sulla responsabilità internazionale degli Stati v. GERVASI, *On the United States' Decision to Withdraw from and Cease Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, in *Chinese Journal of International Law*, 2019, p. 777 ss. Com'è noto, gli Stati Uniti hanno poi nuovamente aderito all'Accordo di Parigi, il 20 gennaio 2021, in conseguenza del cambio di Amministrazione.

scarsità della prassi in materia[99]. Al riguardo sia sufficiente menzionare le difficoltà attinenti alla quantificazione del relativo danno ovvero alla determinazione del nesso di causalità tra una specifica attività pregiudizievole per il clima e l'innalzamento delle temperature medie della Terra, nonché tra tale attività e un dato fenomeno derivante dal surriscaldamento globale, verificatosi in un luogo assai lontano e a distanza di tempo rispetto al luogo e al tempo in cui quell'attività è stata svolta.

La situazione potrebbe peraltro mutare proprio in conseguenza del progressivo aggravarsi della crisi climatica. In particolare, un ruolo di primo piano potrebbe essere svolto dai piccoli Stati insulari: la loro stessa esistenza è difatti minacciata dal cambiamento climatico e, segnatamente, dal conseguente innalzamento del livello del mare. Malgrado si tratti di Stati tendenzialmente deboli sul piano politico ed economico, dinanzi a un pericolo così serio essi potrebbero abbandonare ogni riluttanza e invocare la responsabilità degli Stati che più contribuiscono al cambiamento climatico, sostenendo che dei pertinenti obblighi siano stati violati.

La prassi mostra dei segnali che vanno nella direzione indicata. Nello specifico, alcuni dei piccoli Stati insulari, al momento di esprimere la propria volontà di vincolarsi all'Accordo di Parigi, hanno dichiarato che la loro partecipazione non doveva intendersi come una rinuncia alla possibilità di ricorrere alle norme generali sulla responsabilità internazionale degli Stati in relazione ai danni derivanti dal cambiamento climatico[100]. Essi hanno dunque escluso «a renunciation of any rights under international law concerning State responsibility for the adverse effects of cli-

[99] Sul punto, anche per altri riferimenti bibliografici, v. GERVASI, *Le regole della responsabilità internazionale degli Stati dinanzi alla sfida del cambiamento climatico*, in SPAGNOLO, SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Milano, 2017, p. 61 ss.

[100] V. le dichiarazioni apposte dalle Isole Cook (1° settembre 2016), dalle Isole Salomone (21 settembre 2016), da Micronesia (15 settembre 2016), Nauru (22 aprile 2016), Niue (28 ottobre 2016) e Tuvalu (22 aprile 2016). In aggiunta ai piccoli Stati insulari citati, anche le Filippine hanno reso un'analoga dichiarazione (23 marzo 2017). Più genericamente, invece, le Isole Marshall (22 aprile 2016) e Vanuatu (21 settembre 2016) hanno affermato che la propria partecipazione all'Accordo di Parigi non dovesse intendersi come «a renunciation of any rights under any other laws, including international law». Atteso che l'Accordo di Parigi chiaramente rientra nel diritto internazionale, il senso del richiamo di quest'ultimo non può che essere quello di escludere una deroga, da parte dell'Accordo di Parigi, al diritto internazionale *generale*, incluse le norme sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti. Tutte le dichiarazioni sono disponibili nel sito www.treaties.un.org, nella sezione dedicata all'Accordo di Parigi. Le citazioni inserite nel testo che segue sono specificamente tratte dalla dichiarazione resa dalle Isole Cook.

mate change», nonché d'interpretare le disposizioni dell'Accordo di Parigi «as derogating from principles of general international law or any claims or rights concerning compensation due to the impacts of climate change»[101].

Nel dicembre 2022, inoltre, un'organizzazione internazionale creata da due piccoli Stati insulari[102], Antigua e Barbuda e Tuvalu, ha richiesto al Tribunale internazionale del diritto del mare di rendere un parere sugli specifici obblighi che gravano sugli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare[103] con riguardo sia alla prevenzione, alla riduzione e al controllo dell'inquinamento marino connesso al cambiamento climatico sia alla preservazione e protezione dell'ambiente marino rispetto alle sue ripercussioni[104]. L'Organizzazione era stata creata poco più di un anno prima: il suo statuto contiene una clausola *ad hoc*

[101] È ragionevole supporre che il duplice riferimento contenuto in tali dichiarazioni esprima una reazione a due distinte ma connesse circostanze, cui già si è fatto cenno: il richiamo alla responsabilità internazionale degli Stati sembra doversi leggere in contrapposizione alla logica di facilitazione che esclusivamente informa i meccanismi di attuazione e controllo previsti dall'Accordo di Parigi, mentre la specifica menzione del risarcimento dei danni sembra volere replicare al passaggio dell'atto di adozione dell'Accordo di Parigi teso a escludere che le disposizioni concernenti i danni e le perdite provocati dal cambiamento climatico s'interpretino nel senso di fornire la base per l'invocazione della responsabilità degli Stati. Ciò emerge chiaramente dalla dichiarazione di Nauru, che ha comunicato «its understanding that Article 8 and decision 1/CP.21, paragraph 51 in no way limits the ability of Parties to UNFCCC or the Agreement to raise, discuss, or address any present or future concerns regarding the issues of liability and compensation».

[102] Trattasi della Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale, il cui accordo istitutivo è stato adottato il 31 ottobre 2021, entrando contestualmente in vigore in conformità dell'art. 4, par. 2, che a tal fine richiedeva solamente la firma di almeno due Stati. Il testo autentico dell'Accordo è disponibile nel sito www.treaties.un.org.

[103] *United Nations Convention on the Law of the Sea*, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

[104] Richiesta di parere presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale, 12 dicembre 2022, reperibile *online*, nel sito www.itlos.org. Per un suo primo inquadramento v. ASTA, *La richiesta di parere sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico: un nuovo banco di prova per la funzione consultiva del Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *SIDIBlog*, 14 gennaio 2023. Più in generale sull'esercizio della funzione consultiva da parte del Tribunale internazionale del diritto del mare in relazione al cambiamento climatico v. TANAKA, *The Role of an Advisory Opinion of ITLOS in Addressing Climate Change: Some Preliminary Considerations on Jurisdiction and Admissibility*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, in corso di pubblicazione (la versione elettronica è reperibile nel sito www.onlinelibrary.wiley.com).

che le attribuisce il potere di attivare la funzione consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare[105].

Quanto poi alla recente richiesta di parere che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha presentato alla Corte internazionale di giustizia in merito agli obblighi degli Stati nel campo del cambiamento climatico[106], non deve sfuggire che la risoluzione è stata adottata su impulso di un gruppo di Paesi coordinato dal piccolo Stato insulare di Vanuatu[107]. A ciò si aggiunga che nel quesito sottoposto alla Corte, tra gli Stati nei cui confronti verrebbero in rilievo le conseguenze giuridiche cui andrebbero incontro i Paesi che già hanno provocato gravi danni all'ambiente e al clima, si richiamano specificamente i piccoli Stati insulari in via di sviluppo: questi, proprio a causa della loro posizione geografica e della loro situazione economica sarebbero più esposti all'impatto del cambiamento climatico ovvero «injured or specially affected». È indicativo che essi rappresentano l'unico gruppo di Stati menzionato in proposito[108].

Entrambi i procedimenti consultivi potrebbero condurre non solo a un chiarimento del contenuto degli obblighi esistenti in materia di cambiamento climatico, ma anche alla qualificazione di certi obblighi convenzionali come *erga omnes partes* ovvero contribuire allo sviluppo progressivo di regole consuetudinarie produttive di obblighi *erga omnes*[109]. Del resto, com'è stato persuasivamente argomentato in dottrina, è soprattutto nell'esercizio della competenza consultiva che la Corte

[105] Art. 2, par. 2, dell'Accordo istitutivo della Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale. Tale disposizione è subito apparsa centrale: v. FREESTONE, BARNES, AKHAVAN, *Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2022, p. 166 ss.

[106] Risoluzione n. 77/276 del 29 marzo 2023; la richiesta è stata trasmessa il 12 aprile 2023. In particolare, il quesito rivolto alla Corte si snoda su due punti: trattasi, in primo luogo, dell'accertamento degli obblighi di cui gli Stati sono destinatari con riguardo alla protezione del clima e dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra e, in secondo luogo, della determinazione delle conseguenze giuridiche, «under these obligations», per gli Stati che con le loro azioni od omissioni già abbiano provocato dei danni ambientali significativi.

[107] Circa l'iniziativa condotta da Vanuatu si rinvia al sito www.vanuatuicj.com.

[108] Le citate conseguenze giuridiche verrebbero in rilievo, secondo il quesito, anche nei confronti dei popoli e degli individui delle generazioni presenti e future colpiti dagli effetti del cambiamento climatico.

[109] Si tratta ovviamente di una mera possibilità. In effetti, in dottrina si sono espresse delle perplessità circa il concreto impatto che l'esercizio della funzione consultiva da parte di corti e tribunali internazionali potrebbe avere sull'azione di contrasto al cambiamento climatico: v. BODANSKY, *Advisory Opinions on Climate Change: Some Preliminary Questions*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, in corso di pubblicazione (la versione elettronica è reperibile nel sito www.onlinelibrary.wiley.com).

internazionale di giustizia può svolgere un'importante funzione ai fini della tutela dei valori fondamentali della comunità internazionale[110], e invero proprio in sede consultiva la Corte ha offerto importanti chiarimenti in ordine al funzionamento del regime degli obblighi *erga omnes*[111].

[110] V., per tutti, PAPA, *I rapporti tra la Corte internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza*, Padova, 2006, p. 599 ss., spec. pp. 663-671, nonché IDEM, *Funzione consultiva della Corte internazionale di giustizia e tutela dei valori fondamentali della Comunità internazionale: alcune osservazioni alla luce del parere sulle* Isole Chagos, in ANNONI, FORLATI, FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori: scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, p. 319 ss.

[111] Il riferimento è in particolare al parere della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004 relativo alle *conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, p. 136 ss., soprattutto per quanto attiene agli effetti derivanti dalla violazione di obblighi *erga omnes*. Sebbene sotto questo profilo una maggiore cautela sia stata usata dalla Corte nel più recente parere del 25 febbraio 2019 sulle *conseguenze giuridiche della separazione dell'Arcipelago delle Chagos da Mauritius nel 1965*, p. 95 ss., ciò non esclude che in un ipotetico parere concernente gli obblighi vigenti in materia di cambiamento climatico essa possa soffermarsi anche sulle conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi eventualmente accertati, riallineandosi così al precedente parere sul *muro nei territori palestinesi*. Difatti, l'atteggiamento di prudenza adottato dalla Corte nel caso riguardante l'*Arcipelago delle Chagos* è stato spiegato alla luce delle circostanze peculiari che allora venivano in rilievo, e che invece non dovrebbe presentarsi nella procedura consultiva concernente gli obblighi in tema di cambiamento climatico. Nello specifico, con riguardo alla ritrosia manifestata dalla Corte nel parere sull'*Arcipelago delle Chagos*, vari autori hanno enfatizzato la questione del principio del consenso delle Parti, in cui la giurisdizione internazionale contenziosa trova il suo fondamento: sarebbe perciò a causa dell'esistenza di una controversia interstatale tra Mauritius e Regno Unito in merito alla sovranità sulle Isole Chagos che la Corte internazionale di giustizia, pur avendo deciso di rendere il parere, avrebbe evitato di diffondersi sulle conseguenze della violazione della regola sull'autodeterminazione. Per tale posizione v. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 739 ss., e BORDIN, *State Responsibility in Advisory Proceedings: Thoughts on Judicial Propriety and Multilateralism in the* Chagos *Opinion*, in BURRI, TRINIDAD (a cura di), *The International Court of Justice and Decolonisation: New Directions from the* Chagos *Advisory Opinion*, Cambridge, 2021, p. 96 ss.; mentre sul problema dell'ammissibilità della richiesta di parere ad onta dell'esistenza di una controversia interstatale v. CRESPI REGHIZZI, *Giurisdizione consultiva e principio consensuale: il parere della Corte internazionale di giustizia sulle* Isole Chagos, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 807 ss., e PUMA, *Preliminary Questions in the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2019, p. 865 ss. È stato però acutamente osservato come, piuttosto che nella parallela esistenza di una controversia interstatale, che semmai avrebbe dovuto incidere sull'ammissibilità della richiesta di parere e non sul merito, la ragione dell'attitudine assunta dalla Corte nel parere sull'*Arcipelago delle Chagos* possa individuarsi nel fatto che esso concerneva un caso di decolonizzazione: date le precipue competenze sviluppate dall'Assembla generale delle Nazioni Unite in tale materia, sarebbe spettato a quell'organo precisare in che modo il

È auspicabile che in detti procedimenti consultivi e, più in generale, nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico l'interesse alla protezione dell'ambiente in sé venga tenuto in debito conto, considerati i limiti che, come si è illustrato, il contenzioso climatico fondato sulla tutela dei diritti umani, incluso quello basato sul concetto di equità intergenerazionale, incontra rispetto alla salvaguardia di quell'interesse[112]. Del resto, nella menzionata richiesta di parere presentata alla Corte internazionale di giustizia, il principio di prevenzione è espressamente citato nel *considerando* che apre il quesito[113]: di esso la Corte dovrebbe avere riguardo nella definizione degli obblighi rilevanti in materia di cambiamento climatico.

processo di decolonizzazione del territorio di Mauritius dovesse portarsi a termine; ciò che l'Assemblea ha invero fatto appena tre mesi dopo che il parere era stato reso, adottando la risoluzione n. 73/295 del 22 maggio 2019. Per tale lettura, che ha il pregio di dare coerenza all'atteggiamento della Corte, nonostante le differenze risultanti dal raffronto tra il parere sul *muro nei territori palestinesi* e quello sull'*Arcipelago delle Chagos*, v. PAPA, *Funzione consultiva*, cit., pp. 337-340.

[112] Sul ruolo che il principio di prevenzione del danno ambientale, inteso come principio generale del diritto internazionale nel senso illustrato *supra* (par. 4), potrebbe svolgere nella giurisprudenza climatica internazionale v. DUVIC-PAOLI, GERVASI, *Harm to the Global Commons*, cit., pp. 8-10.

[113] Ivi si legge che nel rendere il parere la Corte dovrebbe avere «particular regard», *inter alia*, «[to] the principle of prevention of significant harm to the environment».

PARTE TERZA

Il ruolo delle organizzazioni internazionali: *NextGeneration EU*, Agenda 2030 e altri strumenti di tutela delle generazioni future

IL PROGRAMMA *NEXT GENERATION EU* E LE FUTURE GENERAZIONI

Gianluca CONTALDI*

SOMMARIO: 1. Il programma *Next Generation EU*. – 2. La duplice accezione del principio di solidarietà nel diritto dell'Unione europea. In particolare: i rapporti intergenerazionali. – 3. Quali sono le «future generazioni» che subiranno la principale conseguenza negativa del programma europeo? – 4. Il programma aiuta veramente i giovani? – 5. La mancanza di flessibilità del meccanismo di fronte alle nuove sfide economiche e geopolitiche mondiali. – 6. Conclusioni.

1. Il programma Next Generation EU

Il programma *Next Generation EU* è uno strumento posto in essere dall'Unione europea per aiutare gli Stati membri a ricostituire il tessuto socioeconomico devastato dalla pandemia. Il piano è stato approvato nel corso di un Consiglio europeo straordinario nel mese di luglio 2020[1] e ha successivamente richiesto l'adozione di diversi atti di diritto derivato[2].

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università di Macerata.

[1] V. Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4. In dottrina v. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *LUISS Policy Brief*, n. 23/2020, reperibile al sito https://sep.luiss.it/brief/2020/05/01/g-l-tosato-recovery-fund-legal-issues; CONTALDI, *Il Recovery fund*, in *Studi sull'integrazione europea,* 2020, p. 587 ss.; SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari, 2021, p. 168 ss.; SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021; CALZOLARI, COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in MANZINI, VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 169 ss.; DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.; FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

[2] Le istituzioni hanno emanato, cinque regolamenti ed una decisione. Si tratta, nella specie dei seguenti atti: Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per

Il programma, nella sostanza, implica che la Commissione europea emetta obbligazioni sul mercato finanziario e che proceda successivamente all'erogazione di determinate somme agli Stati membri, sia a titolo di prestiti, sia a fondo perduto. L'idea di fondo è che la Commissione, godendo della qualificazione più favorevole da parte delle agenzie di *rating*, possa emettere obbligazioni sui mercati ad un tasso più

il periodo 2021-2027; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione; Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (tutte le fonti di diritto derivato dell'UE sono disponibili al sito: www.eur-lex.europa.eu). Da ultimo, è opportuno ricordare che la Commissione ha adottato due atti delegati: si tratta, nella specie del Regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale e del regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. È opportuno ricordare che il regolamento 2020/2092 è stato oggetto di due ricorsi per annullamento proposti, rispettivamente, da Ungheria e Polonia. Entrambi i ricorsi sono stati respinti dalla Corte di giustizia con sentenze del 16 febbraio 2022 (CGUE, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio,* causa C-156/21, e *Polonia c. Parlamento e consiglio*, C-157/21). In dottrina v. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *eurojus.it*, 2022, p. 113 ss.; ALBERTI, Adelante presto con juicio. *Prime considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia che sancisce la legittimità del "Regolamento di condizionalità",* in *eurojus.it*, 2022, p. 25 ss.; MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene,* in *BlogDUE,* 2022; GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione "costituzionalizzante"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, p. 1 ss.; PAGANO, *Brevi note sulle sentenze relative al regolamento condizionalità,* in *BlogDUE,* 2022; PECH, *No More Excuses. The Court of Justice Greenlights the Rule of Law Conditionality Mechanism*, in *Verfassungsblog.de*, 2022; PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in *BlogDUE,* 2022; FISICARO, *Protection of the Rule of Law and 'Competence Creep' via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, p. 334 ss.; BORGER, *Constitutional Identity, the Rule of Law, and the Power of the Purse: The ECJ approves the Conditionality Mechanism to Protect the Union Budget:* Hungary and Poland v. Parliament and Council, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1771 ss.; PINELLI, *Valori comuni agli Stati membri e interesse finanziario dell'Unione*, in CONTALDI, CISOTTA (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *eurojus.it*, numero speciale, 2022, p. 56 ss.

vantaggioso rispetto a quello al quale avrebbero accesso taluni Stati, specie quelli che presentano un debito pubblico elevato.

Vale peraltro la pena di osservare che i fondi che, con cadenza semestrale, vengono erogati agli Stati membri, non possono mai venire considerati del tutto gratuiti.

In primo luogo, perché questi vengono corrisposti solo a fronte di un serio programma di riforme economiche e di *target* progressivamente raggiunti, che vengono misurati anche in termini di incremento del PIL e di aumento dei livelli occupazionali. I singoli paesi hanno, infatti, dovuto presentare dei programmi finanziari, suddivisi in investimenti e in riforme, che hanno richiesto un notevole sforzo ideativo. Questi programmi nazionali comporteranno la gestione di svariati provvedimenti normativi, nonché di manovre finanziarie articolate e complesse, negli anni a venire.

Secondariamente, perché, a fronte dell'erogazione delle predette somme, si prevede che le istituzioni europee istituiranno nuove forme di prelievi fiscali, i quali graveranno sui cittadini dei paesi beneficiari, inclusi i paesi membri che accedono solo alla quota di fondi a titolo gratuito[3].

2. La duplice accezione del principio di solidarietà nel diritto dell'Unione europea. In particolare: i rapporti intergenerazionali

Secondo un'opinione diffusa, l'ideazione del programma corrisponde, almeno sul piano teorico, ad un'attuazione del principio di solidarietà[4].

[3] Nella specie, con la decisione 2020/2053, cit., sono state istituite nuove risorse proprie. Più dettagliatamente, con detta decisione l'Unione ha introdotto una nuova tassa sugli imballaggi in plastica: l'art. 2, lett. *c*), stabilisce infatti «un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo». La decisione è stata oggetto di impugnativa davanti alla Corte costituzionale federale, della quale si riferirà *infra* (v. nota 46). Inoltre, nel mese di dicembre 2021, la Commissione europea ha proposto l'istituzione di tre nuove risorse proprie per finanziare il programma: la prima si basa sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni (ETS), la seconda attinge alle risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE, la terza è fondata sulla quota degli utili residui delle imprese multinazionali che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE secondo il recente accordo OCSE/G20 sulla ridistribuzione parziale dei diritti di imposizione (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. The next generation of own resources for the EU budget*, 22 dicembre 2021, COM(2021) 566 final).

[4] Non è chiaro se questo programma comporti effettivamente un mutamento della

Nel diritto dell'Unione europea, il termine «solidarietà» ricorre, invero, con una certa frequenza. In genere, con detta accezione, si intende il dovere degli Stati membri di assistersi reciprocamente nell'attuazione del diritto dell'Unione europea e nella realizzazione degli obiettivi comuni. Tale è, in via esemplificativa, il senso desumibile dall'art. 3, par. 3, TUE, terzo comma, relativo alla coesione economica sociale e territoriale; dall'art. 24, par. 2, TUE, a proposito della politica estera e di sicurezza comune; dall'art. 61, TFUE, concernente la politica comune in materia di asilo ed immigrazione; dall'art. 122, par. 1, TFUE, relativamente alla politica economica e alla possibilità di erogare aiuti a favore di uno Stato membro in difficoltà nell'approvvigionamento di talune materie prime; dall'art. 194 TFUE, relativamente alla politica dell'energia; o, infine, dall'art. 222 TFUE, quale reazione alle calamità naturali[5].

Il TUE contiene, tuttavia, anche un'ulteriore accezione del principio solidaristico. Nella specie, l'art. 3, par. 3, secondo comma, si riferi-

c.d. solidarietà economica europea, che, stante il disposto dell'art. 125 TFUE, è abitualmente caratterizzata da una totale assenza di condivisione degli oneri economici spettanti ai singoli Stati. Per la discussione sul punto v., anche per ulteriori riferimenti, MORGESE, *Solidarietà di fatto… e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *eurojus.it,* numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 77 ss., p. 90 ss.; CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in *Ordine internazionale e Diritti umani*, 2020, p. 411 ss.; CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 356 ss.; LIONELLO, *Next Generation EU: Has the Hamiltonian Moment Come for Europe?*, in *eurojus.it*, 2021, p. 22 ss.; CAFARO, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?*, in *Annali AISDUE*, 2022, p. 275 ss.; MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, p. 181 ss.

[5] Per comodità di lettura, riportiamo in nota i riferimenti normativi enunciati nel testo: art. 3, par. 3, TUE, terzo comma: «(l'Unione) promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri»; art. 24, par. 2, TUE: «l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri»; art. 61, TFUE: «Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri»; art. 122, par. 1, TFUE: «il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica»; art. 194 TFUE: «la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri»; art. 222 TFUE: «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo». Sulle diverse connotazioni che caratterizzano l'attuazione del principio solidaristico nell'Unione v. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 28 ss.

sce alla solidarietà intesa quale strumento di raccordo tra le generazioni; anche se, per la verità, al di là della mera enunciazione di tale principio, il significato della previsione risulta alquanto oscuro.

La norma da ultimo citata è, in effetti, criptica, dal momento che riporta solo la perifrasi «solidarietà tra le generazioni», senza fornire all'interprete un effettivo ausilio ermeneutico. Non è, infatti, chiaro se la solidarietà intergenerazionale si riferisca solo alla reciproca assistenza economica tra le generazioni; oppure se la stessa non debba essere intesa in un'accezione più ampia, come comprensiva anche delle riforme e degli investimenti che servono alla prossima generazione, quali quelli diretti a creare un benessere economico diffuso e durevole, nonché a migliorare il clima e l'ambiente circostante[6].

In astratto, la seconda accezione di solidarietà intergenerazionale (come comprensiva sia della crescita economica, sia della tutela dell'ambiente sia, infine, dello sviluppo sostenibile) sembrerebbe essere quella accolta nel contesto del Trattato istitutivo, data la molteplicità di riferimenti normativi in tal senso reperibili nel diritto primario[7]. A ben vedere, poi, la stessa formulazione dell'art. 3, par. 3, TUE rafforza tale lettura onnicomprensiva, dal momento che accomuna, in un unico contesto, sia la crescita economica, sia la tutela dell'ambiente: in tal modo chiarendo, seppure in maniera indiretta, come questi obiettivi non possano essere scissi l'uno dall'altro[8].

In conseguenza dell'impostazione tendenzialmente unitaria desumibile dal diritto primario, la medesima accezione ampia del principio di «solidarietà intergenerazionale» sembrerebbe essere stata recepita dal legislatore sovranazionale anche nella predisposizione del programma *Next Generation EU*. In questo senso, d'altro canto, si possono leggere talune affermazioni di organi e di esponenti delle istituzioni europee. Così, in via esemplificativa, il Comitato economico e sociale, nel corso dell'*iter* che avrebbe poi condotto all'approvazione del programma da

[6] Nel senso che la solidarietà intergenerazionale si riferisca anche alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile v. MORGESE, La *solidarietà tra gli Stati membri,* cit., p. 21.

[7] Cfr., per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, gli articoli 3, par. 3 e 5, 21, par. 2, lett. *f*), TUE; nonché 11, 14, par. 4 e, infine, 191, TFUE. Per la crescita economica, intesa soprattutto quale strumento diretto a garantire la piena occupazione, cfr. art. 152 TFUE; il Protocollo n. 14 sull'Eurogruppo; v. inoltre la Dichiarazione n. 30, sull'art. 126 TFUE.

[8] Art. 3, par. 3, TUE: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su *una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi*, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla *piena occupazione* e al progresso sociale, e su *un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*» (corsivi aggiunti).

parte del Consiglio europeo affermò chiaramente che «[q]uesto strumento rappresenta *un patto equo tra le generazioni* che condurrà alla creazione di un'*Unione europea più forte e orientata al futuro*. Esso disporrà delle risorse adatte per renderla più forte e coesa, in modo che *le future generazioni possano trarne ampiamente beneficio*, invece di essere costrette soltanto a sostenere l'onere dei debiti a lunghissimo termine contratti oggi»[9]. E la stessa Presidente della Commissione europea, all'incirca nel medesimo lasso temporale, dichiarò che il programma costituisse «un'alleanza tra generazioni. Per la prima volta, noi, l'Unione europea, stiamo chiedendo soldi in prestito ai nostri figli. Quei soldi, allora, li dobbiamo investire per loro. Non possiamo, come hanno fatto a volte gli Stati membri, chiedere un prestito ai nostri figli solo per spendere di più oggi. *Gli investimenti di oggi sono per la prossima generazione di europei*. *Next Generation EU* trasforma la sfida eccezionale che stiamo affrontando in un'opportunità. E mentre affrontiamo la crisi attuale, stiamo anche plasmando l'Europa di domani. Un'Europa *più competitiva, più equa, più sostenibile.* Un'Europa *più verde*»[10].

In sintesi, dalla formulazione onnicomprensiva del Trattato istitutivo, dalla molteplicità dei riferimenti presenti nel diritto primario agli obiettivi della tutela dell'ambiente e della crescita economica e, infine, dalle dichiarazioni degli organi e degli esponenti delle istituzioni europee sopra riportate, risulta chiara quale sia la nozione di solidarietà intergenerazionale che caratterizza il programma. Essa sembra infatti fare riferimento ad una duplice accezione, sia economica (come comprensiva, cioè, della crescita economica), sia ambientale (investimenti necessari per realizzare un'Europa più verde e sostenibile[11]). L'idea, pertan-

[9] V. il Parere del Comitato economico e sociale, *Piano di ripresa per l'Europa e quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 16 luglio 2020, ECO/523, punto 3.1 (corsivo aggiunto).

[10] Discorso della Presidente von der Leyen all'incontro 'Progettiamo il Rilancio' convocato da Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio italiano, 13 giugno 2020 (corsivi aggiunti; il discorso è consultabile online sul sito https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_1060).

[11] Questa impostazione sembra rafforzata anche dall'esame di ulteriori atti europei. Nella specie, il considerando n. 19 della decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 dicembre 2021 relativa a un Anno europeo dei giovani (2022) espressamente accomuna la tutela ambientale e le politiche giovanili («Rispecchiando l'importanza di affrontare le crisi del clima e della biodiversità, in linea con gli impegni assunti dall'Unione di attuare l'accordo di Parigi adottato nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi") e di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e il consenso europeo in materia di sviluppo, l'Anno europeo dovrebbe contribuire all'integrazione delle azioni in materia di clima e natura e all'attuazione degli obiettivi

to, non è solo della protezione dell'ambiente e del clima astrattamente considerati, quanto piuttosto quella di creare un meccanismo che consenta di mettere in moto una crescita economica sufficiente a generare prosperità economica per le generazioni a venire. Solo in questo modo, d'altro canto, si riuscirà a produrre un incremento della ricchezza consistente e duraturo che consentirà alla prossima generazione di ripagare i debiti contratti per la realizzazione del programma.

Quindi, la tutela dell'ambiente e la volontà del legislatore europeo di indirizzare gli Stati membri verso un percorso di crescita non è affatto scissa dalla necessità − chiaramente inevitabile − di restituire i soldi presi in prestito dalla Commissione per finanziare il programma. Sotto altro profilo, è evidente che la stessa «transizione ecologica» rappresenti una scelta di natura capitalistica[12]. In definitiva, gli stessi strumenti di attuazione del programma si fondano su questo obiettivo mediato: aumento della produzione di tecnologie ecocompatibili, quale fattore di crescita economica, in modo che i finanziamenti che vengono oggi richiesti, possano essere compensati dall'incremento della ricchezza in circolazione[13]. Se questa idea di fondo sia realmente compatibile con la tutela dell'ambiente non è, in realtà, chiaro. Tale assetto si basa, in definitiva, sull'idea del c.d. «disaccoppiamento relativo», che è determinato dalla constatazione che, per ogni euro di produzione, è scesa la quantità di carbonio oggi prodotta. Ma questo significa che, per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (prevista nell'ambito del programma europeo denominato *Green Deal*[14]) e, al contempo, perse-

previsti dalla comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, dal titolo "Il Green Deal europeo" in modo equo e inclusivo, dalle missioni di Orizzonte Europa, quali previste dal regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, e del pacchetto "Pronti per il 55 %", introdotto dalla comunicazione della Commissione, del 14 luglio 2021, dal titolo "Pronti per il 55 %: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica", in particolare incoraggiando i giovani a elaborare iniziative proprie e idee creative per il conseguimento dei pertinenti obiettivi, riconoscendone in tal modo le potenzialità e le capacità creative e innovative»).

[12] Al riguardo, in via esemplificativa, si è affermato che «(l)a crescita verde (…) non è altro che il salvatore del capitalismo. La crescita verde è (…) migliore tecnologia, più innovazione, maggiore efficienza» (JACKSON, *Post crescita*, Bologna, 2022, p. 73).

[13] Questo assetto chiarisce anche perché le istituzioni europee stiano, in questo momento, compiendo scelte a favore dell'impiego di tecnologie ecocompatibili, anche in ambiti nei quali l'industria europea non sembrerebbe al momento pronta e che potrebbero determinare pesanti conseguenze sociali (tra le quali può verosimilmente annoverarsi anche la decisione di vietare l'immatricolazione di autovetture a combustione dopo il 2035).

[14] Obiettivo divenuto ormai vincolante, per effetto della sua esplicita menzione nell'art. 2 del regolamento 2021/1119/UE (Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il consegui-

guire la crescita economica, dobbiamo ancora inventare le tecnologie che ci consentiranno di conseguire tale obiettivo. L'alternativa è, ovviamente, solo l'opzione diametralmente opposta. Ovvero, bisogna diminuire la produzione[15]. Ma questa diversa soluzione, seppure permetterebbe di salvaguardare l'ambiente (finanche, forse, in maniera più efficace), non consentirebbe, al contempo di perseguire la crescita economica: questa scelta, conseguentemente, tradirebbe – se non altro, sotto il profilo delle risorse finanziarie disponibili – le aspettative di prosperità della prossima generazione.

È quindi in questa duplice accezione di transizione ecologica, vale a dire sia quale strumento di crescita che di conseguimento di un (rinnovato) benessere economico, che dobbiamo valutare se il programma aiuti veramente le future generazioni. In via preliminare, tuttavia, è necessario chiarire quali sono le generazioni che subiranno gli effetti negativi determinati dall'obbligo di ripagare i debiti contratti dalla Commissione europea nel corso del quinquennio 2021-2026 e cercare di identificare, almeno in astratto, le loro aspettative.

3. Quali sono le «future generazioni» che subiranno la principale conseguenza negativa del programma europeo?

È abbastanza singolare notare come la perifrasi «future generazioni», pur evocativamente richiamata dalla denominazione del programma, non sia chiaramente definita nell'ambito del diritto primario. Certo, c'è quel riferimento sintetico contenuto nell'art. 3, par. 3, secondo comma, TUE, sopra richiamato. Ma in definitiva, detta disposizione si limita a menzionare le prossime generazioni, senza identificarle in maniera espressa. Così come nessun ausilio ermeneutico sembra potersi desumere dal Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale si limita a porre attenzione sulla circostanza che il godimento dei diritti garantiti da detto strumento determina, parimen-

mento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

[15] V. il noto rapporto di CARRINGTON, TAYLOR, *Revealed: the 'carbon bombs' set to trigger catastrophic climate breakdown*, consultabile al sito https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2022/may/11/fossil-fuel-carbon-bombs-climate-breakdown-oil-gas; v. anche e soprattutto l'analisi, suddivisa per tipologia di energie e per agenti inquinanti prodotti, di PECHI, *Raggiungere emissioni nette ZERO entro il 2050*, in LAPORTA, NUCERA (a cura di), *Clima e dintorni. Giustizia ambientale e lotta al cambiamento climatico*, Roma, 2022, p. 13 ss.

ti, l'insorgenza di corrispondenti obblighi nei confronti delle future generazioni[16].

Laddove si sposti invece l'attenzione dalle norme generali alle politiche delle istituzioni europee, il dato che emerge con maggiore evidenza è che le nuove generazioni vengono considerate in un contesto rivolto alla protezione sociale, che, per i giovani significa, soprattutto, possibilità di ricevere una formazione di alto livello e, ove occorra, sussidi per facilitare il loro inserimento nel mondo del lavoro.

Che sia questa l'accezione presa in considerazione dal TFUE risulta, in definitiva, anche dalla sistematica del Trattato. Esso si occupa, in effetti, dei giovani (Titolo XII, della parte Terza), categoria che, tuttavia, distingue nettamente – a seguito delle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona – dai beneficiari della politica sociale complessivamente intesa (Titolo X)[17], i quali ultimi devono evidentemente godere di benefici maggiormente estesi nel tempo, sia durante lo svolgimento dell'attività lavorativa (ad esempio i sussidi per i periodi di minore occupazione), sia una volta che questa sia cessata (quali, in particolare, la fruizione della pensione di vecchiaia).

Se rapportiamo questi concetti al contesto del programma *Next Generation EU*, le nuove generazioni sembrano verosimilmente corrispondere ad un concetto indubbiamente ampio, ma in definitiva non illimitato nel tempo. Esso comprende, evidentemente, sia coloro che stanno ancora studiando (d'altronde, il Titolo XII del TFUE è appunto intitolato: «Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport»), sia coloro che si stanno formando e sono prossimi ad affacciarsi al mondo del lavoro, sia, infine, coloro che hanno da poco iniziato a lavorare: tutti costoro saranno, infatti, chiamati a ripagare i debiti contratti dalla Commissione europea nel corso del quinquennio attualmente in corso.

In altri termini, sembra che la categoria maggiormente colpita dalla principale conseguenza negativa del programma *Next Generation EU* sia proprio quella dei ragazzi che stanno attualmente studiando o che si stanno per affacciare al mondo del lavoro, perché è essenzialmente a costoro che spetterà ripagare i debiti contratti nel periodo 2021-2026. D'altro canto, se il debito contratto in questo quinquennio deve essere ripagato entro il 2058 (quindi: entro trentacinque anni da ora), significa che vi rientrano anche i giovanissimi e coloro che ancora devono inizia-

[16] Preambolo della Carta dei diritti fondamentali, sesto comma: «Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

[17] Sull'evoluzione del Trattato istitutivo su questo aspetto, seppure con prevalente riferimento all'istruzione, cfr. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018, p. 22 ss.

re a lavorare. Mentre non vi rientrano, in via esemplificativa, coloro che nasceranno tra una decina di anni, dal momento che questi ultimi godranno, verosimilmente, eminentemente dei benefici degli investimenti realizzati.

Se queste riflessioni sono corrette, è agevole identificare – almeno in astratto – cosa serva ai giovani. Un mondo meno inquinato e più sostenibile, certo. Ma anche istituzioni che siano in grado di fornire un'istruzione e una formazione adeguata[18], che permetta loro di partecipare alla società e di svolgere con successo un'attività lavorativa; così come un sistema economico che consenta di realizzare meccanismi di assistenza sociale per favorire l'inserimento lavorativo: quindi, essenzialmente incentivi per le imprese che assumono, eventualmente anche sotto forma di sgravi contributivi. E, infine, un mondo del lavoro che offra garanzie di stabilità e che consenta, magari, di programmare un minimo la propria vita, permettendo ai giovani di effettuare investimenti duraturi nel tempo e, nel tempo, di formarsi una famiglia.

4. Il programma aiuta veramente i giovani?

Una volta identificata la generazione oggetto di attenzione da parte del legislatore europeo, occorre cercare di comprendere se il programma *Next Generation EU* sia stato veramente concepito per le necessità concrete dei giovani che stanno attualmente studiando e che saranno immessi nel mondo del lavoro nel corso dei prossimi anni. Naturalmente, la soluzione di un siffatto quesito presupporrebbe, innanzitutto, un'indagine di natura economica. Nel contesto di questo scritto, tuttavia, ci limiteremo ad analizzare i dati giuridici e a verificare se questi risultino astrattamente conducenti rispetto all'obiettivo indicato.

Il punto è che l'idea di fondo del programma è, in definitiva, la stessa che ha caratterizzato l'evoluzione del diritto dell'Unione europea: ovvero, realizzare riforme in senso liberista dei mercati, sul presupposto che questo assetto favorisca (verrebbe da dire in maniera quasi automatica), una migliore allocazione delle risorse e, in definitiva, il

[18] In linea, d'altro canto, con gli articoli 9 TFUE e 14 della Carta dei diritti fondamentali. V., inoltre, l'art. 1, del Pilastro europeo dei diritti sociali (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea, *Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali,* 13 dicembre 2017, 2017/C 428/09): «1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente. Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro».

benessere complessivo della società. Anche il programma in esame si basa sull'idea che una maggiore crescita dell'industria legata all'ambiente e all'economia digitale produca dei benefici in termini di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

D'altro canto, lo stesso art. 16, del reg. 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce la quantità di risorse che dovranno essere allocate alla digitalizzazione (20%, delle risorse) e alla transizione ecologica (37%), mentre non prevede espressamente quali e quante risorse dovranno essere dedicate alle politiche giovanili. È anzi agevole notare come la percentuale restante dei fondi disponibili (quindi il 43% delle risorse) dovrà essere comprensivo di quattro obiettivi (crescita sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani), che vengono considerati cumulativamente e non in maniera specifica, come i primi due. In altri termini, mentre è prevista la quantità di risorse da impiegare per due obiettivi individualmente indicati, gli altri quattro sono considerati in maniera unitaria; rispetto a questi ultimi, la quota percentuale di risorse da allocare viene, infatti, stabilita solo in maniera cumulativa. Su tale base, sono pertanto i singoli Stati che devono decidere, nell'ambito della sfera di discrezionalità loro riservata e alla luce delle raccomandazioni della Commissione europea, quale percentuale delle risorse disponibili attribuiranno alle politiche di formazione e di sostegno ai giovani[19].

Questo assetto cumulativo di una serie di obiettivi eterogenei induce, tuttavia, a svolgere una serie di riflessioni negative sull'effettiva rispondenza del programma alle esigenze della prossima generazione. Innanzitutto, è agevole constatare come i giovani non siano neppure espressamente menzionati nel novero delle finalità generali del programma. Questo assetto appare d'altro canto confermato anche dall'analisi di determinate fonti normative emanate per l'implementazione del programma. In via esemplificativa, i giovani non sono

[19] La stessa decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 dicembre 2021 relativa a un Anno europeo dei giovani (2022), cit., considerando n. 5, sembra sottolineare come i giovani non siano automaticamente coinvolti nel programma e che occorra compiere sforzi in questa direzione: «NextGenerationEU, istituito dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, garantisce l'accelerazione della transizione verde e di quella digitale e offre la possibilità di emergere collettivamente più forti dalla pandemia di COVID-19. NextGenerationEU riapre scenari ricchi di occasioni per i giovani, compresi posti di lavoro di qualità e la capacità di adattarsi ai cambiamenti sociali. L'Unione intende coinvolgere appieno i giovani nell'attuazione di NextGenerationEU, valorizzando il loro ruolo nella transizione verde e in quella digitale».

espressamente menzionati né nell'ambito dei considerando[20], né nel testo normativo del regolamento che istituisce il fondo per la ripresa e la resilienza[21].

Naturalmente, questo assetto non impedirebbe agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi piani nazionali di ripresa e di resilienza (PNRR), specifici fondi per i giovani[22]. Tuttavia, gli stessi piani nazionali, ad un primo esame, appaiono alquanto deludenti circa il profilo delle risorse che vengono dedicate ai giovani e alle politiche giovanili.

In via esemplificativa, a proposito del piano italiano, è stato notato come «poco spazio di attenzione (…) ha avuto il tema delle nuove generazioni», dal momento che scarsa considerazione hanno ricevuto «la realtà dei *neet* (i giovani che non studiano e non lavorano); la necessità di aggredire la disoccupazione giovanile; la promozione di una spinta per le politiche di istruzione e valorizzazione delle competenze; la centralità per l'investimento e il sostegno per il talent giovanile»[23].

[20] Cfr. il considerando 7, del reg. 2020/2094, cit. che istituisce uno strumento per la ripresa: «Il sostegno fornito nell'ambito dello strumento istituito dal presente regolamento ("strumento") dovrebbe concentrarsi in particolare sulle misure volte a ripristinare i mercati del lavoro e la protezione sociale, nonché i sistemi sanitari, a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e favorirne la transizione verso un'economia verde e digitale, a prestare sostegno alle imprese penalizzate dall'impatto della crisi COVID-19, in particolare le piccole e medie imprese, e agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione»,

[21] Neppure nell'art. 1, del reg. 2020/2094, cit., si prevedono infatti, espressamente, sostegni alle politiche per le future generazioni, a meno che non si ritenga che queste siano implicitamente ricomprese nell'ambito di altre politiche sociali «a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; (…) c) misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19; d) misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi COVID-19; e) misure per migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi (…) ; f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra (…) ; g) (…) sull'agricoltura e lo sviluppo rurale (…)».

[22] Lo stesso art. 6, lett. *e*), del TFUE, espressamente ricomprende le politiche giovanili nell'ambito delle competenze di mero sostegno. Anche gli altri strumenti previsti dall'ordinamento sovranazionale, d'altro canto, attribuiscono eminentemente agli Stati membri il compito di attivarsi per realizzare le politiche giovanili. V., in questo senso, lo strumento probabilmente più noto e diffuso a livello europeo (la c.d. Garanzia giovani: *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*), il quale assegna, per l'appunto, il compito principale agli Stati membri: la sua funzione principale, consiste, infatti, nel creare uno strumento per monitorare l'attuazione delle politiche giovanili all'interno degli ordinamenti nazionali (v. ALAIMO, MAZZEO, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2015, p. 177 ss.).

[23] V. D'ARRIGO, DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022, p. 171 ss. Sul piano italiano v., in

La questione, per l'Italia, è resa ancora più urgente dal fatto che, a fronte di uno stato di disagio giovanile diffuso, il nostro paese ha deciso di prendere in prestito una parte rilevante delle risorse necessarie per realizzare il programma, con la conseguenza che le nuove generazioni troveranno una quota di debito ulteriore rispetto ai paesi membri che hanno acquisito solo le risorse a fondo perduto[24]. E questo aspetto va poi rapportato al fatto, evidente e sotto gli occhi di tutti, che il nostro paese sta affrontando una seria crisi demografica, con la conseguenza che la prossima generazione si troverà un fardello ancora più pesante ove questo venga rapportato alla percentuale di crescita della popolazione italiana[25].

Il caso italiano non sembra, ad ogni modo, isolato[26]. In definitiva, una lettura dei vari piani nazionali di ripresa e di resilienza, conferma che le risorse per i giovani sono, con poche eccezioni, notevolmente ristrette[27].

In via esemplificativa, il piano francese (denominato *France Relance*) prevede che «[l]a France de 2030 devra être plus verte, plus respectueuse du climat. C'est pourquoi France Relance vise à accélérer la conversion écologique de notre économie et de notre tissu productif»; e che pertanto «[l]a France de 2030 devra être plus indépendante, plus compétitive, plus attractive. Il s'agit de ne plus dépendre des autres pour les biens essentiels, de ne plus risquer des ruptures d'approvisionnements critiques». Quindi, almeno negli obiettivi generali, non c'è un'espressa menzione delle politiche necessarie per la prossima generazione[28].

generale, gli scritti raccolti nel volume MATTARELLA, FIORENTINO, CARDONE (a cura di), *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, in *I quaderni di amministrazione in cammino*, Roma, 2022.

[24] V. MONTI, *Recovery Plan e politiche per i giovani. Bruxelles chiama Italia*, in *Luiss Policy Brief*, n. 23/2020 (consultabile al sito https://open.luiss.it/files/2021/01/LUISS_SOG_policybrief-23.pdf).

[25] V. ROSINA, *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Milano, 2021, spec. cap. IV.

[26] Anche se è vero che, per svolgere un confronto effettivo, non ha senso confrontare i dati in astratto, ma occorrerebbe tenere conto della particolare situazione dei giovani e degli obiettivi da raggiungere in rapporto al singolo paese (v. MONTI, *Nel Recovery Plan mancano le politiche per i giovani*, 19 aprile 2021, consultabile al sito https://www.lavoce.info/archives/73699/nel-recovery-plan-mancano-le-politiche-per-i-giovani/). .

[27] Per un'analisi comparatistica v. AMICARELLI, CLARIZIA, MANOCCHIO, MARCONI, MOCAVINI, MORGANTE, NAPOLITANO, RENZI, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, p. 1137 ss.

[28] Anche se tale dato va ovviamente rapportato sia al costo totale del piano francese (che è più limitato, come quello tedesco, menzionato oltre nel testo), sia alla circostanza che Francia e Germania affrontano minori problemi di inserimento lavorativo dei

Per quanto riguarda il piano tedesco (DARP, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*), alla stessa stregua di quello francese, i giovani non sono espressamente menzionati tra gli obiettivi generali, se non nella misura in cui gli stessi siano ricompresi nel novero dell'obiettivo genericamente definito come «inclusione sociale». Più dettagliatamente, il piano tedesco, comprende tre pilastri suddivisi in singole aree di intervento. I giovani possono rientrare, evidentemente, nell'ambito dell'«inclusione sociale», il quale, tuttavia, prevede che la quota maggiore venga attribuita alla realizzazione dell'obiettivo della parità di genere[29].

Anche il piano portoghese (*Recuperar Portugal*, *Costruindo o futuro*) risulta incredibilmente deludente sotto l'aspetto della tutela delle nuove generazioni. Esso si articola in tre «dimensioni strutturali» (dimensões estruturantes), ossia aree generali di intervento, che riguardano la «resilienza» (resiliência), la «transizione climatica» (transição climática) e la «transizione digitale» (transição digital). La «dimensione resilienza», a propria volta, si articola in nove componenti, così distribuite: «salute»; «casa», che punta a rilanciare le politiche abitative in risposta a carenze strutturali; «risposte sociali», funzionali a riqualificare e innovare la rete di protezione sociale per bambini, anziani e persone con disabilità; «eliminazione delle sacche di povertà», che serve a promuovere interventi integrati per i meno abbienti, specialmente nelle aree metropolitane; «innovazione», con cui si dovrebbe migliorare la produttività del sistema economico nazionale; «competenze», funzionali a rafforzare il sistema educativo e formativo e a ridurre le disparità sociali; «infrastrutture», con le quali si vuole potenziare l'inclusione delle aree interne e migliorare i collegamenti e la coesione territoriale; «foreste», con cui si intende fornire una risposta strutturale al problema della conservazione delle foreste e della prevenzione degli incendi;

giovani di quelli che caratterizzano attualmente l'Italia (v. MONTI, *Nel Recovery Plan mancano le politiche per i giovani*, 19 aprile 2021, consultabile al sito https://www.lavoce.info/archives/73699/nel-recovery-plan-mancano-le-politiche-per-i-giovani/).

[29] Più precisamente, la quota tedesca (totale 29.319.382 100) viene così ripartita: «1. Politiche climatiche e transizione energetica; questo comprende, a propria volta, mobilità ecosostenibile e costruzioni e ristrutturazioni ecosostenibili; 2. Digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture, che, a propria volta, comprende: dati come materia prima del futuro; digitalizzazione dell'economia; digitalizzazione dell'educazione. E, infine, il terzo macroasse: Rafforzamento dell'inclusione sociale (parità di genere), che tuttavia, al proprio interno, include la costruzione di un sistema sanitario resiliente alle pandemie; pubblica amministrazione moderna e riduzione delle barriere agli investimenti. È peraltro opportuno notare come la Germania (alla pari della maggior parte degli altri paesi membri, ma diversamente dall'Italia e dalla Grecia) abbia deciso di accedere solo ai fondi gratuiti e non ai prestiti».

«gestione idrica», che è diretta a contrastare la desertificazione in alcune regioni.

In definitiva, anche in un paese che presenta specifici problemi di disagio giovanile (in maniera non molto dissimile da quelli che deve affrontare l'Italia), i giovani non costituiscono oggetto diretto di attenzione da parte del legislatore nazionale, se non nella misura in cui essi siano ricompresi nel contesto di determinati obiettivi più estesi e comprensivi (quali le politiche abitative e il rafforzamento del sistema educativo e formativo).

In conclusione, sulla falsariga del reg. 2021/241, che non prevede espressamente quante risorse siano dedicate alla formazione, nonché all'integrazione sociale dei giovani e all'avvio al mondo del lavoro, i piani nazionali finiscono in genere per dedicare solo una percentuale ristretta delle risorse disponibili ai problemi giovanili[30].

Ma soprattutto, ciò che – a nostro sommesso avviso – rende il programma in esame scarsamente adattabile ai giovani, è il fatto che lo stesso risulta poco adattabile ai cambiamenti sistemici e, come tale, scarsamente reattivo rispetto alle crisi mondiali sopravvenute.

5. La mancanza di flessibilità del meccanismo di fronte alle nuove sfide economiche e geopolitiche mondiali

Una questione certamente connessa con la tutela della prossima generazione è valutare se il programma *Next Generation EU* sia effettivamente capace di rispondere all'evoluzione dei fenomeni macroeconomici e se esso sia conseguentemente in grado di adattarsi ai profondi cambiamenti geopolitici ai quali stiamo assistendo.

Il problema è rappresentato dal fatto che il programma europeo ed i relativi piani nazionali sono stati approvati per fare fronte alle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19. Verosimilmente gli Stati membri non si aspettavano che, poco dopo, avrebbero dovuto fare fronte ad un altro problema di rilevanza mondiale, quale è il conflitto russo-ucraino e la crisi che ne è derivata. La combinazione di una pandemia durata all'incirca due anni, che mostra tuttora talune sacche di recrudescenza in diverse parti del globo, unita alle conseguenze econo-

[30] Una delle poche eccezioni è il piano spagnolo (*España Puede: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*). Questo è suddiviso in nove obiettivi e dedica, rispettivamente, il 12,2% e il 17,6% delle risorse disponibili alla promozione di infrastrutture ed ecosistemi resilienti e all'istruzione, alla conoscenza e alla formazione continua.

miche di un conflitto che coinvolge due paesi situati al centro del vecchio continente, a poca distanza dalle frontiere dell'Unione europea, ha prodotto una serie di esiti nefasti, tali da incidere pesantemente sulla sostenibilità economica del ciclo produttivo.

Stiamo infatti assistendo a diversi scenari avversi[31], che potrebbero costringere diverse fasce della popolazione a mutare profondamente il proprio stile di vita. Innanzitutto si registra la carenza di talune materie prime fondamentali, come il grano, del quale l'Ucraina era uno dei principali produttori a livello mondiale. Detto cereale è la componente di base dell'alimentazione di una serie di paesi, sia sviluppati, sia in via di sviluppo. Soprattutto per i secondi, è estremamente difficile trovare dei surrogati a prezzi ragionevoli, in un breve lasso di tempo.

In secondo luogo, gli aumenti del gas e del petrolio, dei quali la Russia è un importante fornitore europeo, costituiscono una delle cause (verosimilmente quella principale) dell'aumento vertiginoso del costo dell'energia.

Con specifico riferimento al mercato europeo, il gas rappresenta la componente più rilevante per la produzione dell'energia elettrica[32]. D'altro canto, il mercato dell'energia elettrica attualmente non prevede prezzi differenziati a seconda della tipologia della fonte di produzione (se fossile ovvero rinnovabile). Sia il mercato del gas, sia quello dell'energia elettrica, sono ormai quasi completamente liberalizzati. L'idea di base è che la negoziazione del prezzo favorisca un uso consapevole dell'energia e questa aiuti, indirettamente, proprio la tutela dell'ambiente, sul presupposto che tale meccanismo induca una maggiore consapevolezza ed un uso moderato delle risorse. Si tratta di una scelta compiuta molti anni addietro e, nei fatti, non agevolmente reversibile[33]. Seppure sul piano teorico le fonti di produzione di energia

[31] Tradizionalmente denominati, nel gergo economico, «cigni neri»: questi consisterebbero in eventi inaspettati ed imprevedibili, che, proprio a causa della mancanza di preparazione e di resilienza dei meccanismi economici, producono conseguenze nefaste di ampia portata (v. TALEB, *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Milano, 2014, *passim*).

[32] V., con riferimento all'Italia, la Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia, 23 maggio 2022, COM(2022) 616 final, punto 27: «Il mix energetico dell'Italia è dominato dal gas naturale, quasi la metà è importato dalla Russia. Nonostante negli ultimi anni vi sia stato un certo aumento della quota di energie rinnovabili e biocarburanti, l'Italia produce quasi la metà della propria energia elettrica a partire da gas naturale, di cui il 43 % è importato dalla Russia (…), mentre produce soltanto il 4,4 % del gas naturale che attualmente usa a livello nazionale».

[33] Il mercato del gas è stato, infatti, integralmente liberalizzato già con la Direttiva 98/30/CE (successivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2009/73/CE); quello dell'energia, con la direttiva 96/92/CE (anche questa varie volte modificata e,

elettrica rinnovabili (idroelettrico, eolico, fotovoltaico) non utilizzano gas naturale, per una serie di ragioni, esse dipendono tuttora dal prezzo dell'energia prodotta da fonte fossile[34]. A ciò si aggiunga che le fonti rinnovabili sono attualmente insufficienti per sopperire al fabbisogno europeo, con la conseguenza che la produzione da energia elettrica da metano non può essere rimpiazzata, da un giorno all'altro, con risorse naturali[35].

A questi fattori (carenza di materie prime, prezzo del gas e conseguente costo dell'energia elettrica), già di per sé destabilizzanti, si deve poi sommare il costo delle sanzioni alla Russia, che ha finito per incidere sull'export di determinati di prodotti, specie su quelli di alta gamma.

Passando ad un'analisi della situazione geopolitica mondiale, si assiste ad una carenza dei semiconduttori, necessari per la produzione di computer e di vari dispositivi elettronici, che costituiscono, pertanto, il materiale di base dell'industria digitale. Tale crisi, iniziata già durante la pandemia per il venir meno di talune catene di trasporti a lunga distanza, risulta ora ulteriormente aggravata soprattutto a causa dell'atteggiamento ondivago e, a tratti, dichiaratamente aggressivo, che la Cina sta assumendo nei confronti di Taiwan, che è il maggiore produttore mondiale del settore.

La concomitanza di tutti questi elementi, infine, ha determinato

da ultimo, sostituita dalla Direttiva 2019/944/UE). In dottrina v. CARTA, *La liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale nell'Unione: il mercato interno dell'energia elettrica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 771 ss.; MOSCHETTA, *Il mercato comunitario del gas naturale*, Milano, 2009; DE FOCATISS, MASTRONI, *Il mercato del gas, tra scenari normativi e interventi di regolazione*, Milano, 2013; MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 465 ss.; VETRÒ (a cura di), *Il mercato dell'energia elettrica a vent'anni dalla liberalizzazione*, Milano, 2019; MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 285 ss.

[34] Una parziale differenziazione è stata introdotta con il regolamento 2022/1854, del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, il quale, da un lato prevede l'introduzione di un tetto massimo al costo dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (180 euro/MWh); dall'altro un contributo di solidarietà temporaneo a carico dei produttori di energia elettrica da fonti fossili (se i profitti conseguiti superano il 20%).

[35] A ciò si aggiunga che, per effetto della scelta di liberalizzazione del mercato, anche le fonti rinnovabili finiscono indirettamente per dipendere dal prezzo del gas. Esse risultano, infatti, particolarmente sensibili ai fattori climatici e stagionali (come ad esempio una diffusa siccità). Nel caso in cui i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili si siano impegnati a consegnare una determinata quantità di energia in certe fasce orarie, gli stessi devono ricorrere al mercato ordinario dell'energia nel caso in cui quella prodotta da fonti rinnovabili risulti insufficiente, cosicché finiscono per dipendere anch'essi dal prezzo di mercato dell'energia elettrica.

un'impennata dell'inflazione[36]. In questo contesto, la Banca centrale (ovvero l'organo che, con il Sistema europeo delle banche centrali, SEBC, è competente per il mantenimento della stabilità dei prezzi) è intervenuta come può: alzando il tasso di interesse nell'area euro per contenere l'incremento del costo della vita[37]. Detta tipologia di intervento, in definitiva, dimostra quali siano i limiti intrinseci della politica monetaria, la quale non riesce ad intervenire più di tanto a sostegno dell'economia reale, in una situazione di crisi generalizzata.

Tutti questi fattori, sommati tra di loro, come è ovvio, stanno determinando un ulteriore aumento dei costi che le imprese e le famiglie devono sostenere, oltre ad una diffusa difficoltà di ricorrere al credito per sostenere le attività produttive. Risulta pertanto sempre più evidente che i prezzi in precedenza concordati con le pubbliche amministrazioni per la realizzazione di determinate opere nell'ambito del programma *Next Generation EU*, non siano attualmente più sostenibili. In questo contesto occorre rinegoziare i singoli contratti; ovvero, nel caso in cui i fondi siano vincolati e non modificabili, è necessario ridurre la quantità delle opere da eseguire.

A fronte di questo scenario, il programma *Next Generation EU* si caratterizza, tuttavia, per una certa rigidità strutturale. Il programma, in effetti, consente di apportare talune modifiche ai piani nazionali già approvati dalla Commissione, ma solo in misura molto limitata. Nella specie, l'art. 21, del citato reg. 2021/241, prevede espressamente che «(s)e il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio (…) A tal fine, lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza».

[36] Questa, nella zona euro, è balzata in pochi mesi dal tasso medio dell'1,5% addirittura a quello del 9-10%: nella specie, nel mese di dicembre 2022, l'inflazione risultava essere del 9,2% nell'area euro e del 10,4% nell'Unione europea complessivamente intesa (v. il Bollettino pubblicato da Eurostat, in data 18 gennaio 2023, *Annual Inflation Down to 9,2% in the Euro Area*, consultabile al sito https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15725179/2-18012023-AP-EN.pdf/e301db8f-984c-27e2-1245-199a89f37bca).

[37] L'ultimo aumento (che segue ad altri già avvenuti nel corso del 2022) è avvenuto nel corso della riunione del Consiglio direttivo del 2 febbraio 2023 ed è consistito in 50 punti base, corrispondenti orientativamente nello 0,5% (v. il comunicato stampa *Combined Monetary Policy Decisions and Statement*, 2 febbraio 2023, consultabile sul sito https://www.ecb.europa.eu). .

Talune modifiche possono, quindi, venire apportate ai singoli piani nazionali. Queste sono, tuttavia, subordinate dalla sussistenza di una duplice condizione: che siano strettamente correlate alla situazione specifica di determinati paesi e che dipendano dall'esistenza di circostanze oggettive. In altri termini: si possono discutere i singoli obiettivi da realizzare (c.d. *milestones*), ma solo quelli che dipendono direttamente dalle circostanze sopravvenute. In concreto, un paese può certamente chiedere di apportare talune modifiche al proprio piano nella situazione attuale, dimostrando che la realizzazione di tutte le opere previste è divenuta troppo onerosa. L'incremento della spesa determinato dall'aumento vertiginoso dei costi dell'energia e, conseguentemente, dell'inflazione appaiono in effetti circostanze oggettive, non dipendenti dal singolo Stato, tali da giustificare perlomeno una contrazione degli investimenti concordati a suo tempo con la Commissione[38].

Per fare fronte a questa serie di eventi avversi la Commissione ha adottato diversi atti, in genere privi di carattere vincolate. L'organo esecutivo ha, dapprima, pubblicato in data 8 marzo 2022, una Comunicazione, il c.d. *RepowerEU*, con la quale mirava sia ad indurre gli Stati membri a ridurre i consumi, sia ad accelerare la transizione verso le energie rinnovabili[39]. Successivamente, nel mese di maggio 2022, la Commissione ha pubblicato il piano per favorire l'affrancamento delle risorse energetiche dalla Russia[40]. Il programma in questione, in estrema sintesi, invita gli Stati membri a rivolgersi a canali alternativi per le forniture di gas (ed in particolare alla Norvegia e a taluni paesi del Nord Africa, al Canada e, infine, agli Stati Uniti), nonché ad aumentare il numero dei rigassificatori, per consentire l'importazione di gas attraverso navi (e liberarsi in tal modo delle forniture attraverso gasdotti).

Per finanziare tutte queste misure straordinarie e ridurre la dipendenza dalle forniture russe, la Commissione ha successivamente pubblicato una specifica guida, per coordinare la comunicazione dello scorso mese di marzo, il c.d. *REPowerEU*, con il programma *Next Genera-*

[38] In questo senso v. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2022.

[39] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022) 108 final, Strasburgo, 8.3.2022. In dottrina v. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 6 aprile 2022; MICUCCI, *La direttiva RED II tra novità e conferme*, in *Annali AISDUE*, 2022, p. 631 ss., p. 638 ss.

[40] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, 18 maggio 2022, COM(2022) 230 final.

tion EU. Al contempo, l'Esecutivo ha presentato una proposta di modifica del citato regolamento 2021/241, istitutivo del dispositivo della ripresa e della resilienza[41], nonché, in data 1° febbraio 2023, delle linee guida aggiornate per la modifica dei piani di ripresa e resilienza nel contesto del *REPowerEU*[42]. In estrema sintesi, con la proposta di modifica del regolamento e le linee guida, la Commissione ha cercato di creare modalità alternative di finanziamento per fronteggiare la crisi energetica. Detti strumenti prevedono, infatti, che i fondi necessari per affrontare la crisi energetica, siano, almeno in parte, reperiti attraverso una diversa allocazione (nella misura del 5% del totale) delle risorse già attribuite agli Stati membri nell'ambito della coesione sociale e territoriale e degli altri fondi strutturali[43], nonché nell'utilizzo dei fondi (venti miliardi di euro) discendenti dallo scambio di quote di emissioni di carbonio. Alla luce di questa diversa allocazione delle risorse europee disponibili, gli Stati membri sono invitati a presentare dei piani di ripresa e resilienza aggiornati. Nel caso in cui i programmi aggiornati perseguano direttamente gli obiettivi del piano *REPowerEU*, la loro approvazione avviene, infine, secondo una procedura accelerata.

Allo stato, e sulla base di un'analisi *prima facie*, non sembra che queste misure siano effettivamente risolutive. Innanzitutto, perché, per risultare operative, occorre che il legislatore europeo modifichi il regolamento 2021/241 in maniera corrispondente alla proposta[44]. In secondo luogo, perché i nuovi piani nazionali non saranno in grado di produrre i propri effetti prima della seconda metà del 2023, a seguito della loro

[41] Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, 2022/C 214/01.

[42] *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, consultabile al sito https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_876_1_annexe_EN_0.pdf (il documento è ancora in forma di bozza, in attesa, evidentemente, che le modifiche normative proposte dalla Commissione vengano approvate).

[43] Nell'ambito del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

[44] Opportuno precisare che, quando il lavoro era già in bozze, le istituzioni hanno approvato il testo definitivo del regolamento: Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE. Non sembra che, nel testo definitivo, vi siano modifiche rilevanti rispetto a quanto riportato.

approvazione nel contesto del semestre europeo. Da ultimo perché tutti gli interventi previsti dal piano *REPowerEU*, per produrre cambiamenti significativi, richiedono un notevole dispendio temporale: occorre infatti un certo numero di anni per produrre nuovi rigassificatori e renderli operativi, per mutare in maniera corrispondente le rotte degli approvvigionamenti e, infine, per realizzare nuove imprese che operano nel settore delle fonti rinnovabili e porle in condizione di produrre una quantità sufficiente di energia elettrica.

Insomma, le modifiche che possono essere apportate ai programmi nazionali di ripresa non sembrano né sufficientemente rapide, né a basso costo. Nell'insieme, esse non sembrano quindi di portata tale da consentire agli Stati membri di affrontare l'insieme delle sfide economiche e geopolitiche che si pongono nel momento stesso nel quale stiamo scrivendo.

Inoltre, esse appaiono di portata limitata anche sul piano contenutistico. Il dato che emerge dalla lettura combinata delle diverse comunicazioni emanate dalla Commissione europea è che uno Stato possa ridiscutere la parte del piano denominata investimenti, giustificando una contrazione degli stessi; ma che, in linea di principio, non possa modificare la parte del programma che prevede l'introduzione di riforme strutturali, cioè di quegli obiettivi che dipendono eminentemente dalle raccomandazioni elaborate dalla stessa Commissione europea per ogni singolo paese (le c.d. *Country specific recommendations*), nell'ambito del semestre europeo, negli anni 2019-2020: cioè, con riferimento al momento nel quale è stato approvato il programma e sono stati presentati e approvati i singoli piani nazionali.

L'immodificabilità della parte concernente le riforme è determinata da una duplice ragione: innanzitutto perché le stesse sono funzionali rispetto ad un cambiamento complessivo del sistema economico del paese (si pensi, per fare un esempio, alla riforma della giustizia civile in Italia, quale presupposto per attrarre investitori); in secondo luogo perché le riforme – in genere – non richiedono ulteriori spese o, laddove queste siano necessarie, esse non sono connesse all'aumento dei costi di determinate materie prime[45].

Discende da questo assetto l'ovvia constatazione che uno Stato non può ridiscutere del piano di finanziamento nel suo insieme, né degli obiettivi generali che con questo intende raggiungere. Mentre appare evidente come la situazione economica e geopolitica sia completamente diversa rispetto al momento nel quale è stato approvato il programma di

[45] Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, cit.

finanziamento. In questo contesto sarebbe necessario non limitarsi a discutere di singoli aspetti dei piani nazionali approvati nel corso del 2021, ma occorrerebbe in effetti rinegoziare il piano nel suo insieme. Se non, addirittura, prevedere un nuovo programma *Next Generation EU* per fare fronte alla pluralità delle sfide che si pongono davanti a noi e sulle maggiori spese che, in conseguenza di queste, graveranno sulle future generazioni.

Ovviamente, la soluzione ideale consisterebbe proprio nel proporre un rinnovato programma di finanziamento. Ma questa strada non sembra, allo stato, percorribile. La ragione principale dipende dall'assetto strutturale dell'ordinamento europeo e della politica economica in generale. Il punto è che, nell'attuale assetto dell'ordinamento sovranazionale, il programma non è riproducibile perché questo non sarebbe compatibile con la c.d. *no bail-out clause* di cui all'articolo 125 TFUE[46]. Ove non ci si attenesse a questo assetto, il programma non consisterebbe più soltanto in un sostegno per realizzare determinate riforme, ma corrisponderebbe ad un vero e proprio accollo del debito degli Stati membri, espressamente vietato dal diritto primario[47]. A prescindere dai rilievi giuridici, è verosimile pensare che la stessa capacità di finanziamento della Commissione sui mercati che ha già raggiunto un certo di livello di saturazione; con la conseguenza abbia stessa non possa essere

[46] Anche la Corte costituzionale federale tedesca, nella decisione relativa alla decisione delle risorse proprie: (BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 06.* Dezember 2022- 2 BvR 547/21 -, Rn. 1-43, spec. punto 214), ha posto in rilievo che i fondi raccolti attraverso il programma possono essere utilizzati solo per finanziare la ripresa economica dalla pandemia: «Höhe und Zweck der von der Europäischen Kommission aufzunehmenden Mittel von bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 sind ebenso begrenzt wie die mögliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland. *Die entsprechenden Mittel sind ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise einzusetzen*» (corsivo aggiunto).

[47] La Corte di giustizia ebbe infatti a precisare, nella nota sentenza *Pringle*, che il MES non costituiva alcuna violazione del divieto di *bail-out*, di cui all'art. 125 TFUE, perché il Trattato istitutivo non proibiva l'erogazione di prestiti soggetti all'obbligo di rimborso. Si può infatti leggere in detta decisione che: «la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di linea di credito, conformemente all'articolo 14 del Trattato MES, o sotto forma di prestiti, conformemente agli articoli 15 e 16 dello stesso Trattato, non comporta affatto che il MES si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario. Al contrario, siffatta assistenza conduce a creare per quest'ultimo, il quale resta, per quanto riguarda i debiti esistenti, responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, un nuovo debito nei confronti del MES. Va rilevato a tal fine che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, del Trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo *deve essere rimborsata* al MES dallo Stato membro beneficiario e che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, di detto trattato, l'importo da rimborsare è maggiorato con un margine adeguato» (CGUE, *Pringle c. Irlanda*, causa C-370/12, sentenza del 26 ottobre 2012, punti 139-140).

utilizzata nuovamente, se non a costo di un aumento dei tassi di interesse sulle nuove emissioni.

D'altro canto, per il nostro paese, una modifica di vasta portata del programma appare, di fatto, inattuabile anche per una serie di ragioni pratiche. Perché l'Italia, a differenza di altri paesi beneficiari, ha chiesto all'Unione europea tutta la somma disponibile, ovvero sia le sovvenzioni a fondo perduto, sia i prestiti. In questo contesto, la 'scommessa' effettuata dal Governo, all'epoca presieduto da Mario Draghi, è consistita nell'ipotizzare di realizzare un tasso di crescita così elevato da recuperare e superare l'aumento del debito pubblico.

Questo assetto, innanzitutto, preclude al nostro Paese la possibilità di accedere alla quota residua di prestiti per modificare il proprio PNRR alla luce delle mutate circostanze. Ma soprattutto, il limite maggiore ad una modifica di vasta portata del PNRR italiano, è rappresentato dal livello del debito pubblico. In sintesi, per poter rispettare il programma a suo tempo concordato con la Commissione, l'Italia deve essere particolarmente attenta all'impatto che le sue azioni suscitano sui mercati e sugli investitori e, conseguentemente, sull'attrattività che il paese esercita sul mercato dei capitali[48]. L'idea di fondo è quella di incrementare al massimo il fattore della crescita, nella speranza che questo consenta di ridurre e progressivamente compensare l'indebitamento complessivo dello Stato. In questo contesto, è agevole supporre che, nel caso in cui l'Italia non rispetti, in futuro, gli impegni assunti con la Commissione europea, ed ometta di attuare le riforme che la Commissione sollecita da diversi anni, siffatta omissione determinerebbe una vera e propria fuga degli investitori, al fine di evitare un seppure ipotetico rischio di default del paese[49].

[48] V. le preoccupazioni espresse da MESSORI, *Non solo opportunità. Alcuni punti deboli del PNRR italiano*, Policy Brief n. 42/2021, LUISS School of Government, consultabile al sito https://sog.luiss.it/it/news/2021/11/29/policy-brief-non-solo-opportunita-alcuni-punti-deboli-del-pnrr-italiano: «Se tale ingente ammontare di risorse sarà effettivamente erogato dalla UE (per la parte di sua competenza) ma non sarà utilizzato dall'Italia in modo efficace ed efficiente, dopo il 2023 il rischio è di ritrovarsi con un Paese che sarà ancora più indebitato ma che non avrà rafforzato il proprio tasso potenziale di crescita. Questa eventualità è molto preoccupante perché, in quell'anno, verranno reintrodotte – pur se in forma rivista – le regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali e vi sarà un rallentamento (se non un cambiamento di segno) nella politica monetaria espansiva attuata negli ultimi sette anni dalla Banca centrale europea. Ciò rende ancora più necessario superare la prima criticità del PNRR italiano, che è stata segnalata alla fine del precedente paragrafo; e richiede l'individuazione di un punto di equilibrio fra sostegno alla crescita economica e riequilibrio dei conti pubblici, così da evitare che la dinamica del debito e della spesa pubblica si configurino come un secondo fattore di criticità».

[49] In questo senso v. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR*, cit., p. 15 ss.

A ciò si aggiunga che il rispetto del piano a suo tempo concordato con la Commissione è una condizione necessaria per potere accedere, laddove sia necessario in futuro, al c.d. «scudo antispread» apprestato dalla Banca centrale europea. Questo strumento (denominato TPI: *Transmission Protection Instrument*) è stato recentemente creato dalla BCE, in occasione della riunione del Consiglio direttivo del mese di luglio 2022, proprio per fare fronte all'aumento del tasso di interesse sui titoli di Stato di alcuni paesi ed evitare che gli attacchi speculativi nei confronti di un paese blocchino la trasmissione monetaria all'interno dell'eurozona. Tra le condizioni per l'attivazione di questo strumento di intervento straordinario, vi è, tra l'altro, proprio il rispetto del piano di ripresa e di resilienza a suo tempo concordato[50].

Quindi, al di là dei problemi giuridici, è proprio la stretta interconnessione esistente tra il livello di indebitamento, gli esiti attesi dall'attuazione del PNRR e la possibilità di fare ricorso agli strumenti antispread previsti dalla Banca centrale, che determina, almeno per il nostro paese, una sostanziale immodificabilità dell'originario programma finanziario[51].

[50] Le condizioni per accedere al TPI (che in pratica consiste nell'acquisto di titoli sul mercato secondario, con la specifica finalità di fermare gli attacchi speculativi) sono quattro: «(1) compliance with the EU fiscal framework: not being subject to an excessive deficit procedure (EDP), or not being assessed as having failed to take effective action in response to an EU Council recommendation under Article 126(7) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); (2) absence of severe macroeconomic imbalances: not being subject to an excessive imbalance procedure (EIP) or not being assessed as having failed to take the recommended corrective action related to an EU Council recommendation under Article 121(4) TFEU; (3) fiscal sustainability: in ascertaining that the trajectory of public debt is sustainable, the Governing Council will take into account, where available, the debt sustainability analyses by the European Commission, the European Stability Mechanism, the International Monetary Fund and other institutions, together with the ECB's internal analysis; (4) sound and sustainable macroeconomic policies: complying with the commitments submitted in the recovery and resilience plans for the Recovery and Resilience Facility and with the European Commission's country-specific recommendations in the fiscal sphere under the European Semester» (v. il *Press release* del 21 luglio 2022, consultabile al sito https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html). In particolare, diverse perplessità ha suscitato il terzo punto, quello sulla sostenibilità del debito, che presenta evidentemente carattere discrezionale (v. BAGLIONI, *Scudo anti-spread: bisognerà meritarselo*, reperibile al sito https://www.lavoce.info/archives/96350/scudo-anti-spread-bisognera-meritarselo/).

[51] Questo va letto congiuntamente con la riforma della *governance economica*, oggetto di discussione tra gli Stati membri in questo periodo (v. la Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'Unione, 9 novembre 2022, COM(2022) 583 final). Nella sintesi, tale comunicazione prevede, innanzitutto, che i valori di riferimento del trattato (ovvero un disavanzo del 3% e un rapporto debito/PIL del 60%), rimangano invariati. D'altronde: gli stessi sono precisati nel

6. Conclusioni

Volendo sintetizzare gli elementi in nostro possesso, si può dire che il programma *Next Generation EU* presenta taluni difetti strutturali, che lo rendono non del tutto idoneo alle necessità della prossima generazione.

Il programma ci sembra, infatti, un po' squilibrato proprio sul piano della c.d. solidarietà intergenerazionale. Innanzitutto, non si prevede quale sia la quota specificamente dedicata ai giovani: questa finisce per dipendere essenzialmente dai piani nazionali, i quali, tuttavia, si sono preoccupati essenzialmente di creare un forte impatto sulla crescita economica nel momento presente, più che di formare la prossima generazione di cittadini europei.

In secondo luogo, sembra che l'assetto complessivo abbia dato luogo ad una struttura poco flessibile, in definitiva scarsamente adatta ad affrontare le sfide geopolitiche del mondo contemporaneo.

E tutto ciò a fronte di un aumento del debito pubblico nazionale che sarà determinato anche dalla necessità di restituire i debiti contratti con l'Europa proprio per l'attuazione del programma. Taluni paesi, tra i quali l'Italia, hanno infatti assunto una quota rilevante di debiti, che, per espressa previsione, dovranno essere ripagati al più tardi entro il 31 dicembre 2058. Come è evidente, questi debiti peseranno proprio sulla generazione che sta ora completando la propria preparazione e che si sta affacciando al mondo del lavoro. In questo contesto sarebbe forse stato più ragionevole introdurre investimenti a favore di detta genera-

Protocollo allegato al Trattato, con la conseguenza che la modifica degli stessi implica il ricorso alla procedura di cui all'art. 48 TUE. I piani nazionali a medio termine, concordati dagli Stati membri con la Commissione europea, dovrebbero garantire un percorso sostenibile di riduzione del debito mediante un consolidamento graduale associato a riforme e investimenti: piani concordati con la Commissione. Nell'ambito del quadro comune, la Commissione proporrà agli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale o moderato un percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento in termini di spesa primaria netta della durata di almeno quattro anni. Nella specie, nel gruppo degli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale (tra i quali rientrerebbe verosimilmente il nostro paese), il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe far sì che, entro l'orizzonte del piano, «i) la traiettoria del debito decennale a politiche invariate sia su un percorso plausibile e in continuo calo e ii) il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a politiche invariate nello stesso periodo di dieci anni». Lo Stato membro potrà richiedere e ottenere una proroga del periodo di aggiustamento pari a un massimo di tre anni, a condizione che il piano sia sorretto da una serie di riforme e investimenti a supporto della crescita sostenibile e della sostenibilità del debito (per una lettura critica della proposta della Commissione v. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, 2023, p. 1 ss.).

zione, piuttosto che ipotizzare soluzioni che produrranno i propri frutti solo nel lungo periodo. Certo, la transizione ecologica e digitale aiuterà indubbiamente le generazioni future, ma si percepisce la sensazione che il cambiamento indotto da tali transizioni sia lento, a fronte di un sostanziale peggioramento della situazione economica nell'immediato futuro.

In sintesi, dall'esame complessivo dei testi normativi, si ricava l'impressione che noi stiamo chiedendo ai giovani di subire eminentemente le conseguenze nefaste dell'aumento del debito, ma non stiamo, al contempo, offrendo loro dei miglioramenti sostanziali, che verranno verosimilmente percepiti solo in un momento più lontano nel tempo, allorché i debiti che vengono contratti oggi saranno definitivamente estinti.

In questo contesto, la riflessione più logica sembrerebbe essere che il programma, di fatto, non tuteli adeguatamente la prossima generazione, ovvero proprio quella che – stante la denominazione del programma – dovrebbe esserne la maggiore beneficiaria. Se vogliamo giungere ad una conclusione, possiamo dire che il programma ha voluto cercare di indurre un cambio di rotta alla conduzione della politica economica europea, che spetta tuttora agli Stati membri (art. 5, TFUE), senza al contempo prevedere una modifica strutturale dell'ordinamento sovranazionale e finendo, in conseguenza di questa scelta, per rimanere imbrigliato nell'assetto della politica economica e monetaria disegnato a Maastricht. In conseguenza di ciò, il programma prova a mutare la concezione ed il funzionamento della politica economica europea, ma lo fa portandosi dietro taluni dei difetti che questa presenta da lungo tempo: scarsa partecipazione democratica, separazione talvolta artificiale tra politica economica e monetaria, meccanismi istituzionali di fatto incapaci di assumere decisioni rilevanti entro tempi ragionevoli.

IL CONTRIBUTO DELL'UNIONE EUROPEA ALLA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ NELL'INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE: UNA VISIONE D'INSIEME

Federico CASOLARI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'interazione tra Stati membri e Unione europea nella *governance* sovranazionale della biodiversità. – 3. La posizione dei singoli. – 4. Il contributo dell'Unione alla *governance* internazionale della biodiversità (cenni). – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La protezione internazionale della biodiversità presenta indubbiamente una chiara correlazione con l'esigenza di tutela giuridica dell'interesse delle generazioni future. Se ne ha una plastica illustrazione nella principale convenzione internazionale adottata in materia, la Convenzione sulla diversità biologica (1992, d'ora in avanti 'CDB'), il cui preambolo riconosce espressamente che la protezione e l'uso sostenibile della biodiversità – quest'ultima qualificata «common concern of humankind» – devono essere orientati «for the benefit of present and future generations»[1]. E, del resto, pure il riferimento all'uso sostenibile della

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna. Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito delle attività del Progetto di ricerca riconducibile al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 4 Componente 2 Investimento 1.4 - Call for tender n. 3138 del 16 dicembre 2021, rettificato con Decreto n. 3175 del 18 dicembre 2021 del Ministero Italiano dell'Università e della Ricerca e finanziato dall'Unione europea – *NextGenerationEU*. Codice Progetto CN_00000033, Decreto direttoriale di concessione n. 1034 del 17 giugno 2022 adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, CUP J33C22001190001, titolo Progetto '*National Biodiversity Future Center – NBFC*'.

[1] La nozione di «biodiversità» impiegata in questo lavoro rimanda direttamente a quella contenuta nella predetta Convenzione (*Convention on Biological Diversity*, firmata a Rio De Janeiro il 5 giugno 1992) vale a dire «the variability among living organisms from all sources including, *inter alia*, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and ecological complexes of which they are part: this includes diversity within species, between species and of ecosystems». La Convenzione, entrata in vigore il 29 dicembre

biodiversità, più volte menzionato nel corpo della Convenzione, rimanda alla dimensione intergenerazionale, essendo intrinsecamente connesso al principio dello sviluppo sostenibile, a sua volta concepito, quanto meno sul piano sostanziale, come principio ponte tra le generazioni[2].

Non solo. La tutela della biodiversità ha assunto un ruolo centrale nella gestione di alcune delle più importanti sfide che l'umanità si trova oggi ad affrontare. Ciò emerge chiaramente dalla sua stretta interazione con alcuni dei principali scenari di crisi emersi negli ultimi anni sulla scena globale (scenari che risultano, peraltro, a loro volta inscindibilmente correlati). Ci si riferisce in particolare alla crisi climatica[3], a quella alimentare[4] e, come ben dimostrato da recenti fenomeni pandemici carat-

1993, risulta avere oggi 192 Parti (fonte: https://www.cbd.int/). Sulla Convenzione in generale, v. HERMITTE, *La Convention sur la diversité biologique*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 844 ss.; GESTRI, *Sovereignty of States over Their Natural Resources*, in KRÄMER, ORLANDO (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law. Volume VI: Principles of Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 79 ss., pp. 86-88; MALJEAN-DUBOIS, *Le droit international de la biodiversité*, Leiden/Boston, 2021, p. 106 ss.; FAJARDO DEL CASTILLO, *Principles and Approaches in the Convention on Biological Diversity and Other Biodiversity-Related Conventions in the Post-2020 Scenario*, in CAMPINS ERITJA, FAJARDO DEL CASTILLO (a cura di), *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post 2020 Scenario*, Cham, 2021, p. 15 ss. La nozione di «biodiversità» recepita sul piano internazionale risulta poi adottata, seppur secondo una formula più sintetica – ossia come «varietà di ecosistemi, specie e geni» – anche a livello UE: v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010*, 19 gennaio 2010, COM(2010) 4 def. Questo documento, così come tutte le fonti normative e giurisprudenziali dell'ordinamento UE richiamate a seguire, sono accessibili al seguente sito Internet: https://eur-lex.europa.eu/.

[2] *Report of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stoccolma, 5-16 giugno 1972), nota come 'Dichiarazione di Stoccolma', UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, Principio 1 e 2. In dottrina, per tutti, LAVALLEE, *La biodiversité. Un pilier pour le développement durable «post-Rio+20»?*, in FITZMAURICE ET AL. (a cura di), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Leiden/Boston, 2014, p. 100 ss.; VEIT, *The Convention on Biological Diversity and the Concept of Sustainable Development: the Extent and Manner of the Convention's Application of Components of the Concept*, in BOWMAN ET AL. (a cura di), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham/Northampton, 2016, p. 273 ss.; BARRAL, *Sustainable Development and Equity in Biodiversity Conservation*, in RAZAQQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law. Volume III: Biodiversity and Nature Protection Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, p. 59 ss.

[3] FITZMAURICE, *Biodiversity and Climate Change*, in *International Community Law Review*, 2021, p. 230 ss.

[4] CUNNINGHAM ET AL., *To close the yield-gap while saving biodiversity will require multiple locally relevant strategies*, in *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 2013, p. 20 ss. Cfr. anche BÉLANGER, PILLING (a cura di), *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, FAO Commission on genetic resources for food and agriculture Assessments, Rome, 2019.

terizzati dal c.d. *spillover effect* delle zoonosi, alle crisi sanitarie mondiali[5]. Per meglio dire, è la stessa biodiversità ad essere oggetto di una crisi di sistema: secondo il Rapporto 2019 della sessione plenaria dell'*Intergovernamental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES)[6], ogni anno si perdono circa 13 milioni di ettari di foreste (ossia degli ecosistemi terrestri che presentano il livello più elevato di biodiversità). Gli ecosistemi sono complessivamente degradati del 45%. Il 25% delle specie esistenti sono a rischio di estinzione e la biomassa globale dei mammiferi che vivono allo stato selvaggio si è ridotta dell'82%.

Muovendo da tali premesse, il presente contributo intende illustrare le caratteristiche salienti della cornice giuridica introdotta nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (UE) per la tutela e la promozione della biodiversità attraverso il prisma costituito dalla tutela degli interessi delle generazioni future. Le ragioni che consigliano di concentrare lo sguardo sulla dimensione sovranazionale di tale tutela sono molteplici e meritano di essere brevemente richiamate a seguire[7].

Anzitutto, è bene rammentare che, in forza dell'art. 11 TFUE[8], l'esigenza di tutela ambientale – *lato sensu* intesa – costituisce, nella sua interconnessione con il principio dello sviluppo sostenibile, una clausola trasversale dell'ordinamento UE, capace cioè di incidere su tutte le politiche dell'ente[9]. Non a caso, si fa ricorso al riguardo all'espressione

[5] KEESING ET AL., *Impacts of Biodiversity on the Emergence and Transmission of Infectious Diseases*, in *Nature*, 2020, p. 647 ss.; PAVONI, PISELLI, *EU Biodiversity Law and Its Health Impact*, in NEGRI (a cura di), *Environmental Health in International and EU Law: Current Challenges and Legal Responses*, New York, 2020, p. 291 ss.; Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *IPBES 2020 Workshop Report on Biodiversity and Pandemics*, Bonn, 2020.

[6] BRONDIZIO ET AL. (a cura di), *IPBES Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, 2019.

[7] Per una visione di insieme sull'approccio elaborato nel campo del diritto internazionale, v. invece MAFFEI, *La protezione delle specie, degli habitat e della biodiversità*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 263 ss.; RAZAQQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., e l'ulteriore letteratura richiamata in questo contributo. I profili concernenti l'interazione tra biodiversità e biotecnologie sono trattati, tra gli altri, da PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004.

[8] «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'obiettivo generale di adoperarsi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (…) su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» è poi richiamato nell'art. 3, par. 3, TUE.

[9] Ovviamente, come chiarito in sede giurisprudenziale, l'invocazione dell'art. 11 TFUE in un atto di diritto UE non consente di per sé di trasformare in misura di politica ambientale lo strumento interessato se quest'ultimo non risulta caratterizzato da una forte

«principio di integrazione»[10], evidenziando come quest'ultimo intenda sostanzialmente incorporare la medesima logica che informa il Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992 («[i]n order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it»)[11]. Benché oggi l'art. 11 TFUE non costituisca più l'unico esempio di clausola orizzontale ad essere prevista nel diritto primario dell'Unione europea[12] (il Trattato di Lisbona ha determinato invero una proliferazione di tali clausole), la dottrina[13] ha correttamente messo in evidenza gli elementi che ancora permettono di attribuire alla disposizione un ruolo,

componente politico-ambientale: v. conclusioni dell'Avvocato generale Kokott in CGUE, *Commissione europea c. Consiglio*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, 31 maggio 2018, punti 91-99; e CGUE, *Mondiet,* causa C-405/92, sentenza del 24 novembre 1993, punto 27.

[10] FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in CORDINI ET AL. (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 78-79. V. anche MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012.

[11] Con la conseguenza che il principio dello sviluppo sostenibile – a livello UE – può dirsi «sancito» dall'art. 11 TFUE: così l'Avvocato generale Kokott nelle conclusioni rese in *Acheloo*, causa C-43/10, 13 ottobre 2011, punto 235. V. anche la sentenza della CGUE, resa nel medesimo procedimento in data 11 settembre 2012, punto 138, nonché BÁNDI, *Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development*, in PEETERS, ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2020, p. 36 ss., pp. 41-42. Più in generale, sulla portata del principio di integrazione nel diritto internazionale, v. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come* common concern, in FERRARA, GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, p. 93 ss., pp. 124-128.

[12] Come noto, altre clausole trasversali sono state inserite con riguardo alla non discriminazione tra uomini e donne (art. 8 TFUE), alla non discriminazione in generale (art. 10 TFUE), alla tutela dei consumatori (art. 12 TFUE), al benessere degli animali (art. 13 TFUE), alla promozione di un elevato livello di occupazione, di un'adeguata protezione sociale, di un elevato livello di istruzione (articoli 9 e 147, par. 2, TFUE), agli aspetti culturali (art. 167, par. 4, TFUE) alla tutela della salute (articoli 9 e 168, par. 1, TFUE), alla competitività dell'industria europea (art. 173, par. 3, TFUE), al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (art. 175 TFUE) e, infine, alla cooperazione allo sviluppo (art. 208, par. 1, TFUE). Sul tema v., in generale, IPPOLITO ET AL. (a cura di), *The EU and the Proliferation of Integration Principles Under the Lisbon Treaty*, New York, 2017.

[13] V. in particolare NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016, p. 15 ss., spec. pp. 18-19; KRÄMER, *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements into other EU Policies*, in KINGSTON (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, London, 2013, p. 83 ss., p. 84. Vi è però anche chi ha ritenuto che «the existence nowadays of multiple integration principles, does not support the idea of a priority for environmental policy»: HANS, VEDDER, *European Environmental Law After Lisbon*, Groningen, 2012, p. 23.

per così dire, rafforzato nel quadro costituzionale dell'ordinamento UE. Significativo è anzitutto il diverso tenore letterale che contraddistingue l'art. 11. Esso prevede, infatti, che le esigenze ambientali «devono essere integrate» nei diversi ambiti di azione dell'Unione mentre nel caso delle altre clausole è richiesto all'Unione e agli Stati membri di «tenere conto» dei relativi interessi protetti o di «mirare a combattere/eliminare» le condotte con essi contrastanti. In secondo luogo, non può non ricordarsi che l'esigenza dell'integrazione di un elevato livello di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità nelle diverse politiche dell'Unione figura anche nell'art. 37 (Tutela dell'ambiente) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE), acquisendo pertanto rilievo nell'ordinamento UE anche in relazione allo *standard* dei diritti e delle libertà fondamentali da quest'ultimo garantito. Come meglio si vedrà a seguire[14], pur costituendo, secondo le categorie generali incorporate nell'art. 52 della Carta di Nizza, un principio e non un diritto, con la conseguenza che esso non può dare adito «a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri»[15], il precetto in parola è indubbiamente in grado di incidere sulla portata dei diritti fondamentali in esso menzionati, ben potendo giustificare restrizioni a questi ultimi: si pensi, per fare un solo esempio, alle possibili limitazioni che possono derivarne per la libertà di impresa o per il diritto alla proprietà privata riconosciuti rispettivamente dagli articoli 16 e 17 CDFUE.

È peraltro significativo che la disposizione in questione sia collocata nel titolo IV della Carta, dedicato alla solidarietà. Come noto, il collegamento di quest'ultimo concetto con quello di equità intergenerazionale è valorizzato già dal diritto internazionale[16], anche in correlazione con la tutela della biodiversità[17]. Nel caso dell'ordinamento giuridico dell'Unione, tale collegamento si impone in modo ancor più evidente. Anzitut-

[14] V. *infra*, par. 3.

[15] V. *Spiegazione relativa all'art. 52 – Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*, in *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea,* C 303, del 14 dicembre 2017, p. 17 ss. Sulla natura e portata di tali Spiegazioni, v., per tutti, DI STASI, *Brevi osservazioni intorno alle "spiegazioni" alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in ZANGHÌ, PANELLA (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 245 ss.

[16] EGGERT, *Solidarity as an International Legal Norm*, in KASSOTI, IDRIZ (a cura di), *The Principle of Solidarity*, L'Aja, 2023, p. 29 ss., a p. 45; SHELTON, *Intergenerational Equity*, in WOLFRUM, KOJIMA (a cura di), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 123 ss., a p. 131.

[17] RAFALY, *Global Environmental Issues and International Solidarity: Between Myth and Reality*, in KASSOTI, IDRIZ (a cura di), *The Principle of Solidarity*, cit., p. 75 ss., spec. p. 82.

to, è bene ricordare che l'ordinamento UE è descritto nei Trattati nei termini di un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa»[18]: ciò presuppone, giocoforza, che il suo sviluppo proceda attraverso una proiezione intergenerazionale. In secondo luogo, ed anche a ragione di quanto appena detto, il concetto di solidarietà assume, nell'ordinamento UE, una valenza fondante (seppur attraverso molteplici declinazioni)[19], essendo considerato parte «di un insieme di valori e principi» che costituisce «la base della costruzione europea»[20] quando non, addirittura, «la linfa vitale del progetto europeo»[21]; o, ancora, un principio «sotteso all'intero sistema giuridico dell'Unione»[22]. Non sorprende, dunque, che l'art. 3, par. 3, TUE abbia cura di precisare che l'Unione promuove non solo la «solidarietà tra gli Stati membri» ma anche «la solidarietà tra le generazioni», ricollegando in particolare quest'ultima alle azioni perseguite per promuovere la giustizia, l'uguaglianza e la protezione sociale. Significativamente, l'unico ulteriore riferimento esplicito alle generazioni future che si rinviene nel diritto primario dell'Unione si trova proprio nel preambolo della CDFUE («[i]l godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future»), circostanza quest'ultima che avalla ulteriormente un'interpretazione intergenerazionale delle sue disposizioni.

[18] Preambolo, TUE.

[19] ROSS, *Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in ROSS, BOURGMANN-PREBIL (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, p. 23 ss.; BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne—Éléments pour une théorie*, in BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne—Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 5 ss.; DAGILYTE, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in BIONDI ET AL. (a cura di), *Solidarity in EU Law—Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 61 ss.; CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e* governance *economica europea*, Torino, 2020; VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bologna, 2021, p. 75 ss.; MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022; SHARPSTON, *Thinking About Solidarity and EU Law*, in KASSOTI, IDRIZ (a cura di), *The Principle of Solidarity. International and EU Law Perspectives*, cit., p. 153 ss.

[20] Conclusioni dell'Avvocato generale Bot, in CGUE, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, 26 luglio 2017, punto 19.

[21] Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston in CGUE, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, 31 ottobre 2019, punto 253.

[22] CGUE, *Germania c. Commissione europea*, causa C-848/19 P, sentenza del 15 luglio 2021, punto 41.

Il richiamo alla Carta dei diritti fondamentali – e alla dimensione di tutela individuale che essa suggerisce – permette di evidenziare un'ulteriore ragione che rende particolarmente opportuna un'indagine sulla disciplina UE. Essa rimanda alle caratteristiche strutturali dell'ordinamento UE e, più precisamente, alla capacità di quest'ultimo di strutturarsi come «ordinamento di nuovo genere»[23], nel quale anche gli individui risultano titolari di situazioni soggettive giuridicamente rilevanti. In questa prospettiva, l'analisi della disciplina sovranazionale in materia di biodiversità permette di valutare altresì l'incidenza che viene a determinarsi sulla sfera soggettiva individuale, anche in relazione agli obblighi imposti alle persone fisiche e giuridiche.

Un terzo profilo di carattere generale che giustifica un'analisi *ad hoc* dell'approccio sviluppato sul piano sovranazionale rispetto alla tutela della biodiversità è quello che fa leva sulla circostanza che l'Unione europea ha sviluppato il Network più esteso di aree protette al mondo. Si tratta della c.d. Rete Natura 2000[24], il cui funzionamento ruota attorno a due pilastri, oggi rappresentati dalla Direttiva Uccelli[25] e dalla Direttiva Habitat[26]. La valutazione dei *trend* generali che caratterizzano l'interpretazione ed applicazione di questi due strumenti normativi appare dunque meritoria di particolare attenzione, tenuto pure conto delle valutazioni prospettiche elaborate dalla Commissione europea in occasione dell'adozione della nuova Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, con la quale si sono individuate le priorità di azione che l'Unione intende perseguire per riportare la biodiversità in Europa sulla via della ripresa[27].

[23] La citazione rimanda ovviamente alla celeberrima pronuncia della CGUE, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, 5 febbraio 1963.

[24] V., per tutti, CLIQUET, *EU Nature Conservation Law: Fit for Purpose*, in PEETERS, ELIANTONIO (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., p. 265 ss.; DE VIDO, *Protecting Biodiversity in Europe: The Habitats and Bird Directives and Their Application in Italy in an Evolving Perspective*, in NAKANISHI (a cura di), *Contemporary Issues in Environmental Law. The EU and Japan*, Cham, 2016, p. 115 ss.; LANGLET, MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, 2016, p. 349 ss., spec. pp. 349-362; VAN CALSTER, REINS, *EU Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, pp. 183-206.

[25] Direttiva 2009/147/CE, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

[26] Direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Le origini della tutela sovranazionale della biodiversità sono prese in considerazione da SAVOIA, *Profilo storico della tutela della biodiversità nel diritto comunitario dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1997, p. 233 ss.

[27] Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

Va peraltro ricordato – e questo è un ulteriore elemento di interesse che occorre menzionare – che le iniziative promosse dall'Unione non hanno solo una proiezione, per così dire, interna. Come negli altri ambiti materiali in cui l'ente esercita proprie competenze, anche in questo contesto la dimensione esterna del suo agire assume una portata decisiva, che merita di essere presa in considerazione. Per fare un solo esempio, tuttavia assai significativo, l'Unione ha svolto un ruolo trainante[28] nei lavori della COP 15 che hanno portato all'importante risultato dell'adozione, nel mese di dicembre 2022, del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, chiamato a definire gli obiettivi e target della tutela internazionale della diversità biologica di qui al 2030 e 2050[29].

Una volta chiarite le ragioni che spingono ad analizzare la disciplina sovranazionale finalizzata alla tutela della biodiversità, è bene anche precisare ciò che il presente contributo *non* intende realizzare. Non interessa svolgere in questa sede un'analisi puntuale della predetta disciplina. Tale analisi può rinvenirsi semmai nei riferimenti bibliografici che integrano il lavoro. Ciò che si intende piuttosto mettere in evidenza è l'approccio – o, se si vuole, il paradigma – che contraddistingue l'azione sovranazionale alla luce del prisma rappresentato dalla tutela dell'interesse intergenerazionale.

A tal fine, il lavoro è strutturato come segue. Anzitutto, viene ricostruito il quadro generale delle interazioni tra Stati membri e Unione europea nella *governance* sovranazionale della biodiversità (par. 2). Nella ricostruzione di tale quadro ci si concentra sul suo asse portante, che è rappresentato, come anticipato, dalla Rete Natura 2000, tenuto anche conto delle indicazioni contenute nella Strategia UE per la biodiversità adottata dalla Commissione. A seguire, l'analisi prende in considerazione la posizione dei singoli nella *governance* UE della biodiversità (par. 3). Ciò che interessa in particolare mettere in evidenza è l'approccio che l'ordinamento dell'Unione ha assunto nel ricercare un punto di equilibrio tra la protezione delle situazioni soggettive individuali e l'interesse generale rappresentato dalla tutela della biodiversità, anche evidenziando la tendenza ad individuare obblighi di diligenza in capo ai singoli. Invero, come ricordato dall'Avvocato generale Sharpston nelle conclusioni relative al caso *Protect Natur*,

[28] V. European Commission Press Release, *COP15: Historic global deal for nature and people*, IP/22/7834, 19 dicembre 2022, https://ec.europa.eu/.

[29] Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, CBD/COP/DEC/15/4, 19 dicembre 2022, https://www.cbd.int/.

> [l]'ambiente naturale appartiene a tutti noi e della sua protezione siamo responsabili collettivamente. La Corte ha riconosciuto che il diritto ambientale dell'Unione riguarda, per la maggior parte, l'interesse pubblico e non semplicemente la tutela degli interessi dei singoli in quanto tali. Non possono comparire in giudizio né l'acqua né i pesci che vi nuotano. Analogamente, gli alberi non sono legittimati ad agire[30].

Valutate queste due dimensioni della *governance* interna, si guarda poi, seppur in termini sommari, alla proiezione della stessa sulla scena internazionale, evidenziando le principali linee direttrici dell'azione messa in opera dall'Unione per favorire una rafforzata tutela della biodiversità su scala bilaterale, multilaterale e globale (par. 4). L'ultima sezione è dedicata ad alcune riflessioni conclusive sul tema (par. 5).

2. L'interazione tra Stati membri e Unione europea nella governance *sovranazionale della biodiversità*

Come anticipato, il punto prospettico dal quale si intende valutare l'interazione tra Unione e Stati membri nella definizione della *governance* sovranazionale della biodiversità è rappresentato dalle due Direttive (Uccelli e Habitat) su cui si regge la Rete Natura 2000. Al riguardo, due sono gli elementi preliminari da evidenziare: entrambe le Direttive si fondano sul principio dello sviluppo sostenibile e, dunque, seppur implicitamente, sulla tutela intergenerazionale[31] ed entrambe le Direttive muovono dalla premessa che la protezione e gestione a lungo termine delle risorse naturali costituisce un «patrimonio comune dei popoli europei» mentre gli habitat e le specie minacciate rappresentano un «patrimonio comune della Comunità» (oggi Unione) europea[32]. Tale assetto generale incide significativamente sull'impianto di conservazione e ripristino messo in opera dai due atti di diritto derivato e, cosa ancor più rilevante, sulle modalità di interazione sviluppate tra l'Unione e gli Stati membri nella implementazione di tale impianto.

L'esigenza di tutela della biodiversità incarnata dalle due Direttive è stata, infatti, ben presto interpretata dalla Corte di giustizia UE nel senso di imporre *responsabilità comuni* agli Stati membri, responsabilità che

[30] Conclusioni in CGUE, *Protect Natur*, causa C-664/15, del 12 ottobre 2017, punto 77.

[31] 'Considerando' n. 5 Direttiva Uccelli; 'considerando' n. 3, Direttiva Habitat.

[32] 'Considerando' n. 4 Direttiva Uccelli; 'considerando' n. 4, Direttiva Habitat.

prendono corpo in obblighi stringenti che la Corte ha ritenuto di poter 'leggere' alla luce dei principi sostanziali che caratterizzano la politica ambientale dell'Unione europea al fine di accentuare i profili di tutela e conservazione della biodiversità (a partire dal principio di precauzione)[33]. Ciò ha per esempio indotto i giudici di Lussemburgo ad affermare l'incompatibilità della Direttiva Uccelli «con qualsiasi normativa nazionale che determini la protezione degli uccelli selvatici in relazione alla nozione di patrimonio nazionale»[34]. L'assunto che muove questa affermazione è chiaro: la tutela della biodiversità, nel farsi patrimonio comune, trasforma l'interesse nazionale alla protezione della diversità biologica in un interesse sovranazionale, imponendo pertanto un cambio di paradigma nella considerazione degli obblighi contenuti nelle due Direttive, così come nelle deroghe che esse prevedono. Tale cambio impone agli Stati di operare, per così dire, come *trustees* dell'interesse sovranazionale[35], essendo chiamati a gestire, per il rispettivo territorio, il corrispondente patrimonio comune[36].

Ma vi è di più. L'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia permette di registrare anche un (parziale) superamento della rigida dimensione spaziale nazionale o, per meglio dire, un affievolimento del

[33] V., *ex multis*, CGUE, *Commissione c. Finlandia*, causa C-217/19, sentenza del 23 aprile 2020, punto 84 (Direttiva Uccelli); IDEM, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*, cause riunite C-292/17 e C-294/17, sentenza del 7 novembre 2018, punto 82 (Direttiva Habitat); e l'ulteriore giurisprudenza in esse citate. Il rilievo esercitato dal principio di precauzione per la tutela della biodiversità è stato riconosciuto in termini più generali, con riferimento agli strumenti internazionali rilevanti, nella Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione, 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 def., pp. 26-27. V. poi MORGERA, *The Ecosystem Approach and the Precautionary Principle*, in RAZAQQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., p. 70 ss.

[34] CGUE, *Commissione c. Francia*, causa 252/85, sentenza del 27 aprile 1988, punto 15.

[35] L'espressione utilizzata in testo è ripresa da CREMONA, *Member States as Trustees of the Union Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union*, in ARNULL ET AL. (a cura di), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 435 ss. L'Autore si riferisce a quelle situazioni nelle quali gli Stati membri intervengono nella scena internazionale in nome e per conto dell'Unione europea, quest'ultima essendo politicamente o tecnicamente impossibilitata ad esercitare in modo autonomo la propria personalità. Il richiamo all'istituto del *trust* trova peraltro un riscontro nel pensiero di alcuni autori che hanno applicato il concetto di *public trusteeship* alla gestione e protezione della biodiversità: v. in particolare SAND, *The Concept of Public Trusteeship in the Transboundary Governance of Biodiversity*, in KOTZÉ, MARAUHN (a cura di), *Transboundary Governance of Biodiversity*, Leiden/Boston, 2014, p. 34 ss.

[36] CGUE, *Commissione c. Regno Unito*, causa C-6/04, sentenza del 20 ottobre 2005, punto 25 e la giurisprudenza ivi citata.

concetto di *national jurisdiction*. Sono sempre i giudici di Lussemburgo ad affermare, nel caso *Asociaţia "Alianța pentru combaterea abuzurilor" contro TM e altri*, questa volta riferendosi alla Direttiva Habitat, che la tutela da quest'ultima prevista «non presenta limiti o frontiere»[37], promuovendo pertanto una lettura del suo contenuto che cerca di distaccarsi da una netta ripartizione territoriale tra Stati. Si tratta di un passaggio di indubbio rilievo, che sembrerebbe dare corpo, anche rispetto alla *governance* sovranazionale della biodiversità, a quella che è stata ribattezzata in termini complessivi dall'Avvocato generale Pikamäe in *Slovenia c. Croazia* come «teoria della limitazione» (*framing of powers theory*)[38], vale a dire la dottrina, sempre di elaborazione giurisprudenziale, secondo cui gli Stati membri dell'UE, in virtù del principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3 TUE, ed in special modo degli obblighi di astensione 'costruttiva' che da esso derivano[39], sono tenuti ad esercitare anche le proprie prerogative sovrane avuto riguardo al diritto dell'Unione europea, ossia tenendo conto dell'impatto che la loro azione sul piano unilaterale può produrre sull'efficacia del diritto sovranazionale nel suo complesso e sugli altri Stati membri di conseguenza[40]. In altri termini, tale dottrina si svilupperebbe non solo secondo una traiettoria verticale – che va dallo Stato membro all'Unione –, delineando per il primo vincoli che ne disegnano gli obblighi di *membership*, ma anche secondo una traiettoria orizzontale – che si irradia, cioè, nelle reciproche interazioni interstatali –, dando corpo per tale via ad obblighi di reciproca collaborazione che costruiscono una sorta di *mutual membership* all'Unione[41]. La Corte di giustizia ha peraltro avuto modo di evidenziare la portata di tale dottrina in diversi settori sensibili per la sovranità statuale: dalle condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza[42] alle

[37] CGUE, *Asociaţia "Alianța pentru combaterea abuzurilor" contro TM e altri*, causa C-88/19, sentenza dell'11 giugno 2020, punto 39.

[38] CGUE, *Slovenia c. Croazia*, causa C-457/18, conclusioni dell'11 dicembre 2019, punto 138.

[39] Si rinvia sul punto a CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 192 ss.

[40] In dottrina v. AZOULAI, *The "Retained Powers" Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?*, in *European Journal of Legal Studies*, 2011, p. 192 ss.; DE WITTE, *Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?*, in GARBEN, GOVAERE (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States – Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 59 ss.; BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in AZOULAI (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss.

[41] CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 219.

[42] CGUE, *Micheletti*, causa C-369/90, sentenza del 7 luglio 1992, punto 10.

prerogative per la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale[43]; dall'organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale[44] o educativi[45] alla definizione dell'assetto del sistema giudiziario[46]. Tenuto conto di ciò, le parole utilizzate in *Asociaţia "Alianţa pentru combaterea abuzurilor"* potrebbero suggerire un *favor* per una rilettura in ottica sovranazionale delle prerogative esercitate dagli Stati membri in materia di delimitazione territoriale nella implementazione delle Direttive in parola. E del resto appare logico che il perseguimento dell'interesse sovranazionale costituito dall'esigenza di tutela della biodiversità in quanto patrimonio comune possa determinare – per il tramite del principio di leale cooperazione – una limitazione di condotte esclusivamente orientate a perseguire interessi di tipo nazionale: tale principio è infatti prioritariamente volto ad imporre (soprattutto) agli Stati membri obblighi funzionali al perseguimento degli obiettivi che l'Unione si prefigge[47].

Due precisazioni si rendono necessarie a questo proposito. È anzitutto vero che, nel caso richiamato, la lettura fornita dalla Corte, funzionale all'affermazione di una tutela sovranazionale della Rete Natura 2000, è stata giustificata anche attraverso il riferimento, alla luce della dottrina dell'interpretazione conforme[48], al contenuto di strumenti di diritto internazionale pattizio vincolanti l'Unione. In particolare, la Corte si è rifatta alla Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica, la quale richiede alle Parti contraenti lo sviluppo di un'azione concertata al fine di tutelare le specie che le attraversano, segnatamente attraverso la promozione e la conclusione di accordi concernenti la cogestione delle aree di distribuzione delle specie interessate[49]. E, tuttavia,

[43] CGUE, *Commissione c. Francia*, causa C-265/95, sentenza del 9 dicembre 1997, punti 33-35.

[44] CGUE, *Melchior*, causa C-647/13, sentenza del 4 febbraio 2015, punto 21.

[45] CGUE, *Morgan and Bucher*, cause riunite C-11/06 e C-12/06, sentenza del 23 ottobre 2007, punto 24.

[46] CGUE, *Commissione c. Polonia*, causa C-619/18, sentenza del 24 giugno 2019, punto 52.

[47] CASOLARI, *EU Loyalty and the Protection of Member States' International Interests. A Mapping of the Law*, in VARJU (a cura di), *Between Compliance and Particularism. Member States Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49 ss.

[48] Su di essa, con particolare riguardo ai vincoli internazionali dell'Unione, v. CASOLARI, *Giving Indirect Effect to International Law within the EU Legal Order*, in CANNIZZARO ET AL. (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 395 ss.; ALÌ, *Some Reflections on the Principle of Consistent Interpretation through the Case Law of the European Court of Justice*, in BOSCHIERO ET AL. (a cura di), *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves*, L'Aja, 2013, p. 881 ss.

[49] CGUE, *Asociaţia «Alianţa pentru combaterea abuzurilor» contro TM e altri,* cit., punto 41. La Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvati-

non può non sottolinearsi come il regime UE di tutela della biodiversità, nell'affermare l'esistenza di un patrimonio comune co-gestito dagli Stati membri, che si regge anche sulla connettività tra i diversi siti della Rete Natura 2000[50], sembri voler marcare una certa discontinuità rispetto all'approccio che emerge dalla lettura dei principali strumenti internazionali sulla biodiversità; strumenti, questi ultimi, che, salvo alcune rare eccezioni – quale, appunto, quella rappresentata dalla Convenzione testé richiamata, che pure si riferisce al concetto di «Earth's natural system which must be conserved for the good of mankind» ed al fatto che «each generation of man holds the resources of the earth for future generations»[51] –, rimangono ancora saldamente ancorati ad una nozione restrittivamente intesa di sovranità statale[52]. Paradigmatico, al riguardo, è l'impianto concettuale che caratterizza la CDB, il cui preambolo rammenta, da un lato, che «the conservation of biological diversity is a common concern of humankind»; e, dall'altro, che «States have sovereign rights over *their own biological resources*»[53]. Muovendo da simili premesse, la CBD richiede alle Parti contraenti di cooperare tra loro «as

ca (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals,* 'CMS') firmata a Bonn il 6 novembre 1979, è entrata in vigore il 1° novembre 1983 e conta 133 Parti (v. https://www.cms.int/).

[50] CLIQUET, *EU Conservation Law*, cit., p. 269. Il tema della connettività tra i diversi siti è stato peraltro ripreso di recente dalla Strategia UE sulla biodiversità, la quale prevede la costituzione di corridoi ecologici volti ad evitare l'isolamento genetico delle specie. Tratto saliente di tali corridoi è lo sviluppo di forme di «shared governance» tra gli Stati interessati: cfr. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), *Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors*, IUCN-WCPA's Best Practice Protected Area Guidelines Series No 30, 6 luglio 2020, p. 29.

[51] CMS, Preambolo. V. anche, al riguardo, gli obblighi di cooperazione richiamati dalla Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, nota anche come Convenzione di Berna (1979, entrata in vigore il 1° giugno 1982). Il rilievo assunto da quest'ultima Convenzione nella definizione degli obblighi di cooperazione transfrontaliera degli Stati UE contenuti nelle due Direttive è evidenziato, tra gli altri, da FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity: The Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directive*, in KOTZÉ, MARAUHN (a cura di), *Transboundary Governance of Biodiversity*, cit., p. 128 ss., p. 145. La Convenzione conta oggi 51 Parti (v. https://www.coe.int/).

[52] V., per tutti, MATZ-LÜCK, *Biological Diversity, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online edition, *ad vocem*; WILLMORE, *Sovereignty, Conservation and Sustainable Use*, in RAZAQQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., p. 31 ss., a p. 33.

[53] Corsivo aggiunto.

far as possible and as appropriate (…) in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest»[54].

La seconda (necessaria) precisazione riguarda il fatto che la linea di tendenza che emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e di cui si è dato appena conto deve essere considerata per quello che è: una linea di tendenza, appunto, che non determina affatto il superamento della sovranità statale sul proprio territorio[55]. Lo testimonia, da un lato, il numero, tutt'altro che irrilevante, di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri, che ha portato quest'ultima ad evidenziare nella Strategia UE sulla biodiversità quanto segue:

> [l]'Unione dispone di quadri giuridici, strategie e piani d'azione per proteggere la natura e ripristinare habitat e specie, ma nonostante ciò la protezione è incompleta, il ripristino è stato effettuato su piccola scala e l'attuazione e il rispetto della legislazione sono insufficienti[56].

Sottolineando tale circostanza l'istituzione UE ha ribadito un dato che non può ignorarsi. E cioè che il diritto UE della biodiversità continua a reggersi sulla implementazione che gli Stati membri garantiscono nei rispettivi ordinamenti. D'altro lato, non può non rammentarsi come la

[54] CBD, art. 5. Non a caso, si è parlato in dottrina di un «soft approach» che caratterizzerebbe l'impianto complessivo della Convenzione: v. JUSTE RUIZ, *Gaps in International Biodiversity Law and Possible Ways Forward*, in CAMPINS ERITJA, FAJARDO DEL CASTILLO (a cura di), *Biological Diversity and International Law*, cit. p. 35 ss., a p. 39. V., però, anche GESTRI, *Sovereignty of States over Their Natural Resources*, cit., p. 87, il quale rammenta che la CBD è stata concepita secondo il modello di 'convenzione quadro', essendo previsto che ulteriori specificazioni al suo impianto normativo siano introdotte attraverso la conclusione di protocolli addizionali e l'adozione di linee guida per opera della Conferenza delle Parti.

[55] V., per esempio, CGUE, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 25, in cui la Corte riconosce, riferendosi alla Direttiva Habitat, che «l'accuratezza del recepimento è particolarmente importante in un caso, come quello di specie, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, *per il rispettivo territorio*, agli Stati membri» (corsivo aggiunto). Pure rilevante è la *Proposta di regolamento sul ripristino della natura* adottata dalla Commissione europea il 22 giugno 2022, il cui ambito geografico è fatto coincidere con gli ecosistemi situati nel territorio degli Stati membri nonché nelle acque e nei fondali sui quali detti Stati esercitano, in base al diritto internazionale, diritti sovrani (v. COM(2022) 304 final).

[56] Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit., pp. 3-4. V. anche Commissione europea, *Revisione intermedia della Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, 2 ottobre 2015, COM(2015) 478 final, e European Commission Staff Working Document, *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, 16 dicembre 2016, SWD(2016) 472.

stessa Corte di giustizia, nel già citato caso relativo alla controversia tra Slovenia e Croazia, avente ad oggetto la disputa in essere tra i due Stati membri rispetto alla delimitazione dei confini comuni e le ricadute da essa derivanti sull'efficacia del diritto UE, abbia ritenuto di non doversi pronunciare nel merito, riconoscendo, tra le altre cose, la competenza riservata agli Stati membri in materia di determinazione geografica delle frontiere, alla luce della mancanza, nei Trattati, di una definizione precisa dei territori che ricadono sotto la sovranità degli Stati membri[57]. Con la conseguenza che «spetta a ciascuno di essi [Stati] determinare l'ampiezza e i limiti del proprio territorio, in conformità con le regole del diritto internazionale pubblico»[58].

Chiarito ciò, e per riprendere un *obiter dictum* contenuto nella parte finale della sentenza appena richiamata, una simile «conclusione lascia impregiudicato qualsiasi obbligo scaturente, per ciascuno [degli] Stati membri interessati, nelle loro relazioni reciproche ma anche verso l'Unione e gli altri Stati membri, dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE per adoperarsi lealmente ai fini della realizzazione di una soluzione giuridica (…), la quale assicuri l'applicazione effettiva e senza ostacoli del diritto dell'Unione» nelle situazioni aventi un carattere prevalentemente transfrontaliero[59]. La precisazione è tanto più rilevante quanto più si considera che i meccanismi di cooperazione transfrontaliera contenuti nelle due Direttive su cui poggia la Rete Natura 2000 appaiono piuttosto scarni[60].

Il principio di leale cooperazione non è, tuttavia, l'unico elemento o principio di struttura avente ad oggetto la *membership* all'Unione che contribuisce a delineare un paradigma generale di tutela della biodiversità orientato in ottica intergenerazionale. Come ricordato dalla Corte di giustizia, la qualificazione della diversità biologica in termini di patrimonio comune dell'Unione implica un recepimento accurato ed unifor-

[57] CGUE, *Slovenia c. Croazia*, causa C-457/18, sentenza del 31 gennaio 2020, punto 107. Sulla pronuncia, v. CANNIZZARO, *Inter-Member State International Law in the EU Legal Order: Some Thoughts on* Slovenia v Croatia, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1473 ss.; MCGARRY, Republic of Slovenia v Republic of Croatia*. No C-457/18*, in *American Journal of International Law*, 2021, p. 101 ss.; LONARDO, *"Am I My Brother's Keeper?" International Agreements by Member States and the Limits of the European Court of Justice's Jurisdiction*, in *European Law Review*, 2021, p. 105 ss.; CASOLARI, Inter se *Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court's Jurisdiction in Infringement Proceeding:* Slovenia v. Croatia, in BUTLER, WESSEL (a cura di), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 981 ss.

[58] CGUE, *Slovenia c. Croazia*, cit., punto 105.

[59] *Ibidem*, punto 109.

[60] FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity*, cit., pp. 147-148.

me, da parte degli Stati membri, dei relativi vincoli sovranazionali[61]. Ciò impone, pertanto, l'esigenza di garantire un uguale rispetto di tali vincoli davanti ai Trattati. Emerge, cioè, un chiaro collegamento funzionale anche con il principio di uguaglianza degli Stati membri, così come incorporato nell'art. 4, par. 2, TUE ed ulteriormente precisato dalla Corte di giustizia con riguardo ad alcuni recenti episodi di "distacco" unilaterale dalla legalità sovranazionale[62]. Peraltro, la formulazione del principio di uguaglianza tra Stati membri contenuta nel Trattato UE, che evoca il principio di uguaglianza formale degli individui riconosciuto nelle carte dei diritti dell'uomo, evidenzia un collegamento (indiretto) alla tutela degli interessi delle generazioni future. Nel garantire il rispetto dell'uguaglianza degli Stati, l'Unione rafforza invero la tutela dell'uguaglianza dei cittadini di questi ultimi davanti ai Trattati, escludendone la discriminazione sulla base della nazionalità[63]. Si favorisce in tal modo una solidarietà interindividuale, che è funzionale a contrastare l'esclusione sociale e le discriminazioni e che mira a promuovere la giustizia e le protezioni sociali e dunque, come ricordato nell'art. 3, par. 3, TUE, a dare corpo alla solidarietà tra generazioni[64].

Il richiamo allo stretto rispetto del diritto UE in materia di biodiversità rimanda poi, evidentemente, al concetto di Stato di diritto e dunque, per il tramite di quest'ultimo, alla base valoriale dell'Unione, che ne costituisce, per certi versi, l'identità costituzionale[65], e che si impone agli

[61] *Commissione c. Regno Unito*, cit., nota 36.

[62] V. CGUE, *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, n. 58/20, 8 maggio 2020, ove si legge quanto segue: «[p]er garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri, è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto. Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata». V. FABBRINI, *After the* OMT *Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1003 ss. Sul principio di uguaglianza degli Stati UE v. ROSSI, *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in ROSSI, CASOLARI (a cura di), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 3 ss.

[63] CASOLARI, *Equality of States and Mutual Membership in European Union Law: Contemporary Reflections*, in AMOROSO ET AL. (a cura di), *More Equal than Others? Perspectives on the Principle of Equality from International and EU Law*, L'Aja, 2023, p. 39 ss.

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

[65] CGUE, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-157/21, sentenza del 16 febbraio 2022, punto 145: «[i] valori contenuti nell'articolo 2

Stati membri richiedendo a questi ultimi di preservarne nel tempo la tutela[66], a vantaggio delle generazioni presenti e di quelle future. In questa prospettiva, non sembra costituire una mera coincidenza il fatto che la recente giurisprudenza sviluppata dalla Corte di giustizia al fine di evidenziare le carenze sistemiche nella tutela della *rule of law* da parte di alcuni Stati membri[67] sia stata per certi versi anticipata in un caso deciso dai giudici di Lussemburgo ed avente ad oggetto le violazioni della normativa sovranazionale in tema di biodiversità messe in atto dalla Polonia con riguardo alla foresta primordiale di Białowieża, facente parte della Rete Natura 2000 e protetta anche in ambito UNESCO. Nell'adottare un'ordinanza di provvedimenti sommari volta ad ingiungere allo Stato membro la cessazione delle operazioni di gestione forestale controverse, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha invero riconosciuto che:

> [i]l fatto di far rispettare ad uno Stato membro i provvedimenti provvisori adottati dal giudice del procedimento sommario, prevedendo l'imposizione di una penalità di mora in caso di inosservanza dei medesimi, mira (…) a garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione, la quale è inerente al valore dello Stato di diritto sancito all'articolo 2 TUE e su cui l'Unione è fondata[68].

Come già ricordato in sede di introduzione, poi, anche il concetto sovranazionale di solidarietà – nella sua duplice declinazione di solidarietà *tra Stati* e solidarietà *tra individui e generazioni* – è chiamato ad esercitare un ruolo rilevante nella messa in opera della tutela UE della biodiversità[69]. Indipendentemente dal fatto che sia oggi possibile individuare

TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune».

[66] CGUE, *Repubblika*, causa C-896/19, sentenza del 20 aprile 2021, punto 63: «Il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto».

[67] Sul tema esiste ormai una letteratura molto corposa. V., per tutti, VAN ELSUWEGE, GREMMEELPREZ, *Protecting the Rule of Law in EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 8 ss.; MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 73 ss.

[68] CGUE, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-441/17 R, ordinanza del 20 novembre 2017, punto 102. V. KONCEWICZ, *The* Białowieża *case. A Tragedy in Six Acts*, in *VerfBlog*, 2018/5/17; D'AGNONE, *Interim Relief in* Commission v. Poland*: the End Justifies the Means?*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, dicembre 2017.

[69] *Supra*, par. 1.

in termini chiari e netti l'esistenza di un principio generale sovranazionale di solidarietà, che imponga agli Stati ed all'Unione obblighi di mutua assistenza[70], non mancano richiami al concetto *de quo* in diversi strumenti funzionali alla tutela della biodiversità in ambito UE. Molteplici riferimenti alla promozione dell'equità e solidarietà tra gli Stati membri si rinvengono, ad esempio, nella c.d. *Normativa europea sul clima*, vale a dire il Regolamento (UE) 2021/1119[71], del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il «conseguimento collettivo» della neutralità climatica, mirando peraltro a proteggere e ripristinare la biodiversità[72]. Rilevanti sono poi le misure ispirate ad una solidarietà finanziaria tra gli Stati membri. Si pensi al fatto che il Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione 2021-2027 destina una somma assai consistente (pari a circa 356 miliardi di EUR) per le risorse naturali e ambientali, seconda sola a quella in esso prevista per coesione, resilienza e valori[73]. Inoltre, in base all'Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sul bilancio, del 16 dicembre 2020, la spesa che contribuisce ad arrestare ed invertire il processo di perdita di biodiversità dovrà arrivare nel 2026 a coprire il 10% della spesa annuale a titolo del QFP[74]. Del tutto teorica, al momento, appare invece la possibilità di attivare la c.d. clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE per assistere uno Stato membro che sia vittima di eventi calamitosi che possono, tra le altre cose, minacciare la biodiversità dei suoi ecosistemi. Come noto, infatti, la clausola non ha mai trovato applicazione a causa delle incertezze che ancora ne caratterizzano il contenuto[75]. Ciò non toglie che meccanismi meno stringenti – comunque ispirati da una logica solidaristica e ricon-

[70] Sul punto si condivide l'opinione recentemente espressa da KLAMERT, *Loyalty and Solidarity as General Principles*, in ZIEGLER ET AL. (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham/Northampton, 2022, p. 118 ss., p. 134: «it is quite clear that solidarity, as it presents itself today, does not hit all the 'markers' for qualifying as a general principle of EU law in all areas of EU law».

[71] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

[72] Artt. 2, par. 2; 4, par. 5, lett. *h*); 7, par. 3, lett. *a*).

[73] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093, del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

[74] Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, punto 16, lett. *e*).

[75] GESTRI, *La clausola di solidarietà in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 537 ss.

ducibili allo *European Disaster Law* – possano invece trovare applicazione in scenari in cui la biodiversità degli Stati membri è messa in pericolo da un disastro naturale o causato dall'uomo[76].

3. La posizione dei singoli

La valorizzazione della posizione dei singoli all'interno della *governance* sovranazionale della biodiversità non si realizza prevalentemente mediante il riconoscimento di diritti fondamentali da fare valere in tale specifico settore quanto, piuttosto, attraverso gli strumenti di diritto derivato che sono stati adottati nell'ambito della politica ambientale dell'Unione e che riconoscono diritti procedurali ai soggetti interessati[77]. Il fenomeno, anche noto con il nome di *Aarhus-ization* della tutela ambientale, nella misura in cui valorizza la prospettiva che si rinviene nella Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale[78] – vale a dire il riconoscimento del ruolo che i singoli possono assumere nei processi decisionali in ambito ambientale –, ha assunto nell'ordinamento dell'Unione una portata sistemica[79]. Tale tutela può evidentemente concretizzarsi anche sul piano giurisdizionale; essa, tuttavia, va oltre l'effettiva protezione giurisdizionale che è riconosciuta nell'art. 47

[76] Il principale tra questi strumenti è senz'altro rappresentato dal Meccanismo UE di protezione civile, disciplinato dalla Decisione n. 1313/2013/UE, del 17 dicembre 2013. Sul tema, v. GESTRI, *EU Disaster Law: Principles and Instruments*, in DE GUTTRY ET AL. (a cura di), *International Disaster Response Law*, L'Aja, 2012, p. 105 ss.; CASOLARI, *The EU Approach towards Disaster Management*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2023, p. 51 ss.

[77] ETEMIRE, *Access to Environmental Information under EU Law*, in PEETERS, ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, cit., p. 117 ss.; SQUINTANI, PERLAVICIUTE, *Access to Public Participation: Unveiling the Mismatch between what Law Prescribes and what the Public Wants*, *ivi*, p. 133 ss.; VAN WOLFEREN, ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in EU: The EU's Difficult Road towards Non-Compliance with the Aarhus Convention*, *ivi*, p. 148 ss.; GARCÍA-URETA, *Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?*, *ivi*, p. 164 ss.

[78] *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998. La Convenzione, entrata in vigore il 30 ottobre 2001, è oggi vincolante per 47 Parti, si veda: https://treaties.un.org/.

[79] HILSON, *Substantive Environmental Rights in the EU: Doomed to Disappoint?*, in BOGOJEVIC, RAYFUSE (a cura di), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, p. 87 ss.; SHELTON, *Legitimate and Necessary: Adjudicating Human Rights Violations Related to Activities Causing Environmental Harm or Risk*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2015, p. 139 ss.

CDFUE. Come ben evidenziato dall'Avvocato generale Kokott in *The Queen, su istanza di David Edwards e a., c. Environment Agency e a.*, quest'ultimo articolo mira ad una tutela di diritti che hanno una portata essenzialmente individuale. La prospettiva che caratterizza la Convenzione di Aarhus – e che si rinviene pure nel riconoscimento ai singoli di situazioni soggettive giuridicamente rilevanti nell'ambito della politica ambientale UE – guarda, appunto, oltre, ponendosi, «anche o addirittura esclusivamente», al servizio della collettività[80]. È appena il caso di precisare che l'agibilità giuridica riconosciuta agli individui nella prospettiva testé indicata è poi questione ben distinta dal riconoscimento ad essi di un *locus standi* innanzi alla Corte di giustizia UE. Quest'ultimo attiene prevalentemente alla verifica di legittimità della condotta delle istituzioni dell'Unione e rimane tutt'ora sottoposto a limiti interpretati in termini (assai) restrittivi da parte dei giudici di Lussemburgo[81].

Tenuto conto di quanto precede, non sorprende che l'interesse generale nella preservazione della tutela ambientale e della biodiversità emerga anche nella ricostruzione fornita dalla Corte UE del ruolo esercitato dall'art. 37 CDFUE, che è stato sin qui interpretato nel senso di riaffermare l'operatività del principio di integrazione all'interno dell'ordinamento giuridico sovranazionale[82]. In particolare, con riguardo alle Direttive Habitat ed Uccelli, la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarire che la normativa in esse contenute si inserisce «nel quadro previsto tanto dall'art. 3 TUE quanto dall'art. 37 della Carta, secondo cui, in sostanza, l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile e garantisce un

[80] CGUE, *The Queen, su istanza di David Edwards e a., c. Environment Agency e a.*, causa C-260/11, conclusioni del 18 ottobre 2021, punto 41. V. anche FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity*, cit., p. 150.

[81] Per tutti, v. MESSINA, *Il* locus standi *delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza* Carvalho*: necessità di forma della formula "*Plaumann*"?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, p. 121 ss.; VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus.it*, 2023, p. 149 ss.

[82] CGUE, *The Queen, su istanza di David Edwards e a., c. Environment Agency e a.*, cit., punto 40. Cfr. poi KRISTOF, *The Chartering of Environmental Protection: Exploring the Boundaries of Environmental Protection as Human Right*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, p. 165 ss. V. pure la Risoluzione del Parlamento europeo sulla Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020, 9 giugno 2021, P9_TA(2021)0277, punto 143, in cui l'istituzione, muovendo dalla tesi richiamata in testo, «ritiene che il diritto ad un ambiente sano debba essere riconosciuto dalla Carta e che l'Unione dovrebbe guidare l'iniziativa a favore del riconoscimento di un diritto analogo a livello internazionale». Sul riconoscimento di tale diritto in altri sistemi di cooperazione internazionale, v. *infra*, nota 88.

livello elevato di tutela dell'ambiente»[83]. Ne consegue anzitutto, come evidenziato dall'Avvocato generale Sharpston in *Commissione europea c. Malta*, che l'art. 37 della Carta «deve essere considerato uno strumento [*rectius*, un principio] interpretativo del diritto derivato»[84]. In altra occasione, la Corte di giustizia ha evidenziato che l'art. 37 della Carta costituisce un parametro di legittimità del diritto derivato dell'Unione nella misura in cui il principio in esso contenuto venga basato sull'art. 3, par. 3, TUE e sugli artt. 11 e 191 TFUE, sicché una disposizione di una direttiva che non si ponga in conflitto con dette disposizioni non potrà nemmeno rivelare elementi tali da inficiarne la validità alla luce dell'articolo della Carta[85].

Risulta pertanto confermata, secondo la nomenclatura impiegata dall'art. 52 CDFUE, che è stata già richiamata in sede introduttiva, la natura di *principio* dell'esigenza di tutela ambientale nell'ordinamento UE, in quanto tale non direttamente giustiziabile innanzi ad un giudice nazionale (art. 52, par. 5)[86]. Da questo punto di vista, peraltro, si può ritenere che l'art. 37 della Carta sfugga all'ambiguità di fondo che caratterizza la distinzione tra diritti e principi da quest'ultima operata; ambiguità che è stata richiamata dalla dottrina con riguardo ad altre disposizioni contenute nell'atto di diritto UE[87]. Ciò porta altresì a distinguere l'ordinamento giuridico UE da altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani, caratte-

[83] CGUE, *One Voice*, causa C-900/19, sentenza del 17 marzo 2021, punto 60. Si tratta, peraltro, di un'affermazione che si rinviene anche nella giurisprudenza relativa ad altre dimensioni della politica ambientale dell'Unione. V., per es., CGUE, *A e altri*, causa C-24/19, sentenza del 25 giugno 2020, punto 44, relativa all'interpretazione della Direttiva 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

[84] CGUE, *Commissione europea c. Malta*, causa C-557/15, conclusioni del 26 luglio 2017, punto 44.

[85] CGUE, *Associazione Italiana Italia Nostra Onlus*, causa C-444/15, sentenza del 21 dicembre 2016, punto 63.

[86] Sul punto v. anche PRECHAL, *Rights v. Principles, or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts*, in DE ZWAAN, NELISSEN (a cura di), *The European Union. An Ongoing Process of Integration.* Liber Amicorum *A.E. Kellerman*, L'Aja, 2004, p. 177 ss.; PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 175 ss., spec. p. 178 ss., la quale evidenzia come ciò comporti una forma di giustiziabilità limitata dei principi *ex* art. 52 CDFUE.

[87] V., tra gli altri, DUBOUT, *Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 409 ss.; AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham/Northampton, 2018, spec. pp. 103-104; ZIEGLER, VOLOU, *Human Rights and General Principles: Beyond the EU Charter of Fundamental Rights*, in ZIEGLER ET AL. (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, cit., p. 327 ss., pp. 334-335.

rizzati da una più evidente affermazione di un diritto individuale all'ambiente sano[88].

[88] Con riguardo al sistema interamericano dei diritti umani, si può menzionare l'art. 11 del Protocollo di San Salvador (1988) secondo cui «[e]veryone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to public services». È poi d'obbligo il richiamo al parere consultivo su *The Environment and Human Rights*, nel quale la Corte interamericana ha riconosciuto quanto segue: «[t]he human right to a healthy environment has been understood as a right that has both individual and also collective connotations. In its collective dimension, the right to a healthy environment constitutes a universal value that is owed to both present and future generations. That said, the right to a healthy environment also has an individual dimension insofar as its violation may have a direct and an indirect impact on the individual owing to its connectivity to other rights, such as the rights to health, personal integrity, and life. Environmental degradation may cause irreparable harm to human beings; thus, a healthy environment is a fundamental right for the existence of humankind». Cfr. Corte interamericana dei diritti umani, *Advisory Opinion OC-23/17*, 15 novembre 2017, punto 59, https://www.corteidh.or.cr/, commentato da SCOVAZZI, *La Corte Interamericana dei Diritti Umani svolge una trattazione sistematica del diritto umano a un ambiente sano*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, p. 713 ss. Più recentemente, la Corte interamericana ha riconosciuto una lesione di tale diritto in sede contenziosa: sentenza del 6 febbraio 2020, *Comunidades indígenas miembro de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Terra) v. Argentina*. Degni di menzione anche l'art. 24 della Carta africana dei diritti umani e dei popoli (1981), che riconosce il diritto «to a general satisfactory environment favourable to their development»; e l'art. 38 della Carta araba dei diritti umani (2004), che menziona espressamente il diritto a un ambiente sano. A livello europeo, il diritto *de quo* è riconosciuto espressamente nell'art. 1 della Convenzione di Aarhus, che richiama il «right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being». Diverso è il quadro relativo al sistema CEDU, che risulta, al pari del diritto UE, privo di un'affermazione espressa del diritto all'ambiente sano. Interessante, a questo proposito è l'iniziativa avviata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ('PACE') al fine di adottare un protocollo addizionale alla CEDU sul diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile (PACE, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 13 settembre 2021, https://pace.coe.int/). Il testo proposto si caratterizza per i molteplici riferimenti alla tutela delle generazioni future. Tra l'altro, vi si afferma il principio di responsabilità, equità e solidarietà intergenerazionale (art. 2), il principio di non discriminazione ambientale sulla base della generazione di appartenenza (art. 3) ed il principio *in dubio pro natura* (art. 4). La proposta dell'Assemblea parlamentare è stata tuttavia accolta con freddezza dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che ha ricordato come il sistema CEDU preveda già una tutela indiretta dell'ambiente. Esso ha comunque richiesto al Comitato permanente dei diritti umani di valutare, anche alla luce della proposta PACE, nuovi possibili sviluppi (cfr. *Reply to Recommendation*, *ivi*, doc. n. 15623, 4 ottobre 2022). Anche sul piano universale non mancano poi affermazioni volte al riconoscimento del diritto ad un ambiente sano. Basti qui citare la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 28 luglio 2022, su *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, in cui l'organo ONU «*[r]ecognizes* the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right» (UN Doc. A/RES/76/300, 1 agosto 2022; corsivo in testo). In proposito, per un primo commento, cfr. PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 1118 ss. Per alcune considerazioni generali sulla

Come è facile intuire, l'approccio che emerge da questa prassi è funzionale alla valorizzazione degli interessi collettivi meritori di tutela e, pertanto, risulta coerente con una lettura della protezione della biodiversità orientata secondo un'ottica intergenerazionale. È ben possibile, insomma, che ne possa derivare un bilanciamento volto a favorire l'interesse generale (anche futuro) e a limitare gli (attuali) interessi individuali. Così, in una recente controversia avviata dalla compagnia Sātiņi-S davanti al giudice lettone ai fini dell'ottenimento di un indennizzo per il divieto di impiantare coltivazioni di mirtilli rossi in torbiere di proprietà della medesima compagnia e situate in una zona protetta dalla Rete Natura 2000, la Corte di giustizia ha ritenuto che non sia incompatibile con l'art. 17 CDFUE una interpretazione di quest'ultimo che consenta di non concedere un'indennità al proprietario di una parcella interessata dalle misure di conservazione previste dalla Rete Natura 2000 per il motivo che è stata posta una restrizione a un'attività economica esercitabile in tale parcella. Ciò a motivo della necessità di tutelare l'interesse generale della tutela ambientale[89]. In pari data, e sempre in relazione ad un rinvio pregiudiziale concernente una controversia attivata dalla società Sātiņi-S (questa volta ai fini dell'ottenimento di un indennizzo per danni causati all'acquacoltura in una zona Natura 2000 da uccelli protetti), la Corte ha chiarito che l'interesse generale della tutela ambientale non osta neppure ad una lettura dell'art. 17 CDFUE nel senso che l'indennizzo concesso da uno Stato membro per le perdite subìte da un operatore economico in ragione delle misure di protezione applicabili in una zona della rete Natura 2000 in forza della Direttiva Uccelli sia sensibilmente inferiore ai danni effettivamente subìti da tale operatore[90].

Le limitazioni al diritto di proprietà (o ad altri diritti individuali) giustificate dall'obiettivo di protezione dell'ambiente perseguito dalla Rete Natura 2000 potrebbero ovviamente risultare non più giustificabili nel momento in cui venissero definitivamente meno le caratteristiche del sito che hanno portato alla sua tutela[91]. Come precisato dalla Corte di giustizia, tuttavia, ciò può avvenire solo nella misura in cui il degrado ambientale che caratterizza un determinato sito lo renda «irrimediabilmente inidoneo ad assicurare la conservazione degli habitat naturali nonché della

natura del diritto in questione, v., infine, MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 113 ss.; ADINOLFI, *The Right to a Healthy Environment. Delineating the Content (and Contours) of a Slippery Notion*, in ZORZI GIUSTINIANI ET AL. (a cura di), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Abingdon, 2018, p. 211 ss.

[89] CGUE, *"Sātiņi-S" SIA*, causa C-234/20, sentenza del 27 gennaio 2022, punto 63 ss.

[90] CGUE, *Sātiņi-S" SIA*, causa C-238/20, sentenza del 27 gennaio 2022, punto 37.

[91] CGUE, *Cascina Tre Pini Ss*, causa C-301/12, sentenza del 3 aprile 2014, punto 29.

fauna e della flora selvatiche o la costituzione della Rete Natura 2000, di modo che il sito in questione non possa *definitivamente più contribuire alla realizzazione degli obiettivi*» perseguiti dalla normativa sovranazionale a tutela della biodiversità[92].

È interessante notare come la giurisprudenza appena richiamata si ponga in una traiettoria di stretta continuità con l'approccio manifestato dalla Corte UE con riguardo al ruolo esercitato dagli Stati membri nell'adozione di misure di tutela della biodiversità, oggetto di considerazione nel paragrafo che precede. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, invero, nel procedere alla delimitazione delle zone protette gli Stati membri non possono prendere in considerazione ulteriori fattori rispetto a quelli finalizzati alla preservazione degli ecosistemi. In particolare, non risulta possibile tenere conto di valutazioni di carattere economico o comunque diversamente connesse alla gestione (anche futura) delle aree interessate[93]. Emerge insomma, dall'intreccio di questi differenti filoni giurisprudenziali, una visione complessiva secondo la quale la tutela sovranazionale della biodiversità necessita giocoforza di una certa solidarietà finanziaria, che è richiesta anzitutto agli Stati membri nell'implementazione degli strumenti di diritto derivato adottati dalle istituzioni UE, ma che finisce poi col ricadere anche in capo ai singoli determinando legittime compressioni dei diritti individuali di cui sono titolari.

È bene anche precisare che quanto appena detto non determina necessariamente una compressione delle attività umane (anche di carattere economico) che insistono nelle aree oggetto di tutela. Nel caso relativo alla *deviazione del fiume greco Acheloo*, deviazione finalizzata a soddisfare i bisogni di irrigazione della Tessaglia, di produzione di elettricità e di approvvigionamento idrico degli agglomerati urbani della regione, la Grande Sezione della Corte ha chiarito, in particolare, che l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile perseguito dalla Direttiva Habitat ben può tollerare situazioni nelle quali la conservazione della biodiversità richieda «il mantenimento e persino la promozione di attività umane»[94].

[92] *Ibidem*, punto 30 (corsivo aggiunto). Sulla pronuncia v. DE VIDO, *Tutela della biodiversità e rispetto dei diritti umani. Le sentenze CGUE nei casi Cascina Tre Pini e deviazione del fiume Acheloo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, p. 803 ss.

[93] V., per tutte, CGUE, *Regina c. Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*, causa C-44/96, sentenza dell'11 luglio 1996, punto 26, nonché FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity*, cit., p. 142.

[94] CGUE, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias et al.*, causa C-43/10, sentenza dell'11 settembre 2012, punto 137. V. anche DE VIDO, *Tutela della biodiversità e rispetto dei diritti umani*, cit.

Un cenno merita, infine, il tema degli obblighi per i singoli previsti dalla normativa sovranazionale in materia di biodiversità. Al riguardo può richiamarsi in particolare la proposta di Direttiva elaborata dalla Commissione europea nel 2022, finalizzata ad introdurre un dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità[95]. La proposta, che si inserisce in un più ampio *trend*[96], tuttora oggetto di dibattito[97] e volto ad individuare obblighi di *due diligence* per le imprese (segnatamente multinazionali o di grandi dimensioni) a tutela dei diritti umani e dell'ambiente[98], introduce misure che impongono alle società di prevenire impatti negativi sui diritti umani e impatti ambientali negativi e richiede agli Stati membri di definire meccanismi sanzionatori in caso di violazione della disciplina interna di implementazione.

4. Il contributo dell'Unione alla governance *internazionale della biodiversità (cenni)*

La proiezione esterna della *governance* sovranazionale della biodiversità si è sviluppata secondo tre principali direttrici, che in questa sede, considerati i limiti di spazio, possono solo essere succintamente richiamate. Prima di darne conto è, però, opportuno ricordare come anche l'azione esterna dell'Unione sia chiamata ad integrare l'obiettivo della tutela ambientale in ottica intergenerazionale tra i suoi fini. Lo precisa espressamente l'art. 21, par. 2, lett. *f*), TUE che impone all'Unione di contribuire «all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

Detto ciò, la prima linea direttiva che occorre menzionare si caratterizza per il fatto di essere determinata da misure aventi carattere eminentemente unilaterale, capaci di sprigionare i propri effetti anche al di fuori del territorio degli Stati membri, secondo la logica del c.d. *Brussels Ef-*

[95] Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, 23 febbraio 2022, COM(2022) 71 final.

[96] V. in proposito anche *infra*, par. 4.

[97] VIÑUALES, *Due Diligence in International Environmental Law. A Fine-grained Cartography*, in KRIEGER ET AL. (a cura di), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020, p. 111 ss., p. 118.

[98] V. in tema, *ex multis*, BONFANTI (a cura di), *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, New York, 2019; MARX ET AL. (a cura di), *Research Handbook on Global Governance, Business and Human Rights*, Cheltenham/Northampton, 2022.

fect[99]. Paradigmatica, da questo punto di vista, è l'azione svolta dall'Unione al fine di contrastare la deforestazione, anche tenuto conto dell'importanza che le foreste rivestono per la preservazione della diversità biologica[100]. Ci si limita, pertanto, a richiamare a seguire i tratti distintivi dell'azione realizzata dall'Unione in questo specifico ambito[101].

Lo strumento principale attualmente vigente è il Regolamento sugli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati[102]. Il Regolamento adotta un approccio similare a quello proposto dall'iniziativa volta ad introdurre una direttiva sul dovere di diligenza delle imprese, di cui si è dato appena conto, ed introduce obblighi di diligenza per gli operatori che commercializzano legno e suoi derivati nel mercato interno dell'Unione (non a caso, l'atto è anche noto come "*Due Diligence Regulation*"), vietando la commercializzazione dei prodotti di provenienza illegale. Poiché il *focus* del Regolamento è sulle operazioni commerciali che si sviluppano nel mercato interno, è evidente che il suo contenuto è idoneo a proiettarsi anche al di fuori dell'Unione, determinando vincoli giuridici in capo a quegli operatori o commercianti che vogliano agire nel mercato europeo[103].

[99] L'espressione in testo rimanda al noto lavoro di BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the Word*, Oxford, 2020, che ricostruisce la capacità dell'Unione di agire come regolatore su scala globale attraverso l'impiego di differenti tecniche normative. In materia v. anche SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2014, p. 87 ss.; CREMONA, SCOTT (a cura di), *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019; CASOLARI, GATTI (a cura di), *The Application of EU Law Beyond Its Borders*, in *CLEER Papers 2022/3*, disponibile *online*.

[100] V, per tutti, DURÁN, SCOTT, *Regulating Trade in Forest-Risk Commodities: Two Cheers for the European Union*, in *Journal of Environmental Law*, 2022, p. 245 ss., spec. p. 250 ss.

[101] Un ulteriore esempio paradigmatico di intervento unilaterale dell'Unione in materia è costituito dal sistema delle preferenze generalizzate (c.d. SPG+): Regolamento (UE) 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio. V., con particolare riguardo all'affermazione del principio di sviluppo sostenibile, SANNA, *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea*, in FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 303 ss.

[102] Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 995/2010, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

[103] Si tratta di un meccanismo certo non nuovo per il legislatore UE. V. al riguardo CREMONA, *Expanding the Internal Market: An External Regulatory Policy for the EU?*, in VAN VOOREN ET AL. (a cura di), *The EU's Role in Global Governance: The Legal dimension*, Oxford, 2013, p. 162 ss., nonché gli autori citati supra, nota 99.

Anche alla luce del rinnovato impegno dell'Unione ad intensificare la propria azione per la protezione ed il ripristino delle foreste su scala globale[104], la Commissione europea ha poi proposto, più recentemente, l'adozione di un nuovo regolamento volto a contrastare la deforestazione ed il degrado forestale, che dovrebbe sostituirsi allo strumento attualmente vigente[105]. La proposta conferma la proiezione esterna dell'attuale cornice normativa, ma si contraddistingue per una più marcata accentuazione della tutela della diversità biologica. Anzitutto, il contrasto alla perdita di biodiversità a livello mondiale è espressamente menzionato tra gli obiettivi dell'atto[106]. In secondo luogo, è significativo che quest'ultimo introduca norme relative all'immissione e alla messa a disposizione sul mercato interno, nonché all'esportazione, di un numero assai più esteso di materie prime – tra le quali figura il legno ma sono anche menzionati i bovini, il cacao, il caffè, l'olio di palma e la soia[107] – o di prodotti associati che contengono, sono stati nutriti o sono realizzati utilizzando tali materie prime[108]. La proposta dispone poi che le materie prime ed i prodotti in questione possano essere immessi o messi a disposizione sul mercato interno, o esportati da tale mercato, solo se (a) sono a deforestazione zero, (b) sono stati prodotti nel rispetto della legislazione pertinente del Paese di origine e (c) sono oggetto di una dichiarazione di

[104] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, 23 luglio 2019, COM(2019) 352 def. V. anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2020*, 16 luglio 2021, COM(2021) 572 final.

[105] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, 17 novembre 2021, COM(2021) 706 final; nelle note a seguire 'Proposta' Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul nuovo testo nel dicembre 2022.

[106] *Ivi*, art. 1, lett. *b*).

[107] Nel corso della discussione della proposta, il Parlamento europeo ha ritenuto di aggiungere anche la gomma alle materie prime regolamentate. V. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19 aprile 2023 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, P9_TA(2023)0109. Più in generale, la posizione del Parlamento europeo accentua ulteriormente il ruolo che l'Unione è chiamata ad esercitare sul piano internazionale. Significativamente, il Parlamento fonda l'impegno dell'Unione volto alla promozione di politiche ambiziose su scala globale sull'art. 37 CDFUE: v. l'emendamento inteso ad inserire il 'considerando' n. 19, contenuto nella Risoluzione citata.

[108] Art. 1, Proposta, cit.

dovuta diligenza che confermi il rispetto degli obblighi di *due diligence* e che il rischio riscontrato è nullo o inesistente[109].

La seconda direttrice dell'azione UE sulla scena globale è caratterizzata da forme di cooperazione (prevalentemente) bilaterale che si contraddistinguono per l'impiego di meccanismi di condizionalità volti, tra l'altro, alla tutela della diversità biologica. Tale approccio è chiaramente visibile negli accordi commerciali di nuova generazione dell'Unione europea, con particolare riguardo ai capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" che essi contengono[110]. Preme evidenziare al riguardo la posizione assunta dalla Corte di giustizia nel noto parere sull'*Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e Singapore*, nel quale la Seduta plenaria della Corte, anche basandosi (significativamente) sull'art. 11 TFUE, ha concluso che «l'obiettivo dello sviluppo sostenibile costituisce ormai una parte integrante della politica commerciale comune»[111]. Da ciò la Corte ha ritenuto di poter inferire che la violazione delle disposizioni in materia ambientale contenute nel predetto Accordo, disposizioni in larga parte riprodotte anche negli altri accordi commerciali di nuova generazione negoziati e conclusi dall'Unione, può autorizzare l'altra Parte a sospendere o porre fine alla liberalizzazione degli scambi alla luce della norma consuetudinaria codificata nell'art. 60, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969)[112]. La possibilità di ricorrere in astratto alla c.d. *Material breach clause* emerge ancor più chiaramente dal tenore letterale di alcuni di questi accordi, che menzionano espressamente la tutela ambientale tra gli elementi essenziali della cooperazione da essi stabilita[113]. Indipendentemente dalla possibilità di ricorrere al-

[109] Artt. 3 e 4, par. 2, Proposta, cit.

[110] V., *ex multis*, BARTELS, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU FTAs*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2013, p. 297 ss.; MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021, p. 235 ss. La strategia che informa tali accordi è stata precisata dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, 18 febbraio 2021, COM(2021) 66 final.

[111] CGUE, Parere 2/15 del 16 maggio 2017, parere 2/15, punti 146-147.

[112] *Ivi*, punto 161.

[113] È il caso, per esempio, dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea ed il Regno Unito, entrato in vigore il 1° maggio 2021. In particolare, si fa riferimento al punto 1 del preambolo in cui le Parti riaffermano «il loro impegno a favore dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani, della lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e della lotta ai cambiamenti climatici, *che costituiscono elementi essenziali del presente Accordo o eventuale accordo integrativo*» (corsivo aggiunto). V. MUCCIONE, *La tutela dell'ambiente e del clima*, in ADINOLFI

le soluzioni offerte dal diritto dei trattati, va segnalato che tali accordi prevedono meccanismi, per lo più non vincolanti, per la risoluzione delle controversie tra le Parti che attengono ai capitoli su «commercio e sviluppo sostenibile»[114]. Al momento, la prassi rilevante, che ha visto nella controversia sorta tra UE ed Ucraina sulle *restrizioni all'esportazione del legno e dei prodotti del legname* la manifestazione più importante[115], sembra delineare la tendenza a ricorrere alla disciplina contenuta nei capitoli sullo sviluppo sostenibile alla stregua di parametro interpretativo ai sensi dell'art. 31, par. 1 e 2, della Convenzione di Vienna del 1969, da utilizzarsi anche con riguardo alle disposizioni OMC rilevanti per il caso di specie. È stato più precisamente affermato che tale disciplina costituirebbe «a relevant context»[116] nella valutazione delle eventuali violazioni delle disposizioni in materia commerciale che regolano i rapporti tra le parti[117]. Ciò è del resto in linea con l'approccio strategico elaborato dalla Commissione europea in ambito commerciale, ove si precisa che

> [i]n futuro, nelle discussioni internazionali sulle questioni commerciali e ambientali, l'UE sosterrà un'interpretazione delle pertinenti di-

ET AL. (a cura di), *L'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito*, Torino, 2022, p. 149 ss., la quale segnala che, anche alla luce dei peculiari rapporti tra UE e Regno Unito, la tutela ambientale che l'Accordo introduce costituisce «parte integrante delle condizioni economiche di favore che le Parti si sono reciprocamente concesse» (p. 151).

[114] Per una panoramica generale, v. VILLANI, *Settling disputes on TSD Chapters of EU FTAs: Recent trends and future challenges in the light of CJEU Opinion 2/15*, in BIONDI, SANGIUOLO (a cura di), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations. An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham/Northampton, 2021, p. 107 ss.

[115] Tale controversia riguarda l'applicazione dell'Accordo di associazione concluso tra le Parti. Su di essa, v. RUOTOLO, *Knock on Wood. Il contenzioso UE/Ucraina sul divieto di esportazione di legname tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2019, p. 245 ss.

[116] Cfr. *Final Report of the Arbitration Panel established pursuant to Article 307 of the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part*, Lugano, 11 dicembre 2020, punto 245. Il testo del *Report* è disponibile al link https://policy.trade.ec.europa.eu/.

[117] Cfr. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, cit., pp. 250-255. V. anche POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2021, p. 95 ss.; KÜBEK, *Sustainable development chapters in EU FTAs and dispute settlement: lessons learned from Ukraine* – Wood Products and Korea – Labor Rights, in FAHEY, MANCINI (a cura di), *Understanding the EU as a Good Global Actor. Ambitions, Values and Metrics*, Cheltenham/Northampton, 2022, p. 277 ss.; VILLANI, *I capitoli in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: prove di rilevanza sistemica*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2022, p. 707 ss.

> sposizioni dell'OMC che riconosca il diritto dei membri di fornire risposte efficaci alle sfide ambientali globali, in particolare i cambiamenti climatici *e la protezione della biodiversità*[118].

Non può dunque escludersi che, per tale via, possa prendere corpo una interpretazione più attenta alle esigenze della diversità ambientale delle norme multilaterali del commercio internazionale, favorendosi così una più sensibile affermazione dell'interesse intergenerazionale in materia.

Come già anticipato[119], infine, la terza linea direttiva si concretizza nel contributo proattivo fornito dall'Unione per lo sviluppo, sul piano universale, di una regolamentazione rafforzata per la tutela della biodiversità. Oltre al ruolo esercitato dall'Unione per l'adozione del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, si ricorda il contributo che essa ha fornito[120] per il raggiungimento di un'intesa sullo strumento internazionale vincolante chiamato ad integrare la Convenzione ONU sul diritto del mare con riguardo alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree non soggette a giurisdizione nazionale[121] e l'azione avviata nel quadro della Commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico (CCAMLR) per la conclusione di un accordo sulla designazione di tre zone marine protette nell'Oceano Antartico; accordo, quest'ultimo, considerato dalla Commissione europea, forse un po' troppo enfaticamente, «il più grande atto di tutela ambientale della storia»[122].

[118] Comunicazione della Commissione, *Riesame della politica commerciale*, cit., (corsivo aggiunto).

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

[120] V. il documento *A High Ambition Coalition on Biodiversity beyond National Jurisdiction Protecting the Ocean: Time for Action*, ref. Ares(2022)107868, 7 gennaio 2022, sottoscritto dall'Unione e disponibile al seguente link: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/.

[121] Cfr. *Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Int'l Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea*, 4 marzo 2023, disponibile al seguente link: https://www.un.org. Il testo su cui si è coagulata l'intesa è disponibile in UNGA, *Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, 4 marzo 2023, *ivi*.

[122] Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit.

5. Conclusioni

In una fase storica in cui diversi tribunali internazionali sono chiamati a pronunciarsi sugli obblighi degli Stati nei confronti delle attuali e delle future generazioni per la salvaguardia dell'ambiente e della biodiversità[123] e la materia attrae l'attenzione del legislatore costituzionale[124], la valutazione dell'approccio manifestato dall'Unione europea in materia riveste un particolare interesse, tenuto anche conto della posizione interposta che tale ordinamento occupa tra gli ordinamenti degli Stati membri ed il diritto internazionale.

Si è visto, al riguardo, come la valorizzazione della diversità biologica europea in termini di patrimonio comune dell'Unione possa favorire una rilettura – attraverso la proteiforme natura degli obblighi di leale cooperazione desumibili dall'art. 4, par. 3, TUE – dell'azione condivisa tra Stati membri, e tra Stati membri ed Unione europea[125], soprattutto con riguardo alle aree di interesse transfrontaliero[126].

Il medesimo approccio sembra poi informare la definizione della posizione dei singoli nel contesto della *governance* sovranazionale della biodiversità, sia in relazione al bilanciamento tra i diritti di cui essi sono titolari e l'interesse generale alla tutela del patrimonio comune, che rispetto alla (potenziale ed effettiva) ricostruzione di obblighi di diligenza, capaci peraltro di imporsi anche al di fuori dell'ordinamento dell'Unione[127].

[123] Ci si riferisce, in particolare, alla richiesta di parere consultivo presentata in data 12 dicembre 2022 al Tribunale internazionale del diritto del mare da parte della Commissione dei piccoli stati insulari sul cambiamento climatico ed il diritto internazionale (https://www.itlos.org/) ed alla richiesta presentata, in data 29 marzo 2023, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sugli obblighi degli Stati riguardo al cambiamento climatico (UN Doc. A/RES/77/276, 4 aprile 2023).

[124] Qui il riferimento è invece alla novella costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 1/2022, che ha introdotto nell'art. 9 della Costituzione italiana il principio secondo cui la Repubblica «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». In tema, v. SOBRINO, *Le generazioni future "entrano" nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 139 ss.

[125] V. *supra*, par. 2.

[126] Non si tratta, peraltro, dell'unica rilettura che è stata proposta in dottrina. Recentemente, tenuto conto dei sempre più frequenti "incontri" tra gli animali selvatici e protetti ed il contesto antropizzato, si è sostenuta la necessità di adottare un approccio che guardi all'alterità degli animali, consentendo di prenderne più seriamente l'autonomia. V. DE WITTE, *Where the Wild Things Are: Animal Autonomy in EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 391 ss.

[127] V. *supra*, par. 3 e 4.

La continuità tra questi due profili è possibile in virtù del principio di integrazione che, come visto, informa tanto l'agire delle istituzioni UE e degli Stati membri nella definizione degli strumenti di diritto derivato e nello loro implementazione (in virtù dell'art. 11 TFUE) quanto la valutazione delle posizioni soggettive individuali (in virtù dell'art. 37 CDFUE). Ma il principio si proietta anche sull'azione esterna dell'Unione – in forza del richiamo contenuto nell'art. 21, par. 2, lett. *f*), TUE – consentendole, nei diversi settori in cui essa detiene la competenza ad agire, di ambire a rivestire il ruolo di *good global actor*[128] per il rafforzamento della *governance* internazionale in materia[129].

A ben vedere, la verticale tracciata dagli artt. 11 TFUE, 21 TUE e 37 CDFUE, unitamente alle basi giuridiche di volta in volta rilevanti, sembra delineare una traiettoria coerente per l'Unione ed i suoi Stati membri. Il dato non è da sottovalutarsi, se si considerano le problematiche in termini di coerenza e sistematicità che spesso affliggono il diritto dell'Unione e la sua implementazione[130]. Spetta dunque agli attori istituzionali fare sì che questo elemento di vantaggio possa tradursi in uno strumento efficace di tutela, nell'interesse di generazioni presenti e future.

[128] FAHEY, MANCINI, *Introduction: understanding the EU as a good global actor: whose metrics?*, in FAHEY, MANCINI (a cura di), *Understanding the EU as a Good Global Actor. Ambitions, Values and Metrics*, cit., p. 1 ss.

[129] V. *supra*, par. 4.

[130] V., per tutti, PRECHAL, VAN ROERMUND, *The Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008; BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE: Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009.

ERADICARE LA POVERTÀ NELL'INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE: SPUNTI TEORICI E PRASSI REGIONALI A PARTIRE DALL'AGENDA 2030

Francesca CAPONE*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il valore giuridico dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile. – 2.1. La definizione del concetto di povertà nell'Agenda 2030. – 2.2. Quali sono gli altri approcci possibili? – 3. Povertà ed interesse delle future generazioni nell'Agenda 2030 e nei documenti programmatici adottati a livello regionale – 4. Il nesso tra povertà e diritti umani. – 4.1. Il diritto a non essere poveri come «diritto umano autonomo». – 4.2. La povertà come negazione/violazione di «tutti i diritti umani». – 4.3. La povertà come causa (e conseguenza) di violazioni dei diritti umani – 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Eradicare la povertà è il primo, e probabilmente il più ambizioso, tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile ('OSS') individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La domanda a cui questo scritto si propone di rispondere è se e in che misura la sfida di eradicare la povertà a livello globale preveda un ruolo chiave anche per il diritto internazionale e, più nello specifico, per i diritti umani, non soltanto a beneficio delle generazioni presenti, ma anche di quelle future. Fin da subito è utile sottolineare che l'interesse delle generazioni future è costantemente e intuitivamente associato al concetto di sviluppo sostenibile, che è il motore propulsore dell'Agenda, mentre non si può dire lo stesso per quanto riguarda lo scopo principale dell'Agenda stessa che è quello di sconfiggere la povertà in tutte le sue forme, riconoscendo a tale scopo lo status «di più grande sfida globale e di *requisito indispensabile* per lo sviluppo sostenibile»[1]. Al fine di non limitare l'indagine ai soli aspetti teorici, le rifles-

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[1] Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030)*, UN Doc. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, Preambolo (corsivo dell'autrice).

sioni presentate in questa sede saranno integrate e arricchite con dei riferimenti, mirati e non esaustivi, alle prassi regionali: l'Agenda stessa riconosce l'importanza della dimensione regionale e sub-regionale, spiegando come le strutture regionali e sub-regionali possano «facilitare il passaggio dal piano internazionale a quello nazionale e supportare il compimento di azioni concrete»[2]. Sulla base di questa brevissima premessa, l'analisi si concentrerà su tre aspetti principali, chiaramente interconnessi, rispettivamente: *i)* lo status giuridico dell'Agenda 2030 e dei suoi OSS e i limiti ascrivibili alla definizione di povertà contenuta nel documento; *ii)* l'eradicazione della povertà nella prospettiva temporale tracciata nell'Agenda 2030 e nei documenti regionali che sono stati adottati a partire dalla stessa; e *iii)* il nesso tra l'eradicazione della povertà e i diritti umani. In relazione all'ultimo aspetto è opportuno notare come la connessione tra i due concetti sia spesso data per scontata, mentre la questione, che ha impegnato la dottrina per molto tempo, non è stata risolta in modo univoco.

2. Il valore giuridico dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile

L'Agenda 2030, come è noto, è un accordo intergovernativo che mira a guidare gli sforzi di sviluppo globale per i 15 anni che vanno dal 2015 al 2030. L'Agenda è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione del 25 settembre 2015 e il suo nucleo fondamentale è dato sostanzialmente dai suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (articolati in 169 traguardi, 43 strumenti di attuazione e 248 indicatori) che sostituiscono gli obiettivi di sviluppo del millennio e sono stati designati per «completare il lavoro che non è stato ultimato»[3]. Ovviamente, come nel caso del suo predecessore, l'Agenda si può qualificare *prima facie* come un documento programmatico, di indirizzo, ma non come uno strumento giuridico vincolante. Come sempre avviene con gli strumenti di *global governance* la natura non vincolante dell'Agenda ci porta a mettere in discussione la sua efficacia e per certi versi finanche la

[2] *Ibidem*, par. 21.

[3] PAVONI, PISELLI, *The Sustainable Development Goals and International Environmental Law. Normative Value and Challenges for Implementation*, in *Veredas Do Direito*, vol. 13(26), 2016, p. 13 ss.; MONTINI, VOLPE, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?",* in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. XXX:3, 2015, p. 489 ss.; KALTENBORN, KRAJEWSKI, KUHN (a cura di), *Sustainable Development Goals and Human Rights*, Berlin/Heidelberg, 2021, p. 11 ss.

sua ragion d'essere; mentre dall'altra parte la sua innata flessibilità potrebbe rappresentare, come notato da Thomas Pogge[4], anche un vantaggio sia per gli Stati che vogliono adottare piani più ambiziosi, sia per gli Stati che non avrebbero mai acconsentito a sottoscrivere un documento di carattere giuridicamente vincolante su temi per molti versi percepiti come controversi.

Entrando ancora di più nel merito della questione, diversi autori sono intervenuti per contribuire alla riflessione sulla natura giuridica dell'Agenda 2030 e degli OSS, senza però raggiungere una posizione unanime, né quanto meno maggioritaria, come sottolineato da Massimiliano Montini in un recente contributo[5]. Alcuni, tra cui Lorenzo Gradoni e Luca Pasquet[6], e altresì Duncan French[7], negano assolutamente qualsiasi status normativo all'Agenda e ai suoi OSS, considerandoli meri impegni di natura politica, e pertanto non riconducibili nemmeno al concetto di *soft law*. Nello specifico, secondo French, l'impossibilità di riconoscere all'Agenda quantomeno il valore di *soft law* nel contesto del diritto internazionale si basa su due motivi principali. Il primo consiste nel fatto che l'Agenda e gli OSS non sembrano essere scritti in modo da poter raggiungere un certo grado minimo di «legalità formale» (*formal legality*), in grado di fornire un apprezzabile contributo allo sviluppo progressivo del diritto internazionale; il secondo risiede nella considerazione che l'Agenda e gli OSS non hanno l'intenzione di «regolare» i comportamenti degli Stati in assenza di norme vincolanti di diritto internazionale (*hard law*). In sintesi, mancherebbe completamente il quarto elemento individuato dall'autorevole teoria sviluppata da Thu□rer sul *soft law*, ossia «la prossimità al diritto e la capacità di produrre alcuni effetti giuridici»[8]. Tali effetti giuridici si sostanziano attraverso lo svolgimento di funzioni normative (*legal functions*) che Anne Peters categorizza in *pre-law*,

[4] POGGE, SENGUPTA, *Assessing the Sustainable Development Goals from a Human Rights Perspective*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, 2016, p. 83 ss.

[5] MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, vol. 9, 2019, p. 1 ss.

[6] GRADONI, PASQUET, *The Fight Against Poverty and the Right to Development in Italy*, in ANDENAS, PERELMAN, SCHARLING (a cura di), *The Fight against Poverty and the Right to Development*, Berlino/Heidelberg, 2021, p. 209 ss., spec. p. 224.

[7] FRENCH, *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and "Re-Imaginings of International Law*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, p. 164 ss.

[8] THÜRER, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Oxford, 2000, p. 452 ss.; DISTEFANO, *Origini e funzioni del* soft law *in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, vol. 2, 2002, p. 17 ss.

come *step* che anticipa la formazione di norme vincolanti sul tema o, come teorizzato da Marcella Distefano, che contribuisce a cristallizzare una norma consuetudinaria *in fieri*[9], *law-plus*, come strumento interpretativo di strumenti giuridicamente vincolanti, e infine *para-law*, come strumento sostitutivo in mancanza di documenti vincolanti[10]. Secondo gli autori citati quindi, l'Agenda 2030 non sarebbe in grado di esperire nessuna di queste funzioni normative.

Altri autori, invece, reputano l'Agenda 2030 perfettamente integrabile nella categoria dei documenti di *soft law*, basando questo assunto sul procedimento e lo strumento di adozione del documento[11], o sulla formulazione dei target, che essi reputano essere molto precisa, pur non essendo qualificabili come obblighi ma solo come impegni (*commitments*)[12].

Altri autori, ancora, hanno articolato delle teorie più complesse, e probabilmente più idonee a soppesare la natura giuridica del documento, tracciando una separazione tra l'Agenda 2030 come contenitore (o guscio) e gli OSS. Una parte di questi autori considera gli OSS ad un livello «ancora più soft del *soft law* comunemente inteso poiché esprimono target di natura semplicemente aspirazionale»[13]. Altri invece si sono soffermati sull'interrelazione esistente tra gli OSS e norme vincolanti di diritto internazionale, differenziando all'interno degli OSS tra quelli che riflettono in alcuni casi norme di diritto internazionale consuetudinario o pattizio, e che potrebbero essere usati per creare un sistema di interpretazione se non addirittura di coordinamento tra gli obblighi vincolanti

[9] *Ibidem*, p. 26.

[10] PETERS, *Soft Law as a New Mode of Governance*, in DIEDRICHS, REINERS, WESSELS (a cura di), *The Dynamics of Change in EU Governance,* Cheltenham Glos, 2011, p. 21 ss.; BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford, 2007, p. 595 ss. Boyle e Chinkin rilevano invece cinque funzioni normative del soft law: «1) as an alternative to treaty law; 2) as an authoritative interpretation of treaties; 3) as a guidance on the implementation of a treaty; 4) as a step in the development of international legal principles; 5) as evidence of *opinio juris* in the formation of international customary law» (*ibidem*, p. 597).

[11] BRUS, *Soft Law in Public International Law: A Pragmatic or a Principled Choice? Comparing the Sustainable Development Goals and the Paris Agreement*, disponibile *online* all'indirizzo https://ssrn.com/abstract=2945942, 22 marzo 2017.

[12] RABINOVYCH, *The Legal Status and Effects of the Agenda 2030 within the EU Legal Order,* in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, luglio 2020, p. 191 ss.

[13] PERSSON, WEITZ, NILSSON, *Follow-up and review of the Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization,* in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, 2016, p. 59 ss., in particolare p. 60.

preesistenti degli Stati[14]. Ad esempio, nel caso degli OSS rilevanti in materia di ambiente (il così detto «cluster ambientale» composto dagli OSS 6, 13, 14 e 15), essi potrebbero aspirare al ruolo di elementi sussidiari di interpretazione delle norme pattizie di protezione ambientale[15], esercitando quindi una *law-plus function*, se vogliamo riferirci ancora una volta alla tassonomia proposta da Anne Peters, e contribuendo al chiarimento e alla specificazione delle disposizioni vincolanti contenute in strumenti giuridici di natura pattizia preesistenti[16]. Come anticipato, questa lettura della natura giuridica degli OSS è, in potenza almeno, la più interessante; tuttavia, essa non si presta ad essere applicata all'OSS 1, che mira appunto all'eradicazione della povertà, perché tale obiettivo non è, come questo scritto si propone di discutere più dettagliatamente nei prossimi paragrafi, saldamente ancorato a norme internazionali già in vigore.

2.1. La definizione del concetto di povertà nell'Agenda 2030

Alla base di questa volatilità, almeno dal punto di vista giuridico, c'è senz'altro un problema di fondo che possiamo identificare con l'assenza di una definizione di povertà incapsulata in uno strumento giuridico universale[17] e il fallimento da parte dell'Agenda 2030 di contribuire almeno in minima parte a sopperire a questa mancanza. L'Obiettivo 1 dell'Agenda è «porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo». Questo obiettivo è declinato attraverso 5 target (da raggiungere entro il 2030) e due così detti «strumenti di attuazione» (in inglese *means of implementation*)[18]. I target che hanno particolare rilevanza per la nostra analisi sono i primi due:

[14] KIM, *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, 2016, p. 15 ss., in particolare p. 16.

[15] *Ex* art. 31(3)(b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

[16] Così MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 21.

[17] Ci sono solo sparuti riferimenti alla povertà, ad esempio, nel Preambolo della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, adottata il 18 dicembre 1979 (più brevemente, 'Convenzione CEDAW') e nel testo dell'articolo 28 della Convenzione sui diritti delle persone affette da disabilità, adottata il 13 dicembre 2006.

[18] «1.a Garantire una adeguata mobilitazione di risorse da diverse fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo, al fine di fornire mezzi adeguati e affidabili per i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati, attuando programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue forme; 1.b Creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e sensibili alle differenze di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà».

> 1.1 Entro il 2030, sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di $ 1,95 al giorno.
> 1.2 Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali.

Appare chiaro, di primo acchito, che si tratta di target estremante ambiziosi. E allo stesso tempo formulati in modo ambiguo, mancando nel documento una definizione del concetto di povertà che possa aiutare il lettore ad interpretarli correttamente. Questa macroscopica mancanza può forse stupire, ma non sorprendere. Come sottolineato da Ruth Lister, infatti «non esiste una sola definizione di povertà e nessuna definizione può dirsi neutrale»[19]. Un punto però sembra essere ormai stato chiarito ed è quello della distinzione, che ha dominato il dibattito dottrinale fino alla fine degli anni Settanta, tra povertà *assoluta*, che sostanzialmente non tiene conto del contesto economico e sociale in cui un individuo vive e opera, ma solo dell'«assenza di beni essenziali» (con particolare, se non esclusiva attenzione al nutrimento) e povertà *relativa*, che invece si sofferma sulla condizione individuale in rapporto agli altri e alla società in generale. Questa dicotomia è stata superata grazie al contributo, tra gli altri, di Peter Townsend che ha posto l'accento sull'aspetto sociale della povertà, considerandola come «fattore di esclusione» dal contesto in cui un individuo vive[20]. Questo approccio trova una conferma, anche nel campo dei diritti umani, nei lavori degli esperti nominati prima dalla Commissione per i diritti umani e poi dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, in cui la povertà viene descritta non come un concetto assoluto, ma come la combinazione di almeno tre elementi: «povertà reddituale, povertà dello sviluppo umano ed esclusione sociale»[21].

Mentre la distinzione tra povertà assoluta e relativa appare superata da un punto di vista teorico e concettuale, lo stesso non può dirsi in relazione alla misurazione della povertà. In questo ambito, come si evince dalla formulazione del primo target dell'OSS 1, vige un approccio espli-

[19] LISTER, *Poverty,* Cambridge, 2004, in particolare p. 12 ss.

[20] «Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged, or approved, in the societies to which they belong», cfr. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, 1979, p. 17.

[21] Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta*, UN Doc. A/HRC/7/15 del 28 febbraio 2008, p. 6, par. 23.

citamente basato sulla soglia di povertà internazionale individuata della Banca Mondiale, al di sotto della quale al momento vivono più di 700 milioni di persone in tutto il mondo. Questo modo di intendere e di quantificare la povertà si basa sostanzialmente sul valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati come essenziali, per cui un individuo che sostiene una spesa inferiore a $1.95 al giorno (dal 1° settembre 2022 innalzata a $2.15 al giorno) sarà considerato povero in senso 'assoluto' e affetto da povertà estrema.

Tra i detrattori di questo approccio è opportuno segnalare Philip Alston, ex relatore speciale sul tema della povertà estrema e diritti umani, che nel 2020 ha esplicitato i motivi del suo dissenso nei confronti dell'applicazione della soglia internazionale di povertà, avanzando legittime perplessità sull'adozione della soglia da parte dell'Agenda 2030[22]. La sua critica si può riassumere sottolineando alcuni aspetti cruciali: in primo luogo, la soglia di povertà internazionale manca di ambizione e riflette uno standard di vita che è molto al di sotto di quello che viene definito come «adeguato» nell'ambito dei diritti umani. Inoltre, la soglia è geograficamente limitata, nel senso che il calcolo si basa sulla media delle soglie di povertà nazionali dei 15 Paesi più poveri del mondo, che sono per la maggior parte appartenenti all'Africa sub-sahariana e che quindi nel paniere di beni essenziali non includono spese, quali il riscaldamento o i costi relativi all'utilizzo del telefono o di internet, che possono non essere essenziali in alcuni contesti, mentre lo diventano in altri, per esempio per accedere al mercato del lavoro. A questa critica nello specifico la Banca Mondiale ha 'risposto' elaborando due nuovi parametri per i Paesi a reddito medio basso ($3.65 al giorno dal 2022) e a reddito medio alto ($6.85 al giorno). Queste soglie però *affiancano*, non sostituiscono la soglia globale, che resta quella a cui fa esplicitamente riferimento l'Agenda 2030.

La soglia, inoltre, non tiene assolutamente conto delle differenze di genere (o di età) perché si basa sull'assunto, erroneo, che all'interno dello stesso nucleo familiare la distribuzione delle risorse essenziali avvenga sempre su base equa. Infine, la soglia non è in grado di rilevare interi segmenti della popolazione che non sono inclusi nelle stime ufficiali, per

[22] Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *The parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights,* UN Doc. A/HRC/44/40 del 19 novembre 2020.

esempio migranti, richiedenti asilo, persone che vivono per strada, o in insediamenti abusivi[23].

2.2. Quali sono gli altri approcci possibili?

Nel corso degli anni, diverse proposte alternative sono state presentate per sostituire la soglia internazionale di povertà della Banca Mondiale. Alcune sono prettamente teoriche. Ad esempio, David Woodward, un economista, ha proposto di adottare un approccio basato sui diritti umani economici e sociali rilevanti per l'eradicazione della povertà, utilizzando come indicatori da misurare tutti gli elementi che sono indicati nei trattati e nell'implementazione degli stessi come essenziali per il raggiungimento di uno standard di vita adeguato. Un'altra opzione è quella di adottare la soglia di povertà 'etica', una nozione sviluppata da Peter Edward, secondo cui per raggiungere un'aspettativa di vita di 70 anni servirebbe incrementare la soglia di povertà internazionale almeno del triplo[24].

In aggiunta agli approcci teorici ci sono delle alternative pratiche, che sono già state parzialmente implementate, e che considerano la povertà come un fenomeno complesso e multidimensionale. La prima è stata sviluppata in seno alla Banca Mondiale, ed è la soglia di povertà multidimensionale che misura in aggiunta alla povertà economica in senso assoluto altri due valori, l'educazione e l'accesso ad infrastrutture essenziali, attraverso un totale di sei indicatori. Questo approccio è ancora in fase sperimentale e sono ancora pochi i dati a disposizione[25]. Un'altra alternativa è stata sviluppata dall'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* insieme al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (*United Nations Development Programme*, 'UNDP'). Si tratta di un indice di povertà globale multidimensionale che misura la povertà «acuta» per 109 paesi in via di sviluppo, pari quindi a tre quarti della popolazione mondiale. L'indice si ispira apertamente al lavoro di Amartya Sen e Martha Nussbaum e alla loro intuizione di adottare un approccio basato sulle capacità (*capabilities*) di ogni individuo e sui compimenti, o

[23] ATKINSON, *Measuring Poverty around the World*, Princeton, 2019, p. 128 ss. Secondo l'Autore le persone che sfuggono alle stime della Banca Mondiale sono almeno 350 milioni.

[24] EDWARD, *The Ethical Poverty Line: A Moral Quantification of Absolute Poverty,* in *Third World Quarterly*, vol. 27, 2006, p. 377 ss.

[25] Informazioni sull'indice di povertà multidimensionale sviluppato dalla Banca Mondiale sono disponibili al seguente link: https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/multidimensional-poverty-measure.

realizzazioni, delle varie capacità che loro definiscono come «funzionamenti»[26].

L'indice di povertà multidimensionale non considera la povertà economica, ma solo altre tre dimensioni, educazione, salute e standard di vita, analizzate attraverso un totale di 10 indicatori[27]. Ebbene, applicando l'indice di povertà globale multidimensionale i dati che emergono sono molto diversi rispetto a quelli raccolti dalla Banca Mondiale. Si tratta infatti di un numero molto più alto di persone che vivono in povertà, 1.3 miliardi di persone, di cui la metà sono minori, perché a differenza dell'approccio adottato dalla Banca Mondiale, l'indice di povertà globale multidimensionale tiene in considerazione anche caratteristiche come età, genere ed etnia. Anche nel caso dell'indice multidimensionale i dati sono peggiorati in seguito alla pandemia e le proiezioni sono negative anche per i prossimi due anni, considerando anche l'impatto economico che la guerra tra Russia ed Ucraina sta avendo ed avrà anche al di fuori del continente europeo. L'indice di povertà multidimensionale è uno strumento potenzialmente globale, quindi potrebbe sostituire o quantomeno affiancare la soglia di povertà internazionale del target 1.1 per l'eradicazione della povertà estrema, e allo stesso tempo potrebbe essere utilizzato dai governi nazionali in relazione al target 1.2 che fa espressamente riferimento alle «definizioni nazionali».

A livello regionale, è possibile segnalare che ci sono alcune differenze sia in relazione alle definizioni di povertà sia rispetto alla soglia internazionale a cui fa riferimento l'Agenda 2030. Nei Paesi dell'Unione Europea, per esempio, la misurazione della povertà è rigorosamente relativa e avviene attraverso un indicatore chiamato AROP60[28], per cui sono considerate a rischio di povertà tutte le famiglie con un reddito netto al di sotto del 60 per cento della mediana nazionale. Questo indicatore nel tempo è stato affiancato da ulteriori parametri multidimensionali, anche

[26] Amartya Sen, come è noto, ha teorizzato la povertà in termini di «privazione di capacità» per cui l'esposizione di un individuo alla povertà è dovuta alla sua esposizione ad un'ampia serie di fattori (v. SEN, *The Idea of Justice*, Bristol/Cambridge MA, 2009, p. 254 ss.). Le teorie di Amartya Sen, in particolare la teoria delle capacità, sono state oggetto di ulteriore approfondimento ed espansione da parte di numerosi autori e autrici, in particolare Martha Nussbaum. Si veda NUSSBAUM, *Creating Capabilities*, Cambridge, 2013.

[27] Secondo l'indice: «(…) a person is identified as multidimensionally poor if they are deprived in at least one third of the weighted indicators. The MPI identifies overlapping deprivations for each person. It shows the incidence of poor people in a population and the intensity of deprivations faced within poor households» (https://ophi.org.uk).

[28] GOEDEMÉ, DECERF, VAN DEN BOSCH, *A New Poverty Indicator for Europe: The Extended Headcount Ratio,* in *Journal of European Social Policy*, vol. 32, 2022, p. 287 ss.

alla luce del fatto che a livello UE il riferimento alla povertà contenuto nell'articolo 34 par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea mette al centro il concetto di esclusione sociale. Questo approccio è coerente anche con l'articolo 30 della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (CdE) che pone altresì l'accento sulla correlazione tra povertà ed esclusione sociale.

L'articolo 3 lettera f) della Carta dell'Organizzazione degli Stati americani ('OSA') identifica l'eliminazione della povertà estrema come una componente essenziale della promozione della democrazia. Manca un riferimento esplicito alla povertà nel Patto di San Josè anche se, come è noto, l'articolo 26 rinvia alla Carta, di fatto sussumendo la protezione dei diritti economici, sociali e culturali[29]. Il riferimento ai diritti economici, sociali e culturali è stato ulteriormente esteso attraverso l'adozione del Protocollo di San Salvador e più recentemente della Carta sociale dell'Organizzazione degli Stati americani[30]. Gli Stati dell'OSA aderiscono a livello individuale alla misurazione della povertà proposta dalla Banca Mondiale, ovviamente adattata al contesto e al disomogeneo livello di ricchezza che caratterizza il continente. La Banca interamericana di sviluppo ha identificato delle soglie intermedie dividendo la popolazione dei Paesi interessati in cinque sottogruppi, i due estremi si compongono da una parte di coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà e dall'altra da quelli che vivono al di sopra della soglia più alta ($ 50 al giorno)[31]. Allo stesso tempo, alcuni Paesi dell'America Latina rientrano nel campo di indagine dell'indice di povertà globale multidimensionale sviluppato dall'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* in collaborazione con UNDP e diversi Stati si stanno dotando autonomamente di sistemi di misurazione multidimensionale della povertà.

Nel continente africano non è presente un riferimento alla povertà nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli né nella Carta africana dei diritti e benessere del bambino, mentre un cenno si rinviene nell'articolo 14 («Eradicazione della povertà e integrazione socio-economica dei giovani») della Carta africana della gioventù del 2006. Un riferimento alla povertà compare nei Principi e linee guida sull'implementazione dei diritti economici, sociali e culturali della Carta africana

[29] Sul punto si veda Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo/unità sui diritti economici, sociali e culturali, *Report on Poverty and Human Rights in the Americas,* OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147 del 7 settembre 2017.

[30] SEATZU, DE TORRES, *The Social Charter of the OAS: A Step Forward in the Enforcement of Socioeconomic Rights in the Americas?,* in *Netherlands Human Rights Quarterly*, vol. 32, 2014, p. 130 ss.

[31] *Report on Poverty and Human Rights in the Americas,*, cit., parr. 320-323.

dei diritti dell'uomo e dei popoli e altresì nella Risoluzione sui diritti economici, sociali e culturali in Africa della Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli[32]. In questi ultimi documenti il concetto di povertà è esplicitamente collegato alla diseguaglianza e alla mancanza di sicurezza. In relazione alla misurazione della povertà in Africa, l'approccio regionale resta quello dettato dalla Banca Mondiale, affiancato dall'indice di povertà multidimensionale di Oxford e UNDP.

L'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico ('ASEAN') propone una diversa accezione ancora del concetto di povertà, infatti la Dichiarazione sui diritti umani del 2012 esplicita il nesso tra programmi di sviluppo e povertà affermando che i primi devono avere l'eradicazione della seconda come fine ultimo. Per quanto riguarda l'approccio alla misurazione possiamo estendere ai Paesi del Sud-est asiatico le considerazioni già fatte per le Americhe e l'Africa, sottolineando quindi l'adesione generale all'indice della Banca Mondiale, a cui si stanno affiancando approcci multidimensionali, prevalentemente decentralizzati.

3. Povertà ed interesse delle future generazioni nell'Agenda 2030 e nei documenti programmatici adottati a livello regionale

In aggiunta al ruolo poco risolutivo che l'Agenda 2030 ha giocato in materia di definizione del concetto di povertà e nella misurazione della stessa, è stato notato come l'Agenda e i suoi OSS siano molto carenti dal punto di vista della giustizia o equità intergenerazionale. Questo limite deriva da un'impostazione di fondo che mette in primo piano gli interessi della generazione presente e che si estrinseca attraverso una finestra temporale per il raggiungimento degli OSS molto ridotta. Una lettura in questa chiave dell'Agenda appare in contraddizione con la maggior parte dei documenti programmatici delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, a partire dal Rapporto Brundtland che lega il principio alla necessità di garantire non solo alla generazione presente, ma anche a quelle future, il diritto di soddisfare i propri bisogni, in un'ottica marcatamente intergenerazionale[33]. Questa lettura è in linea anche con i contributi teorici più noti sull'argomento. Ad esempio, secondo la definizione del principio di sviluppo sostenibile proposta da Philippe Sands, tra i quattro ele-

[32] Commissione africana, Risoluzione ACHPR/Res.73(XXXVI)04 del 7 dicembre 2004.

[33] *Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Doc. A/42/427 del 4 agosto 1987.

menti costitutivi di questo concetto compaiono sia la nozione di equità intergenerazionale sia quella di equità intragenerazionale[34].

È possibile, quindi, affermare che l'Agenda 2030 si smarchi da questo approccio prediligendo invece solo la nozione di equità *intragenerazionale*? Sicuramente possiamo ritenere che il focus principale dell'Agenda sia sulla società contemporanea e le sue componenti, reputando valida l'interpretazione di alcuni autori che sottolineano la valenza e il potenziale impatto dell'Agenda al massimo nei confronti della prossima generazione, quindi, secondo la misurazione tradizionale di generazione, fino al 2055[35]. Possiamo però allo stesso tempo precisare che questo non è vero per tutti gli OSS. Ad esempio l'OSS 5 sulla parità di genere non prevede alcuna *deadline* e lo stesso si può dire per l'OSS 13 sul contrasto al cambiamento climatico, mentre altri, tra cui l'OSS 1 sono chiaramente declinati in una prospettiva temporale che non tiene conto delle generazioni future[36]. Altri obiettivi, che sono marcatamente collegati all'eradicazione della povertà, come l'OSS 8, «*incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*», l'Obiettivo 9, «*costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*», e l'Obiettivo 10, «*ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni*», alternano target a scadenza con aspirazioni di lunga durata, e lo stesso si può dire in relazione all'Obiettivo 17, che chiude il documento e indica l'auspicio di «*rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*».

Sembra comunque assodato da parte della dottrina che l'Agenda 2030 affronti le questioni relative all'eradicazione della povertà ed al rapporto tra Paesi con diversi livelli di sviluppo in una prospettiva di equità intragenerazionale[37]. Tuttavia, mentre la dottrina è sempre più concentrata sulle questioni, teoriche e non, relative alla giustizia interge-

[34] Gli altri due elementi individuati da Philippe Sands sono l'uso equo e sostenibile, oppure prudente e razionale, delle risorse naturali e il principio di integrazione, sancito dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, seconda edizione, Cambridge, 2003, pp. 253-256. Vedi anche MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, p. 36 ss.

[35] VASCONCELLOS OLIVEIRA, *Back to the Future: The Potential of Intergenerational Justice for the Achievement of the Sustainable Development Goals*, in *Sustainability*, vol. 10, 2018, p. 427 ss.

[36] *Ibidem*.

[37] MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 8.

nerazionale, quando il focus si sposta sulla giustizia intragenerazionale, come autorevolmente sottolineato da Brown Weiss «non c'è accordo né sulla sua definizione né sul suo status giuridico, anche se siamo tutti d'accordo sulla sua importanza»[38]. Se ci basiamo però sulla definizione di Sands, che interpreta questa nozione in modo estensivo, includendo anche «la necessità di considerare in modo adeguato gli interessi e le esigenze degli altri Stati», allora l'espansione dell'OSS 1 sembra avvenire più che altro dal punto di vista geografico, superando i confini nazionali, piuttosto che espandendo la prospettiva temporale. Tuttavia, anche su questo punto l'Agenda non offre spunti di riflessione utili, limitandosi nello strumento di attuazione n. 1 a fare riferimento alla «cooperazione allo sviluppo e alla mobilitazione di risorse per i paesi in via di sviluppo». Da rilevare anche come l'Agenda 2030 utilizzi un linguaggio più ambiguo e meno stringente dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani del 2012, che invece sottolineano in questo ambito l'esistenza di un obbligo di cooperazione e assistenza tra Stati basandolo, *inter alia*, sugli articoli 55 e 56 della Carta ONU[39].

La netta prevalenza di un approccio sincronico alla giustizia generazionale nell'ambito dell'eradicazione della povertà si rinviene non solo nell'Agenda, ma anche nei documenti programmatici adottati a livello regionale che la menzionano esplicitamente. In ambito europeo viene senz'altro confermata questa tendenza. In particolare, nella sfera di azione del CdE, la Dichiarazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 2019 sulla povertà infantile fa riferimento espressamente all'Agenda 2030 e i suoi OSS e in particolare l'OSS 1, e si concentra sul presente dei minori e sul loro futuro da adulti, mentre l'unica menzione del rapporto tra generazioni è genericamente confinata al riconoscimento della trasmissione della povertà come «rischio per la coesione sociale e la stabilità politica»[40].

Nel continente africano il documento programmatico a cui fare riferimento è senz'altro l'Agenda 2063, adottata nel gennaio 2013, che, come sottolineato dalla stessa Unione Africana, precede e incorpora le ambizioni dell'Agenda 2030. In relazione all'Aspirazione 1, «*Africa prosperosa, basata su crescita inclusiva e sviluppo sostenibile*», il documen-

[38] BROWN WEISS, *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law,* in *Vermount Journal of Environmental Law*, vol. 9, 2008, p. 615 ss.

[39] Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona,* UN Doc. A/HRC/21/39 del 18 luglio 2012, principio VI.

[40] Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Declaration by the Committee of Ministers on addressing child poverty*, 11 dicembre 2019.

to chiarisce che l'obiettivo di eradicare la povertà va «perentoriamente raggiunto nell'arco di una sola generazione». Solo un rapporto della Commissione Africana risalente al 2005 estrinseca la relazione tra povertà e generazioni future affermando, senza però approfondire il concetto, che «la povertà estrema danneggia non solo la generazione presente, ma anche quelle future»[41].

Nel contesto dell'OSA, che è stata la prima organizzazione a dotarsi di un programma regionale per lo sviluppo sostenibile allo scopo di supportare i Paesi membri nel raggiungimento degli OSS[42], invece l'attenzione al problema della dimensione intergenerazionale della povertà emerge, ma solo in relazione ad alcune categorie di persone, quali ad esempio bambini e adolescenti e popoli indigeni. Nel rapporto della Commissione interamericana su povertà e diritti umani del 2017, che fa espressamente riferimento all'Agenda 2030, viene notato come la povertà infantile sia una condizione che spesso dà vita ad un ciclo di povertà intergenerazionale[43], mentre in relazione alle popolazioni indigene il nesso viene estrinsecato a partire dall'esclusione sociale che genera e facilita la povertà intergenerazionale[44]. Infine nei paesi dell'ASEAN il riferimento alla dimensione intergenerazionale della povertà, che è sempre scarsamente considerato, viene declinato in modo ancora diverso. Nel piano di azione sullo sviluppo rurale e l'eradicazione della povertà 2016-2020 si fa riferimento ai «bisogni futuri» delle persone appartenenti alla stessa generazione[45]. In documenti successivi, come il *Social-Cultural Blueprint 2025*, si parla invece di relazioni intergenerazionali, però solo nel senso di promozione dei diritti delle persone anziane attraverso le reti familiari e la comunità di appartenenza[46].

[41] Rapporto della Commissione per l'Africa, *Our Common Interest*, 11 marzo 2005, consultabile al seguente link: https://reliefweb.int/report/world/our-common-interest-report-commission-africa.

[42] OAS Department for Sustainable Development, *Inter-american Program for Sustainable Development (PIDS) 2016-2021*, Risoluzione AG/RES. 2882 (XLVI-O/16) del 4 giugno 2016.

[43] Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo/unità sui diritti economici, sociali e culturali, *Rapporto su povertà e diritti umani nelle Americhe*, cit., par. 342-343.

[44] *Ibidem,* par. 358.

[45] ASEAN, *Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication 2016-2020*, https://asean.org/wp-content/uploads/2017/10/22.-September-2017-ASEAN-Framework-Action-Plan-on-RDPE.pdf.

[46] ASEAN, *Sociocultural Community Blueprint 2025*, https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Socio-Cultural-Community-Blueprint-2025-2016-1.pdf.

4. Il nesso tra povertà e diritti umani

Il terzo aspetto su cui il presente lavoro vuole concentrarsi è il nesso, che molto spesso viene dato per scontato, tra Agenda 2030 e diritti umani. Nelle parole di Philip Alston «i diritti umani e gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono come due navi che si affiancano nella notte, inconsapevoli l'una dell'altra anche se viaggiano nella stessa direzione e verso la stessa meta»[47]. Questa immagine è senz'altro evocativa, ma non contribuisce a chiarire un tema estremamente complesso che necessita ulteriore approfondimento.

L'Agenda 2030 sottolinea un forte nesso con i diritti umani, mettendo in evidenza già nel preambolo che «i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi *mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti* (…)»[48]. Sono presenti nel testo riferimenti espliciti al quadro normativo su cui l'Agenda «è fondata», tra cui la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e un generico riferimento ai trattati sui diritti umani[49].

In relazione al linguaggio sui diritti è possibile fare alcune considerazioni: l'Agenda 2030 non è un documento sui diritti umani, eppure, come è stato notato dal Danish Institute for Human Rights, più del 90% degli obiettivi e dei relativi target richiama norme e standard sui diritti umani[50]. Questo punto è importante perché testimonia come l'interrelazione tra OSS e diritti umani sia forte ed immediata in alcuni ambiti[51], ad esempio in relazione alla parità di genere (OSS 5), e al cluster ambientale, mentre non è così solida né scontata in relazione ad altri target, ad esempio nel caso dell'eradicazione della povertà.

Proseguendo con alcune osservazioni di carattere generale è utile soffermarsi sul fatto che la tendenza ad esasperare la correlazione tra OSS e diritti umani possa essere, come notato da Thomas Pogge, fuor-

[47] ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals,* in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, 2005, p. 755 ss.

[48] *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030)*, cit., preambolo (enfasi aggiunta).

[49] *Ibidem*, p. 4, par. 10.

[50] Danish Institute for Human Rights, *SDG Data, Indicators and Mechanisms. A Human Rights Reference Paper*, 2015, https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/dihr_human_rights_reference_paper_to_the_sdg_indicators_new_0.pdf

[51] SCHOLTZ, BARNARD, *The Environment and the Sustainable Development Goals: "We are on a Road to Nowhere"*, in FRENCH, KOTZÉ (a cura di), *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Cheltenham Glos, 2018, p. 222 ss., in particolare pp. 227-230.

viante, se non pericolosa, nel senso che alla base dell'Agenda c'è un approccio esclusivamente *progressivo* al raggiungimento degli obiettivi che sono senz'altro più ambiziosi rispetto al passato e che mettono in evidenza il raggiungimento di traguardi intermedi positivi, guardando ad un futuro molto vicino; mentre i diritti umani hanno tradizionalmente un approccio *immediato* ponendo l'accento su quello che può e deve essere fatto in un determinato momento storico. Questo approccio vale anche per i diritti economici e sociali con cui il concetto di povertà è più frequentemente associato. Come è noto, anche se i diritti economici e sociali sono formulati sulla base dell'articolo 2 del Patto per i diritti economici, sociali e culturali come «diritti di progressiva realizzazione», il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha chiarito in modo netto, già nei primissimi anni '90, che la «piena attuazione» dei diritti in questione ha natura progressiva, mentre «l'impegno ad operare» e «l'attuazione di misure legislative» sono obblighi immediati la cui implementazione deve garantire almeno un «minimum *core content*/livello minimo essenziale» di realizzazione di tutti i diritti sanciti nel Patto[52]. Questa specificazione è di cruciale importanza perché gli obiettivi di sviluppo sostenibile, tra cui l'OSS 1, sono formulati per definizione solo in un'ottica progressiva con delle scadenze intermedie (2020 e 2025) e una scadenza 'finale' che è appunto il 2030. Il Comitato ha inoltre specificato che il Patto sancisce anche un obbligo, relativo, di non-regressione in capo agli Stati, i quali, solo in situazioni eccezionali possono adottare misure regressive dei diritti economici, sociali e culturali. Tali regressioni possono avvenire solo ed esclusivamente entro certi limiti, quindi senza intaccare il contenuto minimo dei diritti in oggetto, e a certe condizioni[53]. In relazione all'Agenda 2030, come evidenziato nell'ultimo rapporto di implementazione[54], la pandemia ha severamente rallentato la lotta alla povertà, segnando per la prima volta dal 2005 una inversione di rotta per lo sforzo globale di eradicare la povertà. Tale inversione di rotta, pa-

[52] Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3*, *The nature of States parties obligations*, UN Doc. HR1/GEN/1/Rev del 14 dicembre 1990, par. 10.

[53] *Ibidem*, par. 9. Si veda MAGI, *Adattamento "a rovescio" e obblighi a realizzazione progressiva: una (possibile) lettura,* in *SIDI Blog*, 5 luglio 2021, http://www.sidiblog.org/2021/07/05/adattamento-a-rovescio-e-obblighi-a-realizzazione-progressiva-una-possibile-lettura/; MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012.

[54] UNSTATS, *The Sustainable Development Goals Report*, 2021, https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf

lesemente significativa e diffusa, nel linguaggio dei diritti economici e sociali potrebbe essere qualificata come una regressione; tuttavia, sorge il dubbio che il livello di scrutinio e valutazione dell'azione statale non sia stato sempre in linea con gli standard delineati dal Comitato.

Ulteriori considerazioni sono state esternate sulla necessità di non ingigantire e portare alle estreme conclusioni il nesso tra diritti umani e obiettivi di sviluppo sostenibile. E la dottrina si è senz'altro prodigata per tenere separati e distinti i due concetti. Alcuni autori, come Philip Alston[55], hanno messo in risalto, fin dai tempi degli obiettivi del Millennio, la mancanza di efficaci meccanismi di controllo ed attuazione che caratterizza gli OSS; altri come Thomas Pogge fanno principalmente riferimento all'assenza di una chiara attribuzione di responsabilità per la realizzazione degli OSS (chi sono esattamente gli attori a cui si riferiscono gli obiettivi, dato che si parla di «tutti gli Stati e tutte le parti in causa»?)[56]. Ma a prescindere dall'approccio che preferiamo seguire per evidenziare le differenze tra diritti umani e obiettivi di sviluppo sostenibile, possiamo concludere senz'altro che anche se ci sono dei punti di contatto è forse avventato sostenere che l'Agenda «vada inclusa nel panorama degli strumenti internazionali per la garanzia dei diritti umani individuali e collettivi»[57].

In relazione all'OSS 1, che a differenza di altri OSS, è sprovvisto di una interrelazione forte con norme vincolanti di diritto internazionale già esistenti, stabilire le modalità con cui il nesso con i diritti umani si estrinseca è ancora meno scontato. Non si tratta chiaramente solo di un esercizio teorico, ma anche di uno sforzo che può avere conseguenze pratiche rilevanti, aiutandoci a stabilire se e quando l'eradicazione della povertà, oltre ad essere uno slogan, si riveste anche di una connotazione giuridica. Tre teorie, in particolare, hanno ricevuto crescente attenzione nel corso degli anni e sono state oggetto di dibattito in ambito accademico.

4.1. Il diritto a non essere poveri come «diritto umano autonomo»

Il primo approccio teorico è quello che considera la povertà, o meglio il diritto a non essere poveri, come un diritto umano a sé stante.

[55] ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, cit.

[56] POGGE, SENGUPTA, *Assessing the Sustainable Development Goals from a Human Rights Perspective,* cit.

[57] VIVIANI, *Obiettivo 4, Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti*, in GIOVANNINI, RICCABONI (a cura di), S*viluppo sostenibile, educazione di qualità e diritti umani, in Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, p. 104 ss.

Questo approccio è chiaramente problematico perché tale diritto, in questi termini, non appare in nessun documento universale, vincolante o meno, per la promozione e protezione dei diritti umani. L'idea di considerare il diritto a non essere poveri come un diritto umano è stata fortemente supportata, ma non recepita con particolare entusiasmo, attraverso un lavoro monumentale condotto sotto l'egida dell'UNESCO a partire dal 2007 in poi. Autori di altissimo calibro, come Thomas Pogge, Geraldine Van Bueren e Arjun Sengupta, hanno preso a turno le redini della ricerca, esplorando la questione dell'eradicazione della povertà sia attraverso una prospettiva giuridica sia attraverso una prospettiva morale. Mentre la prospettiva morale a favore dell'esistenza di un diritto ad essere liberi dalla povertà estrema è risultata convincente, quella giuridica non è riuscita a riscuotere lo stesso successo. Solo a livello regionale e solo nello spazio giuridico del Consiglio d'Europa, il diritto ad essere liberi dalla povertà è riconosciuto e tutelato in una norma vincolante, ossia il già citato articolo 30 della Carta sociale europea che sancisce il diritto alla protezione dalla povertà e dall'esclusione sociale. Nonostante uno scarso recepimento di questo articolo, che è stato ratificato solo da 19 Stati membri, il Comitato Europeo dei diritti sociali ha sviluppato una ricca giurisprudenza sul tema[58], dimostrando che questo approccio, pur non essendo diffuso e nel caso specifico pur essendo limitato solo alla sfera dei diritti economici e sociali, non solo non è impossibile ma può rivelarsi altamente efficace[59].

Tra coloro che sostengono l'esistenza di un diritto autonomo a non essere poveri è possibile individuare due principali scuole di pensiero. Ci sono autori, tra cui Arjun Sengupta, che considerano il diritto ad essere liberi dalla povertà estrema come un diritto umano a sé stante[60], e altri che invece associano il diritto ad essere liberi dalla povertà con un diritto umano già esistente, nello specifico il diritto allo sviluppo sostenibile oppure il diritto ad uno standard adeguato di vita.

[58] Comitato Europeo dei diritti sociali, *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Francia*, reclamo collettivo No. 51/2008; Comitato Europeo dei diritti sociali, *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Portogallo*, reclamo collettivo No. 61/2010; Comitato Europeo dei diritti sociali, *International Federation of Human Rights (FIDH) c. Belgio*, reclamo collettivo No. 75/2011.

[59] LUKAS, *The Revised European Social Charter an Article by Article Commentary*, Cheltenham Glos, 2021, p. 322 ss.

[60] Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human rights and extreme poverty. Report of the independent expert, Arjun Sengupta*, UN Doc. E/CN.4/2006/43, 2 marzo 2006, par. 41: «Working definition of poverty as a combination of income poverty, human development poverty and social exclusion. Extreme poverty was an extreme deprivation, in terms of some consensual definitions of severity of deprivation, especially when all these elements of deprivation coexist».

Soffermiamoci un attimo sulla prima opzione, quella sostenuta da Arjun Sengupta e condivisa in parte anche da Thomas Pogge, secondo cui il diritto ad essere liberi dalla povertà estrema è un diritto umano a sé. Innanzitutto, l'autore, nel suo ruolo di esperto indipendente nominato dal Consiglio dei diritti umani, ha focalizzato l'attenzione sulla povertà estrema definendola come la privazione grave di reddito, sviluppo umano e inclusione sociale. Il carattere appunto straordinario di tali privazioni le renderebbe facilmente identificabili e quantificabili e avrebbe un effetto positivo sugli Stati, incoraggiandoli ad impegnarsi anche sul piano giuridico. Se questa posizione può avere una valenza dal punto di vista pratico, ed infatti è supportata a livello ONU, ad esempio attraverso l'adozione nel 2012 dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani e della stessa Agenda 2030, dal punto di vista teorico lascia alquanto perplessi perché il riferimento a privazioni estreme promuoverebbe il riconoscimento di un diritto a metà, che si applica solo ad una sottocategoria di persone che vivono in una determinata condizione. Applicare una lettura simile ad un contesto diverso avrebbe implicazioni quasi grottesche, per esempio il riconoscimento del diritto alla salute solo a chi soffre di determinate malattie, oppure prendendo spunto dalla cronaca recente, la tutela del diritto alla vita dei migranti, a patto che si tratti di donne e bambini. Un discorso è impiegare prioritariamente le risorse a favore di un gruppo particolarmente vulnerabile, un altro è stabilire l'esistenza di un diritto solo in capo a quel gruppo.

Più giustificabile concettualmente, ma meno efficace sotto altri aspetti, tra cui la rilevanza della povertà in sé, appare lo sforzo di fare sostanzialmente combaciare il diritto ad essere liberi dalla povertà con un diritto umano già riconosciuto. Nello specifico, il riferimento è al diritto umano allo sviluppo oppure al diritto umano ad uno standard di vita adeguato. In relazione al primo, il diritto allo sviluppo, sappiamo bene che dall'affermazione del riconoscimento di un diritto umano allo sviluppo da parte dall'Assemblea generale ONU nel 1986[61] si è continuato a parlare di un diritto controverso e la proposta di convenzione del 2020 è stata molto criticata sotto svariati aspetti e da diversi autori[62]. In realtà da un punto di vista teorico l'inquadramento del diritto allo sviluppo come un «diritto composto», che raggruppa tutte le categorie di diritti umani e che fa da ponte tra la dimensione individuale e collettiva degli

[61] Assemblea generale, *Declaration on the Right to Development*, UN Doc. A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986.

[62] SCHRIJVER, *A new Convention on the Human Right to Development: Putting the Cart before the Horse?,* in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 38, 2020, p. 84 ss., in particolare pp. 90–93.

stessi rende il parallelismo con la povertà e il suo essere multidimensionale molto allettante. Allo stesso tempo però da un punto di vista pratico il diritto allo sviluppo resta difficile da «afferrare», quindi da delineare in modo chiaro[63]. Inoltre, va tenuto conto del fatto che mentre il consenso nei confronti dell'affermazione di tale diritto è molto forte tra i Paesi in via di sviluppo, soprattutto nel continente africano, lo stesso non si può dire tra i Paesi sviluppati e soprattutto tra gli Stati occidentali, come ad esempio gli Stati Uniti d'America[64]. Da notare, inoltre, che anche a livello di attuazione questo approccio risulta carente, per lo meno se analizziamo le prassi regionali. Infatti, in seno all'Unione Africana, dove il diritto allo sviluppo è sancito all'articolo 22 della Carta di Banjul, possiamo riscontrare che nella giurisprudenza della Corte africana e nelle decisioni, o rapporti, della Commissione relativi all'applicazione di questa norma non c'è stato finora alcun tentativo esplicito di sussumere il concetto di povertà nell'interpretazione del diritto allo sviluppo[65].

Una seconda proposta che va nella stessa direzione è quella di far in qualche modo combaciare il diritto ad essere liberi dalla povertà con il diritto ad uno standard di vita adeguato, che fa espressamente riferimento ed incorpora diversi diritti, tra cui il diritto al cibo (esplicitamente messo in evidenza al paragrafo 2 dell'articolo 11 del Patto), all'acqua, al vestiario, all'abitazione, e al *continuo miglioramento degli standard di vita*. Questo approccio che a livello teorico è supportato, seppur con alcune riserve, da autori come Polly Vizard[66], non prende però in considerazione tutte le dimensioni della povertà, ma solo quelle che pertengono ai diritti economici e sociali. La tendenza a considerare la povertà come collegata esclusivamente alla sfera economica e sociale sembra particolar-

[63] ANDENAS, PERELMAN, SCHARLING, *Introduction*, in ANDENAS, PERELMAN, SCHARLING (a cura di), *The Fight against Poverty and the Right to Development*, cit., p. 1 ss.

[64] MARKS, *Obligations to implement the right to development: philosophical, political, and legal rationales,* in MARKS, ANDREASSEN (a cura di), *Development as a Human Right*, seconda edizione, Cambridge/Antwerp, 2010, p. 73 ss.

[65] Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli c. Kenya*, ricorso No. 006/2012, sentenza del 26 maggio 2017, par. 207–211; Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council c. Kenya* (2003) (cd. Endorois case), comunicazione No. 276/2003, decisione del 4 febbraio 2010; Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigeria (cd. Ogoniland case*), comunicazione No. 155/96, decisione del 27 maggio 2002.

[66] VIZARD, *Poverty and Human Rights: Sen's 'Capability Perspective' Explored*, Oxford, 2006, p. 30 ss.

mente accentuata anche nei pochissimi meccanismi di monitoraggio degli obiettivi. Ad esempio, il già citato Danish Institute for Human Rights ha sviluppato strumenti molto interessanti, tra cui *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals,* che però esplorano il nesso tra povertà e diritti umani, e più in generale tra gli obiettivi e i diritti umani, solo in questa prospettiva. In sintesi, questo approccio, pur essendo indubbiamente incoraggiato dal collegamento evidentissimo tra povertà e diritti economici e sociali, non fornisce un quadro esaustivo della complessità del concetto di povertà e rischia di limitarlo eccessivamente, se non addirittura di svilirlo. Infatti, è lo stesso Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ad affermare, nel 2001, che la povertà è «una condizione umana caratterizzata dalla prolungata o cronica privazione delle risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per godere del diritto ad uno standard di vita adeguato e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali»[67].

4.2. La povertà come negazione/violazione di «tutti i diritti umani»

Questo approccio sostanzialmente considera la povertà come incompatibile in termini assoluti con la dignità umana, concetto alla base della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che ci consente di affermare che i diritti fondamentali della persona non si fondano sul diritto positivo, ma sono inerenti agli esseri umani[68]. Questa lettura del nesso tra povertà e diritti umani è la più agevole da contestare perché, oltre a non trovare alcun fondamento né nel diritto né nella prassi, non ha nemmeno una forte connotazione teorica o un supporto da parte della dottrina. Si tratta più che altro di uno slogan, a fasi alterne utilizzato anche dalle Nazioni Unite, per esempio da UNDP o nel corso delle campagne per marcare la giornata internazionale per l'eradicazione della povertà. Come nota giustamente Vittorio Bufacchi, che è critico a monte nei confronti della necessità di stabilire a tutti i costi un nesso tra povertà e diritti umani, questa retorica è particolarmente pericolosa e rende difficile portare avanti soluzioni pratiche al problema dell'eradicazione della povertà[69].

[67] Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the ICESCR*, Statement E/X.12/2001/10 del 10 maggio 2001, par. 8.

[68] POCAR, *Generazioni di diritti umani e diritti umani delle generazioni future*, in *Istituto Lombardo (Rend. Lettere)*, vol. 152, 2018, p. 103 ss.

[69] BUFACCHI, *Keeping Human Rights out of Poverty*, in EGAN, CHADWICK (a cura di), *Poverty and Human Rights, Multidisciplinary Perspectives*, Cheltenham Glos, 2021, p. 23 ss.

4.3. La povertà come causa (e conseguenza) di violazioni dei diritti umani

L'ultimo approccio da analizzare sostanzialmente si differenzia dai primi due perché non considera la povertà né come un diritto umano a sé, né come la negazione di tutti i diritti umani, ma come un fenomeno, o meglio come una situazione di fatto che rende difficile se non impossibile il godimento dei diritti umani. Concettualmente, inquadrare la povertà come una causa (e anche conseguenza) di violazioni dei diritti umani è una lettura perfettamente in linea con l'approccio delle capacità sviluppato da Sen e Nussbaum. Quindi riflettendo su «quali opportunità reali si hanno per quanto riguarda la vita che si può condurre» è possibile considerare la povertà come un fattore che limita la capacità/libertà (anche positiva, quindi in senso di scelta attiva) di un individuo.

Da un punto di vista invece prettamente giuridico, affermare che la povertà causi (o rappresenti la diretta conseguenza di) una o più violazioni dei diritti umani richiede un ulteriore sforzo. Philip Alston già nel 2005 aveva affermato che la povertà può essere considerata una causa diretta della violazione di un diritto umano quando sussistono due condizioni: a) uno Stato (o un altro attore rilevante) in relazione ad un certo diritto non ha ottemperato i suoi obblighi e *non ha adottato misure adeguate* che avrebbero avuto anche un impatto sulla povertà e b) l'adozione di quelle misure avrebbe potuto mitigare l'impatto e/o evitare la violazione[70]. La lettura del nesso tra povertà e diritti umani in una prospettiva di causa-effetto consente di superare molte delle criticità rilevate in relazione ai primi due approcci, ed è supportata anche a livello regionale. In ambito OSA, alla luce di una seppur limitata giurisprudenza sul tema a cui fare riferimento, è possibile affermare che nel corso degli anni sia la Commissione interamericana sia la Corte interamericana hanno riconosciuto la povertà, insieme all'esclusione sociale e alla marginalizzazione, come un fattore che contribuisce o addirittura causa la violazione dei diritti umani, un fattore aggravante di tali violazioni o una conseguenza attribuibile alle violazioni stesse[71]. A titolo esemplificativo nel caso *Ser-*

[70] ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, cit., p. 760 ss.

[71] Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Sawhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, sentenza del 29 marzo 2006, par. 180; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the "Street Children" (Villagrán-Morales et al. c. Guatemala*, sentenza del 19 novembre 1999, par. 144; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Yakye Axa Indigenous Community c. Paraguay*, sentenza del 17 giugno 2005, par. 162.

vellon Garcia e altri c. Honduras del 2006 la Corte, nell'accertare sistematiche violazioni commesse ai danni di minori e adolescenti di vari diritti protetti dalla Convenzione, tra cui il diritto alla vita, alla libertà personale, a non essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, ha affermato che tali violazioni sono avvenute perché le vittime vivevano in una condizione di rischio sociale e ha concluso che «lo Stato ha l'obbligo di assicurare la protezione dei minori e degli adolescenti che versano in condizione di povertà e che sono emarginati»[72].

Nel caso dei lavoratori della *Hacienda Verde c. il Brasile* del 2016 la Corte interamericana ha evidenziato come la discriminazione strutturale nei confronti di un gruppo di vittime «unificate dalla comune condizione di estrema povertà» abbia portato alla violazione da parte dello Stato dei suoi obblighi positivi in materia di libertà dalla schiavitù e dal lavoro forzato, rendendo di fatto questo gruppo facile preda di attori privati senza scrupoli[73]. La Corte, che nel suo ragionamento cita spesso i Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani, nello specifico fa riferimento alle misure preventive, legislative, amministrative o di altra natura, che lo Stato avrebbe potuto attuare per prevenire le violazioni in oggetto, facilitando l'accesso a quelle condizioni minime che avrebbero consentito alle vittime di vivere una vita dignitosa[74]. Il concetto di vita dignitosa (*vida digna*) è una pietra miliare della giurisprudenza della Corte interamericana e a partire dal famoso caso *Street children* del 1999 il ricorso a questo concetto ha consentito alla Corte di espandere la portata dell'articolo 4 (diritto alla vita) del Patto di San Josè in modo da far rientrare svariati diritti economici, sociali e culturali tra gli elementi che, come spiega Thomas Antkowiak, sono «imprescindibili dalla vita stessa»[75]. Questa lettura espansiva del diritto alla vita non è stata recepita in altri contesti regionali, come quello africano, in cui si ravvisa nella seppur ancora scarna giurisprudenza, una certa reticenza, espressa nel caso *Ogiek* del 2017, ad ammettere che privazioni di diritti economici e sociali possano risultare in violazioni del diritto alla vita[76].

[72] Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of Servellón García et al. c. Honduras*, sentenza del 21 settembre 2006, par. 116-117.

[73] Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Hacienda Brazil Verde Workers c. Brasilel*, sentenza del 20 ottobre 2016, par. 343.

[74] *Ibidem*, par. 51, 73.

[75] ANTKOWIAK, *A "Dignifified Life" and the Resurgence of Social Rights*, in *Northwestern Journal of Human Rights*, vol. 18, 2020, p. 23 ss.

[76] Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, ricorso No. 006/2012, sentenza del 26 maggio 2017, par. 153.

In ambito CdE e nello specifico in relazione alla Corte EDU, che, come è noto, a differenza delle altre corti regionali sui diritti umani, non ha una esplicita competenza ma piuttosto «traduce interessi socio-economici nel linguaggio sui diritti politici e sociali»[77], è altresì possibile notare un ancora timido, ma crescente *trend* in materia di povertà. Attraverso un primo approccio la Corte si è occupata incidentalmente di povertà in relazione a violazioni dell'articolo 6 e dell'articolo 13 sottolineando la condizione di povertà dei ricorrenti come un fattore di ostacolo all'accesso alla giustizia[78]. Un secondo approccio adottato dalla Corte EDU consiste nel ricorso all'articolo 14, divieto di discriminazione, in combinazione con altri articoli della Convenzione per garantire l'accesso a misure di assistenza sociale e di sostegno al reddito[79]. Il terzo approccio, che è quello più innovativo, si contraddistingue per il riconoscimento della povertà come causa della violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione, in particolare, come avvenuto per la Corte interamericana, nell'ambito degli obblighi positivi dello Stato. La Corte EDU, infatti, ha riconosciuto, sia nel caso *Nencheva e altri c. Bulgaria* del 2013, sia nel caso *Mehmet Şentürk e Bekir Şentürk c. Turchia*, sempre del 2013, l'obbligo degli Stati di eliminare la povertà estrema in quanto essa rappresenta una minaccia reale e imminente al diritto alla vita, assodato che: a) tale obbligo sia sancito dalla legge (ad esempio nel caso *Nencheva* la Corte fa riferimento alla spesa di 0,80 Euro al giorno per le vittime che si colloca sotto la soglia nazionale di sussistenza nazionale), e b) che le autorità, consapevoli di un rischio imminente per la vita di persone ben individuabili non abbiano preso le misure necessarie, e materialmente possibili, per evitarlo. Tuttavia, la Corte EDU è ancora ben lontana dall'approccio della Corte interamericana, riconoscendo il nesso tra povertà e diritto alla vita solo in situazioni estreme e restando sempre ancorata al test sviluppato nel caso *Osman c. Regno Unito* per delineare gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 della CEDU[80].

[77] PRIBYTKOVA, *Protection from poverty in the European Court of Human Rights,* in GAISBAUER, SCHWEIGER, SEDMAK (a cura di), *Absolute Poverty in Europe: Interdisciplinary Perspectives on a Hidden Phenomenon*, Oxford, 2019, p. 335 ss.

[78] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Pronina c. Ukraine*, ricorso No. 63566/00, sentenza del 18 luglio 2006; IDEM, *Kalinkin et al. c. Russia*, ricorso No. 16967/10, sentenza del 17 aprile 2012.

[79] PRIBYTKOVA, *Protection from poverty in the European Court of Human Rights*, cit., p. 357.

[80] Secondo tale formula, sorge in capo allo Stato una responsabilità a titolo omissivo per violazione dell'articolo 2 qualora «le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere l'esistenza di un rischio reale e immediato alla vita di un individuo determinato e le autorità non hanno fatto quello che potevano fare e quello che si può ragionevolmente aspettarsi da loro per eliminare tale rischio». Corte europea dei diritti umani [GC], *Osman c.*

La Corte considera la povertà, connotata come estrema, anche come causa di violazioni dell'articolo 3, nello specifico come causa di trattamenti inumani e degradanti. Nel noto caso *M.S.S c. Belgio e Grecia* la Corte ha affermato che il fatto che il ricorrente, un richiedente asilo afghano, abbia vissuto per strada in una condizione «di totale indigenza causata da azioni e omissioni dello Stato in contrasto con gli obblighi affermati nel quadro normativo nazionale» (tramite recepimento delle Direttive UE sull'asilo) rappresenti una violazione dell'articolo 3. In particolare, nel caso di specie la Corte ravvisa una totale dipendenza della vittima dall'assistenza statale, derivante dal suo status di richiedente asilo, e una situazione di privazione così grave da essere incompatibile con la dignità umana. Infine, per raggiungere il *threshold* necessario per il verificarsi di un trattamento inumano e degradante la Corte ha verificato che la mancanza di sostentamento e quindi la povertà estrema si fosse tradotta in una sofferenza concreta[81]. Un *threshold* questo molto alto, che la Corte non ha rinvenuto in altri casi, che pure avevano a che fare con situazioni di grave indigenza, per esempio nel caso *Budina c. Russia*[82].

Mentre le corti regionali continuano a sviluppare un approccio giurisprudenziale sul tema è possibile trarre alcune considerazioni generali. Innanzitutto la prassi esistente è coerente con l'approccio che considera la povertà come causa di violazioni di diritti umani non limitati alla sfera dei diritti economici e sociali, cosa peraltro già evidenziata anche nei Principi guida del Consiglio dei diritti umani sulla povertà estrema[83]. In secondo luogo, possiamo affermare che questo collegamento si estrinseca in maniera differente dinanzi alle due Corti regionali più attive sul tema, con la Corte Interamericana decisamente più proattiva nella formu-

Regno Unito, ricorso No. 23452/94, sentenza del 28 ottobre 1998, par. 116. Si veda PITEA, *Interpreting the ECHR in the Light of "Other" International Instruments: Systemic Integration or Fragmentation of the Rules on Treaty Interpretation?,* in BOSCHIERO, SCOVAZZI, RAGNI, PITEA (a cura di), *International Courts and the Development of International Law. Essays In Honour of Tullio Treves*, L'Aia, 2013, p. 545 ss.; EBERT, *Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the* Osman *Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?,* in *Human Rights Law Review*, 2015, p. 343 ss., in particolare p. 351; BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso* Talpis c. Italia, in *Osservatorio sulle fonti*, vol. 3, 2017, p. 201 ss., disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it.

[81] Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso No. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011, par. 219. Si veda anche l'opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente del giudice Sajò, *ivi*, p. 103.

[82] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Budina c. Russia*, ricorso No. 45603/05, sentenza del 18 giugno 2009.

[83] UN Doc. A/HRC/21/39, cit.

lazione di concetti, come appunto quello del diritto ad una vita dignitosa, che si spingono nella direzione di favorire la giustiziabilità e l'integrazione dei diritti umani a prescindere dalla sfera a cui tradizionalmente appartengono.

5. Osservazioni conclusive

Alcuni autori hanno perentoriamente affermato che «l'Agenda 2030 e i suoi obiettivi di sviluppo sostenibile non sono una prosecuzione del diritto internazionale vigente attraverso altri mezzi»[84]. Questa lettura, in parte condivisibile, svilisce il ruolo che l'Agenda gioca, o meglio, potrebbe giocare, rispetto ad alcuni temi che sono già fortemente ancorati al quadro normativo vigente. Nel caso dell'OSS 1, il piano giuridico di riferimento appare meno solido e risulta più difficile proporre una lettura dell'eradicazione della povertà che superi i confini dei diritti economici e sociali. Questa restrizione, concettuale, ma anche idonea a produrre conseguenze di ordine pratico, segna una delle limitazioni che l'Agenda 2030 avrebbe potuto contribuire a superare.

L'Agenda 2030 rappresenta, in senso generale e anche rispetto al tema dell'eradicazione della povertà, un'opportunità mancata sotto diversi punti di vista. Come discusso nel presente contributo, uno di questi è l'incapacità dell'Agenda di fare chiarezza sulla correlazione tra povertà e sviluppo sostenibile, limitandosi ad affermare che la prima *è un requisito indispensabile* per il raggiungimento del secondo. La seconda lacuna è rinvenibile in relazione alla misurazione della povertà, che in relazione al primo target tiene conto solo di un aspetto, l'impatto economico, basandosi esclusivamente sui parametri sviluppati dalla Banca Mondiale e di fatto escludendo segmenti della società particolarmente a rischio, che non vengono inclusi nelle attuali statistiche. Rispetto al target 1.2, che invece riconosce l'importanza dei dati disaggregati per la misurazione della povertà e la multidimensionalità del fenomeno, l'Agenda rimanda integralmente all'ambito nazionale, lasciando quindi un ampio margine ai singoli Stati, che spesso però si limitano a replicare il sistema adottato dalla Banca Mondiale. In linea teorica, l'approccio che mette al centro della misurazione della povertà la prospettiva nazionale risulta estremamente rilevante soprattutto alla luce del fatto che la «misurazione della povertà non è mai solo un esercizio tecnico», ma richiede un'analisi di

[84] GRADONI, PASQUET, *The Fight Against Poverty and the Right to Development in Italy*, cit., p. 209 ss.

fattori che sono strettamente connessi alla cultura e ai valori di un singolo paese[85]. Tuttavia, pur preservando l'importanza degli approcci nazionali, o finanche locali, per capire però non solo *chi* è povero, ma anche *come* e *perché*, sarebbe necessario accelerare affinché tutti gli Stati si munissero di sistemi di misurazione multidimensionali.

Un altro punto assolutamente fondamentale su cui l'Agenda non fornisce delucidazioni è l'impatto della povertà non solo sulle generazioni presenti, ma anche su quelle future. Mentre emerge chiaramente l'approccio sincronico all'eradicazione della povertà e il focus principale è saldamente ancorato sulle generazioni presenti, è ovvio che i due concetti di equità intra e intergenerazionale sono indissolubilmente legati. Il senso di «urgenza» attaccato all'obiettivo dell'eradicazione della povertà, se da un lato è comprensibile dall'altro svilisce l'importanza di contrastare i cicli di povertà che inevitabilmente si perpetuano a scapito delle future generazioni. Peraltro, anche in un'ottica esclusivamente sincronica, l'Agenda non ci aiuta ad avanzare nello sforzo di individuare meglio i contorni dell'equità intragenerazionale, che non è definita e resta un concetto aleatorio in termini assoluti, mentre ha assunto connotazioni più delineate almeno in relazione a temi specifici, come è avvenuto, per esempio, nel campo della tutela dell'ambiente prima e del cambiamento climatico poi, attraverso lo sviluppo del principio delle responsabilità comuni, ma differenziate[86].

Infine, in materia di correlazione tra Agenda 2030 e diritti umani, è stato discusso come tale collegamento non sia, né debba essere, intuitivo o immediato. Alla luce della ricostruzione del quadro teorico portata avanti in questo lavoro appare evidente che, anche se non è possibile affermare che ci sia un orientamento dottrinale univoco, è tuttavia corretto estrinsecare il nesso tra povertà e (violazioni dei) diritti umani in un'ottica di causa/effetto. La prassi regionale più rilevante si muove, con le dovute cautele e le dovute differenze, in questa direzione. L'impatto della povertà sui diritti umani, non solo di natura economica e sociale, è stato esplicitato anche nei già citati Principi guida su povertà estrema e diritti umani e questa interpretazione si riconcilia anche con gli approcci teorici che hanno dominato, da Amartya Sen in poi, i dibattiti sulla povertà e la diseguaglianza.

[85] ATKINSON, *Measuring Poverty around the World*, cit., pp. 443-444.

[86] PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale,* in *Ordine internazionale e diritti umani,* 2021, p. 596 ss.

IN DUBIO PRO FUTURIS GENERATIONIBUS: UNA RISPOSTA GIURIDICA ECO-CENTRICA ALLA *SLOW VIOLENCE*

Sara DE VIDO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La 'violenza lenta': possibile lettura giuridica. – 3. Cambiare paradigma: verso un approccio eco-centrico al diritto internazionale. – 4. Un approccio eco-centrico alla violenza lenta in ottica intergenerazionale: prospettive *de jure condendo*. – 4.1. Il collegamento del principio di equità intergenerazionale con il principio di sviluppo sostenibile: un approccio antropocentrico. – 4.2. Il collegamento del principio di equità intergenerazionale con il principio di precauzione e il brocardo *in dubio pro natura*. – 4.3 Una lettura innovativa del principio *in dubio pro natura*: la formula *in dubio pro futuris generationibus*. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Disastri ecologici, inclusi ad esempio i *megafires* australiani[1], e le pandemie, come quella da COVID-19, sono la punta dell'iceberg di un lungo processo di distruzione. Tale processo può essere ricondotto alla definizione di *slow violence*, ovvero quella violenza, nelle parole dello studioso Rob Nixon, che implica «una violenza graduale e nascosta, una violenza di una distruzione prorogata, dissipata attraverso tempo e spazio, una violenza di logoramento che non è tipicamente concepita come violenza»[2]. L'impatto potenziale della *slow violence* sulle generazioni

* Professoressa associata presso l'Università 'Ca' Foscari' di Venezia.

[1] Si veda sul punto l'analisi di ROGERS, *Law, Climate Emergency and the Australian Megafires*, Londra, 2022.

[2] NIXON, *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*, Boston, 2011. La dottrina femminista aveva già enfatizzato l'attenzione sproporzionata offerta a «immediate, dramatic, and masculine acts of statecraft, the advancement of arms, and explosive demonstrations of force, as well as the ways that racism uniquely shapes inattention to routinized violence experienced by women of color», dottrina non considerata adeguatamente da Nixon che tuttavia dedica un capitolo a «Slow violence, gender and the environmentalism of the poor». Cfr. BUCKNELL, DOWLER, *Slow and Fast Violence: A Feminist Critique of Binaries*, in *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, vol. 18, n. 5, 2019, p. 1066 ss.

future non è stato sufficientemente esplorato in dottrina. Esso, tuttavia, è potenzialmente devastante. Questo contributo si fonda sulla premessa che sia necessario un approccio eco-centrico al diritto internazionale in risposta alla *slow violence*, che sviluppa alcune intuizioni dell'eco-femminismo, soprattutto la necessità di una disgregazione degli schemi di oppressione intra-specie, tanto *intra*generazionale che *inter*generazionale, ed interspecie, e della dicotomia umano/natura[3]. A questo scopo, si deve intendere l'ambiente come composto di esseri umani e non umani, elementi naturali, generazioni future umane e non umane[4]. L'obiettivo di queste pagine non è di entrare nel dibattito giuridico e filosofico[5] su quali e quanti interessi abbiano le future generazioni[6] e quali obblighi siano dovuti ad esse da parte della presente generazione, tema ampiamente e autorevolmente esplorato in questo volume, quanto di riflettere su una possibile articolazione del principio di equità intergenerazionale, quale derivazione non già del principio di sviluppo sostenibile cui è tradizionalmente ascritto, quanto, mettendo in discussione l'approccio antropocentrico del diritto, del principio di precauzione, letto nel senso della protezione dell'ambiente intesa in senso olistico come includente la tutela delle future generazioni. A tale riguardo si argomenterà, prendendo spunto dal brocardo *in dubio pro natura*, a favore di una lettura del

[3] BOYD, *Rights of Nature*, Toronto, 2017.

[4] Un ampio concetto di «us», introdotto da STONE, *Should Trees Have Standing*?, in *Southern California Law Review*, 1972, p. 450 ss. e successivamente pubblicato come volume, alla sua terza edizione, Oxford, 2010. Con generazioni future, si intende comunemente «di esseri umani», ma il concetto si dovrebbe intendere come sufficientemente ampio per includervi gli animali non umani e la natura. Così anche BURKE, *Security Cosmopolitanism and Global Governance*, in BURKE, PARKER (a cura di), *Global Insecurity*, London, 2017, p. 83 ss. che sottolinea come «ethical awareness must honour our obligation to future generations of human beings, plants, and animals» (p. 87).

[5] Sulla «transgenerazionalità» quale proprietà necessaria di certe azioni sociali, si veda ANDINA, *Transgenerazionalità. Una filosofia per le generazioni future*, Bari, 2020. La tradizione fenomenologica esistenzialista sostiene che l'essere umano è sempre orientato al futuro. La dimensione temporale dell'esistenza è stata studiata da molti autori, ma, specialmente Heidegger e Sartre, in collegamento a sentimenti esistenziali di proiezione sul futuro di tipo negativo. Un approccio diverso emerge dal filosofo Deleuze e dall'antropologo Appadurai quando parlano di «aspirazione». La «capacità di aspirare», è stato sostenuto, «contiene in sé il germe del futuro, ovvero quella forza proattiva che permette una trasformazione dinamica a partire da quello che già c'è. L'aspirazione in questo senso è la capacità di immaginare un futuro come capacità di trasformare la realtà nella quale siamo immersi»: CANDIOTTO, *La vulnerabilità dell'impossibile,* in CANDIOTTO, GAMBETTI (a cura di), *Il diritto alla filosofia*, Napoli, 2016.

[6] Nonché su cosa sia una «generazione»: sul punto cfr. KISS, SHELTON, *International Environmental Law*, New York, 2004, p. 16 ss. Dal punto di vista filosofico, si veda GOSSERIES, *On Future Generations' Future Rights*, in *The Journal of Political Philosophy,* vol. 16, n. 4, 2008, p. 446 ss.

principio di equità intergenerazionale in ottica eco-centrica *in dubio pro futuris generationibus*. Come è stato rilevato da uno studioso, infatti, il *business as usual* non è in grado di rispondere alle sfide attuali e «a new generation of legal principles can come to be applied»[7]. L'analisi sarà *de jure condendo*, anche se il contributo proporrà degli esempi della prassi che si muovono nella direzione indicata.

2. La 'violenza lenta': possibile lettura giuridica

La violenza è spesso concepita come evento o azione che 'esplode' in un determinato momento della storia, ad esempio un disastro naturale. Il diritto internazionale sulla gestione dei disastri si focalizza sulle questioni giuridiche che originano dalla prevenzione, risposta e *recovery* di diversi eventi catastrofici naturali, ma anche da disastri provocati dall'umanità, quali gli incidenti industriali su larga scala[8]. Tuttavia, questa concezione della violenza è in grado di cogliere solo una parte delle situazioni prodotte dall'attività umana e non riesce ad identificare altre forme di violenza che non sono «né spettacolari né istantanee», quanto piuttosto «incrementali»[9]. La violenza lenta è una forma di violenza apparentemente invisibile, benché i suoi effetti si producano tanto sugli esseri umani, in prospettiva intragenerazionale e intergenerazionale, quanto sulla natura. Esempi ne sono il cambiamento climatico, lo scongelamento del permafrost, l'acidificazione degli oceani, la deforestazione, l'innalzamento dei mari, l'utilizzo di pesticidi e di sostanze quali il mer-

[7] ROBINSON, *Fundamental Principles of Law for the Anthropocene?,* in *Environmental Policy and Law*, 2014, p. 13 ss. Anche tra non giuristi è stato incoraggiato un cambiamento di approccio. Così, l'antropologa STRANG, *Envisioning a sustainable future for water*, in *Journal of Water Supply: Research and Technology-Aqua*, 2021, p. 417: «the vital paradigmatic shift that is needed requires facing up to the reality that business as usual, with the casual externalisation of costs to the environment, is no longer an option». Si veda, anche dell'Autrice, *Human and Non-Human Rights to Water*, in ALDENDERFER (a cura di), *Oxford Research Encyclopedia of Anthropology,* Oxford, 2021, e il più noto lavoro *The Meaning of Water*, Oxford/New York, 2004.

[8] Si veda, *inter alia*, DE GUTTRY, GESTRI, VENTURINI, *International Disaster Law Response,* L'Aja, 2016; i contributi offerti dallo *Yearbook of International Disaster Law*; SAMUEL, ARONSSON-STORRIER, NAKJAVANI BOOKMILLER (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge, 2019; ZORZI GIUSTINIANI, *International Law in Disaster Scenarios – Applicable Rules and Principles*, Cham, 2021; BAKOŠOVÁ, SCOTT, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge, 2020; SOMMARIO, *La lenta e tortuosa codificazione del diritto internazionale dei disastri*, in *Ars Interpretandi,* n. 2, 2022, p. 47 ss.

[9] NIXON, *Slow Violence*, cit., p. 2.

curio[10]. La violenza lenta può sfociare in un disastro ambientale – e probabilmente tutti gli esempi citati sfoceranno prima o poi, nel breve, medio, lungo, lunghissimo termine, in un disastro di grandi proporzioni – ma la sua particolarità è quella di prodursi gradualmente e, proprio per questo, essere poco e male considerata, anche sul piano giuridico, se bloccati nella 'trappola' del presente o quantomeno dell'imminente. Così – ed è un esempio paradigmatico, in quanto esistono obblighi internazionali discendenti, tra l'altro, dall'Accordo di Parigi – i dibattiti relativi al cambiamento climatico sono stati accantonati durante la pandemia da COVID-19, superati dall'urgenza di rispondere ad un'emergenza sanitaria di proporzioni globali[11], senza cogliere la relazione tra distruzione dell'ambiente e diffusione delle pandemie[12].

Prima di procedere alla lettura giuridica della violenza lenta nella prospettiva intergenerazionale, è opportuno distinguerla dalla definizione di *slow-onset emergency* elaborata a livello internazionale e di associarla al concetto di *slow disaster* elaborata da uno storico dei disastri[13]. Lo *UN*

[10] Il riferimento è alla c.d. malattia di Minamata, che si è sviluppata nell'omonima città giapponese. Come rilevato dallo *Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*, nel suo rapporto del 2022: «Women and girls aged 14–45 years are particularly vulnerable to the neurotoxic impact of mercury. Particular risks involve the impact on unborn children. In utero exposure to mercury at very low levels can result in significant IQ deficits and developmental disorders. If mothers have highly elevated mercury levels, their children can be born with deformities, severe cognitive impairment, and symptoms reported in Minamata disease such as paraesthesia, ataxia, dysarthria, tremors, and constriction of visual fields, or "tunnel vision". These symptoms can be progressive and sometimes fatal. Offspring of survivors of Minamata disease have intellectual disabilities, limb deformities, chorea, seizures and microcephaly». Cfr. Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Mercury, small-scale gold mining and human rights*, UN Doc. A/HRC/51/35, 8 luglio 2022.

[11] Così anche ROGERS riflette su questo aspetto nel caso dei «megafires» australiani in *Law, Climate Emergency*, cit.

[12] DE VIDO, *Health,* in D'ASPREMONT, HASKELL (a cura di), *Tipping Points in International Law*, Cambridge, 2021, p. 149 ss.

[13] Varie organizzazioni internazionali, incluso l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (d'ora in avanti, 'IPCC'), lo *UN Framework Convention on Climate Change* (d'ora in avanti 'UNFCCC') e l'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di disastri (d'ora in avanti, 'UNDRR') hanno usato termini diversi per descrivere i fenomeni di «slow-onset processes» legati al cambiamento climatico e il relativo impatto (v. UNFCCC, *Slow Onset Events* - Technical Paper, https://unfccc.int/resource/docs/2012/tp/07.pdf; UNDRR, *Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review*, 2015, https://www.unisdr.org/files/45462_backgoundpaperonterminologyaugust20.pdf; IPCC, *Climate Change and Land: an IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land*, 2019, https://www.ipcc.ch/srccl/. Dal punto di vista scientifico, le *slow-onset emergencies* sono spesso trattate congiuntamente al fenomeno delle *sudden-onset emer-*

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (d'ora in avanti 'OCHA') ha, infatti, descritto il fenomeno della *slow-onset emergency* nel 2011, quale emergenza che « does not emerge from a single, distinct event but [one] that emerges gradually over time, often based on a confluence of different events»[14]. La differenza rispetto al termine che si è scelto quale fondamento di questa analisi è del tutto evidente se si pensa che con questa seconda espressione ci si riferisce alle dinamiche di un singolo disastro, che può essere il risultato di una serie di fenomeni che si producono anche nel tempo, mentre con *slow violence* si intende il fenomeno sotteso del degrado ambientale causato dallo sfruttamento umano irresponsabile delle risorse naturali e l'assenza di adeguate politiche di prevenzione.

Più vicino al concetto di *slow violence* è quello di *slow disaster*, coniato dallo storico dei disastri Scott Gabriel Knowles:

> "Slow disaster" is a way to think about disasters not as discrete events, but as long-term processes linked across time. The slow disaster stretches both back in time and forward *across generations* to indeterminate points, punctuated by moments we have traditionally conceptualized as "disaster," but in fact claim much more life, health, and wealth across time than is generally calculated[15].

Questa prospettiva coglie la dimensione intergenerazionale e ambientale che vuole essere il cuore del ragionamento. La definizione di *slow disaster* può dirsi coincidente a quella della *slow violence*, anche se con un focus diverso. Rispetto alla *slow violence*, invero, lo *slow disaster* mira a comprendere la complessità dei disastri che si producono nella storia come processi che si «allungano indietro nel tempo e in avanti attraverso le generazioni», piuttosto che come momenti singoli. La *slow violence* non è tanto interessata al disastro di per sé, che può prodursi o meno, quanto al graduale degrado ambientale, a quella «violenza di logoramento» i cui effetti sulle generazioni presenti e future si possono e si devono apprezzare anche sul piano giuridico, anche se sono spesso – ad

gencies nell'ambito del diritto internazionale dei disastri. Una sintesi della dottrina e dei rapporti rilevanti in SCHÄFER ET AL., *Slow-onset Processes and Resulting Loss and Damage – An introduction,* Bonn, 2021.

[14] *OCHA Occasional Policy Briefing Series – No. 6*, April 2011, alla pagina: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OCHA%20and%20Slow%20Onset%20Emergencies.pdf.

[15] KNOWLES, *Slow Disaster in the Anthropocene: A Historian Witnesses Climate Change on the Korean Peninsula,* in *American Academy of Arts & Sciences*, 2020, p. 192 ss., in particolare p. 197.

eccezione del cambiamento climatico – trascurate. Come argomentò Hilary Charlesworth, «international lawyers (…) are preoccupied with great crises, rather than the politics of everyday life. In this way international law steers clear of analysis of longer-term trends and structural problems»[16]. La risposta giuridica alla *slow violence* sfida anche la temporalità lineare del diritto internazionale, caratterizzato da un passato in cui la norma è creata, un presente in cui questa viene applicata e un futuro dove viene misurato l'impatto della stessa[17]. Invero, rispondere alla *slow violence* con le norme del passato può non essere sufficiente, quindi l'applicazione di queste, che avviene nel presente, ha una dimensione che va oltre il 'qui e ora' e tiene conto non solo dell'impatto della norma in futuro, ma anche di come la norma debba tenere in considerazione interessi che non si sono ancora manifestati[18]. Non solo, anche la unidirezionalità del tempo nel diritto internazionale – nel senso che «the past, present, and future are united by a one-way causality that runs from the past to the future, allowing only the past to cause the present and the present to cause the future and not vice-versa»[19] – è messa in discussione dalla forza del futuro che impatta non solo sull'applicazione delle norme esistenti ma anche sulla formazione di nuove norme.

La *slow violence* può essere letta giuridicamente sotto molteplici punti di vista: in termini di obblighi discendenti da convenzioni internazionali – vedi, a titolo di esempio, l'Accordo di Parigi per quanto riguarda il cambiamento climatico, la Convenzione di Montego Bay per quanto attiene l'inquinamento dei mari, la Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti del 2001 – in termini di principi applicabili, anche di diritto internazionale ambientale, così come in termini di violazione dei diritti umani fondamentali. La lettura giuridica che si propone in queste pagine è tuttavia quella di apprezzare la dimensione intergenerazionale della *slow violence*, mettendo in discussione il tradizionale approccio antropocentrico del diritto per cogliere le sfide dell'eco-

[16] CHARLESWORTH, *International Law: a Discipline of Crises*, in *Modern Law Review*, vol. 65, n. 3, 2002, p. 377 ss., a p. 389.

[17] D'ASPREMONT, *Time Travel in the Law of International Responsibility*, in BESSON (a cura di), *Theories in International Responsibility Law*, Cambridge, 2022, p. 252 ss.

[18] Si veda, ad esempio, DJEFFAL, *International Law and Time: A Reflection of the Temporal Attitudes of International Lawyers Through Three Paradigms*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 45, 2014, p. 93 ss.; MCNEILLY, WARWICK (a cura di), *The Times and Temporalities of International Human Rights Law,* Oxford, 2022; MESSENGER, *The Development of International Law, Perception, and the Problem of Time*, in PASQUET, POLACKOVA VAN DER PLOEG, CASTELLANOS-JANKIEWICZ (a cura di), *International Law and Time: Narratives and Techniques*, Cham, 2022, p. 335 ss.

[19] D'ASPREMONT, *Time Travel,* cit.

centrismo, collocando la tutela degli interessi delle generazioni future nel più ampio contesto giuridico – e sociale – della tutela dell'ambiente, inteso olisticamente come includente anche gli esseri non umani[20], contemplando quindi nel concetto di generazione specie umane e non umane.

3. Cambiare paradigma: verso un approccio eco-centrico al diritto internazionale

L'eco-centrismo non è nuovo al diritto internazionale. Nel corso dei decenni, si è avvertita un'evoluzione eco-centrica nel diritto internazionale in materia ambientale, stravolgendo quella che era la sua iniziale polarizzazione verso l'antropocentrismo, ovvero l'idea che l'ambiente vada protetto non di per sé, ma per il suo valore per gli esseri umani[21]. L'ecologia ha contribuito alla creazione di «un'impalcatura di riferimenti normativi, epistemologici ed etici adeguati ad affrontare le sfide attuali» del diritto internazionale dell'ambiente[22]. Sarebbe riduttivo, tuttavia, considerare tanto l'antropocentrismo quanto l'eco-centrismo dei monoliti teorici[23]. L'antropocentrismo si basa sulla separazione cartesiana tra *res cogitans* e *res extensa*, che ha giustificato il dominio dell'uomo – *rectius*, di una parte dell'umanità[24] – sulla natura,

[20] STONE, *Should Trees,* cit.

[21] GILLESPIE, *International Environmental Law, Policy and Ethics*, Oxford, 1997, e la seconda edizione del 2014; TAYLOR, *An Ecological Approach to International Law*, Londra, 1998; BODANSKY, BRUNNÉE, HEY, *Introduction,* in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, p. 1 ss. Si veda anche EMMENEGGER, TSCHENTSCHER, *Taking Nature's Rights Seriously: The Long Way to Biocentrism in Environmental Law*, in *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 6, n. 3, 1994, p. 545 ss.; BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Aldershot, 2010; BOSSELMANN, *Losing the Forest for the Trees: Environmental Reductionism in the Law*, in *Sustainability*, n. 2, 2010, p. 2424 ss.

[22] DE LUCIA, *Beyond Anthropocentrism and Ecocentrism: A Biopolitical Reading of Environmental Law*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2017, p. 181 ss., in particolare pp. 181-185. Si veda altresì ZAPF, *Cultural Ecology, the Environmental Humanities, and the Transdisciplinary Knowledge of Literature*, in OPPERMANN, IOVINO (a cura di), *Environmental Humanities*, Londra/New York, 2017, p. 61 ss., in particolare pp. 61-64; MONTINI, *The Double Failure of Environmental Regulation and Deregulation and the Need for Ecological Law,* in *Italian Yearbook of International Law*, vol. 25, 2017, p. 311 ss.

[23] Sul punto V. DE LUCIA, *The Ecosystem Approach in International Environmental Law. Genealogy and Biopolitics*, Abingdon, 2019.

[24] Si deve notare che in realtà l'antropocentrismo nel diritto internazionale era stato visto come la vera rivoluzione nel senso di porre al centro la tutela dei diritti umani scardinando la centralità delle relazioni tra gli Stati del diritto internazionale classico. Così PRAKASH SINHA,

oggettivizzandola[25]. L'antropocentrismo si presenta sotto molteplici forme nella dottrina, che ha cercato di mitigarne gli schemi di oppressione umano/natura utilizzando ad esempio l'istituto giuridico della custodia legale[26]. Gillispie ha sostenuto che l'antropocentrismo, così come la sua razionalità strumentale:

> (...) assumes a mandate to experiment, operate, or to manipulate Earthly Nature as humans see fit (...) the organic unity of Earthly Nature was replaced by the notion of the world as a machine with dimensions susceptible to measurement and control (...) the inertness of matter, the asserted lack of sentience and lack of inherent value in all that is not human, absolves humanity of any guilt regarding the apparent damage that humans may inflict upon individual animals or complete ecosystems[27].

Anche l'eco-centrismo, che si fonda su un'etica ecologica, sul valore intrinseco della natura, ha sviluppato vari filoni di analisi filosofico-giuridica, inclusa la *Earth Jurisprudence* e la *Green Legal Theory*[28]. Il diritto internazionale dell'ambiente è antropocentrico di *default*, in quanto volto a proteggere entità vulnerabili – flora o fauna – ma solo allo scopo di garantire la sopravvivenza degli esseri umani sulla terra[29]. Ciò si ricava da una lettura delle principali convenzioni internazionali in materia ambientale[30]. La filosofia europea illuminista concepiva il controllo

The Anthropocentric Theory of International Law as a Basis for Human Rights, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 10, n. 2, 1978, p. 469 ss.

[25] DE LUCIA, *The Ecosystem Approach*, cit., p. 12.

[26] Si veda, ad esempio, WOOD, *Advancing the Sovereign Trust of Government to Safeguard the Environment for Present and Future Generations (Part I): Ecological Realism and the Need for a Paradigm Shift,* in *Environmental Law Review*, vol. 39, n. 1, 2009, p. 43 ss.; ATTFIELD, *The Ethics of the Global Environment,* Edimburgo, 2015, p. 46 ss. Sul concetto di «public trust», sviluppato dalla dottrina statunitense, e il suo potenziale in ambito ambientale, si veda lo stesso STONE, *Should Trees*, cit.

[27] GILLESPIE, *International Environmental Law,* cit., p. 9.

[28] *Earth Jurisprudence* identifica un approccio filosofico ai sistemi giuridici e di governance ad ogni livello, che cerca di guidare gli umani a comportarsi in un modo che contribuisca all'integrità, al funzionamento bilanciato e all'evoluzione della comunità rappresentata dalla Terra. Si veda, a riguardo, CULLINAN, *Earth Jurisprudence*, in RAJAMANI, PEEL (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law,* seconda edizione, Oxford, 2021; BURDON, *Exploring Wild Law: The Philosophy of Earth Jurisprudence*, Kent Town, 2011; SCHILLMOLLER, PELIZZON, *Mapping the Terrain of Earth Jurisprudence: Landscape, Thresholds and Horizons*, in *Environmental and Earth Law Journal*, vol. 3, n. 1, 2013, p. 1 ss. Si veda altresì il link: http://www.harmonywithnatureun.org/ejInputs/.

[29] GILLESPIE, *International Environmental Law,* cit., pp. 176-178.

[30] E, ciò nonostante, alcuni evocativi preamboli, quali quello della Convenzione

della natura quale «primordial act, transforming chaos into order, imbuing the environment with human form – a divine-like act to craft the world»[31]. Un approccio eco-centrico al diritto sfida dunque questo assunto per muoversi oltre ed abbracciare, sul piano non solo filosofico ed etico, ma necessariamente anche sul piano giuridico, nuovi filoni di pensiero teorico quali la giustizia ecologica[32], i diritti della natura[33] e i diritti degli animali non umani[34]. De Lucia ha sostenuto che l'eco-centrismo fornisce una espressione più radicale di una rivalutata relazione tra esseri umani e natura: si tratta di una relazione che riconosce *agency* e soggettività alle entità naturali, integrità ecologica e valore intrinseco alla natura, nonché un utilizzo umano che deve essere sufficiente (e non ottimale) nell'ambito dei vincoli ecologici[35]. Queste osservazioni non sono mera *fictio juris*, come bene hanno dimostrato tanto nuove tendenze nel costituzionalismo[36] quanto la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani e di alcune corti domestiche, in particolare sudamericane[37].

sulla diversità biologica del 1992 (*Convention on Biological Diversity*, firmata a Rio De Janeiro il 5 giugno 1992) che proclama il valore intrinseco della diversità biologica anche per le generazioni future.

[31] FITZPATRICK, *Mythology of Modern Law*, Abingdon, 1992, pp. 10-11; PORRAS, *Appropriating Nature: Commerce, Property, and the Commodification of Nature in the Law of Nations*, in *Leiden Journal of International Law*, vol. 27, n. 3, 2014, p. 641 ss.

[32] BAXTER, *A Theory of Ecological Justice*, London/New York, 2005.

[33] Si veda la ricostruzione di MERINO, *Law and Politics of the Human/Nature. Exploring the Foundations and Institutions of the 'Rights of Nature',* in NATARAJAN, DEHM (a cura di), *Locating Nature: Making and Unmaking International Law*, Cambridge, 2022, p. 307 ss.; BOYD, *Rights of Nature*, cit.; CARDUCCI, *Natura (diritti della),* in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 2017, p. 486 ss.

[34] Sui diritti degli animali non umani, si veda, senza pretesa di esaustività, BOYD, *Rights of Nature*, cit., oltre allo studio pioniere di SINGER, *Animal Liberation*, New York, la cui prima edizione è del 1975; PETERS (a cura di), *Studies in Global Animal Law,* Berlino, 2020. La Corte costituzionale dell'Ecuador ha riconosciuto i diritti degli animali non umani quali diritti della natura nella sentenza *Derechos de la Naturaleza y animales como sujetos de derechos* (Caso *Mona Estrellita*), sentenza del 27 gennaio 2022, n. 253-20-JH/22, commentata da GUTMANN, *Monkeys in Their Own Right. The Estrellita Judgement of the Ecuadorian Constitutional Court*, in *Verfassungsblog,* 22 febbraio 2022, su https://verfassungsblog.de/monkeys-in-their-own-right/.

[35] DE LUCIA, *Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law*, in *Journal of Environmental Law,* vol. 27, n. 1, 2015, p. 91 ss., in particolare pp. 103-106.

[36] V., tra le decine di studi in materia, MERINO, *Law and Politics*, cit., per una rapida ricostruzione, e BALDIN, *Il «buen vivir» nel costituzionalismo andino. Profili comparativi,* Torino, 2019.

[37] Si veda, a titolo di esempio, il già citato caso *Mona Estrellita* della Corte dell'Ecuador, il caso del fiume *Atrato* (Corte costituzionale dell'Ecuador, sentenza del 10 novembre 2016, n. T-622/16) e il caso *Amazzonia* in Colombia (Corte Suprema della Colombia, sentenza del 5 aprile 2018, n. STC 4360-2018). Sui casi colombiani, nel contesto della giustizia di transizione, v. GÓMEZ-BETANCUR, *The Rights of Nature in the Colom-*

Philippopoulos-Mihalopoulos ha argomentato che vi è una necessità per il diritto internazionale dell'ambiente di considerare criticamente le proprie debolezze e diventare maggiormente «ontologizzato», nel senso di valorizzare l'esistenza di diverse forme di vita e il loro rapporto con l'ambiente in cui vivono[38]. Un autore ha colto la complessità di mettere in discussione premesse onto-epistemologiche esistenti, sulle quali il diritto internazionale dell'ambiente è stato tradizionalmente costruito, e di ripensare «come noi, in quanto umani, ci collochiamo nel mondo e come le nostre relazioni con altri essere non umani possono essere riorganizzate»[39]. Un fondamento ecologico per il diritto internazionale «unmakes disciplinary commitments to Eurocentrism and anthropocentrism (…) humanity is in constant interaction within natural systems including the climate»[40]. In altri termini, il futuro della Terra dipende dalla salvaguardia dell'integrità ecologica, che richiede, afferma Kotzé, uno sforzo chiaro per spostare «the parochial orthodox human focus» che gli esseri umani hanno mantenuto sin dalla modernità con un «more inclusive ecological one», contemplando una responsabilità anche per altre entità non umane[41].

Altro pensiero teorico utile ai fini della presente analisi, ancorché mai davvero esplorato dalla dottrina giuridica, e nello specifico giusinternazionalista, è l'ecofemminismo, che ha fatto emergere gli schemi di oppressione e dominazione non solo intra-specie (con particolare enfasi sulla posizione subordinata delle donne nella società), ma anche interspecie, nella relazione tra esseri umani e natura[42]. La dicotomia umani/natura è stata utilizzata al fine di determinare schemi di oppressione e discriminazione che vanno oltre gli esseri umani, includendo animali non-umani ed «oggetti naturali»[43]. Basando il suo lavoro su una ricerca

bian Amazon, in *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 25, 2020, p. 41 ss.

[38] PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Critical Environmental Law in the Anthropocene,* in KOTZÉ (a cura di), *Environmental Law and Governance for the Anthropocene*, London, 2017, p. 132.

[39] NUNES CHAIB, *Multinaturalism in International Environmental Law: Redefining the Legal Context for Human and Non-Human Relations*, in *Asian Journal of International Law*, vol. 12, n. 1, 2022, p. 10.

[40] NATARAJAN, KHODAY, *Environment*, in HASKELL, D'ASPREMONT (a cura di) *Tipping Points in International Law,* cit., p. 145.

[41] KOTZÉ, *Human Rights and the Environment in the Anthropocene*, in *The Anthropocene Review*, 2014, p. 264.

[42] Si consenta di rinviare, con riferimento al tema della salute globale quale «punto critico» nel diritto internazionale, con una riflessione sulla «cosmological health law» ispirata a Platone, DE VIDO, *Health*, cit.

[43] Si veda GREAR, *Deconstructing Anthropos: A Critical Legal Reflection on 'An-*

sul campo in Nepal, Nightingale ha enfatizzato il nesso tra relazioni sociali e ambiente, rilevando che il genere è inestricabilmente legato al come gli ambienti si producono[44]. La descrizione dell'ecofemminismo va oltre lo scopo di questo contributo, ma è opportuno evidenziare come questo metodo sia stato sottovalutato dal giurista internazionalista, anche in recenti scritti che hanno valorizzato teorie post-umane[45]. Una delle ragioni è l'accusa di essenzialismo mossa alle ecofemministe negli anni Novanta; accusa che è fondata per alcuni aspetti, ma che per altri banalizza la ricchezza di un pensiero che non ha semplicemente eguagliato le donne con la natura[46].

Il diritto, come la *Earth Jurisprudence* ha fatto notare[47], è stato teorizzato in una specifica dicotomia umani/natura, dove i primi dominano la seconda[48]. Ciò a cui assistiamo ora è il prodotto di decadi di sfruttamento ambientale e dominio degli esseri umani, i «privilegiati»[49], sull'ambiente naturale. È il diritto che crea proprietà e possesso e legittima titoli: «over non-humans and over certain 'other' humans (…) reinforces its 'othering' and hierarchy-inducing qualities»[50]. I concetti che usiamo nel diritto internazionale incorporano inevitabilmente «tracce di

thropocentric' Law and Anthropocene 'Humanity', in *Law Critique*, 2015, p. 225 ss., e IDEM, *Towards New Legal Futures? In Search of Renewing Foundations*, in GREAR, GRANT (a cura di), *Thought, Law, Rights and Action in the Age of Environmental Crisis*, Cheltenham, 2015, p. 283 ss.

[44] NIGHTINGALE, *The Nature of Gender: Work, Gender, and Environment*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 2006, p. 166. L'Autrice ricostruisce altresì le teorie sul collegamento genere-ambiente.

[45] JONES, *Feminist Theory and International Law. Post-Human Perspectives,* Londra, 2023.

[46] Sull'eredità dell'ecofemminismo e la sua importanza, GAARD, *Ecofeminism Revisited: Rejecting Essentialism and Re-Placing Species in a Material Feminist Environmentalism*, in *Feminist Formations*, vol. 23, n. 2, 2011, p. 26 ss.

[47] ITO, MONTINI, *Nature's Rights and Earth Jurisprudence – a New Ecologically Based Paradigm for Environmental Law*, in APOSTOLOPOULOU, CORTES-VAZQUEZ (a cura di), *The Right to Nature. Social Movements, Environmental Justice and Neoliberal Natures*, Abingdon/New York, 2018, p. 221 ss.

[48] PLUMWOOD, *Feminism and the Mastery of Nature*, Londra, 1993, p. 63. Non solo il diritto internazionale dell'ambiente, ma il diritto internazionale in generale e il diritto internazionale dei diritti umani sono ontologicamente antropocentrici. Cfr. AIKEN, *Human Rights in an Ecological Era*, in *Environmental Values*, vol. 1, 1992, p. 191 ss. e, in filosofia del diritto, OKSANEN, *On Tackling the Environmental Crisis Through Human Rights*, in *Rivista di estetica,* vol. 75, 2020, p. 104 ss.

[49] «Classe medio-alta, umano, tecnologicamente ed industrialmente 'sviluppato', maschio»: GAARD, *Living Interconnections with Animals and Nature*, in GAARD (a cura di), *Ecofeminism. Women, Animals, Nature,* Philadelphia, 1993, p. 1.

[50] KOTZÉ, 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,* vol. 7, n. 1, 2018, p. 5 ss.

potere e di dominio»[51] e questo riconoscimento ci permette di riflettere su possibili cambiamenti caratterizzati dall'assenza di dominio, in una prospettiva futura[52]. Come sostiene lo *Special Rapporteur* sui diritti umani e l'ambiente, David Boyd, «la cultura dominante odierna e il sistema giuridico che la supporta sono distruttivi di per sé. Abbiamo bisogno di un nuovo approccio che trovi le sue radici nell'ecologia e nell'etica (...) Siamo parte della natura: non indipendenti, ma interdipendenti»[53].

Per ovviare a tentativi di 'colonizzazione' eco-centrica, secondo linee di pensiero che trovano il loro fondamento principalmente in Europa, è stato altresì proposto il concetto di «multinaturalismo» quale nuovo scenario normativo per il diritto internazionale dell'ambiente. Il termine «multinaturalismo», che trae ispirazione dall'esperienza degli Amerindi, intende il concetto di natura come includente forme diverse di comprensione della natura come posizione cognitiva che definisce le relazioni tra umani e non umani[54]. Questo approccio trova espressione, secondo un autore, nel riconoscimento a livello nazionale di elementi della cosmologia indigena mediante nuovi atti legislativi o la giurisprudenza delle corti interne[55].

4. Un approccio eco-centrico alla violenza lenta in prospettiva intergenerazionale: prospettive de jure condendo

Date le premesse concettuali, proposte, seppure brevemente e senza pretesa di cogliere tutte le sfumature di un dibattito in corso in dottrina, nel precedente paragrafo, si vuole ora proporre una lettura eco-centrica alla risposta giuridica alla *slow violence* in prospettiva intergenerazionale, superando il collegamento tradizionale del principio di equità intergenerazionale con il principio di sviluppo sostenibile, che, come verrà evidenziato nel prosieguo, si può ritenere antropocentrico per definizione. L'approccio eco-centrico comporta un agire anche là dove non vi siano necessariamente – o non solo – interessi per l'attuale generazione, ma interessi della natura *e*, congiuntamente, delle generazioni future. In altri

[51] Sull'uso di tali concetti nel diritto internazionale, si veda SINGH, D'ASPREMONT, *Introduction: The Life of International Law and its Concepts*, in SINGH, D'ASPREMONT (a cura di), *Concepts for International Law*, Cheltenham, 2019, p. 1 ss.

[52] YAMIN, *Ethics, the Environment and the Changing International Order*, in *International Affairs,* vol. 71, n. 3, 1995, p. 29.

[53] BOYD, *Rights of Nature,* cit., p. XXXIV.

[54] *Ivi*, p. 13.

[55] *Ivi*, p. 16.

termini, la tutela delle generazioni future non deve essere vista come antagonista della tutela della natura nel presente. Come è stato sostenuto in dottrina, «by-product of intergenerational rights is the position that everyone has the right to live in a balanced, ecologically safe and healthy environment»[56]. L'ambiente non deve, dunque, essere tutelato *in favore* delle presenti e future generazioni, ma la tutela dell'ambiente, di cui gli esseri umani fanno parte, contiene *in sé* la protezione degli interessi tanto dell'attuale generazione quanto di quella futura, nonché l'integrità degli ecosistemi. L'equa distribuzione tra generazioni dei benefici dell'utilizzo delle risorse naturali può essere riletta in chiave eco-centrica come tutela dell'ambiente, a prescindere dai suoi immediati effetti sugli esseri umani, in quanto inglobante una tutela delle generazioni future. Ciò è particolarmente significativo per la tutela dagli effetti della *slow violence*, caratterizzata da un progressivo logoramento delle risorse.

Si possono individuare elementi della prassi che colgono, in prospettiva eco-centrica, l'unicità della riflessione sulla tutela dell'ambiente, in senso olistico, quale tutela *anche* delle generazioni future. Così, il ben noto parere della Corte interamericana dei diritti umani del 2017[57] sottolinea che il diritto umano ad un ambiente salubre deve essere inteso come diritto individuale e collettivo e che nella sua dimensione collettiva esso costituisce un valore tanto per le generazioni presenti quanto per quelle future[58]. In modo ancor più significativo, la Corte sottolinea la

[56] CAMERON, WADE-GERY, ABOUCHAR, *Precautionary Principles and Future Generations*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, Abingdon, 1998, p. 110. Un'autrice ha parlato dei diritti delle future generazioni come diritti dei minori: cfr. DALY, *The Right of Children to a Healthy Environment: Intergenerational rights are children's rights*, in *GC Human Rights Preparedness*, 2 giugno 2022, al link: https://gchumanrights.org/preparedness/article-on/the-right-of-children-to-a-healthy-environment-intergenerational-rights-are-childrens-rights.html. Così anche KNOX, *Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, nel documento *Presentation of Four Reports: Children's Rights and the Environment – Country Visit to Uruguay – Country Visit to Mongolia – Framework Principles on Human Rights and the Environment*, del 5 marzo 2018, disponibile al link: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/37thHRC_Knox_statement.pdf. Si veda inoltre IPPOLITO, *Children's Environmental Rights Under International and EU Law*, Berlino, 2023, DE VIDO, FORNALÉ, *Submission for the Call for comments on the draft general comment on children's rights and the environment with a special focus on climate change*, 6 febbraio 2023, https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/draft-general-comment-no-26-childrens-rights-and.

[57] Corte intermericana dei diritti umani, Advisory opinion OC-23/17 del 15 novembre 2017, richiesta dalla Repubblica di Colombia.

[58] *Ivi*, par. 59.

portata di un autonomo diritto (non necessariamente solo umano) ad un ambiente sano, che, a differenza di altri diritti, protegge le componenti dell'ambiente, quali le foreste, i fiumi e i mari, «in quanto interessi giuridici di per sé, anche là dove non vi sia certezza o prove del rischio per gli individui»; questo significa, e ci pare qui di cogliere chiari segnali di un cambio di paradigma verso l'eco-centrismo, che il diritto ad un ambiente salubre, spogliato dell'aggettivo «umano», protegge la natura e l'ambiente «non solo per i benefici che questi forniscono all'umanità o per gli effetti che il loro degrado può avere su altri diritti umani, quali la salute, la vita o l'integrità personale, ma per la loro importanza per altri organismi viventi con i quali condividiamo il pianeta e che meritano protezione di per sé»[59]. Nel quadro giuridico europeo, nel senso di apertura verso approcci eco-centrici del diritto che utilizzino la prospettiva intergenerazionale, è possibile citare altresì il progetto di protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti umani, relativo ad un diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, del 2021, dalla quale si può dire sia possibile ricavare sia il principio *in dubio pro natura,* sia un più ampio *in dubio pro futuris generationibus*: «ogni generazione deve assicurare che le risorse naturali siano usate e gestite in un modo sostenibile dal punto di vista ambientale, e che i progressi scientifici e tecnologici non danneggino la vita sulla terra»[60]. Questa disposizione non parla di sviluppo umano, ma di sviluppo ambientale sostenibile per tutte le generazioni. La gestione sostenibile diventa dunque strumento per garantire l'integrità della terra e la sopravvivenza di questa come delle generazioni future (anche se qui sembra meramente riferirsi alle generazioni «umane»).

A livello nazionale, sul piano legislativo, va citata quale esempio la Costituzione boliviana, al cui articolo 33 stabilisce che: «Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente»[61]. Gli «altri esseri viventi» sono anch'essi titolari di un diritto ad un ambiente sano, allo stesso modo che gli individui delle presenti e delle future generazioni. In Au-

[59] *Ivi*, par. 62.

[60] Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 13 settembre 2021, v. www.pace.coe.int.

[61] «Le persone hanno diritto ad un ambiente sano, protetto e bilanciato. L'esercizio di questo diritto dovrebbe consentire agli individui e alle collettività delle generazioni presenti e future, e anche agli altri esseri viventi, di svilupparsi normalmente e permanentemente».

stralia, il *Western Australia Rights of Nature and Future Generations Bill* del 2019 riconosce i diritti sia della natura sia delle generazioni presenti e future e applica – profilo che si svilupperà *infra* – il principio di precauzione, sottolineando che «l'assenza di certezza scientifica piena non deve essere usata come ragione per negare o posticipare l'attuazione, la difesa o l'applicazione dei diritti» previsti dall'atto normativo.

Sul piano giurisdizionale domestico, la sentenza della Corte suprema delle Filippine del 1993, *Minors Oposa c. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, aveva colto il legame tra future generazioni e ambiente, sostenendo che la base giuridica per agire in nome delle future generazioni può solo essere basata sul concetto di responsabilità intergenerazionale «insofar as the right to a balanced and healthful ecology is concerned»[62]. Nello specifico, la Corte ha collegato il diritto dei ricorrenti, tutti minorenni, ad un ambiente salubre alla «performance of their obligation to ensure the protection of that right for the generations to come»[63]. In una sentenza pioniera del 2018, il tribunale supremo del distretto di Bogotà in Colombia ha considerato come la deforestazione dell'Amazzonia – altro esempio di *slow violence* – causi «immediato e serio» danno ai colombiani delle generazioni presenti e future e che il crescente deterioramento dell'ambiente costituisce un attacco alla vita presente e futura e ad altri diritti fondamentali. La Corte ha altresì sostenuto che solidarietà e ambientalismo sono «collegati fino a diventare coincidenti»[64] e ha intuitivamente affermato che i diritti ambientali delle generazioni future si fondano sia su un dovere etico di solidarietà della specie umana, sia sul valore intrinseco della natura[65].

Quale esempio della prassi, che propende per una lettura eco-centrica del principio di equità intergenerazionale, citiamo altresì l'attività della giurisdizione speciale colombiana per la pace (*Jurisdicción Especial para la Paz*, JEP). La giustizia riparativa prevista dall'atto istitutivo della JEP contempla chiaramente i diritti delle generazioni future nell'azione della giurisdizione di indagare, perseguire e punire i crimini anche contro

[62] Corte suprema delle Filippine, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Rural Resources*, sentenza del 30 luglio 1993, in *International Legal Materials*, vol. 33, 1994, a p. 185.

[63] *Ibidem*. Si veda altresì LAWRENCE, *Justice for Future Generations: Climate Change and International Law,* Cheltenham, 2014, p. 67, il quale argomenta che le generazioni presenti hanno un «ethical obligation to take climate change mitigation measures for the protection of future generations».

[64] Corte suprema della Colombia, *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente,* sentenza del 5 aprile 2018, disponibile su www.climatecasechart.com.

[65] Sui ricorsi decisi e pendenti in materia di cambiamento climatico e equità intergenerazionale, v. ABATE, *Climate Change and the Voiceless*, Cambridge, 2020, p. 65 ss.

l'ambiente naturale commessi durante il conflitto armato colombiano. In due risoluzioni del 2020, la JEP ha ritenuto che i territori dei popoli indigeni Awá e Nasa, rispettivamente il Katsa Su e Cxhab Wala Kile, dovessero considerarsi vittime dei cinquant'anni di guerra civile in Colombia[66]. Nella tradizione indigena Awá, tutto è connesso, elementi della natura ed esseri umani, al punto che il danno compiuto al territorio deve essere considerato quale danno compiuto nei confronti di un preciso soggetto giuridico, separato dagli esseri umani. In questa visione si collocano le considerazioni intergenerazionali. Durante il procedimento, il popolo indigeno Awá sottolineava invero come il concetto che gli esseri umani siano i soli responsabili di prendere decisioni per il futuro del mondo naturale fosse alieno alla logica culturale di quel popolo[67]. Il «futuro del mondo naturale» è agli occhi del popolo indigeno anche il futuro delle generazioni future.

Da questi innovativi spunti, pur se ancor timidi e basati su un'ottica del mondo ispirata fortemente alla tradizione indigena, ci sembra di poter argomentare che la tutela delle generazioni future andrebbe concepita, anche giuridicamente, in termini di tutela dell'ambiente, inteso tuttavia olisticamente e in prospettiva eco-centrica, alla luce del principio di precauzione o meglio di una lettura del brocardo *in dubio pro natura* nel senso, come si argomenterà *oltre*, di *in dubio pro futuris generationibus*.

4.1. Il collegamento del principio di equità intergenerazionale con il principio di sviluppo sostenibile: un approccio antropocentrico

In questo paragrafo, dimostreremo come il tradizionale approccio di ricondurre il principio di equità intergenerazionale al principio di sviluppo sostenibile sia insufficiente e marcatamente *human-centred*, antropocentrico. Senza pretesa di entrare nel dibattito relativo all'evoluzione del principio di equità intergenerazionale[68], cui questo volume dedica auto-

[66] Sul punto, si veda il commento di HUNEEUS, *Territory as a Victim of Colombia's War,* in *EJIL:Talk!,* 7 maggio 2020, https://www.ejiltalk.org/territory-as-a-victim-of-colombias-war/.

[67] GUTIÉRREZ, ESLAVA, SAAVEDRA, *Protection of the Natural Environment Under International Humanitarian Law and International Criminal Law: The Case of the Special Jurisdiction for Peace in Colombia*, in *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 25, n. 1, 2020, p. 123 ss.

[68] Si veda, *inter alia,* BROWN WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 11, n. 4, 1984, p. 495 ss.; IDEM, *Intergenerational Equity in International Law*, in *American Society of International Law Proceedings*, vol. 81, 1987, p. 126 ss; IDEM, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, New York, 1989; D'AMATO, *Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environ-*

revoli contributi, si deve rilevare come questo sia stato ricondotto al principio di sviluppo sostenibile. Le dichiarazioni internazionali fanno

ment?, in *American Journal of International Law*, vol. 84, 1990, p. 190 ss.; BROWN WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, *ivi*, p. 198 ss.; GUNDLING, *Our Responsibility to Future Generations*, *ivi*, p. 207 ss.; SUPANICH, *The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View – The Sense of Intergenerational Identity*, in *Yearbook of International Environmental Law,* n. 3, 1992, p. 94 ss.; WESTIN, *Intergenerational Equity and Third World Mining*, in *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, 1992, p. 181 ss.; AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law,* cit.; BROWN WEISS, *Opening the Door to the Environment and to Future Generations*, in BOISSON DE CHAZOURNES, SANDS (a cura di), *International Law, The International Court of Justice and Nuclear Weapons,* Cambridge*,* 1999; DOBSON (a cura di), *Fairness and Futurity. Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, Oxford, 1999; WESTRA, *Environmental Justice and the Rights of Unborn and Future Generations*, Londra, 2006; SHELTON*, Equity*, in BODANSKY ET AL. (a cura di), *The Oxford Handbook*, cit., p. 639 ss.; SHELTON, *Intergenerational Equity*, in WOLFRUM, KOJIMA (a cura di), *Solidarity: A Structural Principle of International Law,* Berlino, 2010, p. 123 ss.; MOÏSE MBENGUE, MCGARRY, *General Principles of International Environmental Law in the Case Law of International Courts and Tribunals*, in ANDENAS, FITZMAURICE, TANZI, WOUTERS (a cura di), *General Principles and the Coherence of International Law,* Leiden/Boston, 2019; PINESCHI, *Equità intergenerazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?*, in BIFULCO, D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro,* Napoli, 2008, p. 113 ss.; ABATE, *Climate Change*, cit.; CHET TREMMEL, *A Theory of Intergenerational Justice,* Londra, 2009; BROWN WEISS, *Implementing Intergenerational Equity*, in FITZMAURICE, ONG, MERKOURIS (a cura di), *Research Handbook on International Environmental Law*, Cheltenham, 2010, p. 100 ss.; LAWRENCE, *Justice for Future Generations,* cit.; ANSTEE-WEDDERBURN, *Giving a Voice to Future Generations: Intergenerational Equity, Representatives of Generations to Come, and the Challenge of Planetary Rights*, in *Australian Journal of Environmental Law*, n. 1, 2014, p. 37 ss.; REDGWELL, *Principles and Emerging Norms in International Law - Intra- and Inter-generational Equity*, in CARLARNE, GRAY, TARASOFSKY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law,* Oxford, 2016, p. 189 ss.; DÜWELL, BOS, *Human Rights and Future People. Possibilities of Argumentation*, in *Journal of Human Rights*, vol. 15, n. 2, 2016, p. 231 ss.; REDGWELL, *Sources of International Environmental Law*, in BESSON, D'ASPREMONT (a cura di*), The Oxford Handbook on the Sources of International Law*, Cambridge, 2017, p. 939 ss., in particolare pp. 954-955; LEWIS, *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*, in *Transnational Environmental Law*, n. 7, 2018, p. 69 ss.; SCOVAZZI, *I diritti delle generazioni future nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente*, in PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, Modena, 2021, p. 70 ss.; CORDONIER SEGGER, SZABÓ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*, Cambridge, 2021 (con contributi, tra gli altri, di Brown Weiss e di Shelton)*;* GAILLARD, FORMAN (a cura di), *Legal Actions for Future Generations*, Berna, 2020; BERTRAM, *For You Will (Still) Be Here Tomorrow': The Many Lives of Intergenerational Equity*, in *Transnational Environmental Law*, 2022, p. 1 ss. Sulla natura giuridica dell'equità intergenerazionale, si vedano GIANELLI, *La tutela delle generazioni future nel diritto internazionale: regola, principio o valore* e PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali* in questo volume.

spesso riferimento all'equità intergenerazionale quale aspetto importante dello sviluppo sostenibile. Il Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 proclama, ad esempio, la responsabilità degli esseri umani di «proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future», mentre la Dichiarazione di Rio del 1992 chiaramente associa l'equità intergenerazionale al diritto allo sviluppo, indicando al principio 4 che «the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations». In termini squisitamente antropocentrici, la Dichiarazione proclama che «gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni per lo sviluppo sostenibile». Anche nel rapporto della Commissione Brundtland[69] ci si riferisce a questo collegamento, nel senso che lo sviluppo sostenibile è volto ad assicurare che esso incontri gli interessi delle generazioni presenti senza compromettere l'abilità delle future generazioni di soddisfare le loro esigenze[70]. Lo sviluppo sostenibile richiede, certo, la conservazione delle specie di piante e animali[71], ma assumendo che «generazioni» si riferisca a «umane»; come è probabile che sia nel contesto del rapporto Brundtland, il focus antropocentrico della definizione è chiaramente ravvisabile nella completa trascuratezza degli interessi non umani e della preponderante enfasi relativa alla soddisfazione delle necessità dell'umanità[72]. Lo sviluppo sostenibile è, dunque, fortemente radicato alla tesi della protezione dell'ambiente per il bene del progresso sociale ed economico *umano*[73]. In termini simili, e volendo ancor più critici, possono essere letti gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU. Nonostante i negoziati per la definizione degli obiettivi avessero aperto a prospettive eco-centriche, l'antropocentrismo «debole», quindi temperato dagli impegni per la salvaguardia dell'ambiente, è stato privilegiato, rafforzando un'agenda che è di sviluppo sostenibile puramente «umano»[74]. Fortemente antropocentrico è anche il progetto di

[69] SHELTON, *Intergenerational Equity*, cit.

[70] *Ivi*, par. 24.

[71] *Ivi*, par. 13.

[72] KOTZÉ, FRENCH, *The Anthropocentric Ontology,* cit., p. 20. Così anche KISS, *The Rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle*, in FREESTONE, HEY (a cura di), *The Precautionary Principle and International Law,* L'Aja, 1996, p. 24.

[73] *Ibidem*.

[74] KOTZÉ, FRENCH, *The Anthropocentric Ontology,* cit., p. 27 ss. cui si rinvia per una più approfondita analisi. Una lettura dello sviluppo sostenibile «umano» e «presente» sembra essere rafforzata anche da alcuni studi economici, che hanno rilevato come la generazione presente non abbia interesse per le generazioni future. Cfr. COWEN, *Caring about the Distant Future: Why it Matters and What it Means*, in *The University Chicago Law Review*, vol. 74, 2007, p. 5 ss. Tuttavia, da uno studio innovativo svolto nel Regno

Convenzione sul diritto umano allo sviluppo – pur apprezzabile sotto molteplici punti di vista[75] – che menziona le generazioni future nella disposizione sullo sviluppo sostenibile – «[States'] decisions and actions do not compromise the ability of future generations to realize their right to development»[76] – ma non coglie l'occasione di parlare di uno sviluppo che non sia tradizionalmente *human-centred*. Come è stato ben argomentato, lo sviluppo sostenibile «has failed to meaningfully change the human behavior that created the Anthropocene»[77].

Un'autrice, facendo riferimento al *corpus* normativo internazionale relativo al cambiamento climatico, ha analizzato in chiave ecofemminista la convergenza negli anni tra il concetto di sviluppo sostenibile e quello di «modernizzazione ecologica» quali paradigmi dominanti, svelandone la natura antropocentrica (umana) e androcentrica (maschile)[78]. Già a partire dagli anni Ottanta del ventesimo secolo, questi concetti si basano, infatti, sull'idea che «care for nonhuman nature can be internalized into existing political, social and economic institutions»[79]. L'ecofemminismo è stato molto critico della modernizzazione ecologica, proprio perché fondata su «underlying conceptual, structural and institutional barriers that reinforce the marginalization of women, nonhuman nature and other disadvantaged groups»[80].

Unito, relativo a politiche ambientali e in materia di salute, emerge che molte persone mostrano al contrario interesse per le generazioni future, GRAHAM ET AL., *Do People Favour Policies that Protect Future Generations? Evidence from a British Survey of Adults*, in *Journal of Social Policy*, vol. 46, n. 3, 2017, p. 423 ss.

[75] Si veda il commento di TESHOME, *The Draft Convention on the Right to Development: A New Dawn to the Recognition of the Right to Development as a Human Right?,* in *Human Rights Law Review*, 2022, disponibile *online* al link: https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac001.

[76] Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Draft Convention on the Right to Development, with commentaries,* UN Doc. A/HRC/WG.2/21/2/Add.1, 20 gennaio 2020, art. 22.

[77] CRAIG, BENSON, *Replacing Sustainability*, in *Akron Law Review,* vol. 46, n. 4, 2013, p. 841 ss., p. 843; KOTZÉ, *Environmental Law and Governance*, cit., p. 266: «be sure, sustainable development has been used as the ethical justification for the legal creation of deeply embedded anthropocentric human demands on dwindling resources».

[78] WILKINSON CROSS, *A Critical Evaluation of Inter-Generational Equity and its Application in the Climate Change Context*, in ALBERTYN, CAMPBELL, ALVIAR GARCIA, FREDMAN, RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO (a cura di), *Feminist Frontiers in Climate Justice*, Cheltenham, 2023, p. 40 ss.

[79] *Ivi*, p. 44.

[80] *Ivi*, p. 47.

4.2. Il collegamento del principio di equità intergenerazionale con il principio di precauzione e il brocardo in dubio pro natura

Meno immediato, ma di grande interesse sul piano giuridico, è la riconduzione del principio di equità intergenerazionale al ben noto principio di precauzione, che incorpora necessariamente una fondamentale dimensione temporale[81]. Come ha sostenuto Redgwell, «il principio non richiede un sacrificio da parte delle generazioni presenti per il beneficio delle generazioni future ma bilancia i loro interessi, prevedendo che là dove c'è una minaccia per l'ambiente a livello globale, ma permangono incertezze scientifiche, dei passi possono e dovrebbero essere compiuti che offrano in ogni caso benefici alla presente generazione e mitighino impatti avversi sospetti sulle future generazioni»[82]. Nonostante la complessità di questo principio e della sua applicazione[83], «la [sua] capacità (…) di prevenire quelle azioni aventi un rischio di danno irreversibile all'ambiente ha una rilevanza diretta (e positiva) sugli interessi delle future generazioni»[84]. In tale chiave, con aperture eco-centriche, può essere letta l'opinione concorrente del compianto giudice Cançado Trindade nella sentenza del caso *Caccia alle balene nell'Antartico*, deciso dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nel 2014[85]. Il giudice dedica una parte significativa al principio di equità intergenerazionale, che trova poi indiretta applicazione nelle sue riflessioni sul principio di precauzione. In un passaggio chiave, il giudice argomenta:

[81] KISS, *The Rights and Interests*, cit., per la ricostruzione del collegamento con il principio di precauzione.

[82] REDGWELL, *Intergenerational Trusts and Environmental Protection,* Manchester, 1999, p. 139.

[83] Si veda, senza alcuna pretesa di esaustività, MCINTYRE, MOSEDALE, *The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 9, n. 2, 1997, p. 221 ss.; DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2002, p. 91 ss.; PINESCHI, FODELLA (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale,* Torino, 2010; BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law,* Cambridge, 2010, p. 191 ss.; DUPUY, VIÑUALES, *International Environmental Law,* seconda edizione, Cambridge, 2018, p. 70 ss.; SANDS, PEEL*, Principles of International Environmental Law,* cit., in particolare p. 198, e p. 229 ss.; TREVES, *Environmental Impact Assessment and the Precautionary Approach: Why Are International Courts and Tribunals Reluctant to Consider Them as General Principles of Law?*, in ANDENAS ET AL. (a cura di), *General Principles and the Coherence of International Law*, Leiden/Boston, 2019, p. 379 ss.

[84] REDGWELL, *Intergenerational Trusts,* cit.*,* p. 140. Si veda, inoltre, CAMERON, WADE-GERY, ABOUCHAR, *Precautionary*, cit., p. 111.

[85] Corte internazionale di giustizia, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)*, sentenza del 31 marzo 2014, p. 226.

> (…) Despite the hesitation of the ICJ (and of other international tribunals in general) to pronounce and dwell upon the precautionary principle, expert writing increasingly examines it (…). The precautionary principle (…) draws attention to the time factor, the temporal dimension, which marks a noticeable presence in the interpretation and application of treaties and instruments of international environmental law. In this domain in general, and in respect of the ICRW in particular, there has occurred, with the passing of time, a move towards conservation of living marine resources as a common interest, prevailing over State unilateral action in search of commercial profitability (…)[86].

Da queste osservazioni, emerge forte la prospettiva intergenerazionale del principio di precauzione in termini di protezione di un interesse comune e di soddisfacimento di garanzie collettive, che trova le sue radici nel preambolo della Convenzione internazionale che regola la caccia alle balene del 1946: «Riconoscendo che le nazioni del mondo hanno interesse a salvaguardare, per le generazioni future, le grandi risorse naturali costituite dalle specie di balene». Una lettura in chiave precauzionale del caso porterebbe dunque alla medesima conclusione cui la CIG è giunta nel 2014 – l'illiceità dell'azione giapponese – ma con un ragionamento giuridico sensibilmente diverso, per molti aspetti eco-centrico, in quanto fondato sulla conservazione delle risorse marine come interesse comune dell'umanità, per le generazioni future, e per l'ambiente inteso olisticamente[87].

Coincidente con – per alcuni autori –, necessariamente da distinguersi rispetto al principio di precauzione – per altri (inclusa la sottoscritta[88]) – è il brocardo *in dubio pro natura*, introdotto nel 1994 dal filosofo del diritto brasiliano Luiz Fernando Coelho[89]. Secondo tale brocardo – sulla

[86] Opinione del giudice Cançado Trinidade, p. 348 ss., par. 71. Si veda altresì l'Opinione concorrente del giudice Cançado Trindade in *Pulp Mills (Argentina v. Uruguay),* Corte internazionale di giustizia, sentenza del 10 aprile 2010*,* pp. 191-193, il quale definisce i principi di prevenzione, precauzione, equità intergenerazionale e sviluppo sostenibile quali «(formal) sources of international law under Article 38 (1) c), of the ICJ Statute», che emanano da una «universal juridical conscience» costituente «the ultimate material source of all law». Cfr. BRUNNÉE, *Sources of International Environmental Law*, in BESSON, D'ASPREMONT (a cura di), *The Oxford Handbook*, cit., pp. 974-975.

[87] Vedi la riscrittura della sentenza nel progetto *Wild Law*, che segue le linee tracciate dal giudice Cançado Trindade: ROGERS, MALONEY (a cura di), *Law as if Earth Really Mattered: The Wild Law Judgment Project*, Abingdon/New York, 2017.

[88] DE VIDO, BALDIN, *The* in dubio pro natura *Principle: An Attempt of a Comprehensive Legal Reconstruction*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2022, p. 168 ss.

[89] COELHO, *In dubio pro natura interpretação crítica do direito ambiental*, in SÁN-

cui natura di principio si potrebbe discutere[90] – quando vi è un dubbio sul se una attività sia dannosa per l'ambiente, il dubbio deve risolversi a favore della protezione dell'ambiente[91]. Il principio non è incorporato in atti di diritto internazionale vincolante, ma è stato riconosciuto per via interpretativa dal giudice Herczegh nell'opinione dissenziente alla sentenza del caso *Gabcikovo-Nagymaros Project* (*Ungheria c. Slovacchia)* deciso dalla Corte internazionale di giustizia nel 1997[92]. Nella sua opinione, egli si riferì all'esistenza di un conflitto di interessi tra, da un lato, quelli finanziari della Cecoslovacchia prima e della Slovacchia poi, e, dall'altro lato, l'interesse ungherese alla salvaguardia dell'equilibrio ecologico minacciato dal progetto. E concluse: «*in dubio pro natura*»[93], senza tuttavia esplorare il significato di questa espressione. Nell'analisi svolta da Crawford in un omaggio ad Herczegh, egli identificò in questa affermazione il principio di precauzione[94]. Tuttavia, se da un lato il principio di precauzione si fonda su una situazione di incertezza scientifica e sulla necessità di evitare un serio irreparabile degrado ambientale, dall'altro lato il brocardo *in dubio pro natura* può essere utilizzato anche in mancanza di incertezza scientifica in termini di prevenzione e non è necessariamente legato a un «serio» (come potrebbe essere il rischio di una distruzione permanente dell'ambiente naturale) degrado ambientale. Quest'ultima espressione risponde dunque meglio alla *slow violence*, che certamente può provocare danni potenzialmente irreversibili, ma è apparentemente invisibile e progressiva. La formula *in dubio pro natura* può essere utilizzata come mezzo interpretativo di norme in vigore – anche in ottica di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, ad esempio – la cui applicazione può considerarsi ambigua in merito all'impatto sull'ambiente, ovvero quale strumento per risolvere conflitti di interesse a favore della protezione della natura, ovvero per invertire l'onere della prova in controversie in materia ambientale. Come ha so-

CHEZ BRAVO (a cura di), *Políticas públicas ambientales*, Siviglia, 2008, p. 157 ss.

[90] DE VIDO, BALDIN, *The* in dubio pro natura *Principle*, cit.

[91] FELLMETH, HORWITZ, *Guide to Latin in International Law,* Oxford, 2009, p. 126. La Corte Costituzionale colombiana si è espressa in questi termini, v. sentenza del 10 luglio 2015, n. C-449, par. 6.5: «Ante una tensión entre principios y derechos en conflicto, la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja».

[92] Corte internazionale di giustizia, *Gabcikovo-Nagymaros Project* (*Hungary v. Slovakia),* sentenza del 25 settembre 1997.

[93] *Ivi*, Opinione dissenziente del giudice Herczegh, p. 184.

[94] CRAWFORD, In dubio pro natura*: The Dissent of Judge Herczegh*, in KOVÁCS (a cura di), *International law – a quiet strength. Miscellanea in memoriam Géza Herczegh,* Budapest, 2011, p. 251 ss.

stenuto Robinson: *in dubio pro natura* «compels a decision that best protects nature»[95]. Michele Carducci ha inteso *in dubio pro natura* quale clausola di salvaguardia nell'applicazione del principio di conservazione degli ecosistemi e non quale mera precauzione in termini di azione umana all'interno dell'ecosistema (per il quale vale il postulato *in dubio pro securitate*)[96]. I due principi di gestione dell'incertezza – *pro natura* e *pro securitate* – non sono coincidenti: il primo è eco-centrico, il secondo è antropocentrico.

4.3. Una lettura innovativa del principio in dubio pro natura*: la formula* in dubio pro futuris generationibus

È chiaro che la conservazione dell'ambiente è necessariamente proiettata al futuro[97]. Anche in assenza di specifici obblighi di carattere pattizio, il brocardo *in dubio pro natura* scioglie l'incertezza puntando sulla protezione della natura, o, meglio, dell'ambiente quale sistema olistico del quale anche gli esseri umani fanno parte. Sulla scia delle argomentazioni della Corte interamericana, infatti, la tutela della natura è requisito imprescindibile per la sopravvivenza degli esseri umani e anche là dove non vi siano vantaggi immediati per gli esseri umani, il diritto ad un ambiente sano si deve intendere quale garanzia per le generazioni future. Ecco allora che il brocardo *in dubio pro natura* potrebbe essere letto, in prospettiva eco-centrica, nella formula *in dubio pro futuris generationibus,* con il quale si dovrebbe intendere che quando vi sia una situazione di incertezza o un conflitto di interessi e lo stato dell'arte della scienza non consenta di risolvere il dubbio sul se vi siano effetti irrimediabili per le generazioni future, il dubbio andrebbe sciolto *pro futuris generationibus*, intendendo per generazioni non solo quelle «umane». Come è stato sostenuto da un'autrice:

> Given that our decisions fundamentally affect the lives of future generations, and all the other forms of life on Earth, if science remains irreducibly uncertain concerning possible adverse but significant consequences of societal actions in the present, it is proposed that we aim to strike a fair balance that takes into due account ethical obligations owed to posterity. To paraphrase the late Judge Herczegh, a former

[95] ROBINSON, *Fundamental Principles of Law for the Anthropocene?,* in *Environmental Policy and Law,* 2014, p. 16.

[96] CARDUCCI, *Natura (diritti della),* cit.

[97] KISS, *The Rights and Interests*, cit., p. 19.

member of the ICJ, such an approach would call for decisions to be made "in dubio pro future"[98].

Affrontando il tema dell'equità intergenerazionale alla luce del concetto di solidarietà, Dinah Shelton ha suggerito una ulteriore dimensione, che va oltre la concezione «umana» del termine «generazione», ovvero «la solidarietà degli umani con altre specie, ecosistemi e la natura nella sua interezza»[99]. L'autrice enfatizza in più passaggi il collegamento tra ambiente e future generazioni, in particolare sottolineando come «coloro che vivono oggi hanno (…) ricevuto un'eredità di risorse naturali che impone loro un obbligo speciale di mantenere l'integrità del pianeta, in quanto ha un valore intrinseco ed è essenziale alla sopravvivenza umana»[100].

In termini pratici, la formula *pro futuris generationibus* può essere utilizzata quale strumento interpretativo. Già nel 1998, Philippe Sands argomentò nel senso di un «future generations principle». Là dove un obbligo sostanziale sia ambiguo, il principio delle future generazioni può essere usato per propendere verso una interpretazione «which [is] more likely to protect the interest of future generations»[101]. Ciò consentirebbe di rispondere anche alla *slow violence*, attraverso l'attuazione di politiche volte a mitigare i danni del progressivo degrado ambientale che, pur non producendo effetti nell'immediato, possono avere inevitabili ripercussioni sulle generazioni future. Così, per proporre un altro esempio pratico, nella valutazione di impatto ambientale sull'uso di determinati pesticidi che, secondo la scienza di un determinato periodo storico, non hanno apparentemente effetti negativi immediati sulla salute, ma potrebbero averne in futuro sulla natura e potenzialmente sugli esseri umani, anche se la scienza non ne è certa allo stato attuale, l'incertezza dovrebbe

[98] SULYOK, *Scientific Uncertainty as a Key Obstacle to Efficient Legal Protection of the Environmental Interests of Future Generations*, in CORDONIER SEGGER, SZABÓ, HARRINGTON (a cura di), *Intergenerational Justice,* cit., p. 303.

[99] SHELTON, *International Equity,* in WOLFRUM, KOJIMA (a cura di), *Solidarity: A Structural Principle of International Law,* Heidelberg, 2010, p. 128.

[100] *Ibidem*. Il principio *in dubio pro futuris generationibus* ha il potenziale per essere applicato anche oltre l'ambito del diritto internazionale dell'ambiente. Così, KISS, *The Rights and Interests*, cit., p. 28, sottolinea che: «To date the precautionary principle has only been adopted in the field of environmental protection. Other important areas which are encompassed by the rights of future generations — such as science, art and the preservation of historic monuments — are not covered by any international obligations imposing the application of the precautionary principle».

[101] SANDS, *Protecting Future Generations. Precedents and Technicalities*, in AGIUS, BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations*, cit., p. 86.

risolversi *pro futuris generationibus*[102]. E ancora, prendendo spunto dal parere della Corte interamericana del 2017, la tutela della natura, a prescindere dai benefici sulla presente generazione «umana», andrebbe comunque garantita, in quanto espressione di un «diritto ad un ambiente salubre» di cui si è detto e *in dubio pro futuris generationibus*. Quindi, una decisione che potrebbe produrre danni irreversibili agli ecosistemi dovrebbe essere evitata, anche nell'ipotesi in cui produca benefici per le generazioni attuali; il fatto che danni futuri non siano certi non dovrebbe essere una ragione per non propendere per misure che salvaguardino diritti e interessi per il futuro[103]. E ancora, con riferimento all'adozione di politiche di lungo periodo, un autore ha proposto un approccio definito di «riforma strutturale», in base al quale gli Stati sono incoraggiati ad adottare riforme sistemiche mantenendo allo stesso tempo uno standard minimo di protezione per le generazioni presenti[104], che – aggiungiamo – tenga conto degli schemi di discriminazione presenti e persistenti nelle società, potenzialmente replicabili all'infinito[105].

La tesi proposta in queste pagine consente di superare alcune delle obiezioni mosse al principio di equità intergenerazionale, quali, ad esempio, l'impossibilità di definire sia temporalmente sia ontologicamente la «generazione», di «misurare» efficacemente quali siano gli interessi e la volontà delle generazioni future, di definire il contenuto dei diritti delle generazioni future e obblighi per quelle presenti[106].

[102] A livello di Unione europea, il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, definisce un'attività economica che «dà un contributo sostanziale all'adattamento ai cambiamenti climatici» qualora l'attività «a) comprende soluzioni di adattamento che riducono in modo sostanziale il rischio di effetti negativi del clima attuale e del clima previsto per il futuro sull'attività economica o riducono in modo sostanziale tali effetti negativi, senza accrescere il rischio di effetti negativi sulle persone, sulla natura o sugli attivi» (articolo 10). Si nota il linguaggio di tutela del presente e del 'futuro', bilanciando da un lato il *pro futuro* di un'attività economica, dall'altro garantendo comunque che non aumentino i rischi negativi sulle generazioni presenti (inclusa la natura). Una prospettiva molto interessante, che avrebbe beneficiato di un riferimento all'equità intergenerazionale nel preambolo e di un richiamo più compiuto al principio di precauzione che viene menzionato solo nel preambolo e quale criterio di vaglio tecnico.

[103] LEWIS, *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*, cit., p. 86.

[104] LAWRENCE, *Justice for Future Generations*, cit., p. 78.

[105] Sull'equità intergenerazionale e la parità di genere, si veda WILKINSIN CROSS, *A Critical Evaluation*, cit.

[106] COLLINS, *Revisiting the Doctrine of Intergenerational Equity in Global Environmental Governance*, in *The Dalhousie Law Journal*, 2010, p. 102 ss. V. anche ANSTEE-WEDDERBURN, *Giving a Voice*, cit., p. 61 ss. Critico Lowe, che sottolinea come le pretese di ricorrenti in ricorsi promossi davanti alle corti di «rappresentare la loro gene-

5. Conclusioni

«All international lawyers are implicated in the process of ecological change, not just those working for Shell or Greenpeace»[107]: questo pensiero ben esprime la consapevolezza della necessità, nonché della potenziale difficoltà, di un cambio di approccio nell'affrontare le sfide ecologiche in prospettiva intergenerazionale.

Come è stato ampiamente dimostrato dalla dottrina, anche mediante la teoria del *public trust*[108], tenere in considerazione gli interessi delle generazioni future è possibile. Il tentativo che si è fatto in queste pagine è stato quello di ricondurre il principio di equità intergenerazionale al principio di precauzione, anziché al principio di sostenibilità «umana», antropocentrico di *default,* e di elaborare, sulla base della formula *in dubio pro natura*, il brocardo *in dubio pro futuris generationibus*, che contempla la protezione dell'ambiente inteso in senso olistico come elemento imprescindibile della tutela delle generazioni future, umane e non umane. L'obiezione che può essere mossa è che ci si preoccupi delle generazioni future senza pensare alle disuguaglianze esistenti e radicate nella società attuale. Questa tensione non dovrebbe tuttavia essere apprezzata quale rigida dicotomia: eco-centrismo contro interessi della presente generazione. Nelle parole di un autore: «The eco-centric position is inclusive, as it merely extends intrinsic values of humans to non-humans rather than replacing one by the other»[109]. La stessa Brown-Weiss nel suo articolo pioniere sull'equità intergenerazionale aveva collegato gli obblighi intergenerazionali a doveri intragenerazionali[110]. Il problema della *slow violence*, anche senza scomodare le generazioni future, esiste nel presente[111] e impatta più o meno direttamente i diritti umani così co-

razione così come quella che non è ancora nata» è poco più che retorica. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments,* in BOYLE, FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges,* Oxford, 1999, p. 27.

[107] NATARAJAN, DEHM, *Remaking International Law*, in NATARAJAN, DEHM (a cura di), *Locating Nature,* cit., p. 375.

[108] Citata già in BROWN WEISS, *The Planetary Trust*, cit., e sviluppata poi da parte della dottrina.

[109] BOSSELMANN, *Justice and the Environment: A Theory on Ecological Justice*, in BOSSELMANN, RICHARDSON (a cura di), *Environmental Justice and Market Mechanisms*, Londra, 1999, p. 30 ss. Si veda altresì STONE, *Ethics and International Environmental Law*, in BODANSKY ET AL (a cura di), *The Oxford Handbook*, cit., p. 305: «the tension between the present and the future is easily exaggerated».

[110] BROWN WEISS, *The Planetary Trust*, cit., nota 15.

[111] Sul punto, in prospettiva critica, SCOVAZZI, *I diritti delle generazioni future*, cit., p. 80.

me gli equilibri ecosistemici, per questo la prospettiva futura andrebbe incorporata in riflessioni radicate nell'oggi. È la nuova temporalità del diritto internazionale, che opera abbattendo i rigidi confini tra passato, presente e futuro per contemplare audaci cambi di prospettiva teorica ed interpretativa.

Come corollario del principio di equità intergenerazionale, il brocardo *pro futuris generationibus* emerge, seppur timidamente, in alcuni elementi della prassi, introducendo una formula flessibile che dovrebbe guidare i giudici nell'interpretazione e i legislatori interni ed internazionali nell'adozione di politiche che mettano al centro dei loro interessi l'ambiente, inteso, come si è detto fin dall'inizio, come elementi naturali, esseri umani e non umani, ma anche future generazioni, a qualsiasi specie queste appartengano[112].

[112] E consentirebbe a nostro avviso di superare la «evidente carenza di meccanismi procedurali e di specifici organi abilitati ad agire in giudizio per far valere i diritti in questione»: sul punto, si veda *ibidem*.

NEXT GENERATION EU E SOLIDARIETÀ TRA GENERAZIONI NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA: QUALI RAPPORTI?

Filippo CROCI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Processo di integrazione europea e generazioni future. – 3. La solidarietà tra generazioni nell'ordinamento dell'Unione europea sino allo scoppio della crisi pandemica. – 4. La crescente rilevanza attribuita alla solidarietà, anche intergenerazionale, nel contesto della crisi pandemica: le premesse di fondo di *Next Generation EU*. – 5. Le caratteristiche concrete di *Next Generation EU*: un cambio di paradigma anche dalla prospettiva della solidarietà tra generazioni? – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La pandemia da Covid-19 e la grave crisi che ne è conseguita hanno posto l'Unione europea dinanzi a sfide senza precedenti[1]. Tra le numerose ed articolate misure adottate dall'Unione e dagli Stati membri per affrontare tali sfide, un ruolo centrale – in particolare, anche se certamente non solo, nella prospettiva dell'interesse delle future generazioni – è giocato, senza dubbio, da *Next Generation EU*[2].

* Ricercatore a tempo determinato (RTD-B) in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano.

[1] Per ampie riflessioni in proposito, cfr., *ex multis*, i contributi raccolti in AMALFITANO, CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, nel numero speciale di *Eurojus* intitolato *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, nonché in MANZINI, VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021.

[2] Tale strumento è stato adottato, come noto, tramite un pacchetto normativo che si compone di vari atti: regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19; regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027; regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione; regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico; regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che

Si tratta, com'è noto, di un complesso strumento che, come emerge sin dalla sua denominazione, ambisce a costruire un 'ponte' verso la prossima generazione di europei. Quest'ultima finalità, del resto, è uno dei tratti maggiormente caratterizzanti della descrizione, ad opera delle istituzioni europee e dei rappresentanti degli Stati membri dell'UE, di un meccanismo che realizza una straordinaria mobilitazione di risorse nell'ambito dell'Unione e che, nel contempo, mette in discussione diversi principi di fondo dell'ordinamento «comunitario» e della c.d. costituzione economica europea, ancorché, almeno in linea di principio, su base temporanea ed eccezionale.

Tuttavia, mentre il carattere di notevole innovatività e l'enorme portata di *Next Generation EU* sono – pur nella diversità di opinioni quanto all'opportunità di un simile sviluppo del sistema dell'Unione e ai relativi profili critici – elementi ampiamente riconosciuti, più controversa appare l'effettiva adeguatezza di tale strumento alla realizzazione della specifica finalità, rappresentata dal perseguimento dell'interesse delle generazioni future e, quindi, della solidarietà tra generazioni.

Nel presente contributo ci si propone di approfondire il tema dell'impatto di *Next Generation EU* sulla solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'Unione europea. Dopo una breve riflessione introduttiva sui rapporti tra il processo di integrazione europea e le generazioni future (par. 2), si prenderà in esame il ruolo della solidarietà tra generazioni nell'ordinamento «comunitario», in particolare sino allo scoppio della pandemia da Covid-19 (par. 3) e a seguito della crisi da essa provocata, che ha determinato il contesto nel quale è stato originato un piano di ripresa espressamente ispirato, tra l'altro, all'obiettivo della solidarietà in-

istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom. Oltre ai riferimenti indicati nel prosieguo, si veda l'efficace quadro di sintesi tracciato da FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, p. 81 ss., spec. p. 84. Più in generale, cfr. altresì, senza alcuna pretesa di completezza, CONTALDI, *Il* Recovery Fund, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 587 ss.; DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, p. 337 ss., spec. p. 343 ss.; LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, p. 22 ss.; COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, n. 3, 2021, p. 38 ss.; DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.; CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma* Next Generation EU, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 245 ss.; LEINO-SANDBERG, RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 433 ss.

tergenerazionale (par. 4); successivamente, ci si soffermerà sulla rilevanza della solidarietà tra generazioni nel quadro di *Next Generation EU*, tenuto conto delle caratteristiche concrete di tale strumento e delle prime valutazioni ricavabili dalla sua attuazione (par. 5); infine, si formuleranno alcune osservazioni conclusive alla luce dell'analisi svolta (par. 6).

2. Processo di integrazione europea e generazioni future

Pare opportuno premettere che il processo di integrazione europea, sin dalle sue origini, mira a realizzare obiettivi di lungo periodo che, almeno in una certa misura, implicano una particolare considerazione degli interessi delle future generazioni. Benché all'epoca dell'avvio di tale processo le generazioni future non costituissero ancora, come invece avviene oggi, una «nuova categoria (soggettiva?) del ragionamento giuridico»[3] – rilevante al punto da conquistare un ruolo di primo piano nel dibattito giuridico, politico e filosofico, quale «*intellectual leitmotif*»[4] dello scenario contemporaneo –, la proiezione al futuro rappresenta un elemento centrale e un tratto qualificante dell'integrazione europea sin dalle primissime fasi dell'esperienza comunitaria. Se, infatti, è indubbio che il perseguimento di obiettivi destinati a valere oltre il tempo presente, tra cui quello di tutelare le generazioni future, è connaturato anche a molte altre organizzazioni internazionali[5] – come pure, ancor prima, alle costituzioni e alle norme costituzionali[6] –, è altresì vero che l'integrazione europea si caratterizza da sempre quale processo eminentemente dinamico e teleologico, oltre che come progetto a lungo termine. In questa prospet-

[3] Così D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali IX*, Milano, 2016, p. 331 ss., a p. 331.

[4] TREMMEL, *Introduction*, in TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Northampton, 2006, p. 1.

[5] Tra i tanti esempi appare particolarmente significativo quello delle Nazioni Unite: cfr. il preambolo della Carta dell'ONU, che si apre con il riferimento alla finalità «to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind».

[6] *Ex multis* cfr., senza alcuna pretesa di completezza, MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, p. 783 ss.; CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009; D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 344 ss.; BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Milano, 2020, p. 30 ss. Cfr. altresì la celebre affermazione di Piero Calamandrei – pronunciata durante l'*Intervento all'Assemblea Costituente*, 4 marzo 1947, seduta pomeridiana – secondo cui «la Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope» (in proposito cfr., da ultimo, CELOTTO, *La Costituzione presbite*, Firenze, 2022).

tiva si poneva già la celebre dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950[7], che può essere considerata l'atto di nascita delle Comunità europee[8], come si evince, tra l'altro, dai riferimenti ivi contenuti alla gradualità necessaria per realizzare il progetto europeo, ad obiettivi ambiziosi e di lungo periodo da perseguire tramite sforzi creativi, nonché alla messa in comune delle produzioni di carbone ed acciaio quale strumento per gettare basi comuni per lo sviluppo economico, definito come «*première étape de la Fédération européenne*», e per cambiare il destino delle regioni interessate da tali produzioni. Nel medesimo ordine di idee si collocava altresì la concezione dell'integrazione europea propugnata da Jean Monnet (il principale ispiratore, come noto, della dichiarazione Schuman), il quale era solito sottolineare l'importanza del fatto che le istituzioni europee sarebbero sopravvissute agli uomini che le avevano create[9].

Certo, la citata prospettiva strideva, per così dire, con la circostanza che la prima realizzazione del processo di integrazione, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), avesse una durata limitata a cinquant'anni[10], pari, indicativamente, allo spazio di due sole generazioni, stando alla durata media di venticinque anni che, convenzionalmente, si è soliti attribuire al concetto di generazione. Ma una simile limitazione non fu prevista, com'è ampiamente noto, per la Comunità economica europea, né vale oggi per l'Unione europea, che non solo si fonda su trattati istitutivi conclusi per una durata illimitata[11], ma è altresì tesa verso la realizzazione di un'«unione sempre più stretta tra i popoli europei»[12]. E

[7] Si tratta, com'è noto, del discorso tenuto a Parigi, il 9 maggio 1950, dall'allora Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, e conosciuto altresì come *Discours de l'Horologe*, dal nome della sala del *Quai d'Orsay* nel quale fu pronunciata; il testo della dichiarazione è consultabile all'indirizzo internet: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_fr.

[8] Cfr. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 41 ss., spec. p. 44.

[9] Cfr., ad esempio, MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 448 ss. (riproduzione di estratti del discorso tenuto il 10 settembre 1952): «Depuis que ces institutions sont créées, l'Europe que nous voulons laisser en héritage à nos enfants a commencé d'être une réalité vivante (...). Ce que nous pourrons leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle qui disparaitra avec nous; ce que nous pouvons leur laisser, ce sont des institutions. La vie des institutions est plus longue que celle des hommes, et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives».

[10] Cfr. l'art. 97 del Trattato CECA.

[11] Cfr., oggi, l'art. 53 TUE e l'art. 356 TFUE.

[12] Secondo la formula contenuta già nel primo considerando del preambolo del Trattato CEE e riprodotta oggi, in termini identici, nel primo considerando del preambolo del TFUE; cfr. altresì il preambolo del TUE e l'art. 1, comma 2, TUE – ove si afferma

proprio la clausola della *ever closer union*, che rappresenta, al tempo stesso, il fondamento[13], la ragion d'essere[14] e il fine ultimo[15] del processo di integrazione europea, contribuisce a definirne l'identità stessa, quale processo per definizione orientato al futuro[16] e, come tale, anche alle generazioni future.

In questo quadro, nel corso degli ultimi anni sono progressivamente emersi, come concetti che assumono una rilevanza specifica ed autonoma nel sistema dell'Unione, le responsabilità e i doveri nei confronti delle generazioni future, nonché la solidarietà tra generazioni. Diversi sono gli indici normativi che confermano tali sviluppi. Concentrando l'analisi sulle disposizioni di diritto primario, può citarsi, ad esempio, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quale è contenuto un evocativo riferimento al fatto che il godimento dei diritti fondamentali «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti», tra l'altro, «delle generazioni future». Si pensi, poi, al principio dello sviluppo sostenibile, sancito da varie norme dei trattati costitutivi[17], che è

che tale trattato «segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», rivelando in modo ancora più chiaro la proiezione della clausola verso il futuro – nonché il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per più ampie considerazioni in proposito, *ex multis*, sia consentito rinviare a CROCI, *I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della 'ever closer union'*, in *federalismi.it*, n. 17, 2020, p. 59 ss.

[13] Cfr. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 5, 2015, p. 31; CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 1006.

[14] BUTLER, *The EU Flexibility Clause is Dead, Long Live the EU Flexibility Clause*, in BAKARDJIEVA ENGELBREKT, GROUSSOT (a cura di), *The Future of Europe. Political and Legal Integration Beyond Brexit*, Oxford, 2019, p. 89.

[15] Cfr., *ex multis*, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Tesauro il 28 novembre 1995, in GGUE, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, par. 39; nonché, più recentemente, CGUE, *Wightman e a.*, causa C-621/18, sentenza del 10 dicembre 2018, spec. punto 67.

[16] Cfr., *ex multis*, MCCREA, *Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo*, in *European Law Journal*, 2017, p. 71, nonché NASCIMBENE, *Il diritto comunitario nel futuro*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 858 (ora anche in IDEM, *Un percorso tra i diritti. Scritti scelti a cura degli allievi*, Milano, 2016, p. 267 ss.), che osserva come la proiezione nel futuro sia, da sempre, «un elemento caratteristico e intrinseco alla Comunità, sia sotto il profilo materiale per quanto riguarda la gradualità e progressione delle azioni, nonché la realizzazione, sia sotto il profilo soggettivo quanto alla sfera dei beneficiari».

[17] Cfr., in particolare: il nono considerando del preambolo del TUE; l'art. 3, par. 3, TUE; l'art. 21, par. 2, lett. *d*) e *f*), TUE; l'art. 11 TFUE; il terzo considerando del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e l'art. 37 della medesima Carta.

indissolubilmente legato agli interessi delle future generazioni[18]. Non meno significativa risulta, infine, nella prospettiva indicata, la «solidarietà tra le generazioni» che l'Unione si impegna a promuovere quale obiettivo ai sensi dell'art. 3, par. 3, TUE.

3. La solidarietà tra generazioni nell'ordinamento dell'Unione europea sino allo scoppio della crisi pandemica

Ai fini delle riflessioni relative all'impatto di *Next Generation EU* sull'interesse delle future generazioni, la solidarietà intergenerazionale, da ultimo citata, pare costituire un angolo visuale particolarmente rilevante, per varie ragioni.

In primo luogo, si tratta di una delle declinazioni della solidarietà, ossia di un valore, obiettivo e principio strutturale del sistema dell'Unione, che «sta alla base del sistema comunitario nel suo complesso», come la Corte di giustizia ha affermato sin dal 1969[19], e che tuttavia, ad oggi, anche (e forse soprattutto, come si vedrà) nella sua dimensione intergenerazionale, pare avere espresso solo una parte delle sue potenzialità ai fini dello sviluppo di tale sistema.

In secondo luogo, la solidarietà tra generazioni rappresenta un obiettivo dell'Unione, espressamente sancito da una disposizione di diritto primario, segnatamente, come anticipato, dall'art. 3, par. 3, TUE, nella versione risultante dal Trattato di Lisbona[20]. Anche sotto questo profilo, quindi, la solidarietà intergenerazionale assume una peculiare rilevanza nella valutazione delle politiche adottate dalla stessa Unione e dagli Stati membri, ed in particolar modo, date le sue premesse di fondo, di *Next Generation EU*.

In terzo luogo, si ritiene – pur con tutta la cautela imposta dal fatto di muoversi su un terreno che è oggetto di studio da parte di numerose discipline, anche non giuridiche – che la solidarietà possa costituire una valida chiave di lettura della complessa questione dei rapporti tra le ge-

[18] In questa prospettiva cfr., ad esempio, PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018; BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 15 ss.

[19] CGUE, *Commissione c. Francia*, cause riunite 6/69 e 11/69, sentenza del 10 dicembre 1969, punto 16/17.

[20] Secondo una formulazione che trova la sua origine nell'art. I-3 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che tuttavia, com'è noto, non è mai entrato in vigore.

nerazioni attuali e quelle future[21]. Non essendo possibile affrontare compiutamente il tema in questa sede, ci si limita ad osservare che, in base ad un approccio appena intuitivo, e inevitabilmente semplificato, si può individuare una sorta di dicotomia tra, da un lato, i doveri e le responsabilità verso le generazioni future e, dall'altro, gli interessi o addirittura i diritti di queste ultime nei confronti delle generazioni attuali. A fronte di tale dicotomia, il principio (oltre che, almeno nel sistema dell'Unione, l'obiettivo) della solidarietà intergenerazionale sembra poter efficacemente contribuire ad un superamento – quantomeno parziale – della logica della contrapposizione tra generazioni (responsabilità e doveri *versus* interessi e diritti)[22], così come dell'idea di una stretta reciprocità tra contributi dati e vantaggi ottenuti, per favorire invece un approccio in grado di perseguire e promuovere l'interesse generale[23], nonché gli interessi comuni alle diverse generazioni, anche nel segno di quello che talvolta viene definito un «patto tra generazioni»[24].

È sulla scorta delle suddette considerazioni che si è scelto, ai fini del presente lavoro, di concentrare l'attenzione sulla solidarietà tra genera-

[21] Tra i contributi sulla solidarietà tra generazioni, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, GUILLEMARD, *Une nouvelle solidarité entre les agês et les générations dans une société de longévité*, in PAUGAM (a cura di), *Repenser la solidarité*, Paris, 2007, p. 355 ss.; PERSANO, *The Adjectives of Solidarity. Trajectories of Research on Intergenerational Solidarity*, in *Scienza e politica*, 2014, p. 101 ss.; ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 627 ss.; PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit.; BONARDI, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2022, p. 441 ss.

[22] Sotto altro profilo, evidenzia il progressivo superamento della prospettiva «unidirezionale (o madisoniana) del debito delle generazioni attuali e future nei confronti di quelle precedenti», a vantaggio di quella «solidaristica del processo relazionale tra generazioni che si succedono mantenendosi leali ai presupposti ineludibili del potere costituente» (D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 346), che rileva altresì come il dualismo tra diritti (delle generazioni future) e doveri (delle generazioni presenti) sia in realtà solo apparente e non abbia senso, a ben vedere, assumerlo come uno schema oppositivo, (*ivi*, p. 376); in questo quadro, la solidarietà, «che è consapevolezza e responsabilità verso il destino di ognuno, è la chiave di sintesi e di (ri)composizione tra diritti e doveri (*ivi*, p. 378).

[23] Sulla solidarietà ed i relativi rapporti con l'interesse generale, da un lato, e con il principio di reciprocità, dall'altro, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti, a CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e* governance *economica europea*, Milano, 2020, rispettivamente, p. 4 ss. e p. 23 ss. Osserva che le generazioni future «sono un "pezzo" dell'interesse generale» D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 346.

[24] Cfr., per tutti, MAJORANA, *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dallo sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Torino, 2012.

zioni nell'ambito dell'Unione europea – sebbene, ovviamente, tale angolo visuale non sia l'unico possibile[25] – per riflettere sul tema dell'impatto di *Next Generation EU* sull'ordinamento «comunitario» nella prospettiva delle generazioni future.

Fatta questa premessa, è da notare – limitando per il momento l'analisi al periodo precedente rispetto all'insorgere della pandemia da Covid-19 – che la solidarietà tra le generazioni è stata oggetto di attenzione, nel quadro dell'azione e delle politiche dell'Unione, in modo almeno apparentemente meno intenso rispetto a quanto avvenuto per altri obiettivi fondamentali del sistema. Tra i riferimenti più significativi alla solidarietà intergenerazionale in epoca pre-pandemica, si possono citare, ad esempio, quelli rinvenibili in alcuni atti di diritto derivato[26], in diversi atti di *soft law* della Commissione europea[27] e in varie risoluzioni del Parlamento europeo[28]: ambiti, questi, nei quali il tema viene declinato essenzialmente nella sua dimensione sociale, demografica, previdenziale ed occupazionale.

Senza voler negare la rilevanza di tali riferimenti, non pare che l'azione delle istituzioni politiche dell'Unione si sia sviluppata considerando direttamente la solidarietà intergenerazionale quale specifica priorità nei diversi ambiti di intervento dell'Unione; ed anche laddove si volesse sostenere che tale forma di solidarietà sia stata perseguita in via indiretta, quantomeno in determinati settori del diritto UE, non risulta che l'obiettivo in questione sia stato individuato in modo esplicito, di per sé, come finalità preponderante sul piano politico e giuridico. Né si rinvengono numerosi riferimenti al citato obiettivo nelle pronunce della Corte

[25] Altri – e contigui – possibili piani di lettura sono rappresentati, ad esempio, dall'equità tra le generazioni e dallo sviluppo sostenibile.

[26] Cfr., ad esempio, la decisione del Consiglio 92/440/CEE, del 24 giugno 1992, relativa all'organizzazione dell'anno europeo degli anziani e della solidarietà fra le generazioni e la decisione n. 940/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2011, sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni.

[27] Cfr., *ex multis*, la comunicazione della Commissione *Verso un'Europa di tutte le età – promuovere la prosperità e la solidarietà fra le generazioni*, 21 maggio 1999, COM(1999) 221 def.; la comunicazione della Commissione *Libro verde: "Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici"*, 16 marzo 2005, COM(2005) 94 def.; la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Promuovere la solidarietà fra le generazioni*, 10 maggio 2007, COM(2007) 244 def.

[28] Cfr., ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo sulle sfide demografiche e la solidarietà tra generazioni (2005/2147(INI)); la risoluzione del Parlamento europeo del 3 febbraio 2009 sulla non discriminazione in base al sesso e la solidarietà tra le generazioni (2008/2118(INI)).

di giustizia dell'Unione europea[29], anche a seguito della predetta iscrizione nel diritto primario con la riforma di Lisbona.

In questo senso, benché la solidarietà rivesta in linea generale un ruolo di rilievo nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione[30], nella sua dimensione intergenerazionale sembra essere meno 'sviluppata' rispetto ad altre declinazioni della solidarietà «comunitaria», quali, ad esempio, la solidarietà tra Stati membri – parimenti inclusa tra gli obiettivi dell'Unione, sempre in virtù dell'art. 3, par. 3, TUE –, la solidarietà sociale e/o tra Stati membri e cittadini di altri Stati membri, la solidarietà tra imprese o tra produttori.

Concentrando l'attenzione sull'azione dell'Unione in ambito economico, si ritiene che il citato *gap* che contrassegna la solidarietà intergenerazionale sia stato ridotto solo in minima parte nel quadro delle misure apprestate in risposta alla crisi economico-finanziaria e del debito sovrano negli anni successivi al 2008. In tale contesto, le future generazioni sono state talvolta evocate, in senso lato, per giustificare l'irrigidimento delle regole di bilancio e del Patto di stabilità e di crescita, posto in essere, segnatamente, con l'adozione del c.d. *Six Pack* e del c.d. *Two Pack*[31],

[29] Tra le poche eccezioni, cfr. la sentenza del Tribunale (all'epoca, di primo grado) *BUPA e a. c. Commissione*, causa T-289/03, del 12 febbraio 2008, punti 200 ss. e 292 ss. Più in generale, per un caso in cui la Corte di giustizia ha preso in esame una misura nazionale avente quale obiettivo la ripartizione delle possibilità di impiego tra le generazioni nell'ambito della professione di dentisti convenzionati, ritenendola, a determinate condizioni, una giustificazione oggettiva e ragionevole ad una disparità di trattamento in ragione dell'età (ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva del 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), cfr. CGUE, *Petersen*, causa C-341/08, sentenza del 12 gennaio 2010.

[30] Per più ampie considerazioni in proposito, sia consentito rinviare a CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e* governance *economica europea*, cit., *passim*.

[31] Si tratta, com'è noto, di due pacchetti di atti, adottati nel 2011 e nel 2013, il primo dei quali composto da cinque regolamenti (regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; regolamento (UE) n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici) e una direttiva (direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri). Il secondo pacchetto (c.d. *Two*

nonché attraverso la conclusione del trattato sul c.d. *Fiscal Compact*[32], con conseguente introduzione, all'interno degli ordinamenti degli Stati membri firmatari di tale trattato[33], della c.d. *golden rule* relativa all'equilibrio di bilancio. È stato sottolineato, in particolare, come i citati sviluppi possano essere letti anche alla luce dell'obiettivo di proteggere le generazioni future dagli eccessi dei debiti 'contratti' o generati da quelle attuali[34].

Se tale obiettivo risulta, di per sé, pienamente condivisibile, lo sono tuttavia molto meno – sempre nell'ambito delle risposte alla predetta crisi – le misure definite di *austerity* che, anche in nome di tale obiettivo,

Pack) si compone, invece, di due regolamenti (regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro). Per un approfondimento cfr., *ex multis*, MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in ADINOLFI, VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 29 ss.; MARTUCCI, *Six Pack, two Pack, TSCG: la discipline budgétaire au service de la stabilité financière dans l'Union monétaire*, in HERTZOG, MESTRE, PETIT (a cura di), *La crise financière et budgétaire en Europe. Un moment de vérité pour la construction européenne*, Nancy, 2013, p. 153 ss.

[32] Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012.

[33] Si ricorda che, in realtà, soltanto alcuni degli Stati firmatari del TSCG sono vincolati dal relativo titolo III, nel quale è contenuto l'art. 3, che impone tra l'altro agli Stati membri in questione di introdurre nei rispettivi ordinamenti la c.d. *golden rule*, prevista dalla medesima previsione, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Si tratta, in particolare, degli Stati dell'area euro e degli altri Stati membri che hanno scelto volontariamente di vincolarsi al titolo III del trattato (l'elenco aggiornato di tali Stati è disponibile all'indirizzo internet: *https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2012008*).

[34] Per stimolanti riflessioni sul punto cfr., ad esempio, BARATTA, *Legal Issues of the 'Fiscal Compact'. Searching for a mature democratic governance for the euro*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 647 ss., in particolare p. 680, ove si osserva che: «By preventing the elites governing a country from adopting unethical debt-creating policies to be put on the backs of future generations, the *fiscal compact* speaks the language of social equity. Thus, it can be conceived as one of the basic elements of a social pact among generations and is positive *per se*: it protects national democracies from intergenerational conflicts». In proposito, cfr. altresì PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi*, in BIFULCO, ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 123 ss., spec. p. 131 ss.

non di rado sono state 'negoziate', o meglio imposte agli Stati membri in difficoltà, in cambio dell'erogazione di assistenza finanziaria. Tali misure, in molti casi, hanno finito per frustrare la ripresa e la crescita degli Stati membri 'beneficiari', mettendo quindi in discussione la possibilità stessa di tutelare realmente, in un'ottica di lungo periodo, le future generazioni.

Sotto altro profilo, il dibattito concernente le ricadute della *golden rule* e dell'equilibrio di bilancio sui rapporti tra le generazioni si è sviluppato soprattutto a livello nazionale[35], mentre minore pare essere stata l'attenzione dedicata a tale questione dalla prospettiva dell'ordinamento dell'Unione europea.

Non sembra, quindi, che gli sviluppi di cui si è detto abbiano inciso profondamente sulle considerazioni sopra svolte in merito al fatto che, almeno sino allo scoppio della pandemia da Covid-19, il livello di maturazione della solidarietà intergenerazionale nell'ambito dell'Unione, in termini di elaborazione normativa, giurisprudenziale, ma anche dottrinale[36], pare essere stato complessivamente inferiore sia rispetto ad altri principi e obiettivi del sistema, sia in rapporto ad altre dimensioni della solidarietà «comunitaria».

4. La crescente rilevanza attribuita alla solidarietà, anche intergenerazionale, nel contesto della crisi pandemica: le premesse di fondo di Next Generation EU

Sulla scorta delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente, ci si può ora domandare se, ed eventualmente in quale misura, l'insorgere

[35] Con particolare riguardo all'ordinamento italiano, tra i numerosi contributi cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, reperibile *online*; NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, reperibile *online*; SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2013, reperibile *online*; IBRIDO, LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra* Fiscal Compact *e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2017, p. 206 ss.

[36] Tra i pochi contributi nei quali è approfondita la dimensione intergenerazionale della solidarietà a livello UE, cfr. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss., spec. p. 466 ss., la quale ritiene che tale dimensione si esprima essenzialmente attraverso il concetto di sviluppo sostenibile; PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, p. 73 ss.; DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, p. 120 ss.

della crisi scaturita dalla diffusione del Covid-19 in Europa e la successiva adozione di *Next Generation EU* abbiano avuto un impatto sullo sviluppo della solidarietà, segnatamente nella sua dimensione intergenerazionale, nell'ordinamento dell'Unione europea. E ciò alla luce del fatto che, anche in ragione del carattere eccezionale e dell'entità di tale crisi, la nozione di solidarietà è stata evocata a più riprese – con una frequenza, probabilmente, senza precedenti – nel dibattito relativo alle risposte alla pandemia. A partire dalla prima metà del 2020, invero, i riferimenti a tale nozione – soltanto in alcuni casi espressamente declinata nella sua dimensione di principio, valore e/o obiettivo dell'Unione – si sono rapidamente moltiplicati, in varie sedi: dai primi documenti adottati dalla Commissione europea[37] alle dichiarazioni di capi di Stato o di governo degli Stati membri[38], dalle risoluzioni del Parlamento europeo[39] alla *Roadmap for recovery* elaborata dai Presidenti di Consiglio europeo e Commissione ad aprile 2020[40], dai contributi di dottrina[41] alle iniziati-

[37] Cfr., ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final, ove si afferma (a p. 1) che «[s]olo con la solidarietà e con soluzioni coordinate a livello europeo saremo capaci di gestire efficacemente questa emergenza sanitaria. Abbiamo bisogno di solidarietà tra paesi, regioni, città e cittadini per contenere la diffusione del virus, aiutare i pazienti e contrastare le conseguenze economiche» e si conclude con il proposito di agire insieme, «sfruttando al meglio gli strumenti dell'UE in uno spirito di solidarietà» (p. 13).

[38] Cfr., ad esempio, la nota diffusa dal Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, il 12 marzo 2020 (a seguito della contestata affermazione svolta dalla Presidente della BCE, Christine Lagarde, in merito allo spread, in occasione della conferenza stampa svoltasi lo stesso giorno): «L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attende quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione» (cfr. *https://www.agi.it/politica/news/2020-03-12/mattarella-lagarde-coronavirus-7472598/*9).

[39] Cfr., ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)), nella quale il Parlamento europeo, dopo avere ricordato (al punto H del preambolo) che «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati» e che essa fa parte dei valori europei, «esorta gli Stati membri ad accantonare le divergenze e ad agire nell'interesse generale e in uno spirito di solidarietà», invitandoli ad «avvalersi immediatamente delle specifiche disposizioni dei trattati per agire di conseguenza».

[40] *Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020, in *www.consilium.europa.eu*, ove si afferma, tra l'altro, che l'Unione deve gestire la risposta all'attuale crisi «con determinazione, unità e solidarietà» e che il piano di rilancio dell'Unione deve basarsi «sulla solidarietà, sulla coesione e sulla convergenza» (p. 2); cfr. altresì le conclusioni di tale documento, nelle quali si asserisce che il quadro delineato dal documento consentirà di dare luogo ad un senso di determinazione e di fiducia, nonché di «sfruttare tutte le risorse in uno spirito di unità e solidarietà» (p. 5).

ve promosse da *think-tank*[42], per limitarsi soltanto ad alcuni esempi[43].

Nelle primissime fasi della crisi, è stata rilevata soprattutto la scarsa applicazione della solidarietà, a causa delle iniziali incertezze delle istituzioni dell'Unione e, soprattutto, degli accesi contrasti tra Stati membri, segnatamente tra i Paesi 'rigoristi' – primi tra tutti i c.d. *Frugal Four*[44] (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia), ma anche, in un primo momento, la Germania – e i Paesi che auspicavano un maggiore interventismo a livello UE. Successivamente, però, le istituzioni e gli Stati membri hanno adottato diverse misure che sono parse suscettibili di segnare un cambio di passo nella gestione della crisi pandemica, nonché, in un'ottica più ad ampio raggio, nella concezione stessa di vari aspetti di

[41] Tra i numerosi contributi cfr., senza alcuna pretesa di completezza, BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers – European Forum*, 25 aprile 2020; PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers – European Forum*, 25 aprile 2020; PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *AISDUE*, n. 4, 2020, p. 18 ss., spec. p. 20 ss.; BASTIANON, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020; BRIBOSIA, FROMONT, RIZCALLAH, RORIVE, *Ce que nous dit la crise du Covid-19 sur l'état de l'Union*, in *Blogdroiteuropéen*, 29 maggio 2020; MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, Numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 77 ss.; NEERGAARD, DE VRIES, *"Whatever is necessary ... will be done" – Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, 2020, in *https://jura.ku.dk*; GENSCHEL, JACHTENFUCHS, *Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Public Policy*, 2021, p. 350 ss.; MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, n. 6, 2021, p. 85 ss.

[42] Si veda, ad esempio, la pagina web *European Solidarity Tracker* (*https://ecfr.eu/special/solidaritytracker/*) avviata nel mese di marzo 2020 dal *think-tank* European Council on Foreign Relations (ECFR) al fine di 'mappare' le azioni dell'Unione e dei suoi Stati membri che possono essere ritenute espressione della «solidarietà europea» (la pagina web è stata aggiornata sino al mese di novembre 2020).

[43] *Amplius*, per una recente indagine empirica sui riferimenti alla solidarietà, in particolare nel quadro del dibattito relativo a *Next Generation EU*, cfr. MIRÒ, *Debating fiscal solidarity in the EU: interests, values and identities in the legitimation of the Next Generation EU plan*, in *Journal of European Integration*, 2022, p. 307 ss.

[44] L'alleanza (e la denominazione) dei c.d. *Frugal Four*, diffusasi nel quadro del dibattito sulle risposte alla crisi del Covid-19, trae origine dai negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Cfr., ad esempio, la lettera inviata dai Primi Ministri dei quattro Paesi indicati nel testo al *Financial Times* il 16 febbraio 2020 per sostenere la necessità di limitare i contributi nazionali al bilancio dell'Unione: *The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*, in *Financial Times*, 16 febbraio 2020, reperibile *online*. Per una riflessione sull'atteggiamento dei *Frugal Four*, cfr. BERGSEN, *The Frugal Four exhibit a British attitude to European integration*, in *LSE Brexit Blog*, 23 giugno 2020.

fondo dell'ordinamento dell'Unione[45]. In conseguenza di ciò, almeno secondo parte degli interpreti, si è potuta ravvisare, pur nella complessità degli sviluppi verificatisi, una tendenziale valorizzazione, quantomeno per alcuni profili, della solidarietà «europea»[46].

In tale contesto, anche la dimensione intergenerazionale della solidarietà è stata oggetto di un'attenzione crescente, in particolare nel quadro del dibattito sviluppatosi in merito alla necessità di investimenti massicci sotto forma di un 'piano Marshall' per l'Unione europea[47].

Emblematica, in tal senso, è anzitutto la comunicazione *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*[48], adottata dalla Commissione il 27 maggio 2020 al fine di illustrare una serie di iniziative presentate dalla stessa Commissione per il rilancio dell'economia europea, tra le quali il pacchetto normativo che si proponeva di introdurre lo strumento sino ad allora definito come *Reco-*

[45] Per una ricostruzione delle misure adottate in risposta alla crisi pandemica, con approfondite riflessioni in merito alle relative implicazioni, cfr., *ex multis*, AMALFITANO, CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, in AMALFITANO, CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, cit., p. 1 ss.

[46] In proposito, sia consentito rinviare a CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e* governance *economica europea*, cit., spec. p. 325 ss., e ai riferimenti ivi indicati.

[47] Cfr., ad esempio, le affermazioni svolte, dapprima, dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen (*How our Europe will regain its strength: op-ed by Ursula von der Leyen, President of the European Commission*, 4 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_20_602*), alle quali si è poi associato anche il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, nella citata *Roadmap for recovery* (*Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020, cit.). Cfr. altresì, in termini più generali, la proposta formulata da Francia e Germania a maggio 2020, avente ad oggetto, tra l'altro, un «fondo di rilancio», cui attribuire risorse pari a 500 miliardi di euro da imputare al bilancio dell'Unione, definito come «an ambitious "Recovery Fund" at the EU level for solidarity and growth» (*Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du Coronavirus*, 18 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: *https://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/coming-to-france-your-covid-19-questions-answered/coronavirus-statements/article/european-union-french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the*).

[48] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final. Tra i primi commenti alle proposte presentate dalla Commissione, cfr., ad esempio, COSTAMAGNA, GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020; VERWEY, LANGEDIJK, KUENZEL, *Next Generation EU: A recovery plan for Europe*, in *voxeu.org*, 9 giugno 2020.

very Fund, o piano di ripresa[49]. In tale comunicazione si trovano significativi riferimenti alla prossima generazione[50], nonché, più in particolare, alla solidarietà tra generazioni[51].

Ma ancor più emblematica risulta la stessa elaborazione di un ambizioso e consistente piano di ripresa, oltre che la denominazione scelta per lo strumento in questione, ossia *Next Generation EU*.

A meno di un mese dalla sua presentazione, il piano è stato definito dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, come «un'alleanza tra generazioni»[52], mentre l'allora Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, ha osservato: «Il piano di ripresa è stato giustamente denominato *Next Generation EU*. Si chiama così perché servirà ad investire sulle prossime generazioni. Noi indebiteremo le generazioni future e dobbiamo sentire la responsabilità di ripagarle in prosperità e sviluppo»[53]. Anche il Comitato economico e sociale europeo, nel parere reso in merito al pacchetto normativo che compone *Next Generation EU*, dopo avere espresso particolare apprezzamento per tale strumento, ha affermato che esso «rappresenta un patto equo tra le generazioni che condurrà alla creazione di un'Unione europea più forte e orientata al futu-

[49] Le proposte e gli atti in questione, adottati dalla Commissione tra il 27 e il 28 maggio 2020, sono consultabili all'indirizzo internet: *https://ec.europa.eu/info/publications/sectoral-legislation_en*.

[50] Cfr., ad esempio, Comunicazione della Commissione, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, cit., p. 2: «Le scelte che facciamo oggi definiranno il futuro della prossima generazione. I massicci investimenti necessari per rilanciare le nostre economie devono alleggerire l'onere che grava su di esse, non appesantirlo. Per questo motivo il piano di ripresa dell'UE deve guidare e costruire un'Europa più sostenibile, più resiliente e più giusta per la prossima generazione».

[51] *Ivi*, p. 11, ove, dopo avere sottolineato «la necessità che la ripresa sia equa ed inclusiva, affronti le disparità e le disuguaglianze evidenziate o acuite dalla crisi e promuova la coesione territoriale», si afferma: «Il punto di partenza è la solidarietà: tra persone, generazioni, regioni e paesi».

[52] In questi termini il Discorso della Presidente von der Leyen all'incontro 'Progettiamo il Rilancio' convocato da Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio italiano del 13 giugno 2020, disponibile all'indirizzo internet: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_1060*, nel quale si afferma altresì che: «Per la prima volta, noi, l'Unione europea, stiamo chiedendo soldi in prestito ai nostri figli. Quei soldi, allora, li dobbiamo investire per loro. Non possiamo, come hanno fatto a volte gli Stati membri, chiedere un prestito ai nostri figli solo per spendere di più oggi. Gli investimenti di oggi sono per la prossima generazione di europei. *Next Generation EU* trasforma la sfida eccezionale che stiamo affrontando in un'opportunità (…). Solidarietà, coesione e convergenza sono elementi cruciali per riuscire».

[53] Cfr. il discorso tenuto da David Sassoli il 13 giugno 2020 agli Stati generali promossi dal governo italiano, in *www.radioradicale.it*.

ro»[54]. In termini sostanzialmente analoghi si sono espressi, in numerose occasioni, vari rappresentanti degli Stati membri dell'Unione, ad esempio l'ex Presidente del Consiglio italiano, Mario Draghi, che ha definito *Next Generation EU* come una grande scommessa sulle generazioni future[55].

Le premesse di fondo del piano di ripresa poi sostanziatosi nel pacchetto *Next Generation EU* appaiono, quindi, chiaramente ispirate all'obiettivo della solidarietà tra le generazioni[56].

Com'è ampiamente noto, a seguito dell'accordo raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, nonché nella successiva riunione svoltasi il 10-11 dicembre dello stesso anno, sono stati adottati i diversi atti che compongono *Next Generation EU*, è stato approvato il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 ed è entrata in vigore la 'nuova' decisione sulle risorse proprie[57], una volta completato il procedimento di approvazione della stessa da parte di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali, ai sensi dell'art. 311, terzo comma, TFUE[58].

A fronte di tali sviluppi, la solidarietà intergenerazionale nell'ambito dell'Unione europea, lungi dall''esaurirsi' nella complessa ed articolata

[54] Cfr. il parere del CESE sulle varie comunicazioni e proposte della Commissione europea relative a *Next Generation EU*, in *GUUE*, C 364 del 28 ottobre 2020, p. 124 ss., spec. punto 3.1, ove si afferma altresì che tale strumento disporrà delle risorse adatte per rendere l'Unione europea «più forte e coesa, in modo che le future generazioni possano trarne ampiamente beneficio, invece di essere costrette soltanto a sostenere l'onere dei debiti a lunghissimo termine contratti oggi».

[55] Cfr., in tal senso, le dichiarazioni rese da Mario Draghi il 9 dicembre 2021, in occasione del Summit per la democrazia, promosso dagli Stati Uniti (riportate, ad esempio, dall'ANSA, in *www.ansa.it*).

[56] In termini più generali, è stato significativamente osservato che: «L'adozione nel Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 del Quadro finanziario pluriennale 2021–2027 e dello strumento dell'Unione europea per la ripresa (Next Generation EU) è forse il più grande progresso nella storia dell'Unione in termini di solidarietà»; così l'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, nelle conclusioni presentate il 18 marzo 2021 in *Germania c. Polonia*, nella causa C-848/19 P, nota 43. Per un approfondimento sui rapporti tra *Next Generation EU* e la solidarietà in generale, cfr., *ex multis*, CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e* governance *economica europea*, cit., p. 356 ss.; COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, cit.; DE GREGORIO MERINO, *The Recovery Plan: Solidarity and the living constitution*, in *EU Law Live – Weekend Edition*, 6 marzo 2021, reperibile *online*, p. 2 ss.

[57] Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.

[58] Cfr. il comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *Via libera di tutti gli Stati membri alla spesa dell'UE per la ripresa*, 31 maggio 2021, in *www.consilium.europa.eu*.

attuazione di *Next Generation EU*, ha continuato ad essere oggetto di particolare attenzione nel dibattito istituzionale. In tal senso può citarsi, ad esempio, il discorso sullo stato dell'Unione del 2022, nel quale la Presidente von der Leyen, oltre a menzionare a più riprese le prossime generazioni, ha affermato: «ritengo che sia arrivato il momento di iscrivere la solidarietà tra generazioni tra i principi dei nostri trattati»[59]. Se, da un lato, tale affermazione conferma la rilevanza progressivamente assunta dal principio (e obiettivo) in questione, anche in conseguenza della crisi pandemica, dall'altro lato appare sorprendente che la 'proposta' formulata dalla Presidente della Commissione ometta di considerare come la solidarietà tra le generazioni sia già iscritta nei trattati costitutivi dell'Unione europea, essendo inclusa, come visto, tra gli obiettivi dell'Unione previsti, in particolare, all'art. 3, par. 3, TUE. E quest'ultimo aspetto potrebbe forse essere letto come un indice del fatto che la strada da percorrere verso un'effettiva affermazione della solidarietà intergenerazionale, quale reale priorità dell'Unione europea e delle relative politiche, nella piena consapevolezza della sua specifica natura di obiettivo del sistema, sia, nonostante gli ultimi sviluppi, ancora lunga.

5. Le caratteristiche concrete di Next Generation EU*: un cambio di paradigma anche dalla prospettiva della solidarietà tra generazioni?*

Si è visto che *Next Generation EU* è stato concepito e realizzato quale strumento ispirato, quantomeno in linea di principio, alla solidarietà tra le generazioni.

Tuttavia, nell'ottica della solidarietà intergenerazionale a livello dell'Unione europea, mentre *Next Generation EU* rappresenta un passaggio sicuramente rilevante dal punto di vista simbolico, non altrettanto pacifica risulta la coerenza di tale strumento con l'obiettivo in esame sotto il profilo, per così dire, operativo e concreto[60]. Pur trattandosi di una

[59] Cfr. il *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022*, Strasburgo, 14 settembre 2022, disponibile all'indirizzo internet: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_22_5493*.

[60] Per alcuni approfondimenti in proposito, cfr., *ex multis*, MONTI, *Così gli ultimi saranno i primi. La vera sfida di Draghi sarà accendere i riflettori su giovani e lavoro nel Recovery Plan*, in *Luiss Open*, Policy Brief n. 12/2021, 25 marzo 2021, reperibile *online*; *Il divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza*, IV Rapporto 2021 della Fondazione Bruno Visentini, Roma, 2022 (reperibile *online*), spec. p. 68 ss.; CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma* Next Generation EU, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 875 ss., spec. p. 891 ss.; DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 113 ss., spec. p. 142 ss. In una prospettiva più generale cfr., ad esempio,

questione estremamente complessa, che probabilmente potrà essere oggetto di una compiuta valutazione, in grado di tenere conto di tutte le variabili in gioco, soltanto allorché i vari piani per la ripresa e la resilienza adottati dagli Stati membri saranno stati pienamente attuati, pare comunque già possibile svolgere alcune considerazioni sul punto.

Per un verso, è da rilevare, anzitutto, che uno dei sei 'pilastri' in cui sono state strutturate le aree di intervento, in particolare, del dispositivo per la ripresa e la resilienza – ossia dello strumento che ricomprende la quota nettamente maggiore delle risorse complessive di *Next Generation EU* – ha ad oggetto le «politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze»[61]. Vi è, dunque, un'attenzione specifica e concreta per quella che viene definita «la prossima generazione», coerentemente con la denominazione scelta per il piano *Next Generation EU*.

Va notato, peraltro, che non è stata fissata una quota precisa delle risorse da assegnare al pilastro sopra citato, a differenza di quanto previsto per i primi due pilastri – che, come noto, hanno ad oggetto la «transizione verde» e la «trasformazione digitale» – per i quali sono individuate, rispettivamente, le quote del 37% e del 20% delle risorse totali del dispositivo per la ripresa e la resilienza[62]. A tale riguardo, quindi, è stata lasciata alla discrezionalità di ciascuno Stato membro la decisione relativa alla quantità di risorse da destinare, in modo specifico, alle politiche per la prossima generazione, all'infanzia e ai giovani[63], il che costituisce sicuramente un limite quanto alla 'proiezione' di *Next Generation EU* verso le generazioni future. Nello stesso tempo, tuttavia, se si allarga lo sguardo agli altri pilastri, diversi da quello specificamente dedicato alle politiche per la prossima generazione[64], si può osservare come tutte le

MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., spec. p. 113 ss.

[61] V. l'art. 3 del regolamento (UE) 2021/241, cit.

[62] V., in particolare, l'art. 16, par. 2, lett. *b*), l'art. 18, par. 4, lett. *e*) e *f*), del regolamento (UE) 2021/241, cit., nonché i punti 2.5 e 2.6 del relativo Allegato V («Orientamenti per la valutazione del dispositivo»).

[63] Con particolare riguardo al piano di ripresa e resilienza italiano, per ampie considerazioni, corredate di dati analitici, in merito alle misure suscettibili di ridurre il c.d. divario generazionale, cfr. *Il divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza*, IV Rapporto 2021 della Fondazione Bruno Visentini, cit., spec. p. 72 ss.; per un raffronto con gli altri Stati membri dell'UE, cfr. *ivi*, p. 84 ss.

[64] Ossia, ai sensi dell'art. 3 del regolamento (UE) 2021/241, oltre ai già citati primi due pilastri («transizione verde» e «trasformazione digitale»): «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti»; «coesione sociale e territoriale»; nonché «salute e resilienza economica, so-

priorità individuate dal regolamento (UE) 2021/241 risultino, quantomeno in linea di principio, suscettibili di incidere anche sulle prossime generazioni, in particolare nella misura in cui orientano le politiche pubbliche verso finalità di lungo periodo che necessariamente condizioneranno – si auspica, in positivo – le vite dei cittadini europei del futuro. Sotto questo profilo, è da ritenere, pertanto, che *Next Generation EU* valorizzi, almeno in parte, l'obiettivo della solidarietà tra generazioni.

Per altro verso, si deve considerare che una parte rilevante delle risorse mobilitate da *Next Generation EU* è costituita da prestiti[65], che dovranno essere restituiti dagli Stati membri; ed anche le erogazioni 'a fondo perduto' sono finanziate, tra l'altro, tramite l'emissione di titoli di debito da parte della Commissione europea. Ciò, da un lato, ha comportato la 'rottura di un tabù', superando uno stallo che sembrava irrisolvibile, tenuto conto della contrarietà, manifestata per lungo tempo da vari Stati membri, alla possibilità per l'Unione di emettere titoli di debito comuni[66]; dall'altro lato, dà luogo a nuovi oneri in capo alle generazioni future, chiamate a 'ripagare' nuove voci di debito, contratto dalle generazioni attuali. In tal senso, è indubbio che l'impatto di *Next Generation EU* sul debito pubblico e sulle finanze dell'Unione e dei suoi Stati membri risulti problematico nella prospettiva della solidarietà tra generazioni[67]. Invero, l'aumento del debito pubblico gravante sulle generazioni future rappresenta un elemento che, almeno a prima vista, pare frustrare il perseguimento della solidarietà intergenerazionale, addossando sulle

ciale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi».

[65] Si tratta, in particolare, di un importo che potrà arrivare sino a 360 miliardi di Euro, mentre gli importi erogati 'a fondo perduto' potranno raggiungere la somma di 384,4 miliardi di Euro, a fronte del finanziamento totale di *Next Generation EU* sino a 750 miliardi di Euro (i restanti 5,6 miliardi sono assegnati ad accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio e relativa spesa per programmi finalizzati al sostegno di operazioni di investimento nel settore delle politiche interne dell'Unione); tutte le cifre indicate sono calcolate, come noto, 'a prezzi del 2018'. Cfr. l'art. 2 del regolamento (UE) 2020/2094.

[66] In tal senso cfr., ad esempio, LEINO-SANDBERG, RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications*, cit., p. 450 ss.; in precedenza, PISANI-FERRY, *La postérité du plan de relance européen sera une affaire d'exécution*, in *Le Monde*, 20 giugno 2020, disponibile *online*, il quale al 'tabù' costituito dal finanziamento di spese comuni di grande entità, tramite l'emissione di debito comune, ne aggiunge un secondo, relativo alla sostanziale possibilità di trasferimenti di risorse tra Stati membri, sia pure per il tramite di programmi operanti a livello dell'Unione.

[67] Sottolineano tale aspetto, con toni critici, *ex multis*, DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, cit., spec. p. 132 ss.; CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma* Next Generation EU, cit., p. 893.

prossime generazioni l'onere delle riforme finanziate nel periodo immediatamente successivo alle fasi più acute della crisi pandemica[68].

Su un piano più generale, peraltro, va ricordato, in primo luogo, che almeno parte degli studiosi che si sono occupati di questo tema sottolineano come occorra distinguere tra (*i*) debito pubblico finalizzato a finanziare spese correnti e (*ii*) debito pubblico finalizzato a sostenere investimenti pubblici e infrastrutture. Il debito rientrante in questa seconda tipologia – si osserva – può non rappresentare un onere, ed essere «in alcuni casi persino vantaggioso per le generazioni future, perché aumenta il complesso di beni, infrastrutture, possibilità, livello economico complessivo»[69] che viene trasmesso dalle generazioni attuali. A tale riguardo, non pare privo di significato il fatto che l'art. 5, par. 1, del regolamento (UE) 2021/241 ponga il «principio orizzontale» secondo cui il sostegno fornito tramite il dispositivo per la ripresa e la resilienza «non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a li-

[68] Il tema è oggetto di un ampio dibattito, nell'ambito del quale viene sovente richiamata la contrapposizione di idee tra Thomas Jefferson e James Madison: in estrema sintesi, il primo riteneva che il debito pubblico costituisse un «fardello immorale», che non dovrebbe poter gravare sulle generazioni successive; il secondo, invece, sottolineava come il debito pubblico sia contratto anche nell'interesse delle future generazioni, le quali potranno beneficiare dei risultati conseguiti, anche grazie a tale debito, dalle generazioni attuali. Cfr. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; JEFFERSON, MADISON, *Quanto costa la democrazia? Debito pubblico e generazioni future* (traduzione, introduzione e cura di A. GIORDANO), Soveria Mannelli, 2021. Per ampie considerazioni sul dibattito in questione, anche nei suoi sviluppi successivi, cfr. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 91 ss., e i riferimenti ivi indicati. Per ulteriori riflessioni sui rapporti tra debito pubblico e generazioni future cfr., *ex multis*, FERGUSON (a cura di), *Public Debt and Future Generations*, Chaper Hill, 1964; MUSGRAVE, *Debito pubblico e generazioni future*, in BOSI, MATTEUZZI (a cura di), *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Bologna, 1995, p. 341 ss.; LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, 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. 423 ss.; VAGLIASINDI, *Problemi intergenerazionali nell'economia pubblica*, *ivi*, p. 443 ss.; NECK, STURM, *Sustainability of Public Debt: Introduction and Overview*, in NECK, STURM (a cura di), *Sustainability of Public Debt*, London, 2008, p. 1 ss.; CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1, 2021, p. 51 ss.

[69] Così D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 359; v. anche i riferimenti ivi citati. Cfr. altresì BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 97: «Se le spese sostenute con [il debito contratto dalle generazioni precedenti] sono state produttive, la generazione futura erediterà questa ricchezza da quelle precedenti. (…) Ecco l'aspetto cruciale nel rapporto tra debito pubblico e generazioni future: cosa si fa con le spese che sono state finanziate in debito».

vello nazionale»[70]. Inoltre, vi sono situazioni in cui ricorrere all'indebitamento è quasi una scelta obbligata, ad esempio nel caso di serie crisi economiche, quale quella scaturita dalla diffusione del Covid-19. Chiaramente, con tali considerazioni non si intende giustificare l'aumento incondizionato del debito, sino a farlo diventare 'insostenibile'; piuttosto, si tenta di inquadrare il tema in una prospettiva più ampia, suscettibile di tenere conto delle diverse implicazioni delle politiche pubbliche attuali, al di là dei dati più strettamente contabili[71].

In secondo luogo, oltre alle già richiamate priorità 'di lungo periodo' di *Next Generation EU*, appare significativo il citato cambio di paradigma che tale strumento comporta, sia pure secondo un approccio di carattere eccezionale: un cambio di paradigma che, qualora dovesse essere confermato anche nei prossimi anni, potrebbe modificare in profondità alcuni tratti salienti della *governance* economica europea, della gestione delle politiche economiche tra Stati membri e Unione europea – tenuto conto del fatto che già attualmente i piani nazionali di ripresa e resilienza vanno a toccare, come è stato osservato, «il cuore delle politiche redistributive»[72] –, nonché dei meccanismi di finanziamento dell'Unione. E, in ogni caso, già nelle prime fasi di attuazione lo strumento in questione pare avere consentito di superare, almeno in parte, la logica della «rigorosa condizionalità» fondata sull'*austerity*[73], così come dei parametri di bilancio puramente quantitativi, a vantaggio di parametri anche qualitativi[74].

[70] Per alcune considerazioni critiche sul punto cfr. DE TULLIO, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, p. 84 ss., spec. p. 140 ss.

[71] In questo senso cfr., ad esempio, D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 361, ad avviso del quale «il tema dell'equilibrio finanziario e della sostenibilità della spesa pubblica, anche di quella sociale, non può rimanere confinato in una dimensione meramente tecnico-contabile (…); ma certo deve essere considerato come un livello di legittimazione del sistema, e un modo per garantire nel tempo i diritti e le risorse per l'eguaglianza».

[72] Così LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, Editoriale, in *federalismi.it*, 12 gennaio 2022, p. xiii.

[73] Ciò benché la condizionalità, anche se attenuata, continui a caratterizzare anche *Next Generation EU*: in questi termini, ad esempio, DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe*, cit., p. 350 ss.; *contra* LEINO-SANDBERG, RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications*, cit., p. 450, i quali sostengono la tesi – per la verità, non convincente – secondo cui lo strumento in questione sarebbe «likely to change the Union permanently in establishing a semi-permanent *non-conditional* redistributive mechanism» (enfasi aggiunta).

[74] In tal senso cfr., ad esempio, BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 407 ss.; DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe*, cit., p. 352.

In questo senso, se le linee di evoluzione prefigurate dovessero effettivamente tradursi in fatti, pur con tutte le incognite, le perplessità e i dubbi derivanti da tale scenario, i mutamenti di sistema avviati con *Next Generation EU* non costituirebbero soltanto un risultato in sé, ma, in fondo, inciderebbero anche sull'identità stessa dell'Unione europea che le generazioni attuali 'consegnano' alle generazioni future. Un'Unione che, con una simile realizzazione del piano *Next Generation EU* – come detto, in via temporanea ed eccezionale, ma con deroghe e innovazioni talmente dirompenti da potersi ripercuotere, almeno in parte, anche al di là della situazione contingente[75] – e con le innovazioni che potrebbero scaturire sul piano dell'architettura istituzionale e di finanza pubblica dell'Unione, anche per effetto di tale piano, segnerebbe un cambio di passo importante nel processo di integrazione europea, sotto vari profili, anche nella prospettiva del perseguimento, in senso ampio, dell'obiettivo della solidarietà tra generazioni.

6. Considerazioni conclusive

Nella fase attuale, in cui *Next Generation EU* è ancora nel pieno della sua attuazione e molti aspetti dell'Unione europea post-pandemia risultano ancora in via di definizione, non è semplice formulare una valutazione compiuta in ordine ai rapporti tra tale strumento e la solidarietà tra generazioni.

Pare comunque possibile ritenere, come si è visto, che le misure e le innovazioni introdotte da *Next Generation EU* siano suscettibili di valorizzare la solidarietà intergenerazionale, sicuramente sul piano simbolico, ma altresì in termini concreti, almeno in linea di principio e a condizione che le risorse vengano impiegate, in generale, soprattutto per finanziare investimenti e infrastrutture, nonché, più nello specifico, con un'adeguata attenzione ai giovani e alle generazioni future.

Nello stesso tempo, lo strumento presenta una serie di limiti, che rischiano di ripercuotersi negativamente anche sui rapporti tra le generazioni e, più in particolare, sulla concreta attuazione dell'obiettivo della solidarietà intergenerazionale. Oltre alla citata discrezionalità lasciata

[75] In questa prospettiva cfr., *ex multis*, DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan*, cit., p. 678 ss.; LEINO-SANDBERG, RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications*, cit., p. 437. Cfr. altresì DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe*, cit., p. 344, che sottolinea, in proposito, il peso della «path-dependence» nella traiettoria dell'integrazione europea.

agli Stati membri in merito alla quota di risorse da impiegare per i 'pilastri' diversi dalla transizione ecologica e dalla trasformazione digitale – ivi incluso, come visto, quello relativo alle politiche per i giovani e per la prossima generazione –, sono state da più parti evidenziate le criticità sollevate da *Next Generation EU*, ad esempio, in considerazione della rigidità di tale strumento[76], ma anche (e soprattutto) dal punto di vista del rispetto del principio democratico[77], tenuto conto del ruolo marginale del Parlamento europeo[78], nonché dei parlamenti nazionali[79], nelle procedure di *governance* ed attuazione di tale strumento. Tali questioni, che non possono essere approfondite in questa sede, si collegano al problema del deficit di rappresentanza di cui soffrono – per così dire, strutturalmente – le generazioni future.

Più in generale, *Next Generation EU*, pur costituendo un cambio di paradigma per alcuni profili, non modifica – né, probabilmente, sarebbe stato possibile farlo senza una revisione dei trattati costitutivi – numerosi aspetti di fondo della c.d. costituzione economica europea e dell'ordinamento dell'Unione europea. Le linee di evoluzione prefigurate nell'ultima parte del paragrafo precedente, infatti, richiedono interventi di ampia portata, con riforme profonde del sistema dell'Unione nel suo complesso, come pure del bilancio «comunitario»[80] e delle risorse pro-

[76] Cfr. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid Rassegna*, 2022, p. 1 ss.; CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma* Next Generation EU, cit., spec. p. 884 ss.

[77] Tra i commenti critici in relazione a tale profilo, cfr., ad esempio, CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma* Next Generation EU, cit., spec. p. 252 ss.; COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, cit., spec. p. 44 ss.

[78] A tale riguardo, COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, cit., p. 45, parla di «marginalizzazione che può considerarsi, almeno in una certa misura, autoimposta», dal momento che il regolamento (UE) 2021/241, avendo quale base giuridica l'art. 175, terzo comma, TFUE, è stato adottato tramite procedura legislativa ordinaria. Cfr. altresì DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan*, cit., p. 677.

[79] In relazione ai parlamenti nazionali, peraltro, da tempo si segnala la progressiva marginalizzazione di tali organi nel concreto svolgimento delle procedure di bilancio: con particolare riguardo all'ordinamento italiano, cfr., ad esempio, BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2018, reperibile *online*; DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, p. 537 ss.; LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, 25 settembre 2020; BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 306 ss.

[80] La cui importanza, ai fini della concretizzazione della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione, non può certo essere sottovalutata: in dottrina, cfr., *ex multis*, CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001, spec. p. 14

prie[81], che, ad oggi, appaiono tutt'altro che semplici da realizzare[82]. Né sembra agevole prevedere che la riforma del Patto di stabilità e di crescita, attualmente in discussione, sia suscettibile, almeno per come delineata, di condurre ad un reale ripensamento della 'filosofia' che sottende le regole di bilancio, e la relativa attuazione, nell'ambito della c.d. politica economica dell'Unione.

In definitiva, per il momento il quadro che emerge dall'esame di *Next Generation EU*, alla luce della solidarietà tra generazioni, è un quadro che si potrebbe definire 'in chiaroscuro': accanto a profili criticabili, vi sono aspetti che, almeno se visti in un'ottica di ampio respiro, sembrano valorizzare il perseguimento di tale obiettivo. Non si può nascondere, peraltro, che molto dipende ancora, come anticipato, dall'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione europea nei prossimi anni e dalle modalità attraverso cui le riforme legate a *Next Generation EU* saranno concretamente attuate. Resta da vedere, quindi, se l'opportunità di valorizzare pienamente l'obiettivo della solidarietà tra generazioni, nell'ambito della concreta realizzazione dei piani di ripresa che fanno capo a *Next Generation EU*, nonché, più in generale, di un auspicabile processo di riforma dell'Unione europea, sarà effettivamente colta o se, invece, prevarranno – come purtroppo già accaduto in molti altri casi – logiche e scelte politiche ascrivibili più al 'presentismo' e al c.d. *short-termism*[83] che ad una visione realmente ispirata alla solidarietà intergenerazionale.

e p. 127 ss.; LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 107 ss. Cfr. altresì le recenti affermazioni della Corte di giustizia secondo cui «il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 TUE, il quale costituisce a sua volta uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione»: così CGUE, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, sentenza del 16 febbraio 2022, punto 129; IDEM, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, sentenza del 16 febbraio 2022, punto 147.

[81] Per stimolanti riflessioni sul punto, cfr., da ultimo, ROSSOLILLO, *Risorse proprie, democrazia, e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 211 ss.

[82] Tra i molti commenti in tal senso, cfr., ad esempio, HINAREJOS, *Editorial. Economic Governance and the Pandemic: A Year On*, in *European Law Review*, 2021, p. 127 ss.

[83] Per una definizione del 'presentismo' cfr., per tutti, THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 2007, p. 13 ss.; con riguardo al concetto di *short-termism* cfr., ad esempio, CANEY, *Global Climate Governance, Short-Termism, and the Vulnerability of Future Generations*, in *Ethics & International Affairs*, 2022, p. 137 ss. Osserva D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 357, che: «Il valore della solidarietà (…) si pone in antitesi tanto all'individualismo quanto al presentismo».

L'ETERNO RITORNO DEL CRIMINE DI ECOCIDIO: LA PROPOSTA DEL PANEL DI ESPERTI DESIGNATO DALLA *STOP ECOCIDE FOUNDATION*

Mariangela LA MANNA*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la posta in gioco. – 2. Proposte *ante litteram* volte all'introduzione di una fattispecie di ecocidio – 3. Luci e ombre della proposta di ecocidio promossa dalla *Stop Ecocide Foundation*. – 4. Conclusioni e prospettive future.

1. Introduzione: la posta in gioco

Il messaggio di Papa Francesco nel quale auspica, da un lato, l'adozione di misure a contenuto penalistico per l'adeguata repressione delle offese all'ambiente e, dall'altro, la formulazione di un crimine di ecocidio inteso quale «quinta categoria di crimini contro la pace, che dovrebbe essere riconosciuta tale dalla comunità internazionale»[1], è stato ripreso dalla stampa e celebrato come una presa di posizione rivoluzionaria. Eppure, a ben vedere, l'utilizzo di strumenti di natura penalistica – soprattutto ai sensi degli ordinamenti interni – a supporto di norme e obiettivi propri del diritto internazionale dell'ambiente non è una novità[2]. Basti pensare agli accordi in materia ambientale (c.d. *multilateral environmental agreements* o MEAs) che stabiliscono per gli Stati parte l'obbligo di adottare misure adeguate a reprimere le violazioni degli accordi stessi, non escludendo, così, l'impiego di norme del diritto penale interno e in

* Ricercatrice di Diritto internazionale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

[1] Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti al XX Congresso mondiale dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale, 15 novembre 2019, disponibile all'indirizzo https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/november/documents/papa-francesco_20191115_diritto-penale.html.

[2] Per una panoramica degli strumenti vigenti e dei caratteri di ciascuno si veda PEREIRA, *Environmental Criminal Liability and Enforcement in European and International Law*, Leiden/Boston, 2015.

alcuni casi, anzi, prevedendolo espressamente[3]. Il pensiero corre alla Convenzione sul traffico internazionale di specie protette di fauna e flora selvatica del 1973 (d'ora in avanti, 'CITES'), il cui art. VIII par. 1 obbliga le Parti a reprimere anche penalmente il commercio di specie animali e vegetali protette[4]; oppure alla Convenzione sullo spostamento transfrontaliero e lo smaltimento di rifiuti pericolosi del 1989 (Convenzione di Basilea), che all'art. 4 prevede espressamente che le violazioni della Convenzione siano penalmente rilevanti ai sensi degli ordinamenti interni degli Stati parte[5] e all'art. 9 par. 5 detta l'obbligo per questi ultimi di prevenire e reprimere tali condotte[6]; o, infine, alla Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi del 1972 (d'ora in avanti, 'Convenzione MARPOL'), che all'art. 4 detta il divieto di sversare petrolio e altre sostanze nocive in mare e prescrive la repressione di tali condotte coerentemente con gli ordinamenti interni. Non è affatto infrequente, quindi, che norme di diritto internazionale dell'ambiente vengano attuate negli ordinamenti interni tramite disposizioni penalistiche. Da un lato, tale stato di cose risulta apprezzabile in termini di politica del diritto, perché l'impiego dell'armamentario del diritto penale – il plesso normativo più penetrante e afflittivo di tutti – serve a corroborare la tutela dell'ambiente; dall'altro, però, la vaghezza delle norme di diritto internazionale dell'ambiente, che spesso contemplano eccezioni e forme di applicazione differenziata e che raramente adoperano un linguaggio pre-

[3] Per una disamina degli aspetti penalistici dei MEAs, diffusamente MITSILEGAS, FASOLI, GIUFFRIDA, FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime. The International and European Dimension*, Leiden/Boston, 2021, spec. pp. 1-109.

[4] *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES), firmata a Washington il 3 marzo 1973. La disposizione, rubricata «Measures to Be Taken by the Parties», stabilisce: «The Parties shall take appropriate measures to enforce the provisions of the present Convention and to prohibit trade in specimens in violation thereof. These shall include measures: (a) to penalize trade in, or possession of, such specimens, or both; and (b) to provide for the confiscation or return to the State of export of such specimens». Per un commento alla disposizione corredato da puntuali riferimenti alla prassi si veda VIRZO, *La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, Napoli, 2020, p. 113 ss.

[5] *Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, fermata a Basilea il 22 marzo 1989. L'art. 4 prevede infatti: «(…) 3. The Parties consider that illegal traffic in hazardous wastes or other wastes is *criminal* (corsivo aggiunto). 4. Each Party shall take appropriate legal, administrative *and other measures* (corsivo aggiunto) to implement and enforce the provisions of this Convention, including measures to prevent and punish conduct in contravention of the Convention».

[6] *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*, firmata il 2 novembre 1973. La norma stabilisce: «Each Party shall introduce appropriate national/domestic legislation to prevent and punish illegal traffic. The Parties shall cooperate with a view to achieving the objects of this Article».

scrittivo, risultando, al contrario, formulate in termini tutt'altro che stringenti[7], si scontra con le esigenze di prevedibilità e certezza sottostanti all'utilizzo del diritto penale. Tali esigenze sono motivate proprio dalla natura afflittiva di quest'ultimo e dal suo impatto sulla libertà personale dell'individuo.

Le stesse considerazioni possono essere estese anche al rapporto tra diritto internazionale dell'ambiente e diritto internazionale penale. La difficoltà di riconciliare due regimi così diversi tra loro per ispirazione, obiettivi, strumenti e tecniche redazionali è particolarmente evidente[8]. La dottrina non manca di rilevare che i caratteri del primo stridono con i fini e le strutture del secondo[9], il che rende il dialogo tra le due branche più difficile[10]. Non stupisce, dunque, che l'ambiente rilevi solo marginalmente ai sensi del diritto internazionale penale, che riserva a questo bene giuridico così importante un ruolo tangenziale, *rectius* incidentale. Le condotte di distruzione ambientale non costituiscono, infatti, un crimine internazionale *autonomo*, ma possono rappresentare soltanto un elemento costitutivo di fattispecie ulteriori. Allo stato dell'arte non si registrano disposizioni di diritto internazionale penale che reprimano le offese all'ambiente o a sue componenti (ad esempio, biodiversità, atmosfera, ambiente marino ecc.) e, sebbene lo Statuto di Roma (d'ora in avanti, anche 'lo Statuto') che istituisce la Corte penale internazionale ('la Corte' o 'la CPI'), contempli all'art.8(2)(b)(iv) il crimine di guerra di attacchi intenzionali all'ambiente[11], tale previsione rappresenta l'unica occa-

[7] Emblematico è il testo dell'art. 5 del Protocollo di Montréal sulle sostanze che minacciano lo strato di ozono (*Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, firmato a Montréal il 16 settembre 1987), che prevede per i Paesi in via di sviluppo una fitta rete di eccezioni agli obblighi stabiliti ai sensi dello strumento.

[8] Per un'ampia disamina teorica si veda MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2011, p. 195 ss. In un'ottica più possibilista, ROBINSON, *Ecocide – Puzzles and Possibilities*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2022, p. 313 ss., spec. pp. 315-316.

[9] In questo senso GILBERT, *International Criminal Law is Not a Panacea – Why Proposed Climate Change Crimes Are Just Another Passenger on an Overcrowded Bandwagon*, in *International Criminal Law Review*, 2014, p. 551 ss., a p. 559.

[10] MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, cit., p. 217 ss., spec. p. 220, dove le due discipline vengono definite «professional milieus that have emerged separately and continue to ignore each other».

[11] Statuto di Roma della Corte penale internazionale, firmato a Roma il 17 luglio 1998. La disposizione vieta la seguente condotta: «Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated».

sione in cui quest'ultimo rilevi espressamente ai sensi dello Statuto[12]. È in effetti un dato di fatto difficilmente controvertibile che il diritto internazionale penale sia nel suo complesso essenzialmente *antropocentrico*, cioè che assuma la persona umana quale perno e oggetto della propria attenzione, nonché come unità di misura della rilevanza delle condotte, approccio con il quale lo Statuto risulta perfettamente coerente[13]. Si comprende, infatti, che la pretesa portata *ecologica* del par. 9 del Preambolo, incentrato su un generico riferimento alle generazioni future («for the sake of present and future generations») debba essere inteso con esclusivo riferimento agli esseri umani, investendo, quindi, l'ambiente solo in quanto luogo di realizzazione della vita di questi ultimi. Difficilmente condivisibile è anche l'interpretazione secondo la quale il par. 3 del Preambolo si riferisce al pianeta Terra quando richiama i valori di pace, sicurezza e benessere del mondo («peace, security, and well-being of the world»). Sembra più plausibile che il riferimento sia da intendersi alla comunità umana nel suo insieme.

La scarsa rilevanza dell'ambiente nell'economia dello Statuto è confermata non solo dal dato positivo, ma anche dalla prassi della Corte. Ad oggi, infatti, non è mai stato avviato alcun procedimento per perseguire il crimine *ex* art. 8(2)(b)(iv) e, per giunta, anche i tentativi di attivare la Corte rispetto a condotte di distruzione ambientale sotto l'egida di crimini contro l'umanità non hanno avuto successo[14], né sembrano destinati ad averne nel prossimo futuro[15].

In definitiva, occorre, quindi, prendere atto di una lacuna all'interno dello Statuto e anche del diritto internazionale penale nel suo insieme, lacuna che è alla base delle rivendicazioni di quanti caldeggiano l'ipotesi

[12] La dottrina si è esercitata a testare concretamente la possibilità di reprimere le offese all'ambiente nel quadro dei crimini già previsti ai sensi dello Statuto. Si veda GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, Cambridge, 2022.

[13] MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, cit., p. 208, e BUSTAMI, HECKEN, *Perspectives for a New International Crime Against the Environment: International Criminal Responsibility for Environmental Degradation under the Rome Statute*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2021, p. 145 ss., a p. 165; *contra*, CUSATO, *Beyond Symbolism. Problems and Prospects with Prosecuting Environmental Destruction before the ICC*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2017, p. 491 ss., a p. 495, che addirittura considera l'ipotesi ex art. 8(2)(b)(iv) «the first ecocentric war crime».

[14] LAMBERT, *Environmental Destruction in Ecuador: Crimes Against Humanity under the Rome Statute?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2017, p. 107 ss.

[15] PEREIRA, *After the ICC Office of the Prosecutor's 2016 Policy Paper on Case Selection and Prioritisation: Towards an International Crime of Ecocide?*, in *Criminal Law Forum*, 2020, p. 179 ss., a p. 210.

di un crimine di ecocidio e propugnano l'inclusione di tale fattispecie nello Statuto. È opportuno segnalare sin d'ora, però, che il concetto stesso di ecocidio risale nelle sue prime formulazioni agli anni '70 del secolo scorso, momento a partire dal quale la nozione è stata ciclicamente riscoperta dalla dottrina, dagli attivisti e dalla società civile in genere, e riproposta con minimi aggiustamenti. Ciò ha spinto alcune voci in dottrina a descrivere la nozione in esame ricorrendo all'immagine metaforica della cometa, una stella che *riappare* a intervalli periodici[16]. Il successo della nozione e il suo periodico ritorno alla ribalta possono essere ascritti ai caratteri dell'espressione, così pregnante e immaginifica da veicolare efficacemente tutto il disvalore delle condotte, nonché intrinsecamente più adatta ad attirare l'attenzione e il sostegno dell'opinione pubblica di altre espressioni quali, ad esempio, *crimine contro l'ambiente*, complice naturalmente l'assonanza con l'espressione genocidio[17]. Nell'ormai annoso dibattito su una possibile figura di ecocidio si inserisce anche la recente proposta di emendamento dello Statuto, formulata nel giugno 2021 da un Panel di esperti designati dalla *Stop Ecocide Foundation*, volta ad aggiungere una fattispecie autonoma di ecocidio[18].

Tuttavia, tale lodevole proposta non è scevra da critiche e nel breve intervallo intercorso dalla sua pubblicazione ad oggi ha generato un panorama di reazioni decisamente articolato. Ai due estremi dello spettro si collocano, rispettivamente, i sostenitori e i detrattori più convinti della proposta. I primi, pur riscontrando alcune ingenuità di questa, ravvisano comunque l'opportunità di rafforzare la tutela dell'ambiente con strumenti più incisivi di quelli esistenti[19], e la salutano, dunque, con favore. I secondi mostrano, invece, scetticismo circa la stessa opportunità del ri-

[16] NEGRI, *On Meteors and Comets: Is the Crime of Ecocide Back to Stay?*, in *International Criminal Law Review*, 2022, p. 1 ss.

[17] Le due nozioni condividono parzialmente anche l'etimologia. Se, infatti, il genocidio è la distruzione di un gruppo, l'ecocidio, dal greco *oikos* (casa) e dal latino *caedere* (distruggere) è integrato dalle condotte di distruzione ambientale che turbano l'equilibrio sistemico. In dottrina alcuni ravvisano un legame più profondo che non la semplice assonanza. In questo senso si veda GALLIGAN SJ, *Re-theorising the genocide-ecocide nexus: Raphael Lemkin and ecocide in the Amazon*, in *The International Journal of Human Rights*, 2021, p. 1 ss.

[18] Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, *Commentary and Core Text*, giugno 2021, su www.stopecocide.org

[19] OLDRING, MACKINTOSH, *The Crime of Ecocide Through Human Rights: A New Tool for Climate Justice*, maggio 2022, disponibile all'indirizzo www.internationalcrimesdatabase.org; MINHA, *The Proposed Definition of the Crime of Ecocide: An Important Step Forward, but Can Our Planet Wait?*, in *EJIL:Talk!*, 1° luglio 2021; VAN CALSTER, *Here comes the cavalry. The IEP's proposed crime of ecocide*, in *Leuven Public Law*, 1° aprile 2022.

corso agli strumenti del diritto internazionale penale[20]. Alla base di questa posizione si individuano principalmente due argomenti. Il primo è incentrato sulla natura di obblighi di *due diligence* propria di molti obblighi in materia ambientale[21] e sull'incompatibilità di questi ultimi con l'ottica repressiva[22]. Il secondo corrobora la tesi dell'incompatibilità, facendo leva sulla peculiare tecnica redazionale delle norme di diritto internazionale dell'ambiente, caratterizzata da un linguaggio particolarmente fluido (basti pensare a stilemi come *with a view to* oppure *should duly take into account*) e dall' ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati nel perseguimento degli obiettivi individuati dalle norme in questione.

In mezzo ai due estremi si rinvengono posizioni intermedie. Una di queste è rappresentata dal c.d. «*status quo* approach»[23], proprio di coloro i quali non rinvengono l'esigenza di una fattispecie autonoma e rivendicano l'adeguatezza del quadro normativo esistente, specialmente alla luce del *Policy Paper* sulla selezione dei casi del 2016[24], nel quale il Procuratore individuava il coinvolgimento dell'ambiente quale criterio per la valutazione della sussistenza del requisito della gravità[25]. Un'altra si sostanzia nell'auspicio dell'introduzione nello Statuto di un crimine contro l'ambiente autonomo[26]. Un'altra ancora caldeggia la conclusione di un trattato *ad hoc*, analogamente a quanto si sta facendo in materia di

[20] HELLER, *Skeptical Thoughts on the Proposed Crime of Ecocide (That Isn't)*, in *Opinio Juris*, 23 giugno 2021; IDEM, *Fiddling with Ecocide While Rome (and Everywhere Else) Burns*, in *Völkerechtsblog*,18 febbraio 2022.

[21] Ampiamente sulla nozione OLLINO, *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge, 2022.

[22] Si pensi per esempio agli obblighi in materia di prevenzione del danno transfrontaliero, informazione e accesso alla giustizia, cooperazione in buona fede con gli altri Stati, notifica del rischio e informazione circa il verificarsi di incidenti.

[23] GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, cit., p. 6.

[24] Ufficio del Procuratore della CPI, *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, 15 settembre 2016, disponibile online all'indirizzo: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf.

[25] *Ivi*, par. 40: «The manner of commission of the crimes may be assessed in light of, *inter alia*, (…) the use of (…) crimes committed by means of, or resulting in, the destruction of the environment or of protected objects». E par. 41: «The impact of the crimes may be assessed in light of, inter alia, (...) the social, economic and environmental damage inflicted on the affected communities. In this context, the Office will give particular consideration to prosecuting Rome Statute crimes that are committed by means of, or that result in, *inter alia*, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources, or the illegal dispossession of land».

[26] FREELAND, *Addressing the Intentional Destruction of the Environment During Warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge, 2015.

crimini contro l'umanità[27]. Questa soluzione presenterebbe, però, lo svantaggio di essere fortemente influenzata dalla volontà politica e comporterebbe tempi verosimilmente ancora più lunghi di quelli richiesti da un emendamento dello Statuto. Si registra, infine, la posizione di coloro i quali auspicano la creazione di una istanza giurisdizionale internazionale dedicata esclusivamente alle questioni ambientali (*International Court for the Environment* o 'ICE')[28], che avrebbe il duplice pregio di non dover sottostare ai tempi e ai rischi di un formale emendamento dello Statuto e di non essere vincolata al rispetto dei limiti statutari della competenza della CPI (ad esempio la giurisdizione ventilata potrebbe perfino conoscere delle condotte tenute dalle persone giuridiche).

Si riscontrano, quindi, tante posizioni diverse, che, pur valorizzando lo sforzo redazionale e promozionale del Panel di esperti nominato dalla *Stop Ecocide Foundation*, non si appiattiscono sulla proposta, che deve, quindi, essere compresa e valutata alla luce del contesto più ampio nel quale si inserisce. Pertanto, si procederà a una rapida panoramica dei prodromi della nozione di ecocidio (par. 2), al termine della quale si analizzerà nel dettaglio la proposta formulata dal Panel di esperti, illustrando i contenuti essenziali della fattispecie individuata e mettendone in luce i diversi aspetti pregevoli, così come quelli più discutibili e suscettibili di miglioramento (par. 3). Si concluderà con alcune brevi valutazioni circa l'opportunità di procedere a un emendamento dello Statuto e si indagheranno i possibili sviluppi futuri, dando conto del dibattito in seno alla dottrina, nonché in sede istituzionale (par. 4).

2. Proposte ante litteram *volte all'introduzione di una fattispecie di ecocidio*

Come già segnalato, la recente formulazione ad opera di un panel di esperti nominato dalla *Stop Ecocide Foundation* di una proposta di emendamento dello Statuto volta a introdurre una nuova fattispecie di crimine internazionale che prenderebbe il nome di ecocidio ha destato grande attenzione in dottrina, così come tra la società civile. Si è pari-

[27] È di qualche tempo fa la notizia dell'adozione di una risoluzione ad opera del Sesto Comitato dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite volta a velocizzare il processo di adozione di un trattato in materia di crimini contro l'umanità, sulla scorta dei lavori della Commissione del diritto internazionale in materia. Si veda Assemblea generale, Sesto Comitato, *Crimes against Humanity*, UN Doc. A/C.6/77/L.4, 18 novembre 2022.

[28] In questo senso GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, cit., pp. 9-10, pp. 337-346.

menti già segnalato che tale espressione non rappresenta una novità nel panorama internazionale, essendo già stata impiegata in contesti disparati. La paternità dell'espressione si fa risalire al botanico Arthur Galdston, noto soprattutto per la sua opera di sensibilizzazione e attivismo contro la guerra nel Vietnam e l'impiego di defolianti altamente nocivi per l'ambiente. Nel 1970 questi coniò l'espressione ecocidio, definendolo «willful, permanent destruction of the environments in which people can live in a manner of their choosing»[29]. La stessa espressione fu poi impiegata dal presidente svedese Olof Palme nel 1972 in occasione della Conferenza organizzata a Stoccolma dalle Nazioni Unite in tema di ambiente umano. Di poco successivo è il primo inquadramento del fenomeno in termini giuridici ad opera di studiosi del diritto internazionale. Si deve, infatti, a Richard Falk la redazione di una proposta di convenzione (*A Proposed Convention on the Crime of Ecocide*) modellata sulla Convenzione del 1948 sulla prevenzione e la repressione del genocidio[30]. La nozione di ecocidio oggetto della proposta è molto analitica ed elenca diverse condotte[31]. La proposta si contraddistingue, in particolare, per l'applicabilità della fattispecie sia in contesto di conflitto armato che in tempo di pace – per quanto le condotte elencate abbiano quasi esclusivamente connotazione bellica – nonché per la configurazione dell'elemento psicologico del dolo diretto. Poco dopo, la proposta di Falk venne incorporata e presa in considerazione in ambito ONU, in vista della possibile adozione di strumenti convenzionali aggiuntivi alla Convenzione sul genocidio, volti a disciplinare aspetti non previsti da quest'ultima, quali il genocidio culturale e, per l'appunto, l'ecocidio[32]. Tale sforzo non si concretizzò in ragione della ferma opposizione di al-

[29] ZIERLER, *Invention of Ecocide: Agent Orange, Vietnam, and the Scientists Who Changed the Way We Think About the Environment*, Atene, 2011, p. 15.

[30] FALK, *Environmental Warfare and Ecocide – Facts, Appraisal and Proposals*, in *Bulletin of Peace Proposals*, 1973, p. 80 ss., p. 93 ss.

[31] L'art. 2 recita, infatti: «In the present Convention, ecocide means any of the following acts committed with intent to disrupt or destroy, in whole or in part, a human ecosystem: (a) The use of weapons of mass destruction, whether nuclear, bacteriological, chemical, or other; (b) The use of chemical herbicides to defoliate and deforest natural forests for military purposes; (c) The use of bombs and artillery in such quantity, density, or size as to impair the quality of soil or to enhance the prospects of diseases dangerous to human beings, animals or crops; (d) The use of bulldozing equipment to destroy large tracts of forest or cropland for military purposes; The use of techniques designed to increase or decrease rainfall or otherwise modify weather as a weapon of war; (e) The forcible removal of human beings or animals from their habitual places of habitation to expedite the pursuit of military or industrial objectives».

[32] Commissione ONU per i diritti umani, Sub-comm. sulla prevenzione della discriminazione contro le minoranze, *Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, UN Doc. E/CN:4/Sub.2/416, 4 luglio 1978, pp. 128-134.

cuni Stati, primo fra tutti il Regno Unito, che lamentava la pretesa natura propagandistica dell'impresa[33].

Di poco successiva è la riflessione della Commissione del diritto internazionale (CDI) o, più precisamente, dell'allora Relatore speciale sulla responsabilità degli Stati per fatto internazionalmente illecito, Roberto Ago, che nel 1976 aveva introdotto la fattispecie di *crimini* degli Stati, incorporata nella proposta di art. 19 del progetto approvata in prima lettura nel 1980[34]. La disposizione in parola non conteneva alcun riferimento espresso all'ecocidio; nondimeno, considerava le condotte di massiccio inquinamento ambientale nel novero dei crimini degli Stati, equiparandole ad altre condotte, la cui incommensurabile gravità era fuori discussione. Come è noto, l'ambiziosa proposta naufragò e non ebbe seguito, venendo poi espunta dal progetto definitivo[35]. La potenziale rilevanza dell'ambiente ai fini del diritto internazionale penale emerse nuovamente in seno alla CDI nel 1991 nell'ambito dei lavori relativi al *Draft Code of Crimes against Peace and Security of Mankind*. L'art. 26 proposto contemplava, infatti, l'ipotesi di deliberato e grave danno ambientale[36] senza presupporre alcun collegamento con un conflitto armato. An-

[33] GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2019, p. 1 ss., a p. 13.

[34] La disposizione, rubricata «International crimes and international delicts» recitava: «1. An act of a State which constitutes a breach of an international obligation is an internationally wrongful act, regardless of the subject-matter of the obligation breached. 2. An internationally wrongful act which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole, constitutes an international crime. 3. Subject to paragraph 2, and on the basis of the rules of international law in force, an international crime may result, inter alia, from: (a) a serious breach of an international obligation of essential importance for the maintenance of international peace and security, such as that prohibiting aggression; (b) a serious breach of an international obligation of essential importance for safeguarding the right of self-determination of peoples, such as that prohibiting the establishment or maintenance by force of colonial domination; (c) a serious breach on a widespread scale of an international obligation of essential importance for safeguarding the human being, such as those prohibiting slavery, genocide and apartheid; (d) *a serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas* (corsivo aggiunto). 4. Any internationally wrongful act which is not an international crime in accordance with paragraph 2, constitutes an international delict».

[35] Per una ricostruzione, NEGRI, *On Meteors and Comets: Is the Crime of Ecocide Back to Stay?*, cit., p. 8 ss.

[36] La proposta di art. 26, rubricata «Wilful and Severe Damage to the Environment», recitava, nella versione adottata in prima lettura nel 1991: «An individual who wilfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced» Per una ricostruzione dettagliata della vicenda legata alla proposta di art. 26, si veda GREENE, *The Campaign to*

che questa disposizione sarebbe stata poi espunta dal testo, nonostante gli sforzi del prof. Christian Tomuschat[37], allora membro della CDI. Le ragioni di tale abbandono sono probabilmente da ricercare nella possibile applicazione della fattispecie individuata dalla disposizione proposta alle armi nucleari. Particolarmente aspre erano state le reazioni di Regno Unito, Paesi bassi e Stati Uniti, che non ravvisavano la rilevanza dell'ambiente ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, lamentavano la vaghezza della disposizione proposta, che ritenevano, poi, carente di supporto a livello consuetudinario[38]. Tuttavia, alcuni autori hanno potuto rilevare che il fallimento della proposta di codificare l'art. 26 si è tradotto in un successo nell'ambito di alcuni ordinamenti interni, che avrebbero poi assunto la disposizione quale fonte di ispirazione per introdurre la fattispecie di ecocidio all'interno del diritto penale nazionale[39].

La nozione in parola è stata poi riscoperta proprio dalla fondatrice della *Stop Ecocide Foundation*, Polly Higgins, che proponeva una fattispecie il cui elemento più notevole era l'essere incentrata su un meccanismo di responsabilità oggettiva, senza alcun riferimento alle possibili sfumature del dolo[40]. In seguito, venne formulata in seno alla Fondazione una nuova nozione, più articolata e dettagliata[41], incorporata in una legge

Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?, cit., p. 16 ss.

[37] *Document on crimes against the environment, prepared by Mr. Christian Tomuschat, member of the Commission*, UN Doc. ILC(XLVIII)/DC/CRD.3, 27 marzo 1996. Per un commento, si veda ABATO, *If the Shoe Fits, Wear it (and Codify It as a Crime Against the Environment)*, in *Harvard International Law Journal*, https://harvardilj.org/2021/05/if-the-shoe-fits-wear-it-and-codify-it-as-a-crime-against-the-environment/.

[38] *Document on crimes against the environment*, cit., p. 19.

[39] GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?*, cit., p. 19, spec. nota 86.

[40] HIGGINS, *Eradicating Ecocide: Exposing the Corporate and Political Practices Destroying the Planet and Proposing the Laws to Eradicate Ecocide*, seconda edizione, London, 2015, p. 63, definiva l'ecocidio come «the extensive destruction, damage to or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been severely diminished».

[41] Il testo della definizione, disponibile al sito ecocidelaw.com, comprendeva: «1. Acts or omissions committed in times of peace or conflict by any senior person within the course of State, corporate, or any other entity's activity which cause, contribute to, or may be expected to cause or contribute to serious ecological, climate or cultural loss or damage to or destruction of ecosystem(s) of a given territory(ies), such that peaceful enjoyment by the inhabitants has been or will be severely diminished» e al comma successivo precisava: «2. To establish seriousness, impact(s) must be widespread, long-term or

modello, che a sua volta presentava alcuni aspetti potenzialmente problematici. Una delle proposte più recenti[42] ripropone l'applicabilità generale dell'ecocidio anche oltre il contesto dei conflitti armati, analogamente a quanto faceva la proposta di Falk, e prevede una lista articolata di condotte vietate costitutive della fattispecie[43]. Tale proposta reca tracce evidenti del fatto che i redattori si sono ispirati alla categoria dei crimini contro l'umanità[44].

Ad ogni modo, nessuna di queste proposte ha prodotto dei risultati concretamente apprezzabili in termini di stimolo alla codificazione o di formulazione di emendamenti relativi a strumenti pattizi esistenti e vigenti. Già ben prima dell'intervento del Panel di esperti, infatti, i tentativi di configurare un crimine di ecocidio venivano liquidati in dottrina come «occasional outbursts of utopianism»[45].

severe». Si veda GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?*, cit., pp. 2-3.

[42] *Projet de convention contre l'écocide, (Convention écocide)*, in NEYRET, *Des écocrimes à l'écocide. Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, 2015, p. 287 ss. Per un commento si veda COLACURCI, *The Draft Convention Ecocide and the Role for Corporate Remediation. Some Insights from the International Monsanto Tribunal and a Recent Research Proposal*, in *International Criminal Law Review*, 2021, p. 1 ss.

[43] L'art. 2.1 individua la definizione di ecocidio nei seguenti termini: «Au fins de la présente Convention, on entend par écocide les actes intentionnels commis dans le cadre d'une action généralisée ou systématique et qui portent atteinte à la sûreté de la planète, définis ci-après: a) le rejet, l'émission ou l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'air ou l'atmosphère, les sols, les eaux ou les milieux aquatiques; b) la collecte, le transport, la valorisation, ou l'élimination de déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que l'entretien subséquent des sites de décharge et notamment les actions menées en tant que négociant ou courtier dans toute activité liée à la gestion des déchets; c) l'exploitation d'une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée ou des substances ou préparations dangereuses sont stockées ou utilisées; d) la production, le traitement, la manipulation, l'utilisation la détention, le stockage, le transport, l'importation, l'exportation, ou l'élimination de matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses; e) la mise à mort, la destruction, la possession ou la capture de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages protégées ou non; f) les autres actes de caractère analogue commis intentionnellement et qui portent atteinte à la sûreté de la planète». Al par. 2 specifica, inoltre: «Les actes visés au paragraphe 1 portent atteinte à la sûreté de la planète lorsqu'ils causent: a) une dégradation étendue, durable et grave de l'air ou de l'atmosphère, des sols, des eaux, des milieux aquatiques, de la faune ou de la flore, ou de leurs fonctions écologiques; ou b) la mort, des infirmités permanentes ou des maladies incurables graves à une population ou lorsqu'ils dépossèdent durablement cette dernière de ses terres, territoires ou ressources».

[44] L'impressione si ricava dalla lettera dell'art. 2.3 della Proposta di Convenzione, che fa riferimento alla consapevolezza del carattere generalizzato o sistematico dell'azione nella quale le condotte si inscrivono.

[45] MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, cit., p. 254. Nello stesso senso, GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International*

3. Luci e ombre della proposta di ecocidio promossa dalla Stop Ecocide Foundation

Prima di entrare nel merito, è importante segnalare che la proposta in esame è stata adottata da un gruppo composto da 12 esperti, provenienti da aree geografiche disparate ed eredi di tradizioni giuridiche molto diverse tra loro, nonché incentrate su beni e valori diversi. Ciascuno dei componenti del Panel ha, dunque, portato il proprio contributo nel dibattito e nello sforzo redazionale, come testimoniato dalla natura particolarmente ampia della definizione proposta, che coniuga le diverse sensibilità dei redattori e tiene conto dei diversi livelli di sviluppo socio-economico degli Stati. La proposta mira non solo a inserire una disposizione in materia di ecocidio all'interno dello Statuto, ma anche a modificare di conseguenza altre disposizioni dello Statuto, così da renderle coerenti con l'eventuale emendamento[46]. L'art. 8*ter* così proposto replica la struttura dell'art. 7 dello Statuto in materia di crimini contro l'umanità e si articola in due paragrafi, enunciando la fattispecie nel primo e illustrandone capillarmente gli elementi costitutivi nel secondo. La disposizione recita:

> 1. For the purpose of this Statute, "ecocide" means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts.
> 2. For the purpose of paragraph 1:
> a. "Wanton" means with reckless disregard for damage which would be clearly excessive in relation to the social and economic benefits anticipated;
> b. "Severe" means damage which involves very serious adverse changes, disruption or harm to any element of the environment, including grave impacts on human life or natural, cultural or economic resources;

Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?, cit., p. 48, afferma che «[o]n a practical level, the campaign to make ecocide into an international crime seems rather hopeless and unrealistic».

[46] Innanzitutto l'art. 5, che tratteggia l'ambito di competenza *ratione materiae* della Corte, conoscerebbe una quinta voce, in aggiunta ai crimini di guerra, contro l'umanità, genocidio e aggressione. Inoltre il Preambolo stesso si vedrebbe aggiungere un considerando 2*bis* redatto nei seguenti termini: «Concerned that the environment is daily threatened by severe destruction and deterioration, gravely endangering natural and human systems worldwide».

> c. "Widespread" means damage which extends beyond a limited geographic area, crosses state boundaries, or is suffered by an entire ecosystem or species or a large number of human beings;
> d. "Long-term" means damage which is irreversible or which cannot be redressed through natural recovery within a reasonable period of time;
> e. "Environment" means the earth, its biosphere, cryosphere, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, as well as outer space.

Gli elementi apprezzabili e condivisibili sono numerosi, a partire da quello più ovvio e evidente: la proposta ha stimolato un nutrito dibattito in seno alla comunità degli studiosi, ma anche un dibattito più ampio a livello politico e pubblico, intercettando in particolare l'interesse delle frange più giovani dell'opinione pubblica. Dunque, rappresenta senz'altro un tentativo molto felice di orientare il discorso pubblico. Quanto al contenuto, un elemento molto pregevole è rappresentato dal superamento dei limiti applicativi della disposizione *ex* art. 8(2)(b)(iv)[47], circoscritta al contesto di conflitto armato internazionale. A differenza della disposizione citata, la proposta vuole applicarsi anche in tempo di pace, battendo in breccia la concezione delle offese al bene ambiente solo nel quadro dei crimini di guerra e aspirando a rendere lo Statuto più aderente alla realtà che ci circonda, in cui la componente più significativa delle gravi offese all'ambiente avviene in contesti che non hanno alcun collegamento con un conflitto armato.

Un altro elemento molto apprezzabile è la precisa scelta di campo dei redattori di abbassare la soglia di danno rispetto al crimine di guerra omologo. La fattispecie ex art. 8(2)(b)(iv) stabilisce, infatti, che il danno debba essere *grave*, *diffuso e duraturo*, richiedendo, così, la sussistenza dei tre requisiti, analogamente a quanto stabilito ai sensi degli artt. 35 par. 3 e 55 par. 1 del I Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra[48]. La proposta rivoluziona la soglia di rilevanza attraverso la formulazione in termini disgiuntivi dei requisiti in parola, che vengono scissi e ricombinati a coppie, per così dire. Lungi dall'assommare i tre caratteri, nella proposta il danno deve, quindi, possedere solo due caratteristiche

[47] Ricordiamo che il crimine in questione consiste nello sferrare un attacco intenzionalmente, pur sapendo che tale attacco comporterà una perdita di vite umane tra la popolazione civile o lesioni ai civili o danni ad obiettivi civili o un danno grave, diffuso e duraturo all'ambiente naturale che sia chiaramente eccessivo in relazione al concreto e diretto vantaggio militare complessivo previsto.

[48] Per una ricostruzione di questo standard, CASTELLANETA, *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente causati nel corso di conflitti armati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 632 ss.

su tre per essere rilevante: deve, cioè, essere *grave e diffuso*, oppure *grave e duraturo*. I tre requisiti vengono quindi ricombinati in maniera più liberale rispetto a quanto faccia il crimine di guerra citato, rispetto al quale abbassano la soglia, rendendone più facile il superamento, pur senza banalizzare la fattispecie. Lo standard individuato dalla proposta è comunque più severo e stringente di quello individuato da un altro strumento convenzionale, la *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques* (ENMOD) che, invece, all'art. 1 prevede che possa sussistere anche uno solo dei tre requisiti. Il compromesso operato dal Panel sembra senz'altro plausibile, poiché configura una condotta che deve essere sempre grave – così da non sprecare energie e risorse per celebrare procedimenti su condotte scarsamente significative – e che in aggiunta deve essere diffusa o duratura, non configurando così un'ipotesi impossibile da dimostrare in giudizio. Inoltre, la proposta crea una fattispecie di pericolo e non già di danno, analogamente a quanto fa il crimine di guerra *ex* art. 8(2)(b)(iv), massimizzando, così, la protezione dell'ambiente.

Infine, in punto di politica del diritto e bilanciamento degli interessi sottesi alla disposizione, si deve registrare la scelta dei redattori di reprimere solo quelle attività che comportano una distruzione ambientale superiore ai vantaggi socio-economici attesi, replicando, così, il test di proporzionalità sotteso all'omologo crimine di guerra previsto dallo Statuto, che assume a criterio il vantaggio militare atteso. I redattori mirano a evidenziare che tutte le attività umane sono suscettibili di danneggiare l'ambiente in maniera più o meno penetrante (si pensi alla produzione agroalimentare, all'allevamento del bestiame o, più intuitivamente, alla produzione di energia, al trasporto aereo e all'estrazione di idrocarburi), e che, pertanto, la soglia di rilevanza internazional-penalistica non può essere attivata da *qualsiasi* danno, ma solo da un danno ambientale eccessivo, sproporzionato, che richieda, cioè, un sacrificio in termini ambientali di gran lunga superiore ai vantaggi attesi. In questo, la proposta sembra riecheggiare la nozione di sviluppo sostenibile e fare salve le condotte che, pur gravando sull'ambiente, sono tuttavia irrinunciabili per le comunità umane e producono dei benefici aggregati in termini di riduzione della povertà nei Paesi meno sviluppati, benefici occupazionali, sostegno ai consumi, soddisfacimento delle esigenze fondamentali degli individui (es. derrate alimentari, energia).

Quanto, invece, agli elementi discutibili della proposta, occorre segnalare in prima battuta la particolare configurazione dell'*actus reus*, ossia dell'elemento materiale della fattispecie, integrato da atti illeciti – cioè non conformi al diritto interno o internazionale – oppure, per quanto

leciti, arbitrari, nel senso che vengono compiuti in spregio alla manifesta sproporzione tra il danno ambientale e i benefici attesi. Una formulazione simile sembra poco rispettosa del principio di legalità, ribadito all'art. 22 dello Statuto. È lecito immaginare che una scelta redazionale un pochino più rigorosa, idealmente rappresentata dalla formulazione di una lista di condotte espressamente vietate, avrebbe garantito maggiormente il rispetto di tale fondamentale garanzia. Anche la dottrina si mostra critica della scelta di non adottare una lista, proprio in ragione delle esigenze di certezza e prevedibilità delle disposizioni incriminanti sottostanti al principio di legalità[49]. Inoltre, per quanto, come alcuni sostengono, la previsione di una lista avrebbe potuto avere la controindicazione di irrigidire la fattispecie e limitarne il potenziale in prospettiva futura (si ipotizza, infatti, che eventuali sviluppi scientifici possano rivelare gli effetti nocivi sull'ambiente di condotte ad oggi lecite o tollerate), si ritiene che la predisposizione di una clausola residuale analoga a quella *ex* art. 7 St. avrebbe rappresentato un'adeguata valvola di sfogo, capace di contemperare l'esigenza di legalità in senso stretto con quella di garantire un minimo di flessibilità applicativa.

Ancora più discusso è il profilo della *mens rea*, cioè dell'elemento soggettivo del crimine[50]. Rispetto a tale profilo, la proposta è congegnata in maniera alquanto bizzarra, poiché introduce un elemento psicologico assolutamente peculiare, incentrato su due elementi diversi: da un lato, la consapevolezza della probabilità significativa di danno ambientale grave ed esteso oppure grave e duraturo (c.d. soglia di rilevanza); dall'altro, la natura arbitraria o sconsiderata delle condotte, compiute in spregio alla sproporzione tra danno e vantaggi socio-economici attesi. Questa duplice *mens rea* crea confusione, allontanandosi dallo standard dettato dallo Statuto. La disposizione che regola l'elemento psicologico nell'economia dello Statuto, l'art. 30, è modellata, infatti, sulla nozione di dolo diretto, richiedendo volizione (*intent*), cioè prefigurando condotte intenzionali preordinate a causare delle conseguenze[51]. Nello schema dell'art.

[49] GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, cit., p. 333, afferma «If adopted in this form, the lack of any enumeration of the underlying forms of ecocide will result in ambiguity as to the specific conduct that may violate the prohibition».

[50] KARNAVAS, *Ecocide: Environmental Crime of Crimes or Ill-Conceived Concept?*, in *Opinio Juris*, 28 luglio 2021, al link: http://opiniojuris.org.

[51] La disposizione stabilisce, infatti: «1. *Unless otherwise provided* (corsivo aggiunto), a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge. 2. For the purposes of this article, a person has intent where:(a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct; (b) In relation to a con-

30, dunque, l'agente vuole tenere una condotta e produrre una conseguenza. La proposta di ecocidio, invece, tratteggia con il secondo elemento citato una forma di dolo eventuale (*recklessness*), in cui l'agente non agisce per produrre delle conseguenze, ma, pur rappresentandosi le conseguenze dell'azione, nondimeno accetta il rischio che queste si producano e si risolve, comunque, ad agire[52]. Resta il fatto che l'art. 30 contiene una clausola di salvaguardia («unless otherwise provided») che rende ammissibili le diverse ipotesi in cui lo Statuto ricorre a una soglia psicologica alternativa, sia più elevata (ad esempio il dolo specifico tipico del genocidio) sia più bassa (per esempio responsabilità del superiore e responsabilità da comando[53], conoscenza degli elementi contestuali, consapevolezza dell'età dei bambini soldato, delle bandiere di tregua, degli elementi distintivi), il che illustra come sia senz'altro possibile formulare emendamenti in deroga all'art. 30.

Volendo provare a riconciliare l'elemento psicologico della proposta con lo Statuto, bisogna concludere che il dolo eventuale incarnato dalla proposta non è, dunque, incompatibile con l'art. 30, anche se stride con le esigenze di prevedibilità delle norme incriminatrici. Una soglia psicologica così bassa non appare ragionevole né equa, se si considera che nel diritto internazionale dell'ambiente molto spesso non c'è certezza in termini scientifici delle conseguenze e delle implicazioni ambientali di una condotta, che talvolta possono essere apprezzate solo in un'ottica di medio-lungo periodo. Questo insieme di cose potrebbe contribuire ad aumentare la riluttanza degli Stati a sostenere la proposta.

Inoltre, la seconda censura che viene mossa al Panel con riferimento alla *mens rea* è relativa all'uso improprio dell'elemento della conoscenza (*knowledge*)[54], che sarebbe incompatibile con l'art. 30 par. 3 dello Statuto, ai sensi del quale questa è rappresentata dalla consapevolezza che una circostanza esiste o si produrrà nel normale corso degli eventi. Si tratta, cioè, di una virtuale certezza e non già della conoscenza di una sostan-

sequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events. 3. For the purposes of this article, "knowledge" means awareness that a circumstance exists or a consequence».

[52] Nell'ipotesi di ecocidio la condotta tipica consiste nella decisione dell'agente, che, pur di perseguire i suoi obiettivi (es. contenere i costi aziendali, perseguire i vantaggi economici della corruzione ecc.) pone in essere la condotta (es. limitare i controlli nella filiera di produzione di un bene, non adottare misure di prevenzione adeguate), ammettendo che possa conseguirne un danno ambientale qualificato (es. sversamenti di petrolio, gravi incidenti transfrontalieri) e nondimeno risolvendosi ad agire.

[53] Si veda l'art. 28 dello Statuto.

[54] HELLER, *Skeptical Thoughts on the Proposed Crime of Ecocide (That Isn't)*, cit.; KARNAVAS, *Ecocide: Environmental Crime of Crimes or Ill-Conceived Concept?*, cit.

ziale probabilità, avanzata, invece dalla proposta del Panel. Quest'ultimo elemento viene ritenuto, infatti, troppo labile e incerto e, in definitiva, non compatibile con il principio di legalità. Tale scelta lessicale non proprio felice sembra essere motivata dal timore dei redattori di un'immediata reazione di chiusura da parte degli Stati a fronte di espressioni quali *recklessness* (arbitrarietà). Quale che sia la ragione alla base della scelta, un approccio pragmatico in dottrina suggerisce l'impiego dell'espressione *knowledge of likelihood* (consapevolezza della probabilità), così da non ingenerare confusione e mediare tra le esigenze di prova e quelle di rispetto del principio di colpevolezza[55].

Infine, si segnala l'inapplicabilità della fattispecie alle persone giuridiche, un aspetto potenzialmente problematico che sembra minare profondamente la capacità della fattispecie di ecocidio di proteggere l'ambiente in maniera efficace. La prassi conferma che le condotte maggiormente lesive del bene ambiente vengono poste in essere proprio ad opera di persone giuridiche, principalmente imprese multinazionali (IMN) attive nel settore estrattivo, in quello tessile, nella produzione di energia ecc. A ben vedere, però, questo limite non è da ascrivere alla proposta, ma alla già illustrata ispirazione antropocentrica sottostante allo Statuto, coerentemente con la quale questo contempla solo la responsabilità penale personale, attribuendo alla Corte competenza solo in merito a condotte compiute da persone *fisiche*[56]. Alcuni in dottrina suggeriscono che questo limite statutario possa essere superato dall'applicazione dell'istituto delle riparazioni[57], che ben potrebbe essere esteso anche alle persone giuridiche. Questo suggerimento sembra trovare una sponda nel Regolamento di procedura e prova che agli artt. 94 par. 2 e 95 par. 1 usa l'espressione «person», senza qualificarla ulteriormente come persona fisica, e che a prima vista sembrerebbe, dunque, deporre a favore della possibilità di ammettere un obbligo di riparazione in capo alle imprese a prescindere dalla configurabilità di una loro responsabilità penale ai sensi dello Statuto.

Tuttavia, sussistono due ordini di problemi ulteriori, relativi in particolare alle nozioni di danno e di vittima individuate ai sensi delle disposizioni citate, che difficilmente sembrano compatibili con la fattispecie individuata dalla proposta. In primo luogo, la proposta del Panel descrive una fattispecie di pericolo e non già di danno, non richiedendo il concreto prodursi di un danno ambientale, ma solo la consapevolezza

[55] ROBINSON, *Ecocide – Puzzles and Possibilities*, cit., p. 331.

[56] La disposizione di riferimento è l'art. 25.1, che stabilisce: «The Court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute».

[57] Tale istituto è disciplinato dagli artt. 75 e 76 dello Statuto.

dell'agente della forte probabilità che questo possa verificarsi. L'art. 75 dello Statuto è modellato, invece, intorno all'idea di un evento concreto che causi un danno a una persona specifica. In secondo luogo, poi, la nozione di vittima è particolarmente problematica in un'ipotesi come quella in esame. È lecito, infatti, domandarsi se l'ambiente possa di per sé assurgere al ruolo di vittima ai sensi dello Statuto e delle Regole di procedura[58]. L'art. 68 par. 3 contiene le espressioni «personal interests of the victims» e «views and concerns», che lasciano intendere che le vittime possano essere solo persone fisiche. La nozione di vittima viene ulteriormente chiarita ai sensi dell'art. 85, che lascia pochi dubbi in proposito prevedendo che vittime siano solo le persone fisiche danneggiate o le organizzazioni o istituzioni danneggiate[59]. L'ambiente non rientra in nessuna delle due voci, per quanto diversi ordinamenti interni stiano sempre più spesso riconoscendo – tanto a livello legislativo quanto nella giurisprudenza – delle forme di personalità giuridica all'ambiente nel suo complesso o a elementi naturali[60]. Situazione diversa è quella della configurabilità dell'ipotesi di vittima laddove uno o più individui oppure organizzazioni o istituzioni patiscano un pregiudizio discendente da danno ambientale, perfettamente in linea con l'ipotesi *sub* art. 85(b). In definitiva, quindi, si ritiene che la mancata applicazione alle persone giuridiche della fattispecie di ecocidio sia coerente con lo Statuto e che la crasi tra lo *status* delle persone giuridiche nel diritto internazionale penale, da una parte, e negli ordinamenti interni nonché in quello dell'Unione euro-

[58] GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, cit., p. 225 ss.

[59] La regola 85, rubricata proprio «Definition of victims» stabilisce «For the purposes of the Statute and the Rules of Procedure and Evidence: (a) "Victims" means natural persons who have suffered harm as a result of the commission of any crime within the jurisdiction of the Court; (b) Victims may include organizations or institutions that have sustained direct harm to any of their property which is dedicated to religion, education, art or science or charitable purposes, and to their historic monuments, hospitals and other places and objects for humanitarian purposes».

[60] Basti pensare al riconoscimento della personalità del fiume Whanganui in Nuova Zelanda attraverso il *River Claims Settlement Act* del 2017 (cfr. legge *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement)* del 20 marzo 2017, al link: https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html) oppure alla sentenza della Corte Suprema della Colombia che riconosce la foresta amazzonica come soggetto di diritto (sentenza n. 4360/2018 del 5 aprile 2018), così come la recente pronuncia della Corte Costituzionale dell'Ecuador che riconosce la personalità giuridica di un bosco (sentenza n. 114-19-JP/21 del 31 maggio 2022). Per un'analisi dei problemi che la configurazione di diritti in capo a elementi naturali comporta, si rimanda a STONE, *Should Trees Have Standing? Law, Morality and the Environment*, terza edizione, Oxford, 2010.

pea, dall'altra, sia un problema più generalizzato e profondo, che certamente non può essere ascritto ai redattori della proposta.

Un'ultima ombra sulla proposta del Panel attiene al suo preteso approccio ecocentrico, che la dottrina mostra di condividere[61], e qui si ritiene essere più un fenomeno di maniera, che non un elemento sostanziale. Risulta, infatti, da alcuni elementi che l'antropocentrismo è un dato ineliminabile anche nella proposta. Si pensi al par. 2*bis* del Preambolo che fa riferimento alla comunità umana nel suo complesso («human system worldwide») o al par. 2 dell'art. 8*ter* proposto, che misura la gravità del danno ambientale, tra le altre cose, anche in base all'impatto sulla vita umana, e valuta la natura più o meno estesa del danno ambientale tenendo conto anche del numero di individui su cui si ripercuote. Infine, la previsione stessa di un test di proporzionalità che misura danno ambientale e benefici socio-economici attesi è senz'altro indicativa di una componente antropocentrica di fondo che permea l'intera proposta.

4. Conclusioni e prospettive future

Il successo negoziale dello Statuto di Roma viene spiegato in ragione del fatto che i crimini previsti ai sensi dell'art. 5 hanno tutti una storia precedente, essendo già sanciti dal diritto internazionale pattizio o consuetudinario ben prima dell'adozione dello Statuto. Al contrario, si sottolinea che questo potrebbe giocare a sfavore della proposta sul crimine di ecocidio, determinando l'eventuale riluttanza degli Stati ad adottare l'emendamento in questione[62]. Pertanto, il rischio che la proposta si risolva in uno sforzo simbolico, privo di conseguenze concrete, non è da escludere. Si segnala, del resto, che la procedura di emendamento dello Statuto dettata all'art. 121 è molto complessa. La disposizione prevede, infatti, che uno Stato parte debba formulare una proposta di emendamento al più tardi tre mesi prima dell'Assemblea degli Stati parte (ASP), che la proposta venga poi presentata in sede di ASP e che la maggioranza degli Stati presenti e votanti decida di aprire formalmente il negoziato (in seno all'Assemblea stessa oppure nell'ambito di un'apposita conferenza di revisione, come è stato per l'emendamento sul crimine di aggressione). Al termine della fase di negoziato, la norma richiede altresì che la

[61] NEGRI, *On Meteors and Comets: Is the Crime of Ecocide Back to Stay?*, cit., p. 28.

[62] In questo senso GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, cit., p. 334; GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?*, cit., p. 36.

versione finale dell'emendamento venga adottata *per consensus* o, in assenza di questo, che venga formalmente votata e che raggiunga una maggioranza pari ai due terzi per essere adottata. Infine, l'emendamento entrerà in vigore per ciascuno Stato parte che abbia provveduto alla ratifica o all'accettazione solo dopo un intervallo di un anno a partire dal deposito del relativo strumento. Alla luce di questa procedura così articolata, si comprende che in un momento di crisi per il multilateralismo e per la cooperazione internazionale come quello che stiamo attraversando forse la strategia perseguita dalla *Stop Ecocide Foundation* non è la più prudente. A questo proposito, si possono recuperare le considerazioni già svolte in dottrina a proposito dei rischi di una mossa prematura nell'ambito della penalizzazione del diritto internazionale dell'ambiente[63].

Se anche la fattispecie riuscisse poi ad essere inserita nello Statuto, l'emendamento produrrebbe effetti limitati, non potendo la Corte esercitare la propria competenza sul crimine oggetto dell'emendamento se commesso dai cittadini o sul territorio di uno Stato parte in assenza della ratifica di questo[64]. Mentre il sostegno di alcuni Stati insulari e di altri Stati molto sensibili alla questione ambientale è garantito, in termini più generali il supporto di un numero congruo di Stati parte non è scontato. A limitare ulteriormente l'ambito di applicazione dell'eventuale art. 8*ter* dello Statuto interverrebbe, poi, il principio di irretroattività, secondo il quale solo gli atti compiuti dopo l'entrata in vigore dell'emendamento potrebbero essere oggetto di cognizione. Inoltre, il semplice emendamento delle disposizioni sostanziali non sarebbe sufficiente, perché occorrerebbe intervenire anche sugli aspetti più propriamente procedurali[65], in ragione delle peculiarità sollevate da una fattispecie come quella in esame in termini di prova, preparazione scientifica dei giudici, valutazione dell'impatto ambientale delle condotte in un'ottica di medio-lungo periodo. Bisogna poi prendere atto che gran parte del continente asiatico non è parte allo Statuto, il che rischia di ridurre l'utilità dell'emendamento, soprattutto se si considera che Cina e India contribuiscono in maniera significativa all'inquinamento atmosferico e che gran

[63] MÉGRET, *The Problem of an International Criminal Law of the Environment*, cit., p. 211, afferma: «A premature move toward criminalization might expose the weaknesses of the underlying norms, rather than reinforce them. (…) International criminalization ought not to attempt too much at the risk of failing to accomplish what can realistically be achieved».

[64] Si veda l'art. 121.5 dello Statuto.

[65] Si veda diffusamente CHIARINI, *Ecocide and International Criminal Court Procedural Issues: Additional Amendments to the 'Stop Ecocide Foundation' Proposal*, in *CCJHR Working Paper Series* N. 15, p. 1 ss.

parte del sud-est asiatico è interessato da fenomeni di deforestazione legati alla produzione dell'olio di palma e all'industria cartiera, tutte ipotesi che sfuggirebbero alla competenza della Corte.

In conclusione, si comprende che l'operazione di elevare il bene ambiente al rango di bene protetto ai sensi del diritto internazionale penale è rivoluzionaria, poiché sottende un vero e proprio capovolgimento di mentalità e prospettiva. Pertanto, occorre che sia compiuta con attenzione e rigore metodologico, nonché con una certa dose di pragmatismo, così da scongiurare il rischio di una mancata adozione dell'emendamento proposto o, peggio ancora, di un successo solo a metà. Quest'ultima ipotesi si verificherebbe nel caso di entrata in vigore di una fattispecie scritta male e difficilmente perseguibile, soprattutto in ragione dell'impossibilità di riscontrare la sussistenza dell'elemento psicologico. Perciò, è imprescindibile che l'emendamento non presti il fianco a critiche di sorta rispetto alla concreta esperibilità dei procedimenti.

Alla luce di queste considerazioni, si può forse ipotizzare che il diritto internazionale penale non sia lo strumento più idoneo per far fronte al problema o, almeno, che non si possa fare affidamento solo su questo. I lavori dello *European Law Institute* (ELI) sull'ecocidio[66] considerano, infatti anche altri rimedi, quali il contenzioso civile transnazionale, che può spiegare la sua utilità nel fornire rimedi contro condotte di distruzione ambientale ed è meglio equipaggiato a svolgere la funzione di deterrenza tipicamente propria del diritto penale, tanto negli ordinamenti interni quanto in quello internazionale. In questo contesto, pur andando esenti da responsabilità penale, anche le persone giuridiche potranno essere destinatarie di sanzioni stringenti, quali la revoca delle licenze, ordini restrittivi di varia natura, ingiunzioni di non fare, condanne a risarcimenti di natura monetaria.

Ad ogni modo, quali che siano le possibilità di successo della proposta di emendamento, si segnala che questa è stata al centro di un evento promosso da Vanuatu e diverse ONG (*Parliamentarians for Global Action*, *Coalition for the ICC*, *Stop Ecocide*) proprio nel corso della 21sima sessione dell'Assemblea generale, svoltasi nel mese di dicembre 2022. Non è difficile comprendere perché Vanuatu sia così attivo nella promozione di iniziative relative alla promozione dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico, se si considera che la stessa esistenza dello Stato è seriamente minacciata dall'innalzamento dei mari. Tuttavia, occorre segnalare che un altro Stato ha assunto un ruolo molto attivo in questo

[66] Si veda il sito dell'ELI alla pagina https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/current-projects/current-projects/ecocide/.

settore. Si tratta del Belgio, il cui governo, su impulso del Ministro dell'ambiente e del Ministro della Giustizia, ha recentemente formulato una proposta di legge volta a introdurre una fattispecie di ecocidio all'interno dell'ordinamento nazionale[67], incentrata sulla commissione di un danno ambientale grave, esteso e duraturo e già calendarizzata per la discussione parlamentare. Questo sviluppo è interessante perché, sebbene esistano diversi ordinamenti che annoverano la figura di ecocidio all'interno del diritto penale nazionale, in dottrina si sottolinea che le disposizioni in questione sono formulate in termini troppo generici per essere veramente efficaci[68].

Quanto alle prospettive future, si segnala innanzitutto che la pubblicazione della proposta ha spinto la dottrina a formulare altre possibili definizioni di ecocidio. Del resto, gli stessi membri del Panel, consapevoli delle difficoltà intrinseche dell'operazione, hanno in molteplici occasioni invitato i colleghi e la società civile a rilanciare, commentare, formulare proposte ulteriori. Una in particolare[69] ha il pregio di essere particolarmente versatile, potendo bene essere impiegata nell'ambito di procedimenti dinanzi alla CPI quanto dinanzi ad altri giudici, interni o internazionali. La formulazione presenta alcuni elementi degni di nota, che mirano a superare i già segnalati limiti della proposta del Panel di esperti designato dalla *Stop Ecocide Foundation*. Tra questi si evidenziano il dolo diretto, la previsione di una lista di condotte potenzialmente rilevanti, modellata sui trattati ambientali di maggior successo (la CITES, la Convenzione di Basilea, la Convenzione sul patrimonio dell'umanità del 1972, e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992) e completata da una clausola residuale analoga a quella dell'art. 7 dello Statuto in materia di crimini contro l'umanità, ancorché qualificata[70], nonché, infine, la previsione di una clausola di salvaguardia che valorizza la compatibilità delle condotte con il dettato di

[67] HELLER, *Belgium Set To Criminalise Ecocide (Kinda Sorta)*, in *Opinio Juris*, 8 novembre 2022, al link: http://opiniojuris.org.

[68] GILLETT, *Prosecuting Environmental Harm Before the International Criminal Court*, cit., pp. 322-323.

[69] *Ivi*, pp. 348-350.

[70] La definizione stabilisce: «Ecocide means willfully committing any of the following acts as thereby causing severe damage to the natural environment that is also widespread or long-term: a) killing, harming, or removing protected flora or fauna; b) destroying or damaging ecosystems or wild animal habitats; c) destroying or damaging natural heritage; d) trafficking or dumping hazardous substances; e) releasing, emitting, or introducing harmful quantities of substances or energy into the air, water, or soil; f) causing or contributing to the large-scale emissions of greenhouse gases or the destruction of greehouse gas sinks or reservoirs; g) any other acts of a similar character, where those acts involve unsustainable harm to the natural environment».

disposizioni di diritto internazionale dell'ambiente e con eventuali autorizzazioni rilasciate dalle autorità nazionali[71].

Un'ulteriore direttrice di sviluppo per la fattispecie, totalmente esterna rispetto alla Corte e al suo Statuto, potrebbe essere rappresentata dai lavori in ambito UE[72]. Per quanto già qualche anno fa un'iniziativa legislativa dei cittadini volta all'introduzione di un crimine di ecocidio sia fallita, la rifusione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente[73], potrebbe rappresentare l'occasione per riprendere il discorso sull'ecocidio e prevedere una disposizione *ad hoc* nella nuova direttiva[74] proposta nel dicembre 2021 e auspicabilmente prossima all'adozione.

[71] Il par. 2 della definizione proposta recita, infatti: «Irrespective of whether it qualifies as any of the acts listed in paragraph 1, conduct shall not be considered ecocide if it is both (a) strictly in accordance with international law, and (b) authorized by a competent national authority».

[72] Si veda RIZZO, *In Search of Ecocide under EU law: The International Context and EU Law Perspectives*, in *Freedom, Security, and Justice. European Legal Studies*, 2021, p. 163 ss.

[73] Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente.

[74] Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, COM(2021)851 del 15 dicembre 2021.

CONCLUSIONI

Francesco SALERNO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I 'confini' della tutela delle generazioni future dal punto di vista del diritto internazionale. – 3. Mancanza – allo stato – della prospettiva intergenerazionale quale valore assiologico dell'ordinamento internazionale. – 4. I *topics* che accomunano generazioni presenti e future. – 5. La dimensione collettiva degli interessi delle generazioni future. – 6. Gli interessi delle popolazioni future come fattore di ponderazione dei valori. – 7. La *governance* internazionale delle future generazioni: la prospettiva *glocal*. – 8. Il ruolo dello Stato. – 9. La funzione propulsiva dei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

1. Premessa

L'iniziativa della SIDI di organizzare un convegno sulle prospettive intergenerazionali del diritto internazionale ha certamente consentito di focalizzare la nostra attenzione su una delle 'nuove frontiere' più interessanti che da qualche tempo si presenta all'esame degli studiosi. Tanto più stimolante e intelligente è stata anche la decisione delle organizzatrici e degli organizzatori fiorentini di 'preparare' il convegno con una serie di iniziative per così dire propedeutiche nel corso delle quali si è potuto anche prendere direttamente conoscenza di punti di vista diversi anche rispetto al pur nutrito e qualificato *parterre* che ha caratterizzato i lavori di questo convegno.

Non nascondo peraltro di aver avuto qualche incertezza quando Micaela Frulli mi ha rivolto l'invito di svolgere le conclusioni, avendo dubbi sia per il tema – che non era certo tra quelli a me più familiari – che per la mia condizione anagrafica. Poi, però, seguendo la *road-map* propedeutica al convegno e corredandola di letture specifiche, l'argomento mi ha sempre più stimolato la curiosità di esplorarne vari profili, fino appunto ad approdare prima all'ascolto e poi alla lettura delle relazioni riportate negli Atti.

* Direttore della *Rivista di diritto internazionale.*

2. I 'confini' della tutela delle generazioni future dal punto di vista del diritto internazionale

La prima difficoltà che insorge è quella di delimitare i 'confini' riguardanti la «tutela» delle future generazioni dal punto di vista del diritto internazionale. Il tema, come pure è stato ben dimostrato nella *road-map*, ha un rilevante carattere interdisciplinare. Se non è facile delimitare rigidamente il campo di indagine rispetto a profili di economia pubblica (CONTALDI), più complesso è tracciare i confini rispetto alla filosofia morale e alla stessa filosofa del diritto. Al riguardo possono essere forti le suggestioni etiche e giusnaturalistiche[1], ma i vari relatori hanno ancorato i rispettivi temi al dato obiettivo della prassi internazionalmente rilevante, rifuggendo da tentazioni ideologiche.

Resta tuttavia un interrogativo di fondo che sarebbe utile porsi: a che titolo il diritto internazionale del 'presente' intende 'ipotecare' i bisogni delle generazioni future. Indubbiamente la prospettiva della responsabilità intergenerazionale, pure coltivata sul piano del diritto internazionale (IOVANE/GRECO), sconta l'inclinazione del pensiero umano di ragionare sovente in termini universali senza limiti di tempo e di spazio. Ma questo rischio è stato opportunamente evitato in relazione alla 'tutela' delle generazioni future, 'allineandola' nella sostanza a taluni bisogni delle generazioni presenti, specie più giovani, dal momento che, come scrive puntualmente DE VITTOR, «la tutela del futuro [è] strettamente collegata al presente». Questo approccio libera la tematica intergenerazionale da ipoteche giusnaturalistiche perché si valorizza il diritto espresso da bisogni presenti ma focalizzato sulla sua proiezione temporale, allentando in modo significativo la «semantica presentistica» del diritto[2].

Del resto, trovo francamente difficile immaginare l'esistenza di una simile gabbia semantica. Là dove si immaginino forme di tutela rispetto alle generazioni future, vuol dire che quei bisogni sono comunque avvertiti nel contesto presente, sia pure con una proiezione temporale più ampia per quanto riguarda la ricaduta dei loro benefici temporali. Questa considerazione è bene emersa nella relazione di BONAFÈ, marcando il carattere 'attuale' degli obblighi rispetto ai soggetti presenti. D'altronde

[1] Sulla natura come 'ordine' si veda VINEIS, SAVARINO, *La salute del mondo: ambiente, società, pandemie*, Milano, 2021, p. 133. Va da sé che, assumendo un simile presupposto, un tale 'ordine' debba logicamente pre-esistere all'ordine giuridico definito dallo Stato anche sul piano internazionale.

[2] CIARAMELLI, MENGA, *Introduzione. L'interrogazione filosofico-giuridica sugli obblighi verso le generazioni future*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2021, p. 255.

ciò trova ragione nel principio di autoconservazione del genere umano, che già di per sé ha un'impronta intergenerazionale unitaria[3].

Così la tutela delle generazioni future è in definitiva assorbita in garanzie definite, o anche in via di definizione, in relazione a specifiche forme di bisogni già maturate nella realtà contemporanea, dando loro – se del caso – un'impronta intertemporale. La proposta di introdurre nello Statuto della Corte penale internazionale il crimine internazionale di ecocidio (LA MANNA), per quanto irta di difficoltà politiche, bene svela questa prospettiva, in specie tenendo presente il carattere imprescrittibile che tale crimine assumerebbe alla stregua di altri crimini internazionali di individui.

3. Mancanza – allo stato – della prospettiva intergenerazionale quale valore assiologico dell'ordinamento internazionale

La continuità tra bisogni presenti e futuri, ripetutamente sottolineata nel corso del convegno, rende problematico il richiamo ad un 'valore' di tutela specifico per le generazioni future che abbia, allo stato attuale del diritto internazionale, una valenza così forte da ricondurlo al nucleo essenziale di identità assiologica dell'ordinamento internazionale. Una soglia del genere è certamente rinvenibile, per restare su argomenti affini alle generazioni future, nel valore (o principio) dell'«interesse superiore del minore» quale sancito nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e ripreso ampiamente nella prassi interna degli Stati, tanto da riconoscerne ormai il valore di norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta (CAMPIGLIO) se non addirittura di rango imperativo. Per quanto non si tratti, per usare una espressione della Corte costituzionale, di un valore «tiranno» su altri diritti, è difficilmente confutabile che, pur con le differenti 'declinazioni', tale valore costituisce un criterio ordinatore autonomo strutturalmente presente nella regolamentazione internazionale ogni qual volta questa deve tener presente gli interessi degli individui di minore età. Non altrettanto può dirsi per la tutela delle generazioni future che invece permangono in uno stadio ancora troppo ancillare verso bisogni di tutela delle generazioni presenti.

[3] PORENA, *Il principio di disponibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 68.

4. I topics *che accomunano generazioni presenti e future*

In coerenza con la linea del convegno, vari relatrici e relatori si sono soffermati sulla tipologia di bisogni rispetto ai quali si delinea una saldatura tra l'interesse delle generazioni presenti e quello delle generazioni future. Giustamente è stato marcato il ruolo particolarmente propulsivo svolto dalla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale (PINESCHI) come anche dalla preservazione della pace (IOVANE/GRECO). Significative saldature intergenerazionali si sono delineate su temi macroeconomici quali il debito (VITERBO) e la povertà in specie alimentare (CAPONE), facendo chiaramente emergere i limiti delle attuali istanze promozionali a vantaggio delle future generazioni. Né potevano mancare le connessioni internazionalprivatistiche con i diritti umani, in specie con riferimento ai matrimoni precoci e alla libertà procreativa (CAMPIGLIO). Forse avrebbero meritato una più puntuale attenzione le problematiche inerenti alla c.d. ingegneria genetica[4] (anche alla luce delle discussioni che hanno animato l'impiego di vaccini RNA nella prevenzione del COVID-19) e alla dimensione autonoma dell'intelligenza artificiale.

In alcuni casi è comprensibile il riferimento alla categoria degli obblighi *erga omnes* (BONAFÉ, GERVASI), ai quali si attaglia sovente una natura solidale. Si tratta ovviamente di un vincolo che abbraccia gli Stati quali portatori e gestori di bisogni delle generazioni presenti in specie di quelle più giovani ma configurando una ineludibile saldatura con le generazioni future puramente «virtuali» (PINESCHI). Questo tentativo di superare la «semantica presentistica» poi induce a richiamare concetti quali «alleanza tra generazioni» (CONTALDI), «rapporto fiduciario intergenerazionale» (SACCUCCI), fino a configurare un «patrimonio comune» del popolo europeo indelebile nel tempo (CASOLARI).

Come ho già osservato, questa continuità di interessi da proteggere nella prospettiva intergenerazionale nasce da un modello maturato nel 'presente' sulla base di bisogni espressi e mediati da forme di rappresentanza del 'presente'. In termini di effettività, le regole si definiscono e vengono attuate avendo anzitutto in considerazione un determinato quadro temporale. Nella tematica in esame, si assume che lo spettro di diritti e obblighi oggigiorno configurato per gli Stati sia immaginato anche nell'interesse delle generazioni future, dando per acquisito che la loro rappresentanza (politica e non) confermi tale continuità[5]. Si può quindi

[4] Cfr. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, Ambiente, Generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, p. 151.

[5] Sulla questione se sia possibile includere le generazioni future nel "demos" della democrazia: MENGA, *Il futuro di cui dobbiamo rispondere. Ciò che la rappresentanza*

ritenere che l'assetto normativo attuale, più che fissare un complesso di regole a beneficio delle generazioni future, sembra piuttosto voler enunciare obiettivi programmatici destinati a condizionare soprattutto le politiche pubbliche (CROCI).

5. La dimensione collettiva degli interessi delle generazioni future

Questo aspetto presenta talune criticità se si condivide l'idea che la tutela internazionale degli interessi delle generazioni future abbia natura collettiva (BONAFÉ)[6], marcandone la componente «comunitaristica»[7]. Anche nel diritto internazionale è ormai da tempo ben nota questa dimensione «collettiva» dei diritti. Si pensi alla tutela della libertà di associazione sindacale, delle minoranze nazionali o della libertà religiosa fino a configurare forme di difesa sociale delle medesime come il crimine di genocidio. Si tratta di garanzie predisposte a favore di gruppi definiti della popolazione sulla base di una tipologia omogenea di interessi «identitari» ai quali il diritto internazionale attaglia la propria tutela, anche se non sempre sono chiare le ricadute sulla dimensione individuale dei diritti della persona umana.

Le generazioni future non hanno una propria peculiare caratteristica 'seriale' perché risultano beneficiarie in senso ancillare della protezione di interessi collettivi della presente società internazionale. Al più risultano coinvolte da tale protezione in quanto particolarmente esposte alle conseguenze della grave violazione di obblighi *erga omnes*. Si pensi al rischio di un conflitto nucleare che giustamente ha indotto la Corte internazionale di giustizia ad evocare le ricadute sulle generazioni future[8].

politica può ancora insegnarci sulla giustizia intergenerazionale, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2021, p. 301 ss.

[6] Vedi anche PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, Ambiente, Generazioni future, specie umana*, cit., p. 161.

[7] PORENA, *Il principio di disponibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 41 ss.

[8] «The Court also recognizes that the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn» (Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, par. 29). L'Assemblea generale delle Nazioni unite ha adottato il 29 marzo 2023 la risoluzione 77/276 nella quale chiede un parere alla Corte internazionale di giustizia sugli obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico, anche con riferimento all'impatto negativo di simile cambiamento sulle generazioni future («What are the legal consequences (…) for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to (…) (ii) Peoples and individuals of the present

Oppure agli squilibri che, nell'arco di pochi decenni, potrebbero portare alla estinzione di un significativo patrimonio animale e ambientale se non alla scomparsa (fisica) di Stati che si estendono su aree o isole minacciate dall'innalzamento dei livelli marini[9].

È giusto, quindi, che in relazione a questo tipo di pericoli si configuri come «collettivo» l'interesse delle generazioni future, dal momento che il pregiudizio potenziale interessa comunità indistinte di individui. Da tale qualificazione discendono almeno due conseguenze che al momento non sembrano facilmente armonizzabili. Per un verso, la natura collettiva dell'interesse permea di sé il contesto entro cui vanno prevenute le violazioni di obblighi *erga omnes*, giustificando un certo grado di compressione di diritti *naturaliter* di portata individuale (CASOLARI). Per un altro, la dimensione collettiva (e oltretutto virtuale) rende difficile veicolare meccanismi di rappresentanza degli interessi delle generazioni future all'interno dell'attuale configurazione del contenzioso internazionale.

Specifici accorgimenti sono perciò necessari per far valere (nonostante le difficoltà emerse finora nella prassi) gli interessi delle generazioni future nell'ambito della procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (ACCONCIAMESSA). Tuttavia, non si deve dimenticare che il ricorso a tali formule rappresenterebbe uno *ius standi* per ricorrenti del tutto peculiari perché teso a rafforzare sul piano processuale la considerazione di beni collettivi suscettibili di essere compromessi. Non esiste, come già rilevato, una forma 'attuale' di rappresentanza delle generazioni future. E tali non sono le generazioni presenti più giovani. Infatti, il movimento innescato da Greta Thunberg, pur antagonista alla sfera politica tradizionale, esprime una forma di rappresentanza di interessi «fondamentali» secondo la percezione della componente giovanile attuale ma non secondo quella virtuale propria delle future generazioni. Si tratta in sostanza di un movimento che ha anticipato l'ingresso delle generazioni giovanili *attuali* nel circuito delle decisioni politiche ma senza che possa rivendicare la rappresentanza dei bisogni delle generazioni effettivamente future che verranno. Perciò è apprezzabile la cautela verso formule o finzioni strumentali tese ad assegnare la qualifica di «soggetti» alle generazioni future (BONAFÉ; vedi invece IOVANE/GRECO), non fosse altro che per l'assoluta mancanza di effettività al momento riscontrabile per una tale entità.

and *future generations* affected by the adverse effects of climate change?» (corsivo aggiunto), cfr. UN Doc. A/RES/77/276.

[9] Nello scorso dicembre 2022 l'ITLOS è stato investito della richiesta di parere su *Climate Change and International Law* proprio su iniziativa della *Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, v. https://www.itlos.org.

6. Gli interessi delle popolazioni future come fattore di ponderazione dei valori

Giustamente è il caso di interrogarsi, quindi, sulla rilevanza da dare, a livello di ordinamento internazionale, alla prassi che, sia pure frammentata, si è sviluppata a proposito della salvaguardia di interessi delle generazioni future. Si è già visto che questa prassi non sembra al momento avvalorare l'esistenza di un «valore» delle generazioni future che funga da identità assiologica dell'ordinamento internazionale. Come ha fatto osservare Alessandra GIANELLI nella sua relazione introduttiva, tali richiami appaiono prevalentemente nel preambolo di trattati internazionali quasi seguendo il modello della Carta dell'ONU che ha certamente svolto un ruolo da battistrada in tal senso. Ciò può certamente giustificare il richiamo alla tutela delle generazioni future, avvalorando in sede interpretativa tra i vari significati possibili di una disposizione pattizia quella che più sia funzionale allo 'scopo' di tener conto degli interessi di queste generazioni perseguendo un modello di «equità intergenerazionale».

Il «valore» della protezione degli interessi delle generazioni future (GIANELLI, IOVANE/GRECO) non può però essere un dato metagiuridico ma deve reggersi su una convinzione giuridica diffusa, al punto da *imporre* all'interprete l'obbligo di rendere altre regole internazionali coerenti con esso. Certamente potrebbe essere di supporto in ciò il principio di precauzione (DE VIDO; vedi però le perplessità della CAPONE). È però difficile intravedere un valore cogente nel principio in questione, idoneo a condizionare un'interpretazione coerente dell'insieme delle regole giuridiche rilevanti.

In una logica di ponderazione degli interessi in giuoco, il 'fattore' costituito dai bisogni delle generazioni future («virtuali»), venendo a saldarsi con taluni bisogni presenti, potrebbe giustificare l'impiego di un parametro per certi versi maggiormente 'sbilanciato' verso quella determinata tipologia di interessi. In altri termini, fermo restando il 'presidio' di interessi generali della società internazionale alla luce delle condizioni attuali, la stessa cornice dovrebbe essere idonea per includere ipotetici interessi di generazioni future in senso aggiuntivo a determinati bisogni presenti e già oggetto di considerazione nel diritto internazionale come la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Così la valutazione prognostica dei principi di precauzione e di prevenzione dovrebbe tener conto delle ricadute di determinate scelte su beni collettivi tanto presenti che futuri, di modo che viene ad essere ulteriormente enfatizzata la gravità del rischio (PINESCHI).

Una simile conclusione potrebbe apparire assai riduttiva ma non lo è se considerata in rapporto al modo in cui gli sviluppi tecnologici accelerano e quindi abbreviano le distanze temporali commisurando soprattutto nella prospettiva intergenerazionale il carattere irreversibile di determinate scelte[10]. In assenza di specifiche determinazioni normative, l'impiego di questo criterio di commisurazione è rimesso sia alle *governance* che alla sensibilità dell'interprete.

7. La governance *internazionale delle future generazioni: la prospettiva* glocal

L'interesse verso la dimensione intergenerazionale del diritto, e non solo del diritto internazionale, inizia a manifestarsi soprattutto intorno agli anni Settanta del secolo scorso, attraendo l'interesse di cultori di varie discipline spinti dalla necessità di dare una risposta globale in termini di «giustizia». Il fattore determinante di questa tendenza era la consapevolezza che i ritmi frenetici dello sviluppo economico – non solo capitalistico – avevano determinato un crescente e strutturale squilibrio tra le risorse effettive della Terra e il loro eccessivo utilizzo, al punto da compromettere le risorse che si sarebbero lasciate alle future generazioni. La tutela dell'ambiente non era solo finalizzata all'esigenza di migliorare la qualità della vita della popolazione attuale ma a preservare una dimensione della natura che consentisse alle popolazioni future di poterne beneficiare. L'afflato fortemente etico delle prime considerazioni venne poi progressivamente accostato a considerazioni di tipo politico-economico e infine giuridico. Una prima, buona sintesi di questo approccio interdisciplinare è stata la pubblicazione a cura del c.d. «Club di Roma» nel 1972 del rapporto curato dal MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) su «I limiti dello sviluppo»[11].

L'assunto del carattere fortemente inter-dipendente della società contemporanea unitamente alle potenzialità della tecnologia contemporanea spingevano a ritenere – già all'epoca del rapporto – che il «bene» da tutelare è unico non solo nello spazio ma anche – sia pure virtualmente – nel tempo. Questa prospettiva si inseriva quindi in quella dimensione di «interdipendenza globale» che proprio in quegli anni iniziava ad assumere consistenza per effetto di fenomeni sempre più massicci determinati

[10] MENGA, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016, p. 19.

[11] Il rapporto è stato pubblicato in italiano nella collana *Edizioni Scientifiche* della Mondadori, v. Club di Roma, *I limiti dello sviluppo*, Milano, 1972.

dalla liberalizzazione del commercio internazionale e soprattutto dall'emergenza delle imprese multinazionali. I regolatori internazionali si erano per tempo adoperati a disciplinare queste nuove realtà come dimostrava l'adozione di codici di condotta per le imprese multinazionali (a partire dalla *Guidelines* dell'OCSE del 1979) e la costituzione dell'OMC (1995). Nell'ultima fase del secolo scorso si poneva una crescente enfasi sul diritto «globale», nel convincimento di un progressivo ridimensionamento del ruolo dello Stato se non dell'esaurirsi della sua funzione storica. La c.d. globalizzazione è sembrata premiare il ruolo regolatore delle organizzazioni internazionali e soprattutto la dimensione quasi ordinamentale delle imprese multinazionali, tanto più delle c.d. *big data*[12].

Indubbiamente il tipo di interessi sotteso alla tutela delle generazioni future, con la logica emergenziale che spesso li accompagna, pone meglio l'enfasi sulla necessità di un 'governo' sovranazionale della Terra[13]. Ma tale aspettativa di *governance*, che implica inesorabilmente un approccio solidaristico con compressione (ulteriore) dell'indipendenza politica degli Stati, resta tuttora assai frammentata e comunque ben lontana da una formale verticalizzazione internazionale del «pubblico potere»[14].

Pur essendo stata più volte evocata la dimensione globale delle problematiche specie climatiche (GERVASI), i relatori non hanno – direi opportunamente – mai fatto menzione del c.d. «diritto globale», categoria dai contorni alquanto confusi e indeterminati che ha la sola funzione di voler marginalizzare la posizione dello Stato. La critica alla perdurante centralità della dimensione statale deve invece confrontarsi con due considerazioni. In primo luogo, l'attività delle organizzazioni internazionali anche di quelle a maggior indice di integrazione, è pur sempre condizionata dalla volontà o, per meglio dire, dagli interessi degli Stati; è sufficiente in proposito ricordare il caso del recesso del Regno Unito dalla UE o l'atteggiamento critico degli USA verso l'OMC che tuttora ne 'paralizza' il suo organismo di appello. Lo stesso vale per l'assunta onnipotenza delle imprese multinazionali che operano pur sempre nell'ambito di una qualche giurisdizione statale. Infine, l'emergenza di un processo di interdipendenza globale non ha finora partorito alcuna entità, neppure

[12] Cfr. in proposito BASSAN, *Nuove tecnologie e* governance *della regolazione transnazionale*, in CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nella dimensione internazionale e sovranazionale*, Napoli, 2022, p. 311 ss.

[13] V. POMARICI, *Natura umana, intersoggettività, idea del futuro*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2021, p. 265.

[14] Sulle carenze delle attuali istituzioni internazionali: GARNINER, *Intergenerational Climate Exortion. On Making Future Generations Pay for Mitigation (and Maybe Everything Else?)*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2021, p. 269 ss.

a livello europeo, in grado di assorbire (e garantire) compiutamente la dimensione statale sotto il duplice profilo della estensione e profondità del «pubblico potere». Ne è stato un segno tangibile il ruolo dello Stato nella gestione della pandemia da COVID-19 e la riaffermata importanza, con la guerra in Ucraina, che assume il valore della integrità territoriale in presenza di una politica espansiva ostile. Più in generale nessuna organizzazione internazionale e tanto meno impresa multinazionale è nella condizione di assicurare un assetto compiutamente interindividuale alle garanzie giuridiche come quello presente in ambito statale.

Perciò sempre più diffuso è il convincimento che la globalizzazione *tout court* sia una forzatura e vada piuttosto preferita una prospettiva che combini la dimensione globale e quella locale degli interessi, la c.d. *glocalisation*. Dal punto di vista dell'internazionalista, questa dimensione «duale» della realtà sociale e giuridica potrebbe sembrare la replica di concetti già ben noti secondo la classica accezione dualista. Ma in realtà parliamo di qualcosa di diverso. È vero che lo Stato contemporaneo – in particolare quello che si è storicamente affermato tra il Settecento e l'Ottocento – non è più in grado di monopolizzare l'intera realtà. Ma è anche vero che il «pubblico potere» attraverso cui quello Stato esprimeva la sua forza resta qualcosa di assolutamente peculiare anche nell'attuale realtà contemporanea fortemente inter-indipendente.

Perciò l'attuale dimensione «globale» riflette solo in parte la società internazionale classica. Anzitutto gli Stati, non avendo più (e forse non avendolo mai avuto) il 'monopolio' del diritto «nel chiuso» del loro ordinamento devono confrontarsi con la realtà «plurale» che esiste al loro interno e i bisogni che esprime anche in relazione alle generazioni future, come del resto provano le stesse enunciazioni costituzionali al riguardo (DE VIDO) sulle quali tornerò tra poco. Ciò induce lo stesso Stato a rendersi portatore sul piano internazionale di interessi ben più vasti ed articolati che non riguardano solo il «bene» del territorio ma anche la qualità e la dignità della vita umana come singoli e come collettività organizzata anche in funzione delle generazioni future che beneficeranno del medesimo 'contenitore' ordinamentale. Ciò però deve avvenire congegnando il contenuto della norma internazionale in modo da operare in un contesto 'plurale'. Le organizzazioni internazionali vi contribuiscono in modo determinante, formulando gli *standard* normativi di riferimento sempre più spesso con l'ausilio di esperti che riflettono direttamente gli interessi in giuoco o le tecniche deputate a gestirli. In modo più netto, l'internazionalizzazione degli attori sociali ne comporta talora una qualche forma di emergenza formale a livello internazionale, come pure dimostra la diretta regolamentazione della condotta delle imprese multina-

zionali. Il risultato combinato di questi diversi livelli attoriali e regolamentari è un flusso continuo di interazione dal basso verso l'alto e viceversa: appunto la prospettiva *glocal.*

8. Il ruolo dello Stato

La cornice individuata ci consente di valutare meglio il significato che si attaglia alla sovranità dello Stato nel diritto internazionale contemporaneo. Il modello di «società aperta» e l'emergenza di beni e valori comuni a livello internazionale in diretto dialogo con la dimensione 'locale' non compromettono il valore della sovranità statale che resta però la radice del «pubblico potere» a sostegno del ruolo dello Stato nel diritto interno come nel diritto internazionale. Ma occorre ormai pensare ad una sovranità che si manifesti in modo 'agile', vale a dire presente solo dove sia strettamente necessaria e compatibile con il governo di una società aperta, complessa e appunto «glocale». È in questi termini che l'ordinamento statale resta espressione di una «identità» sovrana che sovrintende (ma non ingloba) il complesso di fenomeni regolatori che hanno rilievo attraverso (ma non necessariamente origine nel) lo spazio e nel tempo di quello stesso ordinamento. La sovranità consente di assicurare interessi che potrebbero non essere adeguatamente rappresentati e fatti valere nel contesto contingente: lo Stato, gestore di interessi presenti e futuri, orienta l'ordinamento in questa direzione. La circostanza che nelle carte costituzionali, da ultimo quella italiana, vengano richiamati gli interessi delle future generazioni implica un vincolo politico-giuridico a sostegno di interessi che fuoriescono almeno in parte alla logica del contratto sociale che giustifica i presupposti di rappresentatività del pubblico potere statale. Tuttavia, la forzatura è solo apparente come è apparente la gabbia «presentistica» inizialmente evocata. In realtà, è talmente immanente nelle generazioni presenti la consapevolezza relativa alle criticità di taluni problemi destinati ad avere ricadute ancora più pesanti sulle generazioni future «virtuali» che è difficile configurare una soluzione di continuità sul piano temporale. Quando l'art. 9, 3° comma, novellato della Costituzione italiana evoca la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, lo fa – espressamente – «*anche* nell'interesse delle future generazioni». L'azione degli Stati a livello internazionale riporta questo tipo di *input* e se ne trova traccia anche nella prassi dei meccanismi internazionali di controllo.

9. La funzione propulsiva dei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili

L'ordinamento statale sembra dunque, al momento, il 'contenitore' migliore per sperimentare e consolidare specifiche forme di tutela per le generazioni future, tanto più che su di esso si riversano le modifiche di ordine strutturale che dovessero rendersi necessarie per rispondere ad obblighi internazionali (DE VITTOR). La struttura interindividuale di questo ordinamento presenta spazi di garanzia dei privati altrimenti non reperibili nell'ordinamento internazionale neppure nelle sue manifestazioni più avanzate e/o integrate. Oltretutto è stato ben dimostrato da Pietro FRANZINA il chiaro connotato stato-centrico che si attaglia alle iniziative civilistiche di carattere transnazionale volte a stabilire la responsabilità 'sociale' delle imprese multinazionali, facendo sì che il modo d'essere di un dato sistema giuridico statale diventi un elemento centrale nella valutazione di strategia processuale. Il «potenziale della giustizia civile» (ancora FRANZINA) è vieppiù evidenziato dalla prassi delle organizzazioni non-governative che hanno promosso il c.d. «giudizio universale», avviando una serie di liti-campione (anche in Italia) nei confronti delle Pubbliche autorità locali facendo leva su fonti e prassi che meglio possono valorizzare le ragioni della prospettiva intergenerazionale[15]. Va da sé, che tale approccio tiene anche conto del grado di sensibilità che il singolo ordinamento nazionale presenta verso la dimensione internazionale della medesima prospettiva. Così, ad esempio, la formulazione dell'art. 9, 3° comma, novellato della Costituzione italiana bene si presta ad essere interpretato 'in osmosi' con gli sviluppi più avanzati della normativa internazionale, anche sotto forma di *soft law*, in materia di tutela dell'ambiente secondo la tecnica di «integrazione verso l'alto» seguita dalla giurisprudenza costituzionale italiana[16]. Non può così escludersi che all'interno di questo contenitore prendano progressivamente corpo regole specifiche di diritto nazionale mirate principalmente se non esclusivamente agli interessi delle generazioni future.

Gli Stati, quali gestori e mediatori degli interessi rilevanti all'interno delle rispettive comunità statali, potrebbero proiettare determinati modelli di tutela sul piano internazionale. Ma, al di là delle opportunità *de lege ferenda*, il diritto internazionale è nella condizione di beneficiare *de lege*

[15] VITALE, *Il caso "giudizio universale" di fronte al Tribunale di Roma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, disponibile *online*.

[16] Su ciò, più ampiamente, SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 340 ss.

lata di una convergenza dei vari modelli nazionali ove se ne riscontrino le condizioni che consentono di attingere alla categoria dei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili secondo la formulazione enunciata dall'art. 38, par. 1, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (GIANELLI). Ma vi si potrebbe includere anche il modo attento con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo apprezza l'emergenza di un «consenso europeo» intorno a nuove e più avanzate percezioni degli Stati parti della CEDU verso bisogni garantistici che siano agganciabili ad una interpretazione evolutiva della Convenzione.

La continuità tra il diritto internazionale e il diritto interno si manifesta così in una duplice direzione a seconda del grado di 'avanzamento' dei rispettivi sistemi. Per un verso, il diritto interno valorizza le regole internazionali per quanto queste possano favorire una più adeguata considerazione del modo di percepire gli interessi delle future generazioni. Per altro verso, il diritto internazionale può coadiuvare la propria evoluzione in questa direzione avvalendosi delle esperienze pratiche o dei modelli che gli ordinamenti nazionali sviluppano seguendo un approccio che riflette le caratteristiche proprie di un ordinamento a struttura interindividuale.

In un caso come nell'altro, il ruolo degli Stati resta sempre risolutivo. Quali gestori dell'ordinamento interno, dipende dalla loro disponibilità valorizzare la prospettiva delle generazioni future nella cornice di valori propri di una «società aperta». Quali enti di base della società internazionale accogliendo le spinte evolutive verso un assetto sempre più plurale degli interessi da tutelare anche nella loro diversa collocazione temporale. I costitutori primari delle norme internazionali ne restano così i protagonisti principali ai fini della loro connotazione progressiva, anche se sempre più supportati dall'azione di altre entità intergovernative o non-governative.

APPENDICE

SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

ORGANI DIRETTIVI

Primo Presidente (eletto con l'atto costitutivo, 1995): Prof. Riccardo Monaco

Consiglio direttivo per il 1996-97 eletto dall'Assemblea di Roma del 12 aprile 1996

Presidente: Prof. Piero Ziccardi

Componenti:

Prof. Umberto Leanza
Prof. Bruno Nascimbene
Prof. Giorgio Sacerdoti
Prof. Giuseppe Tesauro
Prof. Antonio Tizzano

Segretario Generale: Prof. Luigi Ferrari Bravo

Consiglio direttivo per il 1997-98 eletto dall'Assemblea di Milano del 7 giugno 1997

Presidente: Prof. Francesco Francioni

Componenti:

Prof. Giorgio Gaja
Prof. Umberto Leanza
Prof. Giorgio Sacerdoti
Prof. Giuseppe Tesauro
Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Luigi Ferrari Bravo

Consiglio direttivo per il 1998-99 eletto dall'Assemblea di Siena del 12 giugno 1998

Presidente: Prof. Massimo Panebianco

Componenti:

Prof. M. Antonietta Di Blase
Prof. Francesco Francioni
Prof. Giorgio Gaja
Prof. Andrea Giardina
Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Luigi Ferrari Bravo

Consiglio direttivo per il 1999-2000 eletto dall'Assemblea di Salerno del 30 aprile 1999

Presidente: Prof. Andrea Comba

Componenti:

Prof. M. Antonietta Di Blase
Prof. Francesco Francioni
Prof. Andrea Giardina
Prof. Giuseppe Nesi
Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2000-2003 eletto dall'Assemblea di Torino del 2 giugno 2000[·]

Co-presidenti per il 2000-2001: Prof. Maria Laura Picchio Forlati e Prof. Alberto Miele, eletti dall'Assemblea di Torino del 2 giugno 2000

Presidente per il 2001-2002: Prof. Luigi Sico, eletto dall'Assemblea di Padova del 24 maggio 2001

[·] Con l'emendamento all'art. 4 dello Statuto approvato dall'Assemblea straordinaria.

Presidente per il 2002-2003: Prof. Nerina Boschiero, eletta dall'Assemblea di Napoli del 24 maggio 2002

Componenti:

Prof.M. Antonietta Di Blase
Prof. Francesco Francioni
Prof. Andrea Giardina
Prof. Giuseppe Nesi
Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2003-2006 eletto dall'Assemblea di Verona del 27 giugno 2003

Presidente per il 2003-2004: Prof. Umberto Leanza, eletto dall'Assemblea di Verona del 27 giugno 2003

Presidente per il 2004-2005: Prof. Luigi Daniele, eletto dall'Assemblea di Roma del 17 giugno 2004

Presidente per il 2005-2006: Prof. Paolo Fois, eletto all'Assemblea di Trieste del 23 giugno 2005

Componenti:

Prof. Nerina Boschiero
Prof. Sergio Maria Carbone
Prof. Massimo Iovane
Prof. Giorgio Sacerdoti
Prof. Ugo Villani

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2006-2009 eletto dall'Assemblea di Alghero del 17 giugno 2006

Presidente: Prof. Benedetto Conforti

Vicepresidente per il 2006-2007: Prof. Riccardo Luzzatto eletto dall'Assemblea di Alghero del 17 giugno 2006

Vicepresidente per il 2007-2008: Prof. Sergio Marchisio, eletto dall'Assemblea di Milano dell'8 giugno 2007

Vicepresidente per il 2008-2009: Prof. Ennio Triggiani, eletto dall'Assemblea di Roma del 26 giugno 2008

Componenti:

Prof. Nerina Boschiero
Prof. Sergio Maria Carbone
Prof. Paola Gaeta
Prof. Edoardo Greppi
Prof. Massimo Iovane

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2009-2012 eletto dall'Assemblea di Bari del 18 giugno 2009

Presidente: Prof. Giorgio Gaja

Vicepresidente per il 2009-2010: Prof. Lucia Serena Rossi, eletta dall'Assemblea di Bari del 18 giugno 2009

Vicepresidente per il 2010-2011: Prof. Rosario Sapienza, eletto dall'Assemblea di Bologna del 10 giugno 2010

Vicepresidente per il 2011-2012: Prof. Sergio Maria Carbone, eletto dall'Assemblea di Catania del 23 giugno 2011

Componenti:

Dott. Giulio Bartolini
Prof. Pasquale De Sena
Prof. Edoardo Greppi
Prof. Laura Pineschi
Prof. Ennio Triggiani

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2012-2015 eletto dall'Assemblea di Genova del 31 maggio 2012

Presidente: Prof. Maria Laura Picchio Forlati

Vicepresidente per il 2012-2013: Prof. Giuseppe Cataldi, eletto dall'Assemblea di Genova il 31 maggio 2012

Vicepresidente per il 2013-2014: Prof. Michele Vellano, eletto dall'Assemblea di Napoli il 13 giugno 2013

Vicepresidente per il 2014-2015: Prof. Paolo Palchetti, eletto dall'Assemblea di Courmayeur il 27 giugno 2014

Componenti:

Prof. Marina Castellaneta
Dott. Francesco Costamagna
Prof. Pasquale De Sena
Prof. Roberto Mastroianni
Prof.ssa Laura Pineschi

Segretario Generale: Prof. Edoardo Greppi

Consiglio direttivo per il 2015-2018 eletto dall'Assemblea di Macerata del 5 giugno 2015

Presidente: Prof. Ugo Villani

Vicepresidente per il 2015-2016: Prof.ssa Laura Pineschi, eletta dall'Assemblea di Macerata il 5 giugno 2015

Vicepresidente per il 2016-2017: Prof. Giuseppe Nesi, eletto dall'Assemblea di Parma del 9 giugno 2016

Vicepresidente per il 2017-2018: Prof. Francesco Salerno, eletto dall'Assemblea di Trento dell'8 giugno 2017

Componenti:

Prof.ssa Marina Castellaneta
Prof. Federico Casolari
Prof.ssa Angela Di Stasi
Prof.ssa Alessandra Gianelli
Prof. Paolo Palchetti

Segretario Generale: Prof. Pasquale De Sena

Consiglio direttivo per il 2018-2021 eletto dall'Assemblea di Ferrara del 6 giugno 2018

Presidente**:** Prof. Fausto Pocar

Vicepresidente per il 2018-2019: Prof. Giuseppe Palmisano, eletto dall'Assemblea di Ferrara il 6 giugno 2018

Vicepresidente per il 2019-2020: Prof.ssa Susanna Cafaro, eletta dall'Assemblea di Roma il 5 giugno 2019

Componenti:

Prof.ssa Angela Di Stasi
Prof. Pietro Gargiulo
Prof. Francesco Munari
Dott. Andrea Spagnolo
Prof.ssa Francesca Clara Villata

Segretario Generale: Prof. Pasquale De Sena

Consiglio direttivo per il 2021-2022 eletto dall'Assemblea telematica del 18 giugno 2021

Presidente**:** Prof. Pasquale De Sena

Vicepresidente **per il 2021-2022:** Prof.ssa Micaela Frulli

Componenti:

Prof.ssa Serena Forlati
Prof. Ivan Ingravallo
Prof. Francesco Munari
Prof.sa Francesca Clara Villata
Prof. Giovanni Zarra

Segretario Generale: Prof.ssa Angela Di Stasi

Finito di stampare presso la *Vulcanica Print* Nola (Na)
nel mese di maggio 2023

ISBN 979-12-5976-668-7

Euro 42,00