



16 DICEMBRE 2020

Sviluppo sostenibile ed effettività della
governance multilivello

di Vito Rubino
Ricercatore di Diritto dell'Unione europea
Università del Piemonte Orientale

Sviluppo sostenibile ed effettività della *governance* multilivello*

di Vito Rubino

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea
Università del Piemonte Orientale

Abstract [It]: L'articolo indaga l'attuale crisi ambientale da un punto di vista giuridico, ponendosi l'interrogativo su quali strumenti di governance possano garantire una svolta globale in tempi brevi. Muovendo dal problema della "sovranità interna" sulle risorse naturali, l'A. analizza la capacità del diritto internazionale generale di limitare l'autonomia degli Stati in materia nonché le risposte fornite dalle Organizzazioni Internazionali intermedie. Viene quindi valorizzato questo livello di governance delle relazioni internazionali, concentrandosi particolarmente sulle politiche dell'Unione europea e sul loro impatto ambientale, economico e sociale anche nel prossimo futuro.

Abstract [En]: This article analyses the current environmental crisis from a juridical point of view and focuses on the appropriate level of governance in order to assure a radical change in the approach to this matter in a short time frame. Starting from the issue of the "internal sovereignty" on natural resources, the Author analyses the power of general international law in limiting the autonomy of States in this field, and the answers given by intermediate International Organizations. This level of governance is highlighted through a wide analysis of European Union politics and on their impact on environmental, economical and social relationships also in the immediate future.

Sommario: 1. Introduzione. 2. La sostenibilità come concetto economico-politico e le sue implicazioni giuridiche. 3. La sostenibilità nel diritto internazionale generale e il problema della sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne. 3.1. Il contributo della giurisprudenza internazionale (cenni e rinvio). 4. L'esperienza delle Organizzazioni internazionali "intermedie": l'esempio dell'Unione europea. 4.1. Ambiente e sviluppo nelle politiche Ue. La "rivoluzione green" e il nodo delle competenze. 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nel saggio sul "nazionalismo" contenuto nelle «21 lezioni per il XXI secolo» Yuval Noah Harari ha sintetizzato l'*enpasse* ambientale in cui ci troviamo in questa difficile e delicata fase della Storia affermando che «ci sono molte cose che governi, aziende e individui possono fare per evitare il cambiamento climatico. Ma per essere efficaci, devono essere compiute a livello globale. Quando si tratta di clima i paesi non sono sovrani. Sono alla mercé delle azioni intraprese da coloro che vivono dall'altra parte del pianeta (...)»¹.

In effetti, quest'affermazione, seppur collocata nel contesto di un'analisi socio-economica, centra uno dei nodi "giuridici" cruciali della questione della sostenibilità, ossia il conflitto nemmeno troppo "latente" fra

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. Y. N. HARARI, *Nazionalismo*, in *21 lezioni per il XXI secolo* (titolo originale: *21 lessons for the 21st Century*), Milano, 2018, p. 163.

i vari livelli di “*governance*” dell’ambiente e delle sue risorse nonché la spinosa questione della “sovranià interna” delle nazioni.

Lo stesso autore, peraltro, pare esserne consapevole laddove – poco oltre nel medesimo saggio – afferma, con toni invero piuttosto pessimistici, che «ogni volta che considerazioni a lungo termine richiedono qualche doloroso sacrificio a breve termine, i nazionalisti potrebbero essere tentati di mettere al primo posto l’immediato interesse nazionale e consolarsi dicendo che potranno preoccuparsi dell’ambiente più avanti, o lasciare il problema a qualcuno da qualche altra parte del pianeta»².

Di fronte a questo tipo di preoccupazione – non così lontana dalla realtà, ove si considerino i dati che la cronaca quotidianamente ci restituisce – appare naturale interrogarsi su quali strumenti “giuridici” possano favorire un dialogo costruttivo fra le nazioni per garantire una svolta ambientale globale e, alla luce dell’urgenza della questione, dettata dalla drammatica accelerazione del deterioramento degli ecosistemi negli ultimi anni, se vi siano mezzi “normativi” per superare le visioni parziali ed egoistiche che alcuni *leader* mondiali sembrano voler mantenere a dispetto dell’epocale frangente della Storia che stiamo vivendo.

In questi termini un’indagine che – sia pur con i limiti di un saggio breve – voglia esplorare il tema in modo adeguato non può che assumere una prospettiva transnazionale – o, per meglio dire, “sovranaazionale” – poiché il problema, per quanto originato da “approcci politici” o “resistenze” di singole nazioni, si riverbera sull’intera comunità internazionale e determina conseguenze ormai “planetarie”.

Nelle pagine che seguiranno, si effettueranno, dunque, alcune considerazioni in quest’ottica, nel tentativo di comprendere quale possa essere il livello di *governance* più efficace per fornire risposte adeguate nel breve tempo che ci resta a disposizione prima dell’irreversibilità della catastrofe ambientale e quali problemi si pongano come ostacolo all’effettività dei rimedi che le molte convenzioni internazionali che hanno a oggetto l’ambiente hanno cercato di porre in essere.

2. La sostenibilità come concetto economico-politico e le sue implicazioni giuridiche

Prima di addentrarsi nel ragionamento strettamente “giuridico” appare necessario – anche per ragioni di chiarezza sistematica – formulare alcune sintetiche considerazioni sul concetto stesso di “sostenibilità”, tanto sul piano “storico” quanto con riferimento al suo contenuto sostanziale.

Da un punto di vista “concettuale”, l’attuale accezione di “sostenibilità” o, meglio, di “crescita sostenibile”, intesa come “sviluppo volto a soddisfare i bisogni della generazione presente senza

² Cfr. Y. N. HARARI, *op. cit.*, p. 169.

compromettere la capacità delle generazioni future di far fronte ai propri bisogni”, deriva dalla più recente evoluzione delle teorie economiche sullo sviluppo globale.

Muovendo dai postulati del capitale come *stock* di valore “monetario” o “umano”, l'impostazione economica classica – lineare, non curante del consumo di materie prime e ambiente – è stata sottoposta a critica, specialmente nel suo “concetto-simbolo” del P.I.L. quale indicatore assoluto di crescita e floridezza economica.

Sotto questo profilo gli “economisti ambientali” hanno posto in evidenza lo scarso respiro di un modello fondato solo su consumi e investimenti, laddove il c.d. “capitale fisso” – cui può essere ricondotto anche lo *stock* di risorse naturali disponibili – finisce per essere una variabile trascurata e costantemente in diminuzione³.

A questo approccio è stata contrapposta la valorizzazione del c.d. “capitale naturale” in un’ottica intergenerazionale in cui la crescita non viene più vista come un bene assoluto e, anzi, in chiave circolare in un regime ottimale dovrebbe essere pari a zero, essendo il valore aggiunto massimamente concentrato sul miglioramento qualitativo⁴.

Il punto, ben rappresentato nel “Rapporto sui limiti dello sviluppo” del 1972, elaborato da alcuni studiosi per conto del c.d. *Club di Roma*⁵, ha trovato un primo formale riconoscimento a livello internazionale nella Conferenza di Stoccolma⁶, in esito alla quale sono stati elaborati per la prima volta una serie di “principi” sul rispetto dell’ambiente in chiave intergenerazionale⁷ cui tutte le nazioni del mondo erano chiamate a dare attuazione.

³ La letteratura sul punto è sterminata e non può essere qui utilmente richiamata per intero. Sia, perciò, consentito, anche per *ult. cit.*, rinviare a S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, London, 2008; D. DASGUPTA, *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford, 2001; H. E. DALY, *Beyond Growth*, Boston, 1996; N. GEORGESCU – ROENGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard, 1971, nonché il ricco sito web curato dalla Commissione europea “Beyond GDP”, on line all’indirizzo https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html. Sull’evoluzione del concetto di sostenibilità si vedano, *inter alia*, i lavori di F. ALBRITTON JONSSON - J. BREWER - N. FROMER - F. TRENTMANN, *Scarcity in the Modern World: History, Politics, Society and Sustainability, 1800-2075*, London, 2020; H.M. FARLEY - L.A. SMITH, *Sustainability: If It's Everything, Is It Nothing?*, London, 2020; C. MERCHANT, *The Anthropocene and the Humanities: From Climate Change to a New Age of Sustainability*, New Heaven, 2020; E. HORN, *The Anthropocene: Key Issues for the Humanities*, London, 2019; J. CARADONNA, *Sustainability: A History*, Oxford, 2016.

⁴ Cfr. H. E. DALY, *op. cit.*, p. 3, ove afferma che «population growth and production growth must not push us beyond sustainable environmental capacities of resource regeneration and waste absorption. Therefore, once that point is reached, production and reproduction should be for replacement only. Physical growth will cease, while qualitative improvement continues».

⁵ Cfr. il noto *Rapporto del Club di Roma* del 1972, contenuto in D.H. MEADOWS - D.L. MEADOWS - J. RANDERS - W.W. BEHRENS III, *The Limits of Growth*, New York, 1972, reperibile on line all’indirizzo www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-To-Growth-digital-scan-version.pdf.

⁶ Si tratta della *UN Conference on the Human Environment*, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

⁷ Cfr. il *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, United Nations, New York, 1973, reperibile on line all’indirizzo <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Particolarmente significativo appare il Principio n. 2, in forza del quale «The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and

I documenti successivi, elaborati a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta, hanno ulteriormente affinato l'approccio, segnalando la necessità di introdurre la “variabile ambientale” in tutte le funzioni economiche in chiave di conservazione della natura e dal punto di vista di una crescente consapevolezza della necessità di regolare – per non dire “frenare” – l'impatto antropico sugli ecosistemi terrestri, come emerge chiaramente dalla lettura – a titolo esemplificativo – del documento dell'IUCN *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* del 1980⁸, seguito nel 1982 dalla *World Charter for Nature*⁹.

L'insieme dei movimenti scientifici e di opinione, delle risoluzioni politiche e degli atti normativi del periodo in questione ha, infine, condotto all'adozione dell'arcinoto *Rapporto Brundtland* denominato *Our Common Future*¹⁰ all'interno del quale la necessità di superare l'equazione “benessere = maggiore disponibilità di beni e consumi” ha assunto la formula di “crescita sostenibile”, intesa come «a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological change are made consistent with future as well as present needs»¹¹.

Il concetto – da molti accusato di essere un ossimoro – ha influenzato la discussione successiva divenendo uno degli snodi fondamentali del diritto ambientale contemporaneo: a partire dalla Dichiarazione di Rio del 1992¹² in avanti, infatti, i più significativi accordi internazionali in materia hanno incluso norme volte

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».

⁸ Cfr. il documento *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, elaborato dalla IUCN – International Union for Conservation of Nature in collaborazione con la FAO, l'UNESCO e il WWF, reperibile on line all'indirizzo <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCS-004.pdf>.

⁹ Cfr. la *World Charter for Nature*, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 28 Ottobre 1982 (A/RES/37/7, p. 17 ss.), il cui punto 2, in chiave “normativa”, significativamente ribadisce che «the genetic viability on the Earth shall not be compromised; the population levels of all life forms, wild and domesticated, must be at least sufficient for their survival, and to this end necessary habitats shall be safeguarded. (3). All areas of the earth, both lands and sea, shall be subjected to these principles of conservation (...). (4). Ecosystems and organisms, as well as the land, marine and atmospheric resources that are utilized by man shall be managed to achieve and maintain optimum sustainable productivity, but not in such way as to endanger the integrity of those other ecosystems or species with which may coexist». Sulla valenza del document nel contesto evolutivo descritto si veda H.W. WOOD, *The United Nations World Charter of Nature: the Developing Nation's Initiative to Establish Protections for the Environment*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, pp. 977 – 996.

¹⁰ Si tratta del Rapporto presentato da GRO HARLEM BRUNDTLAND, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development – WCED*) istituita nel 1983 dall'ONU, denominato *Our Common Future*, adottato con decisione del Consiglio dei Governatori 14/14 del 16 giugno 1987, in A/42/427 del 4 agosto 1987, disponibile on line all'indirizzo https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E.

¹¹ Cfr. il Rapporto *cit.*, punto 30. Sul carattere innovativo della definizione si vedano, fra i primi, D. HINCHSEN, *Our Common Future: A Reader's Guide. The Brundtland Report Explained*, London, 1987; M. IVANOVA, *Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation*, in *International Environmental Agreements*, 2007, pp. 337 – 361.

¹² Cfr. la *Rio Declaration on Environment and Development*, adottata in esito alla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, in *Report of UN Conferences*, A/CONF.151/26 (vol. 1) del 12 agosto 1992, disponibile all'indirizzo

a garantire un bilanciamento equilibrato fra esigenze economiche e prelievo di risorse naturali, il tutto in un contesto evolutivo in cui il diritto internazionale si è fatto carico di formulare i principi generali della materia (e.g. il “principio di precauzione”, il “principio di responsabilità per danno ambientale”, il “principio di integrazione” etc.) di volta in volta declinati in termini concreti nelle convenzioni specifiche¹³, in atti delle Organizzazioni Internazionali settoriali o regionali e finanche in regole giuridiche interne o in pronunciamenti di varie Corti nazionali e sovranazionali¹⁴.

Sicché, in definitiva, il concetto di “sviluppo sostenibile”, attraverso uno spostamento dal modello lineare a quello “circolare” della crescita qualitativa, è andato ben oltre il tema della salvaguardia della natura, inglobando molteplici fattori, fra i quali oggi di particolare evidenza lo sviluppo socio-culturale, la salute, la lotta alle discriminazioni, la condivisione del *know-how* tecnologico etc., come ben rappresentato dagli obiettivi dell’*Agenda 21* ONU¹⁵.

Un simile punto di approdo, in cui le finalità si bilanciano e si mescolano in una costante “ibridazione delle scienze” – e, in definitiva, dell’etica stessa¹⁶ – se per un verso ha avuto il merito di fare largo a una visione sempre più “olistica” dell’ambiente, per altro verso costituisce oggi la principale sfida cui far fronte: quella, cioè, dell’individuazione del livello di *governance* più adatto a tenere assieme tutti questi

http://www.un.org/en/development/desa/populationmigration/generalassembly/docs/globalcompact/A.CONF.15.1_26_Vol1_Declaration.pdf

¹³ Com’è stato segnalato in dottrina, il principale risultato della Conferenza di Rio è stato l’avvio di un’ampia fase di elaborazione di convenzioni c.d. “globali”, fra le quali spiccano la Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore il 23 dicembre 1993, e la Convenzione sul Clima entrata in vigore il 21 marzo 1994. Ai principi di Rio si ispira anche la Convenzione sulla desertificazione entrata in vigore il 26 dicembre 1996, l’Accordo sulle specie ittiche sconfinanti e altamente migratorie di New York del 4 dicembre 1995, nonché i Protocolli sul Clima siglati a Kyoto nel 1997 e a Parigi del 2016. Per una più ampia rassegna sul punto sia consentito rinviare a S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale*, in G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, comunitari e comparati*, Torino, 2005, pp. 1 – 48, nonché F. MUNARI - L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, *passim*; G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004.

¹⁴ Il tutto, com’è stato osservato, nella cornice di una crescente “giudizializzazione” del diritto «dove il precedente acquisisce una funzione essenziale, in grado di vincolare o, quanto meno, dirigere il processo decisionale» (cfr. M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017, p. 35).

¹⁵ Com’è noto con *Agenda 21* si indica un ampio programma di azione adottato dalle Nazioni Unite a seguito della Conferenza di Rio del 1992 su Ambiente e Sviluppo. Si divide in 40 capitoli riconducibili ai 4 pilastri della sostenibilità: economia (povertà, sanità, aspetti demografici e produzione); ambiente (atmosfera e clima, acqua, biodiversità e rifiuti); società (inclusione, giustizia, lotta alle discriminazioni etc.); cultura (conoscenza, ricerca, formazione etc.). Il 25 settembre 2015 l’Assemblea Generale ONU ha adottato la Risoluzione 70/1 *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (in A/RES/70/1 del 2 Ottobre 2015, p. 15-16301 ss., disponibile all’indirizzo http://un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), in cui l’impegno per gli obiettivi tracciati con l’*Agenda 21* è stato solennemente riaffermato ed aggiornato.

¹⁶ Il tema qui trattato appare – com’è evidente – strettamente connesso alla cruciale questione dello sviluppo di un’etica globale e al suo necessario recepimento anche nelle relazioni internazionali. Per ragioni pratiche il discorso in questa sede verrà contenuto al tema ambientale. Sia, perciò, consentito rinviare, per quanto più in generale attiene al profilo richiamato, a L. MANDRIEUX - M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, ed ivi per *ult. cit.*

aspetti garantendo, al contempo, un'efficacia ed effettività dell'azione che garantisca una rapida reazione alla dinamica distruttiva dell'ambiente in senso stretto che negli ultimi anni sembra aver assunto un'accelerazione catastrofica.

È in quest'ottica che diritto e struttura istituzionale si fondono in un unico punto di vista e devono essere esaminati congiuntamente.

3. La sostenibilità nel diritto internazionale generale e il problema della sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne

Le premesse formulate nei paragrafi precedenti mettono in luce un primo rilevante elemento giuridico: il tema della sostenibilità si è sviluppato anzitutto a livello internazionale attraverso la formulazione di principi connotati da quella che più autori hanno definito una certa “vaghezza”, la cui “normatività” appare di difficile individuazione, anche a causa di un approccio di compromesso che rende assai difficoltosa l'assunzione di decisioni “coercibili” a livello globale.

Indubbiamente la forte componente etica del tema in esame non agevola la condivisione del senso di urgenza e d'imperatività della svolta da imprimere allo sviluppo dell'umanità.

Resta, in ogni caso, il fatto che al di là degli accordi generali (spesso formulati per obiettivi di medio e lungo termine e la cui adozione è stata ostacolata da vicissitudini varie) il diritto internazionale non sembra, fino ad oggi, aver offerto risposte efficaci nel breve termine per realizzare a quei cambiamenti radicali – soprattutto nei Paesi già sviluppati – che sono condizione minima per parlare di sostenibilità dello sviluppo nell'ormai immediato futuro.

Il problema è strettamente correlato al fatto che la gestione internazionale della sostenibilità tende inevitabilmente a interferire con la sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne, di cui la Comunità internazionale dovrebbe farsi carico sia in termini di contribuzione ai costi (anche del mancato “sfruttamento” per via dei vincoli di conservazione) sia d'imposizione di regole e/o di amministrazione esplicita.

In quest'ottica appare interessante esaminare anzitutto il tema della possibilità di affermare l'esistenza di una regola giuridica consuetudinaria circa l'obbligo di difesa e conservazione delle risorse biologiche che vada al di là del semplice divieto d'inquinamento transfrontaliero o in spazi condivisi e si spinga fino alla regolazione della biomassa e delle altre risorse ecologiche ubicate esclusivamente sul territorio di un singolo Stato.

È, infatti, dalla possibilità di affermare l'esistenza di una simile regola (e dall'analisi della sua natura giuridica) che può discendere la valutazione circa la capacità del diritto internazionale di fornire risposte

alla crisi ambientale nel ristretto lasso di tempo che sembrerebbe ormai disponibile prima della catastrofe ecologica paventata dalla scienza e annunciata dalla cronaca.

Orbene, per maggiore chiarezza di analisi è necessario premettere che l'oggetto dell'indagine dovrà essere necessariamente ristretto a quelle particolari risorse che, pur collocandosi interamente sul territorio di uno Stato, assumono un'importanza "capitale" per l'ecosistema globale, essendo determinanti per il mantenimento degli equilibri climatici, biologici o genetici dell'intero patrimonio naturale mondiale.

Sotto a questa soglia, infatti, difetterebbe nell'immediato la condizione legittimante un'interferenza nelle politiche nazionali di gestione dell'ambiente e di sviluppo dell'economia (e, dunque, nella sovranità interna), mentre al di sopra si entrerebbe nell'alveo dell'inquinamento transfrontaliero di cui – come già accennato in precedenza – è già stato da tempo accertato il divieto anche sul piano del diritto internazionale generale.

Al fine di ricostruire lo stato dell'arte, la dottrina si è mossa secondo i due approcci tradizionali dell'analisi del binomio "*diuturnitas – opinio iuris*" ovvero del "modello normativo" da verificare secondo la prassi complessiva degli Stati.

Con riferimento al primo approccio (c.d. "classico") numerosi studiosi hanno anzitutto evidenziato l'anorganicità degli interventi in materia ambientale, da cui si è tratto un primo elemento a sfavore della *diuturnitas*.

Utilizzando come caso emblematico quello della conservazione delle foreste pluviali – ove, quantomeno, sembrerebbe potersi affermare l'esistenza di un ampio consenso sociale a livello globale circa la necessità di drastiche misure di protezione – è stato sottolineato come non risultino «studi che dimostrino che il progressivo adeguamento di (alcune) legislazioni interne a canoni di sostenibilità sia basato su una maggiore sensibilità rispetto all'impatto globale degli effetti della deforestazione o, tanto meno, al rispetto di un obbligo internazionale in tal senso»¹⁷.

La tesi sembra supportata anche dal dato "costituzionale", che evidenzia la notevole eterogeneità di approcci e contenuti in tema di sostenibilità, espressione dell'autonomia delle scelte e dei valori dei singoli popoli in questa materia¹⁸.

Lo stesso ordinamento italiano – che pure non può dirsi certo "insensibile" al tema – pur avendo ormai da tempo riconosciuto all'integrità eco sistemica la qualificazione di "valore fondamentale" della

¹⁷ Cfr. S. DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici nel diritto internazionale generale*, Torino, 2018, p. 160.

¹⁸ Sul punto, *ex plurimis*, si veda l'analisi di G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 581 ss.

Repubblica¹⁹, si è dovuto appellare nella ricostruzione del fondamento costituzionale dell'ambiente ai vincoli solidaristici o ai diritti fondamentali della persona contenuti negli artt. da 2 a 9 e 32 Cost., rivelando, dunque, una lettura ancora antropocentrica e relativistica della fattispecie²⁰ che non rispecchia il presupposto di un "ordine internazionale comune" sulla sostenibilità né, tantomeno, le sue declinazioni concrete per far fronte ai c.d. "common concerns".

In altre parole la tutela del capitale naturale in ottica presente e futura²¹, pur se assurta a norma primaria, rimane ancorata alla logica dei bisogni da bilanciare volta per volta senza alcun rinvio esplicito a norme generali di rango superiore, bensì quale espressione – al più – di una consonanza o affinità degli ordinamenti democratici e pluralisti contemporanei²².

Non stupisce, dunque, il tentativo di ricavare elementi di prova della *diuturnitas* dall'ampia propensione degli Stati a concludere accordi internazionali sull'ambiente, tenuto conto che «se da un lato non è contestabile il rilievo circa l'esclusione delle norme pattizie – isolatamente considerate – dal novero delle consuetudini internazionali, occorre, dall'altro lato, chiedersi se una pluralità di trattati e norme convenzionali – assunti, rispetto a una determinata regola, nel loro insieme – possano integrare un "fatto" normativo tale da erigere la regola stessa al rango consuetudinario»²³.

¹⁹ Cfr. sul punto, *ex plurimis*, le sentenze della Corte costituzionale 15 maggio 1987, n. 167/1987; 28 maggio 1987, n. 210/1987; 30 dicembre 1987, n. 641/1987; 26 giugno 2002, n. 407/2002; 20 dicembre 2002, n. 536/2002; 24 giugno 2003, n. 222/2003; 4 luglio 2003, n. 226/2003; 4 luglio 2003, n. 227/2003; 29 gennaio 2005, n. 62/2005; 9 maggio 2013, n. 85/2013.

²⁰ Questo passaggio è comunemente individuato nella sentenza della Corte costituzionale 15 maggio 1987, n. 167/1987, *cit.*, ove la Corte, modificando il proprio precedente orientamento, ha chiaramente affermato che «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce un eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9 co. 2), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che ivi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali - di perseguire il fine precipuo di tutela». Nella successiva sentenza 30 dicembre 1987, n. 641/1987, *cit.* la Corte ha perentoriamente ribadito che la tutela dell'ambiente «è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui essa assurge a valore primario e assoluto». Una siffatta natura giuridica della tutela ambientale trova, tuttavia, il proprio limite proprio nella necessità di un bilanciamento con gli altri diritti fondamentali e le libertà della persona, e, precisamente, con la libertà economica (cfr. artt. 42 e 43 Cost.), da effettuarsi volta per volta in funzione del concreto atteggiarsi della vicenda (cfr. le sentenze 26 settembre 1998, n. 347/1998 e 9 maggio 2013, n. 85/2013 ove la Corte ricorda che nessuno degli elementi contrapposti può rivendicare una assoluta superiorità rispetto agli altri).

²¹ Cfr. sul punto, più diffusamente, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell' Ambiente*, 2010, pp. 13 ss.; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, pp. 249 – 264; B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, on line.

²² Cfr. spec. Corte cost., sentenze 347/1998 e 85/2013 *cit.*

²³ Cfr. D. PORENA, *Il "rango" del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2016, pp. 18-19, secondo il quale «considerata la consuetudine quale reiterata manifestazione della volontà di obbligarsi al rispetto di una data norma, sembra che ben possano gli stessi trattati internazionali rappresentare idoneo strumento di "prova" della detta volontà». La Corte di giustizia Ue ha in più di un'occasione incluso la stipulazione e la diffusione di convenzioni che contengono la norma di interesse fra gli elementi di accertamento di una consuetudine internazionale. Cfr. sul punto, *ex multis* CGE 25.10.2001, *Repubblica italiana c. Consiglio*, causa C-120/99, in *Racc.*, 2001, p. I-7997; 28.4.2005, *Repubblica italiana c. Commissione*, causa C-410/03, in *Racc.* 2005, p. I-3507; 9.3.2006, *Regno di Spagna c. Commissione*, causa C-323/03, in *Racc.*, 2006, p. I-2161 ss. Per ult. oss. si veda F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, spec. p. 88.

In quest’ottica è stato affermato che una medesima regola può avere «duplicità di rango: pattizio, nelle sedi e nei limiti fissati per via convenzionale, e generale, quale appunto regola di diritto consuetudinario riconosciuta dagli Stati»²⁴, tenuto conto che “l’*usage*” che integra l’elemento della *diuturnitas* può essere rintracciato in vari elementi, fra i quali anche la stesura di norme e regole nell’ambito di trattati internazionali²⁵.

Tralasciando in questa sede i termini puramente teorici della questione, appare opportuno osservare come per un verso gli accordi internazionali in materia di sostenibilità (e più ancora di ambiente) appaiano davvero troppo frammentati per dedurre una prassi generalmente riconosciuta²⁶.

Per altro verso gli accordi stipulati in materia, pur se riconducibili in gran parte alla categoria dei trattati “generali” o “normativi”, conclusi allo scopo di porre regole di condotta comuni a un gran numero di Stati e, in prospettiva, dar vita a una «embrionale legislazione internazionale»²⁷, non possono comunque andare oltre la mera “agevolazione” dell’affermazione nel diritto internazionale consuetudinario di limiti alla libertà di sfruttamento delle risorse naturali di cui gli Stati sono titolari²⁸, vuoi perché la loro natura non incide sulla regola soggettiva «*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*», vuoi perché lo stesso tenore degli accordi internazionali sino a oggi adottati in materia palesa la totale assenza di una volontà comune di superare il limite della sovranità interna in favore di una gestione condivisa delle risorse naturali d’interesse globale ubicate sul territorio di un solo Stato.

D’altra parte, pur non potendosi riepilogare capillarmente l’approccio delle diverse convenzioni internazionali generali sul clima, la biodiversità, le acque, la pesca etc., occorre comunque ricordare che i trattati sullo sviluppo sostenibile si richiamano tutti ai principi di Rio e, in particolare, al principio 2 secondo il quale le risorse naturali sono dominio riservato degli Stati che le posseggono, i quali hanno il diritto di sfruttarle secondo le proprie politiche ambientali ed economiche con l’unico limite di non determinare fenomeni di inquinamento transfrontaliero²⁹.

²⁴ Cfr. D. PORENA, *op. ult. cit.*, p. 21.

²⁵ Cfr. D. RUZIÈ, *Droit international public*, Paris, 2006, p. 150.

²⁶ In questo senso V. BARRAL, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d’une norme évolutive*, Bruxelles, 2015, p. 202, nonché M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, 2012, p. 28.

²⁷ Cfr. S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali... cit.*, p. 185, richiamando anche G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pp. 33 – 34. I trattati normativi sono contrapposti, in questa chiave di lettura, a quelli “contratto”, volti essenzialmente a porre in essere obblighi giuridici fra le parti in funzione di uno scambio di utilità.

²⁸ Cfr. sul punto M. GESTRI, *La gestione delle risorse naturali d’interesse generale per la comunità internazionale*, Torino, 1996, pp. 139 – 165.

²⁹ Regola, quest’ultima, si comunemente ritenuta di diritto internazionale consuetudinario. sui Vertici sulla Terra di Rio de Janeiro e di Johannesburg e sui loro risultati, v. S. MARCHISIO - G. C. GARAGUSO (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, 1993; C. CAMPIGLIO - L. PINESCHI - D. SINISCALCO - T. TREVES (a cura di), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, London-Dordrecht-Boston, 1994; M. POLITI, *Tutela dell’ambiente e ‘sviluppo sostenibile’: profili e prospettive di evoluzione del diritto internazionale alla luce della conferenza di Rio de Janeiro*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, Padova, 1995, p. 449 ss.; S. MARCHISIO - F. RASPADORI - A. MANEGGIA (a cura di),

Sicché è stato efficacemente concluso sul punto che «i trattati in questione non considerano le risorse ambientali e i processi ecologici essenziali, come il clima e la biodiversità, quali *global commons* appartenenti all'intera umanità, limitandosi a sancire che il loro degrado e la loro perdita costituiscono una preoccupazione comune dell'umanità (*common concern*) che impone il dovere di cooperazione»³⁰.

Difficile scorgere in simili presupposti gli elementi materiali di un uso che vada oltre gli obblighi procedurali e di buona fede, i quali da soli non sono certo in grado di amputare la sovranità interna degli Stati in questa materia.

Quanto, poi, all'elemento dell'*opinio iuris*, l'ampia adesione da parte degli Stati alle convenzioni per la tutela degli ecosistemi non sembra, da sola, sufficiente a certificare il convincimento dell'obbligatorietà della regola della sostenibilità (o, *rectius*, della sua prevalenza sulla sovranità interna) essendo, semmai, segno tangibile di quel *common concern* che innegabilmente anima l'agire della Comunità internazionale negli ultimi decenni in questo settore.

Occorre, in altre parole, evitare di tradurre l'opinione sociale in automatico convincimento degli Stati circa l'obbligatorietà di determinate condotte, come dimostra che la maggior parte degli accordi sulla tutela dell'ambiente degli ultimi anni ha registrato strenue negoziazioni o, addirittura, vere e proprie opposizioni da parte di un gran numero di Stati³¹.

Autorevole dottrina ha proposto di utilizzare i preamboli dei trattati più significativi a vocazione universale degli ultimi anni in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile per dedurne il convincimento degli Stati circa l'esistenza di obblighi generali di protezione delle risorse naturali ovunque ubicate³².

In effetti alcune delle tappe fondamentali del processo di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente contengono passaggi significativi al riguardo.

Rio cinque anni dopo, Milano, 1998; N. SCHRIJVER - F. WEISS (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden-Boston, 2004; D. FRENCH, *International Law and Sustainable Development*, Leiden, 2004; A. DEL VECCHIO - A. DAL RI JUNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005.

³⁰ Cfr. S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali...* cit., p. 186, ivi richiamando anche G. PALMER, *New ways to Make International Environmental Law*, in *American Journal of International Law*, 1992, pp. 267-268, nonché T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1989, pp. 602-605. Anche gli autori che hanno sostenuto la necessità di leggere le dinamiche ambientali nell'ottica dell'equità intergenerazionale hanno dovuto ammettere che la prospettiva non avrebbe che potuto essere quella della "*lege ferenda*", stante lo stato dell'arte. Cfr. sul punto D. FRENCH, *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, 2005, p. 59; E. BROWN - WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, 1984, p. 495.

³¹ Si pensi, a titolo esemplificativo, al caso della *World Charter of Nature* cit., che, pur essendo stata adottata dall'Assemblea Generale ONU con l'approvazione di 113 paesi, ha comunque registrato il voto contrario degli Stati Uniti e l'astensione di 18 Stati fra i quali pressoché l'intera America latina. Sul punto, più diffusamente, N. SCHRIJVER, *Sovereignty over Natural Resources. Balancing Rights and Duties*, Cambridge, 1997.

³² Cfr. S. DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 166.

Senza voler ripercorrere la storia e i contenuti dei vari trattati, è stato significativamente posto in evidenza il contenuto della Dichiarazione di Stoccolma – capostipite degli accordi internazionali di nuova generazione in materia di ambiente – ove l’elenco dei “principi” è preceduto dalla solenne affermazione del convincimento comune dei contraenti circa la necessità degli impegni contenuti nelle dichiarazioni successive³³.

Particolarmente significativo appare il fatto che il principio n. 2 della Dichiarazione affermi – nell’ottica indicata – che «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».

Da ciò è stato dedotto che «il testo della Dichiarazione esprima una convinzione degli Stati rispetto al suo contenuto; nelle parti in cui il contenuto è formulato in termini obbliganti, come nei principi 2 e 6 (...) si deve ritenere che si tratti di una convinzione della doverosità giuridica, quindi un’*opinio iuris*, di carattere generale vista la partecipazione degli Stati alla Conferenza»³⁴.

Senonché la scelta degli Stati e il loro convincimento circa l’esistenza di una norma consuetudinaria sull’obbligo di utilizzare le proprie risorse interne rispettando gli equilibri ecologici esistenti dovrebbe essere stimata – specie in un quadro così magmatico come la cooperazione internazionale in materia di ambiente – anche con riferimento al “peso” di ciascun accordo o dichiarazione, al relativo grado di normatività e, soprattutto, alla reiterazione delle statuizioni nell’arco – seppur breve – di un significativo lasso temporale.

Proprio con riferimento a quest’ultimo profilo non può essere ignorato – come già accennato in precedenza – che il principio 2 della Dichiarazione di Rio ha solennemente ribadito la piena sovranità interna degli Stati sulle proprie risorse naturali, affermando 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 and developmental policies (...)».

³³ La Dichiarazione si apre, infatti, con la formula «The United Nations Conference on the Human Environment (...) states the common conviction that (...)».

³⁴ Cfr. S. DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 168, che cita al riguardo anche l’art. 30 della Carta sui diritti e doveri economici degli Stati del 1974 (Risoluzione 3281 A/RES/3281/XXIX, del 12 dicembre 1974), ove si stabilisce che «the protection, preservation and enhancement of the environment for the present and future generations is the responsibility of all States. All States shall endeavour to establish their own environment and development policies in conformity with such responsibility. The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present and future development policies in conformity with such responsibility», laddove il termine «responsibility» è stato ritenuto indicare una doverosità della condotta statale che concede ai contraenti solo un margine discrezionale circa le modalità per raggiungere l’obiettivo. Si vedano ulteriormente le osservazioni relative ai cinque principi della *World Charter of Nature* cit. a p. 169. Sulla rilevanza delle Risoluzioni dell’Assemblea Generale dell’ONU in questo ambito quale possibile espressione dell’*opinio iuris* degli Stati si veda anche S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, p. 581 ss.; D. FRENCH, *op. ult. cit.* p. 59.

È vero che il principio 3, immediatamente successivo, impone comunque di garantire la sostenibilità intergenerazionale nell'ambito dei propri obiettivi di sviluppo; tuttavia appare, ancora una volta, un'obbligazione che lascia un margine di autonomia troppo ampio per superare l'affermazione (*rectius*: riaffermazione) così nitida della piena sovranità interna sulle proprie risorse naturali, confermata, del resto, dalle evidenze empiriche delle condotte nazionali, sino a oggi davvero poco improntate all'assoggettamento a una qualsivoglia forma di gestione collettiva delle decisioni in materia, o anche solo a un orientamento della Comunità internazionale.

D'altra parte, volendo adottare la lettura c.d. "normativa" del diritto internazionale generale, contraria al formalismo rigido del binomio *diuturnitas-opinio iuris* per via della natura sostanzialmente acefala o anarchica del diritto internazionale³⁵ e, di conseguenza, propensa a dare valore nell'accertamento delle consuetudini alle prassi concrete degli Stati in un determinato periodo storico (ivi incluse dichiarazioni, attestazioni, riconoscimenti etc.³⁶) la situazione non sembrerebbe migliorare.

I più recenti dati di cronaca sembrerebbero, infatti, non solo confermare le considerazioni pessimistiche richiamate, ma, addirittura, superarle in senso sfavorevole alla tutela consuetudinaria delle risorse ambientali interne.

Il Presidente del Brasile Bolsonaro nel suo discorso all'Assemblea generale ONU del 2019 ha affermato che «it is a misconception (...) to state that the Amazon is a world heritage; and it is a misconception (...) to say that our forest is the lung of the world. Resorting to these fallacies, some countries instead of helping, have followed the lies of the media and behaved disrespectfully, with a colonialist spirit. They have questioned what is most sacred to us: our sovereignty!»³⁷.

In occasione del recente dibattito per la 75^o Assemblea generale ONU lo stesso Bolsonaro ha ulteriormente ribadito che la "campagna di disinformazione" mondiale sull'entità e l'origine degli incendi

³⁵ Si tratta, com'è noto, della tradizione giuridica specialmente di scuola italiana che ha fatto leva sul diritto consuetudinario come "diritto spontaneo" per superare i formalismi della impostazione classica, di cui si è detto. Si vedano, al riguardo, gli scritti di R. AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, 1955; G. BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 449 ss.; P. ZICCARDI, *Consuetudine (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1961, p. 490 ss., nonché, per più ampia trattazione, la manualistica contemporanea di diritto internazionale.

³⁶ Cfr. E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, 2012, p. 120, ove afferma che in menti di transizione (come sotto tanti punti di vista può essere considerato quello che stiamo vivendo) «la ricerca di precedenti comportamenti materiali appare scarsamente significativa al fine di ricostruire lo stato del diritto internazionale (...). In tal fase, infatti, l'elemento che assume maggior rilievo è la ricostruzione dell'opinione della comunità internazionale circa l'inadeguatezza delle regole preesistenti ad esprimere l'assetto di interessi e valori dell'ordinamento. In situazioni del genere non è inappropriato indirizzare la ricerca soprattutto sulle dichiarazioni degli Stati (...)».

³⁷ Cfr. lo Statement by Mr. JAIR MESSIAS BOLSONARO, President of the Federative Republic of Brazil, 24, September 2019, 74th session of the United Nations General Assembly – General Debate, disponibile on line all'indirizzo http://statements.unmeetings.org/GA74/BR_EN.pdf.

in Amazzonia sarebbe alimentata dalle istituzioni internazionali per “interessi oscuri” volti a sminuire il ruolo e l’impegno del Brasile nella conservazione di questa risorsa³⁸.

Nulla di sorprendente ove si consideri il tenore dei discorsi del Presidente Donald Trump nelle medesime circostanze (per nulla aperti al problema ambientale, ma, semmai, orientati alla crescita economica “costi quello che costi”) o lo chocante discorso di Davos del Gennaio 2020, ove ha bollato il movimento di opinione pubblica (specialmente giovanile) guidato dall’attivista Greta Thundberg come “ambientalisti profeti di sventura”³⁹.

A chiudere il quadro desolante è possibile, da ultimo, far riferimento al recente discorso pronunciato dal presidente cinese Xi Jinping in occasione della celebrazione del 75° anniversario della conclusione del conflitto sino-giapponese in cui, nel contesto di una chiara rivendicazione di autonomia e sovranità, ha affermato che il popolo cinese non permetterà mai ad alcun individuo o forza di cambiare la direzione del progresso della Cina o di ostacolare gli sforzi del popolo cinese per ottenere una vita migliore né permetterà mai ad alcun individuo o forza di mettere in pericolo la sua esistenza pacifica e il suo diritto allo sviluppo, di ostacolare i suoi scambi e la sua cooperazione con altri popoli⁴⁰.

In sostanza non pare proprio potersi arguire dai discorsi ufficiali dei principali *leaders* mondiali dei paesi “detentori” o “consumatori” delle risorse naturali alcuna volontà di accettare una limitazione della propria sovranità in nome di una condivisione a livello più alto delle politiche e delle strategie sullo sviluppo sostenibile.

3.1. Il contributo della giurisprudenza internazionale (cenni e rinvio)

Un cenno particolare merita, infine, la giurisprudenza sulle condotte degli Stati con riferimento alla tutela degli ecosistemi interni, che, seppur non abbondante (specie con riferimento alla Corte internazionale di giustizia), ha comunque fornito un contributo determinante alla definizione delle regole di *governance* internazionale dell’ambiente.

³⁸ Cfr. Remarks by President JAIR BOLSONARO at the General Debate of the 75th Session of the United Nations General Assembly, 22, September 2020, reperibile on line all’indirizzo http://estatements.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/2200922/cVof/Mr0rKnhR/lleAuB7WE9ug_en.pdf.

Appare, peraltro, sinistra la rivendicazione del ruolo del Brasile come “world’s largest producer of foodstuffs”, da cui dipenderebbe larga parte delle risorse alimentari mondiali.

³⁹ Il video del discorso del Presidente TRUMP è disponibile all’indirizzo internet <https://www.rsi.ch/play/tv/rsi-news/video/wef-di-davos-il-discorso-integrale-di-donald-trump?urn=urn:rsi:video:12646914>

⁴⁰ Cfr. il discorso del Presidente della Repubblica Popolare Cinese, XI JINPING, del 3 settembre 2020, su cui si veda <http://www.cinaforum.net/cinque-non-permetteremo-mai-xi-jinping-nellattesa-del-successore-trump-partito-blinda-partito>.

Com'è stato giustamente osservato⁴¹, infatti, è proprio la giurisprudenza ad avviare il processo di progressivo “allargamento” dell’ambito di applicazione del c.d. “principio di precauzione” nel solco del quale hanno potuto trovare collocamento tanto il più generale concetto dello “sviluppo sostenibile”, quanto uno dei suoi più celebri elementi portanti, ossia l’obbligo per gli Stati di prevenire il danno ambientale non solo di altri Stati, ma anche degli spazi comuni al di là della giurisdizione nazionale.

Orbene, la Corte internazionale di giustizia (CIG), com'è noto, ha innanzitutto chiarito nel suo parere sulla minaccia o l’uso delle armi nucleari il fatto che il divieto di arrecare danno ambientale transfrontaliero è parte del diritto internazionale consuetudinario⁴² e, come tale, determina obblighi e responsabilità degli Stati in tutte le occasioni in cui una determinata attività possa produrre ricadute negative sull’ecosistema oltre i confini nazionali⁴³.

Il punto è divenuto, così, centrale in una serie di controversie aventi ad oggetto vari illeciti internazionali grazie alle quali è stato possibile espandere la nozione e gli obblighi derivanti dalla responsabilità ambientale degli Stati sia in senso “geografico” (responsabilità per fatti occorsi in aree esterne alla giurisdizione nazionale, o anche in territori di altri Stati) che “di contenuto” (*due diligence* nel perseguimento di un obiettivo di sviluppo sostenibile e sul bilanciamento fra esigenze economiche, sacrifici dell’ecosistema e diritti delle generazioni future).

Nel noto caso *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*⁴⁴ la Corte, chiamata a giudicare il rifiuto unilaterale dell’Ungheria di dare attuazione ad un accordo bilaterale per la costruzione di un complesso sistema di dighe sul Danubio e la conseguente contromisura adottata dalla Cecoslovacchia consistente nella costruzione di una centrale elettrica alternativa (c.d. “variante C”) su cui convogliare parte delle acque del fiume, ha espressamente affermato che «the concerns for natural environment (...) relate to an “essential interest” of the State within the meaning given to that expression in article 33 of the Draft of the International Law Commission. The Commission, in its commentary (...) included among the situations that could occasion a “state of necessity” a “grave danger to (...) the ecological preservation

⁴¹ Cfr. F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell’ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile...cit.* p. 47.

⁴² Cfr. l’Advisory opinion del 8 luglio 1996m *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, in *I.C.J. Reports*, 1996, p. 226 ss. Si tratta del celebre parere reso dalla CIG su richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite in base alla decisione della Assemblea generale ONU 49/75 K adottata il 15 dicembre 1994, concernente il quesito se la minaccia o l’uso di armi nucleari fossero in ogni circostanza permessi dal diritto internazionale.

⁴³ Si pensi, nello specifico caso dell’uso delle armi nucleari, all’effettuazione di esperimenti atomici negli atolli del Pacifico, già oggetto di una controversia avanti la CIG nel caso *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, *I.C.J. Reports*, 1974, p. 253 ss., in cui il raggiungimento dell’obiettivo previsto (cessazione dei test in atmosfera) ha impedito alla Corte di esprimersi nel merito. Il tema della responsabilità ambientale era già definito in tutti i suoi contorni anche giuridicamente problematici.

⁴⁴ Cfr. la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, del 25 settembre 1997, in *Judgments, I.C.J. Reports*, 1997, p. 7.

of all or some of the territory [of a State], and specified, with reference to practice, that “it is primarily in the last two decades that safeguarding the ecological balance has come to be considered an “essential interest” of all States».

Il riconoscimento della natura *erga omnes* del potere-dovere di salvaguardare l’ambiente non porta la Corte a ritenere nello specifico caso giustificato il riconoscimento della scriminante dello “stato di necessità ambientale”; tuttavia apre la strada alla possibilità che ciò accada in futuro: lo sviluppo sostenibile diverrebbe, così, in determinate circostanze un obiettivo legittimo tale da condizionare l’interpretazione e l’applicazione di norme dei trattati internazionali⁴⁵.

Sulla scia dell’approccio espansivo descritto il Tribunale arbitrale internazionale nel caso *Ribn de fer*⁴⁶ conferma la natura consuetudinaria della regola sul danno ambientale e ne allarga il raggio d’azione alle attività poste in essere sul territorio di un altro Stato in virtù di un accordo bilaterale, pervenendo, infine alla dichiarazione che una simile regola deve ritenersi applicabile anche agli accordi precedenti alla sua formazione (come quello oggetto della controversia, risalente al 1839) e imponendo alle parti un dovere di collaborazione per l’individuazione, la valutazione e la prevenzione delle criticità ambientali.

La soluzione in esame, confermata di recente anche dalla CIG nel caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* del 2018⁴⁷, si pone in termini di coerenza con l’ulteriore pronuncia nell’*affaire Pulp Mills*⁴⁸ ove, da ultimo, la Corte di giustizia sembra andare oltre laddove afferma in termini assolutamente perentori e generali che «the principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory. It is “every State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States»⁴⁹.

L’affermazione, al pari di alcuni altri passaggi delle motivazioni della sentenza, sembrerebbe far emergere l’intenzione della Corte di spingersi oltre il limite della natura “bilaterale” o “pattizia” del vincolo, per affermarne una valenza più ampia e universale nei confronti degli Stati considerati singolarmente⁵⁰.

⁴⁵ Una simile possibilità è, peraltro, già sostenuta nella arcinota dissenting opinion del giudice Weeramantry.

⁴⁶ Cfr. l’Award in the *Arbitration regarding the Iron Ribine (“Ijzeren Ribin”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, decisione del 24 Maggio 2005, in *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XXVII, pp. 35 – 125.

⁴⁷ Cfr. la sentenza della CIG nel caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation, in *I.C.J. Reports* 2018, pp. 15 – 49, concernente il risarcimento per danno anche ambientale subito dalla Costa Rica a seguito della costruzione di una strada lungo il fiume San Juan da parte del Nicaragua, spintosi anche sul territorio della Costa Rica e senza una adeguata valutazione di impatto ambientale dell’opera.

⁴⁸ Cfr. la sentenza della CIG *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, in *I.C.J Reports* 2010, pp. 4 - 97.

⁴⁹ Cfr. il punto 101 delle motivazioni, ove la CIG richiama, al riguardo, sia la propria storica sentenza *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)* (in *I.C.J. Reports* 1949, p. 22) estendendone la portata anche all’ambiente, sia il già richiamato parere sull’uso o la minaccia di utilizzo delle armi nucleari.

⁵⁰ Mi riferisco, ad esempio, al punto 188 delle motivazioni, ove la CIG in termini molto ampi afferma che l’obbligo di coordinamento fra Stati attraverso le istituzioni preposte, consistente nella vigilanza e nella prevenzione, «is all the more important in the preservation of the ecological balance, since the negative impact of human activities on the waters of the river may affect other components of the ecosystem of the watercourse such as its flora, fauna and soil. The obligation to co-ordinate, through the Commission, the adoption of the necessary measures as well as their enforcement

Anche in questo caso, tuttavia, la CIG si è guardata bene dal palesare questa volontà anche solo con un *obiter dictum*, sicché le speculazioni sulla forma espositiva adottata, ammesso e non concesso che possano effettivamente ricondursi a una simile intenzione⁵¹, lasciano il tempo che trovano in termini di concretezza giuridica: esse evidenziano, al più, una tendenza evolutiva che richiederebbe ulteriori giudizi sul punto in improbabili controversie future avviate da uno Stato non in base alla violazione di un Accordo, ma sul fragile presupposto dell'esistenza di un limite alla sovranità territoriale determinato dalla difesa ambientale, di carattere consuetudinario e dalla natura di obbligazione *erga omnes* (necessaria per la legittimazione attiva a proporre la controversia)⁵².

Più in generale, l'esame della giurisprudenza evidenzia l'estrema cautela della Corte e dei Tribunali arbitrali nello spingersi oltre le colonne d'Ercole della sovranità, potendo al massimo giustificare un'interpretazione in chiave funzionale dell'esercizio della sovranità nell'interesse (bilanciato e condiviso) delle generazioni presenti e future alla conservazione dell'ambiente.

Il dato non è certamente trascurabile, anche se sul piano giuridico appare insufficiente a garantire una risposta adeguata in tempi brevi alla crisi ambientale che stiamo vivendo.

4. L'esperienza delle Organizzazioni internazionali "intermedie": l'esempio dell'Unione europea

La tesi secondo cui il problema della "sostenibilità" dei modelli di sviluppo implicherebbe necessariamente una revisione del significato di "sovranità" degli Stati può trarre ulteriori elementi di conforto – questa volta in positivo – dall'esempio di alcune organizzazioni internazionali regionali o settoriali e, in particolare, dal *modus operandi* dell'Unione europea.

È noto che l'esperienza dell'integrazione europea ha potuto svilupparsi negli ultimi settant'anni grazie alla felice intuizione di creare un'organizzazione di scopo cui delegare – secondo la tecnica dei "piccoli passi" – l'amministrazione di determinati ambiti della sovranità nazionale e superare, nell'interesse comune, gli attriti interstatali derivanti dal perseguimento di obiettivi individuali dei singoli membri della Comunità.

and observance assumes in this context a central role in the overall system of protection of the river Uruguay (...) It is, therefore, of a crucial importance that the Parties respect this obligation». In letteratura è stato osservato (cfr. S. DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, pp. 246 – 247) come i termini usati dalla Corte appaiano sproporzionati per un mero obbligo di cooperazione che descrive diritti disponibili delle parti e trascende verso l'obbligo del rispetto del fiume in quanto tale, che graverebbe sulle parti al plurale, non a ciascuna parte nei confronti dell'altra.

⁵¹ Al di là dei toni trascendenti, infatti, non può dimenticarsi che le osservazioni della Corte si riferiscono pur sempre all'Accordo bilaterale conteso, di cui viene richiamata anche l'istituzione di riferimento (Commissione). Inoltre, anche nel passaggio finale ove l'obbligo viene riferito a "the Parties" (le parti al plurale) è presente l'inciso "therefore", che ancora la conclusione alle premesse dei punti 187 e 188, riferiti specificamente all'Accordo.

⁵² In altre parole, se la Corte non si assume esplicitamente l'onere di andare oltre il *petitum* in un caso di responsabilità per danno ambientale per violazione di norme convenzionali, l'unica chance di avere "un giudizio" è che uno Stato agisca in base alla norma consuetudinaria *erga omnes* e nell'interesse dell'intera Comunità internazionale che risulterebbe lesa dalla condotta illecita.

L'architrave dell'esperienza comunitaria è, dunque, il “principio di attribuzione” che, nella formulazione contenuta nell'art. 5 TUE postula l'esistenza di spazi giuridici per l'intervento diretto dell'ente sovranazionale volto a creare *standard* di riferimento, porre vincoli all'autonomia decisionale e normativa dei legislatori nazionali nonché fissare obiettivi comuni, così delimitando la stessa sovranità statale nell'amministrazione di fattori economici e materiali di ciascuno Stato membro quando assumano – per qualsiasi ragione – una rilevanza transfrontaliera.

Non è il caso di riepilogare in questa sede le numerosissime occasioni in cui il diritto comunitario – con il concorso decisivo della CGUE – ha fatto emergere la capacità di condizionamento degli ordinamenti nazionali anche solo per situazioni che, pur se apparentemente “interne”, fossero capaci di produrre riverberi diretti o indiretti sugli interessi comuni degli Stati membri (e, dunque, dell'intera Comunità/Unione).

Basti, per quanto qui più interessa, ricordare come l'ambiente abbia a sua volta seguito questa strada lungo l'arco evolutivo dell'esperienza comunitaria, avvalendosi sia degli strumenti positivi (armonizzazione *in primis*), sia di quelli negativi che costituiscono l'armamentario a disposizione dell'Ue per assicurare il pieno raggiungimento dei propri scopi.

In particolare è noto che, pur essendo la competenza ambientale conquista relativamente “recente” nel processo d'integrazione europea⁵³, gli Stati membri hanno avviato forme di cooperazione intergovernativa in materia già dagli anni Settanta con i primi “programmi di azione” volti a inquadrare le iniziative nazionali in un'unica cornice europea coerente e coesa⁵⁴.

Lo sviluppo della materia nei decenni successivi testimonia la crescente attenzione per la tutela degli equilibri eco-sistemici.

Ne sono evidenza almeno tre fattori diversi: la rapida “ascesa” dell'ambiente nel rango e nelle funzioni normative nel quadro dei Trattati europei; l'apertura delle politiche Ue ai “valori” e agli “obiettivi” internazionali più “propulsivi” in materia; la scelta delle soluzioni giuridiche più efficienti grazie a forme di cooperazione pluridirezionale capaci di coinvolgere al contempo istituzioni, Stati membri ed esponenti della società civile nel raggiungimento dei più elevati livelli di tutela possibili.

⁵³ Cfr. l'Atto Unico europeo, che ha esplicitamente incluso l'ambiente fra le competenze comunitarie e il Trattato di Maastricht che lo ha trasformato in un vero e proprio “obiettivo” dell'azione comune degli Stati membri.

⁵⁴ Cfr. il primo programma di azione adottato con dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 Novembre 1973, in *GUCE* C-112 del 20 dicembre 1973, p. 1 ss. I programmi di azione sono proseguiti lungo tutto il corso dell'integrazione europea, adottando obiettivi e contenuti al mutare delle condizioni giuridiche di riferimento. Attualmente è ancora in corso di attuazione il 7° programma di azione (“Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”, decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 Novembre 2013, in *GUUE* L 354 del 28.12.2013, p. 171 ss.). Il Consiglio del 4 ottobre 2019 ha, peraltro, sollecitato la Commissione a presentare una proposta ambiziosa e mirata per l'8° programma di azione per l'Ambiente, ispirata ai criteri del *Green Deal*.

Con riferimento al primo aspetto è appena il caso di ricordare come l'ambiente abbia compiuto in poco più di quarant'anni una vera e propria scalata dei ranghi normativi e delle politiche comunitarie, ponendosi al centro dell'attuale fase di elaborazione dello sviluppo economico e sociale dell'Unione.

Si tratta di un processo volto non solo a far emergere la necessità di considerare l'ambiente "centrale" nell'elaborazione di tutte le altre politiche europee, ma anche e "soprattutto" ad acclararne il valore "costituzionale" nella gerarchia normativa e delle priorità dell'Unione europea contemporanea⁵⁵: l'accreditamento dello "sviluppo sostenibile" come priorità dell'azione unionale e degli Stati membri (cfr. art. 2 TUE Tr. Maastricht, oggi 3 TUE), l'introduzione di una politica autonoma (cfr. il Titolo VII TCE, oggi XX TFUE), l'ampliamento delle procedure legislative utilizzabili in questa materia (cfr. l'art. 100 A TCE, oggi 114 TFUE) nel dichiarato intento di rafforzarne l'autonomia e l'unità rispetto alle altre, nonché il suo rilievo trasversale a tutte le competenze comunitarie, e, infine, la sua inclusione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue come "valore fondamentale" e principio ispiratore di tutte le altre politiche e iniziative normative, testimonia il chiaro intento degli Stati membri di porre l'ambiente al centro dell'azione comune, al di sopra degli interessi nazionali e al di là persino delle linee più "avanguardiste" del diritto internazionale⁵⁶.

Tutto questo è stato possibile grazie anche al coinvolgimento pluridirezionale dei soggetti pubblici e privati che compongono la società europea e che hanno fornito nel tempo un costante supporto all'ambiziosa visione descritta: l'Unione si è, anzitutto, basata su un modello di condivisione dei propri obiettivi ambientali con gli Stati membri, favorito dalla natura "concorrente" della competenza in esame e dall'adozione di atti di armonizzazione "minima" con facoltà per gli Stati membri di mantenere o introdurre misure più protettive in ragione di specifiche criticità locali.

È stato, così, possibile aprire l'attività normativa in materia a un importante apporto della *soft law* in termini di linee guida, *standard* comuni e obiettivi programmatici⁵⁷ per la cui elaborazione si sono resi utili e necessari il supporto di agenzie⁵⁸, enti territoriali⁵⁹ e operatori economici o attori della società civile cui,

⁵⁵ Sul punto si vedano le considerazioni di P. A. PILLITTU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio...cit.*, pp. 219 ss.

⁵⁶ Cfr. P.A. PILLITTU, *op. ult. cit.*, p. 245.

⁵⁷ Cfr. J. SCOTT, *Flexibility, "Proceduralization" and Environmental Governance in the EU*, in G. DE BURCA - G. SCOTT, (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, London, 2000, pp. 270 – 271. Fra gli strumenti di flessibilità è stato segnalato il c.d. "metodo aperto di coordinamento" per il quale si vedano in dottrina A. KRAMER - A. KLASSING - I. HOMEYER, *The EU Open Method of Co-ordination: Risks & Chances for Environmental Policy, on line* all'indirizzo https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2013/1821_paper_omc.pdf; D. M. TRUBEK - L.G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, 2005, p. 343 ss.; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008, p. 213.

⁵⁸ Cfr. l'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) e, sotto certi profili, anche quella per la sicurezza alimentare (EFSA).

⁵⁹ Si pensi all'ampio coinvolgimento nella fase progettuale delle politiche ambientali degli enti territoriali quali municipalità, regioni o lander, enti di area vasta etc.

peraltro, è stato riconosciuto un ampio accesso alle informazioni e ai procedimenti sulla scorta di quanto indicato dalla Convenzione di Aarhus⁶⁰.

Nel Sistema descritto la giurisprudenza ricopre, ovviamente, un ruolo strategico, poiché assicura il rispetto delle regole europee (soprattutto con le procedure d'infrazione⁶¹ e l'interpretazione delle fonti⁶²) nonché la loro coerenza con gli *standard* internazionali che l'Unione ha assunto come riferimento.

Infine, sempre nell'ottica di "circoscrivere" l'autonomia nazionale in funzione del raggiungimento dei più elevati livelli di tutela appaiono particolarmente indicativi i vincoli procedurali imposti agli Stati membri nell'adozione di norme o provvedimenti amministrativi in tema di ambiente: dall'obbligo di notifica ex art. 114 TFUE alla necessità di elaborare la V.I.A., il diritto ambientale europeo appare strutturato sulla necessità di una *reliability* degli Stati rispetto alle finalità comuni, giustiziabile sia in sede interna sia sovranazionale con un effetto di *enforcement* che sembra non avere attualmente eguali sulla scena internazionale.

Sicché già sotto il profilo strutturale e sistematico sembrerebbe potersi affermare che nell'esperienza giuridica dell'Unione europea l'integrazione fra considerazioni ambientali nei processi decisionali e rispetto in concreto degli obiettivi comuni possa dirsi sicuramente possibile e, anzi, vera e propria "norma giuridica" applicabile in sede di elaborazione normativa, prassi amministrativa o attività giudiziaria.

4.1. Ambiente e sviluppo nelle politiche Ue. La "rivoluzione green" e il nodo delle competenze

L'efficacia dell'apparato normativo e istituzionale descritto si misura nella capacità concreta della politica ambientale europea di porsi obiettivi ambiziosi e raggiungerli nei tempi previsti.

In quest'ottica il momento che stiamo vivendo appare cruciale per misurare questa "capacità di autodeterminazione" che, implicitamente, si coniuga all'efficienza del sistema di ripartizione delle competenze in questa specifica materia.

Il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione nel 2019 è avvenuto in concomitanza al manifestarsi nel mondo degli effetti drammatici dell'accelerazione del cambiamento climatico e

⁶⁰ Cfr. la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in vigore dal 30 ottobre 2001, cui l'Ue ha aderito con decisione 2005/370/Ue del Consiglio del 17 febbraio 2005, in *GUUE* L 124 del 17.5.2005, p. 1 ss.

⁶¹ Le procedure di infrazione rappresentano una parte importante del contenzioso fra l'Ue e gli Stati membri. È sufficiente constatare come nel solo 2020 e al momento in cui si scrive, nonostante le difficoltà derivanti dalla pandemia Covid-19 la Commissione ha adottato ben 61 provvedimenti in materia, dato che sale a 1287 nel quadriennio (cfr. i dati tratti dal database <http://ec.europa.eu/info/law/infringements.eu>).

⁶² Mi riferisco, inter alia, al ruolo che la Corte ha svolto a titolo esemplificativo nell'espansione dei diritti dei singoli, garantendo al contempo una efficace collaborazione "dal basso" nell'opera di sorveglianza sul rispetto delle norme ambientali europee. Cfr., *ex plurimis*, CGUE 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, in *Racc.* 2004, p. I-723, sulla efficacia verticale della direttiva "V.I.A."

dell'emergere di un vasto movimento di protesta che, attraverso manifestazioni praticamente in tutti gli Stati, ha mobilitato oltre 7.500.000 persone per chiedere l'abbandono del modello consumistico di mercato degli ultimi 50 anni e il superamento delle tecnologie a combustibili fossili.

A pochi mesi di distanza, nel 2020, la pandemia da CoviD-19 ha scatenato una crisi sanitaria, economica e sociale senza precedenti.

In questo terribile scenario la Commissione europea ha presentato un piano articolato ed estremamente ambizioso per trasformare queste sfide in opportunità.

Nel suo discorso di insediamento, pronunciato il 16 luglio 2019 davanti alla sessione plenaria del Parlamento europeo, la neo-eletta Presidente Ursula Von der Layen ha rivendicato questa responsabilità di fronte alle generazioni presenti e future leggendola, però, come una straordinaria occasione di cambiamento, rilancio politico, sociale ed economico, nonché di *leadership* globale futura⁶³.

Secondo la Von der Layen, infatti, l'Unione dovrà guidare una vera e propria "riscossa ecologica globale" assumendo la guida dei «negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021. Infatti per produrre un impatto reale occorre non solo essere più ambiziosi a livello europeo (...) ma che il mondo intero avanzi nella stessa direzione».

I propositi, com'è noto, si sono tradotti in un articolato pacchetto di misure collegate fra loro che ha assunto la denominazione di *Green Deal*⁶⁴, nella presentazione di un emendamento al regolamento (UE) 2018/1999 sulla neutralità climatica (definito ambiziosamente "legge europea sul clima")⁶⁵, nonché a un programma d'investimenti – in parte anche straordinari e legati alla crisi CoviD⁶⁶, ma, comunque, collegati

⁶³ Cfr. il discorso della Presidente della Commissione europea, URSULA VON DER LAYEN, al Parlamento europeo del 16 luglio 2019, disponibile on line sul sito <http://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-layen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo-it>, ove si legge, in particolare, l'affermazione solenne che «la nostra sfida più pressante è la salute del pianeta. È la responsabilità più grande e l'opportunità maggiore dei nostri tempi».

⁶⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Il *Green Deal europeo*" dell'11.12.2019, COM (2019) 640 final.

⁶⁵ Cfr. la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (legge europea sul clima) del 4.3.2020, COM (2020) 80 final.

⁶⁶ Cfr. in particolare il piano di aiuti denominato "Next Generation EU", che prevede la creazione di un nuovo strumento per la ripresa con una dotazione finanziaria iniziale di 750mld di euro, cui si affiancheranno azioni mirate della BEI, che verrà parzialmente convertita a "Banca europea del clima". Per un dettaglio delle misure e degli obiettivi sia consentito rinviare al sito della Commissione europea <http://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe-it>, nonché a quello del Consiglio <http://consilium.europa.eu/it/infographics/mgeu-covid-19-recovery-package>. In particolare il Consiglio europeo del 21 luglio 2020 ha stabilito un piano di aiuti per gli Stati membri colpiti dal CoviD che si collega strettamente agli sforzi di rinnovamento dell'economia europea in chiave green, come si evince dal punto 18 delle Conclusioni ove si legge che «Reflecting the importance of tackling climate change in line with the Union's commitments to implement the Paris Agreement and the United Nations Sustainable Development Goals, programmes and instruments should contribute to mainstream climate actions and to the achievement of an overall target of at least 30% of the total amount of Union budget and NGEU expenditures supporting climate objectives. EU expenditure should be consistent with Paris Agreement objectives and the "do no harm" principle of the European Green Deal. An effective methodology for monitoring climate-spending and its

al filone “ambientalista” – che hanno condizionato la discussione sul bilancio pluriennale e, per quanto qui più specificamente interessa, sulla nuova PAC.

Al centro delle diverse strategie della Commissione si colloca l’obiettivo, che si intenderebbe rendere giuridicamente vincolante attraverso la legge europea sul clima, di raggiungere la neutralità climatica continentale entro il 2050.

Ed è proprio su questo “banco di prova” che è possibile formulare alcune considerazioni “prognostiche” sulla capacità dell’Unione di porre in essere azioni realmente “innovative” per il superamento delle attuali resistenze al cambiamento dei modelli sociali ed economici dei paesi più avanzati.

In estrema sintesi la norma prevede che la neutralità climatica debba essere raggiunta al più tardi entro il 2050 (cfr. art. 2 par. 1).

Per perseguire questo traguardo alla Commissione europea viene affidato il compito di adottare atti delegati che fissino la “traiettoria” di avvicinamento, rivedendo periodicamente gli obiettivi raggiunti e quelli ancora da raggiungere in un contesto che tenga assieme i profili economici⁶⁷, l’equità⁶⁸ e gli sviluppi internazionali⁶⁹.

Con cadenza quinquennale la Commissione dovrà monitorare i progressi degli Stati membri ed eventualmente emettere delle raccomandazioni in caso d’inadeguatezza delle misure adottate a livello nazionale (cfr. art. 6).

Le valutazioni dovranno, peraltro, essere effettuate su base scientifica con il supporto dell’Agenzia europea per l’ambiente (EEA) e un’ampia partecipazione del pubblico (cfr. artt. 7 e 8).

Orbene, per il corretto assolvimento del compito affidatole la Commissione europea dovrà superare un problema “interno” ed uno “esterno”.

All’interno dell’Unione l’efficacia della disciplina descritta dipenderà strettamente dal metodo di coordinamento prescelto, improntato alla c.d. “tecnica aperta”.

In sostanza, all’istituzione Ue sono affidati poteri d’indirizzo mediante raccomandazioni, mentre la loro concreta attuazione sarà compito esclusivo degli Stati membri, i cui atti saranno valutati e confrontati in sede di revisione.

performance, including reporting and relevant measures in case of insufficient progress, should ensure that the next MFF as a whole contributes to the implementation of the Paris Agreement. The Commission shall report annually on climate expenditure. In order to address the social and economic consequences of the objective of reaching climate neutrality by 2050 and the Union's new 2030 climate target, a Just Transition Mechanism, including a Just Transition Fund, will be created». Cfr. le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, disponibili on line all’indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

⁶⁷ Cfr. l’art. 3 par. 3, ove la Commissione viene imposto di tenere conto, inter alia, dei costi, della competitività economica dell’Unione, dell’accessibilità economica all’energia *green* (cfr. lett. a, b, d, g).

⁶⁸ Cfr. le lett. e), h) dell’art. 3 *cit.*

⁶⁹ Cfr. la lett. i) dell’art. 3 *cit.*

L'approccio ha destato perplessità.

È stato, infatti, evidenziato - facendo riferimento alle precedenti esperienze in ambito economico e occupazionale - che «le prime esperienze di applicazione del metodo aperto di coordinamento hanno rivelato le profonde lacune di questo modello. La maggior parte degli Stati membri, infatti, non è riuscita a dare un'attuazione spontanea alle raccomandazioni dell'Unione europea, specialmente quando ciò richiedeva riforme economiche e sociali importanti, in grado di incidere su consolidati interessi nazionali. Il progressivo deterioramento della finanza pubblica in molti Paesi durante il primo decennio di vita dell'euro, così come i risultati deludenti dell'attuazione dei grandi piani europei per il progresso economico e sociale, quali la «strategia di Lisbona» o «Europa 2020», hanno mostrato i limiti di un metodo di coordinamento fondato essenzialmente sugli strumenti non vincolanti e il confronto tra pari»⁷⁰.

Sicché viene auspicata come minimo una riforma del modello di *governance* ambientale con il passaggio al “modello chiuso”, basato sull'assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti e sull'uso di strumenti coercitivi da parte delle istituzioni Ue per sanzionare la violazione delle regole⁷¹, come avvenuto nel caso della *governance* economica a seguito dell'adozione del regolamento Ue 1173/2011 sulla sorveglianza di bilancio⁷² e 1174/2011 sulla correzione degli squilibri macroeconomici della zona euro⁷³.

La questione dell'effettività, in altre parole, sembrerebbe scontrarsi con la carenza di basi giuridiche nel Trattato per l'introduzione di “sanzioni” a carico degli Stati membri irrispettosi dei limiti di emissione dei gas-serra in relazione all'obiettivo della neutralità climatica, e, dunque, ancora una volta con l'inadeguatezza degli strumenti sovranazionali di contenimento della sovranità nazionale.

Senonché, nel caso dell'ordinamento Ue la questione potrebbe trovare già oggi parziale soluzione per una serie di ragioni concomitanti.

In primo luogo la legge europea sul clima va collocata nel contesto più generale dei Trattati, laddove non mancano norme di carattere generale che potrebbero offrire spunti di coercibilità delle condotte statali non in linea con gli obiettivi in esame.

Occorre, infatti, rammentare che il mancato rispetto degli obiettivi intermedi - per quanto fissati con semplice “raccomandazione” della Commissione - costituisce ostacolo al raggiungimento del traguardo

⁷⁰ Così L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *JUS, Vita e Pensiero*, on line all'indirizzo <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-il-green-deal-europeo-inquadramento-giuridico-e-prospettive-di-attuazione-5330.html>.

⁷¹ Cfr. sul punto F. AMTENBRINK - J. DE HAAN, *Economic governance: fiscal policy discipline versus flexibility*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1086.

⁷² Cfr. il 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, in *GUUE* L 306 del 23 novembre 2011, p. 1 ss.

⁷³ Cfr. il 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, in *GUUE* L 306, del 23 Novembre 2011, p. 8 ss.

finale della neutralità climatica (quest'ultima, al contrario, vincolante) da parte dell'Unione e, contestualmente, viola gli obblighi di solidarietà e cooperazione leale con l'Ue e gli altri Stati membri.

In altre parole verrebbe certamente in rilievo l'art. 4 TUE, che, peraltro, recepisce il più generale dovere di buona fede nell'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati⁷⁴.

La giurisprudenza della Corte consente di coniugare in senso verticale e orizzontale il vincolo in questione, e, dunque, di coprire tanto l'esigenza dell'Unione in quanto tale di garantire l'efficacia delle disposizioni in esame e il raggiungimento dell'obiettivo finale, quanto quella degli Stati membri di non subire gli effetti anticoncorrenziali e sleali di una condotta statale contraria al vincolo della solidarietà.

Infatti, se in un tempo risalente la CGUE ha interpretato l'art. 10 TCE prevalentemente nell'ottica di garantire la correttezza in una dimensione verticale e unidirezionale (rapporto fra Stati e CE, come nel caso del dovere di trasporre tempestivamente le direttive o di eseguire le sentenze della Corte⁷⁵), l'approccio "estensivo" descritto in precedenza ha consentito di spaziare verso una dimensione orizzontale e bi-direzionale fra Stati membri⁷⁶ o fra Stati e istituzioni europee⁷⁷.

Sicché ben può affermarsi che l'art. 4 TUE, come formulato dopo il Trattato di Lisbona, fonda quel patto di solidarietà tra l'Unione e gli Stati membri su cui riposa l'obbligo generale di cooperazione che impone un vero e proprio dovere in capo agli Stati di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dei Trattati stessi e garantire l'effettività del sistema giuridico Ue astenendosi da condotte contrarie alla sua coerenza interna ed esterna.

In secondo luogo la coercibilità delle norme ambientali in esame può derivare anche dall'azione indiretta dei privati chiamati dalle stesse disposizioni del Titolo XX del TFUE a concorrere alla sorveglianza e all'attuazione del diritto Ue in materia.

Infatti, tanto la c.d. "efficacia diretta" quanto quella "processuale" del diritto ambientale dell'Unione hanno più volte garantito l'*enforcement* a livello nazionale grazie al c.d. "sindacato giurisdizionale diffuso" del rispetto degli obblighi procedurali gravanti sugli Stati⁷⁸ cui sembrerebbe potersi ricondurre anche il

⁷⁴ Ciò anche in considerazione del fatto che il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica deriva dalla sottoscrizione di precisi accordi internazionali da parte dell'Unione europea, come, ad esempio, quello di Parigi.

⁷⁵ Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di giustizia 10 aprile 1984, *Von Colson*, causa 14/83, in *Racc.* 1984, p. 01891.

⁷⁶ Cfr. *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia 5 ottobre 1994, causa C-165/91, *Van Munster*, in *Racc.* 1994, p. I-04661.

⁷⁷ Cfr., *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia 22 ottobre 2002, causa C-94/00, *Roquette Frères II*, in *Racc.* 2002, p. I-09011.

⁷⁸ Cfr., *ex plurimis*, CGUE 18.10.2011, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e da C-134/09 a C-135/09, *Boxus e Rona*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2009:328, punti 50 – 56; ord. 17.11.2011, cause riunite C-177/09 e C-179/09, *Le Poumon Vert de la Hulpe*, in *Racc.* 2011, p. I-00173, punti 42 e 45; 16.2.2012, causa C-182/10 *Sohay*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2012:82, punti 41 – 43 e 47 – 50; 11 Settembre 2012, causa C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloa Karnais*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2012:560, punti 79-90.

vincolo a compiere scelte normative in linea con gli obiettivi intermedi della politica climatica Ue (ovviamente nei limiti di una valutazione di ciascun provvedimento e della sua effettiva capacità di comprometterli), nonché a eseguire le notifiche e gli iter procedurali previsti dalla disciplina ambientale in esame onde assumere decisioni “motivate” quanto all’eventuale scostamento dalla traiettoria tracciata dalla Commissione (cfr. l’art. 6 par. 3 lett. b del progetto di legge europea sul clima).

Infine merita di essere segnalato anche il fatto che in virtù del già richiamato “principio di integrazione” la giurisprudenza Ue ha consentito il perseguimento di finalità ambientali da parte di atti aventi prevalente oggetto e fondamento economico⁷⁹, nonché di applicare cumulativamente più basi giuridiche quali l’art. 192 e l’art. 207 TFUE, riconoscendo, così, alle disposizioni ambientali una piena “agibilità” anche in contesti solo indirettamente collegati ad esse⁸⁰.

Ne consegue che anche ciò che potrebbe non godere di una coercibilità diretta ben potrebbe beneficiare dell’effetto sinergico di altre disposizioni che presuppongano o sottintendano la piena adesione da parte degli Stati membri agli obiettivi periodici di riduzione delle emissioni inquinanti fissati dalla Commissione. In altre parole e in definitiva, dunque, per quanto il margine di autonomia e discrezionalità degli Stati membri assicurato dall’art. 192 TFUE possa imporre cautela nella possibilità di riconoscere una piena giustiziabilità del mancato rispetto della traiettoria indicata dalla Commissione per l’avvicinamento all’obiettivo finale della neutralità climatica nel 2050, in base alle considerazioni esposte una simile possibilità non sembra poter essere esclusa in radice.

Ne consegue che, sebbene possa risultare condivisibile la critica verso il modello aperto, l’Unione conserva anche in questo contesto una certa capacità di condizionare e limitare anche in senso “giuridico” la sovranità nazionale sulle scelte da effettuare per il rispetto degli impegni sulla neutralità climatica assunti anche a seguito dell’accordo di Parigi.

Per quanto concerne il c.d. “problema esterno” si è già detto che nel discorso di insediamento la Von der Layen ha sottolineato il fatto che l’Europa da sola non può contribuire efficacemente all’inversione del *trend* climatico negativo o alla salvaguardia della biomassa su scala globale: è indispensabile che gli sforzi del “vecchio continente” si coniughino a quelli di molti altri paesi sviluppati onde rendere le scelte di ciascuno capaci di impattare sul destino di tutti.

Per spingere altri Paesi a questa scelta la Ue intende adottare una serie di misure fra le quali spicca nel pacchetto “*Green Deal*” il progetto di una “*carbon tax*” alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* o CBAM).

⁷⁹ Cfr., a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte di giustizia 19.9.2002, causa C-336/00, *Huber*, in *Racc.* 2002, p. I-7699, punto 33; 23.10.2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2007, p. I-9097, punto 60.

⁸⁰ Cfr. il caso del diritto penale nazionale a presidio dell’ambiente, CGUE 13.9.2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2005, p. I-7879, punto 48; 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, *cit.*, punti 62-63.

In sostanza imponendo un dazio aggiuntivo sulle importazioni più inquinanti l'Unione otterrebbe il doppio vantaggio di disincentivare la delocalizzazione verso paesi terzi meno rigorosi in fatto di ambiente e incentivare le economie più dipendenti dal mercato europeo a investire in riduzione delle emissioni e dei consumi di materie prime.

A questo fine, in attesa che la proposta prenda forma, è possibile interrogarsi sulla compatibilità di un simile approccio con le regole internazionali poste a protezione del commercio.

È noto che all'interno del GATT sono presenti almeno due principi che potrebbero indurre a ritenere potenzialmente illegittima una simile scelta: l'art. I, che impone la c.d. "clausola antidiscriminatoria" attraverso il principio della nazione più favorita, e l'art. II che sancisce il principio del trattamento nazionale.

In sostanza, configurando il CBAM come uno strumento volto a sfavorire i prodotti provenienti da Paesi terzi realizzati con tecnologie a maggiore "impronta di carbonio", l'Unione potrebbe vedersi rimproverata la violazione di questi basilari principi del commercio internazionale, il tutto, peraltro, nell'assoluta incertezza e opinabilità dei criteri di calcolo dell'impatto ambientale delle diverse modalità produttive.

Al riguardo è stato suggerito che equiparando i dazi sui prodotti importati ai costi imposti alle produzioni europee di carbonio nell'ambito del sistema ETS sarebbe possibile invocare l'art. II, par. 2 lett. a) del GATT che contiene una clausola di equivalenza fra i dazi in oggetto e le imposizioni interne⁸¹.

In alternativa potrebbe essere invocato anche l'art. XX GATT, che permette una serie di eccezioni al divieto di discriminazione fra le quali anche quelle "ambientali" legate - *inter alia* - alla tutela delle risorse naturali esauribili.

Una simile ipotesi sembra trovare conforto nella stessa giurisprudenza WTO che ha già affrontato il tema delle misure nazionali volte a salvaguardare *stock* biologici selvatici o risorse naturali potenzialmente in contrasto con la libertà dei commerci.

Nei casi *United States – Gasoline*⁸², concernente la normativa statunitense sulle emissioni da combustione di prodotti derivati dal petrolio, e *US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*⁸³, relativo al divieto d'importazione negli USA di gamberetti pescati senza l'adozione di adeguate tecniche di tutela delle tartarughe marine, l'*Appellate Body* del WTO ha efficacemente sintetizzato le ragioni per le quali gli Accordi negoziati a seguito dell'Uruguay round devono ritenersi "permeabili" rispetto alle preoccupazioni

⁸¹ Cfr. L. LIONELLO, *op. ult. cit.* L'art. II, par. 2, lett. a) GATT stabilisce che «nothing in this article shall prevent any contracting party from imposing at any time on the importation of any product a charge equivalent to an internal tax».

⁸² Cfr. il Report dell'Appellate Body WTO, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, AB-1996-1, WT/DS2/AB/R del 26 aprile 1996, reperibile sul database WTO all'indirizzo www.wto.org.

⁸³ Cfr. il Report dell'Appellate Body WTO, *US- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, DS58/AB/R e DS61/AB/R, del 12 ottobre 1998, reperibile sul database WTO all'indirizzo www.wto.org.

correnti nella comunità internazionale sulla necessità di salvaguardare l'ambiente quale valore non tangibile in grado di costituire eccezione alle regole generali sul commercio internazionale, indicando chiaramente il percorso logico-giuridico da seguire per accertare l'appropriatezza delle misure nazionali adottate all'uopo.

L'*Appellate Body* ha anzitutto chiarito come l'eccezione di cui all'art. XX GATT lett. g)⁸⁴ non possa essere interpretata restrittivamente limitandone la portata alla sola conservazione delle risorse naturali "inorganiche" (come il petrolio, il carbone etc.), ben potendo la regola essere estesa anche alle risorse biologiche, ancorché astrattamente "rinnovabili" attraverso la naturale riproduzione.

Nel *Report* sull'*affaire* dei gamberetti il passaggio è nitido laddove si sottolinea che «one lesson that modern biological sciences teach us that living species, through in principle, capable of reproduction and, in that sense, "renewable", are in certain circumstances indeed susceptible of depletion, exhaustion and extinction, frequently because of human activities. Living resources are just as "finite" as petroleum, iron and other non-living resources»⁸⁵.

In secondo luogo i *Report* in oggetto sottolineano l'importanza di una interpretazione e applicazione delle norme del GATT in chiave dinamica ed evolutiva, ossia come capaci di incorporare le preoccupazioni ambientali contemporanee, dal momento che in esito ai negoziati dell'*Uruguay Round* la premessa all'Accordo è stata modificata: l'obiettivo legittimo del pieno sfruttamento delle risorse naturali è stato, infatti, ridefinito come «optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development», circostanza che incorpora la dinamica evolutiva dello stesso diritto internazionale dell'ambiente nella prospettiva del commercio internazionale⁸⁶.

Infine l'*Appellate Body* perviene ad affermare *expressis verbis* che le priorità ambientali possono giustificare misure commerciali restrittive in deroga ai principi generali GATT ove finalizzate a indurre paesi terzi a elevare i propri *standard* di tutela in accordo con la legislazione nazionale del paese che impone la restrizione, purché questa mantenga coerenza con i principi di non discriminazione e di proporzionalità⁸⁷.

⁸⁴ L'articolo, nella parte qui di interesse, recita: «Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption (...)».

⁸⁵ Cfr. il punto 128 del *Report*.

⁸⁶ Significativamente l'*Appellate Body* nel caso dei gamberetti richiama a questo proposito gli orientamenti della CIG al riguardo e spinge sulla nozione di concetti «embodied in a treaty by definition "evolutionary"» i quali non possono rimanere inalterati a fronte di un radicale mutamento dello scenario, quale l'attuale crisi ambientale globale certamente è. Cfr., in particolare, il punto 128 e la nota 109 del *Report*.

⁸⁷ Si vedano sul punto, più diffusamente, le considerazioni dell'*Appellate Body* nel report sul caso dei gamberetti, punti 163 – 184. Per un'analisi della questione in dottrina si vedano E. BARONCINI, L'organo di appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'art. XX GATT, in AA. VV., *Rapporti tra ordinamenti e diritti*

Le preoccupazioni sul *Carbon Border Adjustment Mechanism* Ue in relazione alle regole del commercio internazionale potrebbero, così, trovare una soluzione nella lettura evolutiva e contestualizzata delle regole GATT/OMC nonché, più in generale, nella progressiva apertura del diritto dell'economia e del commercio internazionale ai c.d. *non-trade values*, fra i quali la sensibilità ambientale occupa ormai uno dei primi posti⁸⁸.

Naturalmente lo strumento in discussione - onde rispettare i canoni della non discriminazione e della proporzionalità - dovrebbe accompagnarsi all'interno dell'Unione a un effettivo (e simmetrico) rispetto della traiettoria di avvicinamento al traguardo della Conferenza di Parigi (ulteriore elemento che deporrebbe per una vincolatività degli obiettivi intermedi fissati dalla Commissione) e da criteri di calcolo dell'impronta ambientale delle filiere produttive scientificamente fondati e il più possibile condivisi a livello internazionale⁸⁹.

5. Considerazioni conclusive

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti mostrano come il diritto internazionale generale a tutt'oggi sia privo di strumenti giuridicamente efficaci per imporre ai singoli Stati una limitazione della propria sovranità interna in funzione della tutela di risorse naturali biologiche di interesse globale.

A meno di evoluzioni – sotto molti profili poco auspicabili, perché foriere di conflitti e di abbandono delle negoziazioni pacifiche per la ricerca di soluzioni condivise – l'assenza di norme consuetudinarie sull'obbligo di proteggere l'ambiente anche a scapito dell'autonomia politica e decisionale delle singole nazioni e la natura tendenzialmente acefala o anarchica del diritto internazionale non consentono soluzioni imposte dall'alto e richiedono tempi troppo lunghi per una convergenza realmente “globale” sui livelli di risposta che la drammatica accelerazione della crisi ambientale esige.

In altre parole, com'è stato efficacemente sintetizzato «salvo i casi in cui la pace e la sicurezza internazionale siano a rischio, la comunità internazionale è priva di meccanismi e istituzioni verticali, cioè

dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi, Napoli, 2010, pp. 429 ss.; S. DI BENEDETTO, *Modelli giuridici di eccezione e integrazione di valori non commerciali: dall'esperienza del diritto GATT/OMC ai regimi di protezione degli investimenti esteri*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2013, p. 405 ss.

⁸⁸ Per una più ampia disamina in materia sia consentito rinviare a M. VELLANO, *Religione, etica e sovranità economica e finanziaria nel mondo contemporaneo*, in L. MANDRIEUX - M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale... cit.*, Torino, 2017, p. 13 ss.; G. SACERDOTI, *La disciplina del commercio internazionale e la protezione dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio... cit.*, p. 63; L. BOISSONS DE CHAZOURNES, *Éthique environnementale e droit international*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, 2004, p. 269 e ss. ed *ivi* anche P. GALLUZZI, *International Law and the Protection of the Environment: “Shared Universal” Rules or “Unethical” Imposition of a Western Agenda?*, pp. 327 ss.

⁸⁹ In questo senso è stata suggerita come strada più “sicura” una “tassa europea” sul consumo di prodotti il cui ciclo produttivo sia ad alta emissione di carbonio, che, proprio in quanto “imposizione interna” – peraltro spostata sui “consumi” – garantirebbe una assoluta neutralità rispetto alle norme GATT in discussione. Cfr. sul punto A. KRENEK, *How to implement...cit.*, on line.

gerarchiche, che siano dotate di autorità tale da poter risolvere, in modo vincolante, controversie insorte tra politiche e decisioni emanate in ambiti diversi, imporre l'armonizzazione, risolvere conflitti di giurisdizione, assicurare l'unità di interpretazione del diritto»⁹⁰.

Il consenso ampio degli Stati che si richiederebbe è, d'altronde, ancora una volta di là da venire.

Nonostante i fori di discussione e negoziazione internazionale registrino crescente consapevolezza della necessità e dell'urgenza dell'azione a tutela dell'ambiente, gli Stati restano inerti o sono ancora troppo divisi sui "metodi" da adottare, come dimostrano il clamoroso recesso degli Stati Uniti dall'Accordo sul clima, perfezionatosi lo scorso 4 novembre 2020, o le numerose divergenze sulle priorità da accordare alle azioni correttive emerse in seno all'Assemblea ONU negli ultimi anni richiamate in precedenza.

Le azioni individuali, d'altra parte, per quanto lodevoli sono del tutto inefficaci, poiché la natura "globale" della crisi non può prescindere da una risposta comune e coesa, che sia in grado di tenere assieme tanto gli interventi sugli ecosistemi territorialmente limitati (come le foreste pluviali etc.) quanto gli scompensi che l'uomo sta provocando nell'intero emisfero.

È, dunque, dal livello "intermedio" di strutturazione delle relazioni internazionali che potrebbero giungere le risposte più efficaci nel breve termine sulla riduzione dell'impatto antropico sull'ambiente, ossia da quell'ambito di espansione del diritto internazionale che ha consentito negli ultimi decenni la maggiore diversificazione e l'introduzione di meccanismi per lo più di tipo obbligatorio che consentono la soluzione delle controversie attraverso il diritto.

Infatti non può non condividersi l'osservazione per cui «mentre il sistema internazionale rimane debole se osservato come entità politica, con istituzioni centrali esili, specialmente le Nazioni Unite e il suo Consiglio di Sicurezza, una serie di strutture istituzionalizzate e fondate dal diritto sono emerse con il fine di regolare specifiche aree di interesse per la comunità degli Stati, nonché in ultima analisi per tutta l'umanità in generale. Una società in cui tradizionalmente la legge e l'applicazione del diritto in via giudiziaria avevano un ruolo limitato appare ormai caratterizzata da una progressiva organizzazione e sottoposizione a regole. Ciò, peraltro, non attraverso la centralizzazione e il coordinamento; piuttosto per mezzo di negoziati settoriali e di istituzionalizzazioni parziali»⁹¹.

L'esempio dell'Unione europea appare, in questo senso, paradigmatico.

Attraverso il trasferimento di competenze e il potere di assumere decisioni vincolanti per gli Stati membri il percorso di integrazione europea in materia ambientale ha potuto svilupparsi molto rapidamente e superare resistenze "localistiche" od "opportunistiche" in favore di una proiezione davvero avanzata della tutela, specie se confrontata con il resto del mondo.

⁹⁰ Cfr. G. SACERDOTI, *op. ult. cit.*, p. 69.

⁹¹ Cfr. G. SACERDOTI, *op. ult. cit.*, p. 68-69.

La possibilità di accertare gli inadempimenti degli Stati membri con meccanismi giudiziari e sanzioni effettive ha consentito di sottrarsi al rischio di un'eccessiva "politicizzazione" delle scelte, mantenendo un giusto equilibrio fra considerazioni tecniche e valutazioni discrezionali sui limiti delle ricadute e dei sacrifici richiesti per il raggiungimento di *standard* di tutela complessivamente apprezzabili.

Il *Green Deal* appare, in questo senso, un possibile punto di approdo della traiettoria intrapresa e degli strumenti adottati: con scelta tecnico-politica l'Unione intende coniugare le esigenze economiche con quelle ambientali, trasformando una crisi in una potenziale straordinaria occasione di rinnovamento industriale, crescita sociale e salvaguardia ecologica.

Nel fare ciò ha preceduto le grandi potenze industriali mondiali, in parte contribuendo all'avvio di processi decisionali affini anche altrove: nelle ultime settimane diversi grandi paesi "inquinatori" hanno annunciato piani del tutto simili a quello europeo, mettendo in moto un circolo virtuoso che potrebbe davvero rappresentare la svolta globale tanto necessaria quanto urgente⁹².

Se le scelte di attuazione concreta del piano europeo sapranno coniugarsi alla legalità internazionale e all'uso del diritto nei diversi fori di discussione, appoggiandosi al quadro regolatorio WTO nella sua interpretazione più aperta ai valori ambientali, l'impulso potrebbe davvero costituire la spinta decisiva verso la c.d. "transizione" che dovrebbe condurci a una civiltà post-energie fossili.

Perché ciò possa accadere è, tuttavia, necessario che l'Unione dimostri nei prossimi anni (*rectius*: mesi, considerata la calendarizzazione delle discussioni interistituzionali sui nodi cruciali del progetto e del bilancio europeo) grande coerenza interna ed esterna con questo progetto e con i suoi ideali.

Sul piano interno il *Green Deal* è atteso alla prova dei fatti già in sede di approvazione della legge europea sul clima e del bilancio pluriennale.

Le proposte della Commissione sono state, infatti, criticate da più parti essenzialmente per una ritenuta debolezza (o assenza) di contenuti sostanziali, l'inconsistenza degli strumenti prospettati e l'incapacità di tradurre i principi in azioni concrete sul lungo termine, cui si è aggiunto l'aspro rimprovero (con ampio

⁹² Cfr. l'annuncio dato dal presidente della Repubblica Popolare Cinese, XI JINPING, in occasione della 75° Assemblea Generale ONU circa la volontà della Cina di raggiungere la "neutralità climatica" entro il 2060. Analogamente la Corea del Sud e il Giappone hanno annunciato la propria intenzione di rendersi climaticamente neutri entro il 2050 e persino il neo-eletto Presidente degli Stati Uniti d'America, JOE BIDEN, ha affermato in uno dei suoi primi discorsi l'intenzione di chiedere che gli USA vengano riammessi all'Accordo di Parigi. Per le notizie in oggetto si vedano M. MARIANI, *Sarà la Cina a guidare la rivoluzione green?*, in IARI – Istituto di Analisi Relazioni Internazionali, *blog*, www.iari.site; *Energia: dopo la Cina, anche Giappone e Corea del Sud puntano al green*, in *Affaritaliani.it*, <https://www.affaritaliani.it/esteri/energia-dopo-la-cina-anche-giappone-corea-del-sud-puntano-al-green-702582.html>; I. GERRETSEN, *Green Deal, la Corea del Sud annuncia un obiettivo climatico speculare all'Europa*, in *Euractive*, <https://euractiv.it/section/energia-e-ambiente/news/green-deal-la-corea-del-sud-annuncia-un-obiettivo-climatico-speculare-alleuropa>; G. TALIGNANI, *Clima, la corsa contro il tempo di Biden per riparare ai danni fatti da Trump*, in *La Repubblica*, https://www.repubblica.it/green-and-blue/2020/11/10/news/clima_la_corsa_contro_il_tempo_di_biden_per_riparare_ai_danni_fatti_da_trump-273868569.

risvolto mediatico⁹³) delle ONG e degli esponenti della società civile che accusano l'Europa di eccessivo attendismo.

Si tratterebbe, insomma, nella migliore delle ipotesi di buone intenzioni, prive di strumenti realmente efficaci, di un coerente disegno politico e di adeguati finanziamenti.

Senza voler indulgere a forme di “partigianeria” la critica appare ingenerosa.

La strategia della Commissione aggredisce il problema dal versante economico, l'unico in grado di mettere rapidamente in moto dei cambiamenti sostanziali, specie se coniugato con l'uso del “diritto”.

Infatti ciò non solo – intuitivamente – colloca una serie importante di interessi sul versante giusto della “cooperazione”, ma è anche l'unica strategia praticabile per fornire risposte all'urgenza che il ritmo del deterioramento ambientale impone.

La crisi climatica e di civiltà che abbiamo di fronte richiede un cambiamento radicale di stili di vita e modelli sociali: solo creando una forte concentrazione di interessi è possibile immaginare una adesione ampia a questa svolta epocale.

La congiuntura economica derivante dalla crisi Covid potrebbe, in questo senso, rafforzare l'obiettivo a condizione che gli Stati membri trovino un accordo non solo sulla allocazione delle risorse, ma anche sull'ancoraggio a obiettivi eco-compatibili e, soprattutto, al rispetto di *standard* sociali e giuridici basilari per la tenuta dell'intero edificio comunitario⁹⁴.

Mi riferisco, ovviamente, alle accese discussioni dei mesi scorsi sull'entità dei prestiti da concedere agli Stati europei più indebitati, ma anche (e, forse, a questo punto “soprattutto”) alla coerenza con la quale la Commissione saprà mantenere il punto sulle scelte dei contenuti dei singoli progetti in relazione agli *standard* ambientali da salvaguardare.

In queste settimane la stampa ha, infatti, restituito numerosi *feedback* allarmanti sul tentativo di “annacquare” l'integrità della proposta con compromessi sempre più discutibili: dalla richiesta dei sindacati polacchi di mantenere il carbone quale fonte di energia fino al 2060 alla discussa (e discutibile) scelta di includere nel *Just Transition Fund* il finanziamento degli impianti alimentati a gas o a energia nucleare, per finire alla creazione dei c.d. “pozzi di assorbimento di carbonio”, l'orientamento della Commissione sembra puntare all'obiettivo della neutralità climatica non attraverso una effettiva (e

⁹³ Si pensi al risalto attribuito al discorso pronunciato da GRETA THUNDBERG di fronte al Parlamento europeo riunito in seduta plenaria il 4 marzo 2020 a proposito della legge europea sul clima. L'attivista svedese ha accusato le istituzioni dell'Unione di attendismo usando l'immagine degli inquilini di un edificio che nonostante sia già divampato un incendio chiudono la porta e se ne vanno a dormire.

⁹⁴ Nel momento in cui si scrive Polonia e Ungheria hanno posto il veto all'approvazione in seno al Consiglio del bilancio pluriennale, dando potenzialmente avvio a una fase di stallo finanziario caratterizzato dall'esercizio provvisorio, che impedirà ogni possibile “investimento” e livello di spesa superiore all'ordinaria amministrazione del passato. Una situazione ovviamente incompatibile con le ambizioni del *Green Deal* e del piano di rilancio economico post crisi Covid.

definitiva) riduzione delle emissioni, ma attraverso meccanismi “contabili” di dare-avere che - di fatto - insistono su un modello di sviluppo ancora non del tutto allineato alla necessità di non inquinare⁹⁵.

Anche le discussioni sulla nuova PAC sembrano evidenziare le difficoltà con cui la Commissione si sta muovendo.

Nonostante l'agricoltura sia destinataria di circa un terzo delle risorse del bilancio Ue (circa 387 mld di euro), la nuova Commissione non ha ritenuto opportuno ritirare la proposta di regolamento inoltrata al Parlamento europeo e al Consiglio dalla precedente compagine a guida Juncker, che, dunque, è oggetto di triloghi in questo periodo che si basano su un testo non pensato per rispondere al *Green Deal*.

La circostanza non è banale ove si pensi, a titolo meramente esemplificativo, che il nuovo regime della PAC consente (nella versione attuale del testo) la conservazione dei finanziamenti agli allevamenti intensivi⁹⁶ grazie anche al mantenimento di ampi margini di deroga alla disciplina sui nitrati, non interviene in modo deciso sui pesticidi, fissa in appena il 5% delle superfici arabili il vincolo di destinazione alla tutela delle aree ad alta biodiversità e consente il c.d. “drenaggio delle torbiere”.

Appare dunque indispensabile che la Commissione eserciti le sue prerogative di modo da convincere le istituzioni dell'Unione a non “negoziare al ribasso”, e, più in generale, che dimostri in concreto l'organicità delle proposte sul *Green Deal* in tutte le aree di intervento Ue, seguendo quel principio di integrazione che, prima ancora che giuridico, è anzitutto “politico”.

Altrettanta saldezza occorrerà nell'azione esterna dell'Unione.

La strategia “*Commercio per tutti*”⁹⁷ lanciata nel 2016 per integrare nella politica commerciale comune i valori dell'Unione prevede che negli Accordi di nuova generazione non sia possibile accettare deroghe agli *standard* di tutela assicurati dall'ordinamento Ue, in linea, peraltro, con quanto previsto dall'art. 3 par. 5 TUE⁹⁸.

⁹⁵ Si vedano, al riguardo, le dichiarazioni del direttore politico della Ong Carbon Market Watch, S. VAN DER PLAS, secondo il quale «fare affidamento sulle foreste per raggiungere gli obiettivi climatici invia il segnale sbagliato che è giusto continuare a inquinare perché la terra lo assorbirà», nonché le dichiarazioni altrettanto caustiche del WWF secondo cui «La Commissione sta facendo greenwashing del proprio obiettivo climatico: includere nei calcoli l'eliminazione dell'anidride carbonica significa che le emissioni scenderanno molto meno», pubblicate su *Enractive* all'indirizzo <https://euractiv.it/section/energia-e-ambiente/news/green-deal-i-paradossi-della-strategia-europea/>

⁹⁶ Cfr. il report prodotto da GreenPeace *Farming for failure*, Bruxelles, settembre 2020, disponibile su internet all'indirizzo <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/09/20200922-Greenpeace-report-Farming-for-Failure.pdf>

⁹⁷ Cfr. il documento della Commissione europea “*Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*”, disponibile all'indirizzo https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁹⁸ L'art. 3 par. 5 TUE stabilisce che «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».



È, questa, una regola “costituzionale” capace di dare forza a quella missione “ecologista” rivendicata, come detto, dalla Von der Layen in occasione della presentazione del suo programma politico-istituzionale, cui la Commissione potrebbe appoggiarsi anche per quanto concerne l’esportazione del modello europeo del *Green Deal* a livello globale.

Un simile orientamento non può che tradursi nella necessità che tutti gli accordi commerciali in corso di negoziazione con paesi terzi (o blocchi di paesi terzi) insistano sulla condivisione di buone pratiche di gestione e salvaguardia degli ecosistemi.

In quest’ottica sorprende che siano stati gli Stati membri (e non l’esecutivo Ue) in vista della conclusione dell’Accordo di libero scambio con i paesi del Mercosur a denunciare un inadeguato livello di protezione dell’Amazzonia e della “sostenibilità”⁹⁹. Solo con una grande risolutezza delle proprie istituzioni l’Unione europea potrà qualificarsi realmente come un *player* globale capace di guidare la transizione verso una civiltà nuova e affermare i suoi valori sulla scena mondiale per un futuro – anche intergenerazionale – migliore. Una circostanza di cui si sente estremamente bisogno, visto il ritardo con il quale la Comunità internazionale nel suo complesso sta rispondendo alla catastrofe ecologica in corso.

⁹⁹ Mi riferisco, in particolare, alle riserve espresse dal premier irlandese LEO VARADKAR in merito all’assenza nell’accordo di adeguate garanzie di difesa della foresta amazzonica dagli incendi che ne hanno devastato ampie porzioni negli ultimi mesi, subito sposate dal premier francese EMMANUEL MACRON, che ha annunciato l’opposizione della Francia alla conclusione dell’accordo. A seguito di queste prese di posizione praticamente tutte le cancellerie europee hanno espresso contrarietà alla conclusione del negoziato nello stato di fatto attuale. La notizia è consultabile su *Il Sole 24 ore* on line all’indirizzo https://www.ilssole24ore.com/art/incendi-amazzonia-rischio-ratifica-dell-accordo-mercosur-ACSQ13f?refresh_ce=1.