

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

Pubblicazioni

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

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

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

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

XXVI Convegno
Firenze
9-10 giugno 2022

a cura di
Micaela Frulli

EDITORIALE SCIENTIFICA

Pubblicazione finanziata con il fondo otto per mille della Chiesa Valdese



Proprietà letteraria riservata

© Copyright maggio 2023

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

INDICE-SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	9
ANGELA DI STASI	
<i>Introduzione</i>	11
MICAELA FRULLI	

PARTE PRIMA

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

ALESSANDRA GIANNELLI	
La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?	19
MASSIMO IOVANE e DONATO GRECO	
L'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace	49
ANNAMARIA VITERBO	
Ipotecare il futuro? Le future generazioni tra debito sovrano e sviluppo sostenibile	75
LAURA PINESCHI	
Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future: il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali	95

PARTE SECONDA

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

BEATRICE BONAFÉ	
Interesse delle generazioni future come interesse collettivo?	133

ANDREA SACCUCCI		
	La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo	157
PIETRO FRANZINA		
	Il contenzioso civile transnazionale sulla <i>corporate accountability</i>	199
CRISTINA CAMPIGLIO		
	La condizione femminile tra presente e futuro: prospettive internazionalprivatistiche	227
FRANCESCA DE VITTOR		
	Cambiamento climatico e ricorsi alla Corte europea dei diritti umani: quali premesse per una giurisdizione intertemporale?	255
LORENZO ACCONCIAMESSA		
	Le generazioni future davanti alla Corte europea dei diritti umani: verso il riconoscimento di un diritto alla tutela del patrimonio culturale?	277
MARIO GERVASI		
	Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico	297

PARTE TERZA

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

GIANLUCA CONTALDI		
	Il Programma <i>Next Generation EU</i> e le future generazioni	333
FEDERICO CASOLARI		
	Il contributo dell'Unione Europea alla tutela della biodiversità nell'interesse delle generazioni future: una visione d'insieme	359
FRANCESCA CAPONE		
	Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030	391

SARA DE VIDO	
<i>In dubio pro futuris generationibus:</i> una risposta giuridica eco-centrica alla <i>slow violence</i>	419
FILIPPO CROCI	
<i>Next Generation EU</i> e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'Unione Europea: quali rapporti?	447
MARIANGELA LA MANNA	
L'eterno ritorno del crimine di ecocidio: la proposta del Panel di esperti designato dalla <i>Stop Ecocide Foundation</i>	471
FRANCESCO SALERNO	
Conclusioni	495
APPENDICE	
<i>Organi direttivi</i>	511

PRESENTAZIONE

Angela DI STASI*

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

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

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

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

* Segretario Generale della SIDI.

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

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

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

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

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

INTRODUZIONE

Micaela FRULLI*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE TERZA

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

**IL CONTRIBUTO DELL'UNIONE EUROPEA
ALLA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ
NELL'INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE:
UNA VISIONE D'INSIEME**

Federico CASOLARI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'interazione tra Stati membri e Unione europea nella *governance* sovranazionale della biodiversità. – 3. La posizione dei singoli. – 4. Il contributo dell'Unione alla *governance* internazionale della biodiversità (cenni). – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La protezione internazionale della biodiversità presenta indubbiamente una chiara correlazione con l'esigenza di tutela giuridica dell'interesse delle generazioni future. Se ne ha una plastica illustrazione nella principale convenzione internazionale adottata in materia, la Convenzione sulla diversità biologica (1992, d'ora in avanti 'CDB'), il cui preambolo riconosce espressamente che la protezione e l'uso sostenibile della biodiversità – quest'ultima qualificata «common concern of humankind» – devono essere orientati «for the benefit of present and future generations»¹. E, del resto, pure il riferimento all'uso sostenibile della

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna. Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito delle attività del Progetto di ricerca riconducibile al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 4 Componente 2 Investimento 1.4 - Call for tender n. 3138 del 16 dicembre 2021, rettificato con Decreto n. 3175 del 18 dicembre 2021 del Ministero Italiano dell'Università e della Ricerca e finanziato dall'Unione europea – *NextGenerationEU*. Codice Progetto CN_00000033, Decreto direttoriale di concessione n. 1034 del 17 giugno 2022 adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, CUP J33C22001190001, titolo Progetto '*National Biodiversity Future Center – NBFC*'.

¹ La nozione di «biodiversità» impiegata in questo lavoro rimanda direttamente a quella contenuta nella predetta Convenzione (*Convention on Biological Diversity*, firmata a Rio De Janeiro il 5 giugno 1992) vale a dire «the variability among living organisms from all sources including, *inter alia*, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and ecological complexes of which they are part: this includes diversity within species, between species and of ecosystems». La Convenzione, entrata in vigore il 29 dicembre

biodiversità, più volte menzionato nel corpo della Convenzione, rimanda alla dimensione intergenerazionale, essendo intrinsecamente connesso al principio dello sviluppo sostenibile, a sua volta concepito, quanto meno sul piano sostanziale, come principio ponte tra le generazioni².

Non solo. La tutela della biodiversità ha assunto un ruolo centrale nella gestione di alcune delle più importanti sfide che l'umanità si trova oggi ad affrontare. Ciò emerge chiaramente dalla sua stretta interazione con alcuni dei principali scenari di crisi emersi negli ultimi anni sulla scena globale (scenari che risultano, peraltro, a loro volta inscindibilmente correlati). Ci si riferisce in particolare alla crisi climatica³, a quella alimentare⁴ e, come ben dimostrato da recenti fenomeni pandemici carat-

1993, risulta avere oggi 192 Parti (fonte: <https://www.cbd.int/>). Sulla Convenzione in generale, v. HERMITTE, *La Convention sur la diversité biologique*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 844 ss.; GESTRI, *Sovereignty of States over Their Natural Resources*, in KRÄMER, ORLANDO (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law. Volume VI: Principles of Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 79 ss., pp. 86-88; MALJEAN-DUBOIS, *Le droit international de la biodiversité*, Leiden/Boston, 2021, p. 106 ss.; FAJARDO DEL CASTILLO, *Principles and Approaches in the Convention on Biological Diversity and Other Biodiversity-Related Conventions in the Post-2020 Scenario*, in CAMPINS ERITJA, FAJARDO DEL CASTILLO (a cura di), *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post 2020 Scenario*, Cham, 2021, p. 15 ss. La nozione di «biodiversità» recepita sul piano internazionale risulta poi adottata, seppur secondo una formula più sintetica – ossia come «varietà di ecosistemi, specie e geni» – anche a livello UE: v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010*, 19 gennaio 2010, COM(2010) 4 def. Questo documento, così come tutte le fonti normative e giurisprudenziali dell'ordinamento UE richiamate a seguire, sono accessibili al seguente sito Internet: <https://eur-lex.europa.eu/>.

² *Report of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stoccolma, 5-16 giugno 1972), nota come 'Dichiarazione di Stoccolma', UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, Principio 1 e 2. In dottrina, per tutti, LAVALLEE, *La biodiversité. Un pilier pour le développement durable «post-Rio+20»?*, in FITZMAURICE ET AL. (a cura di), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Leiden/Boston, 2014, p. 100 ss.; VEIT, *The Convention on Biological Diversity and the Concept of Sustainable Development: the Extent and Manner of the Convention's Application of Components of the Concept*, in BOWMAN ET AL. (a cura di), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham/Northampton, 2016, p. 273 ss.; BARRAL, *Sustainable Development and Equity in Biodiversity Conservation*, in RAZAQQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law. Volume III: Biodiversity and Nature Protection Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, p. 59 ss.

³ FITZMAURICE, *Biodiversity and Climate Change*, in *International Community Law Review*, 2021, p. 230 ss.

⁴ CUNNINGHAM ET AL., *To close the yield-gap while saving biodiversity will require multiple locally relevant strategies*, in *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 2013, p. 20 ss. Cfr. anche BÉLANGER, PILLING (a cura di), *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, FAO Commission on genetic resources for food and agriculture Assessments, Rome, 2019.

terizzati dal c.d. *spillover effect* delle zoonosi, alle crisi sanitarie mondiali⁵. Per meglio dire, è la stessa biodiversità ad essere oggetto di una crisi di sistema: secondo il Rapporto 2019 della sessione plenaria dell'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES)⁶, ogni anno si perdono circa 13 milioni di ettari di foreste (ossia degli ecosistemi terrestri che presentano il livello più elevato di biodiversità). Gli ecosistemi sono complessivamente degradati del 45%. Il 25% delle specie esistenti sono a rischio di estinzione e la biomassa globale dei mammiferi che vivono allo stato selvaggio si è ridotta dell'82%.

Muovendo da tali premesse, il presente contributo intende illustrare le caratteristiche salienti della cornice giuridica introdotta nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (UE) per la tutela e la promozione della biodiversità attraverso il prisma costituito dalla tutela degli interessi delle generazioni future. Le ragioni che consigliano di concentrare lo sguardo sulla dimensione sovranazionale di tale tutela sono molteplici e meritano di essere brevemente richiamate a seguire⁷.

Anzitutto, è bene rammentare che, in forza dell'art. 11 TFUE⁸, l'esigenza di tutela ambientale – *lato sensu* intesa – costituisce, nella sua interconnessione con il principio dello sviluppo sostenibile, una clausola trasversale dell'ordinamento UE, capace cioè di incidere su tutte le politiche dell'ente⁹. Non a caso, si fa ricorso al riguardo all'espressione

⁵ KEESING ET AL., *Impacts of Biodiversity on the Emergence and Transmission of Infectious Diseases*, in *Nature*, 2020, p. 647 ss.; PAVONI, PISELLI, *EU Biodiversity Law and Its Health Impact*, in NEGRI (a cura di), *Environmental Health in International and EU Law: Current Challenges and Legal Responses*, New York, 2020, p. 291 ss.; Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *IPBES 2020 Workshop Report on Biodiversity and Pandemics*, Bonn, 2020.

⁶ BRONDIZIO ET AL. (a cura di), *IPBES Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, 2019.

⁷ Per una visione di insieme sull'approccio elaborato nel campo del diritto internazionale, v. invece MAFFEI, *La protezione delle specie, degli habitat e della biodiversità*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 263 ss.; RAZAQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., e l'ulteriore letteratura richiamata in questo contributo. I profili concernenti l'interazione tra biodiversità e biotecnologie sono trattati, tra gli altri, da PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004.

⁸ «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'obiettivo generale di adoperarsi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (...) su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» è poi richiamato nell'art. 3, par. 3, TUE.

⁹ Ovviamente, come chiarito in sede giurisprudenziale, l'invocazione dell'art. 11 TFUE in un atto di diritto UE non consente di per sé di trasformare in misura di politica ambientale lo strumento interessato se quest'ultimo non risulta caratterizzato da una forte

«principio di integrazione»¹⁰, evidenziando come quest'ultimo intenda sostanzialmente incorporare la medesima logica che informa il Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992 («[i]n order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it»)¹¹. Benché oggi l'art. 11 TFUE non costituisca più l'unico esempio di clausola orizzontale ad essere prevista nel diritto primario dell'Unione europea¹² (il Trattato di Lisbona ha determinato invero una proliferazione di tali clausole), la dottrina¹³ ha correttamente messo in evidenza gli elementi che ancora permettono di attribuire alla disposizione un ruolo,

componente politico-ambientale: v. conclusioni dell'Avvocato generale Kokott in CGUE, *Commissione europea c. Consiglio*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, 31 maggio 2018, punti 91-99; e CGUE, *Mondiet*, causa C-405/92, sentenza del 24 novembre 1993, punto 27.

¹⁰ FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in CORDINI ET AL. (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 78-79. V. anche MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012.

¹¹ Con la conseguenza che il principio dello sviluppo sostenibile – a livello UE – può dirsi «sancito» dall'art. 11 TFUE: così l'Avvocato generale Kokott nelle conclusioni rese in *Acheloo*, causa C-43/10, 13 ottobre 2011, punto 235. V. anche la sentenza della CGUE, resa nel medesimo procedimento in data 11 settembre 2012, punto 138, nonché BÁNDI, *Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development*, in PEETERS, ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2020, p. 36 ss., pp. 41-42. Più in generale, sulla portata del principio di integrazione nel diritto internazionale, v. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in FERRARA, GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, p. 93 ss., pp. 124-128.

¹² Come noto, altre clausole trasversali sono state inserite con riguardo alla non discriminazione tra uomini e donne (art. 8 TFUE), alla non discriminazione in generale (art. 10 TFUE), alla tutela dei consumatori (art. 12 TFUE), al benessere degli animali (art. 13 TFUE), alla promozione di un elevato livello di occupazione, di un'adeguata protezione sociale, di un elevato livello di istruzione (articoli 9 e 147, par. 2, TFUE), agli aspetti culturali (art. 167, par. 4, TFUE) alla tutela della salute (articoli 9 e 168, par. 1, TFUE), alla competitività dell'industria europea (art. 173, par. 3, TFUE), al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (art. 175 TFUE) e, infine, alla cooperazione allo sviluppo (art. 208, par. 1, TFUE). Sul tema v., in generale, IPPOLITO ET AL. (a cura di), *The EU and the Proliferation of Integration Principles Under the Lisbon Treaty*, New York, 2017.

¹³ V. in particolare NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016, p. 15 ss., spec. pp. 18-19; KRÄMER, *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements into other EU Policies*, in KINGSTON (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, London, 2013, p. 83 ss., p. 84. Vi è però anche chi ha ritenuto che «the existence nowadays of multiple integration principles, does not support the idea of a priority for environmental policy»: HANS, VEDDER, *European Environmental Law After Lisbon*, Groningen, 2012, p. 23.

per così dire, rafforzato nel quadro costituzionale dell'ordinamento UE. Significativo è anzitutto il diverso tenore letterale che contraddistingue l'art. 11. Esso prevede, infatti, che le esigenze ambientali «devono essere integrate» nei diversi ambiti di azione dell'Unione mentre nel caso delle altre clausole è richiesto all'Unione e agli Stati membri di «tenere conto» dei relativi interessi protetti o di «mirare a combattere/eliminare» le condotte con essi contrastanti. In secondo luogo, non può non ricordarsi che l'esigenza dell'integrazione di un elevato livello di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità nelle diverse politiche dell'Unione figura anche nell'art. 37 (Tutela dell'ambiente) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE), acquisendo pertanto rilievo nell'ordinamento UE anche in relazione allo *standard* dei diritti e delle libertà fondamentali da quest'ultimo garantito. Come meglio si vedrà a seguire¹⁴, pur costituendo, secondo le categorie generali incorporate nell'art. 52 della Carta di Nizza, un principio e non un diritto, con la conseguenza che esso non può dare adito «a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri»¹⁵, il precepto in parola è indubbiamente in grado di incidere sulla portata dei diritti fondamentali in esso menzionati, ben potendo giustificare restrizioni a questi ultimi: si pensi, per fare un solo esempio, alle possibili limitazioni che possono derivarne per la libertà di impresa o per il diritto alla proprietà privata riconosciuti rispettivamente dagli articoli 16 e 17 CDFUE.

È peraltro significativo che la disposizione in questione sia collocata nel titolo IV della Carta, dedicato alla solidarietà. Come noto, il collegamento di quest'ultimo concetto con quello di equità intergenerazionale è valorizzato già dal diritto internazionale¹⁶, anche in correlazione con la tutela della biodiversità¹⁷. Nel caso dell'ordinamento giuridico dell'Unione, tale collegamento si impone in modo ancor più evidente. Anzitutto-

¹⁴ V. *infra*, par. 3.

¹⁵ V. *Spiegazione relativa all'art. 52 – Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*, in *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C 303, del 14 dicembre 2017, p. 17 ss. Sulla natura e portata di tali Spiegazioni, v., per tutti, DI STASI, *Brevi osservazioni intorno alle “spiegazioni” alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in ZANGHÌ, PANELLA (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 245 ss.

¹⁶ EGGERT, *Solidarity as an International Legal Norm*, in KASSOTI, IDRIZ (a cura di), *The Principle of Solidarity*, L'Aja, 2023, p. 29 ss., a p. 45; SHELTON, *Intergenerational Equity*, in WOLFRUM, KOJIMA (a cura di), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 123 ss., a p. 131.

¹⁷ RAFALY, *Global Environmental Issues and International Solidarity: Between Myth and Reality*, in KASSOTI, IDRIZ (a cura di), *The Principle of Solidarity*, cit., p. 75 ss., spec. p. 82.

to, è bene ricordare che l'ordinamento UE è descritto nei Trattati nei termini di un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa»¹⁸: ciò presuppone, giocoforza, che il suo sviluppo proceda attraverso una proiezione intergenerazionale. In secondo luogo, ed anche a ragione di quanto appena detto, il concetto di solidarietà assume, nell'ordinamento UE, una valenza fondante (seppur attraverso molteplici declinazioni)¹⁹, essendo considerato parte «di un insieme di valori e principi» che costituisce «la base della costruzione europea»²⁰ quando non, addirittura, «la linfa vitale del progetto europeo»²¹; o, ancora, un principio «sotteso all'intero sistema giuridico dell'Unione»²². Non sorprende, dunque, che l'art. 3, par. 3, TUE abbia cura di precisare che l'Unione promuove non solo la «solidarietà tra gli Stati membri» ma anche «la solidarietà tra le generazioni», ricollegando in particolare quest'ultima alle azioni perseguite per promuovere la giustizia, l'uguaglianza e la protezione sociale. Significativamente, l'unico ulteriore riferimento esplicito alle generazioni future che si rinviene nel diritto primario dell'Unione si trova proprio nel preambolo della CDFUE («[i]l godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future»), circostanza quest'ultima che avalla ulteriormente un'interpretazione intergenerazionale delle sue disposizioni.

¹⁸ Preambolo, TUE.

¹⁹ ROSS, *Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in ROSS, BOURGMANN-PREBIL (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, p. 23 ss.; BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne—Éléments pour une théorie*, in BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne—Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 5 ss.; DAGILYTE, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in BIONDI ET AL. (a cura di), *Solidarity in EU Law—Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 61 ss.; CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020; VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bologna, 2021, p. 75 ss.; MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022; SHARPSTON, *Thinking About Solidarity and EU Law*, in KASSOTI, IDRIZ (a cura di), *The Principle of Solidarity. International and EU Law Perspectives*, cit., p. 153 ss.

²⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Bot, in CGUE, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, 26 luglio 2017, punto 19.

²¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston in CGUE, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, 31 ottobre 2019, punto 253.

²² CGUE, *Germania c. Commissione europea*, causa C-848/19 P, sentenza del 15 luglio 2021, punto 41.

Il richiamo alla Carta dei diritti fondamentali – e alla dimensione di tutela individuale che essa suggerisce – permette di evidenziare un'ulteriore ragione che rende particolarmente opportuna un'indagine sulla disciplina UE. Essa rimanda alle caratteristiche strutturali dell'ordinamento UE e, più precisamente, alla capacità di quest'ultimo di strutturarsi come «ordinamento di nuovo genere»²³, nel quale anche gli individui risultano titolari di situazioni soggettive giuridicamente rilevanti. In questa prospettiva, l'analisi della disciplina sovranazionale in materia di biodiversità permette di valutare altresì l'incidenza che viene a determinarsi sulla sfera soggettiva individuale, anche in relazione agli obblighi imposti alle persone fisiche e giuridiche.

Un terzo profilo di carattere generale che giustifica un'analisi *ad hoc* dell'approccio sviluppato sul piano sovranazionale rispetto alla tutela della biodiversità è quello che fa leva sulla circostanza che l'Unione europea ha sviluppato il Network più esteso di aree protette al mondo. Si tratta della c.d. Rete Natura 2000²⁴, il cui funzionamento ruota attorno a due pilastri, oggi rappresentati dalla Direttiva Uccelli²⁵ e dalla Direttiva Habitat²⁶. La valutazione dei *trend* generali che caratterizzano l'interpretazione ed applicazione di questi due strumenti normativi appare dunque meritoria di particolare attenzione, tenuto pure conto delle valutazioni prospettiche elaborate dalla Commissione europea in occasione dell'adozione della nuova Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, con la quale si sono individuate le priorità di azione che l'Unione intende perseguire per riportare la biodiversità in Europa sulla via della ripresa²⁷.

²³ La citazione rimanda ovviamente alla celeberrima pronuncia della CGUE, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, 5 febbraio 1963.

²⁴ V., per tutti, CLIQUET, *EU Nature Conservation Law: Fit for Purpose*, in PEETERS, ELIANTONIO (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., p. 265 ss.; DE VIDO, *Protecting Biodiversity in Europe: The Habitats and Bird Directives and Their Application in Italy in an Evolving Perspective*, in NAKANISHI (a cura di), *Contemporary Issues in Environmental Law. The EU and Japan*, Cham, 2016, p. 115 ss.; LANGLET, MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, 2016, p. 349 ss., spec. pp. 349-362; VAN CALSTER, REINS, *EU Environmental Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, pp. 183-206.

²⁵ Direttiva 2009/147/CE, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

²⁶ Direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Le origini della tutela sovranazionale della biodiversità sono prese in considerazione da SAVOIA, *Profilo storico della tutela della biodiversità nel diritto comunitario dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1997, p. 233 ss.

²⁷ Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

Va peraltro ricordato – e questo è un ulteriore elemento di interesse che occorre menzionare – che le iniziative promosse dall’Unione non hanno solo una proiezione, per così dire, interna. Come negli altri ambiti materiali in cui l’ente esercita proprie competenze, anche in questo contesto la dimensione esterna del suo agire assume una portata decisiva, che merita di essere presa in considerazione. Per fare un solo esempio, tuttavia assai significativo, l’Unione ha svolto un ruolo trainante²⁸ nei lavori della COP 15 che hanno portato all’importante risultato dell’adozione, nel mese di dicembre 2022, del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, chiamato a definire gli obiettivi e target della tutela internazionale della diversità biologica di qui al 2030 e 2050²⁹.

Una volta chiarite le ragioni che spingono ad analizzare la disciplina sovranazionale finalizzata alla tutela della biodiversità, è bene anche precisare ciò che il presente contributo *non* intende realizzare. Non interessa svolgere in questa sede un’analisi puntuale della predetta disciplina. Tale analisi può rinvenirsi semmai nei riferimenti bibliografici che integrano il lavoro. Ciò che si intende piuttosto mettere in evidenza è l’approccio – o, se si vuole, il paradigma – che contraddistingue l’azione sovranazionale alla luce del prisma rappresentato dalla tutela dell’interesse intergenerazionale.

A tal fine, il lavoro è strutturato come segue. Anzitutto, viene ricostruito il quadro generale delle interazioni tra Stati membri e Unione europea nella *governance* sovranazionale della biodiversità (par. 2). Nella ricostruzione di tale quadro ci si concentra sul suo asse portante, che è rappresentato, come anticipato, dalla Rete Natura 2000, tenuto anche conto delle indicazioni contenute nella Strategia UE per la biodiversità adottata dalla Commissione. A seguire, l’analisi prende in considerazione la posizione dei singoli nella *governance* UE della biodiversità (par. 3). Ciò che interessa in particolare mettere in evidenza è l’approccio che l’ordinamento dell’Unione ha assunto nel ricercare un punto di equilibrio tra la protezione delle situazioni soggettive individuali e l’interesse generale rappresentato dalla tutela della biodiversità, anche evidenziando la tendenza ad individuare obblighi di diligenza in capo ai singoli. Invero, come ricordato dall’Avvocato generale Sharpston nelle conclusioni relative al caso *Protect Natur*,

²⁸ V. European Commission Press Release, *COP15: Historic global deal for nature and people*, IP/22/7834, 19 dicembre 2022, <https://ec.europa.eu/>.

²⁹ Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, CBD/COP/DEC/15/4, 19 dicembre 2022, <https://www.cbd.int/>.

[l]’ambiente naturale appartiene a tutti noi e della sua protezione siamo responsabili collettivamente. La Corte ha riconosciuto che il diritto ambientale dell’Unione riguarda, per la maggior parte, l’interesse pubblico e non semplicemente la tutela degli interessi dei singoli in quanto tali. Non possono comparire in giudizio né l’acqua né i pesci che vi nuotano. Analogamente, gli alberi non sono legittimati ad agire³⁰.

Valutate queste due dimensioni della *governance* interna, si guarda poi, seppur in termini sommari, alla proiezione della stessa sulla scena internazionale, evidenziando le principali linee direttrici dell’azione messa in opera dall’Unione per favorire una rafforzata tutela della biodiversità su scala bilaterale, multilaterale e globale (par. 4). L’ultima sezione è dedicata ad alcune riflessioni conclusive sul tema (par. 5).

2. L’interazione tra Stati membri e Unione europea nella governance sovranazionale della biodiversità

Come anticipato, il punto prospettico dal quale si intende valutare l’interazione tra Unione e Stati membri nella definizione della *governance* sovranazionale della biodiversità è rappresentato dalle due Direttive (Uccelli e Habitat) su cui si regge la Rete Natura 2000. Al riguardo, due sono gli elementi preliminari da evidenziare: entrambe le Direttive si fondano sul principio dello sviluppo sostenibile e, dunque, seppur implicitamente, sulla tutela intergenerazionale³¹ ed entrambe le Direttive muovono dalla premessa che la protezione e gestione a lungo termine delle risorse naturali costituisce un «patrimonio comune dei popoli europei» mentre gli habitat e le specie minacciate rappresentano un «patrimonio comune della Comunità» (oggi Unione) europea³². Tale assetto generale incide significativamente sull’impianto di conservazione e ripristino messo in opera dai due atti di diritto derivato e, cosa ancor più rilevante, sulle modalità di interazione sviluppate tra l’Unione e gli Stati membri nella implementazione di tale impianto.

L’esigenza di tutela della biodiversità incarnata dalle due Direttive è stata, infatti, ben presto interpretata dalla Corte di giustizia UE nel senso di imporre *responsabilità comuni* agli Stati membri, responsabilità che

³⁰ Conclusioni in CGUE, *Protect Natur*, causa C-664/15, del 12 ottobre 2017, punto 77.

³¹ ‘Considerando’ n. 5 Direttiva Uccelli; ‘considerando’ n. 3, Direttiva Habitat.

³² ‘Considerando’ n. 4 Direttiva Uccelli; ‘considerando’ n. 4, Direttiva Habitat.

prendono corpo in obblighi stringenti che la Corte ha ritenuto di poter 'leggere' alla luce dei principi sostanziali che caratterizzano la politica ambientale dell'Unione europea al fine di accentuare i profili di tutela e conservazione della biodiversità (a partire dal principio di precauzione)³³. Ciò ha per esempio indotto i giudici di Lussemburgo ad affermare l'incompatibilità della Direttiva Uccelli «con qualsiasi normativa nazionale che determini la protezione degli uccelli selvatici in relazione alla nozione di patrimonio nazionale»³⁴. L'assunto che muove questa affermazione è chiaro: la tutela della biodiversità, nel farsi patrimonio comune, trasforma l'interesse nazionale alla protezione della diversità biologica in un interesse sovranazionale, imponendo pertanto un cambio di paradigma nella considerazione degli obblighi contenuti nelle due Direttive, così come nelle deroghe che esse prevedono. Tale cambio impone agli Stati di operare, per così dire, come *trustees* dell'interesse sovranazionale³⁵, essendo chiamati a gestire, per il rispettivo territorio, il corrispondente patrimonio comune³⁶.

Ma vi è di più. L'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia permette di registrare anche un (parziale) superamento della rigida dimensione spaziale nazionale o, per meglio dire, un affievolimento del

³³ V., *ex multis*, CGUE, *Commissione c. Finlandia*, causa C-217/19, sentenza del 23 aprile 2020, punto 84 (Direttiva Uccelli); IDEM, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*, cause riunite C-292/17 e C-294/17, sentenza del 7 novembre 2018, punto 82 (Direttiva Habitat); e l'ulteriore giurisprudenza in esse citate. Il rilievo esercitato dal principio di precauzione per la tutela della biodiversità è stato riconosciuto in termini più generali, con riferimento agli strumenti internazionali rilevanti, nella Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione, 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 def., pp. 26-27. V. poi MORGERA, *The Ecosystem Approach and the Precautionary Principle*, in RAZAQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., p. 70 ss.

³⁴ CGUE, *Commissione c. Francia*, causa 252/85, sentenza del 27 aprile 1988, punto 15.

³⁵ L'espressione utilizzata in testo è ripresa da CREMONA, *Member States as Trustees of the Union Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union*, in ARNULL ET AL. (a cura di), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 435 ss. L'Autore si riferisce a quelle situazioni nelle quali gli Stati membri intervengono nella scena internazionale in nome e per conto dell'Unione europea, quest'ultima essendo politicamente o tecnicamente impossibilitata ad esercitare in modo autonomo la propria personalità. Il richiamo all'istituto del *trust* trova peraltro un riscontro nel pensiero di alcuni autori che hanno applicato il concetto di *public trusteeship* alla gestione e protezione della biodiversità: v. in particolare SAND, *The Concept of Public Trusteeship in the Transboundary Governance of Biodiversity*, in KOTZÉ, MARAUHN (a cura di), *Transboundary Governance of Biodiversity*, Leiden/Boston, 2014, p. 34 ss.

³⁶ CGUE, *Commissione c. Regno Unito*, causa C-6/04, sentenza del 20 ottobre 2005, punto 25 e la giurisprudenza ivi citata.

concetto di *national jurisdiction*. Sono sempre i giudici di Lussemburgo ad affermare, nel caso *Asociația “Alianța pentru combaterea abuzurilor” contro TM e altri*, questa volta riferendosi alla Direttiva Habitat, che la tutela da quest’ultima prevista «non presenta limiti o frontiere»³⁷, promuovendo pertanto una lettura del suo contenuto che cerca di distaccarsi da una netta ripartizione territoriale tra Stati. Si tratta di un passaggio di indubbio rilievo, che sembrerebbe dare corpo, anche rispetto alla *governance* sovranazionale della biodiversità, a quella che è stata ribattezzata in termini complessivi dall’Avvocato generale Pikamäe in *Slovenia c. Croazia* come «teoria della limitazione» (*framing of powers theory*)³⁸, vale a dire la dottrina, sempre di elaborazione giurisprudenziale, secondo cui gli Stati membri dell’UE, in virtù del principio di leale cooperazione sancito dall’art. 4, par. 3 TUE, ed in special modo degli obblighi di astensione ‘costruttiva’ che da esso derivano³⁹, sono tenuti ad esercitare anche le proprie prerogative sovrane avuto riguardo al diritto dell’Unione europea, ossia tenendo conto dell’impatto che la loro azione sul piano unilaterale può produrre sull’efficacia del diritto sovranazionale nel suo complesso e sugli altri Stati membri di conseguenza⁴⁰. In altri termini, tale dottrina si svilupperebbe non solo secondo una traiettoria verticale – che va dallo Stato membro all’Unione –, delineando per il primo vincoli che ne disegnano gli obblighi di *membership*, ma anche secondo una traiettoria orizzontale – che si irradia, cioè, nelle reciproche interazioni interstatali –, dando corpo per tale via ad obblighi di reciproca collaborazione che costruiscono una sorta di *mutual membership* all’Unione⁴¹. La Corte di giustizia ha peraltro avuto modo di evidenziare la portata di tale dottrina in diversi settori sensibili per la sovranità statale: dalle condizioni per l’acquisto e la perdita della cittadinanza⁴² alle

³⁷ CGUE, *Asociația “Alianța pentru combaterea abuzurilor” contro TM e altri*, causa C-88/19, sentenza dell’11 giugno 2020, punto 39.

³⁸ CGUE, *Slovenia c. Croazia*, causa C-457/18, conclusioni dell’11 dicembre 2019, punto 138.

³⁹ Si rinvia sul punto a CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 192 ss.

⁴⁰ In dottrina v. AZOULAI, *The “Retained Powers” Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?*, in *European Journal of Legal Studies*, 2011, p. 192 ss.; DE WITTE, *Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?*, in GARBEN, GOVAERE (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States – Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 59 ss.; BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in AZOULAI (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss.

⁴¹ CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 219.

⁴² CGUE, *Micheletti*, causa C-369/90, sentenza del 7 luglio 1992, punto 10.

prerogative per la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale⁴³; dall'organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale⁴⁴ o educativi⁴⁵ alla definizione dell'assetto del sistema giudiziario⁴⁶. Tenuto conto di ciò, le parole utilizzate in *Asociația «Alianța pentru combaterea abuzurilor»* potrebbero suggerire un *favor* per una rilettura in ottica sovranazionale delle prerogative esercitate dagli Stati membri in materia di delimitazione territoriale nella implementazione delle Direttive in parola. E del resto appare logico che il perseguimento dell'interesse sovranazionale costituito dall'esigenza di tutela della biodiversità in quanto patrimonio comune possa determinare – per il tramite del principio di leale cooperazione – una limitazione di condotte esclusivamente orientate a perseguire interessi di tipo nazionale: tale principio è infatti prioritariamente volto ad imporre (soprattutto) agli Stati membri obblighi funzionali al perseguimento degli obiettivi che l'Unione si prefigge⁴⁷.

Due precisazioni si rendono necessarie a questo proposito. È anzitutto vero che, nel caso richiamato, la lettura fornita dalla Corte, funzionale all'affermazione di una tutela sovranazionale della Rete Natura 2000, è stata giustificata anche attraverso il riferimento, alla luce della dottrina dell'interpretazione conforme⁴⁸, al contenuto di strumenti di diritto internazionale pattizio vincolanti l'Unione. In particolare, la Corte si è rifatta alla Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica, la quale richiede alle Parti contraenti lo sviluppo di un'azione concertata al fine di tutelare le specie che le attraversano, segnatamente attraverso la promozione e la conclusione di accordi concernenti la gestione delle aree di distribuzione delle specie interessate⁴⁹. E, tuttavia,

⁴³ CGUE, *Commissione c. Francia*, causa C-265/95, sentenza del 9 dicembre 1997, punti 33-35.

⁴⁴ CGUE, *Melchior*, causa C-647/13, sentenza del 4 febbraio 2015, punto 21.

⁴⁵ CGUE, *Morgan and Bucher*, cause riunite C-11/06 e C-12/06, sentenza del 23 ottobre 2007, punto 24.

⁴⁶ CGUE, *Commissione c. Polonia*, causa C-619/18, sentenza del 24 giugno 2019, punto 52.

⁴⁷ CASOLARI, *EU Loyalty and the Protection of Member States' International Interests. A Mapping of the Law*, in VARJU (a cura di), *Between Compliance and Particularism. Member States Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49 ss.

⁴⁸ Su di essa, con particolare riguardo ai vincoli internazionali dell'Unione, v. CASOLARI, *Giving Indirect Effect to International Law within the EU Legal Order*, in CANNIZZARO ET AL. (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 395 ss.; ALÌ, *Some Reflections on the Principle of Consistent Interpretation through the Case Law of the European Court of Justice*, in BOSCHIERO ET AL. (a cura di), *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves*, L'Aja, 2013, p. 881 ss.

⁴⁹ CGUE, *Asociația «Alianța pentru combaterea abuzurilor» contro TM e altri*, cit., punto 41. La Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selva-

non può non sottolinearsi come il regime UE di tutela della biodiversità, nell'affermare l'esistenza di un patrimonio comune co-gestito dagli Stati membri, che si regge anche sulla connettività tra i diversi siti della Rete Natura 2000⁵⁰, sembri voler marcare una certa discontinuità rispetto all'approccio che emerge dalla lettura dei principali strumenti internazionali sulla biodiversità; strumenti, questi ultimi, che, salvo alcune rare eccezioni – quale, appunto, quella rappresentata dalla Convenzione testé richiamata, che pure si riferisce al concetto di «Earth's natural system which must be conserved for the good of mankind» ed al fatto che «each generation of man holds the resources of the earth for future generations»⁵¹ –, rimangono ancora saldamente ancorati ad una nozione restrittivamente intesa di sovranità statale⁵². Paradigmatico, al riguardo, è l'impianto concettuale che caratterizza la CBD, il cui preambolo rammenta, da un lato, che «the conservation of biological diversity is a common concern of humankind»; e, dall'altro, che «States have sovereign rights over *their own biological resources*»⁵³. Muovendo da simili premesse, la CBD richiede alle Parti contraenti di cooperare tra loro «as

ca (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, 'CMS') firmata a Bonn il 6 novembre 1979, è entrata in vigore il 1° novembre 1983 e conta 133 Parti (v. <https://www.cms.int/>).

⁵⁰ CLIQUET, *EU Conservation Law*, cit., p. 269. Il tema della connettività tra i diversi siti è stato peraltro ripreso di recente dalla Strategia UE sulla biodiversità, la quale prevede la costituzione di corridoi ecologici volti ad evitare l'isolamento genetico delle specie. Tratto saliente di tali corridoi è lo sviluppo di forme di «shared governance» tra gli Stati interessati: cfr. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), *Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors*, IUCN-WCPA's Best Practice Protected Area Guidelines Series No 30, 6 luglio 2020, p. 29.

⁵¹ CMS, Preambolo. V. anche, al riguardo, gli obblighi di cooperazione richiamati dalla Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, nota anche come Convenzione di Berna (1979, entrata in vigore il 1° giugno 1982). Il rilievo assunto da quest'ultima Convenzione nella definizione degli obblighi di cooperazione transfrontaliera degli Stati UE contenuti nelle due Direttive è evidenziato, tra gli altri, da FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity: The Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directive*, in KOTZÉ, MARAUHN (a cura di), *Transboundary Governance of Biodiversity*, cit., p. 128 ss., p. 145. La Convenzione conta oggi 51 Parti (v. <https://www.coe.int/>).

⁵² V., per tutti, MATZ-LÜCK, *Biological Diversity, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online edition, *ad vocem*; WILLMORE, *Sovereignty, Conservation and Sustainable Use*, in RAZAQQUE, MORGERA (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, cit., p. 31 ss., a p. 33.

⁵³ Corsivo aggiunto.

far as possible and as appropriate (...) in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest»⁵⁴.

La seconda (necessaria) precisazione riguarda il fatto che la linea di tendenza che emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e di cui si è dato appena conto deve essere considerata per quello che è: una linea di tendenza, appunto, che non determina affatto il superamento della sovranità statale sul proprio territorio⁵⁵. Lo testimonia, da un lato, il numero, tutt'altro che irrilevante, di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri, che ha portato quest'ultima ad evidenziare nella Strategia UE sulla biodiversità quanto segue:

[l]'Unione dispone di quadri giuridici, strategie e piani d'azione per proteggere la natura e ripristinare habitat e specie, ma nonostante ciò la protezione è incompleta, il ripristino è stato effettuato su piccola scala e l'attuazione e il rispetto della legislazione sono insufficienti⁵⁶.

Sottolineando tale circostanza l'istituzione UE ha ribadito un dato che non può ignorarsi. E cioè che il diritto UE della biodiversità continua a reggersi sulla implementazione che gli Stati membri garantiscono nei rispettivi ordinamenti. D'altro lato, non può non rammentarsi come la

⁵⁴ CBD, art. 5. Non a caso, si è parlato in dottrina di un «soft approach» che caratterizzerebbe l'impianto complessivo della Convenzione: v. JUSTE RUIZ, *Gaps in International Biodiversity Law and Possible Ways Forward*, in CAMPINS ERITJA, FAJARDO DEL CASTILLO (a cura di), *Biological Diversity and International Law*, cit. p. 35 ss., a p. 39. V., però, anche GESTRI, *Sovereignty of States over Their Natural Resources*, cit., p. 87, il quale rammenta che la CBD è stata concepita secondo il modello di 'convenzione quadro', essendo previsto che ulteriori specificazioni al suo impianto normativo siano introdotte attraverso la conclusione di protocolli addizionali e l'adozione di linee guida per opera della Conferenza delle Parti.

⁵⁵ V., per esempio, CGUE, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 25, in cui la Corte riconosce, riferendosi alla Direttiva Habitat, che «l'accuratezza del recepimento è particolarmente importante in un caso, come quello di specie, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per il rispettivo territorio, agli Stati membri» (corsivo aggiunto). Pure rilevante è la *Proposta di regolamento sul ripristino della natura* adottata dalla Commissione europea il 22 giugno 2022, il cui ambito geografico è fatto coincidere con gli ecosistemi situati nel territorio degli Stati membri nonché nelle acque e nei fondali sui quali detti Stati esercitano, in base al diritto internazionale, diritti sovrani (v. COM(2022) 304 final).

⁵⁶ Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit., pp. 3-4. V. anche Commissione europea, *Revisione intermedia della Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, 2 ottobre 2015, COM(2015) 478 final, e European Commission Staff Working Document, *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, 16 dicembre 2016, SWD(2016) 472.

stessa Corte di giustizia, nel già citato caso relativo alla controversia tra Slovenia e Croazia, avente ad oggetto la disputa in essere tra i due Stati membri rispetto alla delimitazione dei confini comuni e le ricadute da essa derivanti sull'efficacia del diritto UE, abbia ritenuto di non doversi pronunciare nel merito, riconoscendo, tra le altre cose, la competenza riservata agli Stati membri in materia di determinazione geografica delle frontiere, alla luce della mancanza, nei Trattati, di una definizione precisa dei territori che ricadono sotto la sovranità degli Stati membri⁵⁷. Con la conseguenza che «spetta a ciascuno di essi [Stati] determinare l'ampiezza e i limiti del proprio territorio, in conformità con le regole del diritto internazionale pubblico»⁵⁸.

Chiarito ciò, e per riprendere un *obiter dictum* contenuto nella parte finale della sentenza appena richiamata, una simile «conclusione lascia impregiudicato qualsiasi obbligo scaturente, per ciascuno [degli] Stati membri interessati, nelle loro relazioni reciproche ma anche verso l'Unione e gli altri Stati membri, dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE per adoperarsi lealmente ai fini della realizzazione di una soluzione giuridica (...), la quale assicuri l'applicazione effettiva e senza ostacoli del diritto dell'Unione» nelle situazioni aventi un carattere prevalentemente transfrontaliero⁵⁹. La precisazione è tanto più rilevante quanto più si considera che i meccanismi di cooperazione transfrontaliera contenuti nelle due Direttive su cui poggia la Rete Natura 2000 appaiono piuttosto scarni⁶⁰.

Il principio di leale cooperazione non è, tuttavia, l'unico elemento o principio di struttura avente ad oggetto la *membership* all'Unione che contribuisce a delineare un paradigma generale di tutela della biodiversità orientato in ottica intergenerazionale. Come ricordato dalla Corte di giustizia, la qualificazione della diversità biologica in termini di patrimonio comune dell'Unione implica un recepimento accurato ed unifor-

⁵⁷ CGUE, *Slovenia c. Croazia*, causa C-457/18, sentenza del 31 gennaio 2020, punto 107. Sulla pronuncia, v. CANNIZZARO, *Inter-Member State International Law in the EU Legal Order: Some Thoughts on Slovenia v Croatia*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1473 ss.; MCGARRY, *Republic of Slovenia v Republic of Croatia. No C-457/18*, in *American Journal of International Law*, 2021, p. 101 ss.; LONARDO, "Am I My Brother's Keeper?" *International Agreements by Member States and the Limits of the European Court of Justice's Jurisdiction*, in *European Law Review*, 2021, p. 105 ss.; CASOLARI, *Inter se Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court's Jurisdiction in Infringement Proceedings: Slovenia v. Croatia*, in BUTLER, WESSEL (a cura di), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 981 ss.

⁵⁸ CGUE, *Slovenia c. Croazia*, cit., punto 105.

⁵⁹ *Ibidem*, punto 109.

⁶⁰ FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity*, cit., pp. 147-148.

me, da parte degli Stati membri, dei relativi vincoli sovranazionali⁶¹. Ciò impone, pertanto, l'esigenza di garantire un uguale rispetto di tali vincoli davanti ai Trattati. Emerge, cioè, un chiaro collegamento funzionale anche con il principio di uguaglianza degli Stati membri, così come incorporato nell'art. 4, par. 2, TUE ed ulteriormente precisato dalla Corte di giustizia con riguardo ad alcuni recenti episodi di "distacco" unilaterale dalla legalità sovranazionale⁶². Peraltro, la formulazione del principio di uguaglianza tra Stati membri contenuta nel Trattato UE, che evoca il principio di uguaglianza formale degli individui riconosciuto nelle carte dei diritti dell'uomo, evidenzia un collegamento (indiretto) alla tutela degli interessi delle generazioni future. Nel garantire il rispetto dell'uguaglianza degli Stati, l'Unione rafforza invero la tutela dell'uguaglianza dei cittadini di questi ultimi davanti ai Trattati, escludendone la discriminazione sulla base della nazionalità⁶³. Si favorisce in tal modo una solidarietà interindividuale, che è funzionale a contrastare l'esclusione sociale e le discriminazioni e che mira a promuovere la giustizia e le protezioni sociali e dunque, come ricordato nell'art. 3, par. 3, TUE, a dare corpo alla solidarietà tra generazioni⁶⁴.

Il richiamo allo stretto rispetto del diritto UE in materia di biodiversità rimanda poi, evidentemente, al concetto di Stato di diritto e dunque, per il tramite di quest'ultimo, alla base valoriale dell'Unione, che ne costituisce, per certi versi, l'identità costituzionale⁶⁵, e che si impone agli

⁶¹ *Commissione c. Regno Unito*, cit., nota 36.

⁶² V. CGUE, *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, n. 58/20, 8 maggio 2020, ove si legge quanto segue: «[p]er garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri, è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto. Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata». V. FABBRINI, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1003 ss. Sul principio di uguaglianza degli Stati UE v. ROSSI, *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in ROSSI, CASOLARI (a cura di), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 3 ss.

⁶³ CASOLARI, *Equality of States and Mutual Membership in European Union Law: Contemporary Reflections*, in AMOROSO ET AL. (a cura di), *More Equal than Others? Perspectives on the Principle of Equality from International and EU Law*, L'Aja, 2023, p. 39 ss.

⁶⁴ V. *supra*, par. 1.

⁶⁵ CGUE, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-157/21, sentenza del 16 febbraio 2022, punto 145: «[i] valori contenuti nell'articolo 2

Stati membri richiedendo a questi ultimi di preservarne nel tempo la tutela⁶⁶, a vantaggio delle generazioni presenti e di quelle future. In questa prospettiva, non sembra costituire una mera coincidenza il fatto che la recente giurisprudenza sviluppata dalla Corte di giustizia al fine di evidenziare le carenze sistemiche nella tutela della *rule of law* da parte di alcuni Stati membri⁶⁷ sia stata per certi versi anticipata in un caso deciso dai giudici di Lussemburgo ed avente ad oggetto le violazioni della normativa sovranazionale in tema di biodiversità messe in atto dalla Polonia con riguardo alla foresta primordiale di Białowieża, facente parte della Rete Natura 2000 e protetta anche in ambito UNESCO. Nell'adottare un'ordinanza di provvedimenti sommari volta ad ingiungere allo Stato membro la cessazione delle operazioni di gestione forestale controverse, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha invero riconosciuto che:

[i]l fatto di far rispettare ad uno Stato membro i provvedimenti provvisori adottati dal giudice del procedimento sommario, prevedendo l'imposizione di una penalità di mora in caso di inosservanza dei medesimi, mira (...) a garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione, la quale è inerente al valore dello Stato di diritto sancito all'articolo 2 TUE e su cui l'Unione è fondata⁶⁸.

Come già ricordato in sede di introduzione, poi, anche il concetto sovranazionale di solidarietà – nella sua duplice declinazione di solidarietà *tra Stati* e solidarietà *tra individui e generazioni* – è chiamato ad esercitare un ruolo rilevante nella messa in opera della tutela UE della biodiversità⁶⁹. Indipendentemente dal fatto che sia oggi possibile individuare

TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune».

⁶⁶ CGUE, *Repubblica*, causa C-896/19, sentenza del 20 aprile 2021, punto 63: «Il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto».

⁶⁷ Sul tema esiste ormai una letteratura molto corposa. V., per tutti, VAN ELSUWEGE, GREMMEELPREZ, *Protecting the Rule of Law in EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 8 ss.; MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 73 ss.

⁶⁸ CGUE, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-441/17 R, ordinanza del 20 novembre 2017, punto 102. V. KONCEWICZ, *The Białowieża case. A Tragedy in Six Acts*, in *VerfBlog*, 2018/5/17; D'AGNONE, *Interim Relief in Commission v. Poland: the End Justifies the Means?*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, dicembre 2017.

⁶⁹ *Supra*, par. 1.

in termini chiari e netti l'esistenza di un principio generale sovranazionale di solidarietà, che imponga agli Stati ed all'Unione obblighi di mutua assistenza⁷⁰, non mancano richiami al concetto *de quo* in diversi strumenti funzionali alla tutela della biodiversità in ambito UE. Molteplici riferimenti alla promozione dell'equità e solidarietà tra gli Stati membri si rinvengono, ad esempio, nella c.d. *Normativa europea sul clima*, vale a dire il Regolamento (UE) 2021/1119⁷¹, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il «conseguimento collettivo» della neutralità climatica, mirando peraltro a proteggere e ripristinare la biodiversità⁷². Rilevanti sono poi le misure ispirate ad una solidarietà finanziaria tra gli Stati membri. Si pensi al fatto che il Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione 2021-2027 destina una somma assai consistente (pari a circa 356 miliardi di EUR) per le risorse naturali e ambientali, seconda sola a quella in esso prevista per coesione, resilienza e valori⁷³. Inoltre, in base all'Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sul bilancio, del 16 dicembre 2020, la spesa che contribuisce ad arrestare ed invertire il processo di perdita di biodiversità dovrà arrivare nel 2026 a coprire il 10% della spesa annuale a titolo del QFP⁷⁴. Del tutto teorica, al momento, appare invece la possibilità di attivare la c.d. clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE per assistere uno Stato membro che sia vittima di eventi calamitosi che possono, tra le altre cose, minacciare la biodiversità dei suoi ecosistemi. Come noto, infatti, la clausola non ha mai trovato applicazione a causa delle incertezze che ancora ne caratterizzano il contenuto⁷⁵. Ciò non toglie che meccanismi meno stringenti – comunque ispirati da una logica solidaristica e ricon-

⁷⁰ Sul punto si condivide l'opinione recentemente espressa da KLAMERT, *Loyalty and Solidarity as General Principles*, in ZIEGLER ET AL. (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham/Northampton, 2022, p. 118 ss., p. 134: «it is quite clear that solidarity, as it presents itself today, does not hit all the 'markers' for qualifying as a general principle of EU law in all areas of EU law».

⁷¹ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

⁷² Artt. 2, par. 2; 4, par. 5, lett. h); 7, par. 3, lett. a).

⁷³ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093, del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

⁷⁴ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, punto 16, lett. e).

⁷⁵ GESTRI, *La clausola di solidarietà in caso di attacchi terroristici e calamità* (art. 222 TFUE), in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 537 ss.

ducibili allo *European Disaster Law* – possano invece trovare applicazione in scenari in cui la biodiversità degli Stati membri è messa in pericolo da un disastro naturale o causato dall'uomo⁷⁶.

3. La posizione dei singoli

La valorizzazione della posizione dei singoli all'interno della *governance* sovranazionale della biodiversità non si realizza prevalentemente mediante il riconoscimento di diritti fondamentali da fare valere in tale specifico settore quanto, piuttosto, attraverso gli strumenti di diritto derivato che sono stati adottati nell'ambito della politica ambientale dell'Unione e che riconoscono diritti procedurali ai soggetti interessati⁷⁷. Il fenomeno, anche noto con il nome di *Aarhus-ization* della tutela ambientale, nella misura in cui valorizza la prospettiva che si rinviene nella Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁷⁸ – vale a dire il riconoscimento del ruolo che i singoli possono assumere nei processi decisionali in ambito ambientale –, ha assunto nell'ordinamento dell'Unione una portata sistemica⁷⁹. Tale tutela può evidentemente concretizzarsi anche sul piano giurisdizionale; essa, tuttavia, va oltre l'effettiva protezione giurisdizionale che è riconosciuta nell'art. 47

⁷⁶ Il principale tra questi strumenti è senz'altro rappresentato dal Meccanismo UE di protezione civile, disciplinato dalla Decisione n. 1313/2013/UE, del 17 dicembre 2013. Sul tema, v. GESTRI, *EU Disaster Law: Principles and Instruments*, in DE GUTTRY ET AL. (a cura di), *International Disaster Response Law*, L'Aja, 2012, p. 105 ss.; CASOLARI, *The EU Approach towards Disaster Management*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2023, p. 51 ss.

⁷⁷ ETEMIRE, *Access to Environmental Information under EU Law*, in PEETERS, ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, cit., p. 117 ss.; SQUINTANI, PERLAVICIUTE, *Access to Public Participation: Unveiling the Mismatch between what Law Prescribes and what the Public Wants*, *ivi*, p. 133 ss.; VAN WOLFEREN, ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in EU: The EU's Difficult Road towards Non-Compliance with the Aarhus Convention*, *ivi*, p. 148 ss.; GARCÍA-URETA, *Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?*, *ivi*, p. 164 ss.

⁷⁸ *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998. La Convenzione, entrata in vigore il 30 ottobre 2001, è oggi vincolante per 47 Parti, si veda: <https://treaties.un.org/>.

⁷⁹ HILSON, *Substantive Environmental Rights in the EU: Doomed to Disappoint?*, in BOGOJEVIC, RAYFUSE (a cura di), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, p. 87 ss.; SHELTON, *Legitimate and Necessary: Adjudicating Human Rights Violations Related to Activities Causing Environmental Harm or Risk*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2015, p. 139 ss.

CDFUE. Come ben evidenziato dall'Avvocato generale Kokott in *The Queen, su istanza di David Edwards e a., c. Environment Agency e a.*, quest'ultimo articolo mira ad una tutela di diritti che hanno una portata essenzialmente individuale. La prospettiva che caratterizza la Convenzione di Aarhus – e che si rinviene pure nel riconoscimento ai singoli di situazioni soggettive giuridicamente rilevanti nell'ambito della politica ambientale UE – guarda, appunto, oltre, ponendosi, «anche o addirittura esclusivamente», al servizio della collettività⁸⁰. È appena il caso di precisare che l'agibilità giuridica riconosciuta agli individui nella prospettiva testé indicata è poi questione ben distinta dal riconoscimento ad essi di un *locus standi* innanzi alla Corte di giustizia UE. Quest'ultimo attiene prevalentemente alla verifica di legittimità della condotta delle istituzioni dell'Unione e rimane tutt'ora sottoposto a limiti interpretati in termini (assai) restrittivi da parte dei giudici di Lussemburgo⁸¹.

Tenuto conto di quanto precede, non sorprende che l'interesse generale nella preservazione della tutela ambientale e della biodiversità emerga anche nella ricostruzione fornita dalla Corte UE del ruolo esercitato dall'art. 37 CDFUE, che è stato sin qui interpretato nel senso di riaffermare l'operatività del principio di integrazione all'interno dell'ordinamento giuridico sovranazionale⁸². In particolare, con riguardo alle Direttive Habitat ed Uccelli, la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarire che la normativa in esse contenute si inserisce «nel quadro previsto tanto dall'art. 3 TUE quanto dall'art. 37 della Carta, secondo cui, in sostanza, l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile e garantisce un

⁸⁰ CGUE, *The Queen, su istanza di David Edwards e a., c. Environment Agency e a.*, causa C-260/11, conclusioni del 18 ottobre 2021, punto 41. V. anche FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity*, cit., p. 150.

⁸¹ Per tutti, v. MESSINA, *Il locus standi delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di forma della formula "Plaumann"?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, p. 121 ss.; VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus.it*, 2023, p. 149 ss.

⁸² CGUE, *The Queen, su istanza di David Edwards e a., c. Environment Agency e a.*, cit., punto 40. Cfr. poi KRISTOF, *The Chartering of Environmental Protection: Exploring the Boundaries of Environmental Protection as Human Right*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, p. 165 ss. V. pure la Risoluzione del Parlamento europeo sulla Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020, 9 giugno 2021, P9_TA(2021)0277, punto 143, in cui l'istituzione, muovendo dalla tesi richiamata in testo, «ritiene che il diritto ad un ambiente sano debba essere riconosciuto dalla Carta e che l'Unione dovrebbe guidare l'iniziativa a favore del riconoscimento di un diritto analogo a livello internazionale». Sul riconoscimento di tale diritto in altri sistemi di cooperazione internazionale, v. *infra*, nota 88.

livello elevato di tutela dell'ambiente»⁸³. Ne consegue anzitutto, come evidenziato dall'Avvocato generale Sharpston in *Commissione europea c. Malta*, che l'art. 37 della Carta «deve essere considerato uno strumento [*rectius*, un principio] interpretativo del diritto derivato»⁸⁴. In altra occasione, la Corte di giustizia ha evidenziato che l'art. 37 della Carta costituisce un parametro di legittimità del diritto derivato dell'Unione nella misura in cui il principio in esso contenuto venga basato sull'art. 3, par. 3, TUE e sugli artt. 11 e 191 TFUE, sicché una disposizione di una direttiva che non si ponga in conflitto con dette disposizioni non potrà nemmeno rivelare elementi tali da inficiarne la validità alla luce dell'articolo della Carta⁸⁵.

Risulta pertanto confermata, secondo la nomenclatura impiegata dall'art. 52 CDFUE, che è stata già richiamata in sede introduttiva, la natura di *principio* dell'esigenza di tutela ambientale nell'ordinamento UE, in quanto tale non direttamente giustiziabile innanzi ad un giudice nazionale (art. 52, par. 5)⁸⁶. Da questo punto di vista, peraltro, si può ritenere che l'art. 37 della Carta sfugga all'ambiguità di fondo che caratterizza la distinzione tra diritti e principi da quest'ultima operata; ambiguità che è stata richiamata dalla dottrina con riguardo ad altre disposizioni contenute nell'atto di diritto UE⁸⁷. Ciò porta altresì a distinguere l'ordinamento giuridico UE da altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani, caratte-

⁸³ CGUE, *One Voice*, causa C-900/19, sentenza del 17 marzo 2021, punto 60. Si tratta, peraltro, di un'affermazione che si rinviene anche nella giurisprudenza relativa ad altre dimensioni della politica ambientale dell'Unione. V., per es., CGUE, *A e altri*, causa C-24/19, sentenza del 25 giugno 2020, punto 44, relativa all'interpretazione della Direttiva 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

⁸⁴ CGUE, *Commissione europea c. Malta*, causa C-557/15, conclusioni del 26 luglio 2017, punto 44.

⁸⁵ CGUE, *Associazione Italiana Italia Nostra Onlus*, causa C-444/15, sentenza del 21 dicembre 2016, punto 63.

⁸⁶ Sul punto v. anche PRECHAL, *Rights v. Principles, or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts*, in DE ZWAAN, NELISSEN (a cura di), *The European Union. An Ongoing Process of Integration*. Liber Amicorum A.E. Kellerman, L'Aja, 2004, p. 177 ss.; PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 175 ss., spec. p. 178 ss., la quale evidenzia come ciò comporti una forma di giustiziabilità limitata dei principi ex art. 52 CDFUE.

⁸⁷ V., tra gli altri, DUBOUT, *Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 409 ss.; AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham/Northampton, 2018, spec. pp. 103-104; ZIEGLER, VOLOU, *Human Rights and General Principles: Beyond the EU Charter of Fundamental Rights*, in ZIEGLER ET AL. (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, cit., p. 327 ss., pp. 334-335.

rizzati da una più evidente affermazione di un diritto individuale all'ambiente sano⁸⁸.

⁸⁸ Con riguardo al sistema interamericano dei diritti umani, si può menzionare l'art. 11 del Protocollo di San Salvador (1988) secondo cui «[e]veryone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to public services». È poi d'obbligo il richiamo al parere consultivo su *The Environment and Human Rights*, nel quale la Corte interamericana ha riconosciuto quanto segue: «[t]he human right to a healthy environment has been understood as a right that has both individual and also collective connotations. In its collective dimension, the right to a healthy environment constitutes a universal value that is owed to both present and future generations. That said, the right to a healthy environment also has an individual dimension insofar as its violation may have a direct and an indirect impact on the individual owing to its connectivity to other rights, such as the rights to health, personal integrity, and life. Environmental degradation may cause irreparable harm to human beings; thus, a healthy environment is a fundamental right for the existence of humankind». Cfr. Corte interamericana dei diritti umani, *Advisory Opinion OC-23/17*, 15 novembre 2017, punto 59, <https://www.corteidh.or.cr/>, commentato da SCOVAZZI, *La Corte Interamericana dei Diritti Umani svolge una trattazione sistematica del diritto umano a un ambiente sano*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, p. 713 ss. Più recentemente, la Corte interamericana ha riconosciuto una lesione di tale diritto in sede contenziosa: sentenza del 6 febbraio 2020, *Comunidades indígenas miembro de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Terra) v. Argentina*. Degni di menzione anche l'art. 24 della Carta africana dei diritti umani e dei popoli (1981), che riconosce il diritto «to a general satisfactory environment favourable to their development»; e l'art. 38 della Carta araba dei diritti umani (2004), che menziona espressamente il diritto a un ambiente sano. A livello europeo, il diritto *de quo* è riconosciuto espressamente nell'art. 1 della Convenzione di Aarhus, che richiama il «right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being». Diverso è il quadro relativo al sistema CEDU, che risulta, al pari del diritto UE, privo di un'affermazione espressa del diritto all'ambiente sano. Interessante, a questo proposito è l'iniziativa avviata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ('PACE') al fine di adottare un protocollo addizionale alla CEDU sul diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile (PACE, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 13 settembre 2021, <https://pace.coe.int/>). Il testo proposto si caratterizza per i molteplici riferimenti alla tutela delle generazioni future. Tra l'altro, vi si afferma il principio di responsabilità, equità e solidarietà intergenerazionale (art. 2), il principio di non discriminazione ambientale sulla base della generazione di appartenenza (art. 3) ed il principio *in dubio pro natura* (art. 4). La proposta dell'Assemblea parlamentare è stata tuttavia accolta con freddezza dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che ha ricordato come il sistema CEDU preveda già una tutela indiretta dell'ambiente. Esso ha comunque richiesto al Comitato permanente dei diritti umani di valutare, anche alla luce della proposta PACE, nuovi possibili sviluppi (cfr. *Reply to Recommendation*, *ivi*, doc. n. 15623, 4 ottobre 2022). Anche sul piano universale non mancano poi affermazioni volte al riconoscimento del diritto ad un ambiente sano. Basti qui citare la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 28 luglio 2022, su *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, in cui l'organo ONU «[r]ecognizes the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right» (UN Doc. A/RES/76/300, 1 agosto 2022; corsivo in testo). In proposito, per un primo commento, cfr. PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 1118 ss. Per alcune considerazioni generali sulla

Come è facile intuire, l'approccio che emerge da questa prassi è funzionale alla valorizzazione degli interessi collettivi meritori di tutela e, pertanto, risulta coerente con una lettura della protezione della biodiversità orientata secondo un'ottica intergenerazionale. È ben possibile, insomma, che ne possa derivare un bilanciamento volto a favorire l'interesse generale (anche futuro) e a limitare gli (attuali) interessi individuali. Così, in una recente controversia avviata dalla compagnia Sātiņi-S davanti al giudice lettone ai fini dell'ottenimento di un indennizzo per il divieto di impiantare coltivazioni di mirtilli rossi in torbiere di proprietà della medesima compagnia e situate in una zona protetta dalla Rete Natura 2000, la Corte di giustizia ha ritenuto che non sia incompatibile con l'art. 17 CDFUE una interpretazione di quest'ultimo che consenta di non concedere un'indennità al proprietario di una parcella interessata dalle misure di conservazione previste dalla Rete Natura 2000 per il motivo che è stata posta una restrizione a un'attività economica esercitabile in tale parcella. Ciò a motivo della necessità di tutelare l'interesse generale della tutela ambientale⁸⁹. In pari data, e sempre in relazione ad un rinvio pregiudiziale concernente una controversia attivata dalla società Sātiņi-S (questa volta ai fini dell'ottenimento di un indennizzo per danni causati all'acquacoltura in una zona Natura 2000 da uccelli protetti), la Corte ha chiarito che l'interesse generale della tutela ambientale non osta neppure ad una lettura dell'art. 17 CDFUE nel senso che l'indennizzo concesso da uno Stato membro per le perdite subite da un operatore economico in ragione delle misure di protezione applicabili in una zona della rete Natura 2000 in forza della Direttiva Uccelli sia sensibilmente inferiore ai danni effettivamente subiti da tale operatore⁹⁰.

Le limitazioni al diritto di proprietà (o ad altri diritti individuali) giustificate dall'obiettivo di protezione dell'ambiente perseguito dalla Rete Natura 2000 potrebbero ovviamente risultare non più giustificabili nel momento in cui venissero definitivamente meno le caratteristiche del sito che hanno portato alla sua tutela⁹¹. Come precisato dalla Corte di giustizia, tuttavia, ciò può avvenire solo nella misura in cui il degrado ambientale che caratterizza un determinato sito lo renda «irrimediabilmente inidoneo ad assicurare la conservazione degli habitat naturali nonché della

natura del diritto in questione, v., infine, MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 113 ss.; ADINOLFI, *The Right to a Healthy Environment. Delineating the Content (and Contours) of a Slippery Notion*, in ZORZI GIUSTINIANI ET AL. (a cura di), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Abingdon, 2018, p. 211 ss.

⁸⁹ CGUE, "Sātiņi-S" SLA, causa C-234/20, sentenza del 27 gennaio 2022, punto 63 ss.

⁹⁰ CGUE, "Sātiņi-S" SLA, causa C-238/20, sentenza del 27 gennaio 2022, punto 37.

⁹¹ CGUE, *Cascina Tre Pini Ss*, causa C-301/12, sentenza del 3 aprile 2014, punto 29.

fauna e della flora selvatiche o la costituzione della Rete Natura 2000, di modo che il sito in questione non possa *definitivamente più contribuire alla realizzazione degli obiettivi*» perseguiti dalla normativa sovranazionale a tutela della biodiversità⁹².

È interessante notare come la giurisprudenza appena richiamata si ponga in una traiettoria di stretta continuità con l'approccio manifestato dalla Corte UE con riguardo al ruolo esercitato dagli Stati membri nell'adozione di misure di tutela della biodiversità, oggetto di considerazione nel paragrafo che precede. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, invero, nel procedere alla delimitazione delle zone protette gli Stati membri non possono prendere in considerazione ulteriori fattori rispetto a quelli finalizzati alla preservazione degli ecosistemi. In particolare, non risulta possibile tenere conto di valutazioni di carattere economico o comunque diversamente connesse alla gestione (anche futura) delle aree interessate⁹³. Emerge insomma, dall'intreccio di questi differenti filoni giurisprudenziali, una visione complessiva secondo la quale la tutela sovranazionale della biodiversità necessita giocoforza di una certa solidarietà finanziaria, che è richiesta anzitutto agli Stati membri nell'implementazione degli strumenti di diritto derivato adottati dalle istituzioni UE, ma che finisce poi col ricadere anche in capo ai singoli determinando legittime compressioni dei diritti individuali di cui sono titolari.

È bene anche precisare che quanto appena detto non determina necessariamente una compressione delle attività umane (anche di carattere economico) che insistono nelle aree oggetto di tutela. Nel caso relativo alla *deviazione del fiume greco Acheloo*, deviazione finalizzata a soddisfare i bisogni di irrigazione della Tessaglia, di produzione di elettricità e di approvvigionamento idrico degli agglomerati urbani della regione, la Grande Sezione della Corte ha chiarito, in particolare, che l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile perseguito dalla Direttiva Habitat ben può tollerare situazioni nelle quali la conservazione della biodiversità richieda «il mantenimento e persino la promozione di attività umane»⁹⁴.

⁹² *Ibidem*, punto 30 (corsivo aggiunto). Sulla pronuncia v. DE VIDO, *Tutela della biodiversità e rispetto dei diritti umani. Le sentenze CGUE nei casi Cascina Tre Pini e deviazione del fiume Acheloo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, p. 803 ss.

⁹³ V., per tutte, CGUE, *Regina c. Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*, causa C-44/96, sentenza dell'11 luglio 1996, punto 26, nonché FLEURKE, TROWBORST, *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity*, cit., p. 142.

⁹⁴ CGUE, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias et al.*, causa C-43/10, sentenza dell'11 settembre 2012, punto 137. V. anche DE VIDO, *Tutela della biodiversità e rispetto dei diritti umani*, cit.

Un cenno merita, infine, il tema degli obblighi per i singoli previsti dalla normativa sovranazionale in materia di biodiversità. Al riguardo può richiamarsi in particolare la proposta di Direttiva elaborata dalla Commissione europea nel 2022, finalizzata ad introdurre un dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità⁹⁵. La proposta, che si inserisce in un più ampio *trend*⁹⁶, tuttora oggetto di dibattito⁹⁷ e volto ad individuare obblighi di *due diligence* per le imprese (segnatamente multinazionali o di grandi dimensioni) a tutela dei diritti umani e dell'ambiente⁹⁸, introduce misure che impongono alle società di prevenire impatti negativi sui diritti umani e impatti ambientali negativi e richiede agli Stati membri di definire meccanismi sanzionatori in caso di violazione della disciplina interna di implementazione.

4. Il contributo dell'Unione alla governance internazionale della biodiversità (cenni)

La proiezione esterna della *governance* sovranazionale della biodiversità si è sviluppata secondo tre principali direttrici, che in questa sede, considerati i limiti di spazio, possono solo essere succintamente richiamate. Prima di darne conto è, però, opportuno ricordare come anche l'azione esterna dell'Unione sia chiamata ad integrare l'obiettivo della tutela ambientale in ottica intergenerazionale tra i suoi fini. Lo precisa espressamente l'art. 21, par. 2, lett. f), TUE che impone all'Unione di contribuire «all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

Detto ciò, la prima linea direttiva che occorre menzionare si caratterizza per il fatto di essere determinata da misure aventi carattere eminentemente unilaterale, capaci di sprigionare i propri effetti anche al di fuori del territorio degli Stati membri, secondo la logica del c.d. *Brussels Ef-*

⁹⁵ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, 23 febbraio 2022, COM(2022) 71 final.

⁹⁶ V. in proposito anche *infra*, par. 4.

⁹⁷ VIÑUALES, *Due Diligence in International Environmental Law. A Fine-grained Cartography*, in KRIEGER ET AL. (a cura di), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020, p. 111 ss., p. 118.

⁹⁸ V. in tema, *ex multis*, BONFANTI (a cura di), *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, New York, 2019; MARX ET AL. (a cura di), *Research Handbook on Global Governance, Business and Human Rights*, Cheltenham/Northampton, 2022.

*fect*⁹⁹. Paradigmatica, da questo punto di vista, è l'azione svolta dall'Unione al fine di contrastare la deforestazione, anche tenuto conto dell'importanza che le foreste rivestono per la preservazione della diversità biologica¹⁰⁰. Ci si limita, pertanto, a richiamare a seguire i tratti distintivi dell'azione realizzata dall'Unione in questo specifico ambito¹⁰¹.

Lo strumento principale attualmente vigente è il Regolamento sugli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati¹⁰². Il Regolamento adotta un approccio simile a quello proposto dall'iniziativa volta ad introdurre una direttiva sul dovere di diligenza delle imprese, di cui si è dato appena conto, ed introduce obblighi di diligenza per gli operatori che commercializzano legno e suoi derivati nel mercato interno dell'Unione (non a caso, l'atto è anche noto come “*Due Diligence Regulation*”), vietando la commercializzazione dei prodotti di provenienza illegale. Poiché il *focus* del Regolamento è sulle operazioni commerciali che si sviluppano nel mercato interno, è evidente che il suo contenuto è idoneo a proiettarsi anche al di fuori dell'Unione, determinando vincoli giuridici in capo a quegli operatori o commercianti che vogliano agire nel mercato europeo¹⁰³.

⁹⁹ L'espressione in testo rimanda al noto lavoro di BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020, che ricostruisce la capacità dell'Unione di agire come regolatore su scala globale attraverso l'impiego di differenti tecniche normative. In materia v. anche SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2014, p. 87 ss.; CREMONA, SCOTT (a cura di), *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019; CASOLARI, GATTI (a cura di), *The Application of EU Law Beyond Its Borders*, in *CLEER Papers 2022/3*, disponibile online.

¹⁰⁰ V., per tutti, DURÁN, SCOTT, *Regulating Trade in Forest-Risk Commodities: Two Cheers for the European Union*, in *Journal of Environmental Law*, 2022, p. 245 ss., spec. p. 250 ss.

¹⁰¹ Un ulteriore esempio paradigmatico di intervento unilaterale dell'Unione in materia è costituito dal sistema delle preferenze generalizzate (c.d. SPG+): Regolamento (UE) 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio. V., con particolare riguardo all'affermazione del principio di sviluppo sostenibile, SANNA, *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea*, in FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 303 ss.

¹⁰² Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 995/2010, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

¹⁰³ Si tratta di un meccanismo certo non nuovo per il legislatore UE. V. al riguardo CREMONA, *Expanding the Internal Market: An External Regulatory Policy for the EU?*, in VAN VOOREN ET AL. (a cura di), *The EU's Role in Global Governance: The Legal dimension*, Oxford, 2013, p. 162 ss., nonché gli autori citati supra, nota 99.

Anche alla luce del rinnovato impegno dell'Unione ad intensificare la propria azione per la protezione ed il ripristino delle foreste su scala globale¹⁰⁴, la Commissione europea ha poi proposto, più recentemente, l'adozione di un nuovo regolamento volto a contrastare la deforestazione ed il degrado forestale, che dovrebbe sostituirsi allo strumento attualmente vigente¹⁰⁵. La proposta conferma la proiezione esterna dell'attuale cornice normativa, ma si contraddistingue per una più marcata accentuazione della tutela della diversità biologica. Anzitutto, il contrasto alla perdita di biodiversità a livello mondiale è espressamente menzionato tra gli obiettivi dell'atto¹⁰⁶. In secondo luogo, è significativo che quest'ultimo introduca norme relative all'immissione e alla messa a disposizione sul mercato interno, nonché all'esportazione, di un numero assai più esteso di materie prime – tra le quali figura il legno ma sono anche menzionati i bovini, il cacao, il caffè, l'olio di palma e la soia¹⁰⁷ – o di prodotti associati che contengono, sono stati nutriti o sono realizzati utilizzando tali materie prime¹⁰⁸. La proposta dispone poi che le materie prime ed i prodotti in questione possano essere immessi o messi a disposizione sul mercato interno, o esportati da tale mercato, solo se (a) sono a deforestazione zero, (b) sono stati prodotti nel rispetto della legislazione pertinente del Paese di origine e (c) sono oggetto di una dichiarazione di

¹⁰⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, 23 luglio 2019, COM(2019) 352 def. V. anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2020*, 16 luglio 2021, COM(2021) 572 final.

¹⁰⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, 17 novembre 2021, COM(2021) 706 final; nelle note a seguire 'Proposta' Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul nuovo testo nel dicembre 2022.

¹⁰⁶ *Ivi*, art. 1, lett. b).

¹⁰⁷ Nel corso della discussione della proposta, il Parlamento europeo ha ritenuto di aggiungere anche la gomma alle materie prime regolamentate. V. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19 aprile 2023 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, P9_TA(2023)0109. Più in generale, la posizione del Parlamento europeo accentua ulteriormente il ruolo che l'Unione è chiamata ad esercitare sul piano internazionale. Significativamente, il Parlamento fonda l'impegno dell'Unione volto alla promozione di politiche ambiziose su scala globale sull'art. 37 CDFUE: v. l'emendamento inteso ad inserire il 'considerando' n. 19, contenuto nella Risoluzione citata.

¹⁰⁸ Art. 1, Proposta, cit.

dovuta diligenza che confermi il rispetto degli obblighi di *due diligence* e che il rischio riscontrato è nullo o inesistente¹⁰⁹.

La seconda direttrice dell'azione UE sulla scena globale è caratterizzata da forme di cooperazione (prevalentemente) bilaterale che si contraddistinguono per l'impiego di meccanismi di condizionalità volti, tra l'altro, alla tutela della diversità biologica. Tale approccio è chiaramente visibile negli accordi commerciali di nuova generazione dell'Unione europea, con particolare riguardo ai capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" che essi contengono¹¹⁰. Preme evidenziare al riguardo la posizione assunta dalla Corte di giustizia nel noto parere sull'*Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e Singapore*, nel quale la Seduta plenaria della Corte, anche basandosi (significativamente) sull'art. 11 TFUE, ha concluso che «l'obiettivo dello sviluppo sostenibile costituisce ormai una parte integrante della politica commerciale comune»¹¹¹. Da ciò la Corte ha ritenuto di poter inferire che la violazione delle disposizioni in materia ambientale contenute nel predetto Accordo, disposizioni in larga parte riprodotte anche negli altri accordi commerciali di nuova generazione negoziati e conclusi dall'Unione, può autorizzare l'altra Parte a sospendere o porre fine alla liberalizzazione degli scambi alla luce della norma consuetudinaria codificata nell'art. 60, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969)¹¹². La possibilità di ricorrere in astratto alla c.d. *Material breach clause* emerge ancor più chiaramente dal tenore letterale di alcuni di questi accordi, che menzionano espressamente la tutela ambientale tra gli elementi essenziali della cooperazione da essi stabilita¹¹³. Independentemente dalla possibilità di ricorrere al-

¹⁰⁹ Artt. 3 e 4, par. 2, Proposta, cit.

¹¹⁰ V., *ex multis*, BARTELS, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU FTAs*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2013, p. 297 ss.; MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021, p. 235 ss. La strategia che informa tali accordi è stata precisata dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, 18 febbraio 2021, COM(2021) 66 final.

¹¹¹ CGUE, Parere 2/15 del 16 maggio 2017, parere 2/15, punti 146-147.

¹¹² *Ivi*, punto 161.

¹¹³ È il caso, per esempio, dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea ed il Regno Unito, entrato in vigore il 1° maggio 2021. In particolare, si fa riferimento al punto 1 del preambolo in cui le Parti riaffermano «il loro impegno a favore dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani, della lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e della lotta ai cambiamenti climatici, che costituiscono elementi essenziali del presente Accordo o eventuale accordo integrativo» (corsivo aggiunto). V. MUCCIONE, *La tutela dell'ambiente e del clima*, in ADINOLFI

le soluzioni offerte dal diritto dei trattati, va segnalato che tali accordi prevedono meccanismi, per lo più non vincolanti, per la risoluzione delle controversie tra le Parti che attengono ai capitoli su «commercio e sviluppo sostenibile»¹¹⁴. Al momento, la prassi rilevante, che ha visto nella controversia sorta tra UE ed Ucraina sulle *restrizioni all'esportazione del legno e dei prodotti del legname* la manifestazione più importante¹¹⁵, sembra delineare la tendenza a ricorrere alla disciplina contenuta nei capitoli sullo sviluppo sostenibile alla stregua di parametro interpretativo ai sensi dell'art. 31, par. 1 e 2, della Convenzione di Vienna del 1969, da utilizzarsi anche con riguardo alle disposizioni OMC rilevanti per il caso di specie. È stato più precisamente affermato che tale disciplina costituirebbe «a relevant context»¹¹⁶ nella valutazione delle eventuali violazioni delle disposizioni in materia commerciale che regolano i rapporti tra le parti¹¹⁷. Ciò è del resto in linea con l'approccio strategico elaborato dalla Commissione europea in ambito commerciale, ove si precisa che

[i]n futuro, nelle discussioni internazionali sulle questioni commerciali e ambientali, l'UE sosterrà un'interpretazione delle pertinenti di-

ET AL. (a cura di), *L'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito*, Torino, 2022, p. 149 ss., la quale segnala che, anche alla luce dei peculiari rapporti tra UE e Regno Unito, la tutela ambientale che l'Accordo introduce costituisce «parte integrante delle condizioni economiche di favore che le Parti si sono reciprocamente concesse» (p. 151).

¹¹⁴ Per una panoramica generale, v. VILLANI, *Settling disputes on TSD Chapters of EU FTAs: Recent trends and future challenges in the light of CJEU Opinion 2/15*, in BIONDI, SANGIUOLO (a cura di), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations. An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham/Northampton, 2021, p. 107 ss.

¹¹⁵ Tale controversia riguarda l'applicazione dell'Accordo di associazione concluso tra le Parti. Su di essa, v. RUOTOLO, *Knock on Wood. Il contenzioso UE/Ucraina sul divieto di esportazione di legname tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2019, p. 245 ss.

¹¹⁶ Cfr. *Final Report of the Arbitration Panel established pursuant to Article 307 of the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part*, Lugano, 11 dicembre 2020, punto 245. Il testo del Report è disponibile al link <https://policy.trade.ec.europa.eu/>.

¹¹⁷ Cfr. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, cit., pp. 250-255. V. anche POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2021, p. 95 ss.; KÜBEK, *Sustainable development chapters in EU FTAs and dispute settlement: lessons learned from Ukraine – Wood Products and Korea – Labor Rights*, in FAHEY, MANCINI (a cura di), *Understanding the EU as a Good Global Actor. Ambitions, Values and Metrics*, Cheltenham/Northampton, 2022, p. 277 ss.; VILLANI, *I capitoli in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: prove di rilevanza sistemica*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2022, p. 707 ss.

sposizioni dell'OMC che riconosca il diritto dei membri di fornire risposte efficaci alle sfide ambientali globali, in particolare i cambiamenti climatici e la protezione della biodiversità¹¹⁸.

Non può dunque escludersi che, per tale via, possa prendere corpo una interpretazione più attenta alle esigenze della diversità ambientale delle norme multilaterali del commercio internazionale, favorendosi così una più sensibile affermazione dell'interesse intergenerazionale in materia.

Come già anticipato¹¹⁹, infine, la terza linea direttiva si concretizza nel contributo proattivo fornito dall'Unione per lo sviluppo, sul piano universale, di una regolamentazione rafforzata per la tutela della biodiversità. Oltre al ruolo esercitato dall'Unione per l'adozione del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, si ricorda il contributo che essa ha fornito¹²⁰ per il raggiungimento di un'intesa sullo strumento internazionale vincolante chiamato ad integrare la Convenzione ONU sul diritto del mare con riguardo alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree non soggette a giurisdizione nazionale¹²¹ e l'azione avviata nel quadro della Commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico (CCAMLR) per la conclusione di un accordo sulla designazione di tre zone marine protette nell'Oceano Antartico; accordo, quest'ultimo, considerato dalla Commissione europea, forse un po' troppo enfaticamente, «il più grande atto di tutela ambientale della storia»¹²².

¹¹⁸ Comunicazione della Commissione, *Riesame della politica commerciale*, cit., (corsivo aggiunto).

¹¹⁹ V. *supra*, par. 1.

¹²⁰ V. il documento *A High Ambition Coalition on Biodiversity beyond National Jurisdiction Protecting the Ocean: Time for Action*, ref. Ares(2022)107868, 7 gennaio 2022, sottoscritto dall'Unione e disponibile al seguente link: <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/>.

¹²¹ Cfr. *Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Int'l Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea*, 4 marzo 2023, disponibile al seguente link: <https://www.un.org>. Il testo su cui si è coagulata l'intesa è disponibile in UNGA, *Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, 4 marzo 2023, *ivi*.

¹²² Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit.

5. Conclusioni

In una fase storica in cui diversi tribunali internazionali sono chiamati a pronunciarsi sugli obblighi degli Stati nei confronti delle attuali e delle future generazioni per la salvaguardia dell'ambiente e della biodiversità¹²³ e la materia attrae l'attenzione del legislatore costituzionale¹²⁴, la valutazione dell'approccio manifestato dall'Unione europea in materia riveste un particolare interesse, tenuto anche conto della posizione interposta che tale ordinamento occupa tra gli ordinamenti degli Stati membri ed il diritto internazionale.

Si è visto, al riguardo, come la valorizzazione della diversità biologica europea in termini di patrimonio comune dell'Unione possa favorire una rilettura – attraverso la proteiforme natura degli obblighi di leale cooperazione desumibili dall'art. 4, par. 3, TUE – dell'azione condivisa tra Stati membri, e tra Stati membri ed Unione europea¹²⁵, soprattutto con riguardo alle aree di interesse transfrontaliero¹²⁶.

Il medesimo approccio sembra poi informare la definizione della posizione dei singoli nel contesto della *governance* sovranazionale della biodiversità, sia in relazione al bilanciamento tra i diritti di cui essi sono titolari e l'interesse generale alla tutela del patrimonio comune, che rispetto alla (potenziale ed effettiva) ricostruzione di obblighi di diligenza, capaci peraltro di imporsi anche al di fuori dell'ordinamento dell'Unione¹²⁷.

¹²³ Ci si riferisce, in particolare, alla richiesta di parere consultivo presentata in data 12 dicembre 2022 al Tribunale internazionale del diritto del mare da parte della Commissione dei piccoli stati insulari sul cambiamento climatico ed il diritto internazionale (<https://www.itlos.org/>) ed alla richiesta presentata, in data 29 marzo 2023, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sugli obblighi degli Stati riguardo al cambiamento climatico (UN Doc. A/RES/77/276, 4 aprile 2023).

¹²⁴ Qui il riferimento è invece alla novella costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 1/2022, che ha introdotto nell'art. 9 della Costituzione italiana il principio secondo cui la Repubblica «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». In tema, v. SOBRINO, *Le generazioni future "entrano" nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 139 ss.

¹²⁵ V. *supra*, par. 2.

¹²⁶ Non si tratta, peraltro, dell'unica rilettura che è stata proposta in dottrina. Recentemente, tenuto conto dei sempre più frequenti "incontri" tra gli animali selvatici e protetti ed il contesto antropizzato, si è sostenuta la necessità di adottare un approccio che guardi all'alterità degli animali, consentendo di prenderne più seriamente l'autonomia. V. DE WITTE, *Where the Wild Things Are: Animal Autonomy in EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 391 ss.

¹²⁷ V. *supra*, par. 3 e 4.

La continuità tra questi due profili è possibile in virtù del principio di integrazione che, come visto, informa tanto l'agire delle istituzioni UE e degli Stati membri nella definizione degli strumenti di diritto derivato e nella loro implementazione (in virtù dell'art. 11 TFUE) quanto la valutazione delle posizioni soggettive individuali (in virtù dell'art. 37 CDFUE). Ma il principio si proietta anche sull'azione esterna dell'Unione – in forza del richiamo contenuto nell'art. 21, par. 2, lett. f), TUE – consentendole, nei diversi settori in cui essa detiene la competenza ad agire, di ambire a rivestire il ruolo di *good global actor*¹²⁸ per il rafforzamento della *governance* internazionale in materia¹²⁹.

A ben vedere, la verticale tracciata dagli artt. 11 TFUE, 21 TUE e 37 CDFUE, unitamente alle basi giuridiche di volta in volta rilevanti, sembra delineare una traiettoria coerente per l'Unione ed i suoi Stati membri. Il dato non è da sottovalutarsi, se si considerano le problematiche in termini di coerenza e sistematicità che spesso affliggono il diritto dell'Unione e la sua implementazione¹³⁰. Spetta dunque agli attori istituzionali fare sì che questo elemento di vantaggio possa tradursi in uno strumento efficace di tutela, nell'interesse di generazioni presenti e future.

¹²⁸ FAHEY, MANCINI, *Introduction: understanding the EU as a good global actor: whose metrics?*, in FAHEY, MANCINI (a cura di), *Understanding the EU as a Good Global Actor. Ambitions, Values and Metrics*, cit., p. 1 ss.

¹²⁹ V. *supra*, par. 4.

¹³⁰ V., per tutti, PRECHAL, VAN ROERMUND, *The Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008; BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE: Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009.

APPENDICE

**SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

ORGANI DIRETTIVI

Primo Presidente (eletto con l'atto costitutivo, 1995): Prof. Riccardo Monaco

**Consiglio direttivo per il 1996-97 eletto dall'Assemblea di Roma
del 12 aprile 1996**

Presidente: Prof. Piero Ziccardi

Componenti:

Prof. Umberto Leanza
Prof. Bruno Nascimbene
Prof. Giorgio Sacerdoti
Prof. Giuseppe Tesaro
Prof. Antonio Tizzano

Segretario Generale: Prof. Luigi Ferrari Bravo

**Consiglio direttivo per il 1997-98 eletto dall'Assemblea di Milano
del 7 giugno 1997**

Presidente: Prof. Francesco Francioni

Componenti:

Prof. Giorgio Gaja
Prof. Umberto Leanza
Prof. Giorgio Sacerdoti
Prof. Giuseppe Tesaro
Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Luigi Ferrari Bravo

Consiglio direttivo per il 1998-99 eletto dall'Assemblea di Siena del 12 giugno 1998

Presidente: Prof. Massimo Panebianco

Componenti:

Prof. M. Antonietta Di Blase

Prof. Francesco Francioni

Prof. Giorgio Gaja

Prof. Andrea Giardina

Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Luigi Ferrari Bravo

Consiglio direttivo per il 1999-2000 eletto dall'Assemblea di Salerno del 30 aprile 1999

Presidente: Prof. Andrea Comba

Componenti:

Prof. M. Antonietta Di Blase

Prof. Francesco Francioni

Prof. Andrea Giardina

Prof. Giuseppe Nesi

Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2000-2003 eletto dall'Assemblea di Torino del 2 giugno 2000

Co-presidenti per il 2000-2001: Prof. Maria Laura Picchio Forlati e Prof. Alberto Miele, eletti dall'Assemblea di Torino del 2 giugno 2000

Presidente per il 2001-2002: Prof. Luigi Sico, eletto dall'Assemblea di Padova del 24 maggio 2001

· Con l'emendamento all'art. 4 dello Statuto approvato dall'Assemblea straordinaria.

Presidente per il 2002-2003: Prof. Nerina Boschiero, eletta dall'Assemblea di Napoli del 24 maggio 2002

Componenti:

Prof.M. Antonietta Di Blase
Prof. Francesco Francioni
Prof. Andrea Giardina
Prof. Giuseppe Nesi
Prof. Tullio Treves

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2003-2006 eletto dall'Assemblea di Verona del 27 giugno 2003

Presidente per il 2003-2004: Prof. Umberto Leanza, eletto dall'Assemblea di Verona del 27 giugno 2003

Presidente per il 2004-2005: Prof. Luigi Daniele, eletto dall'Assemblea di Roma del 17 giugno 2004

Presidente per il 2005-2006: Prof. Paolo Fois, eletto all'Assemblea di Trieste del 23 giugno 2005

Componenti:

Prof. Nerina Boschiero
Prof. Sergio Maria Carbone
Prof. Massimo Iovane
Prof. Giorgio Sacerdoti
Prof. Ugo Villani

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2006-2009 eletto dall'Assemblea di Alghero del 17 giugno 2006

Presidente: Prof. Benedetto Conforti

Vicepresidente per il 2006-2007: Prof. Riccardo Luzzatto eletto dall'Assemblea di Alghero del 17 giugno 2006

Vicepresidente per il 2007-2008: Prof. Sergio Marchisio, eletto dall'Assemblea di Milano dell'8 giugno 2007

Vicepresidente per il 2008-2009: Prof. Ennio Triggiani, eletto dall'Assemblea di Roma del 26 giugno 2008

Componenti:

Prof. Nerina Boschiero
Prof. Sergio Maria Carbone
Prof. Paola Gaeta
Prof. Edoardo Greppi
Prof. Massimo Iovane

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2009-2012 eletto dall'Assemblea di Bari del 18 giugno 2009

Presidente: Prof. Giorgio Gaja

Vicepresidente per il 2009-2010: Prof. Lucia Serena Rossi, eletta dall'Assemblea di Bari del 18 giugno 2009

Vicepresidente per il 2010-2011: Prof. Rosario Sapienza, eletto dall'Assemblea di Bologna del 10 giugno 2010

Vicepresidente per il 2011-2012: Prof. Sergio Maria Carbone, eletto dall'Assemblea di Catania del 23 giugno 2011

Componenti:

Dott. Giulio Bartolini
Prof. Pasquale De Sena
Prof. Edoardo Greppi
Prof. Laura Pineschi
Prof. Ennio Triggiani

Segretario Generale: Prof. Sergio Marchisio

Consiglio direttivo per il 2012-2015 eletto dall'Assemblea di Genova del 31 maggio 2012

Presidente: Prof. Maria Laura Picchio Forlati

Vicepresidente per il 2012-2013: Prof. Giuseppe Cataldi, eletto dall'Assemblea di Genova il 31 maggio 2012

Vicepresidente per il 2013-2014: Prof. Michele Vellano, eletto dall'Assemblea di Napoli il 13 giugno 2013

Vicepresidente per il 2014-2015: Prof. Paolo Palchetti, eletto dall'Assemblea di Courmayeur il 27 giugno 2014

Componenti:

Prof. Marina Castellaneta
Dott. Francesco Costamagna
Prof. Pasquale De Sena
Prof. Roberto Mastroianni
Prof.ssa Laura Pineschi

Segretario Generale: Prof. Edoardo Greppi

Consiglio direttivo per il 2015-2018 eletto dall'Assemblea di Macerata del 5 giugno 2015

Presidente: Prof. Ugo Villani

Vicepresidente per il 2015-2016: Prof.ssa Laura Pineschi, eletta dall'Assemblea di Macerata il 5 giugno 2015

Vicepresidente per il 2016-2017: Prof. Giuseppe Nesi, eletto dall'Assemblea di Parma del 9 giugno 2016

Vicepresidente per il 2017-2018: Prof. Francesco Salerno, eletto dall'Assemblea di Trento dell'8 giugno 2017

Componenti:

Prof.ssa Marina Castellaneta
Prof. Federico Casolari
Prof.ssa Angela Di Stasi
Prof.ssa Alessandra Gianelli
Prof. Paolo Palchetti

Segretario Generale: Prof. Pasquale De Sena

Consiglio direttivo per il 2018-2021 eletto dall'Assemblea di Ferrara del 6 giugno 2018

Presidente: Prof. Fausto Pocar

Vicepresidente per il 2018-2019: Prof. Giuseppe Palmisano, eletto dall'Assemblea di Ferrara il 6 giugno 2018

Vicepresidente per il 2019-2020: Prof.ssa Susanna Cafaro, eletta dall'Assemblea di Roma il 5 giugno 2019

Componenti:

Prof.ssa Angela Di Stasi
Prof. Pietro Gargiulo
Prof. Francesco Munari
Dott. Andrea Spagnolo
Prof.ssa Francesca Clara Villata

Segretario Generale: Prof. Pasquale De Sena

Consiglio direttivo per il 2021-2022 eletto dall'Assemblea telematica del 18 giugno 2021

Presidente: Prof. Pasquale De Sena

Vicepresidente **per il 2021-2022**: Prof.ssa Micaela Frulli

Componenti:

Prof.ssa Serena Forlati
Prof. Ivan Ingravallo
Prof. Francesco Munari
Prof.ssa Francesca Clara Villata
Prof. Giovanni Zarra

Segretario Generale: Prof.ssa Angela Di Stasi

Finito di stampare presso la *Vulcanica Print* Nola (Na)
nel mese di maggio 2023

