



AMBIENTEDIRITTO.IT

ISSN 1974-9562

Rivista Scientifica Giuridica inserita nell'Area 12 della - Classe A - ANVUR

NUMERO SPECIALE

n. 1/2023

“TERRA. EMERGENZE E SOSTENIBILITÀ”

Relazioni al seminario tenutosi presso l'Università degli Studi di Camerino il 5 aprile 2023.

Testata registrata presso il Trib.di Patti (Reg. n. 197 del 19/07/2006)

AMBIENTEDIRITTO.IT

ISSN 1974-9562

Testata registrata presso il Tribunale di Patti (Reg. n. 197 del 19/07/2006)
Rivista Scientifica Giuridica inserita nell'Area 12 della - Classe A - ANVUR

DIRETTORE RESPONSABILE:

Fulvio Conti Guglia Iscritto presso l'Albo dell'Ordine dei Giornalisti - Sicilia E.S. dal 23/06/2006, (i.d. n.1483) - ex art. 28, Legge n. 69/1963 e ss. mm..

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Giuseppe Albenzio Vice Avvocato Generale dello Stato - Raffaele Chiarelli Professore Straordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi Guglielmo Marconi - Claudio Rossano Professore Emerito di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Roma La Sapienza.

COMITATO DIRETTIVO:

Paolo Bianchi Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Camerino - Simone Budelli Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Perugia - Agatino Cariola Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania - Guglielmo Cevolin Professore Aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Udine - Salvatore Cimini Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Teramo - Gian Paolo Dolso Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Trieste - Angelo Lalli Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi La Sapienza - Alfredo Morrone Docente a contratto di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi Chieti - Pescara - Saverio Regasto Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (ius/21) Università degli Studi di Brescia.

COMITATO INTERNAZIONALE SCIENTIFICO:

Richard Albert Full Professor in Constitutional Law at University of Texas at Austin – Stefano Agosta Professore Associato di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Messina – Domenico Amirante Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli – Adriana Apostoli Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli studi di Brescia – Gaetano Armao Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Palermo – Francisco Balaguer Callejón Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Granada – Michele Belletti Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Bologna – Stefano Bellomo Professore Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università La Sapienza di Roma – Mario Bertolissi Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Padova – Raffaele Bifulco Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università di Roma Luiss “Guido Carli” – Francesca Biondi Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Milano – Annamaria Bonomo Professoressa Associata di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli studi di Bari – Elena Buoso Professoressa Associata di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Padova – Paola Caputi Jambrenghi Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – Sabino Cassese Giudice emerito della Corte Costituzionale, Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa – Emilio Salvatore Castorina Professore Ordinario Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania – Maria Cristina Cataudella Professoressa Ordinaria di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università degli Studi di Roma Tor Vergata-Marcello Cecchetti Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Sassari – Cristiano Celone Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Palermo – Alfonso Celotto Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08), Università degli Studi “Roma Tre” – Ginevra Cerrina Feroni Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi di Bologna – Mario Pilade Chiti Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Firenze – Antonio Colavecchio Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Foggia – Calogero Commandatore Magistrato presso TAR Sicilia Palermo – Carlo Colapietro Professore Ordinario di Diritto Pubblico (IUS/9) Università degli Studi Roma tre – Claudio Contessa Presidente della seconda Sezione del Consiglio di Stato – Gabriella De Giorgi Cezzi Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli studi del Salento – Emanuele Di Salvo Presidente della quarta sezione penale della Corte di cassazione – Marina D’Orsogna Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Teramo – Vera Fanti Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Foggia – Renato Federici Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Roma La Sapienza – Leonardo Ferrara Professore Ordinario di

Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Firenze – Giancarlo Antonio Ferro Professore associato di Diritto costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania – Fabrizio Fracchia Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Milano “Luigi Bocconi” – Diana Urania Galetta Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Milano – Giuseppe Garzia Professore Aggregato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Bologna – Paolo Giangaspero Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Trieste – Loredana Giani Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Europea di Roma – Walter Giulietti Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi dell’Aquila – Matteo Gnes Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Urbino Carlo Bo – Andrea Gratteri Professore Associato di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Pavia – Antonio Guidara Professore associato di Diritto Tributario (IUS/12) Università degli Studi di Catania – Nicola Gullo Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS 10) Università degli Studi di Palermo – Maria Assunta Icolari Professore associato (IUS/12) Università degli Studi G. Marconi di Roma – Lorenzo Ieva Magistrato T.A.R. Puglia – Bari – Dottore di ricerca in diritto pubblico dell’economia – Antonio Las Casas Professore associato di Diritto Privato Comparato (IUS/02) Università degli Studi di Catania – Dimitris Liakopoulos Full Professor of European Union Law in Fletcher School of Law and Diplomacy – Tufts University – Sebastiano Licciardello Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Catania – Vincenzo Lippolis Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi Internazionali di Roma – Fabrizio Lorenzotti Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Camerino – Francesco Longobucco Professore Associato di Diritto Privato (IUS/01) Università Roma Tre – Giuseppe Losappio Professore Associato di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – Paolo Maddalena Vice Presidente Emerito della Corte Costituzionale – Francesco Manganaro Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Mediterranea di Reggio Calabria, Presidente dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) – Antonella Massaro Professore Associato Diritto penale (IUS/17) Università degli Studi Roma Tre – Ugo Mattei Professore Ordinario di Diritto privato (IUS/01) Università degli Studi di Torino – Ludovico Mazzaroli Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Udine – Agostino Meale Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bari – Marisa Meli Professore Ordinario di Diritto Privato (IUS/01) Università degli Studi di Catania – Roberto Miccù Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi La Sapienza – Roma – Cesare Mirabelli Professore Ordinario di Diritto Ecclesiastico (IUS/11) Università degli Studi Roma Tor Vergata, Presidente Emerito della Corte costituzionale – Antonio Mitrotti Abilitato alle funzioni di prof. univ. di 2° Fascia nel Sett. Conc. 12/C1 – Segretario Comunale – Remo Morzenti Pellegrini Professore ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bergamo, già Rettore della medesima Università, Vicepresidente della Scuola Nazionale dell’Amministrazione – Gracia Luchena Mozo Professore Ordinario Universidad de Castilla-la Mancha – Stefano

Nespor Professore a contratto di Diritto Amministrativo (IUS/10) Politecnico di Milano – Dante Flávio Oliveira Passos Professor Adjunto de Administração, Universidade Estadual de Paraíba – Marco Olivi Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Ca' Foscari di Venezia – Gabriel Doménech Pascual Profesor Titular de Derecho Administrativo (IUS/10) Universitat de Valencia – Paolo Passaglia Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università di Pisa – Andrea Pertici Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università di Pisa – Aristide Police Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Roma Tor Vergata – Antonio Preteroti Professore Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università degli Studi di Perugia – Nicoletta Rangone Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Roma LUMSA – Cecilia Ricci Professoressa Associata di Storia Romana (L-ANT/03) Università degli Studi del Molise – Maurizio Riverditi Professore Associato di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Torino – Raffaele Guido Rodio Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli studi di Bari – Roberto Romboli Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Pisa – Tulio Raul Rosembuj Professore Ordinario di Diritto Tributario IUS/12 (Universidad de Barcelona) e Prof. a contratto in LUISS – Gianluca Ruggiero Professore Associato di Diritto penale (IUS/17) Università del Piemonte Orientale – Antonio Saitta Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Messina – Ugo Salanitro Professore Ordinario di Diritto Privato (IUS/01) Università degli Studi di Catania – Alessio Scarcella Consigliere della Suprema Corte di Cassazione – Giuliano Scarselli Professore Ordinario di Diritto Processuale Civile (IUS/15) Università degli studi di Siena – Andrea Scella Professore Ordinario di Diritto Processuale Penale (IUS/16) Università degli Studi di Udine – Elisa Scotti Professoressa Associata di Diritto Amministrativo – Docente di Diritto dell' Ambiente – (IUS/10) Università degli Studi di Macerata – Andrea Simoncini Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Firenze – Sara Spuntarelli Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Camerino – Paolo Stella Richter Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS 10) e Diritto urbanistico Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e Univ. Luiss Guido Carli – Ernesto Sticchi Damiani Professore Emerito di Diritto Amministrativo Università del Salento – Antonio Leo Tarasco Professore Ordinario Abilitato di Diritto amministrativo (IUS/10) Dirigente MiBAC (Ministero Beni e Attività Culturali) – Vito Tenore Pres. Sez. Giurisd. della Corte dei Conti Lombardia; Prof. Diritto del Lavoro Pubblico presso SNA (già SSPA), Doc. titolare di Diritto Amministrativo – Fabrizio Tigano Professore Ordinario di Diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Messina – Dario Elia Tosi Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi della Valle d'Aosta – Duccio Traina Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Firenze – Silvio Troilo Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Bergamo – Francesco Fabrizio Tuccari Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi del Salento – Giacomo Vivoli (Professore a contratto in Diritto dell' Ambiente, Università degli Studi di Firenze).

COMITATO DI REDAZIONE:

Luigi Carbone (Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico – Università degli Studi di Trieste – Coordinatore Dottrina) – Camilla Della Giustina (Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico nell’Università degli Studi L. Vanvitelli) – Ilaria Genuessi Ricercatore in Diritto Amministrativo (IUS/10) presso l’Università degli Studi di Bergamo – Daniela Di Paola (Funzionario MIUR – Coordinatrice Giurisprudenza) – Giuseppina Lofaro (Assegnista di ricerca post-doc in Diritto Amministrativo – Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria) – Dario Sammarro (Dottorando di ricerca in diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi della Basilicata)- Leo Stilo (Cultore della materia in Diritto Amministrativo, già Direttore della Rivista Il Nuovo Diritto) – Gianluca Trenta (Dottore di ricerca in Diritto Comparato nell’Università degli Studi Guglielmo Marconi).

ELENCO INTERNAZIONALE DEI REFEREES:

Giuseppe Ugo Abate (Università degli Studi di Palermo) – Roberta Agnoletto (Avv. del Foro di Venezia e Coord. Didattica Master in Diritto dell’Ambiente e del Territorio – Università Ca’ Foscari di Venezia) – Xavier Arbos Marin (Universidad de Barcelona) – Marco Brocca (Università degli Studi del Salento) – Maria Agostina Cabiddu (Politecnico di Milano) – Francesco Camplani (Università degli Studi di Macerata) – Marco Calabrò (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) – Hilde Caroli Casavola (Università degli Studi del Molise) – Achille Antonio Carrabba (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) – Matteo Carrer (Università degli Studi di Bergamo) – Gian Franco Cartei (Università degli Studi di Firenze) – Giovanni Catalisano (Università degli Studi di Enna Kore) – Valentina Cavanna (Università degli Studi di Torino) – Marta Silvia Cenini (Università degli Studi dell’Insubria) – Omar Chessa (Università degli Studi di Sassari) – Stefano Ciampi (Università degli Studi di Trieste) – Alberto Clini (Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”) – Daniele Sebastiano Coduti (Università degli Studi di Foggia) – Luigi Colella (Università della Campania Luigi Vanvitelli) – Valeria Corriero (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”) – Fabio Corvaja (Università degli Studi di Padova) – Juan Carlos Covilla Martínez (Universidad Externado de Colombia) – Gianni Cortigiani (Avvocato Distrettuale dello Stato di Firenze) – Manlio D’Agostino Panebianco (CeSIntES dell’Università degli Studi di Roma Tor Vergata) – Simona D’Antonio (Università degli Studi di Teramo) – Sandro De Gotzen (Università degli Studi di Trieste) – Lorenzo De Gregoriis (Università degli Studi di Teramo) – Angelo Delogu (Università degli Studi di Urbino Carlo Bo) – Andrea De Lia (Avv. penalista e Docente a contratto di Diritto penale) – Giovanni D’Alessandro (Università “Niccolò Cusano” di Roma) – Augusto Di Cagno (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”) – Viviana Di Capua (Università di Napoli Federico II) – Maria Rosaria Di Mattia (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) – Ruggero Dipace (Università degli Studi del Molise) – Enzo Di

Salvatore (Università degli Studi di Teramo) – Caterina Drigo (Università di Bologna) – Pietro Faraguna (Università degli Studi di Trieste) – Daniela Ferrara (Università degli studi di Palermo) – Maria Dolores Ferrara (Università degli Studi di Trieste) – Luigi Ferrara (Università di Napoli Federico II) – Claudio Galtieri (Doc. Univ. di Modena-R.Emilia, già Proc. Gen. Corte dei Conti) – Biagio Giliberti (Universitas Mercatorum) – Valentina Giomi (Università degli Studi di Pisa) – Dimitri Girotto (Università degli Studi di Udine) – David Grifoni Avvocato del Foro di Firenze – Emanuele Guarna Assanti (Università degli Studi Guglielmo Marconi) – Francesca Guerriero (Avv. penalista del Foro di Roma) – Antonio Guidara (Università degli Studi di Catania) – Anna Rita Iacopino (Università degli Studi dell’Aquila) – Paolo Iafrate (Università degli studi di Roma “Tor Vergata”) – Armando Lamberti (Università degli Studi di Salerno) – Agatino Giuseppe Lanzafame (Referendario TAR LAZIO) – Nicoletta Laurenti Collino (Dottoranda in Diritto Pubblico, interateneo Trieste-Udine) – Vito Sandro Lecce (Università degli Studi di Bari) – Anna Lorenzetti (Università degli Studi di Bergamo) – Cesare Mainardis (Università degli Studi di Ferrara) – Marco Mancini (Università Ca’ Foscari di Venezia) – Giovanna Marchianò (Università degli Studi di Bologna) – Karla Georgina Martinez Herrera (Università degli Studi di Brescia) – Donatantonio Mastrangelo (Università degli Studi di Bari) – Giovanna Mastrodonato (Università di Bari) – Mezzacapo Domenico (Università La Sapienza di Roma) – Giulia Milo (Università degli Studi di Trieste) – Giuseppe Misserini (Università degli Studi di Bari) – Viviana Molaschi (Università degli Studi di Bergamo) – Davide Monego (Università degli Studi di Trieste) – Susana Moreno Caliz (Universitat de Barcelona) – Asensio Navarro Ortega (Universidad de Granada) – Alberto Oddenino (Università degli Studi di Torino) – Sandra Regina Oliveira Passos Bragança Ferro (Centro Universitario Estácio da Amazônia) – Vittorio Pampanin (Università degli Studi di Pavia) – Vera Parisio (Università degli Studi di Brescia – Esperta in materia ambientale) – Maria Antonella Pasculli (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”) Paolo Patrito (Università degli Studi di Torino) – Mauro Pennasilico (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) – Vincenzo Pepe (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) – Francesco Perchinunno (Università degli Studi di Bari) – Antonio Persico (Dottorando in Diritto Pubblico – Università degli studi di Roma La Sapienza) – Agostino Sola (Avvocato in Roma e dottorando di ricerca presso l’università LUISS di Roma) – Alberto Pierobon (Consulente per Enti in materia ambientale) – Olivia Pini (Università degli Studi di Modena) – Rolando Pini (Università degli Studi di Bologna) – Patrizia Pinna (Avvocato dello Stato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze) – Carmine Petteruti (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) – Oreste Pollicino (Università Bocconi) – Daniele Porena (Università degli Studi di Perugia) – Flavio Ponte (Università degli studi della Calabria) – Corrado Procaccini (Avvocato del Foro di Benevento) – Edoardo Carlo Raffiotta (Università degli Studi di Bologna) – Carlo Rapicavoli (Direttore Generale presso Provincia di Treviso – Direttore ANCI Veneto e UPI Veneto) – Nino Olivetti Rason (Università degli studi di Padova) – Pierpaolo Rivello (Università degli Studi di Torino) – Mariano Robles (Università degli Studi degli Studi di Bari) – Paolo Rossi (Università degli Studi di Perugia) – Davide Rossi (Università degli Studi di Trieste) – Gianpaolo Maria Ruotolo (Università di Foggia) – Francesco Emanuele Salamone (Università

degli Studi della Tuscia) – Antonio Saporito (Università degli Studi Niccolò Cusano) – Ciro Sbailò (Università degli Studi internazionali di Roma) – Maria Stefania Scardigno (Università degli Studi di Bari) – Franco Sciarretta (Unitelma Sapienza Roma) – Andrea Sticchi Damiani (Cultore di diritto amministrativo Avv. Foro di Lecce) – Anna Tacente (Università degli Studi di Bari) – Alma Lucia Tarantino (Università degli Studi di Bari) – Marco Terrei (Centrale di committenza del Comune di Lanciano) – Luca Maria Tonelli (Università degli Studi di Perugia) – Grazia Maria Vagliasindi (Università degli Studi di Catania) – Tommaso Ventre (LUISS Guido Carli) – Marcello Vernola (Università di Cassino e del Lazio Meridionale) – Donato Vese (Università degli Studi di Torino).

Sez. Spec.

DIRITTO DEL LAVORO

ALI (Ambiente, Lavoro, Impresa)

Organigramma

Direzione Scientifica: Bellomo Stefano, Ordinario di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – Cataudella Maria Cristina, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Roma Tor Vergata – Preteroti Antonio, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Perugia.

Comitato Scientifico: Balletti Emilio, Ordinario di Diritto del lavoro Università della Campania L. Vanvitelli – Bellavista Alessandro, Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Palermo – Campanella Piera, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Urbino Carlo Bo – D’Alessandro Giovanni, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico Università Niccolò Cusano – Ferluga Loredana, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Messina – Lambertucci Pietro, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi dell’Aquila – Maio Valerio, Ordinario di diritto del lavoro UnitelmaSapienza – Pascucci Paolo, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Urbino Carlo Bo – Passalacqua Pasquale, Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Roma Tor Vergata Direttore Ufficio del lavoro della Sede Apostolica – Pellacani Giuseppe, Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Pérez de los Cobos Orihuel Francisco, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid Presidente Emérito del Tribunal Constitucional – Sánchez Trigueros Carmen, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Murcia – Sánchez-Urán Azaña Yolanda, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Directora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid – Sempere Navarro Antonio Vicente,

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Presidente del Tribunal Supremo – Valente Lucia, Ordinario di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – Venditti Lucia, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Napoli Federico II – Zilio Grandi Gaetano, Ordinario di diritto del lavoro Prorettore Università Ca' Foscari.

Redazione – Coordinatori: Cairoli Stefano, Associato di diritto del lavoro Università degli Studi di Perugia – Luigi Carbone, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico – Università degli Studi di Trieste – Ferraro Fabrizio, Ricercatore di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – Componenti: Calderara Dario, Ricercatore di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – Rocchi Luisa, Assegnista di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – Giampà Gianluca, Dottorando di ricerca in diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – De Giuli Flaminia, Dottoranda di ricerca in diritto del lavoro Sapienza Università di Roma.

Comitato di Referaggio: I referaggi sono svolti dai referees della Rivista ai sensi delle disposizioni ANVUR.

Indice generale

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA E DIGITALE DELL'UE: LA VISIONE A LUNGO TERMINE DELLE ZONE RURALI.....	14
Luca Petrelli	
MITI E LEGGENDE DEL COSTITUZIONALISMO GLOBALE.....	34
Paolo Bianchi	
CONTENZIOSO CLIMATICO E SAPERE SCIENTIFICO.....	52
Sara Spuntarelli	
TERRA NULLIUS. ESPERIENZE COLONIALI E POST-COLONIALI DI UN "ALTRO MODO DI POSSEDERE".....	66
Carlotta Latini	
COLLABORAZIONE.....	77

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA E DIGITALE DELL'UE: LA VISIONE A LUNGO TERMINE DELLE ZONE RURALI

Luca Petrelli

Abstract (it): il *Green deal* europeo, ricostruendo la centralità del sistema produttivo sulle risultanze della scienza dell'ecologia e sul ruolo fondamentale svolto dall'ambiente sociale entro il quale le persone vivono e interagiscono, favorisce la transizione verso la piena sostenibilità ambientale economica e sociale delle zone rurali, utile alla loro rivitalizzazione e resilienza.

La Comunicazione della Commissione COM (2021) 345 *final*, elabora una visione a lungo termine per rendere le zone rurali dell'U.E. più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040.

Il lavoro esamina la Comunicazione della Commissione e ne fornisce una valutazione critica.

Abstract (en): the *European Green deal*, by reconstructing the centrality of the production system on the results of science, ecology and on the fundamental role played by the social environment within which people live and interact, favors the transition towards full economic and social environmental sustainability of rural areas, useful for their re-evaluation and resilience.

The *European Commission communication COM (2021) 345 final*, developed a long-term vision to make the EU's Rural Areas stronger, connected, resilient and prosperous by 2040.

The work examines the Commission's Communication and provides a critical evaluation of it.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La transizione ecologica e digitale nella società europea. L'impatto della pandemia da covid-19: cenni. 3. Il rilancio delle zone rurali nel «programma per l'Europa» della nuova Commissione. 4. La visione a lungo termine delle zone rurali dell'U.E. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Sempre più evidente nel dibattito della società civile è la presa d'atto del fallimento di una prospettiva di sviluppo economico e produttivo deterritorializzato incentrato su una crescita economica illimitata, su un aumento continuo della produzione e del consumo, prescindendo dalla valutazione della sostenibilità di tale modello per l'ecosistema terrestre.

Lo stesso PIL è messo in discussione quale indicatore sufficiente e necessario per la valutazione del livello di progresso raggiunto da un paese e per orientare le politiche pubbliche in Europa e nel resto del mondo. Alcune organizzazioni sovranazionali – quali ad esempio ONU, OCSE e U.E. - tendono ad integrare gli indicatori macroeconomici con

ulteriori parametri che tengano conto della dimensione sociale ed ambientale del benessere, corredati da altre misure (ad esempio di disegualianza e di sostenibilità), senza escludere il supporto di valutazioni soggettive¹.

L'intenzione di promuovere uno sviluppo sostenibile a livello internazionale ha origini lontane nel tempo ed è testimoniato da conferenze, convenzioni, accordi e documenti, risalenti ai primi anni 70 del secolo scorso, che hanno stimolato, in Europa e in molta parte del mondo industrializzato, un ripensamento dei sistemi produttivi².

Nel 1992 si tenne a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Vertice della terra). I rappresentanti di 172 Paesi sottoscrissero in quella occasione tre Accordi e due Convenzioni³ gettando le basi per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile a livello mondiale⁴.

L'UE accolse integralmente i principi dello sviluppo sostenibile nel quinto piano di azione ambientale (1993/2000), approvato all'inizio del 1993, prospettando la necessità di un cambiamento radicale in tutti i settori di intervento della Comunità, in particolare dell'industria manifatturiera, dell'energia, dell'agricoltura, del turismo. Fu subito chiaro che tale cambiamento presupponeva importanti riforme istituzionali, nel tempo effettivamente realizzate, per integrare la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle altre

1 Per l'U.E., cfr., da ultimo, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Relazione di previsione strategica 2023. Sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa*, Bruxelles, 6.7.2023, COM (2023) 376 final. Nella Relazione si propone di adeguare il prodotto interno lordo (PIL) per tener conto di fattori diversi, quali la salute e l'ambiente al fine di fornire ai responsabili politici indicatori economici che prendano in considerazione anche il benessere.

2 Cfr. ad esempio: la Conferenza ONU sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972; Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens III, *The Limits to growth*, 1972, commissionato dal Club di Roma al *Massachusetts Institute of Technology* (MIT); il documento «*World conservation Strategy: Living resource Conservation for Sustainable Development*», prodotto da UNEP, IUCN e WWF, Nairobi, 1980; il documento «*Our Common Future*» (cd. rapporto Brundtland), presentato dalla Commissione internazionale per l'Ambiente e lo Sviluppo (ONU), Summit di Tokyo, 1987, che enuclea il concetto di sviluppo sostenibile «quale sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»; la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, (informalmente conosciuta come *Earth Summit*), Rio de Janeiro, 1992, nel cui ambito è stata sottoscritta, tra le altre, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC); la Convenzione sulla diversità biologica, Nairobi, 1992; il Protocollo di Kyoto, Kyoto, 11 dicembre 1997; la Conferenza Rio+5, New York, 1997; il Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile, Johannesburg 2002; la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, (cd. Rio 2021 o Rio+ 20), Rio de Janeiro 2021. La risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile*, 25 settembre 2015; l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, raggiunto dagli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici (COP 21), 30.11-11.12.2015, Parigi, 2015.

3 Gli accordi conclusi sono: L'Agenda 21: il programma d'azione per il XXI secolo; la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo; la Dichiarazione dei principi per la gestione, la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle foreste. Le convenzioni sottoscritte sono: la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici; la Convenzione sulla diversità biologica.

4 Durante il vertice fu istituita la Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (CSD) con Risoluzione A/RES/47/191 del 22 dicembre 1992. Per un approfondimento delle origini concettuali della sostenibilità, cfr. Ben Purvis, Yong Mao, Darren Robinson, *Three pillars of sustainability: In search of conceptual origin*, *Sustainability Science* (2019) 14, 681–695 available at: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>

politiche comunitarie⁵, nonché la previsione di incentivi economici pubblici e di investimenti privati nell'ambito di azioni di programmazione delle politiche e di pianificazione del territorio, sia urbano che rurale⁶.

Rispondendo all'invito del Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 la Commissione, anche in vista del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, ha elaborato «una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico» destinata ad essere presentata al Consiglio europeo nel giugno 2001⁷.

L'esperienza europea si è caratterizzata per il ricorso a forme originali di *multi-level governance*⁸ compatibili con una sussidiarietà attiva (*bottom up governance*), in una logica di processo che vede il cittadino quale primo attore del cambiamento, in quanto soggetto che ha la possibilità di contribuire fattivamente alla promozione dello sviluppo sostenibile⁹.

Con risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015 i Paesi membri delle Nazioni unite hanno approvato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione globale strutturato intorno a 17 obiettivi (OSS), articolati su 169 target.

Sul piano internazionale l'UE ha fornito un rilevante contributo alla definizione dell'Agenda 2030 ed alla sua attuazione: sotto il profilo interno è fortemente impegnata ad integrare rapidamente lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'Unione¹⁰.

Già parte della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite, l'U.E svolge attualmente un importante ruolo a livello mondiale per favorire l'attuazione degli impegni assunti dai Paesi che hanno sottoscritto e ratificato l'Accordo di Parigi del 2015¹¹.

5 Cfr. art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E); art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

6 Nel quadro dei processi di attuazione di Agenda 21 a livello locale, cfr. la I Conferenza Europea sulle città sostenibili, Aalborg, Danimarca, 24-27 maggio 1994. Cfr., altresì, la Comunicazione della Commissione, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Bruxelles, 06.5.1997, COM (97) 197 def.; la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, 28.10.1998, COM (1988) 605 finale.

Per ciò che concerne lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, un ruolo determinante è stato svolto dal progressivo consolidarsi, in seno all'UE, del «processo di *greening*» della Politica Agricola Comune (PAC) incentivato dalla disponibilità di ingenti risorse economiche stanziata a favore delle aree rurali da dedicati fondi nel quadro del secondo pilastro della PAC e da altri fondi sociali europei; per una ricostruzione delle fasi iniziali di tale processo. cfr. R. HENKE, *Dalla Riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac*, in *La Questione Agraria*, n. 1, 2002.

7 Cfr. Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 15.5.2001, COM (2001) definitivo.

8 H. BALDERSHEIM, *Subsidiarity at work: Modes of multi-level governance in European countries*, in *Local Government at the Millenium*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002, pp. 203-211.

9 Cfr. Convenzione di Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

10 La *Prima revisione volontaria sui progressi dell'attuazione dell'Agenda 2030*, presentata il 19 luglio 2023 alle Nazioni Unite, New York, evidenzia che l'UE è ancora oggi fortemente impegnata nel recepimento e nella definizione dei principi dell'Agenda 2030 di sviluppo sostenibile; dal 2020 i programmi di lavoro annuali della Commissione europea pongono gli obiettivi di sviluppo sostenibile al centro della definizione delle politiche dell'UE. Tale approccio si rispecchia, in particolare, in iniziative faro come il *Green deal europeo* e il *NexGenerationEU*.

11 L'UE è parte della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), principale accordo internazionale sull'azione per il clima, adottata al vertice della terra di Rio nel 1992. Il protocollo di Tokyo del 1997, ratificato dall'UE e da tutti gli Stati membri il 31 maggio 2002, per la prima volta ha introdotto

Lo sviluppo sostenibile è attualmente uno degli obiettivi a lungo termine dell'Unione europea in virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (T.U.E) e si realizza attraverso articolate strategie, azioni e priorità meglio specificate, nel tempo, dalla Commissione europea sotto le presidenze Juncker e, da ultimo, von der Leyen¹².

2. La transizione ecologica e digitale nella società europea. L'impatto della pandemia da covid-19: cenni.

Il 16 luglio 2019 il Parlamento europeo ha eletto Ursula von der Leyen Presidente della Commissione europea.

Gli orientamenti politici della nuova Commissione si sono concentrati su sei tematiche riconoscendo all'Europa, quale indirizzo strategico di lungo termine, il compito di «guidare la transizione verso un pianeta in salute ed un nuovo mondo digitale»¹³. Tra queste tematiche, un ruolo fondamentale ha assunto il *Green deal* europeo¹⁴ che, ponendosi nell'alveo degli Accordi di Parigi del 2015 e dell'Agenda 2030 dell'ONU, punta al più ambizioso degli obiettivi: trasformare gradualmente l'Europa nel primo continente a impatto climatico 0 entro il 2050 rafforzando la resilienza per adattarsi ai cambiamenti climatici, al degrado ambientale ed alla perdita di biodiversità¹⁵. L'obiettivo in astratto non sembra impossibile: rilevazioni non controverse dimostrano che le emissioni di gas a effetto serra nell'Unione Europea sono state ridotte del 25% tra il 1990 e il 2019 mentre, nello stesso periodo, l'economia è cresciuta del 62 %¹⁶.

obiettivi di riduzione delle emissioni giuridicamente vincolanti per i paesi sviluppati, rinnovati con l'accordo di Parigi del 2015, ratificato dall'U.E. il 5 ottobre 2016.

12 Nel periodo 2014/2019 i documenti politici maggiormente rilevanti possono essere così individuati: Comunicazione della Commissione «*Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*», COM (2016) 739; *European Commission, Directorate-General for Communication, Towards a sustainable Europe by 2030 – Reflection paper, Publications Office, 2019, available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/676251>*; *European Consensus on Development «Our World, our Dignity, Our Future»* (8 June 2017). Sotto la guida della Presidente von der Leyen la Commissione ha mantenuto e rilanciato il proprio impegno a favore di Agenda 2030 impegnandosi a realizzare concreti risultati in materia di sostenibilità all'interno ed all'esterno dell'U.E. sulla base di un approccio olistico; sul punto si rinvia a *Commission staff working document: «Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach»*, Brussels, 18.11.2020, SWD (2020) 400 final, ove si dettagliano le iniziative concernenti la sostenibilità adottate dalla Commissione guidata dalla Von der Leyen nel corso del suo primo anno di attività.

13 Ursula van der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, Ufficio delle pubblicazioni, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/6010>, p. 5. Le sei tematiche sono: Un *green deal* europeo; Un'economia che lavora per le persone; Un'Europa pronta per l'era digitale; Proteggere il nostro stile di vita europeo; Un'Europa più forte nel mondo; Un nuovo slancio per la democrazia europea.

14 Il *Green deal europeo* è un «pacchetto di iniziative strategiche» che mira a realizzare nell'U.E. una transizione verde con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica nel 2050; il piano per la transizione è stato avviato con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green deal europeo*, Bruxelles 11.12.2019, (COM (2019) 640 final. Il Consiglio dell'U.E. ne ha preso atto nella riunione del dicembre dello stesso anno.

15 Come obiettivo di medio termine è previsto per il 2030 è che le emissioni al netto degli assorbimenti siano ridotte in tutti i settori dell'economia e a livello dell'Unione di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990.

16 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini* COM/2020/562 final.

Il raggiungimento di tale risultato, che dovrebbe contribuire a prevenire una emergenza annunciata - in particolare i disastri associati dal mondo scientifico all'aumento di temperatura incontrollato del pianeta -, costituirà l'effetto di una transizione ecologica dei sistemi produttivi che punta a fare dell'Europa il *leader* mondiale dell'economia circolare. Tale economia vuole essere competitiva ed efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse caratterizzandosi per l'adozione di un modello di crescita economica dissociata dalle emissioni di gas serra e per la totale decarbonizzazione del settore dell'energia elettrica con conseguente preservazione delle risorse naturali, comunque nel rispetto delle logiche e delle relazioni complesse e profondamente interconnesse che sono alla base della loro rigenerazione.

L'attuazione di un processo di transizione ecologica dei sistemi produttivi di tale portata e complessità richiede che la società europea condivida appieno gli orientamenti politici della nuova Commissione avendo maturato la piena consapevolezza dell'importanza di contenere e prevenire l'emergenza climatica, di difendere la perdita di biodiversità, di eliminare l'introduzione nell'ambiente di sostanze tossiche riducendo l'inquinamento e migliorando la sostenibilità alimentare. Da qui la rilevanza di una seria campagna di sensibilizzazione dei cittadini europei sui temi relativi a tali problematiche.

Il processo di trasformazione, già in atto, sarà molto oneroso e non reversibile comportando una modifica radicale di stili di vita e dei modelli di produzione e consumo così come sono stati fino ad ora pensati e realizzati, ma offrirà il vantaggio di consentire alla popolazione di vivere in modo più sano rispetto al passato, nonché di sfruttare le opportunità collegate alla creazione di nuove imprese e posti di lavoro.

Inevitabilmente la transizione ecologica dei sistemi produttivi rende necessario l'adeguamento di tutte le politiche dell'U.E. unitamente ad un grande sforzo di programmazione e di sviluppo di piani adeguati volti a prevenire l'emergenza climatica o, eventualmente, a fronteggiarla, predisponendo azioni e necessarie risorse - a beneficio dei cittadini, delle aziende e dell'ambiente - nell'ambito di nuove strategie che tengano conto anche delle opportunità derivanti dalla trasformazione digitale, altra grande priorità dell'U.E.

La trasformazione digitale dell'Europa sarà guidata da un programma strategico che fissa traguardi e obiettivi concreti per il 2030. Il futuro digitale immaginato dall'Europa è incentrato sulla persona, è sostenibile, e più prospero¹⁷. E' stato da molti evidenziato come la transizione ecologica e quella digitale sono due facce della stessa medaglia, aspetti interconnessi di una medesima «profonda evoluzione verso un'economia post carbonica in

¹⁷ La Commissione europea il 19 febbraio 2020 ha presentato un pacchetto di proposte a sostegno della transizione digitale; cfr.: Comunicazione *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM/2020/67 *final*; Comunicazione *Una strategia europea per i dati* COM/2020/66, *final*; *Libro bianco sull'intelligenza artificiale*, COM/2020/65. Tra gli altri documenti si rinvia a: Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 *che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*; Commissione europea, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, Bruxelles, 26.1.2022, COM (2022) 28 *final*; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM/2021/118 *final*.

grado di coniugare crescita e sostenibilità»¹⁸. La doppia trasformazione ecologica e digitale eserciterà sempre più nel futuro una influenza determinante su economia società e industria. Un recente studio della Commissione Europea (*Joint Research Centre- JRC-*), chiarisce che la transizione verde e quella digitale non soltanto possono coesistere ma anche essere gestite in modo tale da dare forza l'una all'altra e viceversa¹⁹. Rendere le imprese più innovative e sostenibili è dunque una esigenza concreta e una grande opportunità per la società europea.

L'Europa ha scelto di distribuire equamente²⁰ tra imprese e cittadini l'impatto economico, sociale e ambientale di questo nuovo approccio che sostiene con la previsione di importanti risorse a ciò specificamente dedicate: nel periodo 2021- 2027 circa il 30% delle dotazioni economiche poste a disposizione complessivamente dal Quadro finanziario pluriennale dell'UE (circa 1241 miliardi di euro) e dal *NextGenerationEU* (circa 806 miliardi di euro) sarà destinato a sostenere progetti legati al clima²¹.

In tale contesto è fondamentale disporre di una dedicata normativa europea sul clima che mira a promuovere l'integrazione di un livello elevato di tutela dell'ambiente e del miglioramento della qualità ambientale nelle politiche dell'Unione conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. Il Regolamento (UE) 1119/2021²² rappresenta una pietra miliare di tale processo verso la neutralità climatica nell'Unione entro il 2050. La transizione coinvolge tutti i settori dell'economia: sono dunque compresi l'energia, l'industria, i trasporti, il riscaldamento e il raffreddamento, come pure l'edilizia, l'agricoltura, i rifiuti e l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura.

Nel 2020 il mondo intero è stato funestato dall'emergenza sanitaria derivante dalla COVID -19; gli Stati membri e l'U.E. hanno adottato misure per ridurre le ricadute sull'economia e sostenere la ripresa economica. La pandemia ha mostrato alcune importanti vulnerabilità dell'UE aumentando disuguaglianze sociali ed economiche.

Se il piano di ripresa è bene segnato dal *NextGenerationEU* che mette a disposizione un ingente sostegno finanziario per sostenere la ripresa economica, la necessità di porre in essere misure concrete ed efficaci, sia per fare fronte a questioni urgenti, sia per impostare meglio azioni future in chiave di prevenzione, ha reso opportuno integrare la previsione strategica al centro della definizione delle politiche dell'UE. Secondo la Commissione

18 F. CAIO, *La transizione ecologica e quella digitale sono parte della stessa sfida, Il sole 24 ore*, 16 dicembre 2022.

19 S. MUENCH, E. STOERMER., K. JENSEN., T. ASIKAIEN, M. SALVI, F. SCAPOLLO, *Towards a green and digital future*, EUR 31075 EN, *Publications Office of the European Union, Luxembourg*, 2022; Cfr. altresì la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Relazione di previsione strategica 2022, Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico*, Bruxelles, 29.6.2022, COM (2022) 289 final.

20 *Just Transition* (o giusta transizione) è un meccanismo ideato congiuntamente ai fondi del *NextGenerationEU* per far sì che la transizione ecologica avvenga in modo equo, senza lasciare indietro nessuno. Il meccanismo fronteggia le ripercussioni sociali ed economiche che la transizione verde determina sulle regioni, sulle industrie e sui lavoratori e si basa su tre pilastri: 1) il fondo per una transizione giusta; 2) un regime specifico nell'ambito di InvestEU; 3) un nuovo strumento di prestito per il settore pubblico finanziato dalla Banca europea per gli investimenti (BEI).

21 Fonte Camera dei deputati.

22 Regolamento (UE) 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. 40/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).*

l'introduzione di una tale procedura è una importante novità e può avere una grande utilità per comprendere con rapidità gli sviluppi futuri, per meglio prepararsi ai cambiamenti al fine di prevenire crisi ed emergenze ed eventualmente, per gestire in modo più proficuo la fase di ripresa con la garanzia che le «iniziative a breve termine siano fondate su una prospettiva a lungo termine»²³. La relazione 2020 della Commissione in materia di previsione strategica²⁴ traccia come punto di riferimento per le politiche dell'UE il rafforzamento della resilienza intesa quale capacità «non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile giusto e democratico». La previsione strategica, dunque, rappresenta per il futuro dell'U.E. un nuovo utile strumento per adeguare le politiche europee al fine di individuare più chiaramente il percorso per realizzare la transizione verde, digitale ed equa e per garantire la ripresa economica dopo eventi critici, coerentemente ai principi fondamentali dell'UE e agli impegni presi per la realizzazione degli obiettivi sostenibili delle Nazioni Unite (Agenda 2030).

3. Il rilancio delle zone rurali nel «programma per l'Europa» della nuova Commissione

Le emergenze ambientali e sanitarie hanno consentito di meglio precisare gli obiettivi europei di miglioramento della resilienza nelle dimensioni sociale ed economica, geopolitica, ecologica e digitale, liberando risorse economiche ingenti, ed adeguando la definizione delle politiche europee anche attraverso il ricorso a strumenti in parte nuovi, quali la previsione strategica.

Il processo di transizione verde dell'UE in una società equa e prospera dotata di una economia moderna e competitiva impone di superare gli attuali modelli di relazioni urbano-rurali adottando più efficienti sistemi di pianificazione e di sviluppo bio regionali che applichino fattive relazioni ed interazioni di un sistema economico circolare pensato come unitario.

La stessa bioeconomia «all'europea» (sostenibile e circolare)²⁵ non può più prescindere dalla necessità di siglare un nuovo patto città – campagna.

Questa rifondazione di rapporti maggiormente integrati tra mondo urbano e periurbano, da un lato, e mondo rurale, dall'altro, rappresenta una ottima opportunità per cercare di

23 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: «*Relazione 2020 in materia di previsione strategica: Tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*», Bruxelles, 9.9.2020, COM (2020) 493 final, p. 2.

24 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: «*Relazione 2020 in materia di previsione strategica: Tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*», cit.

25 «La bioeconomia concerne tutti i settori e i sistemi basati su risorse biologiche (specie animali e vegetali, microrganismi e la biomassa che ne deriva, ivi compresi i rifiuti organici), nonché sulle loro funzioni e principi. Comprende e mette in relazione: gli ecosistemi terrestri e marini e i servizi che producono; tutti i settori della produzione primaria che utilizzano e producono risorse biologiche (agricoltura, silvicoltura, pesca e acquacoltura); e tutti i settori economici e industriali che utilizzano risorse e processi biologici per la produzione di alimenti, mangimi, prodotti a base biologica, energia e servizi. Sostenibilità e circolarità devono essere al centro della bioeconomia europea, se si vuole che questa abbia successo. Tali obiettivi promuoveranno il rinnovamento delle nostre industrie, l'ammodernamento dei sistemi di produzione primari, la protezione dell'ambiente e contribuirà a potenziare la biodiversità»; così la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «*Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*», Bruxelles 11.10.2018, COM (2018) 673 final, p. 1.

ridurre la marginalizzazione ed il degrado delle aree rurali; in ogni caso, l'ottenimento di tale risultato richiede una sinergica e coordinata attuazione di tutte le politiche europee a vantaggio di uno sviluppo rurale sostenibile ricalibrato nell'ambito di una coerente visione di insieme.

Il *Green deal* europeo, ricostruendo la centralità del sistema produttivo sulle risultanze della scienza dell'ecologia e sul ruolo fondamentale svolto dall'ambiente sociale entro il quale le persone vivono e interagiscono, favorisce la transizione verso la piena sostenibilità ambientale economica e sociale delle zone rurali, utile alla loro rivitalizzazione e resilienza.

Completa e integra questo percorso l'efficientazione dei processi produttivi ottenuta utilizzando le tecnologie digitali, nonché il miglioramento della connettività nelle aree rurali. La transizione digitale in tali zone facilita la produzione e la raccolta dei dati che possono essere processati in grande quantità e impatta fortemente con la realtà imprenditoriale - estendendosi anche alle pratiche agricole (agricoltura 4.0 o agricoltura di precisione) e, più in generale all'intero settore agroalimentare - favorendo la creazione di distretti industriali e/o agricoli corrispondenti ad ambiti territoriali circoscritti ove i principi dell'economia circolare bene si integrano con le finalità proprie dello sviluppo locale, improntato ai criteri della sostenibilità.

Le zone rurali «sono il tessuto della nostra società e il cuore pulsante della nostra economia»²⁶: coprono circa l'80% del territorio europeo ed ospitano il 30% della popolazione (circa 137 milioni). Tuttavia circa il 40% di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica indetta per individuare gli scenari possibili per le zone rurali nel 2040 hanno dichiarato di sentirsi abbandonati²⁷.

Tra le certezze raggiunte dai *policy maker* europei rientra la consapevolezza che nessuna transizione ecologica dei sistemi produttivi in Europa potrà essere conseguita senza incidere profondamente sulle dinamiche socio-economiche delle aree rurali; da tali aree, d'altra parte, la società europea dipende per la produzione di cibo, e dei servizi ecosistemici.

Le misure di sviluppo rurale messe in campo, nel tempo, dagli Stati membri, le aperture di nuovi mercati, l'affermarsi di prodotti agroalimentari di qualità legata all'origine geografica, l'adozione di efficienti modelli di agricoltura plurifunzionale, la sperimentazione concreta dei principi dell'economia circolare insieme al consolidamento dei sistemi urbani di piccole e medie dimensioni sono riuscite, in qualche caso, effettivamente a fare uscire dall'arretratezza alcune regioni rurali²⁸. Tuttavia le zone rurali continuano ad avere bisogno nella loro stragrande maggioranza di piani strategici e programmatici su base pluriennale per risolvere una serie di criticità che l'evoluzione economica e sociale degli ultimi decenni ed alcune emergenze (cambiamenti climatici, Covid-19, flussi migratori), in alcuni casi, hanno anche aumentato.

²⁶ Ursula van der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, cit., p. 7.

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E. verso zone rurali più forti, connesse, resilienti, e prospere entro il 2040», Bruxelles, 30.6.2021, COM (2021) 345 final, segnatamente p. 1.

²⁸ P. BERTOLINI, F. PAGLIACCI, *Tra povertà e ricchezza: la ruralità nell'Europa allargata*, in *Agriregionieuropa*, n. 30, 2012.

Nel suo «programma per l'Europa» Ursula von der Leyen aveva manifestato il proposito di investire nelle zone rurali²⁹: da qui l'iniziativa di elaborare un piano di rilancio di tali aree inserito in una prospettiva di lungo termine.

Fortemente stressate dalla crisi sanitaria derivante dalla Covid-19 le aree rurali dovevano essere poste in condizione di recuperare persistenti situazioni di sottosviluppo e di agganciare la ripresa economica e sociale, a ciò legittimate dall'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). L'U.E persegue, infatti, l'obiettivo del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale per promuovere uno sviluppo armonioso di ogni sua parte mirando, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, rivolgendo particolare attenzione, tra le altre, alle zone rurali.

Per realizzare tale finalità l'Europa dispone di appositi strumenti finanziari come i fondi strutturali e di investimento europei (cc.dd. Fondi SIE³⁰), oltre a poter utilizzare altre eventuali risorse previste, ad esempio, per il finanziamento di interventi aggiuntivi a quelli di carattere ordinario, programmabili nell'ambito della politica di coesione. Uno sviluppo territoriale equilibrato è fondamentale per ottimizzare il potenziale delle zone rurali³¹.

4. La visione a lungo termine delle zone rurali dell'U.E.

Il dibattito su un nuovo futuro delle aree rurali inizia, dunque, a svilupparsi all'indomani dell'insediamento della Commissione europea presieduta da Ursula van der Leyen confermando l'attualità dei principi fondamentali posti alla base delle strategie che fino ad allora avevano guidato lo sviluppo rurale. Il proposito è di elaborare una visione a lungo termine delle zone rurali in cui inquadrare gli interventi prendendo le mosse da documenti ritenuti di valore indiscutibile quali: la Comunicazione della Commissione su «Il futuro del Mondo rurale» del 1988³², le due dichiarazioni di Cork del 1996³³ e del 2016³⁴, Agenda 2000³⁵.

29 Ursula van der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, cit., pp. 7-8.

30 I fondi strutturali e di investimento europei (SIE) istituiti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); il Fondo Sociale Europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR); il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

31 Cfr. *Territorial agenda 2030, A future for all places, Informal meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion*, 1 December 2020, Germany, available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/territorial_agenda_2030_en.pdf, specialmente punto 6 del preambolo.

32 Comunicazione della Commissione trasmessa al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Il futuro del mondo rurale*, 29.7.1988, (COM) 88, 501 def.,

33 Dichiarazione di Cork, *Un'Europa rurale viva*, Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork 7-9 novembre 2016, disponibile al seguente link: <https://socioambientale.files.wordpress.com/2014/02/dichiarazione-di-cork.pdf>.

34 Dichiarazione di Cork 2.0, *Una vita migliore nelle aree rurali*, Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork, 5-6 settembre 2016, disponibile su: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_it.pdf. In dottrina, cfr. per tutti F. SOTTE, *Da Cork nel 1996 a Cork 2.0 nel 2016*, Editoriale, in *Agriregionieuropa*, n. 46, 2016.

35 Comunicazione della Commissione, *Agenda 2000 -Per un'Unione più forte e più ampia*, Bruxelles, 15.7.1997, (COM(97)2000 - C4-0371/97).

La nuova visione pone al proprio centro le persone di cui vuole migliorare il benessere: ciò sia riconoscendo loro il ruolo di attori principali del cambiamento³⁶, sia attribuendo maggiore «voce» alle comunità rurali che svolgono «un ruolo fondamentale anche nell’attuazione dei 20 principi del pilastro europeo dei diritti sociali»³⁷.

Questa attenzione non riguarda soltanto il momento dell’attuazione delle politiche segnando, in modo significativo, anche il processo di elaborazione della visione.

Inizialmente la Commissione ha acquisito dati su questioni ritenute rilevanti per le zone rurali: successivamente ha lanciato una consultazione pubblica *on-line* per consentire ad ogni portatore di interesse e/o cittadino europeo delle zone rurali di fornire opinioni per individuare le principali criticità delle zone dove agiscono e/o vivono e le priorità da rispettare per superarle.

In tale processo, che mira all’inclusione di ogni parte interessata, un ruolo fondamentale lo ha svolto la Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (RESR): tramite questo *network* è stato costituito un gruppo di *stakeholder* che, tra settembre 2020 e maggio 2021, tra gli altri obiettivi perseguiti³⁸, ha contribuito a svolgere un esercizio di previsione strategica per individuare scenari possibili per il futuro delle zone rurali calibrati al 2040, collaborando con il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione. Allo stesso tempo la Commissione europea e la RESR hanno condotto una importante attività di sensibilizzazione sui temi dello sviluppo rurale predisponendo 70 seminari che hanno coinvolto circa 3000 cittadini, ed organizzando, dal 22 al 26 marzo 2021, un evento interattivo denominato «Settimana della visione rurale: immaginare il futuro delle zone rurali d’Europa»³⁹.

A questo punto il partneriato con i portatori di interessi aveva raggiunto il proprio apice: la Commissione aveva a disposizione tutti gli elementi per effettuare una sintesi idonea a trasformare le indicazioni ed i suggerimenti delle comunità locali in una visione comune, elaborata «insieme alle zone rurali», nel cui alveo sviluppare una strategia di rilancio con obiettivi concreti, realistici e condivisi.

Il momento era particolarmente propizio essendo stati ben individuati gli obiettivi politici della nuova Commissione e formalizzati sia l’accordo sul futuro della nuova politica

36 M. MILOUCHEV, *Visione a lungo termine delle zone rurali, Prefazione*, in *Rivista rurale dell’U.E.*, n. 32, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea, 2021, p. 3.

37 Cfr. European Commission, Secretariat-General, *European pillar of social rights*, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>. Per il virgolettato nel testo si rinvia a: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell’U.E. verso zone rurali più forti, connesse, resilienti, e prospere entro il 2040», Bruxelles, 30.6.2021, COM (2021) 345, final, p. 3.

38 Il gruppo tematico della RESR aveva i seguenti obiettivi: 1. Contribuire e arricchire l’esercizio di previsione che sarà realizzato per la Visione rurale a lungo termine; 2. Agire come piattaforma o hub di scambio per condividere, discutere e comunicare i risultati delle diverse attività svolte dai membri del Gruppo tematico e da altri attori chiave coinvolti nel contribuire alla Visione rurale a lungo termine; 3. Migliorare la coerenza e la struttura del dialogo che avrà luogo tra le parti interessate sulla Visione rurale a lungo termine in diverse parti d’Europa; 4. Comunicare più ampiamente con i soggetti interessati e incoraggiare il loro continuo coinvolgimento nel dialogo; 5. Contribuire alla conferenza RESR «settimana della visione rurale»; cfr. *Long term rural vision*, available at: https://ec.europa.eu/enrd/long-term-rural-vision_it.html

39 Cfr. M. MILOUCHEV, *Prefazione*, in AA.VV., *Visione a lungo termine per le zone rurali*, cit., p. 2; M. MARREL, *1. Una visione a lungo termine per le zone rurali europee*, in AA.VV., *Visione a lungo termine per le zone rurali*, cit., pp. 7-9.

agricola, sia quello sul quadro finanziario 2021/2027. D'altra parte il piano di ripresa programmatico *NextGenerationEU* con i suoi principali strumenti (Dispositivo per la ripresa e resilienza – RRF – e Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa - REACT-EU-) metteva a disposizione dei paesi membri ingenti fondi e finanziamenti aggiuntivi per realizzare, tra le altre finalità, la coesione economica, sociale e territoriale.

Il 30 giugno 2021 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione intitolata «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040» (LTVRA). Il documento bene evidenzia che le zone rurali, attraverso «la produzione sostenibile di alimenti, la conservazione della biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici», svolgeranno un ruolo chiave «nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea nell'ambito del *Green deal*, delle strategie “dal produttore al consumatore” e sulla biodiversità»⁴⁰ che, a questo punto, diventano un fondamentale riferimento interno alla Visione e contribuiscono ad integrarne gli obiettivi.

Come già detto, la realizzazione di infrastrutture digitali, l'accesso al servizio a banda larga e ad alta velocità, nonché lo sviluppo di competenze digitali, creando un ambiente favorevole all'innovazione digitale rurale, faciliteranno il perseguimento di questi obiettivi, così come in generale la crescita di ruolo delle industrie manifatturiere, dell'agricoltura, e dei servizi.

a) *L'analisi delle tendenze, delle sfide e delle opportunità di sviluppo delle zone rurali*

La visione a lungo termine prende le mosse dalla valutazione della situazione economico, sociale ed ambientale *in auge* nelle zone rurali.

Secondo la Commissione, generalmente le aree rurali - fortemente colpite dall'invecchiamento della popolazione (in alcuni casi, anche dal declino demografico) e, più recentemente, dai fenomeni migratori e dalla pandemia - presentano: insoddisfacciente realizzazione della coesione territoriale; *performance* economiche meno favorevoli (reddito pro-capite inferiore alla media europea) rispetto alle aree urbane; lacune, omissioni o insufficiente sviluppo delle infrastrutture rurali (reti viarie, acquedottistiche, energetiche e digitali, infrastrutture irrigue) e della fornitura/accesso ai servizi, anche essenziali (ad esempio, assistenza sanitaria, servizi sociali, istruzione, servizi postali e bancari); miglioramenti contenuti nel tempo sul piano della qualità del lavoro rispetto alla media europea (divari di genere relativamente all'accesso con bassi tassi di occupazione femminile, stabilità, retribuzione, coerenza con le competenze acquisite nel sistema formativo). Inoltre in tali aree le attività produttive, principalmente agricole, risentono maggiormente delle conseguenze economiche dei sacrifici imposti per far fronte alle sfide ambientali e climatiche che l'Europa dovrà sostenere nel futuro (che presagiscono ulteriori possibili cali del reddito).

⁴⁰ Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040*, cit., p. 2. Per le strategie «dal produttore al consumatore» e sulla «biodiversità» cfr. le Comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 20.05.2020, rispettivamente COM (2020) 2381 *final*, e COM (2020) 380 *final*.

Gli *stakeholder* sono del parere, esplicitato nei diversi momenti di coinvolgimento nel processo di elaborazione della visione, che andrebbe riconosciuta priorità al superamento delle criticità riscontrabili in materia di infrastrutture, di accesso alle strutture e ai servizi, di connettività digitale e di occupazione⁴¹.

La visione prende in considerazione, tra le opportunità delle aree rurali, il loro «capitale naturale»⁴² che offre la possibilità di erogare servizi ecosistemici di cui godono innanzitutto le comunità locali (in termini di salute e benessere della popolazione) e, infine, l'intera società.

La potenziale erogazione di servizi ecosistemici/eco-territoriali, in un processo di sempre maggiore integrazione degli aspetti di valorizzazione e conservazione del capitale naturale con quelli più propriamente economici e sociali, rappresenta una grande opportunità per il recupero delle aree rurali soprattutto marginali. Innanzitutto, aumentando il benessere dei cittadini, può favorire una loro rinnovata attrattività insediativa, sia riducendo il fenomeno dello spopolamento delle campagne, sia contrastando la rarefazione dei servizi essenziali; infine, può costituire il reattore fondamentale che consente di riorganizzare in quei territori attività ricreative, imprenditoriali, infrastrutture, accesso ai servizi, distretti economici, attirando investimenti pubblici e privati e determinando incrementi di reddito per gli operatori, nuove opportunità occupazionali, nonché sviluppo e miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese.

In questo processo di riorganizzazione e di diversificazione delle attività economiche sviluppare una più completa ed efficiente connettività nelle zone rurali - intesa sia in termini di trasporti, sia in termini di accesso digitale - ha una importanza determinante.

b) *L'esercizio della previsione strategica, i fattori trainanti, gli scenari possibili e gli ambiti di intervento complementari per realizzare gli obiettivi*

Stante il quadro di criticità e di opportunità delle zone rurali ricostruito dalla Commissione, il rilancio del mondo rurale viene calato all'interno di una prospettiva di lungo termine verificata attraverso l'esercizio della previsione strategica. La previsione ha portato a validare quattro scenari possibili al 2040 tenendo in considerazione, nella pur necessaria valutazione della estrema diversità delle aree rurali, l'evoluzione delle megatendenze, ovvero delle forze trainanti già operative nella situazione presente, in grado di esercitare una influenza globale nel lungo periodo. Tra i principali fattori trainanti che condizionano i quattro scenari sono stati identificati la demografia e la qualità della *governance*.

Al termine di questo processo sono stati individuati quattro ambiti di intervento complementari per guidare la transizione verso l'obiettivo di creare zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040.

41 Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040», cit., p. 5.

42 D. POLI, M. CHITI, G. GRANATIERO, *Introduzione. L'approccio patrimoniale ai servizi ecosistemici*, in D. POLI (a cura di), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze, University press, 2020, p. 7.

Semplificando moltissimo, il primo ambito di intervento (zone rurali più forti) punta a rafforzare le aree rurali investendo sulla partecipazione attiva dei cittadini ai processi politici e decisionali.

Da più parti in dottrina è stata evidenziata «la crescente importanza data in diversi settori alla “buona governance” come elemento di garanzia e di stabilità degli investimenti anche in ambito europeo»⁴³.

La visione a lungo termine considera una opportunità per le zone rurali il coinvolgimento delle comunità locali nel processo decisionale⁴⁴ dimostrando, in tal modo, di preferire, rispetto a sistemi di gestione cc.dd. *top down* – caratterizzati da un processo decisionale che procede dall’alto al basso in cui un ruolo preponderante nell’assunzione delle decisioni è assunto dalle organizzazioni pubbliche, gerarchicamente organizzate -, il ricorso a modalità di *governance* partecipativa, espressione della «capacità della pubblica amministrazione di gestire e dirigere *network*, coinvolgendo attori pubblici e privati di varia natura in processi politico-decisionali, promuovendo il dialogo, la condivisione di responsabilità, la partecipazione e il coordinamento di molti attori a molti livelli»⁴⁵.

La partecipazione attiva alla vita pubblica e sociale può migliorare, nel tempo, l’attrattività delle zone rurali. A parere della Commissione al raggiungimento di questo risultato può concorrere anche il poter contare su un accesso effettivo ai servizi essenziali (di qualità sufficiente), da garantire a tutti, sviluppando soluzioni innovative per la loro fornitura, rese possibili dalle potenzialità offerte dagli strumenti digitali.

Un secondo ambito di interventi (zone rurali connesse) è volto ad assicurare che le zone rurali siano connesse sia al loro interno, sia in rapporto alle zone urbane e periurbane.

Dall’esame delle criticità attuali delle zone rurali emerso dalla Visione, risultano evidenti lacune in termini di infrastrutture di trasporto che vanno recuperate nel futuro sperimentando anche soluzioni di mobilità sostenibili ed innovative che possono migliorare l’accesso a tutta una serie di servizi.

Le opportunità ricollegabili alla transizione digitale debbono consentire di migliorare la connettività. Secondo la Commissione occorre investire nello sviluppo di capacità digitali e nella creazione di idonee infrastrutture. L’utilizzo di tecnologie digitali faciliterà la riorganizzazione dei servizi e/o nuove opportunità lavorative, aumentando l’attrattività delle zone rurali .

La visione prevede un terzo ambito di interventi (zone rurali resilienti) volti a promuovere la resilienza sostenibile e lo sviluppo inclusivo, nonché a migliorare il benessere degli abitanti.

Questa parte è tra quelle più direttamente collegate agli obiettivi del *Green deal*.

43 L. SECCO, R. DA RE, D. PETTENELLA, L. CESARO, *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, in *Agriregionieuropa*, n. 23, 2010. Gli AA. evidenziano come una «adeguata valutazione della qualità della governance in ambito rurale sia un utile strumento di supporto nella formulazione attuazione e revisione delle politiche pubbliche, contribuendo a migliorare le modalità di gestione del settore».

44 Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell’U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040*, cit., p. 8.

45 L. SECCO, R. Da RE, D. PETTENELLA, L. CESARO, *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, cit.

La transizione ecologica, secondo la Commissione, deve mirare a rendere le zone rurali più resilienti ai cambiamenti climatici ai pericoli naturali e alle crisi economiche (resilienza sostenibile). Per ottenere tale risultato occorre stimolare la crescita di attività economiche *green*, caratterizzate da metodi produttivi e scelte organizzative improntate alla massima riduzione dell'impatto ambientale a salvaguardia del territorio e del pianeta. Tra queste, fondamentale rilevanza è attribuita alle attività economiche sostenibili nel settore agricolo e alimentare da incentivare favorendo il ricorso a pratiche di scarso o nullo impatto ambientale che svolgono un ruolo importante nello stoccaggio del carbonio, costituiscono un freno al degrado del suolo e alla riduzione della biodiversità (ad esempio l'agricoltura biologica). La transizione verde deve guidare una riorganizzazione a tutto campo del sistema produttivo - ottimizzata dall'utilizzo di tecnologie e soluzioni digitali - che spazia: dalla gestione sostenibile dell'agricoltura e della silvicoltura alla sostenibilità dell'intero sistema alimentare; dallo sviluppo di filiere corte alla trasformazione in loco; dalla bioeconomia, all'economia circolare, alla creazione di biodistretti; dal turismo sostenibile alla produzione di energia rinnovabile; dall'eco-innovazione ai *green jobs*. La resilienza sostenibile delle aree rurali ne aumenta l'attrattività in quanto massimizza il benessere degli abitanti che possono godere dei servizi ecosistemici.

La Commissione ritiene altresì fondamentale che la transizione ecologica e digitale nelle aree rurali sia improntata ad equità; lo sviluppo promosso deve essere inclusivo per rafforzare la resilienza sociale. La rivitalizzazione dei territori deve costituire una opportunità per coinvolgere in egual modo minori, anziani, persone con disabilità, o in situazione di vulnerabilità, migliorando la loro situazione anche garantendo idonei servizi di istruzione e di assistenza; per ciò che concerne le donne è necessario agire con tempestività per aumentarne lo spirito di imprenditorialità e la loro partecipazione al mercato del lavoro. L'ultimo ambito di interventi previsto dalla visione è quello preordinato a rendere le zone rurali più prospere. Secondo la Commissione questo obiettivo può essere raggiunto sia diversificando le attività economiche in settori nuovi, sia migliorando il valore aggiunto delle attività agricole e alimentari che, in ogni caso, dovrebbero mantenere un importante ruolo economico. In particolare occorre elaborare strategie locali volte a sviluppare, ad esempio, le PMI, modelli di business dell'economia sociale, la vendita al dettaglio. Fondamentale è, altresì, utilizzare tutte le opportunità economiche derivanti dalla transizione dell'agricoltura e del sistema alimentare verso pratiche più sostenibili nel rispetto della strategia «dal produttore al consumatore» (ad esempio attraverso la bioeconomia). A fronte della sempre più consistente domanda di prodotti agroalimentari locali, anche la implementazione delle filiere corte ed il maggiore uso di sistemi di etichettatura e di segni distintivi idonei a tutelare la qualità tipica e tradizionale delle produzioni (ad esempio marchi, denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette) dovrebbero determinare un positivo impatto sulle economie dei territori da cui provengono.

c) *La proposta del patto rurale e l'attuazione del piano di azione*

Completano la Comunicazione della Commissione la proposta di un patto rurale e l'attuazione di un piano di azione che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi della Visione a lungo termine della Commissione.

Il patto rurale, lanciato nel dicembre 2021 dalla Commissione europea⁴⁶, è uno strumento che mira a favorire l'interazione reciproca e la cooperazione tra tutti i livelli di *governance* (europeo, nazionale, regionale e locale) coinvolgendo attori pubblici e parti interessate⁴⁷ per agire sui bisogni delle aree rurali nella condivisione di un progetto di rilancio che ne favorisca la crescita economica, sociale e la coesione territoriale secondo gli obiettivi indicati nella Visione ed in aderenza alle aspirazioni delle comunità rurali e dei portatori di interesse⁴⁸. Su impulso della Commissione, in collaborazione con altre istituzioni ed organi dell'UE, il 15 e il 16 giugno 2022, si è tenuta a Bruxelles la prima conferenza sul patto rurale.

L'evento ha coinvolto circa 450 partecipanti – responsabili politici nazionali e locali del Comitato europeo delle Regioni, attori sociali ed economici - nella progettazione della *governance* del patto rurale. Una ulteriore conferenza si è svolta ad Uppsala, in Svezia il 3 e 4 maggio 2023, ed ha costituito l'occasione per condividere le conoscenze, le esperienze e le

46 Il vicepresidente Šuica, ed i commissari Wojciechowski e Ferreira, hanno lanciato un invito aperto a tutte le parti interessate a partecipare alla discussione sul patto rurale avviando, in tal modo, la costituzione della Comunità del patto rurale, *available at*: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-12/launch-rural-pact-2021_0.pdf

47 Possono aderire al Patto: Autorità pubbliche; Organizzazioni della società civile; Imprese; Cittadini; Organizzazioni accademiche e di ricerca e innovazione; cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «*Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E. verso zone rurali più forti, connesse, resilienti, e prospere entro il 2040*», cit, p. 15.

48 Entro il 2040 le zone rurali diventeranno:

I.spazi attraenti, caratterizzati da uno sviluppo territoriale armonioso che ne liberi il potenziale specifico rendendoli luoghi di opportunità e fornendo soluzioni locali per aiutare ad affrontare gli effetti locali delle sfide globali;

II.coinvolte in una *governance* multilivello e basata sul territorio, che sviluppi strategie integrate utilizzando approcci collaborativi e partecipativi, beneficiando di mix di politiche su misura e interdipendenze tra aree urbane e rurali;

III.fornitori di sicurezza alimentare, opportunità economiche, beni e servizi per la società in generale, come materiali ed energia a base biologica, ma anche prodotti locali, basati sulla comunità e di alta qualità, energia rinnovabile, mantenendo una quota equa del valore generato;

IV.comunità dinamiche che si concentrano sul benessere, compresi i mezzi di sussistenza, l'equità, la prosperità e la qualità della vita, dove tutte le persone vivono e lavorano bene insieme, con un'adeguata capacità di sostegno reciproco;

V.comunità inclusive di solidarietà intergenerazionale, equità e rinnovamento, aperte ai nuovi arrivati e che promuovono le pari opportunità per tutti;

VI.fonti floride di natura, valorizzate dagli obiettivi del *Green Deal*, tra cui la neutralità climatica e la gestione sostenibile delle risorse naturali, e che contribuiscono ad essi;

VII.beneficarie a tutti gli effetti dell'innovazione digitale con pari accesso alle tecnologie emergenti, di una diffusa alfabetizzazione digitale e di opportunità di acquisire competenze più avanzate;

VIII.luogo di incontro di persone qualificate, innovative e dotate di spirito imprenditoriale, che co-creano il progresso tecnologico, ecologico e sociale;

IX.luoghi vivaci dotati di servizi pubblici e privati efficienti, accessibili e convenienti, compresi i servizi transfrontalieri, che forniscono soluzioni su misura (come i trasporti, l'istruzione, la formazione, la salute e l'assistenza, compresa l'assistenza a lungo termine, la vita sociale e il commercio al dettaglio);

X.luoghi di diversità, che sfruttano al massimo le loro risorse, i loro talenti e il loro potenziale unici.

best practices già attuate o da realizzare a livello nazionale, regionale, locale, per rivitalizzare l'Europa rurale attraverso il patto. Da ultimo, la Commissione europea ha istituito un gruppo di coordinamento del patto rurale, composto da 30 rappresentanti della comunità ad esso afferente, che si è riunito per la prima volta a Bruxelles 21 giugno 2023.

Quanto al piano di azione rurale, va evidenziato che esso concorre a incentivare uno sviluppo rurale equilibrato, ecologico, innovativo e socialmente equo delle zone rurali supportando i quattro ambiti degli interventi complementari che esprimono gli obiettivi della visione con un certo numero di iniziative concrete raggruppate intorno a progetti *faro*⁴⁹, rafforzati da azioni di accompagnamento, meglio specificate nell'allegato della Comunicazione della Commissione.

Nella costruzione del piano la Commissione, articolando le iniziative *faro* che si impegna a promuovere, ha tenuto conto del fatto che diverse politiche dell'UE (quali, ad esempio, la politica di Coesione, la Politica Agricola Comune, lo strumento temporaneo del *Recovery and Resilience Facility*) ed alcune politiche settoriali (ad esempio energia, istruzione, mobilità) già forniscono un sostegno per le zone rurali, e che, d'altra parte, nell'ambito di quelle politiche, sono operativi approcci partecipativi normalmente consolidati e di successo (ad esempio, l'approccio LEADER nella PAC, lo sviluppo locale partecipativo - CLLD- nella politica di coesione) e strutture a livello di reti (reti della politica di coesione, rete *Inform EU* e nuova rete europea per la PAC) che svolgono un grande ruolo nel coinvolgimento degli *stakeholders* e delle comunità locali nello sviluppo di strategie locali e nella condivisione di *best practices*, dando in tal modo impulso alla loro attuazione.

Da qui l'invito agli Stati membri di cogliere queste, ma anche altre opportunità, per favorire la rivitalizzazione dell'Europa rurale: restando sul piano economico, ad esempio, si suggerisce di ricorrere alla Banca Europea per gli investimenti (BEI) al fine di reperire risorse, oppure al programma Orizzonte Europa per investimenti in ricerca e innovazione.

Il piano prevede inoltre, la messa in atto di un sistema di *rural proofing* che sarà inserito nell'ambito dell'agenda «legiferare meglio», attraverso il quale saranno sottoporre a verifica rurale le principali iniziative politiche dell'UE affinché ne sia attentamente considerato l'impatto potenziale sulle zone rurali.

Alla fine del 2022 è stato istituito un osservatorio rurale all'interno del JRC della Commissione europea per migliorare ulteriormente la raccolta e l'analisi dei dati sulle zone rurali, per orientare il processo decisionale e per sostenere l'attuazione del piano d'azione rurale.

Sempre nell'ambito del piano di azione, la Commissione ha recentemente resa operativa una piattaforma comunitaria del patto rurale, uno strumento collaborativo *on-line* in cui è

⁴⁹ Le iniziative *faro* in cui si articola il piano di azione rurale sono distinte a seconda degli obiettivi da raggiungere: obiettivo «zone rurali più forti»: 1) creazione di una piattaforma per il rilancio rurale; 2) ricerca e innovazione per le comunità rurali. Obiettivo «zone rurali connesse»: 1) sviluppare la mobilità rurale attraverso a) il sostegno ai comuni rurali nell'identificazione delle migliori pratiche; b) servizi di mobilità digitale multimodale; 2) «futuri digitali rurali». Obiettivo «zone rurali resilienti»: 1) sostenere i comuni rurali nella transizione energetica e nella lotta ai cambiamenti climatici; 2) azione per il clima nelle torbiere attraverso il sequestro del carbonio nei suoli agrari; 3) proposta di missione dell'UE nel settore della salute del suolo e dell'alimentazione; 4) resilienza sociale e donne nelle zone rurali. Obiettivo «zone rurali prospere»: 1) imprenditorialità ed economia sociale nelle zone rurali.

possibile trovare tutte le informazioni più recenti sul patto rurale e sulla rivitalizzazione rurale.

5. Conclusioni

La visione a lungo termine della Commissione europea rappresenta un vero punto di svolta epocale per il mondo rurale, sapientemente guidato verso una trasformazione in linea con il processo di transizione verde, digitale e socialmente equa intrapreso dalla società europea.

Il vocabolo «visione» non deve ingannare; la Commissione ha elaborato una vera e propria strategia per plasmare le zone rurali del futuro in un arco temporale ventennale sulla base di un approccio olistico, rigorosamente sviluppato, definendo obiettivi condivisi dalle comunità rurali, nonché impegni concreti per gli attori pubblici e privati che partecipano alla realizzazione delle azioni e delle iniziative previste negli ambiti complementari corrispondenti a ciascuno obiettivo.

In un tentativo non facile di sintesi, i punti di forza della visione possono essere così individuati:

- a) stretto coordinamento con un progetto epocale di trasformazione ecologica, digitale ed equa della società europea;
- b) coinvolgimento effettivo delle comunità rurali e degli *stakeholders*;
- c) operatività di nuovi strumenti e prassi, quali ad esempio il *rural proofing* e la previsione strategica;
- d) ingenti risorse economiche per plasmare il futuro del mondo rurale, anche attraverso interventi articolati dal piano di azione, perseguendo obiettivi coerenti con il processo di trasformazione in atto della società civile europea così come ottimizzati sulla base dei bisogni e delle aspettative espresse dalla popolazione locale.

Alla luce di quanto sopra premesso e considerato, ciò che rende la visione uno strumento davvero efficace per realizzare la rivitalizzazione delle zone rurali è l'approccio al tempo stesso sistemico e pragmatico che la caratterizza, frutto di alcune scelte strategiche operate dalla Commissione. Tra queste, il forte coinvolgimento delle comunità rurali, e più in generale degli *stakeholders*, sia nella fase di elaborazione della visione, sia nel momento dell'attuazione degli interventi programmati attraverso il ricorso ad (e l'incoraggiamento all'utilizzo di) approcci e partenariati di *governance* multilivello, nonché a mirate strutture partecipative, fondamentale per attribuire alla Visione una opportuna elasticità. Da un lato, infatti, avendo individuato gli obiettivi, gli ambiti di intervento complementari, così come le iniziative faro, tenendo conto dei bisogni e delle aspirazioni delle Comunità rurali e dei portatori di interessi, la Visione può essere rimodulata per far fronte ad emergenze o comunque ad evoluzioni imprevedibili degli assetti geopolitici a livello mondiale che determinino ricadute sulle diverse zone rurali (ad esempio pandemie, guerre, carestie, flussi migratori); dall'altro, l'aver concepito il patto rurale quale quadro di riferimento generale per gestire la cooperazione tra Autorità e parti interessate a livello europeo nazionale, regionale e locale sulle questioni rurali, consente alla Commissione di dare impulso alla implementazione di tali interazioni affinché sia possibile raggiungere un

significativo scambio di riflessioni ed idee per migliorare l'elaborazione delle politiche rurali e per concretizzare il processo politico-decisionale coerentemente agli obiettivi della Visione, sia pure nel rispetto della grande diversità sotto il profilo economico sociale e ambientale delle zone rurali europee e tenendo conto dei rischi specifici cui tali zone sono esposte. Ciò senza escludere il ricorso ad altri modelli/strutture partecipativi, meglio se di comprovata efficacia, e senza limitazioni circa le concrete forme che potrà assumere la *governance* multilivello per rafforzare la cooperazione.

Va infine considerato l'impatto di nuovi strumenti, quali il *rural proofing* e la previsione strategica: essi favoriranno l'adeguamento/allineamento delle politiche europee che incidono sullo sviluppo rurale agli obiettivi, ai bisogni e alle aspirazioni delle comunità rurali, così come rappresentati nella Visione. L'operatività di tali strumenti determinerà, altresì, migliore coordinamento, complementarità e sinergia tra tutti i fondi destinati allo sviluppo rurale che potranno costituire opportunità di finanziamento anche per sostenere adeguatamente i progetti e le iniziative articolate dal piano di azione che accompagna la visione.

A distanza di due anni dalla presentazione della Comunicazione della Commissione, la visione a lungo termine delle zone rurali ha fatto registrare un significativo impulso politico suscitando risoluzioni, pareri e prese di posizione di diverse istituzioni/organi dell'UE⁵⁰.

Il *forum* ad alto livello sulla politica rurale «Plasmare il futuro delle zone rurali»⁵¹, che si svolgerà a Sigüenza (Spagna), dal 27 al 29 settembre 2023, riunendo i principali attori politici, costituirà una occasione importante per dare un ulteriore impulso all'agenda politica per la realizzazione di un futuro delle zone rurali in linea con la Visione di lungo periodo⁵².

Da un documento informativo redatto dalla Presidenza spagnola del Consiglio dell'UE in vista della sessione «Agricoltura e pesca» del 18 settembre 2023⁵³ si apprende che è Sua intenzione proporre un dibattito al fine di adottare conclusioni, prima della fine del mandato

50 Cfr. ad es. la Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 dicembre 2022. Il Consiglio dell'UE ha discusso della Visione a lungo termine per le zone rurali in una sezione informale del Consiglio «Agricoltura e pesca», tenutasi a Lubiana nel settembre 2021; altri riferimenti, più o meno diretti, alla Visione sono rintracciabili nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea, Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles, 2 giugno 2022, (9796/22), punto 21; cfr. altresì, le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sulle opportunità della bioeconomia alla luce delle sfide attuali, con particolare attenzione alle zone rurali Bruxelles, 12 aprile 2023, (8194/23); hanno espresso la loro posizione in relazione alla visione anche il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni.

51 Il *forum* è stato organizzato dalla presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione Europea e dalla Commissione europea con l'Ufficio di sostegno al patto rurale.

52 Si riportano, di seguito, gli obiettivi del *forum*: consentire scambi politici ad alto livello tra le autorità nazionali per contribuire alle conclusioni del Consiglio dell'UE sull'attuazione dell'accordo sulla Visione a lungo termine; condividere esperienze sul modo in cui le politiche e i fondi dell'UE possono contribuire al meglio alla realizzazione della visione rurale in settori strategici prioritari chiave per la presidenza spagnola del Consiglio dell'UE ed esaminare in che modo il patto rurale possa apportare un valore aggiunto; istituire un dialogo per esaminare con gli Stati membri quadri rafforzati di *governance* multilivello e strutture partecipative per ascoltare le voci degli attori rurali e dei portatori di interessi pertinenti e migliorare l'elaborazione di politiche rurali che consentano loro di agire nel quadro del patto rurale; *available at*: https://rural-vision.europa.eu/events/shaping-future-rural-areas-2023-09-27_en.

53 Cfr. Consiglio dell'UE, *Visione a lungo termine per le zone rurali: plasmare il futuro delle zone rurali dell'UE*- scambio di opinioni -, Bruxelles, 5 settembre 2023, 12616/23.

(31 dicembre 2023), per fornire orientamenti politici strategici sulla visione a lungo termine per le zone rurali, anche alla luce dei risultati del *forum* di Sigüenza, e della revisione intermedia delle azioni realizzate e programmate nei regimi di sostegno alle zone rurali nell'ambito della PAC e della politica di coesione per il periodo 2021-2027, che la Commissione ha effettuato a metà 2023.

Già programmata è la redazione di una relazione pubblica basata sull'attuazione del piano d'azione rurale dell'UE entro il primo trimestre del 2024 che includerà le riflessioni sui possibili orientamenti per una maggiore azione di sostegno e di finanziamento per le zone rurali.

Attualmente il dibattito sulla visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE si sta spostando negli Stati membri che dovranno specificare le modalità di partecipazione ai processi politici e decisionali avviati.

MITI E LEGGENDE DEL COSTITUZIONALISMO GLOBALE

Paolo Bianchi

Abstract

Il saggio descrive i limiti delle teorizzazioni dello stato globale, dell'adozione di carte universali dei diritti e dell'integrazione internazionale per via giurisdizionale, evidenziando alcune incongruenze e richiamando ad un approccio metodologico di tipo realista.

The essay describes the limits of theorizations of the global state, of the adoption of universal charters of rights and of international integration by jurisdiction, highlighting some inconsistencies and calling for a realist methodological approach.

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Il mito dello stato globale. 2a. da Saint-Pierre a Ferrajoli. 2.b elementi critici: la creazione dell'ordinamento unico. 2c. elementi critici: i soggetti privati come attori globali. 2d. elementi critici: universalizzare la nostra esperienza. 2e. elementi critici: il ruolo dei trattati. 2f. elementi critici: la società globale. 3. Il mito dell'universalizzazione dei diritti. 3.a Il catalogo. 3.b L'imperialismo dei diritti. 3.c Un patrimonio comune? 3.d Globalizzazione come privatizzazione? 4. Il mito della tutela dei diritti attraverso le corti.

1. Premessa

Negli scorsi decenni il tema della globalizzazione ha conosciuto un'impetuosa crescita di interesse e di partecipazione tra gli studiosi di diritto; se inizialmente ha coinvolto soprattutto chi si occupa di regolamentazione degli scambi, sono ormai oltre vent'anni che i costituzionalisti⁵⁴ si interrogano intorno alle potenzialità e ai rischi di un fenomeno giunto a investire ogni aspetto della produzione e applicazione delle norme, oltre a condizionare aspetti tradizionalmente "interni" del diritto, quali i rapporti tra i poteri dello stato, le loro attribuzioni, sollecitando a riesaminare i fondamenti, a partire dalla nozione stessa di costituzione.

54 Cfr., a mero titolo di esempio, B. Ackerman, *The Rise of World Constitutionalism*, in *Virginia Law Review*, vol. 83, n. 4, 1997, 771ss.; B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of International Law*, vol. 36, n. 3 (1998), 529ss.; I. Pernice, *Multi-Level Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, vol. 36, n.4 (1999), 703ss.; E.-U. Petersmann, *The WTO Constitution and Human Rights*, in *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n. 1 (2000), 19ss.; A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002.

Nella vasta messe di studi prodotta da allora⁵⁵, emerge una questione di collocazione e di prospettive del costituzionalismo globale. Per semplificare, potremmo dire che è ritenuto insufficiente un lavoro di ricerca che si limiti ad analizzare gli sviluppi del processo in atto, ma si è diffusa una serie di interrogativi sul suo esito: è possibile, oggi, parlare di costituzionalismo globale⁵⁶? Quali sono le analogie e le differenze rispetto all'esperienza maturata all'interno degli ordinamenti statali? È auspicabile l'obiettivo di un ordinamento globale? Quali caratteristiche avrebbe? Le organizzazioni internazionali, le carte dei diritti, la giurisprudenza che fa appello ai principi universali, sono tappe di un percorso di integrazione o sono istituzioni che delineano già adesso una nuova struttura "aperta" dei rapporti internazionali?

Nelle risposte a queste e a simili domande accade di incontrare disegni di un futuro, possibile assetto costituzionale globale. L'intenzione di superare le difficoltà dell'assetto presente e prefigurare soluzioni che molti, forse tutti, auspichiamo, conduce talvolta a costruire impalcature teoriche fondate non sugli elementi giuridici e fattuali a disposizione, ma sulle aspettative.

Per questo il dibattito odierno sul costituzionalismo globale – in divenire, ma secondo alcuni già in essere – è intriso di miti e leggende. Senza pretesa di esaustività, in questa sede ne esamineremo tre.

2. Il mito dello stato globale.

2.a da Saint-Pierre a Ferrajoli.

La proposta di superare le resistenze alla diffusione globale del patrimonio dei diritti individuali, ottenendo al contempo l'eliminazione delle contese internazionali e dei conflitti, ha radici profonde nel pensiero occidentale, a partire quanto meno dall'ambizioso progetto dell'abate de Saint-Pierre, il quale – partecipando alla redazione dei Trattati di Utrecht – sviluppò un progetto di associazione tra le principali monarchie d'Europa, allo scopo dichiarato di ridurre le occasioni di contrapposizione destinate a sfociare in guerra.

De Saint-Pierre proponeva che gli stati, accettando di far parte della Società, avrebbero istituito un *Corps européen*, conferenza permanente con sede a Utrecht, incaricata di mantenere la pace e promuovere nel lungo termine la formazione di una Unione degli stati europei. Nell'immediato, il *Corps* avrebbe dovuto garantire l'abbandono dei conflitti armati tra i membri dell'associazione; le controversie sarebbero state devolute a una struttura arbitrale permanente, le cui decisioni avrebbero avuto efficacia vincolante⁵⁷.

55 Tra i numerosi studi a carattere generale ci limitiamo a segnalare D. Grimm, *The Constitution in the Process of Denationalization*, in *Constellations*, 12 (4), (2005) 447ss.; E. DeWet, *The International Constitutional Order*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 55 (1), (2006) 51ss.; L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007; M. Tushnet, *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, in *Virginia Journal of International Law* 49 (2008-2009), 986ss.; J.L. Dunoff, J.P. Trachtman, *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge, 2009; C.E.J. Schwöbel, *Global Constitutionalism in International Legal Perspective*, Leiden – Boston, 2011; A. O'Donoghue, *Constitutionalism in Global Constitutionalisation*, Cambridge, 2014; J.-B. Auby, *Globalisation, Law and the State*, Oxford-Portland, 2017; A. Atilgan, *Global Constitutionalism. A Socio-legal Perspective*, Berlin, 2018; M. Goldoni, *Introduction to the material study of global constitutional law*, in *Global Constitutionalism*, 2019, vol. 8, n.1, 71ss.; J.G. Oates, *Constituent Power and the Legitimacy of International Organizations. The Constitution of Supranationalism*, London-New York, 2020.

56 Per una sintesi delle principali posizioni dottrinali v. C.E.J. Schwöbel, *Situating the debate on global constitutionalism*, in *I•CON* (2010), Vol. 8 No. 3, 611ss.

57 C. Castel de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Utrecht, 1713. Per una dettagliata analisi del progetto e della sua influenza sui pensatori del XVIII secolo v. C. Spector, *Le Projet de paix perpétuelle : de Saint-Pierre à Rousseau*, in J.J. Rousseau, *Principes du droit de la guerre. Ecrits sur la Paix*

È probabilmente da tale idea che muove la riflessione di Kant sulla necessità di limitazioni alla sovranità statale in vista dell'instaurazione di una sola istituzione che assumesse i pieni poteri sulla base di una costituzione mondiale⁵⁸. La prospettiva del cosmopolitismo giuridico era individuata come l'unica possibile soluzione al problema della guerra.

Il filosofo di Königsberg, dovendo prendere atto dell'impossibilità di assoggettare gli stati a un ordinamento globale, giungeva a prospettare quale soluzione intermedia una federazione degli stati nel quadro del diritto internazionale pattizio⁵⁹.

Sulla stessa linea si collocano le riflessioni di Kelsen, che prospettava l'evoluzione verso uno «Stato mondiale federale», risultante dall'estensione a livello globale della dottrina costituzionale elaborata con riferimento al piano dei singoli ordinamenti⁶⁰.

Persino più ottimista è la posizione di Bobbio, che individua nella «istituzione del superstato o stato mondiale» la soluzione al problema della guerra. Il «pluralismo dei centri di potere» cristallizzatosi durante il secondo dopoguerra sarebbe responsabile dell'«equilibrio del terrore», al quale si dovrebbe reagire dando luogo ad un'unica istituzione globale, detentrici del monopolio dell'uso della forza. L'analogia tra l'instaurazione dello stato quale argine alla violenza tra gli individui e la creazione dello stato unico come garante della pace mondiale è palese e dichiarata⁶¹.

Perpétuelle, B. Bachofen et C. Spector dir., B. Bernardi et G. Silvestrini eds., Paris, 2008, 229ss.

58 Cfr. I. Kant, *Sul detto comune: «questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»*, 1793, III, trad. di M.C. Pievatolo, in http://btfp.sp.unipi.it/dida/kant_7/ar01s08.xhtml#idm1822 : «Come la violenza multilaterale e la necessità che ne scaturisce dovette condurre alla fine un popolo alla decisione di sottomettersi alla coercizione che la ragione stessa gli prescrive come mezzo, cioè alla legge pubblica e di entrare in una costituzione civile statale [*staatsbürgerlich*], così anche la necessità derivante dalle guerre continue, nelle quali gli stati a loro volta cercano di sminuirsi o di soggiogarsi a vicenda, deve da ultimo portarli, anche contro voglia, o a entrare in una costituzione civile mondiale [*weltbürgerliche*], o, se una tale condizione [*Zustand*] di una pace universale (come è avvenuto anche più volte con stati troppo grandi) è, da un altro lato, ancora più pericolosa per la libertà, perché provoca il più terribile dispotismo, allora, però, questa necessità deve costringere a una condizione [*Zustand*], la quale, è vero, non è una cosa comune civile mondiale sotto un capo, ma uno stato [*Zustand*] giuridico di confederazione [*Föderation*] secondo un diritto internazionale [*Völkerrecht*] concertato in comune.

59 I. Kant, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico* (1795), trad. it., Milano, 1991, 30s.: «Per gli Stati, nel rapporto tra loro, è impossibile secondo la ragione pensare di uscire dalla condizione della mancanza di legge, che non contiene altro che la guerra, se non rinunciando, esattamente come fanno i singoli individui, alla loro libertà selvaggia (senza legge), sottomettendosi a pubbliche leggi costrittive e formando così uno Stato dei popoli (*civitas gentium*), che dovrà sempre crescere, per arrivare a comprendere finalmente tutti i popoli della Terra. Ma poiché essi, secondo la loro idea di diritto internazionale, non vogliono assolutamente una cosa del genere, rifiutando quindi *in ipotesi* ciò che è giusto *in tesi*, allora al posto dell'idea positiva di una repubblica universale (se non si vuole che tutto vada perduto) c'è solo il surrogato negativo di un'alleanza contro la guerra, permanente e sempre più estesa, che può trattenere il torrente delle tendenze ostili e irrispettose di ogni diritto, ma nel costante pericolo che questo torrente dilaghi».

60 H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto* (1944), trad. it., Torino, 1990, 43: «Non può esservi dubbio che la soluzione ideale del problema di un'organizzazione mondiale finalizzata alla pace mondiale è l'istituzione di uno Stato mondiale federale, composto da tutte le nazioni o di quante più possibile [...] La proposta di assicurare la pace internazionale attraverso uno Stato mondiale è basata sull'analogia che si presume sussista tra uno Stato mondiale e lo Stato nazionale attraverso il quale la pace nazionale risulta effettivamente assicurata».

Nello stesso senso v. già H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), trad. it., Milano 1989, 355ss.

61 N. Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace* [1966], in Id., *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, 1974, 80s.: «Per il pacifismo giuridico il rimedio per eccellenza è la istituzione del superstato o stato mondiale [...] Il ragionamento che sta alla base di questa teoria è di una semplicità e anche di un'efficacia esemplari: allo stesso modo che agli uomini nello stato di natura sono state necessarie prima la rinuncia da parte di tutti all'uso individuale della forza e poi l'attribuzione della forza di tutti a un potere unico destinato a

Luigi Ferrajoli ha dedicato numerosi lavori all'approfondimento della teoria dello stato globale, integrando la prospettiva pacifista con un approccio universalista alla tutela dei diritti individuali⁶².

L'idea di fondo, sul punto che stiamo analizzando, è analoga a quella degli illustri predecessori, potendosi ricondurre alla necessità di dar luogo a una unica struttura statale mondiale. Rispetto agli autori richiamati, la prospettazione di Ferrajoli è notevolmente più articolata, poiché non si limita ad auspicare forme di integrazione quali strumenti di limitazione della conflittualità, ma si spinge a delineare i caratteri di fondo e le funzioni dell'istituendo stato globale, che ricalcano *in toto* quelle del contemporaneo stato costituzionale di diritto. Così, il primo passo sarebbe l'evoluzione delle forme embrionali di costituzione globale, quali sarebbero le carte dei diritti adottate dalle organizzazioni internazionali⁶³, verso una vera e propria carta fondativa, comprensiva sia di un elenco dei diritti fondamentali che di un quadro istituzionale, ricalcato non su un generico modello di stato democratico, bensì sullo stato sociale edificato nell'Europa occidentale del secondo Novecento.

Da ciò consegue che lo stato globale eserciterà tutti i poteri e svolgerà ciascuna delle funzioni che oggi riconosciamo allo stato nazionale, quanto meno nel contesto europeo: non solo la tutela dell'ordine pubblico (non la difesa, poiché si postula che il venir meno del pluralismo degli stati estinguerà le guerre), l'amministrazione della giustizia, la gestione delle opere pubbliche, ma anche la formazione di sistemi di istruzione pubblica, di assistenza sociale, di tutela della salute. Il finanziamento di tali imponenti attività dovrà essere garantito attraverso un sistema tributario progressivo, che avrà anche l'ulteriore funzione di combattere le disuguaglianze, garantendo un'adeguata redistribuzione delle risorse tra tutti gli individui⁶⁴.

Ad avviso dell'A. la soluzione dello stato globale non è soltanto opportuna, ma «per un verso giuridicamente dovuta e, per altro verso, realisticamente e razionalmente necessaria ed urgente»⁶⁵: dovuta in quanto giuridicamente imposta dalle costituzioni nazionali e dalle carte internazionali dei diritti, la cui attuazione richiede la costruzione di una «sfera pubblica globale»; necessaria per la soluzione delle molteplici problematiche derivanti dalla globalizzazione delle attività economiche e dallo sviluppo delle relazioni internazionali: l'emergere di «poteri selvaggi»⁶⁶ che sfruttano le opportunità su scala mondiale per

diventare il detentore del monopolio della forza, così agli stati, ripiombati nello stato di natura attraverso quel sistema di rapporti minacciosi e precari che è stato chiamato l'equilibrio del terrore, occorre compiere analogo passaggio dalla situazione attuale di pluralismo di centri di potere [...] alla fase di concentrazione del potere in un organo nuovo e supremo che abbia nei confronti dei singoli stati lo stesso monopolio della forza che ha lo stato nei riguardi dei singoli individui».

62 Si possono richiamare almeno L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, 2013; Id., *La democrazia costituzionale*, Bologna, 2016; Id., *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021; Id., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022.

63 L. Ferrajoli, *La costruzione della democrazia* cit., 120, 123, 234, 237. Sostiene che il trattato istitutivo delle Nazioni Unite abbia la natura di una costituzione mondiale B. Fassbender, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, n. 3 (1998), 533ss. Per una ricostruzione ancorata alle categorie classiche v. J.G. Oates, *Constituent Power* cit.

64 L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra* cit., 102ss.

65 L. Ferrajoli, *La costruzione della democrazia* cit., 129.

66 Secondo l'efficace definizione che ne dà, con riferimento alla situazione italiana, lo stesso L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, 2011. Ma se i «poteri selvaggi» prosperano nelle aree non coperte dal diritto, a maggior ragione saranno liberi di prosperare nelle lacune dell'ordinamento internazionale, ed infatti l'A. richiama la nozione in *La costruzione della democrazia* cit., 129.

moltiplicare i profitti ed eludere le responsabilità impone che le risposte si collochino sulla stessa scala; i danni all'ecosistema che non rispettano le frontiere e non possono essere contrastati a livello statale; le disuguaglianze che, forti e in crescita all'interno di ciascuno stato, si ripropongono tra gli stati e soprattutto tra i cittadini dei diversi stati.

2.b elementi critici: la creazione dell'ordinamento unico.

A questa prospettazione possono essere opposti alcuni rilievi, a partire dalla necessità del consenso degli stati ai fini della propria estinzione che, oltre a sollevare un problema apparentemente insormontabile sul piano fattuale, ne pone un altro, di natura strettamente giuridica, in ordine alla creazione dell'ordinamento: se si postula, sulla scia di Kelsen, la preminenza dell'ordinamento globale su quelli statali, diviene arduo ammettere che siano questi ultimi a generare, per via pattizia, il primo. Questo sarebbe un ordinamento derivato, con attribuzioni delimitate dal trattato istitutivo. Il modello di riferimento sarebbe dunque quello federale, dovendosi ipotizzare la rinuncia degli stati alla sovranità attraverso un patto costituente⁶⁷.

Da ciò sorge un'ulteriore criticità, consistente nell'impiego della c.d. *domestic analogy*⁶⁸, ossia la pretesa di veder riprodotte sul piano internazionale i processi e le strutture normative adottate a livello statale. Invero, la proposta in esame consiste nell'assumere un idealtipo di stato, del quale si estende la dimensione territoriale fino a ricomprendere tutta la Terra. In sostanza, si individua un modello di ordinamento statale e lo si investe della sovranità mondiale.

2c. elementi critici: i soggetti privati come attori globali.

Si finisce così per rivelare un limite che va ben oltre l'analogia domestica: il modello è proponibile, almeno sul piano teorico, in presenza di attori statali sulla scena globale.

Oggi le grandi aziende, i gruppi finanziari, le associazioni e persino singoli individui hanno un ruolo attivo nella definizione delle politiche, sia a livello statale che, con sempre maggior frequenza e intensità, a quello globale⁶⁹.

La presenza e il ruolo dei soggetti privati sul versante della produzione normativa sono da tempo oggetto di studi⁷⁰. Il fenomeno ha avuto origine in relazione agli aspetti tecnici della regolazione, prendendo spunto dalle esigenze di uniformità della disciplina della produzione di beni e servizi, per giungere ad influenzare la sfera del commercio internazionale, nella quale oggi ha assunto carattere pervasivo, ma tende ad espandersi verso gli snodi nevralgici della politica, spostando i luoghi della decisione dalle sedi della rappresentanza elettiva a quelle della competenza scientifica, in nome della complessità e peculiarità delle materie di volta in volta affrontate. Alla dichiarata neutralizzazione dell'oggetto della normazione consegue la marginalizzazione dei processi decisionali fondati sulla legittimazione democratica, dei quali si postula l'inidoneità a compiere valutazioni consapevoli. Il decisore politico assume pertanto una funzione di mera ratifica, collocandosi al termine di un procedimento nel quale non ha partecipato.

La dinamica in esame non riguarda esclusivamente la sfera delle attività imprenditoriali, dato che la stessa logica di azione globale è seguita dalle principali organizzazioni non

67 Per un'ampia e documentata analisi delle teorie dello stato globale v., di recente, A. Atilgan, *Global Constitutionalism. A Socio-legal Perspective*, Berlin, 2018, 75ss.

68 Per la formulazione della quale v. H. Bull, *The Anarchical Society*, Macmillan, London 1977; H. Suganami, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*, Cambridge, 1989. Sulla fallacia in questione nel pensiero di Kelsen e in quello di Bobbio v. D. Zolo, *I signori della pace. Una critica del globalismo*, Roma, 1998, 15, 41ss.

69 V. ora M.R. Ferrarese, *Poteri nuovi*, Bologna, 2022.

70 Cfr. F. Galgano, *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 313ss.

governative, che non hanno quali punti di riferimento specifiche *constituencies* geograficamente, politicamente e giuridicamente definite, ma pretendono di rappresentare, nei rispettivi campi di intervento, l'intera umanità, di volta in volta interagendo con i governi statali, gli organismi internazionali o le imprese.

Questi soggetti, indipendentemente dalla natura imprenditoriale o meno, perseguono i propri fini attraversando le frontiere e si pongono obiettivi che trascendono i confini statali, sia che si tratti di creare un mercato mondiale per una *app* o un dispositivo, sia che si tratti di pretendere la tutela di diritti di cui si afferma, appunto, l'universalità. La dimensione statale, dal loro punto di vista, può essere un ostacolo da evitare, così come un'opportunità da sfruttare⁷¹.

Tali strutture si collocano nell'arena globale su un piano di sostanziale parità nei confronti degli stati e delle organizzazioni internazionali, rivendicando una legittimazione politica indimostrabile, fondata sull'opinione pubblica internazionale, oppure un potere desunto dalla collocazione strategica dei loro prodotti. In alcuni casi, è semplicemente la loro dimensione, sul piano finanziario, produttivo, occupazionale, a renderli comparabili e talvolta superiori, sotto certi profili, a realtà di natura statale.

È dunque insoddisfacente, nella realtà attuale, immaginare che il processo di decostruzione degli ordinamenti statuali, finalizzato all'istituzione di un unico superstato, possa semplicemente ignorare la pluralità di soggetti che già adesso partecipano alla costruzione dell'ordinamento globale, che agli stati talvolta si contrappongono ma che, come è stato autorevolmente osservato, degli stati hanno bisogno⁷².

Il ruolo degli attori privati sulla scena globale impone una rilettura del pluralismo giuridico, non più da intendersi solo come rete di relazioni tra i soggetti dotati di poteri pubblici e tra i rispettivi sistemi normativi, ma anche come relazioni tra questi e i soggetti privati in grado di modificare l'assetto dei poteri e la produzione normativa⁷³.

Il pluralismo non può dunque essere né predicato né praticato sulla scorta di quanto si è affermato tradizionalmente: non vi è un contesto unitario al quale fare riferimento, nel quale esercitare forme di condivisione o partecipazione, non vi è né un unico corpo sociale – per quanto frammentato e conflittuale – né un ordinamento che possa disciplinare in piena autonomia le forme e gli esiti del confronto.

La stessa dialettica stato/individuo, per quanto improntata al liberalismo garantista, risulta insufficiente a descrivere le dinamiche in atto, poiché l'impresa globale non può essere in alcun modo equiparata, nel rapporto con i poteri pubblici, all'individuo, né all'impresa radicata sul territorio in cui opera. Le critiche e le proposte che si soffermano soltanto sul versante tradizionalmente esplorato, quello dei limiti – appunto, costituzionali – del potere

71 Gli esempi potrebbero essere numerosi: si pensi all'impresa che sposta le sue attività nello stato che adotti regolazioni disomogenee rispetto a *standard* globali, oppure laddove la legislazione sul lavoro sia ritenuta particolarmente vantaggiosa. Si pensi inoltre alla concorrenza fiscale persino tra gli stati membri della UE, oppure alle pretese di vigenza globale delle regole interne dei *social networks*.

72 Cfr. Z. Bauman, *Globalization: The Human Consequences*, New York, 1998, tr. it. *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 1999, 62, secondo il quale «Quasi-stati deboli possono facilmente venire ridotti all'(utile) ruolo di commissariati locali di polizia, che assicurano quel minimo di ordine necessario a mandare avanti gli affari, ma che non vanno temuti come freni efficaci per la libertà delle imprese globali».

73 Cfr. B. Ackerman, *The Rise of World Constitutionalism*, 83 *Virginia Law Review* 771 (1997); M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; A.-M. Slaughter, *The New World Order*, Princeton, 2004; G.F. Ferrari, *Globalizzazione e internazionalizzazione dell'economia. Implicazioni istituzionali*, in *Diritto, mercato ed etica. Dopo la crisi. Scritti in onore di Piergaetano Marchetti*, Milano, 2010, 135ss; C. Pinelli, *Le teorie del costituzionalismo globale e la sfida dei mercati finanziari*, in M.A. Presno Linera (ed.), *La metamorfosis del estado y del derecho*, Oviedo, 2014, 141ss.; M. Goldoni, *The Politics of Global Legal Pluralism*, in *Jura Gentium*, 2014, 104ss.

pubblico a fronte delle garanzie inderogabili del privato, trascurano la circostanza che alcuni soggetti privati dispongono già oggi di poteri pienamente assimilabili a quelli statuali.

La produzione normativa di soggetti privati in condizioni di oligopolio o di monopolio non può nemmeno essere affrontata con gli strumenti classici della regolamentazione *antitrust* (come pure si è fatto sinora, sia negli USA che nell'Unione europea) per l'assenza di alcune delle condizioni essenziali, prima tra tutte il rapporto tra territorio e impresa. Solo laddove si è riusciti a far valere l'"obsoleto" canone della territorialità nell'applicazione delle disposizioni, è rientrato in funzione il circuito delle garanzie dei diritti fondamentali.

Pretendere di estromettere tali soggetti dalla formazione del futuro stato globale sarebbe almeno altrettanto irrealistico quanto presumere che gli stati accettino di buon grado di perdere i propri poteri.

2d. elementi critici: universalizzare la nostra esperienza.

In Ferrajoli è trasparente l'intento di replicare a livello mondiale il percorso europeo ed italiano in particolare, assumendo che la tendenza, registrata nello scorso secolo, alla approvazione di carte costituzionali idonee a fondare stati democratici che garantiscano sia i diritti di prima generazione sia i diritti sociali, trovi adeguati riscontri nella comunità internazionale, potendo in ultima istanza replicarsi nel futuro ordinamento unico mondiale.

Entrambi i postulati sono però assai fragili. In primo luogo, la diffusione delle garanzie democratiche, per quanto significativa, non appare inarrestabile. Sono anzi ormai numerosi gli studi che affrontano un tema, quello della crisi delle democrazie consolidate e delle c.d. democrazie illiberali, fino a pochi anni fa del tutto trascurato⁷⁴.

Il "patrimonio costituzionale comune" degli stati democratici non è un dato giuridico acquisito, ma un obiettivo di convergenza tra gli ordinamenti perseguito, non senza incertezze e ripensamenti, in dottrina, in giurisprudenza e, in modo episodico, per mezzo di trattati internazionali. I riferimenti ad esso nei trattati e nelle sentenze hanno efficacia come argomenti a sostegno delle decisioni assunte, ma non possono essere indicati come fondamento giuridico delle stesse⁷⁵.

Non va inoltre trascurato che, nel passaggio dalle enunciazioni generali al dettaglio degli istituti, l'omogeneità di tale patrimonio si disperde. A titolo di esempio ricordiamo che, nel novero degli stati democratici, non è affatto pacifico che la garanzia dei diritti sociali sia una parte necessaria del patrimonio costituzionale, potendosi al contrario rinvenire numerosi esempi di esclusione degli stessi sia dalla copertura costituzionale, sia dal quadro stesso dei diritti. La circostanza che alcuni stati all'avanguardia nella realizzazione di istituti di *welfare* abbiano ritenuto di svilupparli come *policies*, anziché come strumenti di tutela di diritti fondamentali, non può essere degradata a mero accidente, ma al contrario segnala un'importante distinzione il cui rilievo sarà ripreso più avanti. Per ora ci limitiamo a ricordare che la definizione degli istituti fondamentali della democrazia contemporanea non è univocamente accettata, ma è essa stessa parte di una discussione i cui sviluppi sono ad oggi incerti.

2e. elementi critici: il ruolo dei trattati.

⁷⁴ Cfr., per approfondimenti e richiami bibliografici, la sezione monografica di *DPCEOnline*, 2020, n. 3, 3863ss., dedicata alle democrazie illiberali.

⁷⁵ M. Tushnet, *Constitution*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. by M. Rosenfeld and A. Sajo, Oxford, 2012, 217ss., ricorda che la migrazione delle idee costituzionali necessita di una fase di recezione (ancor più importante nel contesto del quale parliamo), la quale risente della necessaria coerenza con il «local spirit of laws» (220).

In secondo luogo, è arduo postulare che le carte internazionali siano embrioni di una costituzione mondiale⁷⁶. Esse sono state redatte conformemente alla volontà espressa dagli stati – con la netta preminenza delle principali potenze – e sono applicate nel rispetto delle prerogative statali. L’architettura istituzionale dei trattati rispecchia fedelmente il rapporto di forza tra le potenze, come illustra plasticamente la configurazione, ad es., del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Considerazioni analoghe valgono per le enunciazioni di valore di tali atti: ancora a titolo di esempio, la CEDU elenca un insieme di diritti sui quali le parti contraenti hanno convenuto di concordare, ma laddove il consenso non si è formato, la Convenzione tace. Le frizioni tra la posizione degli stati contraenti e le statuizioni dei trattati danno luogo ad aggiustamenti sul versante dell’interpretazione e applicazione di questi ultimi. A tal proposito ci si limita a richiamare la corposa giurisprudenza della Corte EDU sul margine di apprezzamento, mediante il quale le limitazioni di sovranità, accettate dalle parti contraenti in linea generale e di principio, sono attenuate e ridotte per questioni o materie di particolare sensibilità.

Ancor più in generale, possiamo osservare che né le carte dei diritti né, tanto meno, i trattati istitutivi della complessa architettura delle organizzazioni internazionali sono frutto della volontà di procedere in direzione del superamento della dimensione statale: questa semmai è il fattore che legittima i soggetti a stare nell’arena internazionale e giustifica, in nome della sovranità, il potere di derogare ad essa.

Diviene così difficile sostenere la tesi per la quale l’estensione delle aree coperte dagli accordi internazionali sarebbe indicativa della evoluzione verso un ordinamento globale destinato ad assorbire le attribuzioni statali. Al contrario, i trattati hanno natura espressamente settoriale e volutamente limitata agli oggetti dagli stessi definiti.

2f. elementi critici: la società globale.

Perché si concretizzasse l’auspicata svolta in senso costituzionale (ove si accolga della stessa la nozione invalsa per gli stati democratici degli ultimi decenni) dovrebbe innanzitutto consolidarsi una società globale, che a sua volta dovrebbe esprimere una politica e una classe politica. Anche laddove si postulasse l’esistenza di tali prerequisiti, indefettibili per la realizzazione di una democrazia globale che voglia assumere a modello le vicende del costituzionalismo novecentesco, resterebbero da risolvere problemi di portata enorme: come strutturare la rappresentanza, come articolare i poteri pubblici, come garantire l’esercizio di diritti politici che larga parte dell’umanità, ad oggi, non ha fino ad oggi conosciuto né, tanto meno, esercitato.

La costruzione di una società globale passerebbe necessariamente attraverso la ridefinizione delle necessità e delle priorità, non limitate né filtrate dagli stati. Il nuovo decisore globale, procedendo al fine di tutelare in modo equo tutti i cittadini della terra, dovrebbe redistribuire le ricchezze, dando luogo a una vera e propria rivoluzione che andrebbe a riscrivere i rapporti di forza tra le aree della terra e gli individui.

Come è noto, il tema delle diseguaglianze si presenta già oggi di difficile soluzione all’interno degli ordinamenti statali. L’ipotesi che, contemporaneamente a un rivolgimento mondiale destinato a travolgere le strutture statali, sia possibile azzerare – almeno sul piano giuridico – le differenze tra i cittadini della Terra, per attribuire a ciascuno di essi la medesima legittimazione ad accedere, ad es., ai servizi propri dello stato sociale, parte da un ulteriore postulato, che trova puntuali smentite nell’esperienza: che tale omogeneizzazione del quadro dei diritti attenui i conflitti, anziché accentuarli.

⁷⁶ Sulle prospettive e i limiti di tale idea v. A. Atilgan, *Global Constitutionalism cit.*, 111ss.

Eppure, le società contemporanee sono attraversate da una diffusa conflittualità che verte intorno al tema della (carente o avversata) redistribuzione delle risorse. Si tratta di un fenomeno in rapida ascesa, che vede nella riduzione complessiva dei posti di lavoro e nell'aumento dei costi dell'assistenza sanitaria e sociale soltanto alcuni dei fattori di aggravamento. D'altronde, la reazione ad esso oggi prevalente nei contesti di maggiore benessere, non è l'invocazione di soluzioni globali, ma al contrario la fuga verso il localismo estremo e la rivendicazione di spazi (geografici e sociali) esclusivi.

Analoga riflessione possiamo condurre in relazione al tema dei conflitti armati. La prospettiva dell'ordinamento unico mondiale ha tratto la sua giustificazione principale dall'idea secondo la quale l'abolizione del pluralismo statale avrebbe inevitabilmente condotto alla pace universale. I progetti di Saint Pierre e di Kant nascono in un'epoca nella quale le guerre sono altamente regolamentate, condotte da eserciti professionali senza coinvolgere la popolazione civile; le riflessioni di Bobbio si collocano in un contesto internazionale, quello della guerra fredda, in cui il monopolio della guerra è riconducibile a due stati in particolare.

Il XXI secolo ci ha dolorosamente insegnato che la guerra può essere condotta tramite organizzazioni non riconducibili agli stati; può essere asimmetrica, localizzata, può svilupparsi tramite azioni terroristiche. La fluidità dei conflitti, se vogliamo, è uno dei modi in cui la globalizzazione si manifesta, ed anche in questo ambito produce la marginalizzazione degli stati. Da ciò dobbiamo desumere che neppure l'eliminazione del pluralismo statale avrebbe effetti significativi sull'intensità dei conflitti, potendo al più degradarli al rango di guerra civile o di terrorismo.

La prospettiva dello stato globale si colloca, in definitiva, oltre l'orizzonte degli eventi visibili e prevedibili sul piano della politica e del diritto, configurandosi come mito di salvezza. È un utile e interessante manifesto degli obiettivi e delle finalità ultime che il costituzionalismo dovrebbe perseguire, ma non è dato rinvenire, nelle formulazioni che abbiamo esaminato, il percorso che potrebbe essere seguito per giungere all'esito auspicato. Né, d'altronde, vi è ragionevole certezza intorno all'efficacia di alcune delle soluzioni indicate al fine di superare gli scenari di crisi per i quali è invocato.

3. Mito dell'universalizzazione dei diritti.

3.a Il catalogo.

Un altro versante del discorso sulla globalizzazione giuridica si svolge intorno alla convergenza, da più parti osservata, degli ordinamenti intorno a principi comuni; l'epoca presente sarebbe caratterizzata dall'affermarsi del costituzionalismo democratico, grazie al quale sarebbe possibile consolidare un patrimonio condiviso di principi e diritti il cui riconoscimento e la cui garanzia diverrebbero ineludibili⁷⁷.

Abbiamo usato espressioni vaghe al fine di accomunare in una categoria unitaria formulazioni che muovono da presupposti diversi e si sviluppano secondo linee solo in parte sovrapposte.

Il presupposto dal quale le analisi partono di solito non è dichiarato e probabilmente talvolta non è nemmeno oggetto di riflessione: si postula che l'auspicata convergenza si realizzi su un modello di ordinamento giuridico che potremmo genericamente definire

⁷⁷ Cfr. G. Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, Oxford, 2005; N. Walker, *Taking Constitutionalism Beyond the State*, in *Political Studies*, 2008 Vol. 56, 519ss.; A. Atilgan, *Global Constitutionalism* cit. 185ss.; M.-C. Ponthoreau, *Global constitutionalism. Un discours doctrinal homogénéisant l'apport du comparatisme critique*, in *Jus Politicum*, n. 19, 2018, 105ss.; S. Gardbaum, *Human Rights and International Constitutionalism*, in *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, ed. by J.L. Dunoff and J.P. Trachtman, Cambridge (Ms), 2009, 233ss.

occidentale. Questa premessa condiziona l'intero sviluppo del ragionamento, ancorandolo a una tendenza tutt'altro che inevitabile ma che, come tale, viene presentata.

Anche in questo caso, come nelle teorizzazioni dello stato globale, il particolare si dilata fino a divenire universale: il costituzionalismo democratico, nato dalle rivoluzioni settecentesche e consolidato, in una parte minoritaria seppur ricca e potente del mondo, nel secolo scorso, assurge a modello unico, al quale conformare (e rispetto al quale confrontare) necessariamente le traiettorie evolutive di quelle che saranno di volta in volta denominate "democrazie in formazione", "fragili", "in via di consolidamento", "illiberali"⁷⁸.

Analogamente, i cataloghi dei diritti adottati a livello statale o internazionale saranno scrutinati assumendo come *benchmark* quelli occidentali.

Tale concezione si fonda su un complesso di valori dei quali si postula la inevitabile condivisione da parte della comunità internazionale; condivisione che sarebbe destinata a realizzarsi spontaneamente attraverso la circolazione del modello per via dottrinale e giurisprudenziale.

Le carte internazionali dei diritti, così come le corti chiamate a renderle effettive, sarebbero al tempo stesso sintomi e motori del processo in corso.

3.b *L'imperialismo dei diritti.*

Gli aspetti problematici sono numerosi. In primo luogo è difficile attribuire un valore non esclusivamente politico alla costruzione di un catalogo coincidente con quello euroatlantico⁷⁹. È, al contrario, semplice ravvisare in esso la riproposizione dell'abusato schema dell'occidente civilizzatore, contrapposto a popoli non più "selvaggi", ma non ancora sufficientemente evoluti da abbracciare l'ideale democratico e le sue realizzazioni. Da più parti si è osservato che spesso per "diritti umani" si intende "diritti degli occidentali", con l'implicita considerazione che non sia possibile instaurare un dialogo tra culture diverse sul punto, ma che sia ammessa solo l'estensione dei "nostri" diritti agli "altri". È pertanto comprensibile che un tema apparentemente destinato a conciliare le opposte posizioni divenga terreno di scontro e induca posizioni di rigetto o adesioni meramente formali⁸⁰.

Da questo punto di vista, la lotta per i diritti umani e per la democratizzazione degli ordinamenti sarebbe la prosecuzione dell'imperialismo degli scorsi secoli senza l'ausilio delle armi⁸¹. Abbiamo però visto, nei decenni passati, che in nome della tutela dei diritti

78 La letteratura in materia è molto ampia. Si v. L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Torino, 2003; M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018; *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro, Napoli, 2020.

79 Cfr. S. Latouche, *L'occidentalisation du monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*, Paris 1989. V. anche T.W. Pogge, *The Influence of the Global Order on the Prospects for Genuine Democracy in the Developing Countries*, in *Ratio Juris*, vol. 14, n. 3, 2001, 326ss.

80 Così già S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996), trad. it. *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, 2000, secondo il quale, «nel mondo che sta nascendo, i rapporti tra stati e gruppi appartenenti a civiltà diverse non saranno stretti e avranno spesso carattere antagonista», soprattutto quelli «tra le società musulmane e asiatiche da un lato e quella occidentale dall'altro» (p. 265). Ad avviso dell'A. i diritti umani saranno oggetto di conflitto a causa dell'intento occidentale di convertire il resto dei popoli alla propria visione, senza ammettere che «quello che per l'Occidente è universalismo, per gli altri è imperialismo» (p. 266).

81 Così, espressamente, J. Tully, *The Imperialism of Modern Constitutional Democracy*, in M. Loughlin and N. Walker (eds), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford, 2007, 315ss. Una esauriente analisi delle politiche della UE in materia può leggersi in R. Kleinfeld and K. Nicolaidis, *Can a Post-colonial Power Export the Rule of Law? Elements of a General Framework*, in *Relocating the Rule of Law*, ed. by G. Palombella and N. Walker, Oxford-Portland, 2009, 139ss.

umani si è fatto ricorso alla forza militare, recuperando una connessione con l'idea già formulata da Kelsen che potesse esservi guerra giusta, purché fosse votata all'instaurazione dell'ordine mondiale⁸².

3.c Un patrimonio comune?

Un secondo elemento critico attiene alla definizione del *corpus* del quale si propone l'espansione globale. È infatti pacifico che un consenso, dottrinale e giurisprudenziale, si è formato intorno ad alcuni principi e valori generali, la cui traduzione in istituti giuridici nei singoli ordinamenti dà luogo a divisioni destinate ad approfondirsi a mano a mano che si scende nel dettaglio. La garanzia dell'effettiva attuazione dei principi genera ulteriori motivi di contrapposizione. Così, all'enunciazione di un vasto catalogo di diritti può far seguito l'inerzia legislativa, o la carente tutela giurisdizionale; alla legislazione garantista può seguire un'applicazione di segno contrario, oppure la semplice inefficienza dell'apparato amministrativo⁸³.

È agevole qui riproporre la distinzione tra costituzionalismo e diritto costituzionale, ove con il primo termine si fa riferimento al complesso delle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali maturate a partire dal secondo, che costituirebbe la base e il limite inderogabile alla creatività interpretativa⁸⁴. Potrebbe essere allettante l'idea di adottare un catalogo dei diritti scarno, rinviando la sua attuazione all'evoluzione giurisprudenziale. Dobbiamo però ricordare che tale articolazione è problematica già all'interno di uno specifico ordinamento; allorché si intenda introdurla – e non si vede come sia possibile evitarlo – nel contesto di un diritto sovranazionale non ordinato da una fonte suprema scritta e rigida, l'esito prevedibile è il particolarismo delle interpretazioni locali e della casistica⁸⁵.

82 H. Kelsen, *Law and Peace in International Relations*, The Oliver Wendell Holmes Lectures 1940-41, Cambridge (Mass.) 1952, 36ss.

83 Una analisi comparata delle enunciazioni di valore e della relativa attuazione in alcuni ordinamenti può leggersi in *An Inquiry into the Existence of Global Values Through the Lens of Comparative Constitutional Law*, ed. by D. Davis, A. Richter and C. Saunders, Oxford-Portland, 2015.

84 Sul punto il dibattito è ampio negli Stati Uniti, quanto meno a partire dall'affermazione di E. Meese III, *The Law of the Constitution, speech in New Orleans, October 10, 1986*, 61 *Tulane L. Rev.* 979 (1987), 981, secondo il quale bisogna operare una «necessary distinction between the Constitution and constitutional law»; da ciò consegue che le decisioni della Corte Suprema «do not establish a supreme law of the land that is binding on all persons and parts of government henceforth and forevermore». Negli stessi termini R.H. Bork, *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*, New York, 1990, 351: «Once adherence to the original understanding is weakened or abandoned, a judge, perhaps instructed by a revisionist theorist, can reach any result, because the human mind and will, freed of the constraints of history and “the sediment of history which is law,” can reach any result». Per approfondimenti v., volendo, P. Bianchi, *Il lungo addio. Declino e caduta delle costituzioni novecentesche*, Napoli, 2022, 73ss.

Gli argomenti impiegati si prestano ad una generalizzazione. Nello stesso senso si v. infatti J.H.H. Weiler, M. Wind, *Introduction*, in *European Constitutionalism beyond the State*, J.H.H. Weiler, M. Wind, eds., Cambridge, 2003, 3: «The underlying rationale of this volume is that there is a difference between constitution and constitutionalism. Constitutionalism, for example, embodies the values, often non-stated, which underlie the material and institutional provisions in a specific constitution. At this level, separating constitution from constitutionalism would allow us to claim, rightly or wrongly, for example, that the Italian and German Constitutions, whilst very different in their material and institutional provisions, share a similar constitutionalism, vindicating certain neo-Kantian humanistic values, combined with some notion of the *Rechtstaat*».

85 Sul conflitto tra sistemi normativi quale elemento imprescindibile dell'attuale assetto dei rapporti internazionali v. K.J. Alter, *Comprehending global governance: International regime complexity vs. global constitutionalism*, in *Global Constitutionalism* (2020), 9:2, 413ss. V. anche N. Walker, *Beyond Boundary Disputes and Basic Grids: Mapping the Global Disorder of Normative Orders*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2008, vol. 6, 373ss. Esprimono una visione molto pessimistica sulla possibilità di unificare in sistema gli ordinamenti esistenti A. Fischer-Lescano and G. Teubner, *Regime-collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*, in *Michigan Journal of International Law*, n. 4 (2004), 1000ss.

Del resto, lo stesso proliferare di carte regionali dei diritti pone un problema: salutate in dottrina come manifestazioni della tendenza a convergere su un nucleo inviolabile di diritti umani, la loro stessa pluralità dimostra che si ritiene necessario tornare a ridefinire, ampliare, o anche solo confermarne l'esistenza, contemporaneamente (e contraddittoriamente) adottando più atti normativi che predicano l'unicità, universalità e inviolabilità dell'oggetto della tutela⁸⁶.

Il processo di riconoscimento di un contesto di tradizioni costituzionali condivise e di formazione di un patrimonio costituzionale comune è molto avanzato nell'Unione Europea e, su altri versanti e con altro catalogo, tra gli stati aderenti alla CEDU⁸⁷; è peraltro noto che i processi di integrazione, in corso da decenni, hanno prodotto risultati significativi ma hanno vissuto momenti di difficoltà estrema. A ciò vanno aggiunte le travagliate vicende della prospettiva – ma finora non realizzata – integrazione tra i due ambiti, quello eurounitario e quello della Convenzione⁸⁸, che paiono indicare un percorso senz'altro possibile, ma tutt'altro che agevole.

Ben più arduo è ipotizzare un simile sviluppo in relazione – non ad un'area culturalmente omogenea e politicamente convergente ma – all'intero pianeta.

È inoltre tutt'altro che pacifico l'ambito di estensione dei diritti rispetto ai quali si discute. L'elaborazione più ricca e – per certi aspetti – più consolidata concerne i diritti di prima generazione, rispetto ai quali i problemi di definizione paiono in gran parte risolti, dovendosi semmai affrontare quelli relativi all'attuazione e all'effettiva tutela.

Sul versante dei diritti politici, invece, le resistenze sono ancora molto forti e la contrapposizione è acuta, non solo per l'inevitabile indisponibilità dei regimi autoritari, ma anche per l'accennata posizione delle democrazie mature, tendenzialmente favorevoli ad esportare le proprie acquisizioni, molto meno a vederle porre in discussione.

Altrettanto critico è, come già accennato, il quadro relativo ai diritti sociali. Qui la spaccatura non è solo tra regimi democratici e autoritari, Nord e Sud del mondo, ma anche all'interno degli stessi paesi occidentali, tra ordinamenti che si qualificano come stati sociali di diritto e altri che relegano le prestazioni sociali alla sfera delle politiche pubbliche. Ipotizzare che si giunga ad una omogeneizzazione in questo ambito conduce ad una scomoda alternativa: l'imposizione della categoria anche agli ordinamenti che non la riconoscono, oppure la conservazione dello *status quo*, che implica una decisiva differenza di trattamento, come del resto oggi avviene, a seconda dell'ordinamento di appartenenza dell'individuo. Il punto ci pare tutt'altro che secondario, perché mette in discussione l'intero impianto della discussione sulla convergenza intorno ai diritti. Ipotizzare che i diritti sociali restino fuori dalla progettata convergenza⁸⁹ significa relegarli ad una dimensione secondaria, estranea alla sfera dei "veri" diritti umani, meritevoli di piena garanzia, con ripercussioni

86 Per una ricostruzione del processo che ha condotto alla proliferazione delle carte internazionali dei diritti v. A. Algostino, *L'«universalismo situato». Per una via non imperialista ai diritti della persona umana*, in *Dem. Dir.*, 2003, 103ss., spec. 109ss. e ivi ulteriori riferimenti dottrinali.

87 Tra gli studi, ormai innumerevoli, v. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002; A. von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford-Portland, 2006.

88 In proposito v. la ricostruzione di O. Pollicino, *Unione europea e CEDU: analisi comparata della genesi e dei rispettivi sviluppi della rispettiva azione, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012, e gli aggiornamenti di M. Parodi, *Fonti dell'Unione Europea e internazionali. L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: un "nuovo" inizio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020.

89 Come del resto è già accaduto in occasione dell'approvazione della Dichiarazione universale del 1948 e della Convenzione Europea del 1950.

sulla loro collocazione sul piano del diritto interno, che necessariamente rifletterebbe la gerarchizzazione operata dalle fonti internazionali.

L'alternativa, cioè l'inquadramento dei diritti sociali a pieno titolo nei diritti tutelati a livello globale, pare impraticabile sia perché avversata a vario titolo da gran parte degli stati, sia perché comporterebbe, com'è noto, un radicale rivolgimento della forma di stato: prospettiva che avvicinerrebbe l'ipotesi della convergenza sui diritti a quella dello stato unico globale e richiederebbe una vera e propria rivoluzione mondiale.

Sembra di poter affermare, al contrario, che il paradigma della globalizzazione dei diritti segua oggi una traiettoria incompatibile con quella indicata. Non è forse possibile affermare con decisione che la globalizzazione implichi necessariamente la privatizzazione e la distruzione della sfera sociale, politica e collettiva⁹⁰, né che essa corrisponda a un progetto neoliberista orientato esclusivamente alla dimensione del profitto⁹¹, ma è indubbia la prevalenza della dimensione individuale nella rivendicazione dell'universalismo dei diritti, alla quale consegue l'irrilevanza della collocazione di ogni individuo in un contesto.

Se i diritti richiedono effettiva e piena tutela sempre e dovunque, la nozione di cittadinanza, intesa come collegamento tra la appartenenza dell'individuo alla comunità e il godimento dei diritti in essa e da essa riconosciuti, è perduta; non si tratta di una perdita indolore, perché l'individuo non-cittadino è estromesso dalla sfera della decisione pubblica⁹². È così possibile costruire l'umanità non come pluralità di corpi sociali che interagiscono, ma come sommatoria di individui⁹³. La perdita di contesto rifluisce sul catalogo dei diritti, dal quale saranno estromessi quelli che postulano la dimensione sociale: i diritti politici e sociali⁹⁴.

3.d Globalizzazione come privatizzazione?

Deve infine essere ricordata anche in questa sede l'influenza esercitata dai soggetti privati sia sulla definizione che, soprattutto, sulle modalità di tutela dei diritti: la loro azione ne fa da un lato dei vettori inarrestabili di destrutturazione delle costituzioni e delle istituzioni statali, perché rivendicano vere e proprie sfere di esenzione dal diritto pubblico (sia statale che internazionale); dall'altro perché, facendo uso dei poteri fondati sulla posizione che rivestono nel sistema economico, costruiscono sistemi normativi alternativi e direttamente concorrenziali con quelli pubblici, spingendosi a prevedere (e limitare) diritti (non più dei cittadini, ma) dei consumatori, oltre a proporre sedi paragiurisdizionali alternative a quelle pubbliche⁹⁵.

90 Così P. Barcellona, *Ipotesi interpretativa del processo di globalizzazione*, in *Dem. Dir.* 2003, 15ss.

91 M. Tushnet, *The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project*, in *Global Constitutionalism* (2019), 8:1, 29ss.

92 In tal senso cfr. S. Žižek, *Against Human Rights*, in *New Left Review* 34, July-Aug 2005, 115 ss., spec. 128.

93 Sulla distruzione della sfera politica e gli effetti dell'atomizzazione della condizione umana v. Z. Bauman, *In search of politics*, Cambridge, 1999, tr. it. *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000, 194: «al liberalismo non resta che un aggregato di individui liberi ma isolati, liberi di agire ma senza voce in capitolo nell'ambito in cui agiscono, senza una vaga idea dell'uso che potrebbe essere fatto della loro libertà di agire, e soprattutto per nulla interessati ad assicurarsi che anche gli altri siano liberi di agire e a parlare con loro dei modi in cui viene usata la libertà di ognuno. In un simile aggregato di individui isolati, completamente liberi ma del tutto impotenti e indifferenti, affiora immediatamente una serie di contraddizioni tra libertà e uguaglianza, tra individuo e società, tra benessere pubblico e privato».

94 Sull'idea che sia la cittadinanza a conferire fondamento ai diritti umani, e non viceversa, v. É. Balibar, *'Rights of Man' and 'Rights of the Citizen'*, in Id., *Masses, Classes, Ideas: Studies on Politics and Philosophy before and after Marx*, New York, 1994, 39ss.

95 Cfr. G.M. Ruotolo, *Le fonti dell'ordinamento internazionale e la disciplina della Rete*, in *DPCE Online*, Vol. 50, N. Sp., 2022, 701ss.; G. DE Gregorio, *Il diritto delle piattaforme digitali: un'analisi comparata dell'approccio statunitense ed europeo al governo della libertà di espressione*, ivi, 1456ss.

Per un periodo relativamente lungo questo nuovo assetto, nato come articolazione della *lex mercatoria* negli interstizi tra la produzione normativa degli stati e il complesso dei trattati internazionali, si è modellato secondo i canoni della fluidità o liquidità contemporanea, prediligendo modelli di *governance* da affiancare alla rigidità delle strutture di governo statali e internazionali, alla ricerca di moduli decisionali fondati sulla produzione di *soft law*, sul consenso delle parti e sul loro coinvolgimento⁹⁶.

La fase attuale vede un nuovo passaggio: nei settori in cui si è consolidata la preminenza degli attori privati globali, la funzione normativa pubblicistica – e con essa l'apparato di controlli e sanzioni – sono apertamente messi in discussione, quando non rimpiazzata da atti di (auto)regolazione, prodotti dalle imprese o da consorzi di imprese, che rivendicano la piena titolarità del potere regolatorio di natura privatistica⁹⁷.

Si prefigura così la piena autonomia, rispetto alla sfera pubblica – sia essa interna o internazionale – di alcune realtà imprenditoriali, sociali, economiche, in nome (ironicamente) della realizzazione delle aspirazioni individuali del cittadino/consumatore⁹⁸. La libertà individuale, che il cittadino globale custodisce gelosamente contro le ingerenze dei poteri pubblici, è (più o meno) spontaneamente ceduta a soggetti privati in cambio di beni e servizi: la servitù volontaria, ideale di ogni tiranno, può essere raggiunta grazie al potere delle offerte commerciali.

Resta da chiedersi se la mera estensione delle carte dei diritti sia funzionale alla difesa del singolo contro le lesioni che alla sua sfera derivano dall'esercizio di quelli che apparentemente sono i suoi diritti; se sia ancora sufficiente strutturare il rapporto individuo/potere continuando a presumere che le insidie giungano dalla sfera pubblica e ignorando il ruolo assunto dalla gestione privata di settori di rilievo pubblico.

In conclusione, possiamo osservare che la prospettiva della globalizzazione dei diritti presenta alcuni elementi che la rendono più seducente del mito dello stato globale, a partire dalla possibilità di accantonare la tematica della sovranità e le sue ambigue connessioni con l'idea di nazione⁹⁹. Concepire il diritto globale come rete¹⁰⁰, come struttura leggera, all'interno della quale contenere anche le realtà statali e substatali oggi esistenti, evoca il superamento della forma stato e permette di aggirare i limiti e le contraddizioni che questa porta con sé.

Sul versante delle criticità è però inevitabile rilevare che la costruzione si poggia su una forma di spontaneismo difficilmente comprensibile: perché si realizzasse una copertura ad ampio spettro, non sarebbe sufficiente l'adozione di carte dei diritti tali da sovrapporsi ed eventualmente integrare quelle statali, ma si porrebbe in maniera ancor più pressante di oggi

96 V. in proposito F. Galgano, *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, in *Pol. Dir.*, 2009, 177 ss.

97 Sulla reciproca permeabilità della sfera pubblica e di quella privata, come elemento che dovrebbe indurre a particolare cautela e proposte di globalizzazione costituzionale, v. N. Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford, 2010, spec. 67ss. sulla distinzione ormai sfumata fra poteri pubblici e privati, e sulla conseguente ricaduta sul piano delle fonti, v. J.-B. Auby, *Globalisation, Law and the State* cit., 164ss. Per una accurata descrizione del passaggio dall'autoregolazione dei privati alla appropriazione della funzione normativa in senso proprio v. P. Delimatsis, *Transnational economic activism and private regulatory power*, in *Journal of International Economic Law*, 2023.

98 E. Mostacci, *Tra kosmos e spoliticizzazione. Il diritto dei privati nelle relazioni commerciali*, in *DPCE Online*, Vol. 50, N. Sp., 2022, 594ss., 606ss. Cfr. anche P.G. Cerny and R. Belmonte, *Between Public and Private. Heterarchy in an Age of Intangibles and Financialization*, in *The Evolution of Transnational Rule-Makers through Crises*, ed. by P. Delimatsis, S. Bijlmakers, M.K. Borowicz, Cambridge, 2023, 46ss.

99 Un esempio in tal senso può vedersi in M. Neves, *Transconstitutionalism*, Oxford-Portland, 2013.

100 K.-H. Ladeur, *Towards a Legal Theory of Supranationality: The Viability of Network Concept*, in *European Law Journal*, vol. 3, n. 1, 1997, 44ss.

il tema della loro applicazione, in sostanza dell'effettività. La questione della sovranità, uscita dalla porta, rientrerebbe dalla finestra

4. Il mito della tutela dei diritti attraverso le corti

Il problema della garanzia dei diritti enunciati dalle carte internazionali ci conduce ad un altro dei miti della globalizzazione giuridica, in qualche misura dipendente e subordinato rispetto a quello appena esposto: il globalismo per via giudiziaria.

Il principale motore della convergenza tra gli ordinamenti potrebbe trovarsi nella elaborazione di uno *ius commune* frutto di elaborazione giurisprudenziale, a sua volta fondata sul patrimonio comune di principi e di diritti di cui abbiamo parlato in precedenza¹⁰¹.

Rispetto ai modelli riportati in precedenza, qui possiamo rilevare che la convergenza giudiziaria non è un progetto elaborato a tavolino né l'idealizzazione di alcuni frammenti del diritto internazionale. Sono ormai numerosi gli studi che segnalano il crescente dialogo tra le corti in tema di diritti¹⁰² ed è indubbio che le corti statali di ultima istanza, le corti costituzionali e le corti internazionali siano da decenni coinvolte in un processo di circolazione delle tecniche di decisione, dei moduli argomentativi e infine di contenuti delle pronunce, con particolare anche se non esclusiva evidenza per quanto concerne la (ri)costruzione di un quadro di principi generali e di diritti, ai quali è attribuito un carattere di universalità, desunto proprio dal mutuo riconoscimento per via giudiziaria.

Il modello in esame riprende un *topos* ormai diffuso nella dottrina giuridica, quello della creatività giurisprudenziale come supplente dell'incapacità dei parlamenti di assumere decisioni politicamente impegnative. Il diritto elaborato dai giudici consentirebbe di superare le situazioni di stallo che si determinano sul versante politico in presenza di questioni altamente divisive¹⁰³. Per definizione, inoltre il formante giurisprudenziale è diritto dei tecnici, improntato alla razionalità anziché alla pressione del dato contingente.

La sua trasposizione in ambito sovranazionale consentirebbe di aggiungere ai pregi evidenziati nel contesto del diritto statale la naturale propensione a superare le differenze degli ordinamenti, preferendo, in nome appunto della superiore razionalità, la ricerca delle categorie generali¹⁰⁴. In tal modo la via giurisprudenziale al diritto globale favorirebbe un'integrazione *soft*, centrata sull'individuazione dei principi comuni ma – a differenza del percorso avviato con le carte dei diritti – non soggetta ai modi e ai tempi delle relazioni internazionali.

101 A. Atilgan, *Global Constitutionalism cit.*, 250s.

102 Nella sterminata produzione in materia ci limitiamo a segnalare A.-M. Slaughter, *A Global Community of Courts*, in 44 *Harv. Int'l L. J.* (2003), 191; G.F. Ferrari (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2006; G. Zagrebelsky, Corti costituzionali e diritti universali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, 297ss.; S. Cassese, S., *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009; G. de Vergottini, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010; T. Groppi, M.-C. Ponthoreau (eds). *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Londn, 2013; T. Guarnier, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Napoli, 2014; F. Biondi, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *federalismi.it*, n. 18/2019; W. Sandholtz, *Human Rights Courts and Global Constitutionalism: Coordination through Judicial Dialogue*, in *Global Constitutionalism*, 2020; D.S. Law, *The Politics of Judicial Dialogue*, University of Virginia School of Law Public Law and Legal Theory Paper Series 2023-54.

103 Cfr. P. Pettit, *Depoliticizing Democracy*, in *Ratio Juris*, 17 (2004), 52ss.

104 V. ad es. A. Stone Sweet, E. Palmer, *A Kantian system of constitutional justice: Rights, trusteeship, balancing*, in *Global Constitutionalism*, 2017, vol. 6, n. 3, 377ss.

Il fascino di questa ricostruzione risiede nella possibilità, che sembra suggerire, di rimuovere in una sede *altra*, imparziale per definizione, aliena alla dialettica politica, i fattori di conflitto, siano essi sociali, politici, economici, interni o internazionali.

A sostegno di una simile traiettoria di sviluppo del costituzionalismo si sono evocate le ricostruzioni storiografiche dell'Europa dei giudici, sulla quale si è retto per secoli lo *ius commune*: un'età aurea nella quale il diritto ha seguito vie autonome rispetto alle lotte di potere, governato dai tecnici in nome di principi universali.

Delle tre ipotesi di sviluppo qui esaminate, la via giurisprudenziale appare come l'unica praticabile e almeno per alcuni elementi in via di concretizzazione, ma non possiamo esimerci dall'evidenziare almeno alcuni degli aspetti critici.

Il primo attiene all'acquisizione dell'Europa tardo medievale come modello. È stato da tempo chiarito che è possibile elaborare una analogia soltanto parziale. Il pluralismo giuridico medievale conosceva fattori culturali unificanti molto forti a livelli diversi (la religione, l'etica, i rapporti tra le classi sociali), oltre ad almeno due soggetti in grado di esercitare una notevole forza centripeta (l'Impero e la Chiesa). Il tessuto sociale e culturale relativamente omogeneo costituiva la base sulla quale si innestava la struttura concettuale destinata a sfociare nella produzione normativa giurisprudenziale, i cui principi generali riuscivano a contrapporsi al particolarismo dei sistemi locali, in nome di valori generalmente condivisi.

Il pluralismo e la frammentazione attuali sono il frutto da un lato di profonde divisioni culturali e politiche, di diverse condizioni economiche, non riconducibili ad un quadro di valori condivisi, neppure su un piano estremamente generico (è infatti questo il tema dal quale siamo partiti)¹⁰⁵. C'è però un altro elemento che rende improponibile l'analogia: i soggetti con i quali la creatività giurisprudenziale deve confrontarsi, che possono essere definiti «*highly specialized, partial, and without much internal differentiation*».

Se il costituzionalismo europeo nasce da una lotta per il potere tra soggetti le cui attribuzioni si sovrappongono, il contesto attuale vede la coesistenza degli stati con enti di natura diversa: le rivendicazioni, così come le attribuzioni, non coincidono e non necessariamente si sovrappongono, potendo dar luogo a regimi derogatori¹⁰⁶.

Ancor più in generale, e su un altro piano: il giudice esercita un potere che non promana autonomamente dalla sua persona, ma è definito dalle norme dell'ordinamento di appartenenza. L'autorità del giudice è autorità dell'ordinamento che lo esprime, non mera autorevolezza della persona fisica. L'ipotesi di un giudice destinato ad operare nell'empireo dei principi, svincolato dal proprio sistema normativo di riferimento, ma anzi intento a crearne uno nuovo, destinato a prevalere su quelli esistenti in nome di una incontestabile e suprema razionalità, sarebbe ancora compatibile con i fondamenti del costituzionalismo moderno? Se non esiste costituzionalismo senza diritti, è anche vero che i diritti non possono essere riconosciuti e garantiti (per quanto ne sappiamo) al di fuori di un contesto idoneo, nel quale sono garantiti parimenti la sovranità popolare e la separazione tra i poteri.

Da queste considerazioni siamo costretti a tornare al problema della costruzione di un ordine costituzionale. Detto in altri termini: è davvero auspicabile, ammesso che sia

¹⁰⁵ N. Fraser, *Democratic Justice in a Globalizing Age: Thematizing the Problem of the Frame*, in *Varieties of World-Making. Beyond Globalization*, ed. by N. Karagiannis and P. Wagner, Liverpool, 2007, 193ss.; R. Forst, *Justice, Morality and Power in the Global Context*, in *Real World Justice. Grounds, Principles, Human Rights, and Social Institutions*, ed. by A. Follesdal and T. Pogge, Dordrecht, 2005, 27ss.

¹⁰⁶ Si riprendono qui le considerazioni svolte da S. Sassen, *Neither Global Nor National: Novel Assemblages of Territory, Authority and Rights*, in *Laws and Societies in Global Contexts: Contemporary Approaches*, ed. by E. Darian-Smith, Cambridge, 2013, 30ss., e più ampiamente in Ead., *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, 2008, 28ss.

possibile, un ordinamento globale creato al di fuori del – ma concorrente con il – circuito politico rappresentativo espresso dagli attuali stati?

È superfluo ricordare che il costituzionalismo moderno nasce con la rivendicazione della sovranità popolare e con la costruzione dei meccanismi della rappresentanza politica, oltre che con le carte dei diritti. Delegare alla giurisdizione l'elaborazione del catalogo dei diritti, in assenza di alcun coinvolgimento dei popoli e senza una chiara delimitazione dei poteri risolverebbe probabilmente una parte del problema accentuando l'altra, ovvero la creazione di un ulteriore, importante, frammento di costituzione globale attraverso l'elusione dei principi della democrazia ai quali, almeno formalmente, si fa continuamente riferimento.

Il secondo aspetto critico attiene alla accezione di "globale" che sembra trasparire dall'impostazione del dibattito sul punto, quasi che l'intera comunità internazionale fosse impegnata alla ricerca di una gestione comune dei problemi dell'umanità. È invece quotidiana la constatazione opposta, legata al risorgere dei nazionalismi e all'acuirsi dei conflitti. A ciò si aggiunga che l'instaurazione di regimi democratici è ancora lontana in gran parte del pianeta, e probabilmente ancor oggi la maggioranza degli esseri umani vive in sistemi autoritari.

Appare dunque avventato pensare che si possa giungere per via giudiziaria e sovranazionale alla garanzia di diritti che oggi non sono riconosciuti in quegli ordinamenti. Se ragioniamo in termini globali, dobbiamo tener conto della varietà degli ordinamenti e delle condizioni materiali, che possono condurre a conclusioni da quelle auspiccate. Il processo di maturazione richiesto, perché sia veramente globale e non circoscritto ad una piccola parte, è ancora molto lungo e l'esito tutt'altro che certo.

CONTENZIOSO CLIMATICO E SAPERE SCIENTIFICO

Sara Spuntarelli

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Camerino

Abstract [It]: Il contributo esamina l'emersione mondiale del fenomeno del contenzioso 'climatico' e pone alcune questioni in ordine alla compatibilità della configurazione della c.d. obbligazione climatica con le categorie tradizionali del pensiero giuridico pubblicistico e circa il ruolo del sapere scientifico nelle decisioni del giudice.

Abstract [En]: The paper examines the global phenomenon of 'climate' litigation and poses some questions about the compatibility of the c.d. climate obligation with the traditional categories of public law and the role of the scientific knowledge in court decisions.

SOMMARIO: 1. Premessa e oggetto dell'indagine. - 2. Contenzioso climatico e obbligazione climatica. - 3. Contenzioso climatico e sapere scientifico.

1. Premessa e oggetto dell'indagine.

Che cosa si intenda esattamente per contenzioso climatico è oggi complesso da definire in ragione del numero delle cause intentate nel mondo e della varietà dei contenuti e delle pretese che disegnano procedimenti giudiziari molto diversi tra di loro, nonchè a motivo delle giurisdizioni chiamate a pronunciarsi che differiscono per cognizione e poteri decisionali¹⁰⁷.

In linea di prima approssimazione, si può dire che sia qualificabile come 'climatica' quella controversia giudiziale in cui il cambiamento climatico come effetto dell'azione umana è in qualche modo evocato dai ricorrenti negli atti introduttivi del processo, per legittimare le proprie istanze di tutela¹⁰⁸.

Sotto una declinazione funzionale l'espressione è anche assimilata a quella di 'contenzioso strategico', dicitura volta a sottolineare come questo tipo di controversie giudiziarie miri a favorire maggiore consapevolezza sull'urgenza di affrontare la questione del cambiamento

107 M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 6 giugno 2020, 1345 e 1354 ss.; in ragione del progressivo ampliarsi del fenomeno la dottrina si rivolge con interesse allo studio della giurisprudenza in materia climatica: M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico nel suo costante crescendo dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2022; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, *passim*; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 293 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra green deal e climate change litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 53; W. KAHL - M.P. WELLER, *Climate Change Litigation. A Handbook*, Hart - Nomos, Oxford - Baden Baden, 2021; B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 271 ss.

108 La questione si inserisce nel più ampio dibattito sul ripensamento della protezione dell'ambiente quale componente di un già generale diritto al clima: L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Milano-Udine, Mimesis, 2022.

climatico e produrre mutamenti delle politiche pubbliche¹⁰⁹. Si tratta, sotto tale profilo, di liti promosse con l'intenzione di far evolvere l'ordinamento anche oltre i confini disegnati dalla legislazione vigente.

Per tale motivo la dottrina ha indagato il tema della possibile inversione dell'ordine logico delle strutture giuridiche e delle responsabilità prodotte dal contenzioso climatico che andrebbe a mutare il rapporto tra legislazione e giurisdizione, assegnando a quest'ultima una valutazione di opportunità più che di legalità e attribuendo alla sentenza di condanna il significato di una narrazione politica invece che di un comando, pronunciato in applicazione di precetti di legge, con conseguenze giuridiche determinate e vincolanti per i convenuti¹¹⁰.

Sebbene possa riconoscersi a tale contenzioso il merito di sollecitare l'azione politica, la critica in ordine alla violazione del principio della separazione dei poteri¹¹¹ si unisce a quella della sostanziale inefficacia della decisione giurisdizionale rispetto al processo deliberativo maggiormente idoneo a contemperare la complessità delle problematiche climatiche¹¹². Peraltro, difficilmente politiche locali possono da sole risultare efficaci: la condanna di uno a fronte dell'inadempimento di molti appare incompleta e poco coerente con le dinamiche della *multilevel governance* propria delle questioni climatiche.

In una accezione più stringente, però, questo contenzioso comprende quelle azioni legali che riguardano gli impatti dei cambiamenti climatici, specialmente dell'aumento delle emissioni di gas a effetto serra, come causa di danno ai ricorrenti. Sotto tale profilo il contenzioso climatico presenta analogie con i contenziosi per danni causati dall'uso di farmaci e di tabacco; in numerosi casi, inoltre, si ricorre alla teoria della 'quota di mercato' per ripartire i danni tra gli imputati in base alla quota di emissioni di cui sono responsabili. I convenuti in giudizio possono essere sia Stati, principalmente governi, sia privati, in particolar modo le grandi compagnie del settore dei combustibili fossili e del cemento, note come *carbon majors*, alle quali si attribuisce circa il 60% delle emissioni di gas ad effetto serra rilasciate nell'atmosfera.

E' anche interessante segnalare che, mentre nelle prospettive in esame al centro del contenzioso climatico è sempre posto l'essere umano che ritiene di avere diritti, quali il diritto a conservare la propria salute e quello a godere di un contesto che consenta di condurre piacevolmente la propria vita sul pianeta, in altri ordinamenti - specialmente al di fuori del continente europeo - la prospettiva del diritto dell'uomo all'ambiente convive con quella del diritto dell'ambiente, o diritto della natura, promosso nelle cause climatiche. Ad esempio, in America Latina in alcuni casi la tutela del clima è perseguita promuovendo la natura a soggetto di diritto. Attraverso la configurazione di un diritto della natura si cerca di rappresentare in giudizio gli interessi di un soggetto, la natura appunto, che non può prendere parte al dibattito processuale. In questa concezione, l'essere umano è solo un portavoce, un 'guardiano' che usa gli strumenti del processo per rappresentare la natura configurata come titolare di diritti.

Anche le comunità indigene, dalla Nuova Zelanda alle Filippine, hanno agito giudizialmente per rivendicare non tanto il loro diritto verso la natura, quanto il diritto della natura a non essere aggredita dall'uomo. In alcuni ordinamenti sono rinvenibili anche

109 M. DELSIGNORE, *op. cit.*, 267; S. LAZZARI, *Il contenzioso climatico e le generazioni future*, in <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/contenzioso-climatico/Atlante/>, 12 maggio 2023.

110 S. VALAGUZZA, *op. cit.*, 293 ss.

111 Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it.*, 17/2021, 66 ss.

112 S. VALAGUZZA, *op. cit.*, 314 ss., sottolinea come la strada maestra sia al di fuori delle Corti, dentro ad un rinnovato dibattito politico, che punti allo sviluppo sostenibile, che si ottiene attraverso una mappatura di bisogni e obiettivi, contemperati e ordinati in una rete globale di priorità strategiche.

regolamenti che attribuiscono rilievo giuridico a ‘cose’ di natura, come nel caso del *Te Awa Tupua Act* del 2017, che, per comporre una disputa tra il Governo della Nuova Zelanda e la comunità indigena dei Maori, ha riconosciuto al *Whanganui River* la qualità di ‘entità vivente’ composta dal fiume e dai gruppi indigeni che da esso traggono sostentamento e attorno al quale sviluppano la loro socialità, in modo da proteggere l’ambiente naturale nel suo complesso¹¹³.

In Italia, invece, non esiste ancora una giurisprudenza esplicitamente ed esclusivamente dedicata al tema del cambiamento climatico antropogenico e alle connesse obbligazioni, pubbliche e private, di adempimento. E’ pendente la causa c.d. ‘Giudizio Universale’¹¹⁴. Sono però rintracciabili numerose pronunce che presentano profili comunque collegabili al fenomeno del cambiamento climatico antropogenico¹¹⁵.

Si deve all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato l’individuazione del principio del preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell’atmosfera, cui corrisponde il «superiore interesse» a contrastare il cambiamento climatico da parte dello Stato, «da intendersi sia come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali [...], sia come Stato-comunità in rappresentanza dell’interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale»¹¹⁶. In questa direzione i principi del «favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili» e della «massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile» sono affermati con costanza dalla Corte costituzionale¹¹⁷.

Più in generale, il tema dell’emergenza climatica è comunque coinvolto nei contenziosi ove la materia del contendere investa infrastrutture volte alla produzione di energia rinnovabile contestate dai ricorrenti non perché non utili alla lotta al riscaldamento globale e di conseguenza al contrasto del cambiamento climatico generato dall’uomo, ma perché lesive di diritti diversi da quello alla salute assunti come prioritariamente meritevoli di tutela, come nel caso della protezione del paesaggio¹¹⁸.

Il contenzioso ‘climatico’ solleva numerosi interrogativi circa alcune strutture fondamentali della teoria del processo¹¹⁹. Nuovi appaiono, ad esempio, i confini dell’interesse

113 Il *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017*, aggiornato a novembre 2022, è consultabile al seguente link: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>

114 La prima causa intentata, denominata dai sostenitori ‘Giudizio universale’, è stata presentata il 5 giugno 2021: si tratta di un’azione civile, promossa con citazione dello Stato davanti al Tribunale di Roma, su mandato di circa duecento tra singole persone, associazioni e genitori di minori. I ricorrenti, assistiti da avvocati e docenti universitari fondatori della rete di giuristi Legalità per il clima, chiedono al giudice di dichiarare la responsabilità dello Stato italiano ex art. 2043 c.c. per aver concorso a produrre e non rimuovere la situazione di pericolo rappresentata dall’emergenza climatica e condannarlo, ai sensi dell’art. 2058, primo comma, c.c., all’abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2 nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990.

115 Cfr. R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2021, 935 ss.

116 Cons. St., Ad. Plen., 3 settembre 2019, n. 9.

117 Corte cost., 12 aprile 2012, n. 85; Id., 11 ottobre 2012, n. 224; Id., 2 dicembre 2020, n. 258; Id. 5 giugno 2020, n. 106; Id. 23 dicembre 2019, n. 286; Id., 15 aprile 2019, n. 86.

118 S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 94; B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in *L’attuazione dell’European Green Deal. I mercati dell’energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, a cura di E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, Milano, Wolters Kluwer, 2022, 90 ss.

119 M. CARDUCCI, *op. cit.*, 1345 ss.

al ricorso¹²⁰ e della legittimazione ad agire¹²¹, anche in relazione alle pretese delle generazioni future¹²².

Sotto il profilo dei parametri normativi evocati le azioni sono sovente costruite con riferimento a impegni assunti dagli Stati a livello internazionale¹²³. Con progressivo incremento, anche in ragione delle modifiche delle Carte costituzionali che riflettono l'attenzione al tema¹²⁴, si osservano contenziosi climatici di 'tono costituzionale' ad indicare tutti quei contenziosi in cui gli atti delle parti o le decisioni delle autorità giurisdizionali invocano disposizioni recate dalle Costituzioni nazionali. In ogni caso i parametri normativi sono evocati ad affermare la violazione di una obbligazione dello Stato c.d. di mitigazione climatica consistente in un obbligo di agire contro le cause del cambiamento climatico¹²⁵, prima tra tutte la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra¹²⁶.

In questo contesto l'obbligo giuridico rinvenuto nella norma appare strumentale a fondare la condanna per inadempimento o non sufficiente adempimento¹²⁷. In sostanza si vuole rinvenire un diritto soggettivo dei ricorrenti ad essere protetti dai possibili effetti del cambiamento climatico. Il diritto soggettivo appare leso, dunque, non solo dall'azione ma anche dall'omissione del convenuto.

Peraltro la stessa configurazione di un diritto soggettivo, *sub specie* di diritto al clima, non è di piana accettazione se si pensa che a fronte di tale diritto si troverebbe non un bene ma l'ecosistema nel suo insieme, bene di tutti, a fronte del quale l'identificazione di una situazione giuridica soggettiva differenziata, qualificata ed individuale appare perplessa.

In ogni caso, in questo ambito i ricorrenti evocano - attraverso la menzione di studi scientifici - il nesso causale tra azione umana e cambiamento climatico. Il tema del sapere

120 C. FELIZIANI, *Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 597 ss.

121 F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, 2021, in partic. 289 ss.; G. TULUMELLO, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2020, in partic. 8 ss.

122 P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 86 ss.; F. CIRILLO, *L'interesse delle future generazioni: ragionamenti fallaci e interpretazioni sostenibili*, in questa *Rivista*, 2/2023, 1 ss.

123 E' del 1922 la Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC), a partire dalla quale si svolgono ogni anno le c.d. COP (*conference of the parties*) per verificarne applicazione e strumenti che assicurino livelli contenuti di concentrazioni nell'atmosfera di gas a effetto serra.

124 Anche la recente modifica costituzionale italiana degli artt. 9 e 41 comporta l'introduzione espressa della tutela delle generazioni future. Sulla riforma si v.: M. DELSIGNORE, *Ambiente*, in *Enc. dir., I Tematici*, vol. III, "Funzioni amministrative", diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, 46 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 1 ss.; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2020, 1085, ritiene che il clima sia il 'grande assente' nella riforma della Costituzione nazionale e approfondisce le ragioni per le quali le Costituzioni si dovrebbero occupare di cambiamento climatico; cfr. S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it.*, 13/2023, 1 ss.

125 S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2021, in part. 612 ss.

126 F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal - Rivista di Biodiritto*, 2022, 157 ss.

127 M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *Ambientedititto.it*, 4/2021, il quale però, ivi, 16, sostiene che la modalità di tutela dovrebbe essere non tanto quella della obbligazione climatica quanto quella sancita nella Convenzione di Aarhus (1998): informazione, partecipazione alle decisioni, ampio accesso alla giustizia ambientale del "pubblico", affinché leggi e atti amministrativi illegittimi, lesivi dell'ambiente, possano essere agevolmente conoscibili, pubblicamente discutibili, facilmente impugnati.

scientifico si pone, dunque, in primo luogo con riferimento alla individuazione di quali siano gli studi utilizzati e di quanto l'esame del giudice si limiti in questi casi ad un semplice richiamo.

Con ulteriore declinazione, il contenzioso climatico è da ultimo sempre più volto anche a denunciare i danni subiti per effetto di eventi meteorologici estremi che si assumono prodotti dal cambiamento climatico a sua volta causato dal fattore umano climalterante.

In questo caso la cognizione giurisdizionale sul fatto costitutivo della pretesa è fondamentale perchè volta ad individuare il nesso di causalità tra eventi meteorologici estremi e cambiamenti climatici causati da azioni od omissioni dei convenuti. In questo caso, il sapere scientifico gioca un ruolo volto a determinare il nesso di attribuzione tra evento meteorologico estremo e cambiamento climatico, diventando norma o prova rilevante ai fini del giudizio.

2. Contenzioso climatico e obbligazione climatica.

Il contenzioso climatico trova le proprie origini intorno agli anni Ottanta del secolo scorso soprattutto negli Stati Uniti e in Australia¹²⁸. Questo tipo di contenzioso si è poi esteso all'Europa nel corso degli anni duemila e infine in America del Sud, Asia e Oceania.

Ad oggi si contano oltre 2100 casi dinanzi a corti nazionali e internazionali¹²⁹. Secondo l'ultimo Rapporto (2023) del *Sabin Center for Climate Change Law* della Columbia University la maggior parte dei contenziosi in corso sul clima può essere fatta rientrare nelle seguenti categorie: a) casi che si basano sui diritti umani sanciti dal diritto internazionale e dalle costituzioni nazionali; b) sfide alla mancata applicazione nazionale delle leggi e delle politiche relative al clima; c) tentativo delle parti in causa di mantenere i combustibili fossili nel terreno; d) azioni volte a sostenere una maggiore divulgazione sul clima e la fine del *greenwashing*; e) rivendicazioni relative alla responsabilità aziendale e alla responsabilità per i danni climatici; f) affermazioni che affrontano i fallimenti nell'adattamento agli impatti del cambiamento climatico¹³⁰.

La quantità elevata di ricorsi pendenti è particolarmente significativa anche in ragione del fatto che si tratta di contenziosi difficili da avviare: presuppongono una fase istruttoria complessa che necessita dell'acquisizione di dati tecnici e scientifici non semplici da individuare e rielaborare, oltre che, in numerosi casi di una strategia di sensibilizzazione sociale e collettiva che richiede tempi lunghi, risorse e sforzi, sovente coordinati da comitati, associazioni e organizzazioni non governative¹³¹.

128 G. POGGESCHI, *La lotta al cambiamento climatico da Massachusetts v. EPA (2007) sino a oggi*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2021, 977 ss.

129 Il database curato dal *Sabin Center for Climate Change Law* della Columbia University (*Climate Change Litigation Database*) rileva la pendenza in USA di 1246 casi di contenzioso climatico e di 882 casi nel resto del mondo; la banca dati suddivide il contenzioso climatico per differenti tipologie ed è possibile svolgere vari tipi di ricerca. Cfr. anche la *Plataforma del litigio climático para América latina y el Caribe dell'Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente*, in <https://litigioclimatico.com/es>.

130 Cfr. il *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, a cura di M. Burger e M.A. Tigre, consultabile al seguente sito: https://scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/202/.

131 Peraltro M. MAGRI, *op. cit.*, 18 osserva a proposito delle ONG come esse ricevano dalla giurisprudenza climatica un incondizionato riconoscimento di rappresentatività sociale, ottenendo "potere", per il solo fatto di trovarsi a decidere, in perfetta autonomia, ciò che i singoli non potranno mai stabilire: se, quando, chi, conviene citare in giudizio, quali soglie di riduzione delle emissioni individuare, entro quale anno programmare il risultato; quali interessi, insomma, concretamente "filtrare" ai fini del processo contro i presunti responsabili del riscaldamento globale. Riguardata da questa angolazione, osserva l'A., la rapidità della diffusione transcontinentale dei movimenti per la giustizia climatica potrebbe essere addirittura rappresentare l'occasione per riflettere sulla effettiva democraticità della collettivizzazione degli interessi diffusi e per chiedersi se

In ogni caso il fenomeno crescente è anche all'attenzione del mondo economico e finanziario che lo valuta come fattore di rischio in progressivo aumento¹³². Del resto nel maggio del 2021 per la prima volta una società privata è stata condannata ad allinearsi all'Accordo di Parigi sul clima: Royal Dutch Shell dovrà ridurre del 45% le emissioni nette di CO₂ entro il 2030, rispetto ai livelli del 2019¹³³.

Si rinviene anche un contenzioso delle città contro i privati: le città di Parigi e New York si sono unite a una coalizione di associazioni e autorità locali in una causa alla *major* petrolifera *TotalEnergies* accusata di non aver combattuto adeguatamente il cambiamento climatico. L'azione legale, iniziata nel gennaio 2022, si basa su una legge francese del 2017 che impone alle grandi aziende di redigere piani di vigilanza per prevenire i danni ambientali¹³⁴.

Manca invece per il momento un contenzioso climatico interstatale, dove entrambe le parti in lite siano stati sovrani.

Sono, invece, in costante aumento le controversie volte a dimostrare connessioni tra cambiamento climatico e protezione dei diritti umani, anche dei gruppi più vulnerabili della società.

Soprattutto per l'America Latina, il tema della salute degli individui cede il posto a quello della vulnerabilità strutturale di interi gruppi sociali, storicamente emarginati, maggiormente danneggiati dai processi economici estrattivi posti a base dello sviluppo¹³⁵. L'accesso alla giustizia, pertanto, è utilizzato come forma di emersione di queste soggettività in quanto tali, mortificate e lese dallo sfruttamento climalterante della natura¹³⁶.

In altri casi si tratta di giovani o giovanissimi minorenni che vantano un'aspettativa a un clima salubre nel loro futuro, ma anche di anziani, rappresentanti della terza età che affermano di essere maggiormente lesi nella loro integrità fisica o psichica dal cambiamento climatico.

E', ad esempio, pendente innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, definito con rigetto dalla Corte Suprema svizzera nel 2020¹³⁷, volto a individuare la responsabilità delle autorità elvetiche per una politica climatica insufficiente che si traduce in una violazione del diritto alla vita delle donne in età avanzata in Svizzera¹³⁸.

l'ambientalismo climatico sia sempre e in ogni caso un ambientalismo partecipativo o non mostri, piuttosto, la vocazione di un ambientalismo deliberativo e "competitivo".

132 Una sessione dedicata al contenzioso climatico si è tenuta il 17 gennaio 2023, al *World Economic Forum* di Davos. Il titolo è stato *See you in Court! The Rising Tide of Climate Litigation*, ove è stato valutato come circa il 30% dei contenziosi riguardi direttamente aziende; in precedenza si cfr. la considerazione delle *climate litigation* come crescente fonte di rischio in *Network for Greening the Financial System Technical document Climate-related litigation: Raising awareness about a growing source of risk*, Novembre 2021.

133 Tribunale distrettuale dell'Aja, 26 maggio 2021: <https://climatecasechart.com/non-us-case/rcc-cvb-ruling-on-shell-compensate-your-emissions/>. Lo scorso 9 maggio 2023 è stata intentata innanzi al Tribunale di Roma una causa - denominata 'La giusta causa' - contro l'italiana Eni S.p.A., per ottenerne la condanna alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti del 45 per cento al 2030 rispetto ai livelli del 2020, in linea con l'Accordo di Parigi: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-italy-et-al-v-eni-spa-the-italian-ministry-of-economy-and-finance-and-cassa-depositi-e-prestiti-spa/>

134 <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-france-and-others-v-totalenergies-se-and-totalenergies-electricite-et-gaz-france/>

135 Cfr. C. ANGELINI, *Aspetto relazionale nella giurisprudenza climatica*, in questa *Rivista*, 2/2023, 1 ss.

136 M. CARDUCCI, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, 739.

137 <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-parliament/>

138 Il 29 marzo 2023 è stata celebrata a Strasburgo la prima udienza dinanzi alla *Grande Chambre* della Corte europea dei diritti dell'uomo della causa *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* (n. 53600/20) e *Carême c. Francia* (n. 7189/21) riunite per tematica e questioni giuridiche insieme a *Duarte Agostinho e altri c.*

Su questa e altre controversie¹³⁹ è chiamata a pronunciarsi la Corte EDU con rilevante impatto per gli Stati parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ritenuti inadempienti rispetto ad obblighi gravanti sull'intera comunità internazionale anche in forza di Accordi e Trattati diversi dalla CEDU, come l'Accordo di Parigi sul clima del 2015¹⁴⁰.

Si tratta di controversie talvolta già esperite in sede nazionale con esito infruttuoso e che hanno anche destato problematiche di ineffettività dei rimedi giurisdizionali a disposizione nei vari ordinamenti. Talora il doppio livello di tutela determina posizioni contraddittorie in capo alle stesse difese che sul versante nazionale sostengono l'inammissibilità di controversie per una responsabilità climatica in capo allo Stato, mentre davanti alla Corte EDU invocano proprio la pendenza delle controversie nazionali per negare l'ineffettività dei rimedi giurisdizionali interni. Questo è quanto, ad esempio, avvenuto in Italia per la contemporanea pendenza del c.d. Giudizio Universale innanzi al Tribunale di Roma¹⁴¹ e della controversia, nota anche come caso *Global Legal Action Network (GLAN)*, che supporta il ricorso alla Corte di Strasburgo da parte di giovani portoghesi nei confronti di 33 Stati, inclusa appunto anche l'Italia¹⁴². I ricorrenti portoghesi lamentano, infatti, anche l'impossibilità del diritto di accesso alla giustizia, negato o comunque ostacolato dagli Stati e, per tale motivo, rimediato dal ricorso a Strasburgo. Nella causa 'Giudizio Universale', l'Avvocatura dello Stato ha argomentato l'inammissibilità dell'azione civile, per insindacabilità dello Stato nelle questioni climatiche. Quindi, la tesi della difesa statale a livello nazionale confermerebbe quella dei ricorrenti portoghesi a Strasburgo; tuttavia, nel caso pendente innanzi alla Corte EDU il 31 gennaio 2023, l'Avvocatura statale italiana ha sostenuto l'esistenza dell'accesso alla giustizia climatica in Italia evocando proprio il caso 'Giudizio Universale'¹⁴³.

In disparte tali profili, tratti caratteristici delle cause pendenti innanzi alla Corte EDU sono l'imputazione agli Stati della violazione di obblighi positivi di tutela, protezione e impedimento della degenerazione e del surriscaldamento climatico. Dunque, non solo la questione enorme del se sia riconoscibile, in capo a chi e in quale misura un diritto umano a un clima salubre, ma anche se gli Stati siano responsabili delle violazioni, positive od omissive, di obbligazioni climatiche assunte a livello internazionale e quali siano le azioni specifiche che gli Stati debbono porre in essere per l'adempimento di tali obbligazioni.

Fino a questo momento, dinanzi alle Corti domestiche, in una prima e vasta categoria di casi l'intervento giudiziale richiesto è consistito in un *petitum* di condanna del convenuto a

Portogallo e altri 32 Stati (n. 39371/20): <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>.

139 Oltre alle tre capofila citate alla nota precedente introdotte tra il 2020 e il 2021, sono state presentate altre 6 cause tra il 2021 e il 2022, delle quali una italiana, frutto della riunione di due ricorsi: *Uricchio c. Italia e altri 31 Stati* (n. 14615/21) e *De Conto c. Italia e altri 32 Stati* (n. 14620/21).

140 F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee e sovranazionali*, in *Federalismi.it*, 8/2023, in partic. 283 ss.

141 Cfr. G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 2021, 1273 ss.; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Rivista di Biodiritto*, 2/2023, in partic. 141 ss.

142 Il già menzionato caso *Duarte Agostinho et al. vs. Portogallo et al.* n. 39371/20.

143 I. BRUNO, *Contenziosi climatici e la doppia verità dell'Avvocatura dello Stato*, in *lacostituzione.info*, 1° marzo 2023, la quale nota che, in disparte le implicazioni istituzionali della posizione contraddittoria dell'Avvocatura di Stato, va segnalato che i giudici, nazionale ed europeo, si dovranno comunque esprimere. Se a farlo sarà, per primo, il Tribunale civile di Roma, dichiarando inammissibile 'Giudizio Universale' in nome dell'insindacabilità statale rivendicata dall'Avvocatura in quella sede, Strasburgo non potrà non tenerne conto, assumendo come false le tesi italiane ivi manifestate. Se viceversa, a decidere per prima, sarà la Corte europea, accogliendo l'argomento che i rimedi interni italiani esistono in funzione anche degli articoli 2 e 8 CEDU, risulterà difficilmente accettabile, e facilmente censurabile, un rigetto italiano.

un *facere* di mitigazione climatica, funzionale a preservare l'unitarietà della salute pubblica minacciata dal riscaldamento globale.

In questi casi lo strumento giuridico utilizzato è l'individuazione di una situazione giuridica di diritto soggettivo a fronte di una obbligazione climatica in capo allo Stato quale 'dovere di diligenza' o comunque obbligo di rimediare all'inerzia dei poteri pubblici, ovvero alla mancata adozione di atti idonei a contrastare l'emergenza climatica.

In un primo senso l'obbligazione climatica trova la propria fonte negli obblighi normativi assunti dallo Stato in sede internazionale, la cui inadempienza determina una mancata protezione della collettività che agisce, tramite associazioni e ampie sottoscrizioni, a tutela di diritti fondamentali delle generazioni presenti e future.

Il ragionamento presuppone dunque che l'obbligo di protezione sia fondato su una norma attributiva di potere a carattere vincolante con compressione della discrezionalità sia legislativa che amministrativa.

A partire dal caso *Urgenda* il giudice ha condannato lo Stato olandese a limitare il volume annuale delle emissioni di gas a effetto serra, nella misura di almeno il 25% ricavando l'obbligo di protezione dagli artt. 2 e 8 CEDU¹⁴⁴. Questa pronuncia è considerata capostipite di una strategia processuale di mitigazione sistemica: a fronte del cambiamento climatico antropogenico, la salute umana e del pianeta (*One Health*¹⁴⁵) può essere preservata solo attraverso l'abbattimento delle emissioni di gas serra matrice di tutti i processi degenerativi e destabilizzanti delle sfere del sistema climatico e quindi anche della salute degli esseri umani.

E' di questo genere anche il primo grande processo sul clima in Francia noto come *l'Affaire du siècle*, sostenuto da 2,3 milioni di persone. Nel 2021 il *Tribunal Administratif de Paris* ha condannato lo Stato francese per non aver agito contro il riscaldamento globale e per essere venuto meno agli impegni presi nel 2015 con l'Accordo di Parigi¹⁴⁶. Come dimostrato dagli sviluppi di questo caso, ad esempio, diversa e ulteriore rimane la questione degli strumenti processuali rinvenibili negli ordinamenti per costringere gli Stati ad adempiere al contenuto decisionale delle sentenze¹⁴⁷.

Il Tribunale costituzionale tedesco compie un ulteriore passo in avanti in ordine alla configurazione della obbligazione climatica in capo allo Stato affermando che la Costituzione

144 Corte distrettuale dell'Aja, 14 giugno 2015, n. C/09/456689/HA ZA 13-1396; Corte d'Appello dell'Aja 9 ottobre 2018, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 821, con nota di V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 121; Corte Suprema, 13 gennaio 2020, n. 19/00135. Si v.: G. VIVOLI, *I vincoli dello Stato nell'adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso "Urgenda"*, in *Questa Rivista*, 31 dicembre 2018; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 14 luglio 2021, 66 ss.

145 M. CARDUCCI, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, cit., 733 ss.

146 Tribunale Amministrativo di Parigi, 3 febbraio 2021, 4^a sezione, 1^a Camera: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>. In argomento: L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'Affaire du siècle*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2021, 327 ss.; S. SCHMITT, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2021, 955 ss.

147 Nel giugno 2023 le organizzazioni dell'*Affaire du Siècle* (*Notre Affaire à Tous*, *Greenpeace France* e *Oxfam France*) hanno chiesto al Tribunale amministrativo di pronunciare una sanzione pecuniaria di oltre un miliardo di euro nei confronti dello Stato che non avrebbe ancora preso tutte le misure necessarie a riparare il pregiudizio ecologico attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra accumulando un ritardo sempre meno recuperabile per la protezione delle generazioni future.

tedesca (articolo 20a) impone alle istituzioni pubbliche di tutelare l'ambiente anche cercando soluzioni al cambiamento climatico¹⁴⁸.

La Corte tedesca, nell'affermare diritti azionabili delle generazioni future costituzionalmente garantiti con disposizione introdotta nel 1994¹⁴⁹, rende obbligatoria la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e dichiara l'illegittimità costituzionale del rinvio della definizione dei percorsi di riduzione mediante quantità di emissioni annuali specifiche.

Il sindacato del giudice costituzionale verifica la proporzionalità delle misure adottate dal legislatore a fronte dei contrapposti interessi della tutela ambientale e della garanzia dei diritti fondamentali. A seguito della sentenza il Governo ha rafforzato gli obiettivi della politica energetica nella direzione di tagliare le emissioni di gas a effetto serra del 65% al 2030 (rispetto al 1990) e raggiungere la neutralità climatica già nel 2045 anziché nel 2050.

In tutti questi precedenti emerge che lo Stato convenuto sarebbe vincolato da obblighi normativi assunti in sede internazionale o discendenti dalla Carta costituzionale nazionale senza margine di discrezionalità e, inoltre, che non gode di immunità giurisdizionale per le sue azioni od omissioni nella lotta al cambiamento climatico e, dunque, risulta passibile di imputazione a titolo di responsabilità extracontrattuale¹⁵⁰. Nel caso 'Urgenda' i giudici olandesi hanno, in effetti, sostenuto che il potere legislativo debba essere sindacato in maniera maggiormente incisiva in relazione a una situazione di pericolo grave e potenzialmente dannosa.

In senso analogo, la Corte di Giustizia UE ha progressivamente rinvenuto un obbligo di risultato in ordine al divieto di superamento di soglie limite scaturente dalle direttive in caso di persistente inazione o di insufficiente azione delle autorità amministrative¹⁵¹.

Queste acquisizioni determinano conseguenze di rilievo per il modo tradizionale di intendere i rapporti pubblicistici, specialmente in alcuni ordinamenti quale quello italiano, arrivando ad ipotizzare una norma attributiva di potere dalla quale discende un obbligo civilistico di protezione giudizialmente attivabile dal privato nei confronti dello Stato e della pubblica amministrazione. Simile configurazione ipotizza infatti una situazione di diritto soggettivo a fronte di potere pubblicistico, con azzeramento della tradizionale relazione potere-interesse legittimo costruita in ambiente nazionale.

3. Contenzioso climatico e sapere scientifico.

148 Tribunale costituzionale federale, 24 marzo 2021: <https://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>; si v.: R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2021, 421 ss.; M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, 2021, 695; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future*, in *CERIDAP*, 2021, 127 ss.

149 La sentenza tedesca nasce da quattro ricorsi diretti che contestano la legge tedesca di protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*) del 2019 perché sposta nel futuro (2030) i limiti per la riduzione del gas-serra, violando il diritto fondamentale a un futuro degno e a un minimo ecologico esistenziale. La Costituzione tedesca – afferma la Corte – obbliga lo Stato a rispettare le libertà e i diritti delle generazioni future: lo spostamento in avanti della posizione di limiti di inquinamento viola l'obbligo di lasciare alla posterità condizioni tali per cui non si trasferiranno alle future generazioni i sacrifici che oggi si rinviavano.

150 M. CARDUCCI, *Stato di diritto, art. 28 Cost. e precedenti di contenzioso climatico nello spazio della UE*, in *Diritti comparati*, 28 marzo 2023, 6, il quale nota che il diffondersi in Europa dei contenziosi climatici sembra giovare - a livello nazionale - al rafforzamento della normatività dell'art. 28 della Costituzione.

151 Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 10 novembre 2020, C-644/18, *Commissione c. Italia*, fattispecie relativa al superamento dei valori di concentrazione di PM10; cfr. G. TULUMELLO, *op. cit.*, 33 ss.

In relazione a quanto fino a questo momento esaminato può osservarsi, inoltre, che nelle azioni volte a far valere l'obbligazione climatica il sapere scientifico gioca un ruolo fondamentale.

Esso, in primo luogo, appare inglobato nella norma internazionale o europea che vincola gli Stati membri: il primo atto che vuole fissare le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera, partendo dal presupposto che le attività umane stiano modificando il sistema climatico globale influenzando negativamente sui sistemi umani e naturali, è la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), adottata nel 1992 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo¹⁵².

Questa Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad adottare provvedimenti di mitigazione dei cambiamenti climatici attraverso la limitazione delle emissioni di gas a effetto serra prodotti dall'uomo¹⁵³. I successivi Protocollo di Kyoto del 1997 e Accordo di Parigi del 2015 hanno definito quantitativamente la limitazione del riscaldamento globale sottoscrivendo l'impegno a mantenere l'aumento medio della temperatura globale al di sotto dei 2°C rispetto al livello preindustriale e continuare negli sforzi per limitare l'aumento a 1,5°C.

Questi valori sono stati fissati assumendo come riferimento il lavoro dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) che da una trentina di anni pubblica *report* sul cambiamento climatico utilizzando conoscenze scientifiche internazionali¹⁵⁴.

Per tale motivo l'azione od omissione dello Stato convenuto è apparsa sindacabile dal giudice sotto il profilo tecnico-scientifico in relazione all'assenza o inadeguatezza o non conformità delle misure quantitative di mitigazione richieste dalle fonti giuridiche climatiche.

Il teorema della obbligazione climatica appare, infatti, sostenibile se e in quanto basato sul carattere prescrittivo della scienza 'non controversa': vengono infatti considerati a sostegno delle decisioni rapporti e proiezioni di istituzioni scientifiche, quali l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), che testimoniano l'urgenza del provvedere¹⁵⁵. Anche l'atto di citazione della causa 'Giudizio universale' fonda la quantificazione della misura di abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra sulla situazione di emergenza climatica dimostrata da *Report* scientifici dell'IPCC e denunciata dalla comunità e dalle istituzioni scientifiche internazionali¹⁵⁶.

152 Nel preambolo della Convenzione è riconosciuto che «le attività umane hanno notevolmente aumentato le concentrazioni atmosferiche di gas ad effetto serra, che questo aumento intensifica l'effetto serra naturale e che tale fenomeno provocherà in media un ulteriore riscaldamento della superficie della terra e dell'atmosfera e può avere un'influenza negativa sugli ecosistemi naturali e sul genere umano»; cfr. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, cit., 1361.

153 Art. 4, n. 2, Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC).

154 Si tratta di un ente attivo dal 1988, inserito nella struttura dell'ONU, che svolge attività di analisi sulla ricerca scientifica sui cambiamenti climatici: <https://www.ipcc.ch/>; cfr. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, 2/2023, 332.

155 R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale, open access* Luiss; nella sentenza 'Urgenda', basandosi sui dati scientifici portati in giudizio dalle parti, corrispondenti a quelli riportati dall'IPCC, ritenuti dai giudici al pari di *establish fact* in quanto non contestati dalle parti, la Corte Suprema olandese ha accolto il ricorso: M.F. CAVALCANTI, *op. cit.*, 335 ss.

156 La riduzione entro il 2030 delle emissioni nazionali artificiali di CO₂ del 92% rispetto ai livelli del 1990 è stata calcolata, inoltre, in ragione della quota di mercato, tenendo conto del principio delle "responsabilità comuni ma differenziate" tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo nella risposta ai cambiamenti climatici, principio iscritto nella Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC) che prevede che chi ha inquinato di più debba adesso fare uno sforzo maggiore per ridurre le emissioni.

E' in tal modo che si evidenzia il problema del peso e del condizionamento che la scienza esercita sulle decisioni normative, e, in particolare, su quelle del giudice¹⁵⁷. Nei procedimenti giudiziari attinenti alla giustizia climatica il processo decisionale compiuto dai giudici coinvolge in maniera decisiva i dati tecnico-scientifici, collocandosi all'interno del confronto con il complesso tema dei rapporti tra diritto e scienza¹⁵⁸.

In particolare, il giudice assume come punto di riferimento per la decisione fonti qualificate sotto il profilo della competenza esercitando la cognizione sulla fattispecie e adottando per l'interpretazione e la definizione della controversia il principio della 'riserva di scienza'¹⁵⁹. In questo modo la 'scienza' va a costituire non solo l'oggetto della regolazione giuridica ma anche la base fattuale della decisione del giudice¹⁶⁰.

Si pone, in tal modo, un utilizzo dei parametri scientifici quali norme rilevanti ai fini del giudizio: il diritto assume come punto di riferimento un fatto che ritiene accertato da un'altra scienza¹⁶¹. Tali fatti vengono, di conseguenza, considerati il presupposto stesso della norma e, dunque, della decisione.

A questo tipo di approccio si contrappone però la sottolineatura del fatto che anche laddove sia possibile rinvenire una univoca 'verità' scientifica rimane comunque il problema di capire se tale 'verità' possa configurarsi come norma giuridica e non debba invece considerarsi quale elemento di carattere tecnico di cui il legislatore debba servirsi per il contemperamento con altri interessi di carattere politico¹⁶², e il giudice come elemento tecnico-scientifico a supporto della sua valutazione del caso concreto.

In questo senso è stato osservato che gli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi e i modi per raggiungerli sono certamente fondati su conoscenze scientifiche, ma non esprimono regole tecniche¹⁶³ e che il consenso o il mancato dissenso della comunità scientifica non fa di

157 G. DONATO, *Le prospettive di dialogo tra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle "climate litigations"*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2022, 975, evidenzia che nei casi delle misure di gestione della pandemia da Covid-19 e delle controversie giurisdizionali sui cambiamenti climatici le ipotesi di contaminazione fra scienza e diritto non incidono su singoli diritti di specifici individui bensì sulla generalità dei consociati e sull'esercizio di una pluralità di diritti fondamentali.

158 M.F. CAVALCANTI, *op. cit.*, 329.

159 Sulla 'riserva di scienza' si v.: G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, in partic. 76 ss.; S. CECCANTI, *Scienza e politica dopo la pandemia: 'chi' decide 'cosa'*, in *federalismi.it paper*, 3/2022, 1 ss.

160 Secondo M.F. CAVALCANTI, *op. cit.*, 333, quando il diritto, allo scopo di pervenire a una completa disciplina della realtà, rinvia alla scienza, possono prodursi tre effetti: a) si determina un affidamento alla scienza per il reperimento di nozioni e definizioni di fatti presupposti al diritto; b) si presuppone una realtà scientificamente acquisita nei suoi elementi costitutivi; c) il diritto, attraverso disposizioni normative definitorie, si appropria delle spiegazioni scientifiche di fenomeni ad esso preesistenti. Di conseguenza, i fatti scientificamente accertati diventano il presupposto stesso della norma.

161 Sul problema dei limiti di una legislazione appiattita esclusivamente sulla scienza, a partire dal suo essere limitata, unilaterale, incompleta e anche alleggerita da responsabilità politica si v.: A. IANNUZZI, *Leggi 'scienze driven' e CoViD-19. Il rapporto tra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2020, 129 ss.

162 Ritiene che anche l'univoca posizione della comunità scientifica non abbia di per sé carattere normativo R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2021, 206 ss.; sottolinea la piena autonomia degli apparati pubblici investiti del potere di produzione delle regole del diritto che nell'esercizio dei loro poteri decisionali possono subire l'influenza, talvolta anche determinante, dei prodotti della scienza, ma non possono mai incontrare negli stessi un insuperabile vincolo formale: E. CHELI, *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 3; L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, in partic. 147 ss.

163 M. MAGRI, *op. cit.*, 11, osserva che a riprova è sufficiente notare che le norme sulle percentuali di abbattimento delle emissioni climalteranti tengono conto, oltre che di un aspetto prettamente tecnico, di un

quest'ultima un 'legislatore parallelo' in quanto non è il rivestimento di autorità della regola che conta, ma la sua capacità, coniugandosi e integrandosi con principi e interessi nel bilanciamento, a renderla idonea a costituire parametro per la risoluzione di concrete controversie¹⁶⁴.

Nella stessa direzione può sostenersi che la verità dimostrata in giudizio non può essere sostituita dall'autorità della scienza per la decisione del caso. E' innegabile che le decisioni in materia di cambiamento climatico debbano essere fondate sulle risultanze scientifiche, ma proprio per tale motivo occorre individuare dei sistemi istituzionali di acquisizione delle conoscenze che possano coadiuvare e integrare le decisioni pubbliche¹⁶⁵.

In ragione del crescente rilievo del sapere scientifico nel contenzioso climatico occorre porre la questione della individuazione di quali debbano essere le fonti scientifiche utilizzabili dal giudice per fondare e motivare la decisione. I casi esaminati mostrano come le modalità di acquisizione del sapere scientifico da parte delle Corti siano fondate sull'affidamento su studi e rapporti prodotti da organismi tecnico-scientifici, tra i quali ha assunto particolare peso l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).

L'uso del sapere scientifico quale parametro 'normativo' o 'probatorio' ai fini delle decisioni di contenzioso climatico, riguarda anche il tema della possibile relazione e dimostrazione del nesso tra azione umana, cambiamenti climatici ed eventi meteorologici estremi. In prospettiva potrebbero aumentare, infatti, i casi riguardanti responsabilità a seguito di eventi meteorologici estremi¹⁶⁶.

Questo filone di studio, noto come *attribution science* - scienza dell'attribuzione -, indaga appunto la possibilità di individuare in modo il più possibile specifico il nesso causale tra eventi meteorologici estremi e azioni di soggetti che possono essere ritenuti responsabili di cambiamenti climatici quali l'aumento delle temperature o l'innalzamento del livello dei mari attribuibile ad esempio alle emissioni di CO₂ o di metano¹⁶⁷.

In sostanza si cerca di comprendere quale influenza possano avere i cambiamenti climatici su probabilità, frequenza e intensità di eventi quali inondazioni, uragani, ondate di calore o siccità. Si tratta di un settore, dunque, in cui alla luce delle risultanze scientifiche - che diventano decisive dal punto di vista probatorio - sul piano giuridico si cerca di dimostrare il nesso causale tra un evento e il riscaldamento globale causato da uno o più soggetti pubblici o privati e di attribuire la responsabilità dei danni subiti¹⁶⁸.

profilo di equità.

164 M. MAGRI, *op. cit.*, 11.

165 M. TALLACCHINI, *Scienza e Potere*, in *Enc. dir., I Tematici*, vol V, "Potere e Costituzione", diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, 1059 ss.

166 E' del 2014 la *World Weather Attribution Initiative*, costituita grazie a un gruppo di scienziati, istituti universitari, enti di ricerca su clima e meteorologia a livello internazionale, che ha contribuito allo sviluppo della scienza della *Extreme Event Attribution*: <https://www.worldweatherattribution.org/about/>.

167 Uno dei principali studi di avvio è rappresentato da EKWURZEL, B., BONEHAM, J., DALTON, M.W. *ET AL.*, *The rise in global atmospheric CO₂, surface temperature, and sea level from emissions traced to major carbon producers*. *Climatic Change* 144, 579-590 (2017). <https://doi.org/10.1007/s10584-017-1978-0> che ha esaminato in quale misura l'aumento della CO₂ in atmosfera, l'aumento delle temperature globali e l'innalzamento del livello dei mari sia attribuibile alle emissioni (di CO₂ e di metano) prodotte dalle cosiddette *carbon majors*; secondo lo studio a queste sole società si può ricondurre il 57% dell'aumento della CO₂ in atmosfera nel periodo 1880-2010, dal 42 al 50% dell'aumento della temperatura media globale della superficie terrestre, dal 26 al 32% dell'innalzamento del livello del mare a livello globale; di estremo rilievo il successivo M. BURGER, J. WENTZ, R. HORTON, *The Law and Science of Climate Change Attribution*. *Columbia Journal of Environmental Law*, 2020, 45(1).

168 Cfr. L. BUTTI, *Attribution Science: la scienza che studia il possibile nesso causale tra alcuni eventi meteorologici estremi e il riscaldamento globale*, in *Riv. giur. amb. online*, giugno 2022.

Un recente studio ha dimostrato che le prove presentate e citate nei giudizi in realtà ostacolano la dimostrazione del nesso di causalità, in quanto sono spesso utilizzate prove notevolmente in ritardo rispetto allo stato dell'arte nella scienza del clima¹⁶⁹.

Poichè le perdite derivanti da eventi meteorologici estremi non possono essere ritenute attribuibili a priori al cambiamento climatico¹⁷⁰, occorre tenere in considerazione numerosi fattori il cui rischio di incertezza potrebbe risultare limitato dalla istituzionalizzazione di un dialogo tra la comunità scientifica e giuridica sulla base fattuale delle affermazioni e delle pretese dei ricorrenti.

In particolare, tali fattori possono indicarsi nei seguenti: confronto sul metodo di attribuzione - probabilistico/statistico o storico - e dunque sulla valutazione della combinazione tra influenza umana causativa del cambiamento climatico, prodursi di eventi meteorologici estremi e possibilità sottostante che essi si verifichino naturalmente; definizione dell'evento; tipo di domanda posta per i risultati dell'attribuzione; importanza di fornire prove specifiche e non generiche affermazioni di attribuzione.

169 R.F. STUART-SMITH ET AL., *Filling the Evidentiary Gap in Climate Litigation*, Nature Climate Change, vol. 11, August 2021, 651 ss.: <https://www.nature.com/articles/s41558-021-01086-7>.

170 F.E.L., OTTO, *Attribution of Weather and Climate Events*, Ann. Rev. Environ. Resour., 2017, 42, 627 ss.

TERRA NULLIUS. ESPERIENZE COLONIALI E POST-COLONIALI DI UN “ALTRO MODO DI POSSEDERE”.

Carlotta Latini

Abstract (it.): Il diritto alla terra spesso è stato spesso oggetto di rivendicazioni, a vario titolo presentate, a partire dalla Conquista. In uno scenario di tipo globale, l'emersione di questo diritto e le sue tutele sono spesso di difficile realizzazione. In questo saggio si cercano di percorrere le principali tappe della formazione di un diritto alla terra, sia in relazione al processo di colonizzazione sia in rapporto alle sue conseguenze nella fase di decolonizzazione.

Abstract: (en.) The right to land has often been the subject of claims, variously presented, since the Conquest. In a global scenario, the emergence of this right and its protections are often difficult to realise. In this essay, an attempt is made to trace the main stages of the formation of a right to land, both in relation to the colonisation process and in relation to its consequences in the decolonisation phase.

SOMMARIO: 1. Alcune riflessioni introduttive sui concetti di *terra nullius* e *res nullius*. - 2. L'Argentina, il sud America e la proprietà collettiva indigena. - 3. L'Australia e il *Mabo case*. - 4. Il colonialismo francese e il diritto alla terra nelle colonie ed ex colonie francesi in Africa. «L'affaire Couitéas».

1. Alcune riflessioni introduttive sui concetti di *terra nullius* e *res nullius*

La questione della *terra nullius* si apre concretamente alla fine del Medioevo quando con la scoperta del Nuovo Mondo, agli occhi dei *conquistadores* le nuove terre appaiono come un'immensa terra di nessuno¹⁷¹. Tra i problemi principali della conquista di questi territori si trova proprio la modalità con cui questa era avvenuta e la sua presunta legittimità. Una delle prospettive di lettura possibili, e impiegate in questa sede, è quella della *terra nullius*.

Questo concetto, ancorato a quello di *res nullius* appartiene allo *ius gentium*, inteso in senso moderno: a partire dal principio sancito dalla Bolla papale di Alessandro VI, *Inter Coetera*, della *plena potestas* del papa come vicario di Cristo sulla terra, si andava oltre l'idea dell'evangelizzazione e al contempo si consentiva di superare quella dell'*inventio* ed *occupatio*, per fondare il processo di colonizzazione europeo. La *donatio* evangelica, infatti, rappresentò il titolo giuridico principale con cui gli spagnoli si assicurarono il dominio dei

¹⁷¹ A.A. CASSI, *Ultramar. L'invenzione europea del Nuovo Mondo*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 27.

mari e grazie alla Bolla ebbero il dominio sulle terre dell’America del sud, a est della *raya*¹⁷² ovvero di quella riga che univa idealmente il Polo Nord e il Polo Sud, lasciando la parte a ovest ai portoghesi. Naturalmente la contesa tra spagnoli, portoghesi, Inglesi e Olandesi, restava aperta: riprova ne sarebbe stata l’opera *Mare Liberum* di Grozio¹⁷³, che consacrava appunto la libertà dei mari.

Il ruolo del concetto romanistico di *terra nullius* si collega a quello di *res nullius*, cui di solito il primo rinvia per analogia, come anche al concetto giuridico di *vacuum domicilium* che fu talvolta usato come sinonimo di *terra nullius*¹⁷⁴. Abbandonate le categorie del diritto romano non più utilizzabili, il concetto di *res nullius* fu usato nel linguaggio della conquista per giustificare il processo di colonizzazione a vario livello compiutosi. *Res nullius* è diventato quindi una sorta di “termine ombrello”.

Infatti, occorre tenere presente che il concetto di *res nullius* era solitamente rivolto a beni mobili e serviva per spiegare come fosse possibile avere il possesso legittimo dei prodotti della caccia e della pesca. Gaio, nell’esaminare l’occupazione l’avrebbe considerata un modo di acquisto a titolo originario molto antico. Nel definire ciò che può essere oggetto di occupazione, risultava che si può occupare ciò che non appartiene a nessuno: l’esempio tipico di *res nullius* nel diritto privato romano sono gli animali selvatici: «*Omnia igitur animalia, quae terra, mari caelo capiuntur, id est ferae bestiae et volucres, pisces, capientium fiunt* (D. 41, 1). *Ferae igitur bestiae, et volucres, et pisces et omnia animalia, que mari coeli et terra nascuntur, simulatque ab aliquo capta fuerint, jure gentium statim illius esse incipiunt* (I. 2, 1, 12)»¹⁷⁵. Nel Medioevo questo concetto muta, considerato che i diritti di caccia e pesca sono inclusi nella *regalia*.

Terra nullius inteso come elemento di *ius gentium* diviene ampio e copre varie situazioni giuridiche. In Australia ad es., sarà usato per giustificare le colonie inglesi; infatti, la dottrina inglese recupera il concetto di *terra nullius* traducendolo in terre vacanti o *vacant lands*. La connessione tra esperienze coloniali (e post-coloniali) di differenti Paesi e continenti è stata segnalata da David Armitage¹⁷⁶ il quale ha evidenziato connessioni tra Inghilterra, Nord America, Australia ed Africa tra tardo Seicento e Ottocento proprio in relazione all’uso del concetto di *vacuum domicilium*, *vacancy*, o assenza di un proprietario (*absence of ownership*) terra di nessuno e *res nullius*. Il concetto di terra di nessuno è quindi quello che si consolida

172 *Ibidem*, p. 38.

173 U. GROZIO, *Mare Liberum sive de iure quod batauis competit ad indicana commercia dissertatio*, a cura di F. Izzo Napoli, Liguori, 2007; C. FARALLI, *Le grandi correnti della filosofia del diritto*, Torino, 2011, 23. W. E. BUTLER, *Grotius and the Law of the Sea*, in *Hugo Grotius and international Relations*, a cura di H. Bull, B. Kingsbury, A. Roberts, Oxford, 2003, p. 210; A. REPPY, *The Grotian doctrine of the Freedom of the Seas reappraised*, in *Fordham Law Review*, XIX, n.3, 1950, p. 245.

174 L. BENTON, B. STRAUMANN, *Acquiring Empire by Law: From Roman Doctrine to Early Modern European Practice*, in *Law and History Review*, 28, 1, 2010, pp. 1- 38.

175 V. PERSI, *L’acquisizione del dominio tramite occupazione. Il rapporto testo-immagine nelle illustrazioni del libro 41, tit. 1 del Digesto e del libro 2, tit. 1 delle Istituzioni di Giustiniano nei manoscritti della BnF (XIII-XIV secolo)*, <https://journals.openedition.org/cliothemis/1866?lang=en>

176 D. ARMITAGE, *The Ideological Origins of the British Empire*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 97). Il concetto di terra di nessuno è quindi quello che si consolida nel diritto internazionale ottocentesco. In realtà questo approccio dottrinale è stato criticato, evidenziando come la conquista del Nuovo Mondo e quella americana da parte di spagnoli, inglesi e francesi, non fu affatto di impossessamento di una terra *nullius*, ma in realtà si trattò di occupazioni.

nel diritto internazionale ottocentesco, divenendo un argomento decisivo, ad esempio, per lo spossessamento degli indigeni australiani.

In realtà questo approccio dottrinale non solo non è universalmente accolto, ma è stato oggetto di molte critiche, evidenziando come la conquista del Nuovo Mondo e quella americana da parte di spagnoli, inglesi e francesi, non sia stata affatto un processo di impossessamento di una *terra nullius*, ma si sia trattato di occupazioni e di una guerra di conquista. Lo stesso Vitoria nella *Relectio de Indiis* (1539) aveva riconosciuto un vero dominio dei cosiddetti barbari negli affari pubblici e privati prima dell'arrivo degli spagnoli. Egli però riconosceva pure il concetto di *res nullius* fondato sullo *ius gentium* a chi per primo avesse preso la cosa che non apparteneva a nessuno a partire dalla *lex Ferae bestiae* (Istituzioni, 2,1,12). Su posizioni piuttosto distanti troviamo Las Casas, la cui ideologia, notoriamente controversa, fu indubbiamente di grande interesse e rilievo nel senso delle tutele degli indigeni, ma suscitò reazioni forti da parte dei connazionali, pur riuscendo ad ottenere una notevole influenza, specie sull'elaborazione delle *Leyes Nuevas*, e ritenendo che la conquista fosse avvenuta con la violenza e con la commissione di gravi peccati e che occorresse procedere alle debite restituzioni¹⁷⁷.

Anche Grozio nell'opera *Mare Liberum* si pronunciava sul tema, distinguendo tra terra e mare. Mentre la terra è in origine un bene comune (*res communis*) e può quindi essere occupata e acquistata, il mare secondo questo Autore, non può essere di proprietà di nessuno e per natura è un bene comune.

Le tipologie di conquista e colonizzazione furono inoltre diverse, alcune violente, altre meno. Sono diffusi, nel caso di privati, rituali di impossessamento e trasferimento di sovranità come quelli di Drake sulla costa della California nel 1579¹⁷⁸. Si tratta di rituali di trasferimento pacifico del possesso spesso non significativi per la tribù che li realizzava ma che si producevano a supporto delle proprie pretese da parte dei conquistatori.

Non si può non tenere conto, pertanto, dei diversi tipi di colonialismo e di conquista: 1. Quello in Nord America¹⁷⁹, dove il principio di *terra nullius* si associava al riconoscimento della proprietà a chi per primo scopriva la terra; 2. Quello del Sud America, dove si struttura l'*encomienda* come modello base di conquista del territorio ed organizzazione sociale ed economica cui fece da contraltare l'esperienza delle riduzioni gesuitiche tra Paraguay, Argentina e Brasile (non a caso gli indigeni delle riduzioni erano esentati dalle *encomiendas*)¹⁸⁰; 3. Quello dell'Australia, dove si adotta una metodologia in apparenza meno aggressiva e non bellica, adducendo l'assenza di popolazione specie nelle zone interne e la mancanza, comunque, di agricoltori e di un'agricoltura strutturata (le popolazioni indigene non coltivavano le terre e non avevano fissa dimora). In tutti e tre i casi si osserva una scarsa se non nulla rilevanza data dalla cultura giuridica occidentale alle consuetudini ed usi degli

177 L. BACCELLI, *La Conquista senza fondamento*, Feltrinelli, Milano, 2016, p. 200. Sulla diffusione in Europa del dibattito relativo alla conquista spagnola cfr. A. PROSPERI, W. REINHARD (a cura di), *Il Nuovo Mondo nella coscienza italiana e tedesca del Cinquecento*, il Mulino, Bologna, 1992.

178 R. F. HEIZER, *Francis Drake and the Californian Indians*, Cambridge University Press, Berkeley and Los Angeles, 1947.

179 A. BURATTI, *La frontiera americana. Una interpretazione costituzionale*, Ombre corte, Verona, 2016,

180 Á. CASTRO GONZÁLEZ, *Las reducciones jesuíticas del Paraguay: el tratado de Madrid de 1750 y su implicación en la supresión de la compañía de Jesus*, file:///C:/Users/carlo/Downloads/Dialnet-LasReduccionJesuíticasDelParaguay-5695067%20(1).pdf, pp. 33 e ss. M. LIVI BACCI, *Conquista. La distruzione degli indios americani*, Il Mulino, Bologna, 2005.

indigeni. Nella prospettiva della ricostruzione del diritto alla terra tra età coloniale e post-coloniale, alcuni salti cronologici tra Medioevo, Età moderna ed Età contemporanea si renderanno inoltre necessari. La comprensione del fenomeno del rapporto tra l'uomo e la terra, infatti, si attua ricostruendo un rapporto complesso, specie quando non sia riducibile all'istituto della proprietà di stampo occidentale (con tutte le differenze del caso tra i vari ordinamenti giuridici). Tali salti sono tuttavia necessari e funzionali ad un tempo, specie in relazione ad un tema come quello del diritto alla terra, dove le tradizioni sono cruciali ed il loro recupero, anche risalendo in tempi molto lontani, è necessario. Del resto, oggetto di questo saggio è il diritto alla terra letto nella dimensione collettiva, e nell'ottica, laddove sia possibile e visibile, della restituzione della terra stessa.

2. L'Argentina, il sud America e la proprietà collettiva indigena

Per quanto riguarda l'Argentina, il rapporto tra la terra e gli indigeni rappresenta una chiave di volta della comprensione del processo di assorbimento e di trasformazione culturale, politica, economica e religiosa realizzato dagli spagnoli. L'*encomienda* non fu solo lo strumento per una restaurazione del feudalesimo ma anche il mezzo di imposizione del lavoro a popolazioni che non concepivano il rapporto con la terra nello stesso modo degli europei, ovvero di guadagno e sfruttamento e che avevano tempi dediti alle attività produttive molto diversi. Il lavoro imposto agli indigeni determinò la fine del rapporto tra gli indigeni e la loro terra che rappresentava non solo lo strumento di sussistenza ma anche il luogo in cui la comunità si poteva sviluppare in armonia con le proprie regole. La rottura di questa relazione con la terra a causa dell'avvio del processo di diffusione del modello di governo di tipo spagnolo ha comportato la perdita dell'identità delle tribù, connessa alla terra e al suo godimento collettivo. Così *lules*, *tomocotés*, *mechingones*, *sanavirones*, *huarpes*, *aurancanos*, ebbero diversi approcci rispetto alla conquista e alla diffusione dell'*encomienda*, alcuni più pacifici e con maggiore volontà di adattamento, come nel caso dei *tocomotés*, altri molto meno¹⁸¹.

I *Mapuche* sono un popolo amerindo che vive tra Cile e Argentina: la loro fonte di sussistenza è principalmente l'agricoltura; storicamente, abitavano le terre della Pampa e della Patagonia. Tradizionalmente resistenti alla colonizzazione dei conquistatori spagnoli, forzatamente spostati, si trovarono a dover abitare terre inospitali, mentre le loro erano state vendute a terzi. Il processo di formazione dello stato nazione argentino in realtà ha finito per peggiorare la loro situazione. Mentre lo stato argentino si appropriava di milioni di ettari di terre, la parte ceduta agli indigeni risultava residuale. La riorganizzazione dei *Mapuche* ed il recupero della loro cultura sono passati anche attraverso il recupero della terra e la loro rivendicazione, essi infatti reclamano da tempo le terre ingiustamente perse. Terre che sono centrali in rapporto alla vita di comunità. La loro religione, infatti, prescrive una serie di divinità strettamente legate alla terra: *Nenechèn*, dio delle genti, *Gemakiatsëm* (creatore delle montagne e degli animali), *Elëngásëm* (dea del male), il mito del diluvio, la *casa bonita* (o luogo sacro cerimoniale), ma anche un'idea peculiare di universo. L'universo *Mapuche* è infatti organizzato in quattro *tierras*: la *tierra de arriba*, detta *wenus mapu*, luogo del bene; la *tierra medio arriba* o *anka wenu*, ubicata tra la *tierra de arriba* e la *tierra*, è la residenza di entità maligne; la *tierra* detta *mapu*, o residenza degli uomini, del bene e del male; la *tierra de abajo*

¹⁸¹ C. MARTINES SARASOLA, *Nuestros paisanos los indios. Vida historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*, Emecé, Buenos Aires, 2004, pp. 116 e ss.

detta *minche mapu*, che è il sottosuolo malefico. Il *reve* è il ponte che la *Machi*, cioè la sciamana, usa per contattare le entità soprannaturali, andando in trance. Questo stato è favorito dal ricorso al suono sacro del *kultrún* (sorta di tamburo). Il legame tra tali cerimoniali e la terra dei *Mapuche* determinano la necessità che la vita di comunità si svolga sui loro territori nel rispetto della loro cultura. Naturalmente lo spossamento delle terre ha generato una condizione di sottomissione, incorporazione e confinamento, operazioni supportate dalla vecchia Costituzione argentina del 1853 che all'art. 67 inciso 15 rimetteva al Congresso la tutela della sicurezza della frontiera, come anche la conservazione di rapporti pacifici con gli *Indios*, la promozione della loro conversione al cattolicesimo. Ovviamente la nuova costituzione argentina del 1996 con l'art. 75 inciso 17 ha abolito questo sistema di tipo repressivo e paternalistico, che ha comunque creato mondi separati¹⁸². Il loro rispetto per la terra e la loro battaglia per continuare ad abitarla non sono solo questioni identitarie; le loro rivendicazioni servono anche a portare particolare attenzione sullo sfruttamento ambientale in quei territori¹⁸³.

La compagnia Benetton è da molto tempo in conflitto con i *Mapuche* in Patagonia: il colosso del tessile italiano ha grandi appezzamenti di terreno in cui alleva svariati capi di bestiame, per ricavarne la lana. Le sue proprietà sono state più volte occupate dai *Mapuche*. Le occupazioni illegali sono fondate sull'idea che esista un diritto dei *Mapuche* alla loro terra di tipo ancestrale, diritto non riconosciuto dallo Stato federale e dalla magistratura federale. I *Mapuche* non hanno infatti un diritto di proprietà assimilabile a quello di stampo occidentale.

L'approccio occidentale (inglese, spagnolo, ecc.) rispetto alla politica imperialista e coloniale è stato quello della conquista, dell'uso di strumenti emergenziali per governare le nuove terre ed i loro abitanti, l'assimilazione con conseguente perdita di identità, di tradizioni, usi, consuetudini. In questo senso lo studio dei due casi, ovvero quello argentino e quello australiano, come anche quello delle ex colonie francesi in Africa, consente di verificare la tenuta di questa ipotesi ricostruttiva.

L'articolo 75 della Costituzione argentina del 1994 integra esplicitamente il diritto dei popoli indigeni a possedere e gestire, secondo il proprio diritto consuetudinario, le terre rivendicate come ancestrali. L'inciso 17 dell'articolo 75 della Costituzione, infatti, pone tra i compiti del Congresso quello di «*reconocer le preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos*» ed ancora quello di «*garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural*»¹⁸⁴.

182 *Ibidem*, pp. 327 e ss.

183 A. HELG, *Race in Argentina and Cuba, 1880-1930: Theory, Policies and Popular Reaction*, in R. Graham, *The Idea of Race in Latin America, 1870-1940*, University of Texas Press, 1990, pp.37-79. D. L. VAN COTT, *Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations*, in R. Sieder *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Macmillan, Palgrave 2002, pp.45-73.

184 M. ROSTI, *La riforma costituzionale argentina del 1994: bilancio di un quinquennio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000/III; Id., *Modelli giuridici nell'Argentina indipendente*, Giuffrè, Milano 1999; Id., *L'esperienza normativa dei Paesi del MER.CO.SUR*, in Istituto Latino-Americano (a cura di), *Identità dei popoli indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici, Atti del Convegno Internazionale*, Siena 4-5 giugno 2007, IILA, Roma 2008, p.187-221; Id., *Gli indios e la terra nell'attuale Costituzione argentina*, in M. Losano (a cura di), *Un giudice e due leggi*, Giuffrè, Milano 2004, p.75-121; A. R. DALLA VIA, *La emergenza costituzional en la Republica Argentina*, in G. De Vergottini (a cura di), *Costituzione ed emergenza in America Latina*, Giappichelli, Torino 1997, p.3-64

In molti casi il riconoscimento del diritto alla terra è avvenuto principalmente attraverso una giurisprudenza sensibile ai diritti fondamentali delle popolazioni indigene¹⁸⁵ anche se vi sono state eccezioni, pure recentemente, ed ordini di sgombero. In effetti, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Corte interamericana dei diritti umani (Corte IDH), che a partire da alcune decisioni, ha sancito alcuni elementi oggettivi e soggettivi per il riconoscimento della proprietà collettiva della terra, rispetto agli stati firmatari: elementi oggettivi come la continuità storica, la connessione territoriale, ed elementi soggettivi, come l'autodeterminazione collettiva della popolazione indigena.

In particolare, l'autoidentificazione è stata identificata dalla Corte IDH come elemento base per determinare la condizione di indigeni, sia a livello collettivo che individuale. La Corte ha inoltre riconosciuto gli stessi diritti anche ai popoli tribali. In effetti il diritto di proprietà è stato consacrato nell'art. 21 della Convenzione americana dei diritti umani (CADH), che si considera applicabile anche alla proprietà collettiva¹⁸⁶. Nel 2001 la Corte ha affrontato per la prima volta la questione della proprietà collettiva (*comunal*) indigena con il caso *Awas Tingni v. Nicaragua*: il Nicaragua aveva autorizzato una concessione di trenta anni ad un'impresa privata per lo sfruttamento forestale di un'area sita presso la regione autonoma atlantica del Nord (RAAN), dove abitava la comunità *Awas Tingni* e senza il consenso di questa. Nella sentenza si riconosceva che la proprietà collettiva indigena dovesse essere garantita da un titolo idoneo o di proprietà formale o altro riconoscimento simile, contro i terzi o gli stessi funzionari dello stato. Pertanto, la Corte ha stabilito come buona pratica che gli stati adottino norme di diritto interno per la tutela dei diritti indigeni e tribali, al fine di dare effettività a questi diritti. Il titolo formale di proprietà non è finalizzato alla costituzione dei diritti, che esistono a prescindere da un atto statale di riconoscimento ma serve nei processi di ammissione della prova. Il possesso della terra, pur costituendo un elemento importante, non è stato ritenuto indispensabile. Inoltre, la Corte ha stabilito il principio per cui il diritto interno agli stati deve adottare meccanismi per assicurare il riconoscimento reale della proprietà collettiva e le comunità devono avere la possibilità di partecipare al processo di assegnazione della terra.

I principi delle tutele giudiziali, dell'art. 25.1 CADH (*Convención americana sobre derechos humanos*), e delle garanzie giudiziali, art. 8.1 CAHD, hanno condotto la Corte a ritenere, nel caso dei membri della Comunità Indígena *Sawhoyamaya v. Paraguay*, che aveva ceduto a terzi le terre del Chaco paraguayano rispetto alle quali avevano una proprietà ancestrale, che è essenziale che gli Stati garantiscano una protezione efficace che tenga conto delle particolarità dei popoli indigeni, delle loro caratteristiche economiche e sociali, nonché della loro situazione di particolare vulnerabilità, del loro diritto consuetudinario, dei valori, degli usi e dei costumi¹⁸⁷.

185 Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral del 18 settembre 2014 (Comunidad Mapuche - L.R).. y S.C. c/ C.R., I.F. y Otros s/ Acción de nulidad)

186 S. M. ANTONELLI, *La propiedad comunal indígena como derecho humano reconocido por la Corte Interamericana*, in *Temas de derecho civil persona y patrimonio*, V, 2019, pp. 353 e ss. C. CERNA, *The Inter-American system for the protection of Human Rights*, in *Journal of International Law*, 16, 2004, pp. 195-212; T. BUERGENTHAL, *The American and European Conventions on Human rights: Similarities and Differences*, in *American University Law Review*, 30, 1980-1981, p.156R

187 Corte Interamericana de derechos humanos, Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=327&lang=es

La Corte ha inoltre ritenuto che il possesso degli indigeni sulle terre corrisponda alla proprietà. Il possesso tradizionale, quindi, autorizza la domanda di registrazione della proprietà; i popoli indigeni che hanno perso la loro proprietà collettiva contro la loro volontà la conservano, salvo l'ipotesi di terzi acquirenti di buona fede. In questo ultimo caso i popoli indigeni hanno il diritto di recuperare le loro terre o in caso di impossibilità ad avere terre della medesima estensione e qualità. In conclusione, la Corte ha svolto un ruolo centrale per le tutele della proprietà collettiva dei popoli indigeni e tribali.

3. L'Australia e il *Mabo case*

Per quanto riguarda l'Australia, sin dalle origini del colonialismo inglese, l'approccio era stato quello di ritenere che le terre dell'interno fossero abbandonate e non coltivate (a differenza di quelle costiere), e quindi l'acquisizione da parte degli inglesi era sostenibile sulla base del concetto di *terra nullius*. Il concetto di *terra nullius* era infatti funzionale anche in questo caso ad una conquista. Il moderno concetto di *terra nullius* presuppone una concezione di proprietà che non esisteva nel diritto romano, e che durante l'età di diritto comune corrispondeva alla nozione di dominio diviso (*dominium utile e diretto*).

Lo *ius gentium* aveva così fornito a sua volta le categorie concettuali per la diffusione del colonialismo e dell'imperialismo. Si utilizzavano i concetti come quello di *res communes*, di *res nullius e terrae nullius* per dare una giustificazione teorica ed ex post, delle conquiste coloniali. Tuttavia, non si trattava più del vecchio bagaglio concettuale romanistico, ma invece delle nuove elaborazioni dell'età di diritto comune e della sua dottrina.

«From the 1620s to the 1680s in Britain, and then in North America, Australia¹⁸⁸ and Africa well into the Nineteenth century, the argument from vacancy {vacuum domicilium} or absence of ownership {terra nullius} became a standard foundation for English and, later, British dispossession of indigenous¹⁸⁹».

Native title è una formula del diritto australiano grazie alla quale si attesta una relazione giuridica tra le popolazioni native dell'Australia (gli "Aborigeni") e il territorio. *Native title* fu l'espressione impiegata per la prima volta dall'*High Court of Australia* nella fondamentale sentenza *Mabo v Queensland* (No. 2) (1992), di cui si esamineranno i tratti principali e l'impatto relativamente al trattamento giuridico dei nativi rispetto alla terra, innovativo rispetto al passato. Un passato traumatico, di disconoscimento delle tradizioni degli aborigeni, fino a potersi definire un processo di rimozione culturale e di colonizzazione culturale e giuridica allo stesso tempo. Il *native title* è il punto di congiunzione tra il *property law* (e *land law*) australiano e il "diritto" consuetudinario aborigeno. I due diversi apparati normativi, quello australiano e quello aborigeno si sono incontrati nel *native title*, un'area di "reciproco riconoscimento" ritenuto tuttavia in dottrina di tipo asimmetrico. «La sezione 223(1) del Native Title Act (1993) articola infatti il native title in un fascio di "diritti" [rights] ed "interessi" [interests] attribuiti agli Aborigeni in rapporto ad uno specifico territorio. [t]he expression native title or native title rights and interests means the communal, group or

188 S. BANNER, *Why Terra Nullius? Anthropology and Property Law in Early Australia*, in *Law and History Review* 23 (1) (2005): 95. See also Stuart Banner, *How the Indians Lost Their Land: Law and Power on the Frontier*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2005.

189 D. ARMITAGE, *The Ideological Origins of the British Empire*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

individual rights and interests of Aboriginal peoples or Torres Strait Islanders in relation to land or waters»¹⁹⁰.

Il diritto positivo australiano riconosce dunque l'esistenza di una parte del corpo normativo aborigeno (le norme che disciplinano il rapporto tra individui e territorio); ma la nozione di "native title" traduce le norme indigene per mezzo di concetti giuridici tipicamente inerenti al *property law* australiano: "diritti" e "interessi" (ma anche lo stesso concetto di *title*). Una parte della dottrina australiana reputa che sia stata fatta una reale forzatura di concetti giuridici, soprattutto laddove non si sia tenuto conto della radicale diversità delle due culture¹⁹¹.

Mabo v Queensland (comunemente noto come caso Mabo o semplicemente Mabo) è in ogni caso una decisione storica dell'Alta corte australiana che ha riconosciuto l'esistenza del titolo nativo in Australia. È stato intentato da Eddie Mabo contro lo Stato del *Queensland* e deciso il 3 giugno 1992. Il caso è degno di nota per essere stato il primo in Australia a riconoscere gli interessi fondiari precoloniali degli australiani indigeni all'interno del diritto australiano.

Il caso *Mabo* è di grande importanza giuridica, storica e politica per gli aborigeni e gli australiani delle isole dello Stretto di *Torres*. La decisione ha respinto l'idea che l'Australia fosse *terra nullius* al momento dell'insediamento britannico e ha riconosciuto che i diritti indigeni sulla terra esistevano in virtù delle usanze e delle leggi tradizionali e questi diritti non erano stati completamente persi con la colonizzazione.

Subito dopo la decisione, il governo di Keating ha approvato il *Native Title Act* 1993 (Cth), che ha codificato i diritti riconosciuti a Mabo e ha stabilito un nuovo processo per i richiedenti affinché i loro diritti fossero riconosciuti attraverso il nuovo *Native Title Tribunal* e la *Federal Court of Australia*. Il rifiuto del concetto di *terra nullius* nel *Mabo case* ha dato l'avvio, infatti, ad un nuovo modo di intendere i rapporti tra gli aborigeni e la terra, ponendo fine al processo di discriminazione, di rimozione culturale e di oblio della cultura indigena.

4. Il colonialismo francese e il diritto alla terra nelle colonie ed ex colonie francesi in Africa. «L'affaire Couitéas»

L'indagine sul diritto alla terra è stata estesa anche al colonialismo francese, nella prospettiva del diritto alla terra degli indigeni. È importante valutare come si realizza "le droit à la terre" nell'Africa coloniale e postcoloniale francese, in relazione ai diritti della collettività¹⁹². La terra infatti appartiene, in molti casi, al popolo, considerando «la nature collective des droits portant sur la terre»¹⁹³. Il diritto alla terra e il concetto di proprietà

190 R. MAZZOLA, *Il "diritto" aborigeno come manufatto. La prova del native title in Australia*, in *Mostrare il diritto: la prova-permanufatto*, articolo presentato il 16 giugno 2016 al VII Convegno Nazionale della *Italian Society*

for Law and Literature (XVI Edizione Giornate Tridentine di Retorica): *Picture of Law: Argomentazione multimodale, pluralismo e immagini della legge* (Università di Trento), p. 290.

191 P. SUTTON, *Atomism versus Collectivism: The Problem of Group Definition in Native Title Cases*, in J. Fingleton, J. Finlayson (a cura di), *Anthropology in the Native Title Era*, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, Canberra, 1995, pp. 1-10; e I. KEEN, *Aboriginal Economy & Society: Australia at the Threshold of Colonisation*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 213. Gli Yolngu usano la parola *rom* col significato di *law* o *culture*. ID., *Knowledge and Secrecy in an Aboriginal Religion*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 137 e ss.

192 C. K. MEEK, *Land Law and Custom in the Colonies*, Oxford University Press, Oxford, 1946, p. 12 et 13, 147 et ss.

193 F.J. CLOZEL, R. VILLAMUR, *Les coutumes indigènes de la Côte d'Ivoire*, Challamel, Paris, 1902.

(*propriété*) sono collegati alla tutela dei diritti fondamentali, tema cruciale nelle colonie francesi.

Il risultato principale delle politiche di riforma agraria francesi è stato l'abolizione dei sistemi di possesso "intermedio" e del possesso fondiario feudale¹⁹⁴. Il margine di influenza delle élite locali esistenti doveva essere ridotto e le nuove forme di proprietà terriera assenteista avrebbero dovuto essere frenate attraverso misure legislative e regolamentari. Risorse come le foreste, le zone di pesca e pascoli dovevano essere restituite alla proprietà collettiva e il loro uso riservato come priorità ai poveri delle zone rurali.

Nello specifico in questa sede si analizza una sentenza del Consiglio di Stato del 30 novembre del 1923 relativa alla responsabilità dello Stato per danni senza colpa per motivo di legittima difesa tale per cui lo Stato francese si è trovato nell'impossibilità di fare eseguire una sentenza¹⁹⁵.

Basilio Covitéas¹⁹⁶ viveva a Tunisi e aveva chiesto al Consiglio di Stato l'annullamento della decisione del 7 giugno 1909 in base alla quale il ministro degli affari esteri aveva rigettato la domanda di indennità presentata contro lo Stato francese per il rifiuto dell'autorità francese in Tunisia di dare esecuzione a due sentenze del tribunale civile di prima istanza (*arrondissement* giudiziario di *Sousse*), che aveva ordinato l'espulsione dalla terra di proprietà del richiedente degli indigeni che vi si erano installati senza averne titolo. L'attore era proprietario del terreno di *Tabias-el-Oubira*, in precedenza proprietà del *Sidi-Hassine*, bey di Tunisi, da questi alienato con una *donation aumônrière* a vantaggio del *Marabout El Haj Fredj Ben Chali*, trasmesso da questo ai suoi eredi e da quest'ultimo venduto a terzi i quali a loro volta avevano ceduto i diritti a Couitéas. All'atto della registrazione della proprietà erano sorti però dei problemi con lo Stato tunisino riguardante i confini della proprietà. In seguito a queste contestazioni, fu conclusa una transazione il 15 novembre 1904 con l'approvazione del residente generale a Tunisi e del ministro degli affari stranieri francese. La transazione riconosceva la piena proprietà di *Tabia-el -Oubira* ma con alcuni limiti. In relazione ad essi furono nominati degli arbitri che dovevano procedere alla determinazione dei diritti di godimento collettivo di alcune tribù indigene che si erano stabilite su questi territori nonché la determinazione dell'estensione dei territori che lo stato si riservava di mettere a loro disposizione. Ma nonostante questo, gli indigeni avevano comunque invaso il territorio di proprietà del ricorrente. In seguito a questi fatti, il sig. Couitéas aveva intentato delle azioni possessorie contro gli indigeni che si erano installati nella sua proprietà e si erano avuti due giudizi in data 13 febbraio 1908. Il tribunale civile di prima istanza di *Sousse* in grado di appello rispetto alla sentenza del giudice di pace di *Sousse* e del giudice di pace di *Kairouanha* ordinava che il Sig. Couitéas fosse reintegrato nel

194 M. ZAMPONI, *Governance della terra, diritti di cittadinanza e sviluppo rurale in Africa australe*, in *Africa*, LXII, 1, 2007, pp. 54 e ss.

195 M. HAURIOU, *Noted d'arrêts sur décisions du Conseil d'État et du tribunal des conflits publiées au recueil Sirey de 1892 à 1928 par M. Houriou, réunies et classées par A. Hauriou*, *La mémoire du droit*, Paris, 2000, to. I, pp. 698 e ss.

196 P. D'ESTOURNELLES DE CONSTANT, *La conquête de la Tunisie. Récit contemporain couronné par l'Académie française*, éd. Sfar, Paris, 2002, p. 335-336; *Intervention du député Émile Driant*, in *Journal officiel de la République française, séance du 19 janvier 1912*, p. 30; M. FAROUA, *La gauche en France et la colonisation de la Tunisie (1881-1914)*, éd. L'Harmattan, Paris, 2003, p. 124.

possesso dei terreni sui quali si erano installati gli indigeni e che questi dovessero essere espulsi¹⁹⁷.

Interessato della questione il procuratore della repubblica di Sousse, questi indirizzava le requisizioni al generale comandante la brigata di Sousse, il quale rifiutava di fare le requisizioni come anche il residente generale di Francia a Tunisi ed il generale comandante le truppe di occupazione in Tunisia, ed il rifiuto era mantenuto, conformemente alle istruzioni date dal ministro degli affari stranieri ai rappresentanti dell'autorità francese in Tunisia. Il ricorrente chiedeva un'indennità di 600000 franchi per la privazione del godimento del fondo ed altri 750000 per la perdita del capitale impiegato per lo sfruttamento del fondo di cui era proprietario, in ragione del rifiuto da parte dei rappresentanti del governo francese in Tunisia di reintegrarlo nel possesso.

Il caso si sviluppa da un lato di fronte al Consiglio di stato dove Couitéas chiedeva il riconoscimento della responsabilità dello stato francese per danni. Il riconoscimento del danno, atteso che i territori probabilmente erano inclusi nell'ambito delle previsioni del decreto del 14 gennaio 1901 relativo al contenimento delle proprietà collettive nei protettorati, conduce il Consiglio di Stato all'elaborazione di una decisione definita eccezionale, dato che i danni causati ad un cittadino francese erano senza colpa, conseguenti al rifiuto di dare esecuzione ad un giudizio, sia pure senza colpa.

Le tribù dal canto loro fecero ricorso in Cassazione contro i giudizi dei giudici di pace, vincendo. La Cassazione richiamava infatti il principio sancito dal codice di procedura civile, per il quale l'azione possessoria e petitoria di rivendicazione della proprietà non fossero mai cumulabili.

In conclusione, le vicende dei diritti sulla terra, come si è potuto vedere attraverso l'esame di casi in tre diversi continenti, non esauriscono il loro contenuto nella fattispecie originata dall'art. 544 del *Code civil* del 1804. Neppure nei paesi cosiddetti di *common law* la questione si presenta come di facile soluzione, quando sulla terra si sono sovrapposte aspettative e diritti di popoli con tradizioni giuridiche molto diverse. Il recente riconoscimento dei diritti ancestrali e tribali anche a scapito di imponenti interessi economici, è un fatto importante che sottolinea il legame tra le comunità e le terre di origine anche in termini di sopravvivenza della cultura collettiva, nei termini di quel modo diverso di possedere che caratterizza ciascuna comunità¹⁹⁸ anche nel senso di una sostenibilità ambientale cui oggi, finalmente, si riconosce un ruolo fondamentale nelle politiche nazionali e sovranazionali. Il tutto senza voler proporre semplicistiche e riduttive concezioni di comunitarismo, e nella consapevolezza della complessità di una definizione di consuetudini ed usi precoloniali.

197 M. HAURIUO, *Noted d'arrêts sur décisions du Conseil d'État et du tribunal des conflits publiées au recueil Sirey de 1892 à 1928 par M. Houriou, réunies et classées par A. Hauriou*, cit., p. 698.

198 Mutuo l'espressione da P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 2017.

Vedi: [Autori dal 2000 al 2011](#) – [Autori dal 2012 a oggi](#)

Codice Etico

COLLABORAZIONE

Le proposte, i documenti, gli articoli, le note, eventuali richieste ecc... vanno inviati, al seguente indirizzo e-mail: rivista (at) ambientediritto.it.

Per avere un contatto con il Dir. Resp. scrivere a: info (at) ambientediritto.it



La rivista è aperta a tutti, in particolare ad accademici, a studiosi ed esperti delle discipline giuridiche; la collaborazione con AMBIENTEDIRITTO.IT è gratuita e volontaria. Può consistere nell'invio di testi e/o di documentazione giuridica (sentenze, ordinanze etc.). Gli scritti e quant'altro inviato, anche se non pubblicati, non verranno restituiti. L'Editore si riserva il diritto di inserire i documenti inviati nella zona riservata agli abbonati e/o di riportarli in altre pubblicazioni. Nel caso di articoli e note, si prega di precisare se essi siano già stati inviati ad altre riviste. Con il semplice invio del lavoro e senza ulteriori autorizzazioni, dal momento della pubblicazione, l'Autore cede formalmente ad AMBIENTEDIRITTO EDITORE i diritti di utilizzo dell'opera. Sono ceduti, a titolo di esempio ad AMBIENTEDIRITTO, tutti i diritti di distribuzione (in Italia o all'estero, in forma gratuita o onerosa...), riproduzione (on line, BD, multimediale, video, PDF, cartacea ecc.) e di utilizzazione economica o patrimoniali dell'opera inviata; ivi compresi tutti i diritti di riproduzione e distribuzione in qualsiasi modalità o formato su tutti i circuiti (On line ed off line...) e mercati (Librerie, Biblioteche, Wikipedia, Google, Amazon, IBS...) i diritti di comunicazione al pubblico in qualsiasi forma e tutti gli altri diritti connessi all'attività editoriale.

Le proposte di collaborazione o di far parte dell'organigramma della rivista devono essere inviate al seguente indirizzo e-mail: rivista at ambientediritto.it per l'espletamento della procedura di valutazione. I riferimenti agli autori dei lavori pubblicati (articoli, commenti, interventi...) saranno citati all'interno del testo o in una pagina appositamente creata. L'autore deve includere nella prima e-mail, un numero telefonico per eventuale contatto.

Brevi indicazioni editoriali: il contributo in formato Word o Libre Office (non si accettano altri formati PDF incluso) deve essere inviato completo, pertanto, deve comprendere il sommario e gli *abstract* almeno in inglese e italiano, le note a dottrina e giurisprudenza, il tutto nello stile o font *Palatino Linotype* oppure *Times new roman* carattere 11 (giustificato) mentre le note in carattere 10 (giustificato). Gli autori, sono pregati di non dare spazi o

caratteri differenti da quelli indicati o inserire caratteri speciali, elenchi puntati/numerati o link: Titolo in carattere 16 grassetto – Autore in carattere 12 grassetto – Sommario in carattere 12 – *Abstract* in carattere 10 – Note in carattere 10 (giustificato) – Testo in carattere 11 (giustificato) – Rientro testo solo prima riga 0.5 – Paragrafi interni in carattere 11 grassetto.
Norme redazionali estese.

I ricercatori e i professori universitari possono inserire i lavori scientifici pubblicate su AmbienteDiritto.it nel portale CINECA (Consorzio Interuniversitario del Nord-Est per il Calcolo Automatico, all'indirizzo: loginmiur.cineca.it), ai fini della VQR o della partecipazione a bandi pubblici. La Rivista, attualmente, è inserita tra i periodici classificati dal noto database universitario, CINECA IRIS Institutional Research Information System con Codice E197807 e nei D.B. DoGi Codice 9080 – Archivio Collettivo Nazionale dei Periodici ACNP, Codice rivista PT03461393 e nel Catalogo Internazionale ROAD (<http://road.issn.org/>), patrocinato dall'UNESCO. I professionisti che pubblicano lavori giuridici possono richiedere il riconoscimento di crediti formativi direttamente tramite la [piattaforma online del CNF](#) (Vedi il **REGOLAMENTO del 16 Luglio 2014, n.6**).

MISSION: Lo scopo principale della Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it (RGAD o RGA) è quello di favorire il più ampio confronto interdisciplinare – a livello internazionale – nonché lo sviluppo della ricerca scientifica sulle complesse tematiche del Diritto pubblico, in senso esteso ed evoluto, con una particolare, e naturale, predilezione per l'approfondimento della materia 'interdisciplinare' del Diritto ambientale, con i suoi peculiari – e 'naturali' – risvolti costituzionali ed amministrativi (oltre che i 'connaturali' e, alle volte, inscindibili aspetti penalistici e civilistici). La Rivista, per queste ragioni, accetta sia contributi in italiano che in qualsiasi altra lingua che, ovviamente, sia conosciuta dai referees. I componenti della Rivista, i suoi collaboratori, nonché gli autori – che, secondo le linee ANVUR sono in larghissima parte strutturati presso Università italiane e straniere – fanno parte ed aderiscono alla mission a titolo squisitamente gratuito.

**NOTIZIE SULL'ABBONAMENTO: [AMBIENTEDIRITTO](#) - [RIVISTA GIURIDICA](#) - -
[AMBIENTEDIRITTO EDITORE](#) – Casa Editrice Italiana**

