

# “When green turns dark”: alcune riflessioni sui diritti umani e le energie rinnovabili nell’ambito del diritto internazionale, con brevi cenni al caso della Sardegna

Energy

Simona Fanni\*

“WHEN GREEN TURNS DARK”: SOME REFLECTIONS ON HUMAN RIGHTS AND RENEWABLE ENERGIES IN THE FRAMEWORK OF INTERNATIONAL LAW, MAKING SOME REFERENCE TO THE CASE OF SARDINIA  
ABSTRACT: The European Union has set the ambitious goal of achieving climate neutrality by 2050. The energy transition is fundamental for achieving this objective, and requires to increase the use of renewable energies, according to Directive 2018/2001. However, it is necessary to ensure the consistency of the energy transition with human rights and the principles of intergenerational equity, environmental justice, self-determination as well as permanent sovereignty over natural resources. This study analyses this complex issue from the perspective of international law, while making some reference to the Sardinian case, since it has inspired this research.

KEYWORDS: Renewable energies; energy transition; environmental justice; human rights; Sardinia

ABSTRACT: L’Unione Europea ha stabilito l’ambizioso obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro l’anno 2050. La transizione energetica è fondamentale per realizzare questo proposito, e implica l’incremento dell’uso delle energie dalle fonti rinnovabili, come contemplato nella Direttiva 2018/2001. Tuttavia, è necessario assicurare la conformità della transizione energetica con la tutela dei diritti umani e i principi di equità intergenerazionale, di giustizia ambientale, così come con l’autodeterminazione e la sovranità permanente sulle risorse naturali. Il presente studio sviluppa un’analisi di questa tematica secondo il diritto internazionale e facendo dei riferimenti alla situazione della Regione Sardegna, che ha offerto gli spunti di riflessione.

PAROLE CHIAVE: Energie rinnovabili; transizione energetica; diritti umani; giustizia ambientale; Sardegna

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Luci e ombre della sostenibilità: diritti umani, generazioni future e sfide complesse – 3. Giustizia ambientale e partecipazione: quale ruolo per la comunità – 4. Le risorse fra i diritti umani e le

---

\* *Professoressa Sostituta Interina di Diritto Internazionale Pubblico e Istituzioni Giuridiche dell’Unione Europea, Università di Siviglia. Mail: [sfanni@us.es](mailto:sfanni@us.es). Questo contributo è stato elaborato e sviluppato nell’ambito del Progetto PID2021- 122143NB-I00: “Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI (MESESA)”. Finanziato dal Ministero della Scienza e dell’Innovazione/AEI/10.130.39/501100011033/FEDER/UE. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.*

esigenze connesse allo sviluppo – 5. “Un’umana solidarietà” e un’osmotica connessione oltre i confini europei – 6. Il diritto alla terra nella dialettica scandita dall’osservazione generale n. 26 del 2022 – 7. Oltre l’umanità e l’antropocentrismo: i diritti della Natura – 8. Conclusioni.

## 1. Introduzione

**E**siste un filo rosso, che attraversa la storia e serpeggia attraverso le asperità degli interessi economici che, sovente, si scontrano con l’identità e le tradizioni dei Popoli, e con l’intima connessione fra questi ultimi, l’ambiente in cui vivono e le risorse che esso offre. Dalle radici di una visione ancestrale, spesso perfino viscerale, questa connessione si sostanzia nella dimensione presente ma intrinseca nell’indole umana dei diritti e nelle sfide che un futuro troppo rapido nel rivelarsi nella quotidianità dell’Umanità e degli Stati propone e, volte, impone.

Le idee e la motivazione che mi hanno condotto a scrivere questo articolo sono da ricercarsi in quel filo rosso, che attualmente sta interessando la Sardegna con particolare forza. La Terra dei Giganti nuragici sta attualmente affrontando una delicata sfida, quella dei “giganti eolici” e delle distese fotovoltaiche, che racchiudono la promessa di un futuro verde ma che, se non adeguatamente amministrate e gestite, assumono le più fosche tinte dell’iniquità, dell’ingiustizia, e perfino della speculazione<sup>1</sup>. Al principio, questo lavoro era stato concepito come una breve lettera aperta, che si apriva con l’incipit “Cari Lettori”. L’avvicinarsi delle parole e dei pensieri e l’irriducibile curiosità e motivazione della ricerca e della scienza hanno profondamente trasformato quell’originario proposito, conducendo a un ben più esteso e profondamente diverso lavoro.

La presente riflessione è stata concepita con una grande emotività nel cuore, che ha rappresentato la motivazione di chi scrive. Ma questa motivazione, nella redazione del contributo, è stata riservata all’intimità dei pensieri e dei sentimenti, per affidare il suo sviluppo scientifico alla lucidità e l’obiettività che devono necessariamente contrassegnare ogni accademico.

Ho iniziato a scrivere queste riflessioni alla vigilia della votazione del Consiglio della Regione Sardegna che avrebbe condotto all’assunzione di una delle più delicate decisioni sul futuro di questa Terra, che Federico Buffa<sup>2</sup>, con la sua suggestiva dialettica, ha definito “antica e aromatica”. Si trattava, nello specifico della legge regionale intesa a bloccare per 18 mesi la realizzazione di nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili (“Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali”). A partire da quel momento, il quadro ha conosciuto

<sup>1</sup> Appare opportuno menzionare i dati che descrivono le proporzioni del fenomeno che sta investendo la Sardegna, per poter apprezzare le ragioni delle perplessità che sorgono sul piano giuridico esplorato dal presente articolo. Secondo quanto riportato da uno dei principali quotidiani sardi, “[s]econdo l’ultimo report di Terna, aggiornato al 31 marzo, in Sardegna sono state presentate 809 richieste di allaccio di impianti di produzione di energia rinnovabile alla rete elettrica nazionale. In caso di via libera, produrrebbero 57,67 Gigawatt di potenza”, una quantità idonea a soddisfare le esigenze energetiche di 50 milioni di persone – a fronte dell’esigua cifra di poco più di un milione e mezzo di abitanti della Sardegna. “Paesaggio sardo in pericolo, il dossier: 3.700 pale eoliche e fotovoltaico su 86.212 campi di calcio”, *L’Unione Sarda*, 26 aprile 2024, <https://www.unionesarda.it/news-sardegna/paesaggio-sardo-in-pericolo-il-dossier-3700-pale-eoliche-e-fotovoltaico-su-86212-campi-di-calcio-in4rhjrx>, ultimo accesso 7 dicembre 2024.

<sup>2</sup> Federico Buffa ha pronunciato queste parole nell’episodio della mini serie “Buffa racconta”, andato in onda il 20 dicembre 2019.

una rapida e importante evoluzione in pochi mesi, che è giunta a culminare nella Proposta di legge di iniziativa popolare denominata “Pratobello ‘24”, che racchiude, più specificamente, la proposta delle “Disposizioni normative urbanistiche relative all’insediamento di impianti fotovoltaici industriali e eolici terrestri con recepimento di principi e obblighi di tutela e valorizzazione contenuti in programmi sovranazionali, nazionali e regionali”.

Alla luce di questo complesso scenario, che è ancora suscettibile di ben pregnanti sviluppi, è stata concepita la presente riflessione, che si dedica all’analisi del panorama dei diritti umani e dei principi di centrale importanza nell’ambito ambientale, che non possono che costituire un riferimento e una guida imprescindibili anche nel campo della transizione energetica.

Lo studio è stato sviluppato tenendo in costante considerazione l’evoluzione giurisprudenziale che viene diffondendosi tanto sul piano internazionale che nazionale, vedendo come protagoniste, in ambito domestico, una nutrita serie di Corti, specialmente le Corti Costituzionali. In questo senso, il presente contributo ha adottato una metodologia precipuamente fondata sul diritto internazionale, ma con un respiro altresì comparatistico, data la portata globale e multilivello del fenomeno noto come “*climate litigation wave*”, ossia dell’affermarsi e dell’autentico dilagare di un’ondata di giurisprudenza climatica.

L’obiettivo è analizzare il quadro di diritti umani e di principi che costituiscono le coordinate indefettibili per una transizione energetica giusta, equa ed etica, capace di soddisfare e preservare con lungimiranza le istanze diacroniche delle generazioni presenti e future.

Pertanto, coerentemente con quest’ottica, la riflessione si articola come segue: in primo luogo, l’analisi si concentra sulla dimensione della sostenibilità, saggiandone luci e ombre, e ricordano l’affascinante ed efficace prospettiva del Professor Jorge E. Viñuales, e sviluppato in modo affascinante dal Professor Atkins e dal Professor Jaria i Manzano secondo cui parlare di sostenibilità è un esercizio di ambiguità<sup>3</sup>. In quest’ottica, la riflessione sulla sostenibilità si declina alla luce dell’equità intergenerazionale e del linguaggio delle generazioni future, ponendo enfasi, in quest’ottica, sulle sfide che si prospettano. Nel paragrafo 3, lo studio si addentra nella sfera della giustizia ambientale, dedicando particolare attenzione al suo versante partecipativo e al ruolo rivestito dalla comunità. I successivi paragrafi si incentrano sulle molteplici implicazioni che sorgono nella sfera dei diritti umani, e che mostrano le contraddizioni e i rischi che è indispensabile affrontare per assicurarsi che la transizione energetica sia realizzata coerentemente con principi analizzati e con i diritti umani nelle diverse regioni del mondo coinvolte in questo indispensabile ma complesso processo. In quest’ottica l’interazione fra il Nord Globale e il Sud Globale è posta in luce, attraverso il concetto di extraterritorialità e la logica della solidarietà non solo intergenerazionale ma anche interspaziale, per ricordare le parole del compianto Giudice Cançado Trindade. Il principio della sovranità permanente sulle risorse, il diritto allo sviluppo, il diritto alla terra, conferiscono la sostanza a una riflessione critica ma che ambisce a essere propositiva e costruttiva per il futuro. Alla luce delle problematiche e delle questioni affrontate, si formulano, infine,

<sup>3</sup> J. JARIA-MANZANO, *Sustainability and Justice: A Constitution of Fragility*, in D. IGLESIAS MÁRQUEZ, B. FELIPE PÉREZ, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (a cura di), *Rethinking Sustainable Development in Terms of Justice: Issues of Theory, Law and Governance*, Newcastle upon Tyne, 2018, 6-21, 10 e la Prefazione dell’opera, redatta dal Professor Viñuales. Si veda, inoltre, E. ATKINS, *Deflective Discourse and Sustainable Development*, in D. IGLESIAS MÁRQUEZ, B. FELIPE PÉREZ, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (a cura di), *Rethinking Sustainable Development in Terms of Justice: Issues of Theory, Law and Governance*, cit., 70-87, 71, 75.

alcune conclusioni critiche che si incentrano primariamente sulla realtà della Sardegna, ma che possono, con i dovuti adattamenti, applicarsi ai molteplici contesti che tanto in Italia come in altre zone d'Europa si confrontano con le sfide connesse con la transizione energetica, e l'imprescindibile esigenza di salvaguardare il territorio, nel suo versante paesaggistico e ambientale, senza trascurarne la fondamentale indole identitaria e la protezione dei beni archeologici, il cui valore per le comunità locali e per l'intera umanità ci impone una rispettosa e incisiva prudenza.

## 2. Luci e ombre della sostenibilità: diritti umani, generazioni future e sfide complesse

Nel caso di chi scrive, l'impegno accademico richiamato nell'Introduzione, ha significato, fra i diversi interessi scientifici, dedicarsi allo studio dei diritti umani e la loro profonda connessione con la vita e il mondo che ci circonda. Un'idea di unione e armonia che anima da lungo tempo il linguaggio dei diritti umani e il nostro rapporto con l'ambiente, quel «ritmo e quell'armonia della Natura» che, nel 1994, nel caso *Minors Oposa*<sup>4</sup>, la Corte Suprema delle Filippine seppe tradurre in una visione lungimirante e trascendentale, un'autentica responsabilità delle generazioni attuali – noi tutti – verso coloro che ci succederanno nello scorrere incessante del tempo e della Vita. Siamo pertanto tutti chiamati «all'uso, la disposizione, la gestione, la rigenerazione e la conservazione giudiziosi delle [...] risorse naturali del Paese, affinché la loro esplorazione, il loro sviluppo e utilizzo le preservi equamente accessibili alle generazioni presenti e future».

Questo concetto rispecchia l'essenza dello sviluppo sostenibile, un concetto che si tardò a forgiare espressamente sebbene già la Dichiarazione di Stoccolma, nel 1972, avesse riconosciuto esplicitamente l'interconnessione fra l'ambiente e i diritti umani, un *leit motiv* che non smetterà mai di accompagnare la dialettica del diritto e dei diritti.

Nel 1988, il Rapporto Brundtland, che porta il nome della lungimirante allora Presidente della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, Gro Harlem Brundtland, ci consegna finalmente quel fondamentale concetto che è divenuto motore e giustificazione ultima delle politiche ambientali ed energetiche auspicabili.

È eloquente che il Rapporto Brundtland sia anche noto come “*Our Common Future*”, “Il Nostro Futuro Comune”, a ricordarci ancora una volta come i diritti sappiano trascendere la solitudine dell'individuo per trasformarsi in elemento di coesione e interconnessione.

Lo sviluppo sostenibile per la preservazione e la costruzione del “Nostro Futuro Comune” consiste, secondo la sua formulazione, in «quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Questo concetto è così importante perché incarna il nucleo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, nonché del *Green Deal* Europeo che si trova alla base della transizione energetica che promuove lo sviluppo delle cosiddette “energie rinnovabili”, fra cui l'energia eolica e fotovoltaica.

Il proposito è ambizioso. Per citare le parole della stessa Unione Europea, si sostiene che «[l]a decarbonizzazione del sistema energetico dell'UE è [...] fondamentale per conseguire i nostri obiettivi

<sup>4</sup> *Minors Oposa v. DENR*, Supreme Court of the Philippines, 33 I.L.M. 173 (1994).

climatici per il 2030 e realizzare la strategia a lungo termine dell'UE, che punta a conseguire la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050”<sup>5</sup>.

Si chiarisce la giustificazione di questo proposito, ricordando che «[l]a produzione e l'utilizzo di energia rappresentano oltre il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE”<sup>6</sup>, e si delucida inoltre che le “iniziative strategiche” che formano del Green Deal «[s]ost[engono] la trasformazione dell'UE in una società equa e prospera con un'economia moderna e competitiva»<sup>7</sup>.

A una più attenta lettura, emerge come quest'ambiziosa visione riveli ciò che ha saggiamente posto in luce i Professori Viñuales e Atkins, nonché il Professor Jordi Jaria i Manzano, esperto Docente dell'Università Rovira i Virgili di Tarragona, in Spagna, un centro di riferimento internazionale per il diritto ambientale.

Gli Accademici citati hanno chiaramente affermato e sviluppato l'idea che «parlare di sviluppo sostenibile è un esercizio di ambiguità»<sup>8</sup>. Ed è proprio la loro attenta osservazione che ci conduce alla Sardegna e all'idea di “transizione energetica” che a livello nazionale si vuole implementare e applicare a questa Terra.

L'esigenza della transizione energetica è innegabile. Ma è altrettanto indispensabile che questo processo avvenga in modo scientificamente ponderato e nel rispetto dei diritti delle comunità interessate. Diritti umani, per essere ancora più scrupolosi nel linguaggio – che è forma e sostanza.

La “scienza”, espressione affascinante in cui convergono studi di variegata indole e sovente multidisciplinari, sta progressivamente chiarendo l'impatto ambientale delle strutture di produzione delle energie rinnovabili. Gli studi sono molteplici<sup>9</sup>; i dati che esprimono, in virtù dell'evidenza scientifica, suggeriscono l'esigenza di prendere in adeguata considerazione una serie di rischi, quali l'inacidimento del suolo, l'impatto negativo sull'ecosistema e sulla biodiversità. Anche le falde acquifere (e, dunque, l'acqua utilizzata, per esempio, per l'agricoltura e per la produzione di alimenti o dell'acqua minerale<sup>10</sup>) possono essere interessate.

<sup>5</sup> Si veda la pagina web: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_it) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>6</sup> Si veda il sito: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_it) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>7</sup> Si veda il sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/#:~:text=Il%20Green%20Deal%20europeo%20C3%A8%20un%20pacchetto%20di%20iniziative%20strategiche,un'economia%20moderna%20e%20competitiva> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>8</sup> Si veda J. JARIA-MANZANO, *op. cit.*, 10, oltre alla Prefazione (redatta da J.E. VIÑUALES) dell'opera D. IGLESIAS MÁRQUEZ, B. FELIPE PÉREZ, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (a cura di), *op. cit.*, e E. ATKINS, *op. cit.*, 70-87, specialmente 71, 75.

<sup>9</sup> Si vedano: G. WANG, G. LI, Z. LIU, *Wind farms dry surface soil in temporal and spatial variati*, in *MethodsX*, 10, 2023, accessibile sul sito <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969722063926> (ultima consultazione 29/09/2024); T. AKSOY ET AL., *Impacts of wind turbines on vegetation and soil cover: a case study of Urla, Cesme, and Karaburun Peninsulas, Turkey*, in *Clean Technologies and Environmental Policy*, 25, 2023, 51-68, accessibile sul sito [https://tethys.pnnl.gov/sites/default/files/publications/Aksoy\\_et\\_al.pdf](https://tethys.pnnl.gov/sites/default/files/publications/Aksoy_et_al.pdf) (ultima consultazione 29/09/2024); A. ATASU, S. DURAN, L. N. VAN WASSENHOVE, *The Dark Side of Solar Power*, in *Harvard Business Review*, 18 Giugno 2021, accessibile sul sito <https://hbr.org/2021/06/the-dark-side-of-solar-power> (ultima consultazione 29/09/2024). Per ragioni di estensione, si citano solo alcuni degli studi più significativi, che sono stati selezionati sulla base della data (sono stati scelti i più recenti) e della maggior pertinenza.

<sup>10</sup> Può consultarsi anche il sito: <https://bit.ly/3OUMrAJ> (ultima consultazione 29/09/2024).

È pertanto indispensabile definire con rigore l'ubicazione e l'estensione di ogni progetto – specifiche e, al contempo, complessive sul territorio nel suo insieme – dei parchi eolici e fotovoltaici, e il diritto fornisce alla scienza e alla politica strumenti preziosi e tecnici che consentono di identificare e strutturare le scelte opportune e di definirne normativamente i contenuti.

In questo senso, è uno dei più importanti Organi dei Diritti Umani a chiarire contenuto e portata degli obblighi statali così come dei nostri diritti. Nella sua Osservazione Generale n. 26 del 2022, sul diritto alla terra, al paragrafo 2, lettera e), il Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali afferma con chiarezza che «le misure di mitigazione del cambiamento climatico, come i progetti di energia rinnovabile su vasta scala [...] possono contribuire a queste tendenze se non si gestiscono in modo adeguato». Le “tendenze” a cui si fa riferimento sono descritte al punto precedente, la lettera d), dove si dice che:

«La degradazione delle terre dovuta al sovrasfruttamento, la gestione carente e l'insostenibilità di certe pratiche agricole ha provocato insicurezza alimentare e la degradazione dell'acqua ed è direttamente connessa con il cambiamento climatico e la degradazione ambiente, la qual cosa determina un incremento del rischio dei cambiamenti ambientali generalizzati, bruschi e irreversibili, fra cui la desertificazione massiva»<sup>11</sup>.

L'affermazione del Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali pone dunque in luce, con grande chiarezza, che un'adozione inadeguata delle misure di mitigazione e, specificamente, di “progetti di energia rinnovabile su vasta scala” è tanto controproducente quanto fenomeni, o meglio pratiche di matrice umana – quali il sovrasfruttamento – capaci di cagionare la degradazione delle terre e che costituiscono una causa dello stesso cambiamento climatico e della degradazione ambientale che proprio la transizione energetica ambisce a contrastare.

A questo punto, occorre soffermarsi su alcuni ulteriori aspetti che incarnano esattamente quell'ambiguità che i Professori Viñuales, Atkins e Jaria i Manzano<sup>12</sup> hanno messo a nudo dirigendosi alla stessa sostanza ontologica e semantica dello sviluppo sostenibile, ossia quella contraddizione fra un'idea di sviluppo che in sé implica l'incessante crescita economica e, al contempo, la preservazione dell'ambiente e delle risorse che esso offre.

<sup>11</sup> Riporto il testo nella sua versione in lingua spagnola: «d) La degradación de las tierras debido a la sobreexplotación, la gestión deficiente y la insostenibilidad de ciertas prácticas agrícolas ha provocado inseguridad alimentaria y la degradación del agua y está directamente relacionada con el cambio climático y la degradación ambiental, lo que ha hecho que aumente el riesgo de cambios ambientales generalizados, abruptos e irreversibles, entre ellos una desertificación masiva; e) Las medidas de mitigación del cambio climático, como los proyectos de energía renovable a gran escala o las medidas de reforestación, pueden contribuir a estas tendencias si no se gestionan de forma adecuada». Il testo in lingua spagnola e in altre lingue, come l'inglese e il francese è accessibile attraverso il presente link: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/ec12gc26-general-comment-no-26-2022-land-and> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>12</sup> Si veda J. JARIA-MANZANO, *op. cit.*, 10, oltre alla Prefazione (redatta da J.E. VIÑUALES) dell'opera D. IGLESIAS MÁRQUEZ, B. FELIPE PÉREZ, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (a cura di), *op. cit.*, e E. ATKINS, *op. cit.*, 70-87, specialmente 71, 75.



In questo senso, è prima di tutto opportuno soffermarsi sul significato della mitigazione che, come chiarito anche dall’Agenzia Europea dell’ambiente, «significa rendere meno gravi gli impatti dei cambiamenti climatici *prevenendo o diminuendo l'emissione di gas a effetto serra*<sup>13</sup> (GES) nell'atmosfera»<sup>14</sup>. L'estrazione e la combustione dei combustibili fossili, in concreto il carbone e il gas naturale, sono un fattore determinante in rapporto alle emissioni<sup>15</sup>, e la loro riduzione è pertanto un obiettivo primario. Infatti, si tratta di uno dei propositi che si ambisce a perseguire attraverso la transizione energetica e la decarbonizzazione, con il fine di conseguire gli obiettivi contemplati dall’Accordo di Parigi, entrato in vigore nel 2016 come pietra miliare nella lotta contro il cambiamento climatico.

La connessione fra la riduzione delle emissioni e, nello specifico, la mitigazione e le misure volte a perseguirla, si permea del linguaggio dei diritti umani. In dottrina, ciò è stato espresso in modo paradigmatico da Michael Burger e Jessica Wentz, quando hanno sostenuto che «sussiste un crescente consensus [dunque, una crescente convergenza di vedute] in merito all’esistenza di un’obbligazione di mitigazione [in capo agli Stati] secondo i diritti umani»<sup>16</sup>.

Quest’obbligazione è stata specificata e le sono stati conferiti corpo e sostanza giuridica in un’ampia serie di pronunce di varie Corti nazionali (sovente Corti Costituzionali o Corti Supreme) che si collocano nell’ambito di una giurisprudenza che viene crescendo costantemente a livello globale e che è stata definita una vera e propria “ondata di contenzioso climatico”<sup>17</sup>.

Osservando questo panorama, che affonda le proprie radici nella storica sentenza resa dalla Corte Suprema olandese nel caso *Urgenda*<sup>18</sup> solo cinque anni orsono, possono richiamarsi la sentenza della Corte Suprema brasiliana nel caso *PSB e altri*<sup>19</sup> così come la decisione della Corte Costituzionale tedesca nel caso *Neubauer*, che rappresentano due esempi paradigmatici, affermandosi sulla base di previsioni costituzionali in materia di ambiente e nella prima decisione l’esistenza di un *poder-dever*, un potere-dovere statale di ridurre le emissioni e nella seconda pronuncia un dovere di cura (traduzione letterale dall’inglese “duty of care”) verso le generazioni future, che implica una corretta allocazione del “carbon budget”, consistente, in concreto, nella quantità di emissioni che ogni generazione può produrre

<sup>13</sup> Enfasi da me aggiunta.

<sup>14</sup> Si veda il sito: [https://www.eea.europa.eu/it/help/domande-frequenti/qual-e-la-differenza-tra#:~:text=%C2%ABMitigazione%C2%BB%20significa%20rendere%20meno%20gravi,\(GES\)%20nell'atmosfera](https://www.eea.europa.eu/it/help/domande-frequenti/qual-e-la-differenza-tra#:~:text=%C2%ABMitigazione%C2%BB%20significa%20rendere%20meno%20gravi,(GES)%20nell'atmosfera) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>15</sup> Può vedersi, per esempio, INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), Report ‘Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change’, 2022, specialmente le pp. 55 e 628, ma i riferimenti sono diffusi nel testo.

<sup>16</sup> Letteralmente: «growing consensus that a mitigation obligation does exist under international human rights law», M. BURGER, J. WENTZ, Climate Change and Human Rights, in M. FAURE (a cura di), in *Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham, 2015, 198-212, 205.

<sup>17</sup> Dall’inglese “climate litigation wave”. È possibile monitorare gli sviluppi di questa giurisprudenza sul sito del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, che fa parte della London School of Economics: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>18</sup> *Staat der Nederlanden v. Urgenda*, Hoge Raad 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, in cui la Corte affermò che il governo era tenuto a ridurre di almeno il 25% le emissioni di CO2 nell’atmosfera entro la fine del 2020, richiamando peraltro la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo –in particolare, gli articoli 2 e 8– a sostegno e fondamento delle proprie argomentazioni giuridiche.

<sup>19</sup> *PSB et al. v Brazil*, Supreme Court of Brazil, ADPF 760 (2020), paragrafo 17.

affinché sia preservata e mantenuta la sostenibilità dello sviluppo<sup>20</sup>. In dottrina, non a caso, si è detto che la sentenza *Neubauer* ha sancito la “giustiziabilità” dello sviluppo sostenibile<sup>21</sup>.

La questione centrale è, quindi, come gli Stati debbano esercitare tale potere-dovere e tale dovere di cura verso le generazioni future. In questo senso, ancora una volta le risposte sono offerte dall’incessante e crescente impegno delle Corti di tutto il mondo, trasversalmente a tutti i livelli.

La visione più saliente ed emblematica è stata espressa dalla Corte Costituzionale colombiana, riconosciuta come pioniera nello scandire e sostanziare un’innovativa e solida protezione della Natura<sup>22</sup>, delle generazioni future e dei diritti dell’umanità in modo diacronico, per coloro che già popolano il nostro Pianeta e per coloro che ci succederanno.

Con rigore giuridico e con una profonda forza evocativa, la Corte Costituzionale colombiana delinea una concezione “ecocéntrica-antrópica”, fondata sull’armonia fra l’Uomo e la Natura che è comunanza e simbiosi di Vita e unità di destino<sup>23</sup>. I Giudici di Bogotà, nella coscienza del sommo compito di “Custode della Costituzione”<sup>24</sup> che compete alla Suprema Corte, affermano una visione, solidamente fondata nelle norme, in virtù della quale l’essere umano e le generazioni future formano parte dell’ecosistema e della Natura, essendo «la conservazione della Natura” essenziale per «mantener [por siempre] la vida de los seres humanos»<sup>25</sup>. Da ciò, la Corte evince una “relazione giuridica obbligatoria in rapporto ai diritti ambientali delle generazioni future”, che si esprime attraverso una «prestazione di non fare, il cui effetto si traduce in una limitazione della libertà d’agire delle generazioni presenti» nonché «in un’attività di cura e custodia dei beni naturali e del mondo umano futuro»<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Nello specifico, nel caso *Neubauer*, la Corte Costituzionale tedesca afferma che: «non si deve consentire che una generazione consumi ampie porzioni del budget di CO2 sostenendo, al contempo, uno sforzo di riduzione delle emissioni relativamente inferiore, qualora ciò comporti l’esposizione delle future generazioni a una drastica diminuzione de loro budget ed esponga le loro vite a gravi limitazioni delle loro libertà”. Mia traduzione, con i dovuti adattamenti alla lingua italiana, del seguente passaggio della sentenza *Neubauer*, tratto dalla traduzione ufficiale dal tedesco all’inglese disponibile sul sito della Corte Costituzionale tedesca: «one generation must not be allowed to consume large portions of the CO2 budget while bearing a relatively minor share of the reduction effort, if this would involve leaving subsequent generations with a drastic reduction burden and expose their lives to serious losses of freedom” . Gli estremi della decisione e il paragrafo di riferimento: *Neubauer, et al. v. Germany*, Bundesverfassungsgericht [BVerfG], 24 March 2021, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, paragrafo 192.

<sup>21</sup> Si veda J. BÄUMLER, *Sustainable Development made justiciable: The German Constitutional Court’s climate ruling on intra- and inter-generational equity*, in *EJIL:Talk!*, 8 giugno 2021, accessibile attraverso il presente link: <https://www.ejiltalk.org/sustainable-development-made-justiciable-the-german-constitutional-courts-climate-ruling-on-intra-and-inter-generational-equity/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia [C.S.J.] [Supreme Court], Sala Civ., *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente* (“Generaciones Futuras”), 5 de abril de 2018, STC4360-2018, Radicación no. 11001-22-03-000-2018-00319-01 (Colom.) (*Generaciones Futuras*).

<sup>23</sup> *Generaciones Futuras*, para. 5.3, p. 20.

<sup>24</sup> “Guardián de la Constitución”, così come affermato nel sito <https://www.corteconstitucional.gov.co/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>25</sup> «Preservare [per sempre] la vita degli esseri umani” *Generaciones Futuras*, para. 5.3, p. 20.

<sup>26</sup> Il passaggio è tratto e tradotto da un lavoro che chi scrive ha redatto in lingua spagnola. Il testo originale in lingua spagnola recita: «La Suprema Corte ha afirmado una concepción, en virtud de la que el ser humano y las generaciones futuras forman parte del ecosistema y de la naturaleza, siendo la “conservación de la naturaleza”, esencial para “mantener [por siempre] la vida de los seres humanos”. De ello, se ha desprendido una “relación jurídica obligatoria de los derechos ambientales de las generaciones futuras”, que se expresa a través de una



Quindi, «*in fairness to future generations*», «secondo giustizia ed equità, alle generazioni future», come direbbe Edith Brown Weiss<sup>27</sup>, che in dottrina ha forgiato e promosso il concetto di “equità intergenerazionale”, con tanta autorevolezza da essere richiamata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel suo Report “*Intergenerational solidarity and the needs of future generations*”.

Due considerazioni discendono naturalmente: in primo luogo, occorre sottolineare la globalità della visione espressa dai Giudici Costituzionali colombiani, che trascende i confini del Paese latino-americano e trova pieno e continuo riscontro globale nelle pronunce nazionali e internazionali. In questo senso, non si può prescindere dal ricordare la giurisprudenza dello stesso continente, specialmente ecuadoregna, ma anche asiatica, laddove si chiarisce, innanzitutto, che quest’obbligo diacronico e intergenerazionale costituisce un dovere di preservazione dell’ecosistema e della biodiversità<sup>28</sup>, che si relaziona, altresì, ontologicamente e intrinsecamente, con gli obblighi di conservazione – come delucidato nelle paradigmatiche sentenze *Neubauer, Rio Atrato, Sacchi et al.*, emblematicamente pronunciata dal Comitato dei Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite, ma anche *Leghari, Shrestha e Kahn*. Con gli opportuni distinguo che ciascun contesto fattuale e giuridico comporta, ciò che emerge è la condisione del riconoscimento di obblighi statali di preservare le generazioni future, la conservazione e la biodiversità, che sanciscono la stura del passaggio dalla mera giustizia ambientale alla giustizia climatica e, significativamente, alla democrazia climatica.

### 3. Giustizia ambientale e partecipazione: quale ruolo per la comunità

Il riferimento alla democrazia climatica incarna il filo rosso per giungere al fulcro del secondo ordine di considerazioni, ossia il ruolo della comunità, che proprio questa giurisprudenza sottolinea. La stessa Edith Brown Weiss faceva ricorso a uno strumento tipico degli ordinamenti giuridici anglosassoni, il *trust*, figura che l’ordinamento italiano ha contestualizzato nel nostro Codice Civile attraverso il “patrimonio destinato”, seppur senza una piena corrispondenza ontologica e contenutistica.

Edith Brown Weiss, ancora una volta nella sua riflessione sull’equità intergenerazionale, declina la nozione di *trust*, che molto eloquentemente significa “fiducia”<sup>29</sup>, in virtù dell’esistenza di «*rights and obligations*», *diritti e obblighi, che si articolano nei «principles of options, quality and access»* (i principi di

---

“*prestación de no hacer, cuyo efecto se traduce en una limitación de la libertad de acción de las generaciones presentes*”, lo cual se traduce en una “*actitud de cuidado y custodia de los bienes naturales y del mundo humano futuro*”». I passaggi virgolettati sono tratti direttamente dal testo della succitata sentenza della Corte Costituzionale colombiana nel caso *Generaciones Futuras* e che può essere consultata attraverso il presente link: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf> (ultima consultazione 29/09/2024). Nello specifico, nel testo della sentenza, si può consultare il paragrafo 5.3, alle pagine 19, 20 e 21.

<sup>27</sup> E. BROWN WEISS, *In Fairness To Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, 8, 1, 1992.

<sup>28</sup> Ho espresso alcune di queste idee anche in un mio precedente lavoro, in lingua inglese, che può essere consultato attraverso il presente link: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/149741/Theorizing%20a%20human.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>29</sup> In cui risuona, peraltro, anche l’eco del diritto romano.

opzioni, qualità e accesso), che possono altresì definirsi come «*planetary rights and obligations held by each generation*»<sup>30</sup>.

Letteralmente, si tratta di «diritti e obblighi planetari che competono a ciascuna generazione», e dunque, con trasversalità cronologica e con concretezza operativa, alle comunità.

Il ruolo delle comunità è ben più saliente di quanto si possa supporre a prima vista: accanto a una responsabilità, sulla quale mi soffermerò più avanti per delucidarla secondo l'innovativa ma pragmatica ottica dei diritti della Natura, vi sono i diritti, radicati nella duplice manifestazione di un principio fondamentale: la giustizia (o equità) procedurale e la giustizia distributiva ambientali<sup>31</sup>.

La giustizia ambientale in un'ottica procedurale si sostanzia in una serie di diritti per le comunità, il cui contenuto consiste nell'accesso alle informazioni, nella partecipazione del singolo e della comunità al processo di *decision-making*, ossia all'assunzione delle decisioni che li concernono e, infine, nell'accesso alla tutela giurisdizionale (dall'inglese "*justice*"), in rapporto alle questioni ambientali locali, nazionali e transfrontaliere. In quest'ottica, può osservarsi come il contenuto della giustizia ambientale procedurale includa tanto la sfera amministrativa così come la sfera giurisdizionale, e come caratterizzi una serie di strumenti internazionali cruciali, per esempio, il Principio 10 della Dichiarazione di Rio e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile<sup>32</sup>, che rappresentano pietre miliari in senso storico e bussole per il futuro orientamento delle più pregnanti decisioni in campo ambientale, incluso in ambito energetico. Dal punto di vista più strettamente pragmatico e operativo, la giustizia procedurale ambientale costituisce un cardine della Convenzione di Aarhus, denominata, per esteso, "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale". Appare significativo che questo strumento sia richiamato dallo stesso sito web del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica nel delucidare la sostanza de "L'informazione e la partecipazione", e nel puntualizzare il concetto di «cittadinanza attiva e partecipazione: [aggiungendo] ecco la chiave dello sviluppo sostenibile». Quest'ultima viene enunciata ricordando proprio il sopraccitato Principio 10 della Dichiarazione di Rio, che esprime un punto di vitale importanza per la concreta realizzazione della giustizia ambientale partecipativa, nell'asserire che «[i]l modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli».

Affinché questa paradigmatica visione non rimanga una mera enunciazione di principio, è necessario che le garanzie partecipative siano implementate a tutti i livelli e secondo tutte le norme dell'ordinamento nazionale (la Legge 241/1990, per cui la partecipazione è espressione e compimento del

<sup>30</sup> E. BROWN WEISS, *op. cit.*, 23.

<sup>31</sup> Il concetto è trattato magistralmente nella riflessione di Stephanie Hawkins e, in generale, nel libro *Rethinking sustainable development in terms of justice*, di cui è disponibile un'anteprima attraverso il presente link: <https://www.cambridgescholars.com/resources/pdfs/978-1-5275-1137-8-sample.pdf>; vedasi, dunque: S. HAWKINS, *Plural Understandings of Social-Environmental Justice*, in D. IGLESIAS MÁRQUEZ, B. FELIPE PÉREZ, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (a cura di), *Rethinking Sustainable Development in Terms of Justice: Issues of Theory, Law and Governance*, Newcastle upon Tyne, 2018, 22-51. Si può consultare anche il seguente sito, che offre un'interessante lettura in lingua italiana: [https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.osservatorioigiustiziarc.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F06%2FGiustizia-procedurale-CONCEPT.docx&psig=AOv-Vaw16F1QOgge\\_QJNtCTVYaGeq&ust=1720966291935000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwiAxsP9maSHAxUAAAAHQAAAAQBA](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.osservatorioigiustiziarc.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F06%2FGiustizia-procedurale-CONCEPT.docx&psig=AOv-Vaw16F1QOgge_QJNtCTVYaGeq&ust=1720966291935000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwiAxsP9maSHAxUAAAAHQAAAAQBA) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>32</sup> S. HAWKINS, *op. cit.*, 31-32.

principio del giusto procedimento e conosce un’ampia regolamentazione<sup>33</sup>), e secondo le norme che promanano dall’ordinamento dell’Unione Europea, che nel caso dei Regolamenti trovano un’applicazione immediata e completa nel nostro ordinamento nazionale. Diversamente dalla percezione che spesso si nutre rispetto al diritto dell’Unione Europea, esso è presente in modo penetrante nel nostro vissuto giuridico e quotidiano, attribuendoci sovente strumenti e forme di tutela pregnanti, proprio come avviene con il “Regolamento Aarhus”<sup>34</sup> –nello specifico, il Regolamento (CE) n. 1367/2006– che, richiamando le parole della stessa Unione Europea, «consente agli individui e alle organizzazioni non governative (ONG) di avviare ricorsi dinanzi agli organi giurisdizionali europei nei confronti delle decisioni delle istituzioni e degli organi dell’UE»<sup>35</sup>. In sostanza, il Regolamento Aarhus accorda garanzie di controllo giudiziario e revisione nei confronti dell’agire dell’Unione Europea.

Per la realtà della Sardegna, è nella sfera dell’agire amministrativo multilivello<sup>36</sup> nazionale che bisogna cercare le risposte e le tutele, con il loro significato e la loro utilità concreta – tenendo presente che non solo l’Unione Europea, ma anche l’Italia, come Stato, è parte della Convenzione di Aarhus e ha dunque assunto gli obblighi che tale accordo internazionale contempla.

Le tutele che si assicurano in tale ottica sono chiarite inequivocabilmente dallo stesso Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica che, sul proprio sito internet, afferma che la «Convenzione di Aarhus si pone così all’avanguardia di un processo che non solo trasforma la Pubblica Amministrazione, rendendola più trasparente e aperta alle istanze del pubblico, ma, contestualmente, promuove un bilanciamento tra sviluppo umano e sviluppo sostenibile» e che «[i]l vero cuore della Convenzione è, infatti, il cittadino e l’idea che esso, avendo a disposizione più informazioni, possa ampliare le opportunità e le scelte a propria disposizione e possa avere un peso nelle scelte che vengono prese ad alto livello, realizzando il proprio diritto a vivere in un ambiente che rispetti il proprio benessere e la propria salute»<sup>37</sup>.

È eloquente che sia lo stesso Ministero, sempre sul sito, a rimarcare come la partecipazione al processo decisionale e l’accesso alla giustizia ambientale costituiscano una componente ontologica della stessa “democrazia ambientale”.

In modo ancora più specifico e significativo, la “democrazia ambientale” trova compimento nella Direttiva dell’Unione Europea 2018/2001 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili<sup>38</sup>, che richiama esplicitamente e ripetutamente il concetto di “partecipazione” della comunità. La

<sup>33</sup> Si veda il sito: <https://www.diritto.it/la-partecipazione-nel-procedimento-amministrativo/?call-back=in&code=NGI0NDMWYZETMTIWMIOZYMFMLWFMOTUTY2E5NDY0NJAYYTC4&state=a4a44e55b901401db9828df9de16e05e> (ultima consultazione 20/09/2024).

<sup>34</sup> Si veda il sito: <https://www.altalex.com/documents/news/2022/03/26/adeguamento-del-diritto-comunitario-alla-convenzione-di-aarhus-in-materia-ambientale#p3> (ultima consultazione 20/09/2024).

<sup>35</sup> Si veda: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/10/06/aarhus-regulation-council-adopts-its-position-at-first-reading/#:~:text=L'UE%20attua%20la%20convenzione,e%20degli%20organ%20dell'UE> (ultima consultazione 20/09/2024).

<sup>36</sup> Per un’approfondita analisi, si rimanda a G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull’assetto costituzionale*, Milano, 2024.

<sup>37</sup> Si veda il sito: <https://www.mase.gov.it/pagina/convenzione-di-aarhus-informazione-e-partecipazione> (ultima consultazione 20/09/2024).

<sup>38</sup> Il testo della Direttiva è disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001> (ultima consultazione 20/09/2024).

Direttiva è particolarmente interessante, non solo perché delinea il quadro normativo delle comunità energetiche, ma anche perché chiarisce la pregnanza della ruolo dei cittadini, affermando emblematicamente, nel Considerando 27 che «[l]a pianificazione delle infrastrutture necessarie ai fini della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili dovrebbe tenere conto delle politiche relative alla partecipazione delle persone interessate dai progetti, in particolare la popolazione locale».

Alcune specificazioni sono doverose: innanzitutto, sebbene i Considerando non costituiscano delle previsioni normative, essi svolgono una funzione fondamentale ai fini dell'interpretazione delle Direttive (nonché, naturalmente, dei Regolamenti). In questo senso, interpretare le Direttive in virtù e alla luce dei Considerando è un doveroso esercizio di coerenza ermeneutica e, possiamo dire, di rigore giuridico (nello stesso modo in cui i Trattati internazionali devono interpretarsi alla luce del Preambolo, non per una questione di "cortesia", ma perché lo strumento internazionale in materia di trattati, la Convenzione di Vienna del 1969, lo prevede esplicitamente nel suo articolo 31(2)).

Un ulteriore, imprescindibile chiarimento riguarda la natura delle Direttive, che vincolano gli Stati Membri dell'Unione Europea in merito all'obiettivo che esse prefissano, ma lasciano allo Stato la scelta delle modalità di perseguimento e realizzazione di quell'obiettivo. In questo senso, vi è un margine di discrezionalità rispetto allo strumento di attuazione che, come nel caso della Direttiva 2018/2001, può anche consistere in un Decreto Legislativo, nello specifico nel Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio (Decreto di Attuazione)<sup>39</sup>.

La logica della democrazia ambientale pervade anche l'attuazione della Direttiva considerata, che non può dunque essere trascurata in tale fase, che possiamo definire "discendente". Il Considerando 125, infatti, rimarca che «[l]'attuazione della presente direttiva dovrebbe tener conto, se del caso, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in particolare quale attuata dalla direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio». In concreto, si richiama il quadro di Aarhus: infatti, la Direttiva 2003/4/CE richiamata nel Considerando 125 rappresenta lo strumento di attuazione del primo pilastro della Convenzione di Aarhus a cui si è fatto poc'anzi riferimento, in particolare in rapporto all'accesso all'informazione ambientale.

Ad ogni modo, la trama normativa di protezione dei diritti dei singoli e delle comunità interessate dalla promozione delle energie rinnovabili e, dunque, dalla costruzione dei relativi impianti nei loro territori, è ineludibilmente arricchita, sul piano dei diritti umani, dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (la "CDFUE" o "la Carta"), che si configura come il *Bill of Rights* dell'Unione, e che tutela un ampio catalogo di diritti la cui protezione è assicurata nell'attuazione del diritto dell'Unione Europea

<sup>39</sup> Per esteso: Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (21G00214) (GU Serie Generale n.285 del 30-11-2021 - Suppl. Ordinario n. 42), accessibile attraverso il presente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/30/21G00214/sg> (ultima consultazione 20/09/2024).. Per consultare il quadro normativo nel suo insieme in modo dinamico, si può fare riferimento alla seguente pagina web: <https://www.certifico.com/ambiente/legislazione-ambiente/296-legislazione-energy/7426-direttiva-ue-2018-2001> (ultima consultazione 20/09/2024).

da parte degli Stati Membri. A questi ultimi, infatti, ai sensi dell'articolo 51(1) della CDFUE<sup>40</sup>, si applicano le disposizioni della Carta nell'attuazione del diritto secondario dell'Unione Europea, proprio come le Direttive e i Regolamenti, ricordando qui che la CDFUE ha rango di fonte primaria – e, quindi, prevalente – del diritto dell'Unione Europea.

La gamma di diritti da considerarsi non si limita alla sfera ambientale, contemplata dall'articolo 37, in virtù del quale «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile», ma include un novero più nutrito fra cui, emblematicamente ma non in via tassativa, il diritto alla vita (articolo 2), all'integrità della persona (articolo 3), alla proprietà privata, così come alla vita privata e familiare (tutelata dall'articolo 7) e, in modo esplicitamente trasversale e pervasivo delle politiche dell'Unione Europea, la salute (in virtù dell'articolo 35 della Carta, il quale prevede che «[n]ella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana»).

È importante ricordare, nella trama regionale della protezione dei diritti umani nel continente europeo, che la CDFUE ha una connessione intrinseca con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CtEDU o Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), le cui pronunce definiscono la soglia minima di protezione che si deve assicurare in virtù della Carta stessa, alla luce del suo articolo 52(3), senza trascurare che i diritti fondamentali così come contemplati dalla CEDU costituiscono principi generali del diritto dell'Unione Europea, secondo l'articolo 6(3) del Trattato sull'Unione Europea. Sebbene la presente riflessione non consenta, per motivi di estensione, di dedicarsi dettagliatamente alla protezione garantita nell'ambito della CEDU e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, è comunque significativo ricordare che quest'organo ha sviluppato un'importante giurisprudenza ambientale, tutelando il diritto alla vita, alla salute e alla vita privata e familiare, includendo garanzie procedurali di partecipazione all'assunzione di decisioni<sup>41</sup>. Ed è, inoltre, imprescindibile ricordare che l'Italia è parte della CEDU.

I diritti umani e la loro protezione si saldano, pertanto, con la giustizia ambientale procedurale, ne divengono paradigma di tutela concreta sostanziale, e non solo: delineano una tutela olistica della persona e della comunità in campo ambientale. Questa dimensione sostanziale conduce alla sfera della giustizia distributiva, la quale implica l'equità nella distribuzione del rischio ambientale, il riconoscimento della diversità dell'esperienza delle comunità interessate e, infine, la partecipazione ai processi politici che producono e gestiscono la *policy* ambientale (racchiudendo quest'ultima sfera una connotazione anche procedurale, ma comprensibile nell'ottica della prossimità e della sussidiarietà

---

<sup>40</sup> Per consultare il testo dell'articolo 51 della CDFUE e dell'intera Carta, in modo dinamico e articolato, si può utilizzare “Charterpedia”, un prezioso strumento predisposto dall'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali e accessibile attraverso il presente link (nella pagina di riferimento si evidenzia l'articolo 51, ma sono da lì accessibili tutti i contenuti): <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/51-ambito-di-applicazione> (ultima consultazione 20/09/2024).

<sup>41</sup> A titolo d'esempio, si possono vedere le decisioni assunte dalla Corte di Strasburgo nei casi *Guerra c. Italia* e *Grimkovskaya c. Ucraina*, rilevandosi che, in quest'ultima, si richiama espressamente la Convenzione di Aarhus.

dell'assunzione delle decisioni nonché dell'immediatezza nella produzione degli effetti delle determinazioni assunte sulle comunità coinvolte)<sup>42</sup>.

È evocativo ricordare che la giustizia distributiva nasce in un contesto di lotta per l'integrità e la salubrità ambientale della comunità afroamericane scandita da più fasi, negli anni Sessanta, intrecciandosi con le battaglie per i diritti civili, e negli anni Ottanta del secolo scorso, soprattutto nelle proteste della Contea di Warren. L'intento era quello di preservare la propria peculiare vulnerabilità socioeconomica dall'esposizione ai rischi e ai costi ambientali della costruzione di impianti industriali in prossimità del suo abitato, senza che ciò fosse nemmeno compensato da alcun particolare vantaggio per la comunità interessata. La giustizia distributiva esprime dunque il linguaggio della preservazione dell'ambiente e si salda, in principio, con la lotta per i diritti civili, assurgendo progressivamente a componente della grammatica dei diritti umani.

La dialettica della comunità, della preservazione dell'ambiente naturale in cui essa sviluppa la propria vita, e l'esigenza che i sacrifici patiti per la realizzazione di attività suscettibili di alterare o impattare il contesto naturale in modo pregiudizievole vengano compensati da opportuni vantaggi, si coniuga con la pregnante sostanza della giustizia distributiva che, per esempio, potrebbe tradursi in costi energetici limitati e opportunità lavorative concrete e durevoli nel tempo, che non si esauriscano nella mera fase di realizzazione di impianti energetici di qualsivoglia natura.

Ancora, la dialettica della comunità, la sua centralità, si esprime attraverso un ulteriore, fondamentale principio, che conferisce ciò che in inglese si definisce "*empowerment*", ossia il riconoscimento di un potere di amministrazione, gestione e decisione rispetto alle risorse naturali che il territorio di riferimento offre.

In inglese, si utilizza anche il termine "*stewardship*", che non trova una traduzione letterale in italiano ma che può descriversi concettualmente come la gestione etica, responsabile delle risorse. Una nozione in cui riecheggia la stessa essenza e l'approccio alle risorse dell'equità intergenerazionale, ma che nel caso della "*stewardship*" si declina e sostanzia nel presente delle comunità.

Il potere delle comunità include la "*stewardship*" ma non si esaurisce concettualmente in essa, trovando un più ampio, sistemico e coerente inquadramento nel diritto internazionale e nei diritti umani, attraverso uno dei principi più salienti nati durante il processo di decolonizzazione e che ambiva, fra i suoi propositi, anche a prevenire il depauperamento dell'ambiente naturale e delle comunità che, di conseguenza e di riflesso, lo avrebbero patito. Si tratta del principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, che merita specifica attenzione.

#### 4. Le risorse fra i diritti umani e le esigenze connesse allo sviluppo

Il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali fu proclamato dalla Risoluzione 1803 del 14 Dicembre 1962 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che incarna la Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali. La portata del principio è di somma chiarezza laddove la Dichiarazione afferma che «[i]l diritto dei popoli e delle nazioni alla sovranità permanente sulle sue ricchezze e risorse naturali deve esercitarsi nell'interesse dello sviluppo nazionale e del benessere del popolo del

<sup>42</sup> Si veda, ancora una volta l'opera collettiva *Rethinking Sustainable Development in Terms of Justice*, nello specifico, S. HAWKINS, *op. cit.*, 28.





rispettivo Stato». Pertanto, non solo il principio non sancisce la prevalenza dell’interesse dello sviluppo nazionale sul benessere della popolazione dello Stato, ma le due dimensioni sono intese in modo congiunto e sinergico. In un certo senso, si può leggere un’idea di sviluppo sostenibile priva dell’ambiguità a cui i Professori Viñuales, Atkins e Jaria i Manzano fanno riferimento<sup>43</sup>. Le due dimensioni sono riconciliate all’insegna della coerenza, secondo una logica che diviene norma per gli investimenti stranieri, laddove la Dichiarazione, al punto successivo, chiarisce che: «[l]’esplorazione, lo sviluppo e la disposizione di tali risorse, così come l’importazione del capitale straniero per effettuarlo, dovranno conformarsi alle regole e condizioni che i popoli e le nazioni considerino necessari o desiderabili per autorizzare, limitare o proibire dette attività»<sup>44</sup>. Ciò implica una subordinazione alla volontà «dei popoli e delle nazioni» e al loro benessere, delle attività inerenti alle risorse e dei capitali investiti a tal fine, con la conseguente possibilità di inibire quelle iniziative che non siano conformi al principio considerato<sup>45</sup>. Questa logica non stupisce se si considera un’interessante figura che può riscontrarsi negli accordi di investimento, ossia le “*non-precluded measure clauses*” o le clausole sulle misure non precluse”, che svolgono una funzione fondamentale di riconduzione a coerenza degli investimenti economici con valori e diritti sovraordinati e, dunque, prevalenti, come i diritti umani e la protezione dell’ambiente. La chiave di tale riconduzione a coerenza non è mera asserzione, ma è contenuto giuridico concreto che giustifica l’inadempimento dell’accordo di investimento da parte dello Stato qualora sia dettato da tali prevalenti valori e, specificamente, interessi pubblici<sup>46</sup>.

Siffatta logica appare cruciale quando si considerano gli investimenti nel campo delle energie rinnovabili e l’ineludibile esigenza di assicurarsi che essi siano coerenti con la preservazione ambientale (incluso la protezione dell’ecosistema e della biodiversità), così come con i diritti dei singoli della comunità, nell’ottica procedurale e sostanziale descritta precedentemente, e in linea con la protezione del diritto alla terra (*right to land*) delucidata dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali nell’indicare come l’adeguata gestione «[del]le misure di mitigazione del cambiamento climatico, come i

<sup>43</sup> Si veda J. JARIA-MANZANO, *op. cit.*, 10, oltre alla Prefazione (redatta da J.E. VIÑUALES) dell’opera D. IGLESIAS MÁRQUEZ, B. FELIPE PÉREZ, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (a cura di), *op. cit.*, e E. ATKINS, *op. cit.*, 70-87, specialmente 71, 75.

<sup>44</sup> Si riporta il testo originale della Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali, di cui ho effettuato la traduzione: «1. *El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado. 2. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades*».

<sup>45</sup> La dottrina, al riguardo, ha affermato questo punto con chiarezza, come può consultarsi sul sito <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIIChapter5.pdf> (ultima consultazione 20/09/2024).

<sup>46</sup> Il tema è trattato, in modo emblematico, nella seguente riflessione: W. WANG, *The Non-Precluded Measure Type Clause in International Investment Agreements: Significances, Challenges, and Reactions*, in *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, 32, 2, 2017, 447-456, accessibile attraverso il presente link <https://academic.oup.com/icsidreview/article-abstract/32/2/447/3749601?redirectedFrom=PDF> (ultima consultazione 29/09/2024). Può, inoltre, vedersi: D. PATHIRANA, M. MCLAUGHLIN, *Non-precluded Measures Clauses: Regime, Trends, and Practice*, J. CHAISSE, L. CHOUKROUNE, S. JUSOH (a cura di), *Handbook of International Investment Law and Policy*, Singapore, 2019, accessibile attraverso il presente link [https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-981-13-5744-2\\_6-1#:~:text=The%20effect%20of%20NPM%20clauses,do%20harm%20to%20their%20investment](https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-981-13-5744-2_6-1#:~:text=The%20effect%20of%20NPM%20clauses,do%20harm%20to%20their%20investment) (ultima consultazione 29/09/2024).

progetti di energia rinnovabile su vasta scala» sia una componente delle obbligazioni statali. L'importanza dell'adeguata gestione della transizione energetica, delle energie rinnovabili e dei relativi investimenti non si sottrae a tale quadro, anzi: è indispensabile ai fini di una corretta definizione della lotta contro il cambiamento climatico.

Gli obblighi statali, in tal senso, sono quindi robusti e costituiscono una fitta trama di protezione degli individui e delle comunità, altresì nell'indispensabile prospettiva di prevenire un fenomeno trasversale e gravissimo, il *land grabbing*, l'accaparramento delle terre da parte delle multinazionali. Un fenomeno conosciuto sia dall'America Latina che dall'Africa, che hanno costituito il baricentro di una serie di fenomeni di espropriazione (in senso tecnico-giuridico e fattuale) delle terre e delle risorse, con una drammatica rilevanza nell'ambito dell'industria estrattiva fossile, e che ora sono esposte ai rischi citati precedentemente riguardo alla *rush*, la corsa, ai metalli e ai minerali critici necessari per la transizione energetica<sup>47</sup>. E, secondo l'ottica espressa dal Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali, il rischio si pone anche rispetto alla gestione delle terre per la collocazione e la determinazione dell'estensione dei progetti – e in concreto, degli impianti – di energia rinnovabile.

In questo senso, il ruolo statale è inequivocabilmente scandito dal tritico di obblighi in materia di diritti umani<sup>48</sup>, in concreto, l'obbligo di proteggere (dall'interferenza di soggetti terzi privati, come le imprese, incluso le multinazionali), l'obbligo di rispettare (che implica la non interferenza dello Stato stesso nel godimento e nell'esercizio de diritti umani) e, infine, l'obbligo di realizzare i diritti umani, che ha contenuto positivo (ossia richiede un'azione statale), implicando l'adozione delle misure che consentano il godimento dei diritti umani e che possono avere un'indole variegata, per esempio, legislativa o amministrativa.

L'intero tritico riveste un'importanza fondamentale per strutturare un approccio e strumenti statali opportuni in campo energetico, coerenti con i diritti umani, l'equità intergenerazionale, e la giustizia procedurale e distributiva. Questi principi e la protezione dei diritti umani non solo hanno la funzione di scandire il contenuto degli obblighi statali e, quindi, l'obbligo di assumere misure conformi ad essi, ma svolgono anche l'importante ruolo di scandire i rapporti con le imprese, e quindi anche nel campo degli investimenti da parte delle multinazionali, in virtù dell'obbligo di proteggere e della dovuta diligenza che esso implica. La dovuta diligenza acquisisce un significato concreto particolarmente rilevante, se si considera che scandisce la logica del bilanciamento degli interessi contrapposti<sup>49</sup>, come avviene nella scansione degli equilibri nel caso delle energie rinnovabili.

<sup>47</sup> F. G. SOURGENS, *Energy Lessons from the Ukraine Crisis*, in *EJIL:Talk!*, 24 Febbraio 2022, accessibile attraverso il presente link <https://www.ejiltalk.org/energy-lessons-from-the-ukraine-crisis/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>48</sup> Per chi desiderasse approfondire la questione, la seguente lettura può essere interessante: D.J.KARP, *What is the responsibility to respect human rights? Reconsidering the "respect, protect, and fulfill" framework*, in *International Theory*, 12, 1 2020, 83-108, accessibile attraverso il presente link <https://www.cambridge.org/core/journals/international-theory/article/abs/what-is-the-responsibility-to-respect-human-rights-reconsidering-the-respect-protect-and-fulfill-framework/1E2960DB95AE960B13CD8BD2B9ECF6D4> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>49</sup> Una lettura di riferimento, da cui si trae la citazione (tradotta dall'originale in lingua inglese: "*due diligence demands balancing a foreseeable risk to a protected interest against countervailing interests*"): B. BAADE, *Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights*, in H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER (a cura di), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020, accessibile attraverso il presente link

In questo senso, l’attenzione non può che rivolgersi alla fonte suprema del diritto nell’ordinamento italiano, la nostra Costituzione che, nelle parole pronunciate dall’allora Capo provvisorio dello Stato Enrico de Nicola<sup>50</sup> nel suo messaggio di insediamento letto all’Assemblea Costituente – presieduta da Giuseppe Saragat, con radici paterne proprio in Sardegna –

«sarà certamente degna delle nostre gloriose tradizioni giuridiche, assicurerà alle generazioni future un regime di sana e forte democrazia, nel quale i diritti dei cittadini e i poteri dello Stato siano egualmente garantiti, trarrà dal passato salutari insegnamenti, consacrerà per i rapporti economico-sociali i principi fondamentali, che la legislazione ordinaria – attribuendo al lavoro il posto che gli spetta nella produzione e nella distribuzione della ricchezza nazionale – dovrà in seguito svolgere e disciplinare».

I delicati equilibri fra l’ambiente naturale e i “rapporti economico-sociali” sono stati da sempre contemplati dalla Costituzione, spiccando in particolar modo gli articoli 9 e 41, che si collocano rispettivamente fra i principi fondamentali e nel Titolo III della Parte I, nell’ambito dei Rapporti economici, a loro volta inquadrati nella sfera dei diritti e dei doveri dei cittadini.

Queste disposizioni meritano più specifica attenzione, specialmente ricordando che la tutela che essi hanno assicurato dal 1948, anno di entrata in vigore della Costituzione, si è ulteriormente arricchita di contenuti con la recente riforma risalente al 2022<sup>51</sup>.

In quest’ottica, la protezione garantita dall’articolo 9 «[a] paesaggio e [a] patrimonio storico e artistico della Nazione» è stata affiancata ed estesa in virtù del neointrodotta comma 3, in virtù del quale la Costituzione «[t]utela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». L’articolo 41, all’insegna proprio della definizione degli equilibri dei diritti e dei doveri dei cittadini, si apre con la tutela della libertà dell’iniziativa economica, per poi perimetrarne i limiti di costituzionalità, che la riforma del 2022 ha declinato nella sfera della salute e dell’ambiente, rispetto ai quali non può «svolgersi [...] in modo da recare danno» (comma 2), dovendo poi «[l]a legge determina[re] i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» (comma 3). Ciò significa, in concreto, che le Istituzioni pubbliche non potranno trascurare il danno che possa prodursi all’ambiente o alla salute umana<sup>52</sup>, la cui protezione, attenendosi alla lettera del dettato costituzionale, è preminente.

In quest’ottica e in modo emblematico rispetto alla situazione della Sardegna<sup>53</sup>, possono esprimersi alcune perplessità riguardo al bilanciamento di interessi realizzato.

<https://academic.oup.com/book/39708/chapter-abstract/350384527?redirectedFrom=fulltext> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>50</sup> Che diverrà il primo Presidente della Repubblica italiana proprio a seguito dell’entrata in vigore della Costituzione.

<sup>51</sup> Per consultare il testo della nostra Costituzione: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-9> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>52</sup> Il dialogo fra la Regione Sardegna e la Corte Costituzionale sulla questione energetica e la distribuzione e collocazione dei parchi eolici sul territorio regionale può esplorarsi in chiave diacronica. Le notizie che si apprendevano nell’anno 2012: <https://www.anev.org/2012/10/12/regione-sardegna-la-corte-costituzionale-giudica-illegittimo-articolo-della-legge-regionale/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>53</sup> Il quadro, incluso giurisprudenziale, è più articolato e meriterebbe una ricostruzione non possibile in questa sede, dove la priorità tematica è incentrata sui diritti umani. Ad ogni modo, proprio la qualificazione del

La lettura della disposizione secondo un criterio letterale evidenzia, in primo luogo, che le esigenze energetiche in sé non possono essere intese come automaticamente prevalenti su interessi, principi, valori e diritti costituzionali contrastanti. In concreto, dovrà effettuarsi un bilanciamento per valutare quale sia l'interesse prevalente, secondo un vaglio olistico e pragmatico di tutte le circostanze e gli interessi.

In questo senso, occorre fare una serie di considerazioni, per il cui sviluppo (seppur coinciso) può prendersi in considerazione a titolo d'esempio la sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 8/4/2024 n. 3203, nello specifico laddove i Giudici di Palazzo Spada hanno incentrato il loro vaglio sulla prevalenza dell'interesse all'incremento delle fonti di energia rinnovabili a prescindere dalla vicinanza con siti archeologici, nella specie, la Basilica di Saccargia.

Appare opportuno riportare l'argomentazione del Consiglio di Stato per porre in luce i punti critici:

«Lo sviluppo delle fonti rinnovabili risponde anche all'esigenza di rispettare la normativa dell'Ue e gli impegni internazionali assunti, nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e di promuovere la tutela ambientale. Nel caso di specie, il quadro fattuale, se ha consentito la legittima espressione di un diniego di concerto da parte degli organi preposti alla tutela paesaggistica, dall'altro non palesa alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà nella scelta compiuta dal Consiglio dei Ministri di dare prevalenza alla tutela ambientale poiché, a fronte della significativa maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili assicurata dal nuovo impianto, in linea con gli impegni assunti a livello internazionale, emerge la possibile compromissione di valori paesaggistici in un contesto tuttavia già fortemente antropizzato per la presenza di analoghi impianti in funzione ed in assenza di un pregiudizio diretto a beni vincolati che risultano attinti nei soli elementi di contesto connessi all'ampliamento del bacino visivo, in ragione della maggiore altezza delle torri eoliche. In sintesi, a fronte di una perdita secca e rilevante di energia da fonti rinnovabili, obiettivo primario della politica energetica nazionale in linea con impegni assunti a livello internazionale, il pregiudizio al paesaggio è stato accertato in termini di possibile incremento differenziale rispetto alla situazione esistente e ciò rende la decisione assunta immune dai vizi denunciati dalla Regione Sardegna, anche alla luce del parere favorevole del MITE prot. n. 3136 del 4 ottobre 2019 che ha motivatamente escluso impatti ambientali, ribadendo la necessità degli interventi di mitigazione proposti ed evidenziati nel SIA (Studio di Impatto Ambientale) e del rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte»<sup>54</sup>.

Suscita perplessità l'identificazione degli interessi in gioco effettuata dal Consiglio di Stato, che incentra il bilanciamento sulla contrapposizione fra "interessi ambientali", atti a sostanziarsi nella produzione di energie rinnovabili o nel loro incremento, e i "valori paesaggistici".

Alla luce dell'analisi che si è sviluppata nella presente riflessione, appare evidente che l'interesse alla produzione delle energie rinnovabili non possa automaticamente identificarsi con l'interesse ambientale. Di fatto, gli studi scientifici vengono dimostrando l'attitudine degli impianti eolici e fotovoltaici a incidere sulla qualità del suolo e dell'ambiente, con un impatto su un'articolata gamma di diritti che

---

significato e della portata del concetto di "preminente interesse pubblico" può essere chiarificatrice in modo generalizzato sulla questione, così come la definizione degli interessi da bilanciarsi (ambientale, paesaggistico, energetico...) e degli obblighi internazionali dello Stato italiano, fra i quali si collocano senza dubbio alcuno gli impegni assunti in merito alla protezione dei diritti umani.

<sup>54</sup> La sentenza del Consiglio di Stato può essere consultata accedendo alla seguente pagina web: <http://www.dirittoiservizipubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=dettsentenza&id=7473> (ultima consultazione 29/09/2024).

include la stessa salute umana. Proprio l’unità e l’osmosi fra l’ambiente e l’essere umano appare elemento argomentativo forte: la manipolazione dell’ambiente da parte dell’uomo e l’alterazione degli equilibri ecosistemici e della biodiversità costituiscono il fulcro, il nucleo ontologico del concetto “*One Health*”, tanto richiamato durante la pandemia di COVID-19 per spiegare il tema della zoonosi e come la manipolazione dell’ambiente naturale da parte dell’uomo sia un fattore cruciale nella produzione di tale fenomeno. Ciò, senza neppure addentrarsi in un tema fondamentale come l’epigenetica, ossia l’influenza dei fattori ambientali sull’espressione dei nostri geni, che può condurre all’insorgenza di una serie di patologie (le cosiddette malattie poligeniche), che includono il cancro, le leucemie, le malattie genetiche, per esempio.

In questo senso, dato che gli studi sui rischi connessi agli impianti di produzione delle energie rinnovabili sotto una serie di punti di vista, al momento, stanno progressivamente emergendo, il criterio a cui dovrebbe ricorrersi nella valutazione dell’impatto ambientale di parchi eolici e fotovoltaici è il principio di precauzione, in virtù del quale «[i]l principio di precauzione è un approccio alla gestione del rischio per cui, qualora sia possibile che una determinata politica o azione possa arrecare danno ai cittadini o all’ambiente e qualora non vi sia ancora un consenso scientifico sulla questione, la politica o l’azione in questione non dovrebbe essere perseguita»<sup>55</sup>. La definizione ricordata, significativamente, è offerta dal sito EUR-Lex, un sito web ufficiale della stessa Unione Europea, la quale incorpora il principio di precauzione in una delle fonti primarie del suo diritto, nello specifico il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), all’articolo 191<sup>56</sup>.

Appare, peraltro, di particolare interesse ricordare l’emersione, proprio nella giurisprudenza climatica, di una lettura interessante e preziosa per l’interprete del principio di precauzione, imperniato sul criterio *in dubio pro Natura* o *in dubio pro ambiente*. Tale “criterio superiore” consiste «nel fatto che, a fronte della tensione fra principi e diritti confliggenti, l’autorità debba favorire l’interpretazione che sia più coerente con la garanzia e il godimento del diritto a un ambiente salubre rispetto a quella che sospenda, limiti o comprima tale diritto»<sup>57</sup>.

È interessante che di questa concezione si sia avvalsa proprio la Corte Costituzionale colombiana (nel caso *Rio Atrato*) che, nelle parole di Phillip Wesche<sup>58</sup>, viene affermando e consolidando un “nuovo costituzionalismo della Natura” e una leadership regionale in America Latina, una visione che i Giudici

<sup>55</sup> La definizione richiamata è disponibile sul sito di EUR-Lex al presente indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:precautionary\\_principle](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:precautionary_principle) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>56</sup> Il testo dell’articolo 191 del TFUE può essere consultato attraverso il presente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016E191> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>57</sup> Il criterio *in dubio pro Natura* o *in dubio pro ambiente*, nella sua applicazione da parte della Corte Costituzionale colombiana, è stato efficacemente descritto come «*[the] superior criterion of in dubio pro ambiente or in dubio pro natura, consisting of the fact that in the face of tension between principles and conflicting rights, the authority must favor the interpretation that is most consistent with the guarantee and enjoyment of a healthy environment, with respect to the one that suspends, limits, or restricts it*». Constitutional Court of Colombia, *Atrato River Decision T-622/16 of 10 November 2016*, para. 7.39. Nello stesso paragrafo, la Corte chiarisce anche che: «*after reviewing some of the main characteristics of the Colombian mining energy policy and the constitutional provisions that guarantee the protection of the environment, as a superior interest, for the Court it is clear that mining is an activity that has the potential to affect the environment and the sustainability of natural resources*».

<sup>58</sup> P. WESCHE, *Atrato River Decision T-622/16 of November 10, 2016*, in *Journal of Environmental Law*, 33, 2021, 531–556, 533.

di Bogotà forgiato anche attraverso un costante riferimento al sistema interamericano di protezione dei diritti umani, con un dialogo, sinergie e un'osmosi che consentono di assicurare un livello di tutela coerente con gli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato colombiano, coerentemente con la logica multilivello.

Quest'ottica consiste precipuamente in quell'osservanza e in quel conformarsi agli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato a cui fa riferimento il Consiglio di Stato, laddove utilizza quest'argomentazione come elemento per fondare la preminenza dell'interesse energetico.

Può obiettarsi che gli obblighi internazionali che lo Stato ha assunto in campo energetico e con riferimento alla promozione e all'implementazione della transizione energetica non richiedono che si infligga un automatico "pregiudizio" al paesaggio. Al contrario, il perseguimento degli obiettivi energetici deve essere ispirato e conformarsi a una genuina e coerente tutela ambientale, con la quale non viene a coincidere e identificarsi in modo pieno ed esclusivo, ma di cui è un cofattore, accanto a politiche di preservazione dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità secondo il paradigma dei diritti umani (secondo i Trattati di cui il nostro Paese è parte), così come della giustizia procedurale e distributiva, che non sono mero esercizio di retorica, ma costituiscono l'oggetto anch'esse di obblighi internazionalmente assunti dallo Stato e dalla stessa Unione Europea nell'alveo della Convenzione di Aarhus (poi articolatosi nella trama normativa europea ricostruita sopra).

La stessa giustificazione dell'ampliamento dei parchi eolici e fotovoltaici sulla scorta della già «fortemente» consumatasi «antropizzazione» del «contesto» «per la presenza di analoghi impianti in funzione ed in assenza di un pregiudizio diretto a beni vincolati che risultano attinti nei soli elementi di contesto connessi all'ampliamento del bacino visivo, in ragione della maggiore altezza delle torri eoliche». In questo senso, ribadendo a monte le perplessità nell'impostazione del bilanciamento effettuato dai Giudici di Palazzo Spada e rimarcando la visione espressa poc'anzi della non idoneità dell'interesse energetico a incarnare automaticamente e in sé l'interesse ambientale, pare imprescindibile ricordare ancora una volta le delucidazioni fornite dal Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali dell'ONU in merito alle conseguenze pregiudizievoli dei "progetti di energia rinnovabile su vasta scala" se non gestiti adeguatamente. Pena, come posto in luce dal Comitato e come prima ricordato, la paradossale conseguenza di contribuire alla degradazione delle terre, nonché ambientale, così come al cambiamento climatico che la stessa transizione energetica mira a contrastare attraverso la mitigazione e la riduzione delle emissioni.

## 5. "Un'umana solidarietà" e un'osmotica connessione oltre i confini europei

Il tema delle emissioni, delle politiche e delle scelte energetiche implica alcune brevi ma imprescindibili considerazioni, dettate dall'esigenza della completezza della trattazione della tematica e da ciò che il compianto Giudice Cançado Trindade definì un'umana solidarietà sul piano intragenerazionale e intergenerazionale così come spaziale<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Letteralmente, con le parole del Giudice Cançado Trindade: «[h]uman solidarity manifests itself not only in a spatial dimension [...] but also in a temporal dimension – that is, among the generations who succeed each other in the time, taking the past, present, and future altogether»; si veda: *Bamaca-Velasquez v. Guatemala*, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 11.129, ¶ 23 (2002), (Separate Opinion of Trindade, J.).



Lo spazio a cui rivolgere la nostra attenzione è quello del Sud Globale, in particolare dell’Africa e dell’America Latina, regioni del mondo già pesantemente interessate dallo sfruttamento delle risorse fossili e delle attività estrattive. Questi contesti, infatti, costituiscono il paradigmatico esempio della “*resource curse*” o “*paradox of plenty*”<sup>60</sup>, ossia “la maledizione delle risorse” o il “paradosso dell’abbondanza”, dato che lo sfruttamento delle abbondanti e preziose risorse di queste realtà geografiche da parte di vari attori, fra cui le multinazionali operanti in molteplici settori incluso quello minerario ed estrattivo, hanno prodotto ricchezza per se stessi ma non benessere e crescita per le popolazioni locali e i loro Paesi, che hanno invece patito e a tutt’oggi patiscono un depauperamento parallelo a una vasta degradazione ambientale e un’incrementata vulnerabilità socioeconomica. Tanto l’Africa come l’America Latina sono protagoniste della realizzazione della transizione energetica a cui possono contribuire, ancora una volta, con le loro attraenti e indispensabili risorse naturali.

In questo caso, si tratta dei cosiddetti metalli e minerali “critici”, come il cobalto, il litio, il rame, la grafite e le terre rare.

Assicurarsi la disponibilità di questi materiali solleva delle problematiche etiche, giuridiche e ambientali cruciali, che richiedono un’effettiva valutazione dei costi umani, ambientali e climatici della transizione energetica, specialmente per quanto riguarda la costruzione di determinate tipologie di impianti e strumenti, proprio come le pale eoliche e i pannelli solari.

La complessità del fenomeno meriterebbe di per sé un’accurata e approfondita analisi; tuttavia, l’estensione e la dimensione tematica della riflessione che si sta sviluppando richiedono di focalizzare l’attenzione sulle questioni principali, specialmente quelle che maggiormente si relazionano con la realtà della Sardegna.

Come sottolineato in dottrina da Sourgens in relazione con il cobalto<sup>61</sup>, è già in atto una “*rush*”, una corsa per l’accaparramento dei minerali e dei metalli critici, che implicano un processo di estrazione non sempre conforme alle regole multilivello volte a tutelare i lavoratori. Anzi, sovente, lo sfruttamento del lavoro minorile alimenta queste attività, con cifre allarmanti, coefficienti d’infanzia e vite spezzate che l’UNICEF, nel 2014, ha stimato interessare drammaticamente intorno ai 40000 bambini (in tutto il settore minerario)<sup>62</sup>.

In un’ottica che si rivolge all’intera società, le attività estrattive inerenti ai metalli e ai minerali critici producono un’esacerbazione delle problematiche e delle vulnerabilità socioeconomiche, molto spesso

<sup>60</sup> Al riguardo, si possono consultare: T. ADDISON, *Extractives for Development (E4D)- Risks and Opportunities*, in *UNU-WIDER*, 2020, accessibile attraverso il presente link <https://www.wider.unu.edu/project/extractives-development-e4d-%E2%80%93-risks-and-opportunities> (ultima consultazione 29/09/2024). United Nations, *Transforming Extractive Industry for Sustainable Development*, New York, 2021, p. 3.

<sup>61</sup> È interessante ricordare che la riflessione del Professor Sourgens è stata pubblicata il giorno stesso dell’inizio della guerra in Ucraina, e sottolineare come sia emblematicamente intitolata “*Energy lessons from the Ukraine crisis*”. F. G. SOURGENS, *op. cit.*

<sup>62</sup> I dati possono essere consultati nelle seguenti pagine web, anche con un maggior aggiornamento: <https://borgenproject.org/child-labor-in-cobalt-mines/#:~:text=In%202014%2C%20the%20United%20Nations,children%20engaging%20in%20cobalt%20mining> (sui dati dell’UNICEF risalenti al 2014); i dati forniti dal Dipartimento di Stato americano risalgono al 2021: [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2021/Congo-Democratic-Republic-of-the.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2021/Congo-Democratic-Republic-of-the.pdf) (ultima consultazione 29/09/2024).

avvantaggiandosi delle meno rigorose regole che disciplinano il mercato del lavoro, e frustrano la giustizia procedurale e distributiva<sup>63</sup>.

Ma, in modo cruciale, è indispensabile rimarcare, come poc'anzi anticipato, che i metalli e i minerali critici si ricavano attraverso attività estrattive, come avviene attualmente per i combustibili fossili, e con la conseguente produzione di emissioni.

Da questo punto di vista, per perseguire e implementare in modo coerente ed efficace l'obbligo di riduzione delle emissioni contemplato dall'Accordo di Parigi, non si può tenere conto che l'attuazione della transizione energetica nel Nord Globale (incluso, quindi, in Italia e nel territorio dell'Unione Europea in generale) non è indenne dall'impatto non solo ambientale, ma climatico e anche e precisamente sul piano della mitigazione.

In questo senso, la insufficiente valorizzazione di quest'impatto si può spiegare in ampia misura alla luce del criterio di calcolo delle emissioni ai fini della definizione dell'apporto statale (nel caso dell'Unione Europea, il calcolo avviene anche a tale livello) che si basa sulla produzione e non sulla combustione – nella terminologia inglese: la *production-based accountability* (o PBA) a cui si contrappone la *consumption-based accountability* (o CBA)<sup>64</sup>.

L'adozione del primo criterio risale ai tempi dell'adozione di uno strumento di fondamentale importanza per la lotta contro il cambiamento climatico, ossia la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite contro il Cambiamento Climatico, e risponde alla logica del concetto di "giurisdizione" dello Stato, saldamente ancorata alla nozione di territorio. Pertanto, in termini di emissioni, si incentra la attenzione sul luogo in cui esse sono prodotte e, pertanto, il luogo dove si realizzano le attività estrattive, benché quei materiali siano poi esportati e utilizzati altrove. In questo senso, si parla anche di immissioni importate, ed è stata proposta una accurata classificazione delle emissioni secondo tre categorie (dall'inglese Scope 1, relativa alle emissioni connesse alla produzione – nel nostro caso, estrazione –, Scope 2, con riguardo alle emissioni relative al trasporto, e Scope 3, con riferimento al consumo finale<sup>65</sup>).

<sup>63</sup> Al riguardo, tali dati sono forniti da una serie di fonti e sono oggetto di una serie di interessanti e autorevoli studi accademici. Si citano a seguire alcuni dei più rilevanti, qualora il Lettore volesse approfondire: United Nations, *Transforming Extractive Industry for Sustainable Development*, New York, 2021, p.3; G. TEREFE TUCHO, *The Impacts of Policy on Energy Justice in Developing Countries*, in G. BOMBAERTS, K. JENKINS, Y.A. SANUSI, W. GUOYU (a cura di), *Energy justice across borders*, Berlin, 2020, 137-154, 137 ss. (ma tutta l'opera può essere interessante per il Lettore).

<sup>64</sup> Per approfondire la questione, si possono consultare le seguenti fonti: A. FRANZEN, S. MADER, *Consumption-based versus production-based accounting of CO2 emissions: Is there evidence for carbon leakage?*, in *Environmental Science & Policy*, 84, 2018, 34-40; J.-L. FAN, Y.-B. HOU, Q. WANG, C. WANG, Y.-M. WIE, *Exploring the characteristics of production-based and consumption-based carbon emissions of major economies: A multiple-dimension comparison*, in *Applied Energy*, 184(C), 2016, 790-799; S. AFIONIS, M. SAKAI, K. SCOTT, J. BARRETT, A. GOULDSON, *Consumption-based carbon accounting: does it have a future?*, in *WIREs Climate Change*, 8,1, 2016, 1-19.

<sup>65</sup> «Who should be held accountable for the GHG emissions linked to this commodity throughout its life? To answer this question, the UNFCCC differentiates between three "scopes" of emissions [...]. The expression "scope 1 emissions" covers the emissions linked to the initial production of the commodity. "Scope 2 emissions" relate to the emissions generated through the transportation of the commodity. Finally, "scope 3 emissions" are the ones arising from the final consumption of the latter. By distinguishing between different scopes of emissions, it is possible to allocate responsibility to different countries for the same commodity», A.A. SHARIATI, L. TEILLET, *COP27 did not seize the opportunity to open the debate around States' greenhouse gases emissions accountability*, in *International Law Blog*, 19 Dicembre 2022, accessibile attraverso il presente link

Benché l’approccio normativo, come sottolineato, sia improntato alla responsabilità basata sulla produzione, possono apportarsi dei correttivi all’adozione di un paradigma di responsabilità per le emissioni (che, è importante ricordare, apporta un’ulteriore specificazione qualitativa rispetto alla logica fondante in campo ambientale, rappresentata dalle responsabilità comuni ma differenziate<sup>66</sup>, contemplata dal Principio 7 della Dichiarazione di Rio).

L’impatto di un siffatto ripensamento del paradigma della responsabilità per le emissioni è concretamente fattibile: in tal senso, una via perseguibile è l’incorporazione del computo delle emissioni di Scopo 2 e di Scopo 3 nella definizione dei “*nationally determined contributions*”, ossia dei contributi determinati a livello nazionale (CDN). Richiamando le parole della Camera dei Deputati, i CDN “sono lo strumento principale dell’Accordo di Parigi e illustrano gli sforzi compiuti da ciascun paese per ridurre le emissioni nazionali e adattarsi alle conseguenze dei cambiamenti climatici”, trattandosi, in concreto di piani nazionali non vincolanti che delucidano le azioni intraprese in concreto dallo Stato. A un livello più alto e su scala più vasta, la stessa Unione Europea – anch’essa Parte dell’Accordo di Parigi – adotta i propri CDN, in modo sinergico con gli Stati Membri<sup>67</sup>.

Incorporare le emissioni di Scopo 2 e Scopo 3 nell’ambito dei CDN (attraverso un approccio ibrido e olistico, che combini la PBA e la CBA) e definire le relative misure necessarie ai fini della mitigazione sarebbe una scelta opportuna sotto molteplici punti di vista. In primo luogo, perché consentirebbe di alleviare la responsabilità per le emissioni che grava sui Paesi del Sud Globale, che già sopportano i pregiudizi derivanti dallo sfruttamento del loro territorio e delle loro risorse per sostenere la produzione dell’energia, storicamente con i combustibili fossili, ora e per il futuro attraverso i metalli e i minerali critici. In secondo luogo, spostare il baricentro della determinazione della responsabilità per le emissioni in rapporto a determinate risorse consentirebbe un corretto inquadramento dei costi ambientali della transizione energetica, necessaria ma non priva di impatto.

<https://internationallaw.blog/2022/12/19/cop27-did-not-seize-the-opportunity-to-open-the-debate-around-states-greenhouse-gases-emissions-accountability/> (ultima consultazione 29/09/2024). Si vedano, inoltre: A. FRANZEN, S. MADER, *op. cit.*; J.-L. FAN, Y.-B. HOU, Q. WANG, C. WANG, Y.-M. WIE, *op. cit.*; S. AFIONIS, M. SAKAI, K. SCOTT, J. BARRETT, A. GOULDSON, *op. cit.*

<sup>66</sup> Per chi desiderasse approfondire: si veda il sito internet <https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>; si veda, inoltre, sul sito della London School of Economics: D. PATEL, ‘*Common but differentiated responsibilities*’: a beacon of realism, in *London School of Economics*, 29 Luglio 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/internationaldevelopment/2020/07/29/common-but-differentiated-responsibilities-a-beacon-of-realism/> (ultima consultazione 29/09/2024), e si veda anche il sito del United Nations Environment Programme: <https://leap.unep.org/en/knowledge/glossary/common-differentiated-responsibilities> (ultima consultazione 29/09/2024). Particolarmente interessante in materia di emissioni: J. SANDVIG, P. DAWSON, M. TJELMELAND, *Can the ECHR Encompass the Transnational and Intertemporal Dimensions of Climate Harm?*, in *EJIL:Talk!*, 2021, available at <https://www.ejiltalk.org/can-the-echr-encompass-the-transnational-and-intertemporal-dimensions-of-climate-harm/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>67</sup> Il Lettore potrebbe trovare interessante consultare i documenti rilevanti in tal senso, accessibili attraverso i presenti link: [https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/?WordsInSubject=&WordsInText=&DocumentNumber=14286%2F23&InterinstitutionalFiles=&DocumentDateFrom=&DocumentDateTo=&MeetingDateFrom=&MeetingDateTo=&DocumentLanguage=EN&OrderBy=DOCUMENT\\_DATE+DESC&ctI00%24ctI00%24cpMain%24cpMain%24btnSubmit=](https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/?WordsInSubject=&WordsInText=&DocumentNumber=14286%2F23&InterinstitutionalFiles=&DocumentDateFrom=&DocumentDateTo=&MeetingDateFrom=&MeetingDateTo=&DocumentLanguage=EN&OrderBy=DOCUMENT_DATE+DESC&ctI00%24ctI00%24cpMain%24cpMain%24btnSubmit=); <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf> (ultima consultazione 29/09/2024).

Ciò consentirebbe la definizione di strategie e una pianificazione dei progetti per la produzione dell'energia rinnovabile capaci di considerare sia i vantaggi che discendono dalla riduzione delle emissioni connessa alla decarbonizzazione a cui lo sviluppo delle energie "verdi" contribuisce, che le emissioni derivanti dall'estrazione dei minerali e dei metalli critici così come il sacrificio ambientale comportato.

Un simile approccio contribuirebbe a un corretto sviluppo qualitativo ma anche quantitativo delle energie rinnovabili e dei relativi impianti di produzione, che in sé hanno un inevitabile impatto ambientale nei luoghi di costruzione e operatività nella forma che la scienza viene ponendo in luce e che è stata richiamata in precedenza (la degradazione delle terre, il loro inaridimento, la perdita di biodiversità e l'alterazione degli ecosistemi). E, ricordando, inoltre, come evidenziato dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che l'impatto considerato viene esacerbato nel caso dei progetti su vasta scala<sup>68</sup>.

Evitare una proliferazione su vasta scala in determinati contesti è cruciale anche per evitare un sovrassfruttamento delle risorse che, a monte, si estraggono nei Paesi del Sud Globale.

Infatti, per alimentare la produzione dei componenti "genetici" dei parchi eolici e fotovoltaici al ritmo indispensabile per soddisfare gli obiettivi di decarbonizzazione e neutralità in termini di emissioni di carbonio previsti dell'UE, si dovrebbe contare con una a dir poco notevole quantità di minerali e metalli critici.

Per fornire elementi più specifici, la stessa Commissione Europea stima che «si decuplicerà la domanda di terre rare fra il 2020 e il 2050, e si necessiterà una quantità 60 volte superiore di litio e 15 volte superiore di cobalto per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti per il periodo considerato»<sup>69</sup>, con un considerevole impatto sui Paesi del Sud Globale che sono ricchi di queste risorse.

In quest'ottica è pertinente e doveroso richiamare nuovamente il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, un filo rosso che congiunge luoghi distanti, che si trovano ad affrontare sfide diverse, presenti e future, unite dal minimo comun denominatore energetico e del relativo processo di transizione.

Il principio di sovranità permanente, infatti, contiene in sé la logica precedentemente posta in luce del controllo sulle risorse naturali, con la conseguente inibizione di qualsivoglia iniziativa o attività suscettibile di violarlo, tanto che promani dallo Stato o da soggetti privati, come le multinazionali.

Accanto alla – senza dubbio saliente – attitudine a perimetrare e inibire attività non conformi al suo contenuto, nell'alveo del principio di sovranità permanente sulle risorse naturali si può individuare e

<sup>68</sup> Tutto questo senza dimenticare la preziosità della fertilità del suolo e la preservazione della vegetazione, e l'importanza, indirettamente ma con una connessione intrinseca, della sostenibilità dell'uso del suolo anche in termini di preservazione dell'agricoltura, essenziale se non si vuole precipitare in un'altra grave dipendenza da Paesi terzi, quella alimentare, preservando così la sicurezza alimentare (la guerra in Ucraina ha già posto in luce il problema, in relazione all'esportazione del grano). In tal senso, sulle sfide energetiche e alimentari, il libro di F. RAMPINI, *Il lungo inverno. False apocalissi, vere crisi ma non ci salverà lo Stato*, Milano, 2022, rappresenta una lettura ancora e sempre attuale e preziosa.

<sup>69</sup> Si vedano il sito internet <https://es.statista.com/temas/9520/minerales-estrategicos-o-criticos-en-el-mundo/#topicOverview> (ultima consultazione 29/09/2024), e il Capitolo di prossima pubblicazione di M. DEL MAR HIDALGO GARCÍA, *La Geopolítica de los Minerales*, in M. R. ZAMORA ROSELLÓ (a cura di), *Actividades extractivas y políticas públicas: desafíos normativos y tecnológicos para el sector minero. en clave del Reglamento UE de materias primas fundamentales*, Valencia, 2024, 65.

approfondire il contenuto positivo di controllo, amministrazione e gestione delle risorse naturali da parte della comunità interessata, che la stessa Dichiarazione delle Nazioni Unite su questo principio suggella. In quest’ottica, emerge la connessione fra la sovranità permanente sulle risorse naturali e un altro principio fondante del diritto internazionale e dei diritti umani, ossia il principio di autodeterminazione, consacrato paradigmaticamente nella Dichiarazione relativa alle relazioni amichevoli ed alla cooperazione fra Stati del 1970 (autorevolmente definita da Jorge Viñuales come la “*lost Constitution*” della comunità internazionale, per la sua gravidanza<sup>70</sup>), nel Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite, nell’articolo 1 comune ai due Trattati.

È interessante richiamare la formulazione letterale della previsione, per coglierne tutta la forza semantica e applicativa<sup>71</sup>:

«1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. 2. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale. In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza. [...]»

In concreto, il principio di autodeterminazione comporta conseguenze salienti.

In primo luogo, appare opportuno sottolineare l’inciso finale del comma 2, laddove si afferma che «[i]n nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza».

Ciò, nell’ottica dei diritti umani, può essere inteso tanto con riferimento alle attività estrattive e all’impatto che esse producono sull’ambiente, tanto terrestre come marino (si pensi, per esempio, all’impatto dell’estrazione del petrolio in Nigeria su molteplici attività produttive e di sussistenza, incluso la pesca<sup>72</sup>). Peraltro, in questo senso, la presa di coscienza dell’esigenza di porre un limite alle attività delle multinazionali, anche attraverso l’opportuno riconoscimento della responsabilità statale, qualora date attività contrastino con la tutela dei diritti dell’uomo, è stata magistralmente affrontata dal sistema interamericano. In questo senso, nella sua Opinione Consultiva OC-23/17 su “L’ambiente e i diritti umani”, la Corte Interamericana dei Diritti dell’Uomo ha chiarito che gli Stati esercitano una giurisdizione extraterritoriale (si sottolinea: extraterritoriale, non solo transfrontaliera, ossia fra Stati confinanti) laddove esercitino un “controllo effettivo” su un’attività suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli sull’ambiente al di là del loro territorio<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> J. VIÑUALES, *The Forgotten Constitution: The UN Friendly Relations Declaration at 50*, in *EJIL:Talk!*, 23 Aprile 2020, accessibile attraverso i seguenti link <https://www.lcil.cam.ac.uk/blog/forgotten-constitution-un-friendly-relations-declaration-50-prof-jorge-vinuales> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>71</sup> Il rispettivo testo del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali può essere consultato attraverso i presenti link: [https://unipd-centrodirittohumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-civili-e-politici-1966/15](https://unipd-centrodirittohumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-civili-e-politici-1966/15), (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>72</sup> Per ulteriori informazioni, si veda il sito: <https://www.africanivista.it/nigeria-fuoriuscite-petrolio-migliaia-di-contadini-e-pescatori-possono-fare-causa-a-shell/180635/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>73</sup> Il testo dell’Opinione Consultiva OC-23/17 è disponibile in lingua spagnola qui: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf) (ultima consultazione 29/09/2024).

Per offrire una precisazione tecnica, si tratta di una più intensa lettura del canone della dovuta diligenza, che struttura gli obblighi statali di proteggere, rispettare e realizzare i diritti umani laddove esercitino un controllo sulle persone destinatarie della tutela.

Sebbene, al momento, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo mantenga l’accoglimento della concezione di giurisdizione extraterritoriale più “tradizionale” fondata, appunto sul controllo sui destinatari della tutela<sup>74</sup>, la concezione della giurisdizione extraterritoriale fondata sul criterio del controllo effettivo è stata condivisa e adottata dal Comitato sui Diritti del Fanciullo nell’importantissimo caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.*<sup>75</sup>. Si tratta di un risultato importante e che induce ad auspicare che anche gli altri Comitati delle Nazioni Unite (fra cui il Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali qui citato), creati ciascuno in rapporto a uno specifico trattato di diritti umani, adottino la stessa posizione nella loro giurisprudenza. In tal senso, depone anche il fatto che, finora, i Comitati hanno dimostrato una prospettiva tendenzialmente più flessibile di quella espressa dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. In più, anche a livello nazionale, seppur più timidamente, sono emerse prospettive interessanti, come nella sentenza *Neubauer*, prima citata, e nella decisione resa in Norvegia nel caso *Arctic Oil*<sup>76</sup>.

Affermare l’esistenza di siffatti obblighi statali può essere cruciale non solo per contrastare uno sfruttamento iniquo e non conforme ai diritti umani nella fase estrattiva, ma sarebbe strategico anche per assicurare una corretta realizzazione della transizione energetica con elementi di internazionalità, anche negli Stati del Nord Globale, fra cui l’Italia.

In questo senso, lo sguardo e l’attenzione trascenderebbero i confini del nostro Paese per rivolgersi alle attività di imprese straniere operanti in Italia nel settore, e all’obbligo degli Stati in cui hanno la sede (e, dunque, secondo il diritto internazionale, in particolare la visione preminente, la nazionalità) di assicurare adeguata protezione ai diritti umani nella prospettiva extraterritoriale. Da questo punto di vista, acquisirebbe particolare importanza il diritto alla terra secondo la portata contenutistica e semantica chiarita dal Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali – che, peraltro, contempla la extraterritorialità degli obblighi statali in modo articolato e pervasivo, tanto in relazione con lo Stato d’origine delle imprese come con lo Stato in cui le attività si svolgono, e in virtù del tritico di obbligazioni statali (di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani).

In questo senso, l’Osservazione Generale n. 26 del 2022<sup>77</sup> contiene una serie di affermazioni salienti a partire dal paragrafo 40 fino al paragrafo 47, che meriterebbero una lettura integrale. Ad ogni modo, possono richiamarsi alcuni dei passaggi più significativi.

<sup>74</sup> Per coloro che desiderassero approfondire la questione, il caso principale di riferimento è *Bankovic e altri c. Belgio e 16 altri Stati contraenti*, il cui testo è disponibile qui: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?facetNode\\_1=1\\_2\(2006\)&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU148825](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=1_2(2006)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU148825) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>75</sup> Si veda: *Chiara Sacchi, et al v Argentina, Brazil, France, Germany and Turkey*, Committee on the Rights of the Child, CRC 104/2019-108/2019 (23 September 2020). In particolare, si veda: *Chiara Sacchi, et al v Argentina*, Committee on the Rights of the Child (CRC/C/88/D/104/2019) (8 October 2021).

<sup>76</sup> Il caso meriterebbe un approfondimento non realizzabile in questo contesto. La sentenza a cui si fa riferimento è: *Greenpeace Nordic Association v Ministry of Petroleum and Energy* (2020) Case no 20-051052SIV-HRET (Norwegian Supreme Court) (*People v Arctic Oil*).

<sup>77</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n. 26 (2022), of 24 January 2023, on “Land and Economic, Social and Cultural Rights”, E/C.12/GC/26, para. 56.



Con riferimento all’obbligazione di rispettare, il paragrafo 41 contiene un’affermazione cruciale, chiarendo che «[l’]obbligo extraterritoriale di rispettare [i diritti umani] impone agli Stati parte di astenersi da qualsiasi comportamento che interferisca, direttamente o indirettamente, nel godimento dei diritti riconosciuti nel Patto [Internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali] nei contesti relazionati con la terra fuori dal proprio territorio»<sup>78</sup>. È eloquente che il paragrafo affermi ulteriormente che «si richiede, inoltre, che [tali Stati] adottino disposizioni specifiche per evitare che le politiche e le misure approvate a livello nazionale e internazionale, per esempio le loro politiche di [...] investimento, energia [...], sviluppo e mitigazione del cambiamento climatico, interferiscano, in modo diretto o indiretto, con il godimento dei diritti umani».

Il contenuto degli obblighi extraterritoriali statali viene poi plasmato ulteriormente dall’Osservazione Generale con riferimento all’obbligazione di proteggere che, come precedentemente posto in luce, si caratterizza per il contenuto positivo, implicante un’azione, un’attività statale. Quest’ultima [(al paragrafo 42) si traduce nell’obbligo di «stabilire i meccanismi regolatori necessari affinché le entità imprenditoriali, incluse le imprese transnazionali, e gli altri attori non statali ai quali possano rivolgere la propria regolamentazione non pregiudichino il godimento dei diritti riconosciuti nel Patto [Internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali] nei contesti relazionati con la terra in altri Paesi». Inoltre, si chiarisce che si esige la adozione delle «misure necessarie per impedire che gli attori non statali su cui [gli Stati] possano esercitare un’influenza commettano violazioni dei diritti umani all’estero», tutto ciò nel rispetto della sovranità e degli obblighi dello Stato territoriale. Il successivo paragrafo 43 delucida ulteriormente il contenuto dell’obbligo di proteggere, enfatizzando il nesso che unisce la preservazione della terra e del diritto a essa con il sostentamento che essa assicura alla comunità, incluso nella sfera agricola<sup>79</sup>.

In questo senso, infatti, l’Osservazione Generale delucida che

«nel contesto delle acquisizioni delle terre e delle ulteriori attività imprenditoriali che incidano sulle risorse produttive, inclusa la terra, gli Stati parte dovranno assicurare che gli investitori domiciliati in altri Paesi che investano sulle terre agricole all’estero non privino le persone e le comunità dell’accesso alla terra e alle risorse a essa connesse dalle quali dipendano per la loro sussistenza. Pertanto, può essere

<sup>78</sup> Il testo in lingua spagnola da me tradotto, è il seguente: «*La obligación extraterritorial de respetar exige a los Estados partes que se abstengan de toda actuación que interfiera, directa o indirectamente, en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra fuera de su territorio*».

<sup>79</sup> Si riporta la versione integrale del testo in spagnolo che ho tradotto: «*42. La obligación extraterritorial de proteger exige a los Estados partes que establezcan los mecanismos reguladores necesarios para que las entidades empresariales, incluidas las empresas transnacionales, y demás actores no estatales cuya actividad estén en condiciones de regular no menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra en otros países. Así pues, los Estados partes deberán adoptar las medidas necesarias para impedir que los actores no estatales sobre los que puedan tener alguna influencia cometan violaciones de los derechos humanos en el extranjero en contextos relacionados con la tierra, sin atentar contra la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados anfitriones. 43. En el contexto de las adquisiciones de tierras y demás actividades empresariales que afecten al disfrute del acceso a los recursos productivos, incluida la tierra, los Estados partes deberán velar por que los inversores domiciliados en otros países que inviertan en tierras agrícolas en el extranjero no priven a las personas o comunidades del acceso a la tierra o a los recursos asociados a la tierra de los que dependen para su subsistencia. Por tanto, puede ser necesario imponer una obligación de diligencia debida a los inversores para que no adquieran ni arrienden tierras en contravención de las normas y directrices internacionales*».

necessario imporre un'obbligazione di dovuta diligenza agli investitori affinché non acquisiscano e non affittino le terre in violazione delle norme e delle linee guida [(o indirizzi)] internazionali»<sup>80</sup>.

Alcune osservazioni appaiono opportune per chiarire la portata e la pregnanza della *guidance* ermeneutica fornita dal Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali.

In primo luogo, è opportuno soffermarsi sul richiamo alle “norme” e alle “linee guida” o indirizzi a cui le imprese sono chiamate a conformarsi. Infatti, se è pur vero che esse non vantano soggettività internazionale, in virtù della quale potrebbero essere titolari di diritti e obblighi in tale dimensione, è pur tuttavia un dato di fatto il loro crescente impegno verso i diritti umani. A questo proposito, in termini normativi, una svolta intesa a promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese nel loro operato è già emersa in strumenti cruciali, come i Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani<sup>81</sup>.

Tali principi, infatti (nello specifico il Principio 12<sup>82</sup>), richiamano esplicitamente la Carta Internazionale dei Diritti Umani, che include i Patti Internazionali sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali menzionati e i loro Protocolli Addizionali e, dunque, i diritti da essi contemplati così come il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali e il principio di autodeterminazione. Senza soluzione di continuità con il precedente Principio 11<sup>83</sup>, in virtù del quale le imprese *should*, dovrebbero, rispettare i diritti umani ed evitare l'impatto avverso che la loro attività possa generare rispetto ad essi, il Principio 12 chiarisce la soglia minima, il contenuto minimo del rispetto dei diritti umani richiesto alle imprese. Senza che ciò escluda, naturalmente, l'incremento e l'intensificazione della protezione assicurata. Sembra interessante ricordare che, in alcuni casi, si è registrata un'adesione spontanea da parte della sfera imprenditoriale alla promozione dei diritti umani o, in un'ottica più ampia, al diritto internazionale e all'etica. Si riscontra un importante esempio in tal senso nell'ambito del conflitto armato in Ucraina, laddove, a seguito dell'aggressione perpetrata dalla Federazione Russa, varie imprese hanno deciso di abbandonare il mercato di quest'ultimo Paese<sup>84</sup>. Sebbene in una certa misura questa scelta sia legata anche a una preservazione dell'immagine delle imprese stesse, è ad ogni modo significativa la comprensione che esse hanno saputo dimostrare dell'essenza della *corporate social*

<sup>80</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n. 26 (2022), of 24 January 2023, on “Land and Economic, Social and Cultural Rights”, cit., para. 43.

<sup>81</sup> I Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti possono essere consultati attraverso il seguente link: [https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/Fasciglione\\_Principi\\_Guida\\_UNU\\_imprese\\_diritti\\_umani.pdf](https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/Fasciglione_Principi_Guida_UNU_imprese_diritti_umani.pdf) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>82</sup> Specificamente, il Principio 12 afferma che: «12. La responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani si riferisce ai diritti umani internazionalmente riconosciuti – intesi, come minimo, quelli espressi nella Carta Internazionale dei Diritti Umani e i principi concernenti i diritti fondamentali enunciati nella Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro».

<sup>83</sup> Letteralmente, nel testo in lingua inglese il Principio 11 afferma: «11. *Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved*».

<sup>84</sup> La questione è stata trattata in dottrina e si segnala qui il seguente articolo: R. L. KILPATRICK, Jr., *Self-sanctioning Russia*, in *EJIL:Talk!*, 11 Maggio 2022, accessibile attraverso il presente link <https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/> (ultima consultazione 29/09/2024). Vedasi, inoltre: Yale School of Management, Chief Executive Leadership Institute, *Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain*, 28 Gennaio 2024, accessibile attraverso il presente link <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain> (ultima consultazione 29/09/2024).

*responsibility*, e l’ineludibile sovrapposizione di forma (finanziaria) e sostanza (giuridica, di diritti, diritto ed etica) diviene codice di condotta.

La stessa Unione Europea ha scandito specifici obblighi in capo alle imprese in virtù dell’obbligo di dovuta diligenza e nell’ottica di assicurare la sostenibilità con la recente Direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, che mira non solo a un’economia più verde ma anche a una maggiore giustizia sociale<sup>85</sup>.

Ma dato che le imprese sfuggono pur sempre alla soggettività internazionale, con l’indefettibile esigenza di una loro spontanea adesione alla dialettica dei diritti umani, ciò non vale per gli Stati, rispetto ai quali grava una trama di obblighi negativi (di non interferire) e positivi (di adottare le misure e le azioni opportune) che devono sfociare nella definizione delle regole e degli standard comportamentali delle imprese. Il rispetto del diritto alla terra e dei diritti umani in generale deve essere plasmato dagli Stati nella foggia di norme che lo impongano alle imprese anche laddove operanti fuori dal loro territorio, senza che ciò violi o interferisca con la sovranità dello Stato territoriale. Gli Stati devono scrivere le regole, le norme che prevenzano e assicurino la conformità ai diritti umani dell’operato delle imprese e degli investimenti che si realizzano, incluso nel campo energetico, come lo stesso Comitato enfatizza esplicitamente.

In questo senso, ciò che il Comitato effettua e che è sotteso in modo solido e fondante alla visione che esprime, è che i diritti umani, incluso il diritto alla terra, prevalgono sulle logiche economiche e finanziarie, non costituendo il campo energetico un’eccezione.

Si tratta di obblighi internazionali, non di raccomandazioni, da cui discende che l’inosservanza statale costituisce una violazione del diritto internazionale dei diritti umani, con la conseguente responsabilità internazionale dello Stato inadempiente.

E si tratta, inoltre, esattamente di quegli obblighi a cui il Consiglio di Stato fa riferimento nella sua sentenza, e che la nostra Costituzione richiama all’articolo 117(1), derivando da essi – così come «dall’ordinamento comunitario» – i vincoli da rispettarsi nell’esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato e delle Regioni.

## 6. Il diritto alla terra nella dialettica scandita dall’osservazione generale n. 26 del 2022

Ciò detto, merita particolare attenzione anche un’altra questione di fondamentale importanza posta in luce nei paragrafi poc’anzi ricordati dell’Osservazione generale n. 26 (2022), laddove la preservazione della terra e del diritto alla terra appaiono prioritari rispetto all’interesse economico all’investimento, ponendosi l’accento, in questa sfera, sulle terre utilizzate per il sostentamento della comunità. In questo senso, può alludersi alla dimensione tanto agricola come pastorale, legate al sostentamento e, sovente, alla propria sopravvivenza della comunità, prospettandosi come unica o prevalente risorsa locale.

La tutela si declina ulteriormente, e si esprime con riferimento agli agricoltori così come ad altre categorie che possono vedersi interessate nelle aree rurali, come i lavoratori agricoli, ma è interessante

<sup>85</sup> Per approfondire il tema, può vedersi il sito internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/corporate-sustainability-due-diligence-council-gives-its-final-approval/> (ultima consultazione 29/09/2024).

notare che si fa riferimento anche ai pastori e ai pescatori. In questo senso, al paragrafo 18 dell'Osservazione Generale, si sottolinea che l'accesso alla terra è rilevante per queste categorie non solo in sé, ma anche perché consente il godimento dei diritti umani in un'ottica più vasta.

In questo senso, con ancora più puntuale incisività, il successivo paragrafo 27, traduce la tutela del diritto alla terra nell'adozione di misure statali volte alla preservazione della proprietà fondiaria da pratiche come «l'espulsione, lo spossessamento illegale delle terre, la appropriazione, le molestie e le minacce».

La protezione riconosciuta è duplice, materiale e spirituale e, in un'ottica in cui sembra poter riecheggiare l'antica idea di proprietà collettiva ed esercizio comunitario dell'agricoltura che aveva caratterizzato proprio la Sardegna sin dall'epoca nuragica<sup>86</sup>, si tutela la proprietà fondiaria collettiva<sup>87</sup>, con riferimento alle terre tradizionali «che sono indispensabili per [...] [l']esistenza, [il] benessere e [lo] sviluppo integrale» delle comunità indigene, agricole o tradizionali che siano espressione di un legame materiale e spirituale con la terra<sup>88</sup>.

Tutto questo è di per sé pregnante e suscettibile di conferire la stura in modo solido al diritto alla terra. In questo senso, la logica del legame indissolubile, l'idea della terra che nutre la sua comunità, tanto a livello materiale come spirituale, trova un crisma giuridico, che il diritto internazionale dei diritti umani arricchisce con un'ulteriore, cruciale prospettiva, quella del diritto allo sviluppo.

In quest'ultimo riecheggiano il principio di autodeterminazione e il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, in un'ottica che coglie e arricchisce la dimensione economica coniugandola con la sfera politica, sociale e culturale, ed enfatizzando altresì il contenuto identitario, sul piano spirituale e materiale, con la terra.

Questa architettura interconnessa trova ampia consacrazione nel diritto internazionale dei diritti umani anche attraverso il diritto allo sviluppo, scandito nella grammatica internazionale con l'adozione della Dichiarazione della Nazioni Unite sul Diritto allo Sviluppo, proclamato, si badi bene, come "inalienabile".

La Dichiarazione consacra una concezione del diritto allo sviluppo poliedrica e olistica, inclusivo ontologicamente di molteplici dimensioni, in quanto «processo economico, sociale, culturale e politico», finalizzato al «costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui sulla base della loro attiva, libera, significativa partecipazione nello sviluppo e nell'equa distribuzione dei benefici che esso produce»<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> La cui frammentazione e disgregazione si deve all'Editto delle chiudende, del 1820, come ricorda magistralmente M. MURGIA, *Viaggio in Sardegna. Undici percorsi nell'isola che non si vede*, Torino, 2008.

<sup>87</sup> Come afferma il testo in lingua spagnola del passaggio considerato: «[...] También deben reconocer y proteger la dimensión colectiva de la tenencia, en particular en el caso de los pueblos indígenas, los campesinos y otras comunidades tradicionales que tienen una relación material y espiritual con sus tierras tradicionales que es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral. Esa dimensión implica un derecho colectivo de acceso a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido, así como de utilización y control de estos. [...]».

<sup>88</sup> Si fa riferimento ancora al succitato paragrafo 27 dell'Osservazione Generale n. 26 (2022) (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n. 26 (2022)*), cit.

<sup>89</sup> Afferma la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto allo Sviluppo nel suo Preambolo (in lingua inglese): «Recognizing that development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their

L'articolo 1<sup>90</sup> della Dichiarazione delucida l'identità e il contenuto del diritto allo sviluppo, ribadendo l'indole ampia e poliedrica, e riconoscendo la sua intrinseca connessione con l'autodeterminazione e la piena sovranità<sup>91</sup> delle popolazioni sulla “wealth” naturale, che può tradursi come la “ricchezza” naturale e sulle risorse naturali del proprio territorio. Al paragrafo 1, si chiarisce l'intrinseca e inscindibile connessione con i diritti umani, essendo lo sviluppo così concepito e strutturato il contesto del loro esercizio.

Tale concezione non è rimasta isolata: la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli ha espressamente riconosciuto il diritto allo sviluppo, secondo la visione consacrata dalle Nazioni Unite nella Dichiarazione su cui stiamo concentrando la nostra attenzione.

Non è un caso che sia proprio lo strumento di protezione dei diritti umani della dimensione africana a contemplare esplicitamente questo diritto: da un lato, la prima ragione che è opportuno ricordare è prettamente “anagrafica”. Fra gli strumenti regionali dedicati alla tutela dei diritti umani, dotati di un sistema articolato di implementazione e protezione quasi-giudiziale e giudiziale, la Carta Africana o Carta di Banjul è la più giovane. Essa risale al 1981 (ed entrò in vigore nel 1986), laddove la Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo (adottata nel 1969 ed entrata in vigore nel 1978) e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (adottata nel 1950 ed entrata in vigore nel 1953) sono più risalenti. Ciò determina la diversa articolazione del catalogo di diritti contemplato, seppur l'arricchimento ermeneutico consente di far sì che i Trattati sui Diritti Umani costituiscano “strumenti viventi”<sup>92</sup>, per utilizzare le parole della Corte di Strasburgo.

Dall'altro lato, l'ulteriore eloquente ragione della consacrazione del diritto allo sviluppo nella Carta Africana è di matrice storica, politica e culturale, essendo connessa al processo di decolonizzazione e affermazione dell'autodeterminazione, nonché della sovranità sulle proprie risorse naturali, essenziali, come la stessa Carta di Banjul riconosce all'articolo 20 sul diritto all'autodeterminazione, non solo per la prosperità e lo stesso sviluppo, ma per la propria esistenza a cui i popoli hanno diritto.

E in quest'ottica l'articolo 20 rinsalda l'inscindibile connessione fra autodeterminazione e sviluppo sottolineando il diritto dei popoli a perseguire lo sviluppo politico ed economico secondo la *policy* che abbiano liberamente scelto. Il termine “*policy*” è stato tradotto nel testo della Carta Africana disponibile in italiano con “via”, probabilmente considerando il riferimento a «*la vie [...] librement chois[i]e*» nel testo francese. Ad ogni modo, “*policy*”, in inglese, ha un'accezione più pregnante e in termini descrittivi, più puntuale, vicino alla parola “politica” utilizzata nel testo in spagnolo, che richiama un'attività di pianificazione idonea a esprimere la consapevole progettualità coesistente allo sviluppo.

---

*active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom».*

<sup>90</sup> Si riporta il testo originale in lingua inglese: «*The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized. The human right to development also implies the full realization of the right of peoples to self-determination, which includes, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, the exercise of their inalienable right to full sovereignty over all their natural wealth and resources*».

<sup>91</sup> Enfasi aggiunta.

<sup>92</sup> La “*living instrument doctrine*” è stata promossa e adottata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dal 1978, nel caso *Tyrer c. Regno Unito*.

In quest'ottica, si può quindi parlare di una governance per lo sviluppo attraverso la gestione delle risorse naturali, una visione che gli Organi creati nell'ambito del sistema dei diritti umani africano hanno saputo esprimere, in particolare, la Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli. In questo senso, è emblematico quanto la Commissione ha asserito nel caso *Endorois* laddove, come sottolineato in dottrina, ha chiarito che «*the outcome of development should be empowering and improving the capabilities and choices of the people involved*»<sup>93</sup>, ossia che «il risultato dello sviluppo dovrebbe essere dare potere e migliorare le capacità e le scelte delle persone che sono coinvolte».

Il verbo “*empower*” è di difficile traduzione nella lingua italiana senza che se ne alterino le sfumature semantiche. In spagnolo, per esempio, può trovarsi corrispondenza nel verbo “*empoderar*”, così come si trova un riscontro semantico fra “*empowerment*” ed “*empoderamiento*”. Si tratta di una parola importante, che esprime l'essenza di quella *stewardship*, così come di quel controllo e di quella autoterminazione rispetto alla gestione delle proprie risorse naturali, che costituisce un tratto saliente del *capability approach*<sup>94</sup> teorizzato dall'illustre economista e vincitore del Premio Nobel Amartya Sen.

Il fulcro di questa visione è «*a person's freedom to choose between different ways of living*», ossia la «libertà dell'individuo di scegliere fra differenti modi di vivere»<sup>95</sup>, che è stata applicata a molteplici contesti, fra cui l'etica ambientale<sup>96</sup>.

È significativo notare che, nel caso *Endorois*, il vaglio della Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli si era precisamente incentrato sul tema della spoliazione delle terre del popolo indigeno ricorrente, riconoscendo la violazione del diritto allo sviluppo, ponendo in luce la prospettiva della relazione della popolazione con la terra e le risorse da essa offerte, e affermando che anche il mancato riconoscimento di un'adeguata “*compensation*” per la perdita della proprietà integrava un *vulnus* del diritto allo sviluppo<sup>97</sup>. Peraltro, è rilevante sottolineare che la Commissione ha, altresì, riscontrato una violazione del diritto di disporre delle risorse naturali, protetto dall'articolo 21 della Carta Africana, che, peraltro, prevede innanzitutto una tutela restitutoria, ossia il recupero della terra oggetto di spoliatura (la “*recovery*”).

Appare, inoltre, opportuno ricordare che nel caso *Endorois* erano coinvolti interessi legati alle attività estrattive, a cui la Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli ha dedicato uno specifico documento, le “*State Reporting Guidelines and Principles on Articles 21 and 24 of the African Charter relating to Extractive Industries, Human Rights and the Environment*”<sup>98</sup>. Le *Guidelines*, ponendo

<sup>93</sup> R. G. TESHOMÉ, *The Draft Convention on the Right to Development: A New Dawn to the Recognition of the Right to Development as a Human Right?*, in *Human Rights Law Review*, 22, 2022, 1-24, 13.

<sup>94</sup> Una descrizione del concetto può essere consultata nella *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, la cui voce enciclopedica *The Capability Approach* è disponibile qui: <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>95</sup> R. G. TESHOMÉ, *op. cit.*, 13.

<sup>96</sup> A tale riguardo, si richiama nuovamente la succitata voce enciclopedica della *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

<sup>97</sup> *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, 276/2003, *African Commission on Human and Peoples' Rights*, 4 February 2010, (*Endorois*), paras. 144 ss. è accessibile attraverso il presente link <https://www.refworld.org/cases/ACHPR,4b8275a12.html> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>98</sup> Il documento può essere consultato attraverso il presente link: <https://achpr.au.int/en/node/845> (ultima consultazione 29/09/2024).



l’accento proprio sul diritto a disporre delle risorse naturali e il diritto all’ambiente, propongono una concezione eloquente e solida, e richiamano la sostenibilità e l’equità che implicano che «le popolazione siano protette dalle attività che abbiano l’effetto di provocare il degrado o la compromissione del suolo, dell’acqua, della flora e della fauna e dell’aria dell’ambiente fisico»<sup>99</sup>. È, inoltre, necessaria la lungimiranza nella definizione delle scelte. Nell’ottica ancora una volta della sostenibilità dello sviluppo inteso anche, concretamente, come diritto. In questo senso, la Commissione Africana pone enfasi sul *duty to fulfil*, il dovere di realizzare i diritti umani, in relazione con le attività dell’industria estrattiva, in virtù del quale sono richieste misure, in inglese “steps”, quali «la raccolta e il giudizioso investimento degli introiti e dei proventi [provenienti] dallo sfruttamento delle risorse naturali”, che includono «l’investimento a beneficio delle generazioni future»<sup>100</sup>.

La visione adottata nel sistema africano e il riconoscimento e la valorizzazione del tritico diritto allo sviluppo, gestione delle risorse naturali e autodeterminazione e diffuso nella tutela dei diritti umani dove la relazione con la terra riveste un ruolo protagonista, non solo per il valore precipuo che la caratterizza nella cultura indigena, ma in virtù del suo legame con la popolazione, con la comunità, per il sostentamento e nell’ottica identitaria.

Il sistema africano ha elaborato la visione finora più articolata, ma l’intima connessione fra la popolazione o la comunità, la terra e le risorse che essa offre, è rinvenibile anche nel sistema interamericano, dove questa *narrative* ha trovato un terreno di sviluppo particolarmente prospero nella tutela delle terre ancestrali di Popoli Indigeni. Un esempio è offerto ancora una volta, dall’eloquente Opinione Consultiva OC-23/17 che, unitamente con decisioni rese dalla Corte di San José in casi emblematici come *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* e “*Instituto de Reeducación del Menor*” vs. *Paraguay*<sup>101</sup> ha forgiato un’idea ampia di risorse, e del variegato impatto sui diritti umani che comporta privare delle stesse la comunità. Un’ottica, che aiuta a porre in luce il *trait d’union* fra le attività estrattive nel Sud Globale per ottenere i materiali e i metalli critici, e l’inadeguata gestione delle risorse naturali costituenti fonti di energie rinnovabili nel Nord Globale, come l’energia solare ed eolica e il consumo di terra per la costruzione dei relativi impianti di produzione.

Ciò detto, il tritico costituito dalla popolazione o comunità, la terra e le risorse, caratterizza anche la visione universale consacrata nella Osservazione Generale n. 26 (2022) che tanto, inevitabilmente, è protagonista della riflessione che si sta sviluppando. La solidità di questa concezione che come sottolineato trova un suo primo esplicito riconoscimento nella Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo delle

<sup>99</sup> Letteralmente, si afferma che «*people are protected from activities having the effect of degrading or spoiling the soil, water, fauna and flora and the air of the physical environment*»; si vedano le *African Commission On Human and Peoples’ Rights, State Reporting Guidelines and Principles on Articles 21 And 24 of the African Charter relating to Extractive Industries, Human Rights and the Environment*, 2021, para. 28, accessibile attraverso il presente link <https://achpr.au.int/en/node/845> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>100</sup> Nel testo originale in lingua inglese, si richiedono gli “steps” come «*the collection and judicious investment of the revenues and proceeds from the exploitation of natural resources*», che includono l’«*investment in benefits to future generations*», secondo le *African Commission On Human and Peoples’ Rights, State Reporting Guidelines and Principles on Articles 21 And 24 of the African Charter relating to Extractive Industries, Human Rights and the Environment*, cit., para. 54.

<sup>101</sup> *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.*

Nazioni Unite, si riscontra nel paragrafo 1 dell'Osservazione Generale. Con eloquenza, il Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali non solo ribadisce l'intrinseca e poliedrica connessione fra la terra e il diritto allo sviluppo<sup>102</sup>, ma ne chiarisce la primaria e precipua funzione identitaria e dinamica per la vita della comunità. In questo senso, il Comitato qualifica la terra come «la base per le pratiche sociali, culturali e religiose e del godimento del diritto a partecipare alla vita culturale», poiché essa «non è soltanto una risorsa per produrre alimenti, generare guadagni e creare abitazioni». È chiaro, dunque, il bilanciamento che il Comitato compie, affermando che la terra non può essere relegata a mera risorsa economica e fonte di proventi finanziari, come viene coerentemente ribadito e sviluppato nel testo dell'Osservazione Generale n. 26 (2022) come è stato precedentemente esaminato criticamente e posto in luce. Ma c'è un'ulteriore statuizione nel paragrafo 1 che precede immediatamente la prospettiva posta in luce e delucida con ancora maggior specificità le logiche giuridiche del bilanciamento e del criterio che deve guidare la gestione e l'amministrazione della terra, intesa come risorsa fruttifera e moltiplicatrice, identitaria e poliedrica. Il Comitato accoglie, infatti, una concezione di sviluppo sostenibile, che «è essenziale per garantire il diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile e per promuovere il diritto allo sviluppo, fra altri diritti». E l'uso sovente promosso e implementato della terra non agevola l'esercizio dei diritti che il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali tutela, come sottolinea l'Osservazione Generale nel suo paragrafo 2<sup>103</sup>.

Si tratta precisamente del paragrafo precedentemente ricordato, con cui si è iniziato ad analizzare l'Osservazione Generale e che enumera appunto, fra i fattori che contribuiscono a questa tendenza «i progetti di energia rinnovabile su vasta scala [...] se non vengono gestiti in modo adeguato»<sup>104</sup>. Dunque, il cerchio si chiude, con un flusso di coerenza che, per essere percorso con completezza, richiede un ultimo passaggio, ricordando come in tal senso il Comitato abbia delucidato una emblematica e specifica obbligazione statale, laddove, al paragrafo 45, ha posto in luce che «gli Stati per [del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali] dovranno assicurarsi che l'elaborazione, la celebrazione, l'interpretazione e l'applicazione degli accordi internazionali, incluso ma non esclusivamente<sup>105</sup> in materia di commercio, investimenti, finanziamenti cooperazione per lo sviluppo e cambiamento climatico, siano compatibili con gli obblighi imposti dal Patto e che non producano effetti negativi nell'accesso alle risorse produttive negli altri Paesi»<sup>106</sup>. In questo senso, si fa riferimento all'obbligo di

<sup>102</sup> Si riporta per esteso il testo originale in lingua spagnola del passaggio del parágrafo 1 dell'Osservazione Generale n. 26 (2022) in considerazione: «*El uso sostenible de la tierra es esencial para garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible y para promover el derecho al desarrollo, entre otros derechos. En muchas partes del mundo, la tierra no es solo un recurso para producir alimentos, generar ingresos y crear viviendas, sino que también constituye la base de prácticas sociales, culturales y religiosas y del disfrute del derecho a participar en la vida cultural*».

<sup>103</sup> Il testo in spagnolo del paragrafo 2.1 afferma, infatti «2. *Sin embargo, la forma en que la tierra se usa y gestiona en la actualidad no facilita el ejercicio de los derechos consagrados en el Pacto. A continuación se indican los factores que más contribuyen a esta tendencia[...]*», per poi iniziare a enumerare una serie di esempi emblematici fra cui proprio «*los proyectos de energía renovable a gran escala o las medidas de reforestación, pueden contribuir a estas tendencias si no se gestionan de forma adecuada*», come si chiarisce sopra nel corpo dell'articolo.

<sup>104</sup> Vedasi la nota precedente per consultare il testo in lingua spagnola.

<sup>105</sup> Per la traduzione di quest'inciso è stato preso in considerazione il testo in lingua inglese.

<sup>106</sup> Il testo in lingua spagnola del paragrafo 45 dell'Osservazione Generale n. 26 (2022) afferma: «45. *Los Estados partes deberán asegurarse de que la elaboración, celebración, interpretación y aplicación de los acuerdos*

realizzare i diritti umani nella sua dimensione extraterritoriale che, nel caso concreto delle imprese straniere operanti in Italia, implica per gli Stati terzi in cui esse abbiano sede, l’obbligo di assicurare i diritti enunciati per le comunità che si vedano interessate dalle attività delle imprese domiciliate nel loro territorio. Un obbligo che si salda e combina con i doveri dello Stato territoriale (l’Italia, dunque) su cui graverà l’obbligo di rispettare, realizzare, e proteggere – secondo la dovuta diligenza e verso l’operato di soggetti privati – i diritti dei propri cittadini.

E, a questo punto, sì, chiudendo il cerchio almeno su questo piano, anche attraverso un’adeguata gestione dei progetti di energia innovabile su vasta scala.

Il quadro della tutela non si esaurisce nello scenario analizzato, che si caratterizza per la logica della sostenibilità, dell’equità intergenerazionale e intragenerazionale, della giustizia (procedurale e distributiva), e della solidarietà. Questa visione articolata, che ha saputo cogliere l’intima interconnessione, di ontologia e destino, fra la sfera umana e quella ambientale, declina inevitabilmente la narrazione dei diritti secondo la titolarità degli stessi in capo all’essere umano, individuo e/o comunità.

## 7. Oltre l’umanità e l’antropocentrismo: i diritti della Natura

Vi è, però, un linguaggio dei diritti che arricchisce ulteriormente questa narrazione sul piano qualitativo, traducendola nel riconoscimento giuridico della stessa Natura come soggetto di diritti e definendo paradigmi di protezione, concretamente implementabili, dei suoi diritti, anche mediante il riconoscimento del *locus standi* o legittimazione processuale. Si tratta di una dimensione giuridica potente, che affonda le sue radici nella visione teorizzata da Christopher Stone nel 1972, nel suo noto articolo “*Should Trees have Legal Standing?*”<sup>107</sup>, e che ha conosciuto una importante evoluzione giurisprudenziale e normativa, in cui spicca la consacrazione dei diritti della *Pachamama*, la “Madre Terra” in lingua Quechua, nelle Costituzioni di Bolivia ed Ecuador.

In quest’ottica, la conservazione, la protezione della biodiversità, l’integrità e la salubrità dell’ambiente, diventano centrali, venendo dotate di un quadro di implementazione della protezione accordata attraverso organi specifici preposti all’amministrazione e alla tutela di entità naturali specifiche, come fiumi o montagne, o mediante il riconoscimento di un ruolo proattivo delle comunità nella loro salvaguardia.

Nel primo caso, possono ricordarsi esempi paradigmatici che contrassegnano le esperienze di Paesi di diversa cultura giuridica, come il recente esperienza spagnola con il Mar Menor, e il Te Urewera National Park, il Fiume Whanganui e il Monte Taranaki in Nuova Zelanda, dove la dialettica dei diritti della Natura si intreccia con la protezione del popolo Maori.

---

*internacionales, entre otras cosas en materia de comercio, inversión, financiación, cooperación para el desarrollo y lucha contra el cambio climático, sean compatibles con las obligaciones que les impone el Pacto y no tengan efectos negativos en el acceso a los recursos productivos en otros países».*

<sup>107</sup> C.D. STONE, *Should Trees Have Standing?: Law, Morality, and the Environment*, 3<sup>rd</sup> Ed., Oxford, 2010; also see: C.D. STONE, *Should Trees Have Standing?—Towards Legal. Rights for Natural Objects*, in *Southern California Law Review*, 45, 1972, 450-501, accessibile attraverso il presente link <https://iseethics.files.wordpress.com/2013/02/stone-christopher-d-should-trees-have-standing.pdf> (ultima consultazione 29/09/2024).

Nel secondo caso, si possono annoverare esperienze interessanti come i *Community Bill of Rights* da varie municipalità statunitensi in diversi Stati, come la California, il Colorado, il New Mexico, e l'Ohio<sup>108</sup>. A titolo d'esempio, si può ricordare il Pittsburgh Community Bill of Rights<sup>109</sup>, che nel 2010 fu adottato all'unanimità dal City Council di Pittsburg, Pennsylvania, e che, come sottolineato in dottrina, «ha creato diritti implementabili all'acqua e all'aria pulite, e ha riconosciuto, sul piano giuridico, i diritti dell'ambiente naturale a esistere e prosperare, ha ribadito il diritto all'autogoverno e, al fine di proteggere tali diritti, ha proibito l'estrazione del gas naturale utilizzando il *fracking* e le attività connesse»<sup>110</sup>.

Si può, dunque, osservare come questo strumento svolga un ruolo di primaria importanza nella tutela della Natura rispetto a contrapposti interessi economici, ricollegabili in questo caso alla sfera estrattiva ed energetica. Attualmente, oltre «tre dozzine di municipalità»<sup>111</sup> statunitensi hanno «dato implementazione ai diritti della Natura per mettere fuori legge pratiche come il *fracking* e le attività minerarie»<sup>112</sup>.

Inoltre, emerge anche il ruolo fondamentale della comunità locale, il cui esercizio è assicurato attraverso l'implementazione concreta e operativa della giustizia procedurale, tanto in sede amministrativa e, pertanto, anche attraverso la partecipazione ai relativi procedimenti in seno all'Amministrazione – come in sede giurisdizionale. Infatti, come delucidato a quest'ultimo proposito, i *Community Bill of Rights* consentono a «qualsiasi cittadino o amministrazione [...] [di] agire in giudizio come attori o ricorrenti o come rappresentanti della Natura»<sup>113</sup>.

In questa prospettiva, si può ulteriormente osservare come questo quadro acquisisca una funzione importante per assicurare l'autodeterminazione delle comunità e il loro diritto a disporre delle risorse naturali che afferiscono alla loro realtà ambientale che, come poc'anzi posto in luce, assumono rango

<sup>108</sup> For an interesting analysis, see D.R. BOYD, *Recognizing the Rights of Nature*, in *Natural Resources & Environment*, 32, 4, 2018, 13-17, accessibile attraverso il presente link <https://www.jstor.org/stable/26418846> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>109</sup> Il testo originale recita: «[it has] created enforceable rights to clean water and air, recognized legal rights of the natural environment to exist and flourish, reaffirmed the right of local community self-government, and, in order to protect these rights, banned the extraction of natural gas using fracking and related activities». Vedasi inoltre K. SURMA, *Does Nature Have Rights? A Burgeoning Legal Movement Says Rivers, Forests and Wildlife Have Standing, Too*, in *Inside Climate News*, 19 Settembre 2021, accessibile attraverso il presente link <https://insideclimatenews.org/news/19092021/rights-of-nature-legal-movement/>, (ultima consultazione 29/09/2024), che offre degli esempi interessanti. Ho ritenuto che la traduzione più fedele del termine “government” (letteralmente “entità governativa”, nei distinti livelli territoriali) fosse “amministrazione”.

<sup>110</sup> B. PRICE, *In Pittsburgh, a community bill of rights helped ban fracking*, in *Shareable*, 8 Marzo 2018, accessibile attraverso il presente link <https://www.shareable.net/in-pittsburgh-a-community-bill-of-rights-helped-ban-fracking/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>111</sup> D.R. BOYD, *op. cit.*

<sup>112</sup> A. LUCK, *The rights of Nature movement: a closer look at New Zealand*, in *Vermont Journal of Environmental Law – VJEL Blog*, 20, 1, 2018. Si veda anche: C. M. KAUFFMAN, PAMELA L. MARTIN, *Constructing Rights of Nature Norms in the US, Ecuador, and New Zealand*, in *Global Environmental Policies*, 18, 4, 2018, 43-62. See D.R. BOYD, *op. cit.*: così come Boyd ha posto in luce, queste *municipalities* hanno approvato specifici strumenti (*ordenances*) volti a proteggere i diritti della Natura. L'esperienza della *municipality* di Pittsburg, che ha utilizzato i diritti della Natura per poter proibire il *fracking* nelle aree di sua competenza, è un esempio eloquente.

<sup>113</sup> «[Community Bills of Rights allow] any citizen or government [...] [to] act as a plaintiff or representative in court on behalf of nature», A. LUCK, *op. cit.*

costituzionale in modo esplicito o trovano comunque eloquenti risposte nella giurisprudenza costituzionale così come internazionale.

Costituiscono esempi concreti, in questo senso, il succitato costituzionalismo della Natura sviluppato dalla Corte Costituzionale colombiana così significativo perché maturato in assenza di un'esplicita previsione costituzionale dei diritti della Natura o della *Pachamama*, e di cui fornisce un'importante espressione la decisione assunta dalla Corte nel caso *Rio Atrato*. Uno delle più salienti risultati conseguiti dalla Corte è l'applicazione del principio di precauzione nella foggia del criterio *in dubio pro Natura* o *in dubio pro ambiente*, precedentemente richiamato, che implica che «a fronte della tensione fra principi e diritti confliggenti, l'autorità debba favorire l'interpretazione che sia più coerente con la garanzia e il godimento del diritti a un ambiente salubre rispetto a quella che sospenda, limiti o comprima tale diritto»<sup>114</sup>. Ciò che pare opportuno porre in luce ulteriormente è che la Corte Costituzionale colombiana si avvale del principio *in dubio pro Natura* o *in dubio pro ambiente* per proteggere i diritti della Natura attraverso la proibizione di attività minerarie in virtù del dubbio scientifico che esse potessero produrre un impatto pregiudizievole su tali diritti<sup>115</sup>.

Nel caso *Los Cedros*<sup>116</sup>, la Corte Costituzionale aveva revocato due concessioni minerarie rilasciate con riferimento all'area della riserva naturale de Los Cedros e, inoltre, come «misura di riparazione integrale» (“*medida de reparación integral*”), con un'estensione a tutti casi analoghi di attività da condursi nelle riserva, aveva affermato che «nessuna attività che violi i diritti della Natura – che siano simili a quelle che è stato dichiarato che violano i diritti della Natura nel presente caso – devono essere realizzate nel *Bosque Protector Los Cedros*”<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Il criterio *in dubio pro Natura* o *in dubio pro ambiente*, nella sua applicazione da parte della Corte Costituzionale colombiana, è stato efficacemente descritto come «*[the] superior criterion of in dubio pro ambiente or in dubio pro natura, consisting of the fact that in the face of tension between principles and conflicting rights, the authority must favor the interpretation that is most consistent with the guarantee and enjoyment of a healthy environment, with respect to the one that suspends, limits, or restricts it*». Constitutional Court of Colombia, *Atrato River Decision T-622/16 of 10 November 2016*, para. 7.39. Nello stesso paragrafo, la Corte chiarisce anche che: «*after reviewing some of the main characteristics of the Colombian mining energy policy and the constitutional provisions that guarantee the protection of the environment, as a superior interest, for the Court it is clear that mining is an activity that has the potential to affect the environment and the sustainability of natural resources*».

<sup>115</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22- 18-IN/21, (sobre “Inconstitucionalidad de las disposiciones del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento”) (*Los Cedros*). Si vedano: L. KOEHN, J. NASSL, *Judicial Backlash Against the Rights of Nature in Ecuador*, in *Verfassungblog*, 27 Aprile 2023, accessibile attraverso il presente link <https://verfassungsblog.de/judicial-backlash-against-the-rights-of-nature-in-ecuador/> (ultima consultazione 29/09/2024); G. PRIETO, *The Los Cedros Forest has Rights: The Ecuadorian Constitutional Court Affirms the Rights of Nature*, in *Verfassungblog*, accessibile attraverso il presente link <https://verfassungsblog.de/the-los-cedros-forest-has-rights/> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>116</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22- 18-IN/21, (sobre “Inconstitucionalidad de las disposiciones del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento”) (*Los Cedros*). accessibile attraverso il presente link (in lingua inglese) <https://www.garn.org/wp-content/uploads/2022/06/Los-Cedros-Decision-ENGLISH-Final.pdf> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>117</sup> *Los Cedros*, para. 348(a). In questo caso è stata consultata la traduzione ufficiale in lingua inglese, il passaggio delle decisione che è stato tradotto è il seguente: «*no activities that violate the rights of Nature – that are similar to those that were declared to have breached the rights of Nature in the present case – must be carried out in Bosque Protector Los Cedros*».



Per ragioni di chiarezza e completezza, è essenziale richiamare lo standard applicato dai Giudici Costituzionali ecuadoregni, ossia “l’impatto negativo irreversibile”. Come sottolineato in dottrina<sup>118</sup>, la Corte «ha concluso, durante un lungo processo “basato sulle informazioni ricevute” (para. 70) che qualsiasi attività mineraria avrebbe un impatto pregiudizievole irreversibile su *Los Cedros* (para.124) pregiudicando pertanto i diritti della Natura». Inoltre, in modo fondamentale, al paragrafo 130 della sentenza, la Suprema Corte ha affermato che “*los accionados*”, ossia le imprese minerarie, «non hanno fornito alla Corte nessuna informazione scientifica, specifica e fondata, sull’impatto dell’attività mineraria sui diritti della Natura, che dimostri che tale attività non causerà danni irreversibili nel Bosque Protector Los Cedros, come sarebbero l’estinzione di specie e la distruzione dell’ecosistema»<sup>119</sup>.

Il punto è chiarissimo: nel caso di dubbio che si generino danno irreversibili, in virtù del principio di precauzione, l’attività non può essere realizzata. Il risultato della mancanza della certezza scientifica della non lesività è la paralisi, la non autorizzazione dell’attività mineraria. Non solo quella specifica oggetto della controversia, ma tutte le attività insistenti su quel contesto territoriale e che siano analoghe.

Nella nostra realtà giuridica, ciò equivale alla realizzazione di uno studio di impatto ambientale rigoroso che escluda con certezza che l’attività possa causare un danno irreversibile. La potenza di quest’affermazione è notevole, pervasiva, allontana e annulla ogni dubbio su come l’amministrazione debba procedere, ossia, non autorizzando attività che non siano suscettibili di superare il controllo fondato sul principio di precauzione. L’incertezza scientifica riguardo al prodursi del danno irreversibile preclude lo svolgimento dell’attività, travolgendo qualsiasi autorizzazione si possa erogare o sia stata erogata, per la prevalenza dell’autentico interesse ambientale. L’integrità dell’ambiente, tradotta nella grammatica dei diritti della Natura, la preservazione delle specie e dell’ecosistema, prevalgono.

In questo senso, il riconoscimento dei diritti della Natura e della stessa legittimazione processuale della Natura stessa di cui, in concreto, alla stregua dell’approccio dei *Community Bills of Rights* delle municipalità americane, la comunità locale è custode e può esigere la dovuta protezione anche in sede giurisdizionale oltre che amministrativa, rappresenta il culmine, l’esito sofferto ma conquistato della coraggiosa e saggia visione espressa dal Giudice Douglas nel caso *Sierra Club c. Morton*,<sup>120</sup> nel lontano 1972.

*Sierra Club c. Morton* è un caso emblematico, di evidente convergenza di interessi e valori ambientali e interessi prettamente economici e finanziari in piena rotta di collisione. Nel caso di specie, infatti, si contrapponevano e scontravano gli interessi della *Walt Disney Enterprises*, che mirava a realizzare il *Disney’s Mineral King Ski Resort*, un resort sciistico dotato altresì di un ampio complesso di strutture, fra cui motel, piscine, parcheggi, nella *Mineral King Valley*, un’area situata nel *Sequoia National Park* della California. La vicenda si svolge nel cuore degli Anni Sessanta, quando Walt Disney godeva di

<sup>118</sup> Si veda G. PRIETO, *op. cit.*

<sup>119</sup> «*Los accionados no han suministrado a esta Corte información científica alguna, específica y fundamentada, sobre los impactos en los derechos de la naturaleza de la actividad minera, que demuestre que dicha actividad no generará daños irreversibles en el Bosque Protector Los Cedros, como serían la extinción de especies y destrucción del ecosistema*» (*Los Cedros*, para. 130).

<sup>120</sup> Supreme Court of the United States, *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972) (*Sierra Club v. Morton*). Per una sintesi del caso (in lingua inglese), può consultarsi il sito internet: <https://ecojurisprudence.org/initiatives/sierra-v-morton/> (ultima consultazione 29/09/2024).



un'elevata popolarità e aveva mietuto il plauso delle amministrazioni ai diversi livelli di governo e perfino delle associazioni ambientaliste per la sua disponibilità a investire 35 milioni di dollari (attualmente equivalenti a circa 275 milioni di dollari) nella realizzazione di un progetto che sembrava incarnare l'“*American Dream*”<sup>121</sup>. In questo clima, il relativo piano della *Walt Disney Enterprises* aveva ottenuto l'autorizzazione da parte dell'*US Forest Service*, da cui era poi scaturita l'impugnazione dinanzi alla competente *District Court* da parte della *Sierra Club*, la più grande associazione ambientalista statunitense. Oltre a caratterizzarsi per il suo incontaminato paesaggio alpino, infatti, dal 1926 la *Mineral King Valley* era stata dichiarata da un *Act* del Congresso un'area protetta (in particolare “*national game refuge*”). La decisione della *District Court* che aveva accolto le istanze ambientaliste, era poi stata rovesciata dalla *Ninth Circuit Court of Appeals* e dalla Corte Suprema americana, che avevano rigettato le istanze della *Sierra Club* sulla base della negazione della legittimazione processuale della Natura come entità e soggetto giuridico.

È in questo scenario che si colloca e spicca la lungimirante visione del Giudice Douglas, consacrata in un'Opinione Dissenziente che contiene una delle teorizzazioni e giustificazioni più salienti e giuridicamente affascinanti della soggettività giuridica della Natura, dei suoi diritti e della sua legittimazione processuale. In uno dei passaggi più emblematici di un ragionamento che meriterebbe la lettura in ogni singola parola, il Giudice Douglas afferma:

«La voce dell'oggetto inanimato non dovrebbe pertanto essere messa a tacere. Ciò non significa che il potere giudiziario debba sostituirsi all'agenzia federale [competente] nell'esercizio delle sue funzioni amministrative. Ciò significa semplicemente che prima che queste inestimabili parti d'America (come una valle, un prato alpino, un fiume o un lago) siano perdute per sempre o vengano trasformate in modo tale da essere ridotte alle rovine di un ambiente urbano, la voce di coloro che beneficiano attualmente [gli “*existent beneficiaries*”] di queste meraviglie, deve essere ascoltata.

Forse non vinceranno. Forse i bulldozer del “progresso” distruggeranno tutte le incantevoli meraviglie di questa bellissima Terra. Ma questa non è la domanda che mi pongo. La sola domanda è chi è legittimato, chi ha diritto] di essere ascoltato?»<sup>122</sup>.

Il Giudice Douglas aveva la risposta:

«l'attuale preoccupazione pubblica riguardo alla protezione dell'equilibrio ecologico della natura dovrebbe condurre al conferimento della legittimazione processuale ai soggetti ambientali, affinché possano agire in giudizio per la loro stessa preservazione. Questa stessa controversia dovrebbe pertanto

<sup>121</sup> Si può consultare una descrizione della vicenda, in questo caso in spagnolo, attraverso il seguente link, sul sito internet: <https://www.lugaresdenieve.com/?q=es/reportaje/mineral-king-ski-resort-idea-walt-disney-nunca-llego-hacerse-realidad> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>122</sup> *Sierra Club v. Morton*, Dissenting Opinion of Justice Douglas. «*The voice of the inanimate object, therefore, should not be stilled. That does not mean that the judiciary takes over the managerial functions from the federal agency. It merely means that before these priceless bits of America (such as a valley, an alpine meadow, a river, or a lake) are forever lost or are so transformed as to be reduced to the eventual rubble of our urban environment, the voice of the existing beneficiaries of these environmental wonders should be heard. Perhaps they will not win. Perhaps the bulldozers of "progress" will plow under all the aesthetic wonders of this beautiful land. That is not the present question. The sole question is, who has standing to be heard?* ».

più opportunamente designarsi come *Mineral King c. Morton*<sup>123</sup>. Del resto, come il Giudice Douglas sottolinea, il diritto riconosce già altre entità a cui accorda la personalità giuridica, come le navi o le imprese (le “corporations”), e che sovente stanno in giudizio.

La Natura ha, quindi, una voce, che non è una flebile eco ma un corpo di diritti tutelabili e azionabili. La comunità è lo strumento attraverso cui quella voce deve risuonare.

Con il tempo, si seppe abbandonare la miopia della devastazione ambientale che incombeva su quei luoghi incontaminati: l’allora Governatore della California Ronald Reagan ritirò il supporto, naturalmente anche finanziario oltre che politico, al progetto che avrebbe per sempre e irreversibilmente stravolto e danneggiato la *Mineral King Valley*.

In particolare, il Governatore Reagan ritirò il finanziamento a una delle infrastrutture di supporto al progetto che si intendeva realizzare, in particolare un’autostrada, considerando che dovesse essere sostituita da un collegamento più rispettoso dell’ambiente naturale circostante come un treno di montagna, benché più scomodo per gli sciatori e gli ospiti del resort. Il cammino, a suo tempo, non fu quello auspicabile, perché la logica del bilanciamento fu essenzialmente economica.

Ma oggi, come questa riflessione ha inteso porre in luce, il diritto e i diritti, Giudici e Legislatori di tutto il mondo, hanno scolpito una *highway*, un’autostrada, in questo caso preziosa e desiderabile, e ancora più importante: la via dell’ambiente, della Natura e del coraggio e della dignità delle comunità, la loro salute, la loro identità e perfino la loro sopravvivenza.

Che l’interesse economico, finanziario non possa e non debba prevalere è scolpito nel linguaggio delle Costituzioni, degli strumenti normativi, delle decisioni giurisprudenziali di tutto il Pianeta e nel linguaggio dei diritti umani, che sorgono e si fondano sulla dignità di ogni essere umano e dell’intera “famiglia umana” – come afferma la pietra miliare incarnata dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948.

Del resto, nella sfera internazionale, la Corte Interamericana dei Diritti dell’Uomo non solo ha manifestato la propria apertura al riconoscimento dei diritti della Natura nell’Opinione Consultiva OC-23/17<sup>124</sup>, ma nel caso *Lhaka Honat* ha altresì chiarito l’importanza di proteggere la Natura «non solo per i suoi benefici o per i suoi effetti rilevanti per l’umanità[,] ma in virtù della sua importanza per gli altri organismi viventi con cui condividiamo il Pianeta»<sup>125</sup>. Peraltro, ad avviso della Corte, nemmeno è trascurabile che i diritti umani (ossia, i diritti che fanno capo agli esseri umani oltre ai diritti della Natura) potrebbero essere violati come conseguenza del danno cagionato all’ambiente<sup>126</sup>. Si può pensare

<sup>123</sup> Nella sua *Dissenting Opinion*, in lingua originale, il Giudice Douglas afferma: «*Contemporary public concern for protecting nature's ecological equilibrium should lead to the conferral of standing upon environmental objects to sue for their own preservation. This suit would therefore be more properly labeled as Mineral King v. Morton*».

<sup>124</sup> M.A. TIGRE, *Inter-American Court of Human Rights Recognizes the Right to a Healthy Environment*, in *ASIL Insights*, 2 Giugno 2020, accessibile attraverso il presente link <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/14/inter-american-court-human-rights-recognizes-right-healthy-environment> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>125</sup> *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) v. Argentina*, Inter-Am. Ct. H.R., 6 February 2020 (*Lhaka Honat*), para. 203.

<sup>126</sup> Nella decisione resa nel caso *Lhaka Honat*, la Corte Interamericana dei Diritti dell’Uomo, infatti, chiarisce anche che «*[t]his evidently does not mean that other human rights will not be violated as a result of damage to the environment*». *Lhaka Honat*, para. 203.

alla salute, dove l'idea di *One Health*, già richiamata sopra, si è manifestata con prorompente forza nella genesi zoonotica della pandemia di COVID-19 così come di altri precedenti fenomeni infettivi di proporzioni più o meno importanti (si pensi all'origine dello stesso virus dell'HIV<sup>127</sup>). Si pensi all'ambiente intaccato, alterato, devastato dai conflitti armati, dove l'epifania dello spettro delle atrocità belliche affligge le giovani generazioni vietnamite in via intergenerazionale. Si pensi alle manipolazioni e alterazioni dell'ambiente da parte dell'essere umano, che sono alla base dello stesso cambiamento climatico, alla deforestazione che priva il nostro pianeta della risorsa naturalmente capace di contrastare le emissioni di CO<sub>2</sub>.

Tutto questo ci riporta al ritmo e all'armonia della natura che, con lungimiranza e abilità giuridica, la Suprema Corte delle Filippine aveva enfatizzato in quella pietra miliare che fu la sentenza *Minors Oposa*, ricordata all'inizio del presente articolo.

È necessario che apprendiamo dal nostro passato nella costruzione del nostro presente. Nel lungo cammino normativo e giurisprudenziale che è stato ripercorso non mancano gli esempi da condividere per la costruzione di una autentica “*climate democracy*” e per una transizione energetica altrettanto genuina, coerente con i diritti umani e con i diritti della Natura.

Si tratta di un'evoluzione incessante, che continua a crescere e maturare. E che rappresenta una fonte preziosa e pragmaticamente applicabile alla realtà della Sardegna, così come ad ogni altro contesto territoriale, a qualsiasi livello di governance e amministrazione, che voglia perseguire uno sviluppo realmente sostenibile, la giustizia intragenerazionale e intergenerazionale, la giustizia procedurale e distributiva, e una solidarietà che, come saggiamente affermato dal Giudice Cançado Trindade, abbracci il tempo e lo spazio.

## 8. Conclusioni

Come sarà possibile realizzare i principi, i valori e incorporare la tutela che è stata sviluppata nell'ambito della transizione energetica sarda (e non solo)?

Al riguardo, possono tracciarsi alcune considerazioni critiche conclusive e qualche proposta, che non ambiscono a essere né esaustive né definitive ma che rappresentano un primo punto di partenza e uno stimolo di riflessione, dialogo e soluzioni concrete.

Innanzitutto, nel bilanciamento di beni giuridicamente tutelati e interessi contrapposti appare evidente che il perseguimento della transizione energetica non possa assumere proporzioni e un impatto tali da compromettere in modo definitivo l'integrità dell'ambiente e della Natura, intesa come vero e proprio soggetto di diritto e titolare di diritti. Un bilanciamento in cui l'ambiente e la Natura soccombono a beneficio di una transizione energetica sregolata e non fondata sulla preservazione e conservazione dell'ambiente naturale, dell'ecosistema e della biodiversità, non solo contravviene alla logica dell'autentica sostenibilità dello sviluppo, che per essere tale deve necessariamente sdoganarsi dall'antropocentrismo dell'interesse economico (la produzione energetica improntata a sostenere e alimentare la voracità di un sistema unicamente attento alle esigenze e ai consumi umani), e abbracciare una prospettiva “ecocentrica-antropica”, come la saggezza giuridica e scientifica dei Giudici di

---

<sup>127</sup> Si veda lo studio di P.M. SHARP, B.H. HAHN, *Origins of HIV and the AIDS Pandemic*, in *Cold Spring Harbor Perspectives in Medicine*, 1,1, 2011, 1-22.

Bogotà e della più ampia giurisprudenza climatica invocano e consono “al ritmo e all’armonia” teorizzati dalla Suprema Corte delle Filippine.

Diversamente, si contravverrà al principio di equità intergenerazionale e intragenerazionale, che impone agli Stati la preservazione e la conservazione dell’ambiente e della Natura con le loro risorse, nella loro integrità e nella preservazione dell’ecosistema e della biodiversità.

Si tratta non solo di principi rilevanti in sé per orientare e definire le politiche in materia ambientale, ma di veri e propri obblighi internazionali, la cui inottemperanza è fonte di responsabilità statale e la cui osservanza può essere invocata attraverso specifici strumenti di tutela dai titolari di tali diritti, con una valorizzazione dell’impulso delle comunità coinvolte.

La gamma di strumenti di protezione è ampia, e si articola tanto nella sfera regionale del nostro continente europeo, attraverso i ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, che è stata capace di strutturare una solida tutela ambientale in virtù del diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto alla vita, senza trascurare la dimensione universale di tutela dei diritti umani, come il sistema quasi-giudiziale creato nell’alveo dei Patti Internazionali rispettivamente sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali della Nazioni Unite. Queste ultime offrono un ulteriore novero di strumenti di protezione, molteplici e preziosi, come le procedure speciali<sup>128</sup>.

E, ultimo ma non meno importante, l’Unione Europa offre strumenti importanti, di cui i cittadini europei possono avvalersi per la promozione di una transizione energetica giusta, come sollecitare l’intervento del Mediatore Europeo. Appare interessante sottolineare che anche i Giudici nazionali possono contribuire, adendo la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, una via percorribile attraverso l’esercizio del rinvio pregiudiziale alla Corte, affinché fornisca l’opportuna e necessaria *guidance* ermeneutica per assicurare un’interpretazione e un’applicazione ortodossa del diritto dell’Unione, incluso nell’ottica dei diritti umani e del rispetto della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea.

Ma soprattutto, il proposito della presente riflessione è tracciare vie di coerenza con i diritti umani per la promozione di una transizione energetica giusta dal punto di vista statale, per la costruzione di uno sviluppo sostenibile libero dall’esercizio di ambiguità nel quale si rischia di incorrere senza un adeguato contemperamento dei contrapposti interessi. Specialmente quando l’esito del bilanciamento non sia la prioritizzazione degli autentici interessi ambientali.

La Direttiva europea sulle energie rinnovabili indica un cammino importante: la creazione delle comunità energetiche, che è altresì conforme con i principi di prossimità e sussidiarietà.

Come si è osservato nella riflessione, assicurare il ruolo primario delle comunità è fondamentale: ciò implica l’irrinunciabile esercizio della partecipazione, che non è mero auspicio ma è la via indicata dalla stessa Direttiva sulle energie rinnovabili ed è la via descritta dagli obblighi internazionali di diritti umani, espressione irriducibile del principio di giustizia procedurale, altresì consacrato nella Convenzione di Aarhus (e, per sottolineare la pregnanza a livello internazionale di questi obblighi e principi, anche dall’Accordo di Escazú, firmato da ben 25 Stati dell’America Latina e dei Caraibi e ratificato da 16 di essi).

<sup>128</sup> Le procedure speciali attivabili in seno alle Nazioni Unite posso essere consultate attraverso il seguente link: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council> (ultima consultazione 29/09/2024).

Il coinvolgimento delle comunità, che sono a loro volta protagoniste di quella funzione di tutela dell’ambiente e custodi dei diritti della Natura e della loro implementazione in concreto, anche in sede giudiziale oltre che amministrativa, è una componente imprescindibile e normativamente consacrata. Una delle questioni in cui le comunità devono essere coinvolte riguarda l’ubicazione e le proporzioni dei progetti di energie rinnovabili, da cui deve derivare un beneficio per le comunità interessate. È una questione di giustizia distributiva: chi sopporta il sacrificio deve ricevere una corrispondente compensazione dello stesso.

In questo senso, una *guidance* particolarmente eloquente è stata offerta dal Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali ha una funzione fondamentale: definire il contenuto e la portata degli obblighi statali nonché dei nostri diritti per evitare di rimanere intrappolati in un “esercizio di ambiguità”, L’adeguata elaborazione e pianificazione delle scelte energetiche e dell’ubicazione e dell’entità degli impianti per la produzione delle energie rinnovabili deve avvenire nel rispetto del diritto alla terra, del diritto allo sviluppo e all’ambiente, coerentemente con il diritto a disporre delle risorse naturali, incluse quelle che costituiscono fonti energetiche, e l’autodeterminazione delle comunità. Tutto ciò senza trascurare il profilo culturale e identitario, dei luoghi, del paesaggio e delle risorse, che non possono nemmeno prescindere dalla protezione della biodiversità e dell’ecosistema e dalla loro conservazione.

Le vie e gli strumenti per l’implementazione sono stati ripercorsi anche a livello statale e nell’ottica della cooperazione internazionale, anche attraverso un adeguato computo delle emissioni prodotte secondo un’equa e realistica distribuzione della PBA e della CBA, concretamente computabili nei CND secondo l’Accordo di Parigi, e attraverso la definizione di regole precise e coerenti che scandiscano e perimetrino l’operato delle imprese.

In questo senso, è importante evitare che si compiano le distopiche preoccupazioni del Giudice Douglas, che nella sua Opinione Dissenziente non aveva trascurato, riferendosi ai bulldozers del “progresso”. Il progresso, infatti, per definirsi tale, non solo deve sottrarsi all’esercizio di ambiguità che estingue la sostenibilità e ci rende inadempienti verso i nostri obblighi nei confronti delle generazioni giovani e future, che sono stati variamente ma coerentemente forgiati dalla giurisprudenza ricordata. Ma deve anche conformarsi alla scienza, per evitare che il nostro approccio all’emergenza climatica produca ulteriori emergenze, nell’attualità e nel futuro. In questo senso, non possiamo che appellarci al principio di precauzione, che sarebbe opportuno scandire nell’ottica del canone del *in dubio pro ambiente* o *in dubio pro Natura*.

Il criterio del rischio della causazione di un danno irreversibile, che è capace di paralizzare anche precedenti autorizzazioni di progetti che lo comportino, è in realtà già contemplabile nel nostro quadro attuale e ha fondamento multilivello che culmina nell’articolo 191 del TFUE, che è fonte primaria del diritto dell’Unione Europea, così come la Carta dei Diritti Fondamentali. In quest’ottica, non si potranno trascurare i rilievi fatti dalla scienza e suscettibili di ingenerare quel dubbio: gli studi precedentemente ricordati sull’impatto dei parchi eolici e fotovoltaici sono già di per sé eloquenti.

Ma lo divengono ancora di più quando si ascoltano i moniti provenienti dalla dottrina e da studi di indubbio prestigio, autorevolezza e credibilità sul piano internazionale: un riferimento nell’accademia

spagnola e internazionale come il Dr. Antonio Turiel<sup>129</sup> ha chiarito nei suoi lavori le incongruenze a cui si andrà incontro se non si comprende l'effettivo ruolo che tanto l'energia eolica come l'energia solare possono rivestire per il nostro sistema.

In questo senso, non può trascurarsi il limite della saturazione elettrica così come la capacità delle reti europee di gestire il flusso energetico proveniente dagli impianti, che non può essere stabile poiché incostante è la produzione di energia eolica o solare (banalmente: il vento può non soffiare, dopo il tramonto non si produce energia eolica), e che comporta il rischio di veri e propri grandi blackout, capaci di interessare più Paesi europei – ne è la riprova l'incidente verificatosi l'8 gennaio 2021 (e non si tratta di un incidente isolato), «quando una perturbazione generata da un calo di una centrale termica relativamente piccola in Croazia si propagò rapidamente per tutta l'Europa fino ad arrivare a Lisbona, e causò una differenza di frequenza di più di 1 Hz fra la sottorete dell'Europa Occidentale e la sottorete dell'Europa Orientale, costringendo a una separazione manuale di entrambe le sottoreti fin tanto che non si poté ristabilizzare la frequenza fra le due ore più tardi»<sup>130</sup>.

Vi è, inoltre, il non trascurabile problema della limitatezza delle risorse naturali necessarie per la costruzione delle infrastrutture eoliche e fotovoltaiche, che è stata posta in luce anche da altri studiosi, come Alicia Varelo dell'Università di Saragozza, ma anche dal Report sui materiali critici dell'Agenzia Internazionale dell'Energia del 2001.

Proprio il tema dei materiali critici – ossia i metalli e i minerali critici di cui si è parlato – impone di ricordare che il loro reperimento pone sfide e problemi per nulla trascurabili, sul piano scientifico, ambientale ed etico, per l'impatto che sono suscettibili di produrre sui diritti delle comunità locali – l'ambiente, la salute, lo sviluppo, la protezione dell'infanzia dal lavoro minorile e lo sfruttamento, il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali e la giustizia distributiva, per citare i pilastri di questa architettura – e perché producono emissioni.

L'impronta che si genera in termini di emissioni – poiché come si è posto in luce, reperire, ossia, estrarre queste risorse implica attività estrattive – non può trascurarsi quando si valuta quanto "green" siano certe energie rinnovabili.

In questo senso, sono state trattate le possibili risposte, nell'ottica della tutela extraterritoriale dei diritti umani, anche attraverso la regolamentazione delle attività delle imprese, un computo delle emissioni, anche quelle importate, che sia scandito da un equo riparto della PBA e della CBA.

Prendere adeguatamente in considerazione questi fattori cruciali determinerebbe una più corretta pianificazione degli impianti di produzione delle energie rinnovabili, perché la valutazione del loro impatto ambientale e della loro impronta in termini di emissioni si fonderebbero su un quadro di elementi e fattori completo e preciso.

In quest'ottica, bisognerebbe tenere conto anche dell'impiego di energie di matrice fossile per costruire gli impianti eolici e fotovoltaici: si pensi alla costruzione della base delle torri eoliche, che richiede ingenti attività di scavo e predisposizione, e altresì l'impiego notevole di materiali fra cui ingenti

<sup>129</sup> Antonio Turiel è Ricercatore presso l'*Instituto de Ciencias del Mar de Barcellona*, Spagna. Per chi desiderasse conoscerlo meglio, questo il link del suo blog *The Oil Crash*: <https://crashoil.blogspot.com/2014/08/post-de-resumen-los-limites-de-las.html> (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>130</sup> In A. TURIEL, *Sin Energía. Pequeña guía para el Gran Descenso*, Madrid, 2022, questa situazione è illustrata con grande chiarezza dal Dr. Turiel, alle pagg. 75 ss.



quantità di cemento armato<sup>131</sup>. Ma non solo: la costruzione di pale eoliche sempre più alte porrà problemi per la loro manutenzione e il loro smantellamento che ancora una volta, implicherà l’impiego di risorse fossili<sup>132</sup>.

Neppure appare scientificamente proficua la costruzione di impianti sempre più estesi, per via del rischio del cosiddetto “effetto bosco”: penetrare fra i pali eolici, per il vento, implica le stesse complessità che penetrare all’interno di un bosco, per cui il flusso tenderà a indirizzarsi maggiormente sopra le pale eoliche e ai lati del parco. Un’estensione non adeguatamente calibrata sarà quindi svantaggiosa in termini di efficienza e produttività, oltre che per il suo impatto sul diritto alla terra, che proprio il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, ha considerato non solo pregiudizievole nella prospettiva dei diritti umani, ma anche nell’ottica della mitigazione del cambiamento climatico che proprio il ricorso alle energie rinnovabili e l’implementazione della transizione energetica mirano a realizzare.

La serietà e la fondatezza di queste argomentazioni e l’esigenza di calibrare opportunamente l’estensione degli impianti eolici – per prevenire l’“effetto bosco” e assicurare un’adeguata produttività – può agevolmente apprezzarsi quando si considera la loro provenienza da fonti autorevoli come il *Grupo de Energía, Economía y Dinámica de la Universidad de Villaloid* e il *Massachusetts Institute of Technology* (anche noto con l’acronimo “MIT”)<sup>133</sup>.

Ciò, peraltro, senza dimenticare la spinosa questione dell’impiego dell’esafluoruro di zolfo (SF<sub>6</sub>), usato nelle turbine eoliche per evitare cortocircuiti, ma con un impatto climalterante<sup>134</sup>, tanto da essere considerato ancora più impattante della stessa CO<sub>2</sub> e da suscitare appelli per l’impiego di una sostanza alternativa.

Tutte queste osservazioni si applicano alla realtà della Sardegna con forza e pertinenza e, per assicurare la conformità con il linguaggio de diritti e gli obblighi da essi discendenti, dovranno essere considerate nella definizione di ubicazione ed estensione degli impianti fotovoltaici ed eolici (senza distinzione alcuna fra impianti *offshore* e non).

<sup>131</sup> Il sito <https://www.wesigeotecnica.it/it/inevidenza/torrieoliche/> (ultima consultazione 29/09/2024) fornisce maggiori delucidazioni e dati al riguardo. Ancora una volta, per un riferimento autorevole, il Dr. Antonio Turiel ha posto in luce i rischi e l’impatto ambientale dei parchi eolici e fotovoltaici nell’intervista disponibile sul sito internet [https://ileon.eldiario.es/actualidad/antonio-turiel-macroparques-eolicos-poligonos-industriales-foto-voltaicos-infierno-verano-temperaturas-grados-suelo\\_1\\_9526770.html](https://ileon.eldiario.es/actualidad/antonio-turiel-macroparques-eolicos-poligonos-industriales-foto-voltaicos-infierno-verano-temperaturas-grados-suelo_1_9526770.html) (ultima consultazione 29/09/2024).

<sup>132</sup> A. TURIEL, *Petrocalipsis. Crisis energética global y cómo (no) la vamos a solucionar*, Madrid, 2020, 97 ss.

<sup>133</sup> A. TURIEL, *Petrocalipsis. Crisis energética global y cómo (no) la vamos a solucionar*, cit., 97-99, con riguardo alla produttività dei parchi eolici e l’“effetto bosco”.

<sup>134</sup> Può consultarsi, a tale riguardo, il sito dell’Ufficio Federale dell’Ambiente UFAM della Confederazione Elvetica, accessibile attraverso il presente link [https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/clima/info-specialisti/misure-riduzione/accordi-settoriali/soluzione-settoriale-sf6.html#:~:text=L'esafluoruro%20di%20zolfo%20\(SF6,%2C8%20tonnellate%20di%20CO2\)](https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/clima/info-specialisti/misure-riduzione/accordi-settoriali/soluzione-settoriale-sf6.html#:~:text=L'esafluoruro%20di%20zolfo%20(SF6,%2C8%20tonnellate%20di%20CO2)) (ultima consultazione 29/09/2024). Si veda anche l’interessante articolo di A. LAWSON, *World’s “most potent greenhouse gas” escaped during work on UK windfarm*, in *The Guardian*, 8 Novembre 2022, accessibile attraverso il presente link <https://www.theguardian.com/business/2022/nov/08/greenhouse-gas-uk-windfarm-seagreen-project-scotland> (ultima consultazione 29/09/2024). Come ricordato nell’articolo di *The Guardian*, per prevenire il suo «pericoloso impatto sul clima», l’uso dell’SF<sub>6</sub> è stato proibito dal 4 luglio 2007 «per la maggior parte delle applicazioni», come può consultarsi sul sito <https://www.certifico.com/ambiente/documenti-ambiente/257-documenti-riservati-ambiente/19316-esafluoruo-di-zolfo-sf6-rischio-ambiente-e-salute-note> (ultimo accesso 29/09/2024).

I canoni e le vie perseguibili indicate acquisiscono, peraltro, una pregnanza principale che trascende la creazione di impianti di energie rinnovabili e che dovrà strutturare qualsivoglia proposito o progetto di sfruttamento delle miniere sarde, che possano eventualmente offrire materiali critici per la transizione energetica (può pensarsi alle miniere che vennero chiuse negli Anni Novanta, tra le quali le note miniere Monteponi, Montevecchio, Masua, Malfidano Ingurtosu).

In un'ottica propositiva, l'articolata prospettiva sviluppata nel presente studio, può concretamente ispirare la Regione Sardegna ai fini dell'adozione del proprio quadro normativo, non solo nell'ottica dell'individuazione delle cosiddette "aree idonee" secondo quanto contemplato dalla normativa nazionale<sup>135</sup>, ma più puntualmente nell'esercizio delle competenze urbanistiche e paesaggistiche di cui la Regione stessa è titolare in modo esclusivo secondo lo Statuto speciale. Nel primo ambito, la Regione Sardegna si è distinta a livello nazionale per la celerità con cui la Giunta Regionale ha adottato il Disegno di Legge relativo alle "Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili", nel mese di settembre del 2024.

Per una più puntuale e specifica pianificazione territoriale, la Sardegna attende l'adozione dei succitati strumenti nel campo urbanistico e paesaggistico, il cui fondamento risiede, nel primo caso, nelle competenze attribuite alla Regione in virtù dell'articolo 3(f) dello Statuto speciale, e nel secondo caso nel decreto legislativo di attuazione dello statuto quanto al governo del territorio (d.P.R. 22 maggio 1975 n. 480), da ricondursi al citato articolo 3 dello Statuto medesimo, come posto in luce in via giurisprudenziale<sup>136</sup>. In concreto, ciò può tradursi nella previsione, per esempio, di specifici vincoli, senza dimenticare che gli Statuti speciali consistono in leggi di rango costituzionale.

Le esigenze di protezione, proponendo alcuni esempi concreti, sono molteplici, e rispondenti all'ottica di tutela che discende del quadro internazionale a cui il presente lavoro si è dedicato: si può pensare ai molteplici siti riconosciuti come Patrimonio UNESCO, come il sito archeologico di Barumini, noto come Su Nuraxi, esposto ai rischi connessi al progetto di parco eolico «Luminu». In questo senso, le istanze di protezione non solo rispondono a una dimensione identitaria che affianca il valore e il pregio archeologico del sito (si potrebbe ricordare anche il caso della Basilica di Saccargia), ma anche all'indeffettibilità dell'ottemperanza degli obblighi assunti dall'Italia in virtù della Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, Culturale e Naturale dell'Umanità. Quest'ultima impone la preservazione dei siti riconosciuti come Patrimonio UNESCO, prevedendo anche un eloquente dovere di cooperazione in capo a tutta la comunità internazionale per la protezione di tali beni, alla luce della rilevanza che rivestono per l'umanità intera.

La realtà sarda è un esempio cruciale anche nella prospettiva della tutela del ruolo della comunità, della preservazione dei diritti afferenti alla giustizia partecipativa, oltre che distributiva (al momento, una doglianza che la popolazione evidenzia è proprio l'elevato costo dell'energia, nonostante il sacrificio che l'Isola sopporta per via della presenza delle centrali a carbone di Portovesme e Porto Torres).

<sup>135</sup> Si vedano, al riguardo, il D.Lgs. n. 199/2021, Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, e il DPCM 29 marzo 2022, Individuazione delle opere e delle infrastrutture necessarie al phase out dell'utilizzo del carbone in Sardegna e alla decarbonizzazione dei settori industriali dell'Isola. G. MARCHETTI, *op. cit.*

<sup>136</sup> In tal senso, si veda, emblematicamente, la Decisione del Consiglio Di Stato, Sez. VI, 10 Settembre 2009, n. 5459.

Ciò detto, il tema dell'identità del Popolo sardo in rapporto al territorio e l'idea di comunità merita una più specifica delucidazione. Infatti, da uno studio sull'identità regionale e l'individuazione dei suoi elementi qualificanti, il territorio è emerso come fattore forte e preponderante<sup>137</sup>. In particolare, appare significativo che, in questa prospettiva, il territorio sia concepito dai sardi come una realtà connessa alla loro identità culturale<sup>138</sup>. Il valore identitario del territorio è così profondo che è stato perfino prospettato che si possa riconoscere un'identità sarda non solo *uti singulus* bensì *uti civis*, capace di veicolare istanze più vaste e capaci di ricomprendere, in un senso dinamico, «la conservazione e la cura di valori come i beni culturali, la natura, il paesaggio, il territorio, le tradizioni, ma anche “elementi e valori culturali che si rivelano più specifici della dinamica culturale dell'individuo nel sociale (si pensi, ad esempio, all'istruzione, alla scienza, alla ricerca, all'arte, ma anche alla “consapevolezza ambientale”)»<sup>139</sup>.

A tale riguardo, appare interessante richiamare la prospettiva proposta dalla Professoressa Ilenia Ruggiu in merito all'introduzione di una clausola identitaria nello Statuto Speciale della Regione Sardegna, suscettibile di cogliere tanto il nucleo identitario dei sardi come l'apertura e l'inclusività di tale Popolo e della società che esso costituisce.

Può suggerirsi che il profilo territoriale, che differenzia il paradigma dell'identità sarda da quello catalano, di matrice linguistica, e quello scozzese, di indole istituzionale, meriterebbe pari inclusione.

Inoltre, risulta rilevante che anche il profilo culturale e archeologico spicchi come coefficiente identitario qualificante per la Sardegna: a tale proposito, si può ricordare la pregnanza dello studio Nuranet, dedicato alla civiltà nuragica e all'importanza dei nuraghi in una prospettiva cronologicamente trascendente, suscettibile di esprimere l'identità dei sardi con una portata diacronica<sup>140</sup>.

La Professoressa Ruggiu enfatizza anche un'altra importante questione, inerente alla dimensione collettiva dell'identità, capace di trascendere e superare l'individualismo a favore di una coscienza comunitaria. Questa visione trova una corrispondenza nell'Articolo 2 della Costituzione e può ben inquadrarsi nell'alveo delle «formazioni sociali» che esso tutela<sup>141</sup>, un fondamento normativo che, ad avviso di chi scrive, potrebbe ricollegarsi anche alle succitate previsioni che lo Statuto della Regione Autonoma della Sardegna contempla in materia di tutela del paesaggio e di pianificazione edilizia. In quest'ottica, pur in assenza di una clausola identitaria specifica ed esplicita, si offrirebbe un'opportuna dimensione statutaria e normativa alle istanze identitarie del Popolo sardo attraverso l'esercizio di tali competenze nell'alveo della pianificazione e della protezione del territorio, incluso, naturalmente, nel campo energetico che tanto impatto produce.

<sup>137</sup> I. RUGGIU, *L'identità sarda. Caratteristiche e ipotesi di giuridificazione*, G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 56 ss., ed inoltre G. PAGANETTO, *Specialità e competenze*, G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *op. cit.*, 207 ss.

<sup>138</sup> Si veda A. DEFFENU, *Dichiarazioni identitarie e Statuti speciali: per una valorizzazione delle identità in una prospettiva una laica e cosmopolita*, in G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *op. cit.*, 78-90, 93.

<sup>139</sup> A. DEFFENU, *op. cit.*, 89, che cita E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010, 79.

<sup>140</sup> Vedasi <https://www.nurnet.net/blog/il-caso-dei-beni-nuragici-in-sardegna-il-contributo-del-popolo-regionale-alla-specialita/> (ultima consultazione 05/12/2024).

<sup>141</sup> I. RUGGIU, *op. cit.*, 59.

Si tratta di un'esigenza imprescindibile, che non può essere disattesa: il caso della reggia nuragica di Barumini (nel sito archeologico di Su Nuraxi) sopra richiamato è un esempio eloquente in questo senso, senza contare che, in questa specifica circostanza, il progetto proposto in rapporto a questo contesto comporterebbe la costruzione di un parco eolico composto da 17 aerogeneratori di altezza superiore a 200 metri all'interno della fascia di rispetto di 7 km prevista dai vincoli che interessano l'area (concretamente, il vincolo culturale e vincolo paesaggistico dettato dal Decreto Legislativo n. 42/2004, nonché la presenza di aree, come la Giara e Monte San Mauro, rientranti nella Rete Natura 2000).

Può inoltre sostenersi che la visione proposta risulterebbe peraltro idonea a implementare correttamente il concetto di "comunità energetica" contenuto nella Direttiva (UE) 2018/2001 sulle Energie Rinnovabili, secondo una concezione coerentemente con il quadro di principi e fondato sui diritti umani che il presente articolo ha analizzato – concretamente, l'imprescindibilità della partecipazione delle comunità, la sovranità permanente sulle risorse naturali e il rispetto dei diritti umani interessati, che realizzano la tutela ambientale, così come la protezione della salute e dello stesso diritto alla terra e allo sviluppo.

In termini ancor più propositivi, si potrebbe, altresì, suggerire un inquadramento di questa visione nell'alveo dei *commons*<sup>142</sup>, espressione degli opportuni profili di *empowerment* della comunità e di un autentico *capability approach* secondo la teorizzazione di Amartya Sen.

Ancora nella prospettiva della giustizia partecipativa da assicurarsi alla comunità, è imprescindibile ricordare la Proposta di legge di iniziativa popolare denominata "Pratobello '24", sviluppata in virtù dell'Articolo 28 dello Statuto speciale della Regione Sardegna<sup>143</sup>, che racchiude la proposta delle "Disposizioni normative urbanistiche relative all'insediamento di impianti fotovoltaici industriali e eolici terrestri con recepimento di principi e obblighi di tutela e valorizzazione contenuti in programmi sovranazionali, nazionali e regionali". In modo inedito, oltre 210.000 persone hanno apposto la propria firma, nell'ambito dell'esercizio di un'autentica democrazia ambientale e non solo.

Al di là dei confini sardi, in un'ottica più vasta e che sarebbe tanto auspicabile come necessario implementare su scala locale, nazionale e internazionale, è raccomandabile la promozione di una genuina trasformazione ed evoluzione verso la sostenibilità del nostro sistema produttivo. Ancora con una frequenza inadeguata si parla di "decrescita" e ripensamento degli sprechi del nostro sistema, in questo caso non solo produttivo ed energetico, ma produttivo e di consumo. Si pensi per esempio, al tema scottante della *fast fashion* o moda rapida<sup>144</sup>.

Conclusivamente, nel nostro passato, che è divenuto presente normativo e giurisprudenziale, ci sono la bussola e la mappa per il futuro. Una transizione energetica giusta non potrà non conformarsi con questo complesso quadro giuridico, per qualsiasi realtà e per la Sardegna.

<sup>142</sup> C. ESTEVE-JORDÀ, M. DE ARMENTERAS-CABOT, *Energy communities: why (sometimes) the commons need the State*, in D. IGLESIAS MÁRQUEZ, C. ESTEVE-JORDÀ, B. FELIPE PÉREZ (a cura di), *Legal challenges at the end of the fossil fuel era: shaping a just and clean energy transition*, Cham, 2024, 73-98,

<sup>143</sup> L'Articolo 28 dello Statuto speciale della Regione Sardegna prevede che: "L'iniziativa delle leggi spetta alla Giunta regionale, ai membri del Consiglio ed al popolo sardo".

<sup>144</sup> A. TURIEL, *Sin Energía. Pequeña guía para el Gran Descenso*, cit., 93 ss.