

Principio di non regressione nell'ordinamento belga e francese, tra formante giurisprudenziale e normativo

di Angelina Scarpati

Abstract: Principle of non-regression in Belgian and French Law, between jurisprudential and normative formants - The principle of non-regression is an expression of the mature stage of environmental law in which it is necessary to preserve the achievements of the initial elaboration. It sanctions, in fact, a prohibition of retreat in the level of protection provided for the environment through the synergy of legislators, judiciary and administrative best practices. First formulated in the Stockholm Declaration, it inspires many of the subsequent commitments made by the international community. At the domestic level, its elaboration is entrusted to different formants. Exemplary is the case of Belgium and France characterised, respectively, by the centrality of the jurisprudential and legislative ones. Thus, if the Belgian Council of State has reconstructed the principle in question in terms of standstill, the Loi Biodiversité, by introducing Article L110-01 in the Code de l'Environnement, has sanctioned the State's obligation to constantly improve its environmental legislation and, therefore, a prohibition on regression in this area. In both cases, however, the principle in question has found wide application in urban planning matters, as a limitation operating in territorial planning. Starting from the search for a constitutional referent - for Belgium, Article 23; the Charte de l'Environnement for France - attention has turned to balancing this principle with other interests of constitutional rank. The Belgian Council of State has, thus, admitted that not every regression is forbidden, but only sensitive regression; the French Constitutional Court, on the other hand, that the principle in question can be derogated in the face of general interest requirements. Ultimately, a comparative analysis shows that the development of the principle of non-regression in the two systems involved different formants, but then posed the same application problems.

Keywords: non regression principle; standstill; formants; Constitution; case law.

1. Il principio di non regressione nell'elaborazione del diritto internazionale: inquadramento generale

Nessuna legge può assoggettare a se stessa le future generazioni¹. Emerge, da tale frase, quella naturale tensione tra Potere costituente e Potere costituito che caratterizza ogni ordinamento giuridico. Essa emerge chiaramente allorché si guardi, in particolar modo, ai limiti allo «ius modificandi» che il Costituente impone al futuro legislatore. E' il Costituente a decidere se il potere legislativo possa estendersi fino al punto

¹Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, de 24-6-1893-

da ammettere regressioni e abbassamenti del livello di tutele già raggiunte. La necessità di porre dei limiti alla discrezionalità del Legislatore è fondamentale nei settori afferenti a materie sensibili. La materia ambientale rientra indubbiamente in esse. Essa è caratterizzata dalla centralità del principio di non regressione. Al pari degli altri principi di gestione ambientale, anche quello in parola nasce in ambito internazionale. Esso appartiene alla fase matura del diritto ambientale. Questa è connotata dalla necessità di preservare e corroborare i risultati raggiunti dall'elaborazione giurisprudenziale, dottrinale e legislativa del diritto ambientale «di prima generazione» al fine di evitare di vanificare gli impegni assunti dagli Stati a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro e, al contempo, dare continuo impulso all'elaborazione normativa.

Tale principio è stato elaborato, per la prima volta, nella «Convenzione sul mare».² Più precisamente, gli articoli 207, 208 e 210 richiamano gli Stati ad adottare leggi e regolamenti, rispettivamente, per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino. *A contrario*, se ne ricava che incomba sugli Stati membri il dovere di non ampliare gli effetti dell'inquinamento e, quindi, di non ridurre le tutele raggiunte grazie alla legislazione vigente in materia. Il principio di non regressione ha trovato un'elaborazione espressa solo di recente, con il «Global Pact for the environment». L'articolo 17, rubricato «non-regressione» postula che «Le Parti e i loro enti sub-statali si astengono dall'autorizzare attività o adottare norme che abbiano l'effetto di ridurre il livello globale di protezione ambientale garantito dal diritto vigente». L'inserimento del principio di non regressione all'interno del Global Pact ha, a ben vedere, un grande significato simbolico. Ed infatti, esso è coerente con la scelta di condensare, in un unico documento, i principi di gestione ambientale. In questo modo, quello di non regressione è stato consacrato a principio di gestione ambientale³. Non a caso, il Global Pact si pone l'espresso obiettivo di attribuire organicità ai principi posti alla base della disciplina ambientale, consolidandoli. Si limita, invero, più specificamente, ad un'attività di mero recepimento dei suddetti principi⁴. E' con il Global Pact, dunque, che il principio di non regressione ha ricevuto una piena elaborazione, imponendosi ad ogni livello di governo con efficacia direttamente cogente e vincolante.

Esso recepisce gli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali radicati nel diritto e nelle politiche ambientali internazionali⁵. La necessità di addivenire all'esplicitazione di tale principio è stata sottolineata sin dal 2016, nel corso del «World Congress on Environmental Law» che si è svolto a Rio de Janeiro dal 26 al 29 Aprile 2016. All'esito dello stesso è stata formulata la «World declaration on the environmental Law» con la quale le Parti si sono impegnate a definire i principi posti alla base della

² Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 16-11-1984.

³ D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003, p. 32.

⁴ L. Colella, *Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, vol.2, 2019.

⁵ M. Monteduro, S. Candela, A. De Nuccio, E. Gatto, A. Micello, Riccardo Scorza, *Testo e contesto del progetto di «Global Pact for the Environment» proposto dal Club des Juristes*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, vol. 1, 2018.

materia ambientale. L'articolo 12, in particolare, definisce il principio di non regressione in chiave negativa e, cioè, come divieto per gli Stati di «consentire o perseguire azioni che abbiano l'effetto netto di diminuire la tutela giuridica dell'ambiente o di accesso alla giustizia ambientale».

Così formulato il principio di non regressione si impone allo Stato nel suo complesso impegnando tutti gli organi costituzionali ad assumere un impegno di tipo «serio» per ridurre -e -ove possibile- prevenire l'inquinamento. In questo modo, lo Stato è chiamato quantomeno ad un impegno volto a preservare i risultati già raggiunti in materia di inquinamento. Emerge, in questo modo, la duplice natura -una positiva, l'altra negativa- del principio di non regressione. La dimensione propositiva del principio in parola è espressa dalla Dichiarazione di Barcellona sul Mare Mediterraneo. A mente degli articoli 5, 6 ed 8, gli stati si impegnano a mantenere il livello di protezione già raggiunto.

2. Il contributo del diritto unionale e la duplice anima del principio di non regressione: positiva e negativa

A livello unionale, invece, il principio di non regressione non ha trovato alcuna formulazione espressa. Il Trattato sull'Unione europea⁶ non inserisce nel novero dei diritti fondamentali quello all'ambiente, né esplicita il principio di non regressione. Una lettura sistematica delle disposizioni in esso contenuto, consente, tuttavia, di individuarlo. Ed invero, l'articolo 3, paragrafo 3, si limita a prevedere che «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». In definitiva, i Trattati istitutivi si limitano a codificare il principio di sviluppo sostenibile. La centralità della materia ambientale nell'ambito della politica unionale emerge laddove si applichi la teoria «dell'aquis comunitario», l'insieme dei principi irrinunciabili, seppure non espressi, su cui si fonda l'Unione. Questi ultimi, peraltro, non sono in alcun modo comprimibili. Tali principi ricevono una protezione variabile, legata allo specifico livello di tutela raggiunto in quel determinato momento storico⁷. Emerge, quindi, anche a livello unionale, la doppia dimensione del principio di non regressione. Da un lato, esso è volto a garantire il mantenimento del livello di protezione e degli «standards» di tutela raggiunti; dall'altro, assicura il consolidamento e, ove possibile, miglioramento degli stessi e ciò anche in vista di una responsabilità intergenerazionale. Il divieto di regressione, infatti, è il baluardo attraverso cui difendere i risultati già raggiunti nella materia ambientale, così da poter permettere alle future generazioni di accedere agli stessi livelli di tutela.

E' proprio questa dimensione solidaristica a rappresentare il nocciolo duro del principio di non regressione nel diritto ambientale, distinguendolo dal principio di prevenzione che è volto solo ad evitare danni irreversibili,

⁶Trattato sull'Unione Europea del 29-7-1997.

⁷C. Delcourt, *The acquis communautaire : has the concept had its day ?*, in *Common Market Law Review*, 38/4, 829-870.

dinanzi ad un pericolo incerto.⁸ Ciò che, in ogni caso, accomuna tali principi è la loro tensione finalistica. Sono, cioè, volti a governare la «società del rischio⁹», espressione diretta ad identificare la società post-moderna, caratterizzata da un notevole ed incessante progresso scientifico, i cui effetti pongono notevoli problemi giuridici. Ed invero, a fronte della impossibilità di pre-vedere e calcolare il possibile impatto di tali attività sulla salute umana e sull'ambiente, si rende necessario ripensare le categorie giuridiche concernenti, ad esempio, l'allocazione del regime di responsabilità civile e penale, oltre ad indirizzare l'attività della Pubblica Amministrazione e dell'interprete.

Anche la CEDU, all'art. 37 chiarisce che gli stati devono garantire un «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità deve essere integrato nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Tale disposizione va letta in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 53, a mente del quale «nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri». Se ne ricava, dunque, che gli Stati membri debbano, quantomeno assumere l'impegno di non determinare una regressione nel livello di tutela dei diritti fondamentali, ivi compreso quello all'ambiente.¹⁰

Il principio, così espresso, cioè, presuppone un'obbligazione positiva, di consolidamento dei risultati raggiunti ed una negativa, cosiddetta di standstill¹¹, coincidente con il dovere di astensione rispetto ad interventi che possano determinare un ripiegamento rispetto ai risultati conseguiti. Nella prima accezione viene in rilievo un generico «principio di progresso» che, tuttavia, appare troppo vago ed indefinito. La dimensione negativa, quella che rimanda ad un dovere di astensione, non è sinonimo di immobilismo: presuppone, anzi, un atteggiamento proattivo dello Stato, teso, in buona sintesi, ad attribuire valenza precettiva a tale principio. Lo Stato, cioè, deve agire in maniera tale da non ridurre i risultati già raggiunti in materia ambientale.

Il principio di non regressione, quindi, responsabilizza tutti gli organi costituzionali e, spesso, trova una puntuale definizione all'interno delle stesse Costituzioni. Laddove, al contrario, il principio in parola non sia espressamente formulato, il divieto di ridurre il livello di tutela raggiunto in favore di beni giuridici di notevole rilievo, deve considerarsi comunque implicito ad ogni Costituzione.

⁸ M. Prieur e G. Sozzo, *La non régression en droit de l'environnement*, in D. Amirante, *Le principe de non-régression de l'environnement en droit italien*, Bruxelles, 2012.

⁹ A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, tr. it, Bologna, 1997.

¹⁰ M. Prieur, *op. cit.* p. 203.

¹¹ I. Hachez, *Le principe de Standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, 2008.

Ogni Costituzione, dunque, in maniera implicita o esplicita, individua uno «zoccolo duro», un insieme di materie, sottratto, in ogni caso, allo «ius modificandi» del secondo.

L'ambiente rientra in tale nucleo incompressibile. Ciò alla luce della sua intrinseca valenza inter-generazionale, ma altresì, trasversale, tale da assicurare a vero e proprio «dovere pubblico globale¹²».

2. Il ruolo della giurisprudenza belga: tra Consiglio di Stato e Corte Costituzionale

All'interno del presente contributo si intende analizzare, in particolare, le modalità attraverso cui il principio di non regressione è stato declinato negli ordinamenti francese e belga. Ed infatti, nel panorama europeo, sono stati gli unici ad aver costituzionalizzato il principio in parola. Ciò è avvenuto imponendo, nel caso francese un dovere di miglioramento della legislazione in materia ambientale. Nel caso belga, invece, attraverso un dovere di stand-still, di astensione da interventi che potrebbero determinare una regressione in materia ambientale. E' peraltro rilevante la circostanza per cui l'elaborazione di tale principio sia stata affidata a formanti diversi e applicata a settori altrettanto diversi. Più precisamente, il formante giurisprudenziale per il Belgio; quello dottrinario e legislativo per la Francia.

La giurisprudenza della Cour d'arbitrage, poi della Corte costituzionale belga, ha individuato, sin dai primi anni '90, un dovere di «standstill» in materia ambientale, attraverso una lettura in combinato disposto degli articoli 23 e 134 della Costituzione. Più precisamente, il primo riconosce, in favore di ciascun cittadino, il diritto «a condurre una vita dignitosa» che passa attraverso il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali, tra i quali rientra il «diritto al mantenimento di un ambiente sano». Per tale ragione, dunque, la legge deve individuare, ai sensi dell'art. 134, le modalità di garanzia degli stessi. Dalla lettura coordinata delle suddette disposizioni, la Corte ha quindi ricavato un obbligo, in capo allo Stato, di non determinare una «sensibile» riduzione delle tutele in materia ambientale. Sussiste, quindi, un divieto rivolto al legislatore «à ce que le législateur compétent réduise de manière sensible le niveau de protection qu'offre la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général»¹³. Il principio di non regressione presuppone una valutazione comparativa tra la precedente disciplina e quella successiva, volta a verificare l'effettivo impatto della modifica legislativa e se essa abbia o meno raggiunto la soglia individuata dal Giudice delle Leggi e, cioè, che essa sia «sensibile», tale da determinare un'aggressione al bene giuridico tutelato di grande impatto. Tale verifica presuppone, invero, un confronto tra la precedente disciplina e quella introdotta successivamente.

La dottrina ha chiarito che tale comparazione può determinare tre diversi esiti. Ed infatti, può concludersi con la presa di atto dell'impossibilità di comparare lo «status quo ante» e quello successivo alla

¹²G. Grasso, L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del Giudice delle Leggi?, in *Amministrazione in Cammino*, Roma, 2006.

¹³ Cour constitutionnelle déc. n. 8 du 23-10-2011.

luce dell'incommensurabilità dei risultati. In altri casi, può ritenersi ammissibile la regressione perché espressione della naturale discrezionalità del Legislatore. la comparazione può, infine, rendere evidente che una disciplina –sulla carta migliorativa– degli spazi di tutela, si traduce all'atto applicativo, in una compressione del diritto.

La giurisprudenza, dunque, ha ricostruito tale obbligazione in termini negativi, di standstill, quale dovere di astensione rispetto ad interventi che potrebbero determinare una regressione in materia ambientale. Parte della dottrina ritiene, invero, che il dovere di astensione presupponga anche un'obbligazione positiva, volta a dare attuazione al principio attraverso un costante miglioramento ed espansione del livello di tutela già raggiunto in materia ambientale.

L'articolo 23 è stato novellato a seguito della modifica costituzionale del 1994 che ha recepito una già consolidata giurisprudenza, dapprima della Cour d'arbitrage, poi Conseil Constitutionnel e del Consiglio di Stato, ma anche della giurisprudenza di merito relativa all'esistenza di un dovere di astensione in materia ambientale che si impone allo Stato tutto. Il suddetto dovere di astensione non è esplicitato. Esso, tuttavia, discende dal dovere che incombe sullo Stato tutto di garantire in maniera piena –e progressiva– l'attuazione dei diritti fondamentali.¹⁴

Occorre premettere, invero, che la giurisprudenza costituzionale belga si è occupata tradizionalmente delle questioni ambientali in relazione al riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità, ma ha, altresì, attribuito al termine «ambiente» un significato ampio e trasversale che ingloba, peraltro, le questioni concernenti l'urbanistica e la gestione del territorio oltre che il patrimonio culturale. Ed infatti, il principio di non regressione, nella forma del dovere di standstill, ha trovato ampia applicazione nella materia della pianificazione urbanistica.

In specie, è stato elevato a principio ispiratore dell'intera attività di urbanizzazione. Il Consiglio di Stato belga ha ben chiarito l'irrinunciabilità dell'attività di pianificazione, sancendo al contempo che lo sviluppo urbano non possa, in nessun caso, determinare una regressione nella qualità degli assetti urbanistici.¹⁵

Le successive pronunce hanno, invece, esaltato la valenza del principio nella fase procedimentale. Hanno chiarito che il principio in parola deve trovare tutela attraverso la contestuale e complessiva ponderazione delle esigenze dei diversi attori coinvolti nella redazione degli strumenti urbanistici. In definitiva, il procedimento di adozione degli strumenti di pianificazione urbana assurge a strumento di mediazione tra interessi contrastanti, seppure nel rispetto di un super-principio: quello di non regressione negli assetti urbanistici e, più in generale, nella tutela dell'ambiente.

Tale obbligazione di segno negativo non si rivolge solo alla Pubblica Amministrazione, deputata ad elaborare gli strumenti di pianificazione territoriale, ma allo Stato tutto. Il principio di non regressione, inteso, quale «standstill» importa, cioè, un dovere di astensione dello Stato, da

¹⁴I. Hachez, *Le principe de standstill dans les droits des droits fondamentaux*, Bruxelles, 2009.

¹⁵Cons. Et., ar. n. 124.571 du 23-10-2003 .

interventi volti a ridurre la qualità delle tutele raggiunte, a meno che non sussistano ragioni di interesse generale, tali da giustificare la compressione.¹⁶ Occorre, pertanto, compiere una corretta ponderazione dell'«interesse generale» rispetto agli altri interessi coinvolti. Tale operazione può essere effettuata in chiave sostanziale o formale. Nella sua prima accezione impone all'interprete di valutare che la misura che determina una regressione sia appropriata, necessaria e proporzionata. Da un punto di vista formale, invece, la regressione è giustificata allorquando sia stata il risultato di un procedimento decisionale e valutativo nel quale siano state ponderati tutti gli interessi contrastanti¹⁷.

La giurisprudenza ha valorizzato molto raramente l'aspetto formale.¹⁸ L'approccio sostanziale, invece, è stato ampiamente applicato ed ha permesso al Consiglio di Stato di ammettere, a determinate condizioni, la compressione di alcune disposizioni ambientali. Esprimendosi in materia di inquinamento acustico, per esempio, ha chiarito che esso non abbia una portata universale e assoluta, dovendosi, invece, accertare in concreto, se l'eventuale regressione apportata sia «significativa»¹⁹. Ciò perché il diritto a mantenere lo specifico livello di protezione raggiunto non coincide con un diritto acquisito, ma coincide con l'aspettativa al mantenimento di un livello di protezione equivalente a quello già raggiunto²⁰.

Da tale disanima si ricava che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, a partire dalle disposizioni costituzionali di cui all'art. 23 e 134 che pongono un divieto di standstill, abbia attribuito diretta rilevanza precettiva al principio in parola che, ad oggi, afferisce, non solo alla materia ambientale ma, altresì, in maniera più generale, alla «gestione del territorio» e ad ogni aspetto programmatico e procedimentale.

La Cour d'arbitrage, fin dai primi anni 2000 ha contribuito ad estendere l'applicazione del principio di non regressione attraverso un'interpretazione teleologica e sistematica degli articoli 23 e 134 della Costituzione. Le prime pronunce hanno preso le mosse proprio dai lavori preparatori relativi alla riforma del 1994, dai quali emerge che la novella normativa si poneva uno specifico scopo: vietare che il legislatore potesse addivenire a forme di regressione della legislazione vigente in materia ambientale²¹. Secondo il Giudice delle Leggi belga, dunque la riforma costituzionale impone all'interprete di valutare, in concreto, se il successivo intervento normativo sia tale da determinare una significativa regressione rispetto alla disciplina precedente. Il livello di regressione, tuttavia, non deve essere di poco momento, ma deve, in ogni caso, arrecare una «sensibile» riduzione degli spazi di tutela in materia ambientale e, comunque, può trovare giustificazione dinanzi a motivi di interesse generale, secondo le ordinarie regole in punto di bilanciamento tra diritti di rango costituzionale. A partire, dunque, da tali pronunce, la giurisprudenza della Corte si è impegnata nel definire i tratti della «regressione sensibile»,

¹⁶Cons. Et., ar. 9 n. 191.272 du 13-3-2009.

¹⁷F. Tulkens, *Principe de bonne legislation et renouveau démocratique: qui osera, en Belgique, relever franchir le pas?*, Larcier, 2008.

¹⁸Cons. Const. déc n. 51 du 30-4-2003.

¹⁹Cons. Et., ar. n. 229.097 du 7-11-2014.

²⁰Cons. Et., ar. n. 8-12-2017 n 404391.

²¹Cons. Const, déc. n. 169 du 27-11- 2002.

sicché, il successivo sforzo ermeneutico della Corte è stato rivolto alla ricerca del parametro alla luce del quale valutare l'impatto della regressione.

In definitiva, il principio di non regressione, all'interno dell'ordinamento belga, è il risultato dell'elaborazione giurisprudenziale ed ha preso l'avvio dagli articoli 23 e 134 della Costituzione ove, sulla base di una interpretazione sistematica. Tale principio ha trovato applicazione in settori spesso eterogenei: dall'inquinamento acustico alla pianificazione del territorio.

3. L'elaborazione francese: il ruolo del formante dottrinale e legislativo

L'elaborazione del principio di non regressione in Francia, invece, ha visto la centralità del formante legislativo e dottrinale. Ed infatti, il legislatore francese ha scelto di riconoscere ai principi di gestione ambientale e a quello di non regressione rango costituzionale attraverso la «Charte de l'environnement». A mente dell'articolo 2 della Carta, «ognuno ha il dovere di partecipare alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente». Il principio di non regressione, dunque, è declinato in una dimensione solidaristica, in virtù della quale incombe su ciascun consociato l'obbligo di garantire il mantenimento del livello di protezione raggiunto in materia ambientale. Ciò contribuisce, secondo le intenzioni espresse dal Ministro della Giustizia francese, nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri del 25 giugno 2003, a dar vita ad «un'ecologia umanista nel nostro patto repubblicano²²».

Il principio di non regressione si impone, anzitutto, al legislatore. Esso è stato esplicitato a seguito della novella apportata al «Code de l'environnement» con la contestuale introduzione dell'articolo L-110-1.²³ Quest'ultimo postula, infatti, che «la tutela dell'ambiente, assicurata dalle disposizioni legislative e regolamentari in materia, non può che essere oggetto di un continuo miglioramento, tenuto conto delle attuali conoscenze scientifiche e tecniche». Appare ancor più evidente che la prospettiva da cui ha preso l'avvio l'elaborazione francese sia di tipo «positivo». La scelta di inserire il principio in parola all'interno del Codice dell'ambiente risulta di notevole rilievo assurgendo, così, a principio-guida per ogni futuro intervento in materia ambientale.²⁴ Altra autorevole dottrina, tuttavia, auspica l'integrazione di tale disposizione e la contestuale formulazione dello stesso in chiave negativa oltre che positiva. Secondo tale prospettiva, solo così vi sarebbe un effettivo limite alla discezionalità del legislatore. La previsione di un semplice dovere di miglioramento della disciplina in materia ambientale, infatti, rischia di trasformarsi in una

²²Verbale del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2003, in https://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/charte_environnement.asp.

²³Loi n. 773 du 24-7-2019.

²⁴L. Colella, *Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato*, op.cit.

formula vuota e priva di concreta portata precettiva.²⁵ Solo la previsione di un dovere di miglioramento non rende impossibile, a titolo esemplificativo, l'abrogazione di norme dettate in favore dell'ambiente.²⁶

L'approdo legislativo, caratterizzato dalla costituzionalizzazione del principio e dalla modifica del Codice dell'ambiente, tuttavia, non sarebbe stato possibile se non vi fosse stata l'opera del formante dottrinale che ha da sempre avvertito la necessità di affrancare la formulazione del principio di non regressione da quella che si andava diffondendo sulla scorta dell'esempio del Belgio, fondata, cioè, su un dovere di astensione. La dottrina francese ha sottolineato che l'elaborazione in chiave negativa del principio di non regressione sarebbe stata incompatibile con il diritto ambientale, caratterizzato da un intrinseco dinamismo che richiede un costante aggiornamento ed interventismo da parte del legislatore. Ha, quindi, sottolineato la necessità di positivizzare il principio in parola per attribuirgli forza vincolante. Ciò ha fatto sì che anche altri ordinamenti giuridici si adeguassero al modello francese attribuendo una specifica definizione al principio di non regressione all'interno del quadro normativo. Tale fase è stata salutata come necessaria per l'evoluzione del diritto ambientale²⁷. A partire dagli anni '90, infatti, la dottrina francese è impegnata in un intenso lavoro che, dapprima ha portato all'elaborazione del principio di «non rinculo», quale antidesignano del principio di non regressione. Tale principio fu definito come divieto di qualsiasi misura che possa determinare un indebolimento del regime di tutela in materia ambientale. Il principio, in tale disposizione, è declinato in chiave propositiva.

A seguito della novella apportata al Codice ambientale, la giurisprudenza francese ha svolto un ruolo diverso rispetto a quello assunto dalla giurisprudenza belga. Non ha dovuto riempire di contenuto una disposizione di rango costituzionale, in assenza di ogni riferimento legislativo. Le Corti francesi, piuttosto, sono state chiamate a compiere una delicata operazione di bilanciamento tra la necessità di attuare il principio di rango costituzionale, contenuto all'interno de «La Charte», verificando che gli interventi legislativi fossero effettivamente conformi al dettato costituzionale ed individuando i termini di bilanciamento di tale principio rispetto ad esigenze contrastanti. In tale difficile opera di bilanciamento, il Consiglio di Stato e il Consiglio costituzionale hanno assunto un ruolo centrale.

La giurisprudenza amministrativa francese ha affrontato un tema analogo a quello belga: l'applicazione del principio alla materia della programmazione e dello sviluppo territoriale. A titolo esemplificativo, il

²⁵M. Prieur, *Environnement et développement durable-La constitutionalisation du principe de non regression face à l'enjeu climatique*, in *Energie-Environnement-Infrastructures* no.12, December 2018, dossier 45. In tal senso: C. Malverti, C. Beaufls, *Principe de non regression: on avance*, ADJA 2020. 2246.

²⁶Y. Aguila, W. Herbert, L.Rollini, *Environnement-Pour une consecration constitutionnelle du principe de non regression*, in *La Semaine juridique Edition Générale* no.47, 16 Novembre 2020.

²⁷M. Prieur, *Une vraie fausse creation juridique: le principe de non-regression* in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, Torino, Vol. 2, 2016.

Consiglio di Stato²⁸ ha stabilito che alcuni progetti per la realizzazione di strutture sportive avrebbero potuto avere effetti significativi sull'ambiente e che, dunque, si ponessero in contrasto con il principio di non regressione che, al contrario, impone allo Stato tutto, un dovere di miglioramento del livello di protezione ambientale.

Se ne ricava che il principio di non regressione sia stato elevato, grazie all'elaborazione del Consiglio Costituzionale francese,²⁹ a limite alla stessa discrezionalità del legislatore, il quale, in nessun caso può procedere a modifiche legislative che si pongano in contrasto con i principi di gestione ambientale e, dunque, con lo stesso divieto di regressione.

Il Consiglio Costituzionale francese³⁰ ha applicato il principio di non regressione anche ad un campo del tutto eterogeneo rispetto alla giurisprudenza belga e amministrativa francese e, cioè, all'utilizzo di prodotti fitosanitari. La questione portata all'attenzione del Consiglio riguarda la compatibilità del regime transitorio introdotto dalla «Loi Biodiversité» con il principio di non regressione. Più precisamente, l'art. 125, nel prevedere il divieto di utilizzo di prodotti fitosanitari, ha ammesso una deroga per un periodo di 22 mesi. Il Consiglio costituzionale, chiamato a valutare la compatibilità di tale deroga con il principio di non regressione ha rigettato la questione. Ed invero, ha chiarito che «non sia manifestamente sproporzionata rispetto all'obiettivo di interesse generale di tutela dell'ambiente e all'obiettivo di tutela della sanità pubblica perseguito con valore costituzionale». Al contempo, però, ha chiarito che il divieto di commercializzazione di tali prodotti è strettamente legato al principio di precauzione. La dottrina ha sottolineato l'indiscusso merito del Conseil per aver riconosciuto uno stringente legame tra il principio di non regressione e quello di precauzione. Ha, tuttavia, individuato un pericolo evidente derivante da tale pronuncia: il riconoscimento di un margine di discrezionalità, in capo al legislatore, troppo ampio³¹.

L'elaborazione francese, quindi, è fortemente influenzata dagli apporti del formante legislativo e dottrinario che, in effetti, hanno rivestito un ruolo di notevole impulso nella definizione del principio di non regressione, declinato, tuttavia, in chiave positiva. Il primo ha attribuito rilievo costituzionale al principio di non regressione, attraverso la «Charte de l'environnement³²» e, successivamente, attraverso la modifica apportata al Codice dell'ambiente che, così, hanno contribuito a vincolare l'attività del legislatore elevando il principio di non regressione a principio di rango costituzionale e a super- principio ispiratore della legislazione nazionale. Esso impone, dinanzi a rischi non calcolabili in maniera certa, di assumere un atteggiamento prudenziale legandosi, così, al principio di precauzione. Reca in sé, implicitamente, la dimensione negativa, tipica del formante belga e quella positiva, sancita dall'articolo L-101 del Codice dell'ambiente che impone un continuo dovere di miglioramento e implementazione della

²⁸Cons.Et., ar. n. 404391 du 8-12-2017.

²⁹Cons. const., *déc.* n.2020-809 DC du 10-12- 2020.

³⁰Cons. const., *déc.* n. 2016-737 DC du 4-8- 2016.

³¹J. Delleaux, *La validation du principe de non-régression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition a minima de sa portée*, in *Revue juridique de l'Environnement*, 2017, pp. 693-704.

³²*Loi const.* n. 2005 du 1-3-2005.

tutela raggiunta. Tali risultati hanno recepito il lavoro della dottrina, ormai cominciato 30 anni fa. Più precisamente, il formante dottrinario, già a partire dagli anni '90, ha utilizzato il principio in parola per imporre al Legislatore un dovere di migliorare ed incrementare il livello di tutela raggiunto nella materia ambientale. La giurisprudenza, dunque, si è limitata ad individuare l'esatta portata di tale principio che vincola l'arco costituzionale tutto. Al pari dell'esperienza belga ha, anzitutto, direttamente applicato lo stesso all'ambito dello sviluppo territoriale salvo, poi, estenderlo a settori del tutto eterogenei, quale quello della vendita di prodotti fitosanitari. Il principio di non regressione, quindi, diventa limite della discrezionalità naturalmente riconosciuta al Legislatore e che, anzi, ne rappresenta il cuore. Se ne ricava che l'elaborazione francese rappresenti la sintesi degli apporti della dottrina, della giurisprudenza e del formante legislativo, in un grado di complessità non indifferente.

4. Conclusioni: le nuove sfide del diritto ambientale e il ruolo del principio di non regressione

In definitiva, l'elaborazione del principio di non regressione è espressione di una comune tensione, avvertita a livello internazionale e da parte dei legislatori nazionali. Nel caso delle esperienze belga e francese, esso è stato utilizzato per porre un limite allo «*ius modificandi*» al fine di evitare una riduzione del livello di tutela raggiunto in materia ambientale. La duttilità del principio in parola, invero, ha fatto sì che ad esso venissero attribuite due diverse anime: una negativa, intesa quale dovere di astensione rispetto ad interventi che possano determinare una riduzione del livello di tutela in materia ambientale; al contempo, una dimensione positiva, intesa come dovere di implementare la legislazione vigente. Il principio di non regressione, in sostanza, è lo strumento attraverso cui evitare una riduzione del grado di tutela raggiunto. Al contempo, esso presuppone un continuo lavoro ed un incessante impegno, da parte di ogni livello di governo per poter rispondere alle continue esigenze poste da questo settore, in cui spesso, peraltro, i rischi risultano essere incerti o, comunque, non prevedibili e calcolabili con certezza.

Nel caso della Francia, diversamente, appare rilevante il ruolo del formante legislativo. Ed infatti, il principio di non regressione, formulato nella sua dimensione di dovere incessante di miglioramento del livello di tutela già raggiunto, ha trovato una sua compiuta elaborazione all'interno de «*La Charte de l'environnement*» e successivamente nella legislazione ordinaria, attraverso la modifica de «*Le Code de l'environnement*». Ciò, ovviamente, non ha determinato l'esclusione della centralità del contributo della giurisprudenza che, anzi, ha utilizzato il principio di non regressione per garantire una tutela sinergica dell'ambiente, ma anche della salute umana, con un'impostazione di tipo strumentale per la quale, il primo è necessario al fine di garantire la tutela del secondo in nome di una visione del diritto ambientale di tipo antropocentrico.

Emerge l'estrema duttilità e trasversalità del principio di non regressione che, oggi più che mai, dinanzi alle nuove sfide poste dal diritto ambientale, deve essere valorizzata per evitare forme di abbassamento degli

standards di tutela raggiunti grazie agli sforzi del legislatore internazionale e nazionale. Questi, a partire dagli anni '80 del Novecento, hanno contribuito a traghettare il diritto ambientale nella sua fase matura e che, inevitabilmente, ne ridisegneranno i tratti fondamentali e gli ambiti di interesse ³³. Ed infatti, esso non è più semplicemente orientato alla individuazione di coordinate necessarie per la gestione delle problematiche di carattere strettamente ambientale, ma si occupa di questioni del tutto innovative, legate alla gestione delle risorse naturali, al raggiungimento della neutralità climatica e dell'uso del territorio.

³³V. Pepe, L. Colella, *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato*, Edizioni Palazzo Vargas, Napoli, p.23, 2019.