

I modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale

di Graziella Romeo* e Silvia Sassi*

Abstract: *Models of environmental constitutionalism between the legislative, judicial and cultural formant* – The article reviews and discusses papers concerned with models of environmental constitutionalism. After having synthetically described the contents of the papers, the article goes on by addressing the main takeaways of each of them. In particular, the Authors argue that contemporary scholars are preoccupied with a) connecting environmental/climate issues with models of sustainable development and b) building a typology of environmental constitutionalism that can be beneficial to both legislatures and courts.

Keywords: Climate, Climate Justice, Future generations, Environmental governance; Environmental Sustainability

1. Introduzione

Gli articoli inclusi nella sezione *Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale* sono accomunati dall'insistere su tre elementi: a) la necessità di studiare la *governance* della questione ambientale senza separare il doppio livello, globale e locale, dei problemi e delle soluzioni; b) l'importanza del formante culturale inteso in senso ampio, cioè come attenzione alla corrispondenza tra i contenuti sostantivi della disciplina ambientale e la tradizione culturale nella quale essa si iscrive; c) la necessità di pensare il costituzionalismo ambientale come parte di una più ampia strategia per l'ambiente, la quale deve essere necessariamente completata da un ripensamento del modello economico dominante nel senso della sua sostenibilità ed equità.

Tutti questi elementi lasciano poi sullo sfondo un tema centrale per la riflessione nell'ambito del diritto pubblico comparato: il ruolo della sovranità

* Professoressa associata di diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi di Milano.

* Professoressa associata di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze. L'articolo contiene riflessioni comuni alle due autrici. Cionondimeno, Graziella Romeo ha scritto i paragrafi 1, 2 e 3. Silvia Sassi i paragrafi 4, 4.1, 4.2 e 4.3. Il paragrafo 5 è stato redatto congiuntamente dalle due autrici.

negli ordinamenti “globalizzati” contemporanei¹. La sovranità, infatti, rappresenta da un lato uno strumento per la protezione delle risorse e la preservazione di equilibri ecosistemici, dall’altro un limite al reperimento di soluzioni autenticamente globali. In questo senso, la sovranità è spesso chiamata in causa da chi studia le tematiche ambientali come problema, e cioè come atteggiamento traducibile in un “sovranoismo egoistico” che difende modelli di sviluppo economico insostenibili. Di egoismo si può parlare per almeno due ragioni. La prima è che la sovranità così concepita serve a sottrarsi agli obblighi internazionali di tutela dell’ambiente e del clima e a perpetuare comportamenti redditizi per l’economia nazionale, ma dannosi su scala globale. La seconda è che questo approccio ostacola i percorsi politico-istituzionali finalizzati alla definizione di soluzioni internazionali che abbiano *chances* di essere effettivamente perseguite. La riflessione in tema ambientale, dunque, si intreccia spesso con quella attinente alla necessità ripensare i modelli di sviluppo economico dominanti nel mondo occidentale. Di più, gli scritti di questa sezione raccontano sovente le rivendicazioni ambientali come legate alle pretese di tutela della cultura locale, nella quale è ricompreso il rapporto tra natura, individuo e società.

Se osservata da questa prospettiva, l’analisi dei formanti legislativo, giurisprudenziale e culturale ha a che fare non soltanto con la formazione della fitta rete del costituzionalismo ambientale, ma anche con la progressiva strutturazione di modelli sociali che contestano in radice la relazione uomo-ambiente circostante, in quanto riflesso di sistemi consolidati di produzione e sfruttamento della ricchezza².

Questo primo quadro di sintesi non esaurisce l’ampiezza e la profondità dei temi trattati nei diversi contributi raccolti in questa sezione, i quali meritano di essere sinteticamente richiamati per restituirne adeguatamente la complessità.

2. Il formante culturale

Gli articoli riuniti nella sezione *Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale* possono essere suddivisi in due gruppi. Il primo è rappresentato dagli scritti che analizzano il dato legislativo e giurisprudenziale in tema di ambiente da una prospettiva che potrebbe definirsi “culturale”. Il secondo dai saggi che hanno invece privilegiato la disamina comparata dei formanti normativo e giurisprudenziale delle discipline ambientali in senso ampio (e dunque anche, per esempio, alimentari), avendo cura di evidenziare le influenze reciproche tra formanti³.

Nell’approcciare il primo gruppo di contributi, occorre evidenziare l’attenzione generalmente riservata alla comparazione di ordinamenti che

¹ C. Whytock, *The Concept of a Global Legal System*, in P. Zumbansen (Ed.), *The Many Lives of Transnational Law: Critical Engagements with Jessup's Bold Proposal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, 77 ss. V. anche S. Sassi, *Crisi della sovranità e diritto transnazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 247 ss.

² V. A. Somma, *Il diritto del sistema terra. Democrazia, capitalismo e protezione della natura nell’antropocene*, in DPCE on-line, **.

³ Per un’analisi di questi saggi si rinvia al par. 4.

presentano un elevato grado di omogeneità, in quanto parte della medesima famiglia giuridica oppure perché legati da esperienze storico-costituzionali culturalmente o temporalmente vicine. Questo è il caso, per esempio, del saggio di Thiago Burckart⁴. L'autore affronta il tema della costituzionalizzazione dell'ambiente in Amazzonia, censendo le realtà costituzionali degli otto paesi amazzonici: Suriname (Costituzione del 1967); Brasile (Costituzione del 1988); Colombia (Costituzione del 1991); Perù (Costituzione del 1993); Venezuela (Costituzione del 1999); Guyana (Costituzione riformata del 2003); Ecuador (Costituzione del 2008) e Bolivia (Costituzione del 2009). I testi afferiscono a diversi cicli costituenti, tutti però caratterizzati da un costituzionalismo votato alla particolarizzazione dei diritti e, in special modo, alla tutela di quelli a fruizione collettiva⁵. Non stupisce, dunque, che si tratti di Costituzioni ricche di clausole di garanzia per l'ambiente e il territorio, concepiti come beni di rilievo costituzionale, la cui protezione ha a che fare anche con la rivendicazione della piena sovranità sulle scelte di sfruttamento.

La tesi di Burckart è chiaramente enunciata al principio del suo scritto: la tutela costituzionale dell'ambiente ha più *chances* di avere successo se accompagnata dalla protezione della tradizione culturale locale, intesa come patrimonio del quale va garantita la trasmissione tra generazioni. Diversamente detto, il problema dell'ambiente non è separabile da quello della preservazione delle culture autoctone. Ciò dipende dalla circostanza per la quale la tradizione culturale amazzonica incorpora un modello di rapporto tra individuo e ambiente diverso da quello che caratterizza le società industriali dell'Occidente contemporaneo. Tale modello concepisce la natura e il territorio come soggetti che entrano in una relazione paritaria (cioè non di sfruttamento) con l'individuo. La preservazione della cultura amazzonica, dunque, è funzionale a una vera "ecologizzazione del diritto"⁶ e cioè alla formazione di ordinamenti giuridici che assumano la protezione dell'ambiente e del clima come dato condizionante la disciplina delle attività che incidono su questi elementi.

In questo contesto, pertanto, il formante culturale è richiamato come elemento che deve indefettibilmente contribuire alla definizione del contenuto della disciplina costituzionale. Le norme, tanto costituzionali quanto ordinarie, devono cioè integrare i dati culturali, al fine di costruire modelli sociali sostenibili. Burckart descrive così la svolta biocentrica del costituzionalismo amazzonico, culminata nella costituzionalizzazione dei diritti della natura nel testo ecuadoriano. Si tratta di una scelta che riflette un rapporto tra individuo e natura liberato dalla funzionalizzazione di quest'ultima agli interessi delle società industrializzate. Riconoscere i diritti della natura, infatti, ha lo scopo di veicolare l'idea per la quale l'ambiente, il territorio e il clima godono di una soggettività con la quale l'uomo deve entrare in relazione nell'ottica del rispetto e non dello sfruttamento.

⁴ *Environmental constitutionalism in the Amazon: a comparison focusing intangible cultural heritage protection*, in questo numero speciale.

⁵ Sul punto v. G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011, 310 ss.

⁶ D. Amirante, *Diritto Ambientale e Costituzione: esperienze europee*, Milano, FrancoAngeli, 2003.

L'autore, comunque, dissuade da letture semplicistiche che potrebbero indurre a ritenere che la costituzionalizzazione dei diritti della natura sia una conquista definitiva. Egli sottolinea, infatti, che il dato positivo debba essere letto congiuntamente alle disposizioni, anche di rango ordinario, che tutelano la tradizione culturale immateriale. Ebbene, da questo punto di vista, Burckart evidenzia che l'*intangible cultural heritage* ha ricevuto insufficiente attenzione in questi paesi, fatta eccezione per il Brasile⁷. Si tratta di un problema cruciale. Per l'autore, la tutela dell'ambiente può diventare effettiva solo in quelle realtà ove essa sia accompagnata dalla protezione del patrimonio culturale amazzonico. In assenza di questo dato, ogni conquista costituzionale non può dirsi sufficiente. In questo senso, il ragionamento di questo articolo chiarisce che solo la tutela del patrimonio culturale garantisce la sostenibilità delle politiche ambientali e climatiche. Infatti, è nelle pratiche culturali che va rintracciata quell'antica saggezza che permette agli uomini di *continuare* a vivere in armonia con l'ambiente circostante, perpetuando un equilibrio antico.

3. Le concettualizzazioni del discorso ambientale nella dinamica tra formanti

Il saggio di Francesco Cirillo riprende il filo del discorso sul costituzionalismo ambientale in chiave filosofica⁸. L'autore si interroga, in particolare, sul fondamento scientifico e, in parallelo, sull'utilità retorica della locuzione "generazioni future". L'espressione descrive genericamente l'insieme dei soggetti titolari della pretesa alla sostenibilità ecosistemica e climatica delle scelte politiche compiute nell'epoca presente⁹. In questo senso, l'espressione generazioni future è dotata di una forte carica retorica. I diritti collettivi a contenuto ambientale o climatico sono, infatti, spesso motivati dalla necessità di preservare equilibri a tutela della vita futura¹⁰.

⁷ Per un'analisi del contesto brasiliano v. H. Cunha Filho, *A comparative study on how Brazil and Italy safeguard intangible cultural heritage: commonalities, symmetries and asymmetries*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, fasc. 4, 751 ss.

⁸ «Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine comparata sul richiamo alla posterità, in questo numero speciale.

⁹ V. in particolare W. Beckerman, J. Pasek, *'The Rights of Future Generations', Justice, Posterity, and the Environment*, Oxford, Oxford UP, 2001. Gli autori riflettono sul fondamento del concetto di generazione futura, giungendo alla conclusione per cui i diritti di cui questa è portatrice potranno essere articolati e riconosciuti solo dai suoi protagonisti. Secondo gli autori, si potrebbe più opportunamente parlare, invece, di interessi il cui peso deve essere oggetto di bilanciamento da parte delle generazioni viventi.

¹⁰ Sul punto la riflessione dottrinale è molto ampia. V. almeno: A. D'Aloia, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2022, fasc. 2, 1; A. Morelli, *Ritorno al futuro. la prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. 3, 77 ss.; R. Bifulco, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco (Nota a decisione Tribunale costituzionale federale (BVerfG) 24 marzo 2021 (causa 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 e 1 BvR 288/20)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2021, fasc. 2 421ss. e P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 1, 86.

Diversamente detto, la sostenibilità ecosistemica è finalizzata a proteggere i diritti delle generazioni alle quali oggi manca – per ragioni anagrafiche o temporali – un effettivo potere politico.

Nonostante il suo innegabile fascino retorico, secondo l'autore la locuzione “generazioni future” è intrinsecamente ambigua e solo parzialmente utile a comprendere la posta in gioco del discorso sulla sostenibilità ambientale e climatica. L'ambiguità risiede innanzitutto nell'impossibilità di identificare con precisione tanto i soggetti appartenenti al gruppo “futuro”, quanto il contenuto delle posizioni giuridiche a loro ascrivibili. Quanto al primo profilo, le generazioni future possono essere rappresentate come tutti coloro che non sono ancora venuti al mondo. In alternativa, esse potrebbero coincidere con un gruppo di soggetti più limitato, corrispondente ai nati in un orizzonte temporale per il quale le generazioni oggi politicamente attive possono ragionevolmente esercitare una forma di responsabilità¹¹.

Il secondo profilo attiene al contenuto preciso delle pretese giuridiche ascrivibili alle generazioni future. Da questo punto di vista, è evidente che ragionare dei diritti di soggetti che non possono esprimere una volontà politica assume che coloro che, invece, possono esprimersi politicamente siano in grado di identificare il contenuto delle pretese dei primi *come se* queste ultime siano aprioristicamente definibili sulla base dei valori condivisi (e delle preferenze espresse) oggi. In altri termini, il concetto affascinante di generazione futura presuppone che l'umanità del futuro sia identica a quella presente nei bisogni, nelle risorse impiegate, nel numero di individui e nelle preferenze di modelli di vita.

Secondo Cirillo, la locuzione è carica di ambiguità e contraddizioni anche da altra prospettiva. È, infatti, molto frequente associare l'espressione generazione futura all'idea della conservazione di un equilibrio nel passaggio di testimone tra le generazioni. In questa ricostruzione, scompare tuttavia l'onere dinamico che pure dovrebbe gravare sulle generazioni presenti nella creazione (attiva e non solo conservativa) di un'ambiente migliore da trasmettere a coloro che verranno.

Giunto al termine di un'analisi critica del concetto, l'autore si domanda finalmente se non sia più opportuno riferire la titolarità dei diritti a contenuto ambientale alle generazioni presenti e, dunque, articolare il concetto di generazione futura nel senso di “futuro delle generazioni presenti”. Ragionare in questi termini consentirebbe ai giuristi di concentrarsi sulle garanzie di effettiva fruizione dei diritti, piuttosto che sul riconoscimento di vaghe pretese comunque lasciate a un accertamento e a una garanzia ad oggi non prevedibili. Per queste ragioni, Cirillo ritiene che il concetto di generazione futura possa essere al più un artificio retorico utile per difendere un'agenda ambientalista e sostenibile. Cionondimeno, la nostra attenzione dovrebbe concentrarsi sugli strumenti delle generazioni presenti, a partire da quelle più sensibili ai temi ambientali. Queste ultime rappresentano una *comunità di interesse*, in senso sociologico e cioè un gruppo

¹¹ Su questi aspetti v. I. Ciolli, *Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della "solidarietà intergenerazionale" e le responsabilità della politica*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2022, fasc. 3, 479 ss.

capace di interagire con il resto della comunità politica essendo identificato con la precisa istanza di cui è portatore. È il peso politico delle generazioni presenti – interessate in primo luogo al futuro proprio e dei propri figli – a potersi tradurre nella richiesta di predisposizione di adeguati strumenti giuridici a tutela dell’ambiente.

Vincenza Conte continua il ragionamento sulle pretese di giustizia che riguardano il tema ambientale e climatico¹². Il suo saggio discute, in dettaglio, l’autonomia della nozione di danno climatico rispetto a quella di danno ambientale, concentrandosi in particolare sulle conseguenze processuali derivanti dall’immaginare questo tipo di danno come genere autonomo di tutela¹³. Le ragioni che militano a favore dell’autonomia del danno climatico sono diverse. Conte ne elenca tre, sintetizzabili nelle formule della: a) globalità; b) temporalità costitutivamente intergenerazionale e c) natura essenzialmente collettiva.

Il termine globalità si riferisce alla circostanza per la quale il danno climatico investe l’intera biosfera dal momento che non è confinato a uno specifico ambito territoriale. Ciò implica, in particolare, che la ‘lesione’ al bene clima non possa essere immaginata come geolocalizzata. Per “temporalità costitutivamente intergenerazionale” si intende che il danno climatico incide su un arco temporale esteso, con carattere tendenzialmente irreversibile e non circoscritto, così da costituire un *unicum* nel panorama dei tipi di danno aquiliano. Infine, la qualificazione di “essenzialmente collettivo” descrive un’altra caratteristica saliente del danno da cambiamento climatico ossia la natura non appropriativa, non individuale e trans-soggettiva dell’interesse sotteso al risarcimento del danno. In altri termini, quest’ultimo investe la collettività in modo indivisibile, senza che sia possibile identificare soggetti più legittimati di altri ad ottenere soddisfazione.

Secondo l’autrice l’insieme di queste ragioni suggerisce la necessità di pensare il danno climatico come *genus a sé* stante rispetto al danno ambientale¹⁴. I vantaggi di impostare il ragionamento in questi termini hanno a che fare con la possibilità di catturare il bene e gli interessi lesi in modo puntuale, invece che limitarsi a utilizzare istituti già esistenti, ma modestamente utili allo scopo di tutelare il clima¹⁵. Seguendo il ragionamento di Conte vi è spazio per una riflessione ulteriore relativa all’opportunità di declinare gli istituti in un senso che se da un lato massimizza le *chances* di tutela degli interessi di cui si discute, dall’altro contribuisce a “prendere sul serio” l’esistenza di un diritto al clima.

¹² Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali, in questo numero speciale.

¹³ Per una riflessione sulle specificità della *climate litigation* quale versante procedurale della *climate justice* v. S. Baldin, P. Viola, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, 2021, fasc. 3, 597 ss.

¹⁴ Per una riflessione comparata sull’esistenza di esempi di danno climatico v. G. Ghinelli, *Le condizioni dell’azione nel contenzioso climatico: c’è un giudice per il clima?*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2021, fasc. 4, 1273 ss.

¹⁵ Sul punto v. R. Fornasari, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, fasc. 6, 2061 ss.

Il tema della domanda di giustizia che sottende alle rivendicazioni ambientali ed ecosistemiche è ben presente anche nell'articolo di Simone Pitto¹⁶. Il ragionamento è qui declinato rispetto all'argomento della sicurezza alimentare, intesa nella sua doppia dimensione di *security* (e cioè di garanzia di approvvigionamento del cibo) e di *safety* (e cioè di salubrità dei prodotti). Per Pitto, la sicurezza alimentare può diventare una priorità dell'agenda nazionale e globale a patto che a essere ripensato sia il modello economico e sociale sul quale è fondata l'esistenza contemporanea. Le soluzioni possono essere reperite nel dibattito globale sui modelli di sviluppo economico. L'autore cita, in particolare, le potenzialità dell'economia circolare, menzionando le conseguenze giuridiche di una sua diffusione. L'economia circolare si muove nella direzione opposta a quella del consumismo attraverso la massima valorizzazione del prodotto. La logica è quella della riduzione dei rifiuti e degli sprechi nell'ottica di consentire nuova vita ai prodotti. Nell'ambito della sicurezza alimentare ciò implica, per esempio, evitare la distruzione di un cibo non consumato, optando invece per la distribuzione a favore di chi può averne necessità¹⁷. Pitto insiste sul legame tra logica circolare e solidarietà sociale, espressioni di un modello di coesistenza improntato alla sostenibilità. Anche Pitto, come Burckart, ritiene che il Sudamerica si mostri, almeno apparentemente, più consapevole dell'Europa rispetto alla necessità di considerare la sostenibilità ambientale come aspetto di un più generale ripensamento del modello di sviluppo economico capitalistico. L'autore suggerisce, infatti, che l'orizzonte delle scelte politiche non sia limitato alla lotta agli sprechi, già presente nelle opzioni legislative europee e americane, ma allargato alla scelta concreta delle modalità di produzione e dei modelli di consumo.

4. Comparazione e sviluppo sostenibile ambientale

Che il principio di sviluppo sostenibile ambientale – di quello sviluppo cioè che aspira ad appagare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri¹⁸ – sia declinabile oggigiorno anche sotto il profilo giuridico è confermato dalla serie di *papers* che si analizzano in questa sezione¹⁹. Ciascuno di essi affronta, infatti,

¹⁶ *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Alcuni approcci comparati*, in questo numero speciale.

¹⁷ V. per esempio D. Cerini, E. Lamarque, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corriere Giuridico*, n. 11, 2016, 1377.

¹⁸ Così rapport *Our Common Future*, noto ai più come Rapporto Brundtland, World Commission on Environment and Development, 1987.

¹⁹ Sulla evoluzione della sua positivizzazione e concettualizzazione cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007; F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433 ss.; D. Sorace, *Principi e discipline generali dei procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Torino, 2014, 3 ss.; I. Alogna, *La circolazione del modello di sviluppo sostenibile. Prospettive di diritto comparato per un percorso multidirezionale*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, Energia, Alimentazione – Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*,

secondo i formanti tipici del metodo comparato²⁰, una serie di tematiche che consentono alla sostenibilità ambientale di essere un valido parametro di garanzia per un bilanciamento degli interessi di natura sociale, economica e culturale, fondato su un approccio olistico, integrato e non frazionato²¹, che inevitabilmente il diritto all'ambiente pone in essere.

4.1 Il formante giurisprudenziale

Sulla base del formante giurisprudenziale Luigi Maria Pepe tratta una delle tendenze in atto tra diversi ordinamenti giuridici²², ovvero quella della giurisdizione specializzata in materia ambientale. Esigenza che nasce da un sempre più elevato tecnicismo delle tematiche ambientali, per la cui effettiva tutela si richiedono competenze multidisciplinari. Non solo ingegneristiche, geologiche, ed economiche, per dirne alcune, ma anche giuridiche.

L'analisi del Pepe si concentra sull'esperienza svedese e indiana. La comparazione tra due ordinamenti appartenenti a differenti tradizioni giuridiche è funzionale a confermare il processo di convergenza che, anche sotto questo aspetto, si sta diffondendo tra molteplici sistemi giuridici.

Più nello specifico il sistema svedese, grazie a una solida base istituzionale e procedurale, è riuscito, da un lato, a prevenire numerose controversie in materia di illeciti ambientali e, dall'altro, a giungere in tempi brevi a decisioni ragionevoli e proporzionate. È rilevabile, in particolare sotto quest'ultimo profilo, una bilanciata interpretazione degli interessi in gioco che emerge a seguito di valutazioni accurate e dettagliate poste in essere dagli esperti che hanno sapientemente dato prevalenza ora all'elemento culturale, ora a quello economico, con giusto apprezzamento della pluralità degli elementi. E nel caso in cui i valori si presentino equoordinati, viene in soccorso il codice ambientale che dà priorità a quegli obiettivi che con maggiore probabilità promuovono lo sviluppo sostenibile del territorio.

vol. I, Firenze, 2016; S. Pedrabissi, *Sviluppo sostenibile: l'evoluzione giuridica di un concetto mai definito*, in *Rev. Ibérica do Direito*, 1/2020.

²⁰ Sul metodo cfr. B. Markesinis, *Il metodo della comparazione*, Milano, 2004; R. Sacco, P. Rossi, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019; T.E. Frosini, *Il metodo del e nel diritto comparato*, in *Id.* (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, 2^a ed., Bologna, 2021; G. de Vergottini, *Constitutional Law and the Comparative Method*, in J. Cremades, C. Hermida (eds.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Springer Nature Switzerland, 2021, 1 ss.; *Id.*, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2022.

²¹ Sul significato e valore attuale di questo approccio v. M. Cartabia, *Diritto amministrativo e diritti fondamentali*, in L. Torchia (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016, 169 ss.

²² Al riguardo cfr. per tutti G. Pring, C. Pring, *Specialized Environmental Courts and Tribunals at the Confluence of Human Rights and the Environment*, 2010, www.law.uoregon.edu/org/oril/docs/11-2/Pring.pdf, 3; *Id.*, *Foreword*, in AA. VV., *Environmental Courts and Tribunals – 2021: A Guide for Policy Makers*, Nairobi, 2022; D. Amirante, *Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India*, in *29 Pace Env'tl. L. Rev.* 441 (2012); *Id.*, *Le giurisdizioni verdi come drivers del costituzionalismo ambientale: l'esperienza innovativa dell'India contemporanea*, in *Riv. giur. Ambiente e dir.*, 4/2022.

Al pari della Svezia, anche l'India prevede un Tribunale ambientale (c.d. *National Green Tribunal of India*) che opera a livello nazionale e che incorpora, nel suo seno, tecnici di rinomata esperienza creando una relazione simbiotica tra esperti giuridici e scientifici²³. La sua istituzione è maturata a seguito di una decisione della Corte suprema indiana che, in attuazione dell'art. 48A della Costituzione indiana²⁴, ha sottolineato l'obbligo giuridico a carico del Governo (centrale e non) di adottare adeguate misure a tutela dell'ambiente in ragione di una stretta continuità tra i principi direttivi dello Stato e il catalogo dei diritti fondamentali, tra cui il diritto alla vita di cui all'art. 21 dello stesso testo costituzionale²⁵. Il Tribunale si è rivelato nel tempo forza motrice dell'implementazione dei principi internazionali di diritto dell'ambiente, tra cui in particolare quello dello sviluppo sostenibile, quello di precauzione e quello del "chi inquina paga". Principi che sono stati applicati collettivamente nella effettiva attuazione di una giustizia ambientale e del principio dell'equità intra-generazionale, essendo stati elevati peraltro a parametro di legittimità e legalità dell'azione sia pubblica che privata.

4.2 Non regressione e sostenibilità

Il principio di sostenibilità è legato anche al principio di non-regressione, nella misura in cui pur contraddistinguendosi per la sua natura difensiva – ovvero che mira a scongiurare regressi nel grado di tutela ambientale raggiunto in un dato ordinamento – può apportare miglioramenti al livello di protezione, come avviene in materia di diritti umani. Al punto che, come da alcuni sostenuto, più che di principio di non-regressione si dovrebbe parlare di «principio di progressione»²⁶. Ebbene, questo principio, di origine internazionale nel *paper* di Angelina Scarpati²⁷ si cala nella dimensione nazionale, in particolare degli ordinamenti belga e francese²⁸.

Gli Stati presi in considerazione sono significativi di quanto l'applicazione di questo principio, che ha avuto origine differente –

²³ Per un'analisi approfondita di questo Tribunale, dalla sua istituzione al suo funzionamento, cfr. per tutti: G.N. Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, Routledge, 2017; D. Amirante, *op.cit.*

²⁴ Art. 48A cost. indiana: «Protection and improvement of environment and safeguarding of forests and wild life. The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country».

²⁵ Cfr. sent. *Sachidanand Pandey v. State of West Bengal*, AIR 1987 SC 1109; *Chhetriya Mukti Sangharsh Samiti v. State of UP*, AIR 1990 SC 2060; *M.C. Mehta and Anr v. Union Of India & Ors* du 20 Décembre 1986, 1987 AIR 1086.

²⁶ Così T. Scovazzi, *Il principio di non-regressione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in D. Marrani (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Napoli, 2017, 3.

²⁷ *Principio di non regressione nell'ordinamento belga e francese, tra formante giurisprudenziale e normativo*, in questo numero speciale.

²⁸ Per un ulteriore raffronto di come altri ordinamenti hanno accolto questo principio cfr. M. Prieur, G. Sozzo (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012; A. D. Mitchell, J. Munro, *An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections*, in *ICLQ*, 72/2023.

prettamente giurisprudenziale in Belgio, e legislativa in Francia –, sia (stata) problematica.

Quanto al Belgio, lo sviluppo del principio di non-regressione ha fatto il suo ingresso nel rispettivo ordinamento grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato. L'elaborazione di questo principio prende le mosse dall'interpretazione che la Corte costituzionale dà degli artt. 23 e 134 della Costituzione belga, secondo cui lo Stato deve impegnarsi a evitare qualsivoglia abbassamento della tutela ambientale, a meno che non esistano motivi di interesse generale. In questa prospettiva, l'effettività del principio richiederebbe, dunque, una valutazione comparativa tra discipline che si sono susseguite nel tempo. Operazione che, per una serie di ragioni, non sempre è possibile. Sicché la giurisprudenza ha ricostruito tale obbligo in termini negativi, ovvero quale dovere di astensione nel caso in cui gli interventi potrebbero determinare una regressione in materia ambientale.

A livello empirico, la ricerca di Scarpati ha rilevato che il principio della non-regressione nella forma del dovere di *standstill* è stato impiegato in special modo per porre limiti alla pianificazione urbanistica²⁹. Al punto da essere stato elevato a principio ispiratore dell'intera attività di urbanizzazione. Al riguardo è stato fissato il principio in base al quale lo Stato ha il dovere di astenersi da interventi volti a comprimere la qualità delle tutele raggiunte, a meno che non esistano ragioni di interesse generale, tali da giustificare la riduzione³⁰. Occorre quindi compiere una corretta ponderazione “dell'interesse generale” rispetto agli altri interessi coinvolti. Operazione che può essere di natura sostanziale, attraverso una valutazione che si basa sulla appropriatezza, necessità e proporzionalità della regressione, oppure di natura formale, ove la regressione si giustifica allorquando sia stata il risultato di un procedimento decisionale e valutativo nel quale siano stati ponderati tutti gli interessi contrastanti. Tra le due ha prevalso l'aspetto formale. Peraltro, non ogni regressione è vietata, solo quella sensibile³¹.

Contrariamente all'ordinamento belga, quello francese ha positivizzato il principio *de quo*. Così è stato previsto all'art. 2 della Carta dell'ambiente che ciascun consociato, secondo una visione solidaristica, ha l'obbligo di garantire il livello di protezione ambientale già raggiunto. Successivamente il principio di non-regressione è stato inserito, su sollecitazione della dottrina, nel codice dell'ambiente facendogli assumere il valore di principio-guida per ogni futuro intervento legislativo in materia ambientale.

In un simile contesto, dunque, il ruolo della giurisprudenza è stato diverso rispetto a quello assunto in Belgio. Le corti francesi sono state chiamate a compiere una delicata operazione di bilanciamento tra la necessità, da un lato, di attuare il principio di rango costituzionale contenuto

²⁹ Peraltro, dalla disamina svolta dalla Scarpati della giurisprudenza del Consiglio di Stato viene in rilievo che tale principio non è applicabile solo alla materia ambientale ma altresì, e in maniera più generale, alla “gestione del territorio” e a ogni aspetto programmatico e procedimentale.

³⁰ Cons. Et., ar. 11-3-2009 n. 191.272.

³¹ Conseil Const, *déc* n. 169 du 27-11-2002.

nella Carta dell'ambiente, e, dall'altro, di individuare i termini di bilanciamento di tale principio rispetto a esigenze contrastanti. In questa opera il *Conseil d'Etat* e il *Conseil Constitutionnel* sono stati centrali.

Le tematiche affrontate dalla giustizia amministrativa francese sono state molto simili a quelle trattate da quella belga, e quindi relative, in particolare, alla gestione del territorio, alla programmazione e allo sviluppo territoriale. Lo stesso discorso non vale per la Corte costituzionale, che si è cimentata in un campo del tutto eterogeneo, quello dell'impiego dei prodotti fitosanitari. Impiego nei confronti del quale il principio di non regressione è stato declinato in maniera innovativa in quanto è stato interpretato congiuntamente a quelli di precauzione e di tutela della salute pubblica. È così che innanzi a rischi non calcolabili in maniera certa, questo principio ha subito un'interpretazione prudenziale da cui è discesa una scelta di interventi che non abbassino il livello di protezione.

Rispetto al caso belga, dunque, quello francese conferisce al principio di non-regressione una dimensione non solo negativa (intesa come dovere di astensione rispetto a interventi che possano determinare una riduzione del livello di tutela in materia ambientale) ma anche positiva, peraltro ben descritta dal codice dell'ambiente che impone un continuo miglioramento e implementazione nella legislazione della tutela raggiunta. La giurisprudenza francese si è dunque limitata a individuare l'esatta portata del principio in essere³².

Alla luce di tutto quanto detto, la Scarpati individua nell'applicazione del principio di non regressione una certa duttilità e trasversalità. Il principio non è più semplicemente orientato alla individuazione di coordinate necessarie per la gestione delle problematiche di carattere strettamente ambientale ma tratta anche questioni innovative, legate alla gestione delle risorse naturali, al raggiungimento della neutralità climatica e dell'uso del territorio.

4.3 Il formante legislativo

I *papers* di Francesco Gallarati³³ e di Laura Assunta Scialla³⁴ si connotano, rispetto ai precedenti, per l'approccio al loro tema attraverso il formante prettamente legislativo, anche se non trascurano, come vedremo, quello giurisprudenziale.

Il Gallarati ha analizzato la collocazione costituzionale che alcuni Stati del Continente europeo dedicano alla tutela ambientale³⁵.

³² Sul punto v. J. Dellaux, *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 *Rev. Jur. de l'environnement*, 4/2017.

³³ *L'ambiente sì, ma dove? Il problema della collocazione costituzionale della tutela dell'ambiente in Europa*, in questo numero speciale.

³⁴ *Meccanismi partecipativi e spinte riformiste a tutela dell'ambiente in Italia e Francia*, in questo numero speciale.

³⁵ Tra i molteplici saggi che si sono occupati di questo tema cfr. per tutti R. O'Gorman, *Environmental Constitutionalism: A Comparative Study*, in *Transnational Env. L.* 6, 3 (2017), 435 ss.

La prima parte del *paper* intende ricavare una modellistica dei vari sistemi. Facendo leva sulla logica dell'insiemistica, e basandosi, anzitutto, sul criterio dell'«in» e dell'«out», si va a individuare quali ordinamenti contengono nel dettato costituzionale la tutela ambientale e quali, invece, ricorrono a documenti esterni. All'interno della prima categoria, il Gallarati indica, poi, quali Paesi – per fare spazio al diritto dell'ambiente – hanno ampliato il rispettivo *Bill of Rights*, introducendo un diritto soggettivo di terza generazione, e quali, invece, hanno collocato siffatta tutela nelle parti della Costituzione dedicate all'enunciazione dei principi o degli obiettivi a cui deve ispirarsi l'azione statale. Si rileva, inoltre, che laddove essa è inclusa nel catalogo dei diritti, questi sono di natura prettamente economico-sociale.

Sulla base di questa classificazione, l'analisi si sofferma in particolare su tre ordinamenti: spagnolo, tedesco e francese, ricavando quanto segue.

La Spagna rientra tra quei sistemi che esplicitamente prevedono la tutela ambientale nella parte della Costituzione dedicata ai principi guida della politica economica e sociale, e per la cui attuazione è necessario un intervento legislativo. In ragione di ciò, dottrina e giurisprudenza, anche di natura costituzionale, hanno negato al «diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona umana» di cui all'art. 45.1 Cost. natura di diritto soggettivo³⁶. Ecco il motivo per cui, nell'unico caso di contenzioso climatico proposto ad oggi in Spagna³⁷, i ricorrenti hanno basato le proprie argomentazioni sugli artt. 2 e 8 della Carta europea dei diritti dell'uomo in quanto considerati ancoraggio più solido rispetto all'art. 45 Cost. spagnola per riconoscere l'esistenza di un obbligo dello Stato spagnolo per ridurre le proprie emissioni di CO².

Anche in Germania si disconosce natura di diritto soggettivo alla protezione ambientale, di cui all'art. 20a, collocato non a caso al di fuori del catalogo dei diritti fondamentali. Questa interpretazione è stata confermata da una recente sentenza del Tribunale costituzionale tedesco, che riguardava una legge federale sul clima³⁸. Nondimeno, dalla medesima disposizione – ribadisce il Tribunale – è ricavabile l'obbligo costituzionale di intraprendere azioni a tutela del clima e, a certe condizioni, persino, di giustificare delle restrizioni considerevoli alle libertà fondamentali.

L'ordinamento francese non ha eguali nel panorama comparato giacché affida la tutela ambientale ad un documento che, sebbene esterno alla Costituzione, gode di valore costituzionale³⁹. Peraltro, il potenziale applicativo della Carta dell'ambiente è cresciuto considerevolmente per effetto dell'introduzione della questione prioritaria di costituzionalità operata dalla riforma costituzionale del 2008.

A chiusura del *paper* si procede anche a un raffronto con la recente riforma costituzionale italiana che ha introdotto, tra i principi e i diritti fondamentali della Costituzione italiana (artt. 9 e 41), la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità. Al riguardo tale riforma, in linea con la

³⁶ *Tribunal Constitucional*, sent. 14.2.1991, n. 36; sent. 10.2.1992, n. 14; sent. 3.10.1996, n. 199.

³⁷ *Tribunal Supremo*, sent. 31.3.2022, n. 265/2020, *Greenpeace v. Spain I*.

³⁸ *Bundesverfassungsgericht*, sent. 24.3.2021, 1BvR 2656/18.

³⁹ Più specificamente, la Carta dell'ambiente gode dello stesso valore giuridico del testo costituzionale grazie al richiamo inserito nel Preambolo della Costituzione del 1958.

dottrina maggioritaria⁴⁰, secondo il Gallarati non ha apportato grandi miglioramenti alla tutela ambientale giacché, solo per la sua collocazione a livello di testo, viene a configurarsi, non diversamente dalla esperienza tedesca e spagnola, più come un diritto oggettivo che come un diritto soggettivo direttamente azionabile dal cittadino.

Il *paper* di Scialla tratta dei meccanismi partecipativi e delle spinte riformistiche a tutela dell'ambiente in Italia e in Francia.

Ora, che l'ambiente abbia rappresentato e continui a rappresentare un contesto nel quale la democrazia partecipativa ha trovato piena espressione è cosa abbastanza nota e studiata⁴¹. Poco approfondito è invece il termine di confronto tra l'autorità pubblica e i cittadini nella dimensione partecipativa nel settore ambientale, che in questa sede si propone. La prospettiva da cui si muove intende andare oltre la mera attività consultiva; al fine di porre riparo alla crisi o alle carenze strutturali della democrazia rappresentativa, la tensione è verso l'adozione di un atto ampiamente condiviso da tutte le parti interessate, alla ricerca di una vera e fruttuosa sintesi degli interessi privati e pubblici coinvolti nel settore ambientale. Se questo è l'obiettivo, la Scialla, dopo un'analisi, in termini applicativi, degli istituti partecipativi previsti per il settore ambientale sia dall'ordinamento italiano che francese, giunge a una conclusione piuttosto critica: ovvero che c'è ancora tanto da fare giacché né nell'uno né nell'altro Stato si attribuiscono alla partecipazione il peso e il valore che merita. Una soluzione proposta al riguardo – che, a nostro parere, sembra richiamare il diritto dei cittadini europei a proporre alla Commissione europea un'iniziativa legislativa di cui agli artt. 11.4 TUE e 24.1 TFUE – è quella di rafforzare il sindacato giurisdizionale in ordine alla motivazione di diniego da parte dell'autorità pubblica di adottare un atto. Ciò in quanto capace di una maggiore penetrazione circa l'analisi dell'istruttoria privata in termini di costi-benefici, al fine di valutare come e perché il reale impatto dei suggerimenti da parte del privato non sia stato realmente valutato dal soggetto pubblico nell'adozione del provvedimento finale.

Infine, il tema dell'ambiente è affrontato in senso lato dal *paper* di Giuliaserena Stegheer⁴² che tratta della sicurezza alimentare declinata sia nel senso di *food safety* – qualità del cibo e quindi della salute – sia come *food security* – come disponibilità di approvvigionamenti alimentari⁴³. Sicurezza

⁴⁰V. al riguardo la sezione speciale di Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna, dedicata a un dibattito aperto su “Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.”.

⁴¹ Per approfondimenti sul rapporto tra tutela dell'ambiente e democrazia nei diversi ordinamenti giuridici cfr. W.M. Laferty, J. Meadcroft, *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*, Cheltenham, 1996; R.K.W. Wurzel, A.R. Zito, A.J. Jordan, *Environmental Governance in Europe. A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments*, Cheltenham, 2013; J.C. Gellers, C. Jeffords, *Toward Environmental Democracy? Procedural Environmental Rights and Environmental Justice*, in *Global Environmental Politics*, 1/2018; G. Pepe, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, 2/2020.

⁴² *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in questo numero speciale.

⁴³ Impossibile citare la dottrina sul tema. Limitandoci agli scritti più recenti v. J. Clapp, W.G. Moseley, B. Burlingame, P. Termine, *Viewpoint: The case for a six-dimensional food*

alimentare strettamente collegata al diritto al cibo⁴⁴, che di recente è stato costituzionalizzato in alcuni ordinamenti, tra cui quello portoghese, ungherese e svizzero.

Il tutto a conferma del fatto che il costituzionalismo contemporaneo sembra mostrare un certo grado di attenzione non solo al diritto ambientale in senso ampio ma anche oramai a tematiche strettamente ad esso connesse, tra cui appunto la sicurezza alimentare.

Un costituzionalismo, per concludere, che, a nostro avviso, si caratterizza – per dirla con le parole di Norberto Bobbio – secondo una sempre più specificazione dei diritti.

5. Conclusioni

I *papers* raccolti in questa sezione sollecitano il diritto comparato da almeno due punti di vista. In primo luogo, tutti gli scritti sollevano il tema della domanda di giustizia ambientale e climatica che emerge dalla società. In alcuni casi, tanto la codificazione dei principi riguardanti la tutela dell'ambiente o del clima, quanto la giurisprudenza in materia è direttamente collegata alle rivendicazioni di modelli di sviluppo economico inclusivi, solidali e responsabili. Così, appare evidente dagli scritti che il costituzionalismo ambientale nell'esperienza sudamericana sia intimamente legato alla dimensione sociale del costituzionalismo, ossia alla sensibilità verso le domande di solidarietà e giustizia diffuse nel tessuto sociale. In questa prospettiva, i principi del costituzionalismo ambientale devono leggersi come miranti alla realizzazione di un modello sociale sostenibile, ove le pretese di tutela dell'ambiente si saldano con le rivendicazioni di modelli economici improntati alla giustizia e all'equità. È, del resto, così che la comparazione diventa strumento utile per comprendere le strutture di pensiero e i paradigmi di vita delle società in cui viviamo.

In secondo luogo, molti dei saggi qui ospitati operano uno sforzo di ricostruzione modellistica, guardando ai dati culturale, legislativo e giurisprudenziale nell'ottica di cogliere fino a che punto le soluzioni giuridiche esistenti siano in grado di rispondere effettivamente alle domande di tutela che emergono dal dibattito pubblico e dalle rivendicazioni sociali. Lo sforzo ricostruttivo è particolarmente prezioso perché completato da quegli articoli che, servendosi della modellistica o presupponendola, articolano soluzioni nuove, in una chiave critica che pure riconosce le conquiste sinora realizzate. In questo senso, la comparazione serve lo scopo di ricostruire modellistiche di grande utilità in una prospettiva *de iure condendo*. C'è da augurarsi, pertanto, che i legislatori e i giudici dell'oggi

security framework, in *Food Policy*, 106/2022; Y. Subramaniam, T.A. Masron, T. Subramaniam, *Institutional Quality and Food Security*, in *The Singapore Economic Rev.*, 6/2022; G. Formici, *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, in *BioLaw/Riv. Biodiritto*, 2/2020.

⁴⁴ Sul punto v. L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Atti del XXV Colloquio biennale, Associazione italiana di diritto comparato, Parma 23-25 maggio 2019, Voll. I e II, Roma, 2020.

intendano servirsi della dottrina giuridica che continua a svilupparsi su questi temi.

