

Le potenzialità della democrazia partecipativa in materia climatico-ambientale: considerazioni a partire dall'esperienza andina ed europea

di Rosa Iannaccone

Abstract: *The potential of participatory democracy in climate-environmental issues: considerations from the Andean and European experience* – Both international law and the cultural and religious conceptions of some peoples, including the cosmovision of some indigenous peoples in Latin America, attribute a central role to the community in making decisions on climate-environmental issues. This has given rise, on the one hand, to a tendency in very different and distant countries to protect the environment through norms of constitutional status and, on the other hand, to the spread of democratic-participatory tools in order to compete in decisions in this area. The objective of this contribution is to analyze, after preliminarily illustrating the trends just mentioned, the forms of participation for the adoption of climate-environmental decisions, with particular attention to European and in Andean legal systems. The choice of these case studies is based on their capacity to offer useful perspectives for reflection on the current and potential role of participatory democracy in decision-making in this area. In fact, although they present significant differences, especially in relation to the conception of nature and the regulation of its protection, both have provided for the use of participatory tools in these areas that, although different from each other, allow for the identification of both critical and positive aspects of the use of such mechanisms.

2341

Keywords: Participatory democracy; Climate-environmental decisions; Citizen climate assemblies; Popular consultations; Europe; Latin America

1. Le convergenze tra diritto internazionale e tradizioni religiose sulla questione ambientale

L'attuale crisi ambientale si manifesta a livello globale con il collasso frequente di ecosistemi considerati vitali per la sopravvivenza dell'essere umano e di altre specie. Da un lato, allora, emerge con urgenza la necessità di soluzioni più efficaci per la tutela giuridica dell'ambiente, al fine di preservare la biodiversità¹. Dall'altro, tale situazione ha alimentato una crescente preoccupazione sociale riguardo alle conseguenze dei cambiamenti

¹ R.I. Bachmann Fuentes, V. Navarro Caro, *Derechos de la naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. un enfoque comparado*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político - I Época* 16, 358 (2021).

climatici, testimoniata dal consistente numero di movimenti, campagne e manifestazioni di protesta per il clima².

Tali inquietudini hanno iniziato a tradursi in norme giuridiche timidamente, prima nel diritto internazionale e, successivamente, anche mediante esso, negli ordinamenti nazionali. Il diritto ambientale come *corpus* normativo, infatti, nasce sostanzialmente fra gli anni '60 e '70 del secolo scorso, come conseguenza di alcune importanti conferenze internazionali che hanno prodotto i primi documenti giuridici in materia. La prima di queste è stata la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972. Pur non producendo alcun testo giuridicamente vincolante, ma solo una dichiarazione di principi, questo incontro fu da impulso a numerosi programmi in materia ambientale ed evidenziò uno spiccato approccio antropocentrico, basato sul legame tra la tutela dell'ambiente e i diritti umani, che avrebbe caratterizzato anche le successive decisioni in materia ambientale³.

Altro passo fondamentale è stato compiuto dalla Conferenza di Rio del 1992, il cui decimo principio sancisce che la partecipazione dei cittadini, al livello appropriato, è il modo migliore per affrontare le questioni ambientali. In questa occasione è stata adottata la "Convenzione quadro sui cambiamenti climatici" che ha stabilito, all'articolo 6, l'obbligo, per gli strumenti giuridici adottati in materia, di promuovere la partecipazione pubblica nell'esame dei cambiamenti climatici e nella definizione di risposte adeguate.

Anche l'Accordo di Parigi del 2015 sottolinea l'importanza di quest'aspetto, prevedendo all'articolo 12 la cooperazione tra le Parti per adottare misure idonee a rafforzare la partecipazione popolare. Più recentemente, il Regolamento UE del 2021 che adotta la "Legislazione europea sul clima", ha ribadito, all'articolo 9, l'importanza della partecipazione attiva, sottolineando la necessità di strumenti adeguati, della promozione del dialogo e della diffusione di informazioni scientificamente fondate sui cambiamenti climatici e sulle loro conseguenze⁴.

Da quanto esposto emerge come l'ambiente, data la sua forte carica valoriale, solleciti un elevato grado di responsabilità, da cui deriva la necessità di assumere scelte partecipate e condivise. L'idea che un pubblico informato favorisca una migliore tutela ambiente, e che le decisioni in materia traggano beneficio da processi decisionali e legislativi basati su uno scambio fra cittadini e autorità è alla base di un apposito strumento convenzionale internazionale, la Convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sull'accesso alle informazioni, partecipazione dei cittadini e accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001⁵. Da tale accordo emerge l'intenzione di allargare lo spettro della partecipazione ambientale

² v. V.E. Albanese, S. Fanetti, R. Minazzi (Eds), *Social Mobilisation for Climate Change*, Londra, New York, 2024, sp. F. Gallarati, *Climate disobedience: criminal conduct or democratic right? A constitutional law perspective*, *ivi*.

³ D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 95 ss.

⁴ C. Plaza, *La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte*, 124, 2022.

⁵ v. M. Tignino, *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, in *Nat. Soc.: Desafíos Medioambient.*, 4, 2022.

in modo che possa incidere sulle decisioni da adottare. Tuttavia, nonostante le aperture e le potenzialità sottese ad alcune innovazioni della Convenzione di Aarhus, quest'ultima è caratterizzata da un basso contenuto prescrittivo – alcune delle formule impiegate segnalano l'ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati aderenti – e da un assetto normativo "mite", che può essere attuato anche ricorrendo ai tradizionali meccanismi di consultazione e di raccolta delle opinioni del "pubblico"⁶.

Questa Convenzione, attualmente, è stata sottoscritta da numerosi paesi, ma non da quelli dell'America Latina. In relazione a questi ultimi, e nello specifico considerando gli ordinamenti boliviano ed ecuadoriano, bisogna tener presente che la partecipazione popolare in materia ambientale è tutelata non solo attraverso un apposito strumento regionale – l'Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, firmato ad Escazú nel 2018 –, ma anche grazie alla stretta connessione con la tutela dei popoli indigeni. Secondo la cosmovisione di questi ultimi, infatti, l'essere umano non occupa una posizione centrale all'interno del creato, ma è parte integrante di un "tutto" che lo include e da cui dipende la sua stessa sopravvivenza⁷.

In questi paesi, con l'ondata progressista del "constitucionalismo transformador"⁸, il diritto umano ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato è stato affiancato da un paradigma più ampio di tutela ecologica, che supera la concezione economicista ed utilitarista dell'ambiente. La protezione dell'integrità culturale delle popolazioni ctonie ha portato all'adozione costituzionale di garanzie ambientali, volte a preservare la loro relazione armoniosa con la natura, elemento essenziale per la loro sopravvivenza culturale.

A differenza del diritto ambientale di tradizione occidentale, che muove da una impostazione di tipo antropocentrico, la cosmovisione andina propone un approccio cosmocentrico che, al fine di garantire l'effettiva salvaguardia degli ecosistemi, ha condotto al riconoscimento dei "diritti della Natura". Quest'ultima, quindi, non è più considerata strumentale alla realizzazione degli altri diritti costituzionalmente riconosciuti, né diventa un bene tutelabile solo nel momento in cui acquisisce un valore d'uso o di scambio⁹. Ciò ha avuto un impatto significativo sugli assetti istituzionali, nonché sulle previsioni normative in materia ambientale, portando alla presenza di due elementi indefettibili in questi ordinamenti: il

⁶ v. E. Olivito, *Partecipazione e ambiente uno sguardo critico*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2011, sp. 582 ss.

⁷ S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, Torino, 2019, 173 ss.

«La cosmovisione andina deriva dalle immagini del mondo, dalle valutazioni sulla vita, dagli orientamenti della volontà, significativamente diverse da quella occidentale, dove si ha una immagine antropocentrica. Le immagini del mondo andino indicano come relazionarsi con la natura, le cose, le persone, le divinità; una idea cosmocentrica dove l'essere umano è cosciente di avere un ruolo passivo e subordinato rispetto all'ordine delle cose». S. Lanni, *Sistema giuridico latinoamericano e diritti dei popoli indigeni*, in S. Lanni (cur.), *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Napoli, 2011, 33.

⁸ v. R. Ávila Santamaría, *El neconstitucionalismo transformador*, Quito, 2008.

⁹ A.M. Russo, *Democrazie illiberali ed eco-etnodesarrollo in America Latina: i Pueblos indígenas e le sfide ambientali in tempi di emergenza*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 14091 ss.

riconoscimento della natura come soggetto di diritti e la conseguente introduzione di veri e propri diritti a sua tutela¹⁰.

Passando dalle cosmovisioni animiste, come quella dei popoli indigeni andini, alle religioni monoteiste, anche queste ultime delineano un rapporto tra esseri umani e ambiente interpretabile in chiave di protezione di quest'ultimo. Tuttavia, il loro punto di partenza, rispetto alle precedenti, è notevolmente diverso. Le religioni abramitiche – ebraismo, cristianesimo e islam –, infatti, considerano il mondo come creazione divina e l'uso delle risorse naturali come una conseguenza diretta della relazione tra Dio e gli esseri umani. In questo contesto, questi ultimi sono visti come padroni della natura, con un approccio fortemente antropocentrico, distante dalle visioni olistiche ed eco-centriche proprie delle culture orientali, delle tradizioni indigene africane e delle cosmovisioni latinoamericane.

Più di recente, però, anche le religioni monoteiste, attraverso la loro attività nella sfera pubblica, hanno accentuato la “vocazione ecologica” propria dei loro culti, alimentando un processo globale che è stato definito di *greening of religions*¹¹. In questo fenomeno si iscrive l'enciclica *Laudato Si'* di Papa Francesco, che ha posto l'accento sull'importanza di una relazione armonica tra gli esseri umani e il Creato, definito “casa comune”, con il fine di stabilire come fondamento della vita sulla Terra un’“ecologia integrale”. Anche l'islam offre una visione particolarmente attenta alla dimensione ambientale: il Corano richiama in più occasioni il rapporto tra gli esseri umani e la natura, tanto da essere stata definita *Green Deen*, espressione utilizzata per spiegare la profonda simbiosi tra fede ed ecologia nell'etica ambientale islamica¹².

¹⁰ V. D'Antonio, A. Iacovino, *Il costituzionalismo ecologico in Ecuador e Bolivia: quali diritti per quale natura?*, in *Diritti comparati*, 3, 2021, 143. v. ex multis A. Acosta Espinosa, E. Martínez Yáñez (cur.), *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Adya-Yala, Quito, 2009; I. León (cur.), *Sumak Kawsay / Buen vivir y cambios civilizatorios*, Quito, 2010; C. Storini, *Derechos y garantías en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Madrid, 2012; M. Carducci, *La Costituzione come “ecosistema” nel nuovo costituzionalismo delle Ande*, in S. Bagni, *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir*, Bologna, 2013; S. Baldin, M. Zago (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014; S. Baldin, *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'etica ambiental exigente in America Latina*, Bologna, 2014; S. Baldin, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni LatinoAmericane*, 10, 2014; A.R. Sotillo Antezana, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Ciencia y Cultura*, 35, 2015; E.A. Imparato, *I diritti della Natura e la visione biocentrica tra l'Ecuador e la Bolivia*, in *DPCE Online*, 4, 2019.

¹¹ J. Chaplin, *The global greening of religion*, in *Palgrave communications*, 2, 2016, 1.

¹² L. Collela, *Il diritto dell'ambiente nella prospettiva islamica del “Green Deen”: il costituzionalismo ambientale del Marocco e della Tunisia*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 820 ss. v. M.R. Piccinni, *La tutela dell'ambiente nel diritto delle religioni*, Roma 2013; F. Sorvillo, *Eco-fede. Uomo, natura, culture religiose*, in A. Fucillo (cur.), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, 2014; F. Balsamo, *Enti religiosi e tutela dell'ambiente*, in www.statoechiase.it, 7, 2015; L. De Gregorio, *Ambiente, Creato, Sviluppo umano integrale: dimensione religiosa collettiva e prospettiva ecologica*, in P. Consorti (cur.), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa, 2019; A. Fucillo, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in www.statoechiase.it, 18, 2019; I. Zuanazzi, L. Battaglini (cur.), *Religioni e sviluppo sostenibile*, Torino, 2021; G. D'Angelo, *Tutela dell'ambiente, religione e ‘distinzione degli ordini distinti’*, in *Ambiente e diritto: dogmi moderni, prassi antica: atti dell'Incontro di Studi*, 6/12/2022; F. Freni, *Ecologia integrale e*

Religioni come il buddhismo e l'induismo presentano visioni della natura più simili alle concezioni andine. Anche questi culti, infatti, si fondano su una logica cosmica, in cui l'universo è concepito come un unico grande insieme vivente, di cui l'essere umano fa parte per il semplice fatto di esistere. In questa prospettiva, la Terra non è solo il suo luogo di abitazione, né può essere utilizzata come un semplice strumento al servizio dei suoi scopi: ogni entità esiste in stretta interdipendenza con ciò che la circonda. Allo stesso modo, il confucianesimo insegna che l'umanità esiste in un'interrelazione profonda con cielo e terra¹³.

Il costituzionalismo ambientale si colloca al crocevia tra i diversi formanti, abitualmente indagati nelle ricerche di diritto pubblico comparato¹⁴. Tra questi, quello "culturale/religioso" – o "ecologico", come suggerisce Silvia Bagni in riferimento ai culti animisti, al fine di superare la visione antropocentrica insita nell'espressione precedente¹⁵ – occupa un ruolo fondamentale, seppur con diverse visioni, non sempre olistiche ed eco-centriche, e intensità¹⁶.

Da quanto succintamente ricostruito, emerge il ruolo centrale che viene attribuito alla collettività nell'assunzione di decisioni in materia climatico-ambientale, sia dal diritto internazionale che dalle concezioni culturali e religiose, tra cui rientra la cosmovisione di alcuni popoli indigeni dell'America Latina. Come si vedrà, questo ha dato origine, da un lato, a una tendenza, in paesi molto diversi e distanti tra loro, a tutelare l'ambiente attraverso norme di rango costituzionale¹⁷ e, dall'altro, alla diffusione di strumenti democratico-partecipativi al fine di concorrere nelle decisioni in tale ambito.

pluralismo etico-religioso, in www.statoecliese.it, 17, 2022; S. Ferrari (cur.), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, Bologna, 2022; F. Alicino, S. Attollino, A. D'Amico et al., *L'etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, Milano, 2023.

¹³ L. Colella, *Ambiente, religione e diritto al "tempo del Creato": prime note comparative tra i fondamenti ecologici della chiesa cattolica e del sikhismo indiano*, in *Riv. giur. amb. - Diritto.it*, 4, 2019, 4.

¹⁴ L. Cuocolo, *Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 79.

¹⁵ S. Bagni, *Diritti della natura nei nuovi costituzionalismi del Global South: riflessi sulla teoria dei formanti*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 168 ss.

¹⁶ v., tra tutti, D. Amirante, S. Bagni (Eds), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Londra-New York, 2022.

¹⁷ Prevalentemente per il contesto europeo si rinvia, tra tutti, a D. Amirante, *Metodo comparativo, ambiente e dinamiche costituzionali*, in *DPCE Online*, n. sp. 2, 2023; Id., *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico, comparato e europeo*, n. spec., 2019; F. Fracchia et al., *Il diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, n. 7, 2017; B. Pozzo, *La tutela dell'ambiente nelle costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. Pozzo, M. Renna (cur.), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004. Anche in riferimento agli ordinamenti andini v., tra tutti, S. Bagni, *Los derechos de la naturaleza en el contexto jurídico europeo y comparado*, in *Ecuador Debate*, 116, 2022; R. Martínez Dalmau, C. Storini, R. Viciano Pastor, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*, Santiago del Chile, Ediciones Olejnik, 2021; A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2020.

L'obiettivo di questo contributo è analizzare, dopo aver preliminarmente illustrato le tendenze appena menzionate, le forme di partecipazione per l'adozione di decisioni climatico-ambientali, con particolare attenzione agli ordinamenti europei e a quelli andini. La scelta di questi casi di studio si basa sulla loro capacità di offrire prospettive utili alla riflessione sul ruolo attuale e potenziale della democrazia partecipativa nelle decisioni in materia ambientale. Infatti, pur presentando notevoli differenze, specialmente in relazione alla concezione di natura e alla disciplina della sua tutela, tali ordinamenti hanno adottato strumenti partecipativi in materia che, benché diversi tra loro, consentono di individuare sia le criticità sia gli aspetti positivi del loro uso.

2. La tutela costituzionale dell'ambiente: un quadro di insieme

Il crescente numero di ordinamenti che hanno costituzionalizzato la materia ambientale rappresenta una tendenza consolidata del costituzionalismo contemporaneo, piuttosto che una moda passeggera o un fenomeno congiunturale¹⁸. Inoltre, in molti ordinamenti – tra cui quello colombiano, ecuadoriano, neozelandese, indiano e, più di recente, spagnolo – i Tribunali costituzionali hanno riconosciuto posizioni giuridiche soggettive ad elementi della natura, quali fiumi e foreste. Anche all'interno dell'Unione europea, negli ultimi anni, l'approccio ecocentrico, ha trovato solidi punti di riferimento nella giurisprudenza delle Corti costituzionali¹⁹, in particolare

¹⁸ V. D'Antonio, A. Iacovino, *Il costituzionalismo ecologico in Ecuador e Bolivia: quali diritti per quale natura?*, cit., 142

¹⁹ v. ex multis D. Amirante, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in *DPCE Online*, 4, 2019; M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE Online*, 2, 2020; S. Baldin, P. Viola, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE Online*, 3, 2021; W. Kahl, M.P. Weller (Eds), *Climate Change Litigation: A Handbook*, Munich, 2021; F. Sindico, M.M. Mbengue (Eds), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, 2021; S. Bagni, *The Enforcement of New Environmental Rights through the Courts. Problems and Possible Solution*, in D. Amirante, S. Bagni (Eds), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, cit.; P. De Vilchez Moragues, *Climate in Court: Defining State Obligations on Global Warming Through Domestic Climate Litigation*, Cheltenham, 2022; A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022; J. Spier, *Climate Litigation in a Changing World: Cases and material*, The Hague, 2022; F. Sindico, K. Mckenzie, G. Medici-Colombo, L. Wegener (Eds), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Cheltenham, 2024. Su alcuni casi specifici, di recente: L. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull' "Affaire du siècle"*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2021; G. Palombino, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *laCostituzione.info*, 25/03/2024; F. Gallarati, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2, 2024; A. Di Martino, *Un caso storico en el litigio climático transnacional. Derechos, intertemporalidad y democracia a partir del Klima-Beschluß del Tribunal constitucional alemán*, in *Roma e America. Diritto Romano Comune*, 2024; D. Ragone, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2024.

nei casi di contenzioso climatico²⁰. Con tale espressione si fa riferimento a qualsiasi controversia in cui vengono sollevate questioni di fatto o di diritto relative alle cause e agli effetti del cambiamento climatico. In questo contesto, il tema dell'accesso alla giustizia in questa materia consente di mettere a fuoco un ulteriore aspetto del costituzionalismo climatico-ambientale, vale a dire il conflitto tra una prospettiva antropocentrica e una ecocentrica²¹.

Nonostante la diversità degli approcci, sia la disciplina internazionale in materia ambientale sia la centralità della natura nella cosmovisione indigena hanno contribuito all'inclusione dell'ambiente e della sua tutela in molte costituzioni, seppure in forme e modi distinti. In particolare, il protagonismo delle comunità indigene nel dibattito politico per la redazione delle leggi fondamentali di alcuni paesi dell'America Latina – soprattutto Ecuador, Bolivia e Cile – ha condotto al riconoscimento costituzionale non solo della loro soggettività (attraverso il concetto di Stato plurinazionale, il principio di interculturalità e il pluralismo giuridico), e quindi alla costituzionalizzazione dei diritti collettivi dei popoli originari, ma anche della natura e dei suoi diritti, comportando così una significativa svolta ecocentrica²².

Come anticipato, in queste costituzioni i diritti sono riconosciuti non solo agli individui e a un ampio insieme di soggetti collettivi, ma anche a entità astratte, tra le quali rientra appunto la natura. Questo approccio unisce, quindi, elementi di consolidate tradizioni teoriche con complesse correnti di pensiero contemporanee – come l'indigenismo e l'ambientalismo – e con movimenti e tradizioni indigene quali il culto della *Pacha Mama*, i valori ancestrali e le concezioni del *sumak kawsay* in quechua e del *suma qamaña* in aymara, tradotti in castigliano come *buen vivir*²³. Questo concetto richiama un equilibrio fra ragione, sentimenti e istinti, volto a vivere l'esistenza in modo pieno. In una prospettiva ampia, il *buen vivir* rappresenta una vita in armonia con la collettività e la natura, dove le sfere privata e comunitaria, così come quella materiale e spirituale, sono interdipendenti. Nel sistema di pensiero andino, il benessere è concepito come possibile solo all'interno della comunità e nel rispetto della *Pacha Mama*. Si prende così atto che gli ecosistemi e le comunità naturali non sono meri oggetti o merci di cui disporre a proprio piacimento, ma entità dotate di un autonomo diritto

²⁰ L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE Online*, 2, 2022, 1075.

²¹ L. Cuocolo, *Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale*, cit., 81-82.

²² S. Bagni, *Le forme di Stato in America Latina*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, 2021, 52 ss. v., tra gli altri, R. Gargarella, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos indígenas. Una breve introducción*, in *Boletín Onteakien*, 15, 2013; X.A. Cujabante Villamil, *Los pueblos indígenas en el marco del constitucionalismo latinoamericano*, in *Revista Análisis Internacional*, 1, 2014.

²³ S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 143, 2015, 483 ss.

di esistere e prosperare. Questa visione, quindi, colloca l'essere umano in una relazione armonica e piena con tutto ciò che esiste²⁴.

Nella costituzione dell'Ecuador, la pervasività della cosmovisione indigena ha portato al riconoscimento del diritto della popolazione a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, che garantisca la sostenibilità e il *buen vivir*. Inoltre, il testo dichiara di interesse pubblico la preservazione dell'ambiente e la conservazione degli ecosistemi (art. 14). In quest'ottica, viene stabilito che la politica economica deve perseguire una relazione dinamica ed equilibrata fra società, Stato e mercato, in armonia con la natura, e avere come obiettivo garantire la creazione delle condizioni materiali e immateriali necessarie a permettere il "buon vivere" (art. 283).

Anche la costituzione della Bolivia prevede esplicitamente, all'articolo 33, che «i popoli hanno diritto a un ambiente sano, protetto ed equilibrato» e che l'esercizio di tale diritto deve consentire agli individui e alle collettività, presenti e future, nonché agli altri esseri viventi, di svilupparsi in modo normale e duraturo.

Tra gli aspetti di maggiore interesse di questi ordinamenti vi è, come già evidenziato, il riconoscimento della soggettività giuridica della natura²⁵. La legge fondamentale ecuadoriana, però, si distingue da quella boliviana per il riconoscimento esplicito dei "Diritti della Natura" (art. 10). Questi, inoltre, sono equiordinati a quelli degli esseri umani, e lo Stato ha il dovere di rispettarli e far rispettare (art. 11). Tali diritti sono dettagliati in un capitolo dedicato del testo costituzionale, il VII (artt. 71-74), e comprendono, tra l'altro, il diritto della natura al rispetto integrale della sua esistenza e alla rigenerazione dei suoi cicli vitali (art. 71), e quello alla sua restaurazione (art. 72).

Il modello ecologico introdotto dalla Costituzione ecuadoriana ha influenzato anche il testo boliviano del 2009. Nello specifico, il Preambolo afferma che la Bolivia è stata rifondata in conformità con il mandato dei popoli, con la forza della *Pachamama* e grazie a Dio. Tuttavia, la soggettività della natura è riconosciuta solo implicitamente a livello costituzionale, mentre è disciplinata attraverso fonti di rango ordinario, in particolare nella *Ley de derechos de la Madre Tierra* del 2010²⁶.

Anche la proposta di nuova costituzione cilena, elaborata tra il 2021 e il 2022, conteneva numerose disposizioni in materia ambientale. L'articolo 8, che ne riassumeva i principi fondamentali, stabiliva che «Las personas y los pueblos son interdependientes con la naturaleza y forman, con ella, un conjunto inseparable. La naturaleza tiene derechos. El Estado y la sociedad tienen el deber de protegerlos y respetarlos». Come negli altri ordinamenti andini, anche in quello cileno la natura veniva riconosciuta come titolare di diritti (art. 18.3 e 127), sanciti dal testo costituzionale nel capitolo III. Inoltre, lo Stato, sia a livello centrale che regionale (art. 220), e la società tutta avrebbero avuto il dovere di proteggere e rispettare i diritti della

²⁴ H. Tórtora Aravena, *El "Buen Vivir" y los derechos culturales de naturaleza colectiva en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano Descolonizador*, in *Revista de derecho* (Coquimbo), 28, 2021, 8-9.

²⁵ A. Iacovino, *Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza*, in *Cultura Latinoam.*, 31, 2020, 286.

²⁶ D.F. Esborraz, *El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza*, cit., 115.

natura. La proposta prevedeva anche il riconoscimento dei cd. “beni comuni naturali” (art. 134.1) – vale a dire il mare territoriale e i suoi fondali, le spiagge, i ghiacciai e le zone umide, i campi geotermici, l’aria e l’atmosfera, le alte montagne, le aree protette e le foreste autoctone, il sottosuolo e altri beni dichiarati dalla Costituzione e dalla legge (art. 134.2). Venivano introdotti anche i “beni inappropriabili”, quali l’acqua in tutti i suoi stati, l’aria, il mare, le spiagge, quelli riconosciuti dal diritto internazionale e quelli che la costituzione o la legge avrebbero successivamente dichiarato tali²⁷.

Quanto riportato dà la misura di come, negli ultimi cinquant’anni, all’interno di ordinamenti e sistemi giuridici considerati periferici rispetto al costituzionalismo classico di matrice euro-atlantica, la costituzionalizzazione della tutela ambientale si sia ampliata in modo significativo. In particolare, negli ultimi due decenni i contributi più importanti, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, sono stati offerti proprio dai paesi del Sud del mondo e le costituzioni ecuadoriana e boliviana, così come il tentativo cileno, ne rappresentano degli evidenti esempi. La costituzionalizzazione del diritto ambientale ha però riguardato, progressivamente, numerosissimi ordinamenti appartenenti a diverse aree geografiche e tradizioni giuridiche distinte. In base alle modalità con cui l’ambiente assume rilievo all’interno dei testi costituzionali, Domenico Amirante suddivide gli ordinamenti in tre categorie. Il primo gruppo comprende quelli, in cui, pur in assenza di norme costituzionali esplicite in materia, i valori e gli interessi ambientali emergono principalmente nella legislazione ordinaria e nella giurisprudenza. Si tratta principalmente dei sistemi di *common law* come Stati Uniti, Canada, Australia e Gran Bretagna, alcuni dei quali sono privi di una vera e propria costituzione scritta. Sul versante opposto, invece, vi sono le leggi fondamentali che contengono riferimenti all’ambiente. Queste, che attualmente rappresentano la maggioranza, si suddividono ulteriormente in due sottogruppi: quelle che fin dalla loro origine hanno incluso una caratterizzazione in senso ambientale e quelle che, invece, sono state successivamente revisionate a tal fine²⁸.

È, quindi, possibile rilevare una tendenza generale alla costituzionalizzazione dell’ambiente e, più in generale, alla disciplina della sua tutela. Le “costituzioni ambientali” che includono *ab origine* una regolamentazione specifica e organica sull’ambiente sono testi relativamente recenti. In particolare, quelle latinoamericane possono essere ascritte, secondo alcuni, ad una nuova fase del costituzionalismo regionale, iniziata alla fine degli anni ’90, il cd. “nuevo constitucionalismo latinoamericano”²⁹.

²⁷ R. Iannaccone, *Le decisioni della Convenzione Costituzionale cilena in materia ambientale: tra un futuro modello di costituzionalismo e una nuova forma di Stato*, in *DPCE Online*, n. sp. 2, 2023, 885-886.

²⁸ D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, cit., 90 ss.

²⁹ v. *ex pluribus* R. Gargarella, C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago, 2009; Aa.Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, 2010; B. de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Buenos Aires, 2010; C.M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, 25, 2010; R. Viciano Pastor (cur.), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, 2012; C. Storini, J.F. Alenza García, *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Pamplona, 2012; P. Salazar Ugarte, *El Nuevo*

Questa fase di ricostituzionalizzazione è stata interpretata come una conseguenza di un “giro decolonial”³⁰, finalizzato a risolvere il problema della disuguaglianza sociale e a recuperare le tradizioni indigene, contrapponendosi alla mera importazione del modello dello Stato sociale di tradizione europea con alcuni elementi del modello costituzionale statunitense³¹. Si può, quindi, sostenere che la dinamica che ha portato alla previsione costituzionale della tutela ambientale in questi testi sia stata prevalentemente *bottom-up*, ossia dal basso verso l’altro.

Al contrario, le costituzioni europee, pur caratterizzate da differenze e peculiarità nazionali, sono state fortemente influenzate dalla normativa sovranazionale in materia ambientale, in un processo di tipo *top-down*. Non è un caso, infatti, che le costituzioni redatte proprio a partire dagli anni ’60 e ’70, in sintonia con gli sviluppi normativi internazionali e comunitari dell’epoca, contengano sin dall’inizio clausole esplicite sui cd. diritti di “terza generazione” in generale e sulla protezione dell’ambiente in particolare. Questi testi si sono sviluppati durante quella che Samuel Huntington ha definito la «terza ondata di democratizzazione»³², iniziata con gli eventi innescati dalla “rivoluzione dei garofani” portoghese del 1974, seguita dal ritorno alla democrazia anche in Spagna e Grecia. Difatti, la costituzione portoghese, all’articolo 66, e quella spagnola, all’articolo 45, riconoscono rispettivamente il diritto a un ambiente «sano ed ecologicamente equilibrato» e «adeguato allo sviluppo della persona». Allo stesso tempo, entrambi i testi sanciscono il dovere della sua difesa, elencando i compiti dello Stato in tale ambito. La costituzione greca, invece, all’articolo 24, introduce la difesa ambientale tra i principi costituzionali, configurandola esclusivamente come un dovere dello Stato.

A queste prime carte costituzionali che codificano il diritto all’ambiente si sono aggiunte poi quelle adottate nell’Europa orientale dopo la caduta del muro di Berlino. In particolare, le leggi fondamentali polacca, ceca e slovacca formalizzano sia il diritto che il dovere di difendere l’ambiente. Nello stesso periodo, la revisione totale della costituzione belga del 1994 ha riconosciuto esplicitamente il «diritto ad una protezione garantita di un ambiente sano» (art. 23)³³.

Gli altri testi costituzionali europei, in particolare quelli elaborati nel secondo dopo guerra, sono stati più di recente riformati proprio al fine di includere la materia ambientale. L’ultimo caso di revisione costituzionale in tal senso è quello italiano, avvenuto nel 2022. In questa occasione, è stato

Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica), in L.R. González Pérez, D. Valadés (cur.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Città del Messico, 2013; M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e “ciclo progressista” in America latina*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2018; M.E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista derecho del Estado*, 44, 2019.

³⁰ A.M. Medici, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el giro decolonial: Bolivia y Ecuador*, in *Derecho y Ciencias Sociales*, 3, 2010.

³¹ R. Viciano Pastor, *Presentación*, in R. Viciano Pastor (cur.), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 9.

³² S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, 1998.

³³ C. Sartoretti, *La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale*, in *DPCE Online*, n. sp. 2, 2023, 133 ss.

introdotto un nuovo comma all'articolo 9, che assegna alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. Contestualmente, è stato modificato l'articolo 41, precisando che l'iniziativa economica privata, pur essendo libera, non può arrecare danno non solo alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ma anche all'ambiente³⁴.

La formulazione del novellato articolo 9 rivela echi della revisione costituzionale tedesca del 1994. L'articolo 20a GG, anche a seguito di un'ulteriore modifica intervenuta nel 2002, stabilisce che lo Stato deve tutelare, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, i fondamenti naturali della vita e gli animali, essendo responsabile anche nei confronti delle generazioni future³⁵.

Profondamente diversa è stata, invece, la portata della riforma francese. La *Charte constitutionnelle de l'environnement* del 2004 ha rappresentato una novità significativa nel panorama delle costituzioni nazionali per il numero degli articoli dedicati al tema ambientale. La Carta, approvata con una legge costituzionale del marzo 2005, è nata «addossata» al testo costituzionale, in quanto contestualmente alla sua adozione è stato introdotto anche un riferimento ai diritti e ai doveri in essa contenuti nel primo comma del Preambolo della Costituzione³⁶.

Meno diffusa è, invece, la protezione costituzionale dal cambiamento climatico. In linea con quanto detto precedentemente a proposito della costituzionalizzazione dell'«ambiente/natura», anche tale previsione è presente nelle leggi fondamentali dei paesi geograficamente collocati nel Sud del mondo. Ad oggi, infatti, sono dieci gli ordinamenti che contengono un esplicito riferimento costituzionale al «cambiamento climatico» – si tratta di quelli di Algeria, Costa d'Avorio, Cuba, Ecuador, Repubblica Dominicana, Tailandia, Tunisia, Venezuela, Vietnam e Zambia –, mentre le norme fondamentali di Bolivia, Nepal e Sri Lanka, utilizzando il termine «clima», non sembrano fare riferimento al fenomeno del cambiamento climatico di origine antropica, quanto piuttosto alle condizioni atmosferiche di origine naturale³⁷. Nessuna delle clausole climatiche adottate in questi testi attribuisce un diritto individuale al clima o alla stabilità climatica, anche se

³⁴ v. tra tutti R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2022.

³⁵ E. Buono, *Costituzionalismo ambientale europeo e doveri di solidarietà. Italia e Germania nell'Antropocene*, in *DPCE Online*, n. sp. 2, 2023, 472 ss.

³⁶ A.-O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE Online*, 4, 2021, 3403 ss. Per una ricostruzione della costituzionalizzazione della tutela ambientale v. G. Cordini, *Il diritto ambientale comparato*, in G. Cordini, P.E.M. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2024; L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale"*, cit., 1072 ss.; P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo comparato*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019, 335 ss.; C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (cur.), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2014; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, vol. I, 2012; D. Amirante (cur.), *Diritto ambientale e costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000.

³⁷ Per un'analisi delle costituzioni citate v. P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Cham, 2022, 60 ss.

le costituzioni di Tunisia e Venezuela stabiliscono un collegamento tra il diritto a vivere in un ambiente «sano ed equilibrato» e la necessità di agire contro i cambiamenti climatici. Quanto al contenuto dell’impegno climatico, in alcuni casi viene fatto riferimento espressamente alla necessità di adottare politiche di “adattamento” e/o di “mitigazione”; in altri l’azione climatica prescelta può essere desunta dai verbi utilizzati. Inoltre, alcune disposizioni, fanno riferimento alla necessità di “proteggere” il clima, adottando un approccio volto alla difesa contro gli effetti prodotti dal cambiamento climatico, piuttosto che alla necessità di agire sulle relative cause. Al contrario, in altri casi l’accento viene posto sulla risposta alle variazioni delle temperature³⁸. Analogamente, la proposta costituzionale cilena del 2022 è stata caratterizzata da una particolare attenzione all’urgenza di rispondere all’emergenza climatica. Il testo elaborato dall’assemblea costituente, infatti, menzionava esplicitamente il cambiamento climatico e forniva chiare linee guida su come lo Stato avrebbe dovuto agire, ossia promuovendo il dialogo, la cooperazione e la solidarietà internazionale (art. 129.2) e garantendo la democrazia ambientale (art. 154.1)³⁹.

Per quanto riguarda l’Europa, invece, solo in Francia è stata discussa la possibilità di riformare la costituzione per includervi l’impegno climatico al fine di «garantit la préservation de l’environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique», ma dopo due letture, nel luglio 2021, il progetto è stato ritirato a causa dell’impossibilità di raggiungere un accordo sullo stesso testo tra le due camere⁴⁰.

L’evoluzione della tutela ambientale negli ordinamenti andini di Ecuador e Bolivia ha portato parte della dottrina a parlare di “Stato sociale di diritto ambientale”⁴¹, non riferendosi a una specifica forma di Stato, ma a un tipo di organizzazione che ha raggiunto una fase evolutiva che colloca i temi ambientali tra i suoi fini fondamentali⁴². Inoltre, è stata individuata anche una nuova forma di Stato, il “Caring State”⁴³, caratterizzata dall’incorporazione dei valori comunitari tradizionali nelle costituzioni e nei programmi politici⁴⁴, e una nuova tipologia di democrazia, una “democrazia eco-sistémica” basata sulla necessaria “co-evoluzione” tra natura e cultura,

³⁸ F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2, 2022, 1088.

³⁹ R. Iannaccone, *Le decisioni della Convenzione Costituzionale cilena in materia ambientale: tra un futuro modello di costituzionalismo e una nuova forma di Stato*, cit., 886.

⁴⁰ F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., 1095 ss. Sul caso francese v. P. Piciacchia, *Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, “enjeux” presidenziali, “affaire Moretti” e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2021, 2.

⁴¹ E. Rozo Acuña, *Lo Stato di diritto ambientale con specifico riferimento al costituzionalismo latinoamericano*, in E. Rozo Acuña, *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg. Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004.

⁴² S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, cit., 142.

⁴³ S. Bagni, *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013.

⁴⁴ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 68-69.

con l'obiettivo di sostenere la diversità biologica e la vita⁴⁵. Più in generale, Lorenzo Cuocolo rileva come, soprattutto a seguito delle riforme degli ultimi anni guidate dall'Unione europea, sia in atto un cambiamento di paradigma anche nel mondo occidentale, che apre alla possibilità di immaginare una nuova forma di Stato. Lo Stato sociale avrebbe, infatti, progressivamente attenuato i caratteri dello Stato liberale per acquisire quelli dello "Stato ambientale", in cui i principi "sacri" della proprietà privata, della libertà di iniziativa economica e della ricerca del profitto sono stati affiancati, e nei prossimi anni saranno probabilmente superati, dalla funzionalizzazione alla ricerca di un nuovo equilibrio tra l'essere umano, le sue costruzioni sociali e la natura⁴⁶.

3. Le diverse interpretazioni della "natura" e le analogie della democrazia partecipativa in materia negli ordinamenti andini e in quelli europei

L'idea di "natura" è un costrutto sociale e in quanto tale viene intesa in modo diverso a seconda del contesto storico, geografico e culturale. Come si è visto, la sua comprensione è influenzata da fattori ideologici e spirituali; di conseguenza, le sue definizioni non sono del tutto oggettive, ma sono incorporate in parametri sociali e giudizi di valore. In definitiva, sono le concezioni del rapporto tra gli esseri umani e ambiente a determinare l'idea stessa di natura.

Nella storia dell'Occidente si possono individuare tre momenti storici che hanno plasmato una propria rappresentazione della natura. A partire dall'Illuminismo, la predominanza della ragione ha evidenziato la dualità tra questa e gli esseri umani e i processi naturali sono stati studiati attraverso la logica e l'osservazione scientifica. Con l'industrializzazione, invece, la natura è diventata un mero oggetto produttivo, un mezzo utile a generare sviluppo umano. In questo contesto, non esistevano barriere morali o limiti al potere di trasformazione dell'uomo. Infine, con l'avvento dell'evoluzionismo, la natura è stata interpretata come tutto ciò che si colloca al di sotto della supremazia degli esseri umani, ritenendosi questi ultimi il massimo grado di organizzazione biologica. Successivamente, a partire dagli anni '60, queste concezioni dualiste sono state messe in discussione della prospettiva dell'ecologia. Pur avendo origine nel mondo occidentale, quest'ideologia ha introdotto una visione olistica e integrativa, superando la separazione tra esseri umani e natura. Questa prospettiva propone una relazione priva di gerarchie, basata sulla reciproca connessione. La natura ha, così, iniziato a essere riconosciuta come portatrice di una qualità intrinseca e trascendentale, che supera qualsiasi giudizio di valore⁴⁷.

Nonostante ciò, la concezione prevalente nel mondo occidentale resta marcatamente "antropocentrica" ed "economicista/utilitarista". Questa

⁴⁵ M. Carducci, L.P. Castillo Amaya, *Nuevo Constitucionalismo de la Biodiversidad vs. Neoconstitucionalismo del Riesgo*, in *Seqüência*, 73, 2016, 255 ss.

⁴⁶ L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale"*, cit., 1084.

⁴⁷ D. Vela Almeida, E. Alfaro Reyes, "Componente Antropológico", in J.M. Prieto Méndez (cur.), *Derecho de la naturaleza: fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*, Quito, 2013, 207-208.

visione, ereditata della modernità, ha trasformato la natura esclusivamente in “ambiente”, inteso come “ciò che circonda” gli esseri umani, posti al centro come padroni e signori indiscussi. Una delle principali conseguenze di questa impostazione è che solo la persona, sia essa fisica o giuridica, può essere “soggetto/proprietario” di un rapporto giuridico, mentre la natura rimane relegata solo ad “oggetto” dello stesso. Pertanto, quest’ultima viene protetta nella misura in cui è direttamente collegata alla salute o al godimento degli esseri umani o perché può essere appropriata, sia individualmente che collettivamente, dalle persone, oppure in quanto necessaria ad alimentare processi produttivi volti a soddisfare i bisogni delle generazioni umane presenti o future. Anche la tutela, più o meno articolata, del diritto umano a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, prevista in molte costituzioni e leggi, si è dimostrata insufficiente ad eliminare completamente la depredazione della natura. Tale limite deriva dal fatto che quest’ultimo diritto continua ad essere concepito principalmente in funzione degli interessi umani e dello sviluppo, secondo un modello fondato essenzialmente sulla sola crescita economica⁴⁸.

Nonostante la tradizione giuridica occidentale sia fortemente influenzata da logiche marcatamente capitaliste, questa visione esclusivamente antropocentrica sta gradualmente lasciando spazio ad un approccio che mette in equilibrio l’essere umano e la natura. Non è ancora, e forse mai sarà, paragonabile alla concezione della *Pacha Mama* e all’etica del *buen vivir* di tradizione andina, ma sicuramente si è superata l’idea del solo sfruttamento illimitato della flora e della fauna⁴⁹. Ciò ha comportato, come si vedrà più nel dettaglio, anche un maggiore coinvolgimento della società nell’assunzione di decisioni in materia climatico-ambientale.

Alcuni ordinamenti, invece, in particolare quello ecuadoriano, boliviano e cileno – nonostante in quest’ultimo caso la mancata entrata in vigore del testo costituzionale –, al fine di garantire una maggiore tutela della natura, hanno messo in discussione due pilastri del costituzionalismo moderno. Da un lato, hanno questionato la consolidata idea che solo gli esseri umani possano ragionevolmente essere considerati soggetti di diritti; dall’altro, hanno sfidato l’antropocentrismo implicito nei modi dominanti di interpretare il diritto contemporaneo. Secondo la grammatica tradizionale del costituzionalismo moderno, infatti, la natura non è un essere vivente, ma materia inorganica, rilevante per il diritto solo nella misura in cui costituisce una proprietà di un soggetto giuridico. Il rapporto tra gli esseri umani e natura, quindi, è concepito in termini verticali: i primi la dominano, esercitando il loro diritto individuale di proprietà che ne consente l’*usus*, il *fructus* e l’*abusus*. Al contrario, il costrutto giuridico contenuto nei testi andini – che definisce la natura come soggetto di diritti – mette in discussione il dualismo tra esseri umani e natura del diritto antropocentrico. Secondo questa prospettiva, i primi non sono un’entità separata dalla seconda, ma ne

⁴⁸ D.F. Esborraz, *El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza*, in *Revista derecho del Estado*, 36, 2016, 112-113.

⁴⁹ Così L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”*, cit., 1084.

sono parte⁵⁰. Proprio per questo motivo, in Ecuador e Bolivia la partecipazione ambientale dei cittadini è espressamente prevista a livello costituzionale, sia in generale, sia con esplicito riferimento alle comunità indigene. La vincolatività delle decisioni assunte attraverso le consulte popolari cambia a seconda dell'oggetto e delle collettività coinvolta, ma risulta evidente il loro carattere garantista. Tali meccanismi, infatti, sono attivati in caso di lesione della natura e dei diritti a essa correlati, sottolineando la stretta relazione tra la determinazione territoriale e la comunità interessata⁵¹.

4. La partecipazione popolare nelle decisioni climatico-ambientali: strumenti e caratteristiche

La sempre più intensa crisi climatico-ambientale non ha solo spinto i cittadini ad organizzarsi in movimenti e manifestazioni, ma li ha anche portati a reclamare un maggiore coinvolgimento nelle decisioni in tale ambito. Tale situazione ha avuto un impatto destrutturante sulle odierne società democratiche, ma non è la sola. È, infatti, comunemente accettato dalla dottrina che vi sia una più generale “crisi della democrazia”⁵². Di fronte a questi due momenti di turbamento, di natura profondamente diversa, si osserva una tendenza comune a considerare il rafforzamento delle pratiche di democrazia partecipativa come un possibile rimedio⁵³.

In effetti, in risposta alla crescente distanza tra rappresentati e rappresentanti, in diversi paesi, anche molto lontani tra loro, il principio partecipativo è stato progressivamente integrato nelle azioni degli organismi statali attraverso l'adozione di strumenti di democrazia diretta e deliberativa⁵⁴, che, senza sostituire quella rappresentativa tradizionale,

⁵⁰ D. Bonilla Maldonado, *El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia*, in *Revista Derecho del Estado* 42, 14-15 (2019).

⁵¹ S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, cit., 173 e ss.

⁵² v. *ex pluribus* A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014; L. Diamond, M.F. Plattner, *Democracy in Decline?*, Baltimore, 2015; P. Bilancia, *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet (cur.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018; T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-London, 2018; M. Loughlin, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 39, 2019; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *DPCE Online*, 3, 2020; T. Groppi, *Menopaggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, 2020.

⁵³ A. Fiorentino, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *federalismi.it*, 24, 2023, 69.

⁵⁴ La produzione in materia è vastissima. v., *ex multis*, A. Valastro (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; U. Alegretti (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; Id., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, 2017; A. Floridia, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017; V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; A. Algostino, *Participatory Democracy and Its*

mirano a completarla⁵⁵. Pertanto, non solo la crisi climatico-ambientale e quella democratica risultano strettamente interconnesse, ma lo sono anche le loro possibili soluzioni, tanto che l'attenzione verso le tematiche ambientali rappresenta una delle componenti più significative di alcuni degli istituti partecipativi recentemente attuati. Non si tratta solo delle numerose assemblee o convenzioni cittadine istituite in vari paesi europei, sia a livello nazionale che sub-statale, per dibattere e proporre soluzioni alla crisi climatico-ambientale, ma anche esperienze come l'assemblea costituente islandese, quelle dei paesi andini⁵⁶ e le assemblee di riforma costituzionale, tra cui quella irlandese⁵⁷ e francese⁵⁸, fino alla più recente Conferenza sul Futuro dell'Europa⁵⁹.

Vi sono, però, casi, come quelli di Ecuador e Bolivia, in cui l'utilizzo della partecipazione popolare per le decisioni ambientali non rappresenta una risposta alla "crisi della democrazia", bensì deriva da un legame radicato, come visto, non solo nel diritto internazionale, ma soprattutto nella cosmovisione dei popoli indigeni, che permea i rispettivi testi costituzionali. Un tratto caratteristico di questi ordinamenti è proprio la maggiore partecipazione dei cittadini, strettamente intrecciata con le disposizioni in materia di "democrazia comunitaria"⁶⁰. Quest'ultima si basa sul riconoscimento delle istituzioni e delle regole attraverso cui i popoli indigeni

Dark Sides, in *federalismi.it*, 12, 2020; G. Pepe, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, 2020; F. Politi, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2021; A. Di Gregorio, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE Online*, 2, 2023.

⁵⁵ V. Soto Martínez, *La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)* in *Serie Minuta*, 55-20, 2020, 3; M. Peña, *Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional. Temas de la Agenda Pública*, in *Centro de Políticas Públicas UC*, 16, 1, 2021.

⁵⁶ U. Allegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2013, p. 689 ss.

⁵⁷ v. L. Devaney et al., *Environmental literacy and deliberative democracy: a content analysis of written submissions to the Irish Citizens' Assembly on climate change*, in *Climatic Change*, 162, 2020.

⁵⁸ Tra tutti, v. P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, 3, 2020.

⁵⁹ *ex multis*, D. Vitale, *Tutela ambientale e Conferenza sul futuro dell'Europa: quali prospettive?*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2023.

⁶⁰ Non si tratta degli unici ordinamenti in cui sono previsti strumenti di questo tipo. Un caso interessante è quello dell'India, la cui Costituzione, sin dalla sua entrata in vigore, all'art. 40, prevede come terzo livello di governo dell'Unione i "Panchayat", ossia le Assemblee di villaggio, costituzionalizzando l'idea gandhiana della democrazia dal basso che partisse dai villaggi. Il legislatore statale può prevedere disposizioni in merito, anche se sono previste quote riservate per le *scheduled tribes* (7,5 %) e le *scheduled castes* (15%), nonché per le donne (33%, aumentata in alcuni Stati al 40%). Anche in riferimento alle competenze, i singoli Stati possono, nel rispetto delle attribuzioni previste dalla Costituzione, dotare i Panchayat dei poteri necessari per consentire loro di operare come istituzioni di autogoverno. P. Viola, *Stato, sistema di governo, diritti e doveri nello sviluppo costituzionale indiano*, in D. Amirante (cur.), *I sistemi costituzionali dell'Asia meridionale*, Padova, 2019, 79 ss.

esercitano il loro diritto all'autogoverno⁶¹. In questo contesto, il modello della democrazia inorganica, tipico della tradizione liberale classica, viene superato da un sistema di democrazia partecipativa che integra gli strumenti propri di quella rappresentativa con meccanismi di partecipazione diretta⁶². Tuttavia, nonostante una loro ampia disciplina, anche di rango costituzionale, questi istituti⁶³, compresi quelli previsti per le decisioni ambientali, hanno spesso avuto, rispetto alle loro finalità teoriche, un'attuazione pratica limitata in quanto frequentemente utilizzati in maniera strumentale dalla presidenza⁶⁴.

Come anticipato, in questa sede ci si soffermerà sui soli elementi che si ritengono maggiormente identificativi dei meccanismi democratico-partecipativi adottati negli ordinamenti andini e in alcuni paesi europei. L'obiettivo è mettere in luce le similitudini e le differenze, offrendo così spunti di riflessione sul ruolo attuale della democrazia partecipativa in alcuni contesti e su quello che potrebbe ricoprire, in particolare, nei processi decisionali in materia ambientale.

In Ecuador e in Bolivia, come più volte sottolineato, sono previsti a livello costituzionale strumenti di partecipazione ambientale, la cui vincolatività varia in base all'oggetto della consulta e alle collettività coinvolte. Esiste infatti una stretta relazione tra il territorio interessato e la comunità di riferimento. È evidente, inoltre, il carattere garantista delle consulte popolari, il cui utilizzo è previsto nei casi di lesione della natura o dei diritti a essa collegati.

In Ecuador, ad esempio, quando la consulta riguarda la deroga al divieto di estrazione delle risorse naturali in determinate aree, è chiamata ad esprimersi l'intera collettività (art. 104 e 407). Lo stesso accade per decisioni e autorizzazioni che potrebbero arrecare danni all'ambiente (art. 389), anche se, in base all'articolo 15 del *Reglamento de aplicación de los mecanismos de*

⁶¹ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, in *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n. esp.: América Latina, 2011, 5-6.

⁶² P. Pazmiño Freire, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 67/68, 2009, 27.

⁶³ Questi meccanismi possono essere raggruppati, per semplificare, in: referendum in senso ampio (nazionali, dipartimentali e municipali), che possono essere indetti sia dallo Stato che dai cittadini; referendum di *recall*; assemblee e consigli municipali convocati su iniziativa dei cittadini, delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni delle nazioni e dei popoli contadini indigeni e aborigeni; consultazioni preventive obbligatorie per le decisioni relative all'esecuzione di progetti, opere o attività legate allo sfruttamento delle risorse naturali. La democrazia comunitaria, invece, consiste nel riconoscimento delle istituzioni delle nazioni e dei popoli contadini indigeni, e quindi delle autorità, delle regole e delle procedure attraverso le quali i popoli originari esercitano il loro diritto all'autogoverno, e non richiede regole scritte per il suo esercizio, a meno che non ci sia una decisione in tal senso da parte delle stesse nazioni o popoli indigeni e contadini. O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 5-6. v. J. Méndez, D. Cutie, *La participación popular y los derechos. Fundamentos y contenidos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in R. Viciano Pastor (ed.), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit..

⁶⁴ v. M.E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista derecho del Estado*, 44, 2019.

participación social, bisogna rivolgersi prioritariamente alla comunità all'interno dell'area di influenza diretta dell'attività o del progetto che causa l'impatto ambientale. Tuttavia, solo nel primo caso, qualora la maggioranza assoluta dei voti sia favorevole, l'esito finale è vincolante per il decisore pubblico. Diverso è il caso delle terre ancestrali e delle risorse non rinnovabili presenti in queste aree (art. 57 p.to 7) in quanto ad essere coinvolti sono i soli popoli indigeni. L'attivazione di questo meccanismo è obbligatoria e deve avvenire nel rispetto delle regole comunitaria, da parte delle autorità competenti. In questi casi emergono le difficoltà legate all'individuazione delle istituzioni rappresentative dei gruppi abilitati a partecipare al procedimento deliberativo, dal momento che ogni comunità esercita il proprio diritto alla consulta seguendo regole interne. Infine, sono riservata alle comuni, comunità, popoli e nazionalità indigene anche le consultazioni pre-legislative, che devono essere convocate prima dell'adozione di qualsiasi misura che possa limitare o compromettere un loro diritto collettivo.

2358

In Bolivia, invece, risulta particolarmente interessante la previsione secondo cui la partecipazione, quale espressione della democrazia, si esercita non solo attraverso le consulte, ma anche tramite *cabildos* e assemblee (art. 11.2 p.to 1). Questi strumenti partecipativi, attivati dal basso, sono facoltativi e non vincolanti, ma le decisioni che emergono da queste riunioni devono comunque essere considerate dalle autorità e dai rappresentanti nei corrispondenti livelli decisionali. Diversa è la situazione delle riunioni indette nell'ambito delle organizzazioni e dei popoli indigeni, per le quali valgono regole specifiche. Le consulte previe, invece, sono promosse dall'alto, obbligatorie e applicabili sia a livello locale che nazionale. Anche se le conclusioni, gli accordi o le decisioni derivanti dall'utilizzo di tale strumento non sono giuridicamente vincolanti, le autorità e i rappresentanti devono comunque tenerne conto nei rispettivi processi decisionali. Il legame tra partecipazione popolare, nello specifico indigena, e decisioni ambientali è sancito esplicitamente in diversi articoli della costituzione boliviana: l'articolo 343 riconosce il diritto della popolazione di partecipare alla gestione ambientale; il 352 specifica che lo sfruttamento della risorse naturali di un dato territorio deve essere sottoposto a un processo di consultazione con la popolazione interessata; infine, l'articolo 403 afferma il diritto alla consulta previa e informata nei territori indigeni originari contadini⁶⁵.

⁶⁵ S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, cit., 173 e ss. *Ex multis*, v. B. Pólit Montes de Oca, *La consulta previa: en materia ambiental y en relación a los derechos colectivos de las comunidades y nacionalidades*, Quito, 2010; P. Carrión, *Consulta previa: Legislación y aplicación: análisis de la consulta previa, Libre e Informada en el Ecuador*, Quito, 2012; C. Rodríguez, N. Orduz, *La consulta previa: dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*, in *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia* (Colombia), 2012; L. Schilling Vacaflor, R. Flemmer, *El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*, in *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, 11, 2013; G. Rodríguez, *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*, Bogotá, 2017; S.C. Figuera Vargas, M.H. Ortiz Torres, *El derecho a la Consulta previa a los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Casos de estudio: Ecuador y Colombia*, in *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 36, 2019; P.G. Lanchi Prado, *La consulta como*

Anche la proposta costituzionale cilena del 2022, nel capitolo dedicato alla partecipazione popolare, stabiliva il dovere dello Stato di garantire la democrazia ambientale, riconoscendo al contempo il diritto alla partecipazione informata nelle questioni ambientali (art. 154.2). Tuttavia, la definizione dei meccanismi specifici era demandata al legislatore ordinario, senza ulteriori indicazioni da parte della normativa costituzionale. Di conseguenza, rimane incerto in che modo, qualora il testo fosse entrato in vigore, si sarebbe sviluppato il coinvolgimento dei cittadini: se il modello di riferimento sarebbero state le altre esperienze andine, con cui il Cile condivide la posizione geografica ma non la composizione etnica, oppure quelle europee, più affini dal punto di vista sociale, ma distanti geograficamente.

Negli ultimi anni, infatti, anche in Europa si è assistito a una crescente adozione di strumenti democratico-partecipativi volti a dibattere e proporre soluzioni per mitigare gli effetti della crisi climatico-ambientale. In diversi paesi europei, sia a livello nazionale che sub-statale, sono stati istituiti organismi come assemblee o convenzioni cittadine. Tali meccanismi mirano a compensare i limiti degli strumenti tradizionali di partecipazione, offrendo nuove formule deliberative per coinvolgere più attivamente i cittadini nella progettazione di misure contro il cambiamento climatico.

Questa formula è stata adottata in numerosi Stati, tra cui Germania, Danimarca e Finlandia, e particolarmente significativi sono stati i casi di Irlanda, Francia, Regno Unito e Spagna. A livello sovranazionale, inoltre, l'Unione Europea ha utilizzato un approccio simile nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa, svoltasi tra marzo e maggio 2021⁶⁶.

Un elemento distintivo di questi organismi di democrazia deliberativa è rappresentato dalle regole per la loro composizione. La selezione dei membri, anche se solitamente avviene attraverso lo strumento del sorteggio, si basa su un concetto di rappresentanza più articolato rispetto a quello tradizionale. Non si limita, infatti, alla sua concezione politica⁶⁷, intesa come rapporto fiduciario tra rappresentante e rappresentato, ma include anche la dimensione "sociologica", basata sulla "somiglianza" tra i due poli del rapporto, sul loro *idem sentire*⁶⁸. Per tale motivo, vengono adottati alcuni fattori di temperamento dell'estrazione a sorte in modo da garantire una rappresentanza maggiormente descrittiva, che rifletta le diverse sfaccettature della società.

Un altro elemento comune a questi consessi climatici è l'organizzazione dei loro lavori. Quest'ultima si è articolata prevalentemente in tre fasi interne al meccanismo deliberativo e una esterna, corrispondente

mecanismo de participación para la protección de los derechos de pueblos indígenas y de la naturaleza, in *Revista de derecho directum*, 1, 2024.

⁶⁶ C. Plaza Martín, *La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España*, cit., 55.

⁶⁷ Sul concetto di rappresentanza politica si rimanda, tra tutti, a F. Lanchester, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo* in S. Rogari (cur.), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, 2006.

⁶⁸ v. G. Sartori, *La rappresentanza politica*, in Biblioteca del Senato "Giovanni Spadolini", *La lezione di Sartori. La rappresentanza politica*, 2018; M. Zafra Víctor, *El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori*, in *Revista española de ciencia política*, 39, 2015; H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

al recepimento istituzionale delle indicazioni elaborate. Sebbene con alcune differenze, queste esperienze si sono aperte con un momento che è possibile definire “informativo e di ascolto”, durante il quale esperti delle materie trattate hanno presentato, in diverse modalità, punti di vista che rappresentassero le diverse opzioni possibili. In alcuni casi, queste audizioni sono state riservate ai membri del consesso; in altri, sono state aperte alla cittadinanza in generale. Successivamente, all’interno dell’assemblea, si sono svolte la fase “di discussione” e quella “di raccolta ed elaborazione delle proposte” che rappresentano il vero e proprio momento deliberativo, in cui il gruppo di consociati ha raggiunto, attraverso il dibattito, un accordo sulle misure da proporre alle istituzioni⁶⁹.

Tra i casi più significativi di attuazione di questi organismi democratico-partecipativi in Europa, vi è quello dell’Irlanda, uno dei paesi pionieri nell’utilizzo delle assemblee cittadine, che adotta da circa un decennio per promuovere il dibattito e la partecipazione dei consociati. Proprio in questo paese, nel luglio del 2016, il Parlamento ha istituito la prima assemblea cittadina per il clima, composta da 99 consociati selezionati casualmente, ma nel rispetto di alcuni criteri – quali genere, età, *status* sociale, distribuzione geografica – finalizzati a garantire la rappresentanza di diversi settori della società. Tale organismo aveva il compito di formulare raccomandazioni circa le misure da adottare per avanzare nella lotta ai cambiamenti climatici e per riformare la legislazione in materia⁷⁰. In questa occasione, rispetto alle esperienze precedenti, il Legislativo ha disciplinato più dettagliatamente l’esame che avrebbe compiuto delle proposte, stabilendo che queste sarebbero state illustrate ai parlamentari nel corso di un dibattito da tenersi in entrambe le camere⁷¹. Relativamente allo svolgimento dei lavori, l’agenda fissata prevedeva che l’assemblea cittadina trattasse il cambiamento climatico in un solo fine settimana e che le altre sessioni fossero dedicate ad altri temi. Tuttavia, i membri dell’assemblea, vista la rilevanza della questione, hanno chiesto e ottenuto un fine settimana aggiuntivo per occuparsene. È stata prevista, inoltre, una struttura di supporto allo svolgimento dei lavori formata da un gruppo di esperti con funzioni consultive. Le raccomandazioni elaborate dai membri dell’assemblea sono state tredici – tra cui, la creazione di un’istituzione indipendente con ampi poteri regolamentari per garantire che il cambiamento climatico fosse al centro delle politiche pubbliche e l’adozione da parte dello Stato di un ruolo di guida nell’affrontare il problema attraverso l’introduzione di misure di mitigazione e di adattamento –, ma le disposizioni proposte sono risultate vaghe e poco dettagliate e non hanno

⁶⁹ R. Iannaccone, *Il ruolo della democrazia deliberativa nella costruzione europea: alcune riflessioni in chiave comparativa a partire dalla Conferenza sul Futuro dell’Europa*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, n. spec. 2, 2024, 57-58.

⁷⁰ C. Plaza Martín, *La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España*, cit., 56-57.

⁷¹ A. Zei, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull’uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, 2023, 277.

incluso temi cruciali per la tutela dell'ambiente. Nonostante ciò, alcune di esse sono state inserite nel «piano d'azione per il clima» del giugno 2019⁷².

Particolarmente significativa è stata anche la Convention Citoyenne pour le Climat⁷³, istituita nel luglio del 2019 dal Primo Ministro francese, Édouard Philippe, dopo che nell'aprile dello stesso anno, il Presidente Emmanuel Macron aveva annunciato di voler convocare un'assemblea cittadina con l'obiettivo di accelerare la transizione ecologica e per garantire la partecipazione dei cittadini in tale processo. L'organizzazione di questo esercizio deliberativo, delineata nella Lettera d'incarico del Primo Ministro, è stata affidata al Conseil économique, social et environnemental (CESE)⁷⁴. La Convention citoyenne aveva il compito di formulare proposte, tenendo in considerazione il principio di giustizia sociale, per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, a cui il Governo e il Presidente della Repubblica avrebbero risposto pubblicamente, stabilendo anche le tempistiche per la loro attuazione. I lavori dell'assemblea si sono svolti in sei sessioni, dal 4 ottobre 2019 fino al 21 giugno 2020, e sono stati suddivisi per gruppi tematici, ognuno dei quali è stato coordinato da due o tre "facilitatori". È stato istituito, inoltre, un "Gruppo di supporto", formato da esperti di diverse materie, con il compito di aiutare i membri dell'assemblea a valutare l'impatto delle loro proposte e un "Comitato legislativo», composto da esperti in ambito giuridico, che aveva l'obiettivo di supervisionare la trasposizione normativa delle proposte. Queste ultime sono state 149, raggruppate in cinque categorie (consumo, produzione e lavoro, spostamenti, abitazione e alimentazione). Anche in questo caso, le raccomandazioni sono state frammentarie e poco puntuali. Inoltre, l'ampia varietà dei loro contenuti ha avuto un impatto negativo sulla qualità delle misure elaborate e ha aumentato la probabilità che molte venissero respinte⁷⁵. Infatti, solo parte delle proposte sono state recepite nella Legge sul Clima del 22 agosto 2021 e nella Proposta di legge costituzionale n. 3787 del 20 gennaio 2021 volta a integrare l'articolo 1 della Costituzione e relativa

⁷² C. Mosquera Arias, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 1928 ss..

⁷³ *ex multis*, v. D. Courant, *La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative*, in *Revue Projet*, 378, 2020; S.P. Florent Gougou, *Décider ensemble. La convention citoyenne pour le climat et le défi démocratique*, in *La vie des idées*, 2020; T. Pech, *Le Parlement des citoyens - La Convention citoyenne pour le climat*, SEUIL, 2021; M. Gaborit, *La Convention citoyenne pour le climat dans son écosystème. Entre activisme délibératif et délibération contestatrice*, in *Participations*, 33, 2022.

⁷⁴ Sul ruolo del CESE nell'attuazione di meccanismi di consultazione pubblica v. P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *federalismi.it*, 22, 2024, 250 ss. Sulle altre esperienze di democrazia deliberativa attuate in Francia, e in particolare sul *Grand Débat National* del 2018, v. P. Piciacchia, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del regolamento dell'Assemblea Nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019; Id., *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, 3, 2020; A. Zei, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, cit., 227 ss..

⁷⁵ C. Mosquera Arias, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, cit., 1931 ss.

alla salvaguardia dell'ambiente, che però non ha mai visto la luce a causa dei contrasti tra l'Assemblea Nazionale e il Senato⁷⁶.

Anche in occasione della Convention Citoyenne pour le Climat, i 150 cittadini partecipanti sono stati estratti a sorte, con criteri di temperamento analoghi a quelli utilizzati per la composizione dell'assemblea cittadina irlandese, che includevano età, genere, livello di istruzione, provenienza geografica (rurale o urbana) e tipo di occupazione. Gli stessi principi, a grandi linee, sono stati adottati anche per la selezione dei membri dell'Asamblea Ciudadana para el Clima⁷⁷ spagnola – istituita dalla Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética –, così come per quelli della Climate Assembly⁷⁸ britannica del 2019 che ha coinvolto 110 cittadini selezionati anche in base alla loro posizione rispetto alla questione ambientale.

5. Due modelli a confronto: problematiche e prospettive

2362

Come illustrato, esistono differenze significative tra la concezione antropocentrica del diritto ambientale e quella ecocentrica⁷⁹. Tuttavia, entrambe hanno contribuito alla costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente, seppur in forme distinte. Questa strategia si è dimostrata efficace nel rafforzare la protezione giuridica e nel migliorare la *governance*⁸⁰ ambientale, pur senza risultare completamente risolutiva. Proprio per questa ragione, come delineato, sia gli ordinamenti europei sia quelli andini hanno introdotto meccanismi di democrazia partecipativa volti a coinvolgere direttamente la popolazione nelle decisioni climatico-ambientali. Il modello europeo, basato sulle assemblee cittadine, e quello andino, incentrato sulle consulte, presentano numerose differenze. Allo stesso tempo, però, è possibile individuare problematiche e questioni aperte comuni. È proprio su questi aspetti che ci si vuole concentrare, con l'obiettivo di riflettere sul ruolo della democrazia partecipativa nelle decisioni in materia ambientale e sulle sue prospettive.

Comparando i due modelli partecipativi, il primo elemento a venire in rilievo è la diversa collocazione che, nella gerarchia delle fonti nazionali, assume la disciplina relativa al coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni

⁷⁶ v. P. Piciacchia, *Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, "enjeux" presidenziali, "affaire Moretti" e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*, cit.

⁷⁷ v., tra gli altri, E.M. Álvarez-González, *Asamblea ciudadana para el clima: ¿hacia un verdadero derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente?*, in *Actualidad jurídica ambiental*, 122, 2022; C. Plaza Martín, *La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España*, in *Revista brasileira de estudos políticos*, 124, 2022.

⁷⁸ v., *ex multis*, S. Elstub, J. Carrick, D.M. Farrell, P. Mockler, *The Scope of Climate Assemblies: Lessons from the Climate Assembly UK*, in *Sustainability*, 13, 2021; C.E. Cherry, S. Capstick, C. Demski, C. Mellier, L. Stone, C. Verfuherth, *Citizens' climate assemblies: Understanding public deliberation for climate policy*, Cardiff, 2021; G. Stegheer, *Rigenerare la democrazia: le assemblee cittadine del Regno Unito come catalizzatori delle politiche ambientali*, in *Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale - DPCE Online*, 2024.

⁷⁹ v. J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 4, 1989.

⁸⁰ A. Iacovino, *Constitucionalismo ecológico en América Latina...*, cit., 279.

ambientali. Negli ordinamenti andini, le costituzioni non solo disciplinano la tutela della natura e degli ecosistemi, ma definiscono anche le modalità della partecipazione popolare su queste tematiche. In Europa, invece, alla tutela costituzionale dell'ambiente non è accompagnata la disciplina degli strumenti partecipativi, che solitamente sono regolati da leggi ordinarie. Queste ultime, inoltre, spesso demandano all'Esecutivo il compito di convocare le assemblee cittadine, organizzarne i lavori e recepirne le proposte. Il ruolo di questo ramo del potere è quindi centrale, così come quello delle agenzie di facilitazione, logistica e comunicazione. Ciò comporta non poche criticità, tra cui il rischio di accentrare ulteriori funzioni negli organi esecutivi, a scapito delle altre istituzioni statali, in particolare dei Legislativi. A questo si aggiungono le problematiche connesse alla privatizzazione di questo tipo di attività, che potrebbe esacerbare le tendenze tecnocratiche degli Stati contemporanei e l'influenza delle grandi imprese e potrebbe comportare anche il mancato rispetto di elementi cardine del funzionamento democratico, come la tutela delle posizioni minoritarie. A ciò si aggiunge che, nella quasi totalità delle esperienze partecipative europee⁸¹, l'organo incaricato di convocare l'assemblea è stato anche responsabile di delimitare la discussione relativamente ai temi da trattare e agli effetti prodotti nell'ordinamento⁸². Questo, quindi, rende l'individuazione dell'istituzione deputata alla convocazione dell'assemblea un aspetto cruciale nel contesto europeo.

2363

Come già evidenziato, questo aspetto presenta problematiche anche nel contesto andino, dove, a seconda dell'oggetto della consulta, sono stabiliti, nella maggior parte dei casi costituzionalmente, gli organi responsabili dell'attivazione dei meccanismi partecipativi, le collettività coinvolte, nonché il grado di vincolatività della convocazione e dei risultati. Infatti, gli strumenti previsti nelle leggi fondamentali ecuadoriana e boliviana, a seconda dei casi, possono essere attivati tanto dal basso quanto dalle istituzioni statali, avere applicazione a livello locale o nazionale, rivolgersi a tutta la popolazione o ai soli popoli indigeni coinvolti, e la loro attivazione può essere obbligatoria o facoltativa. Inoltre, i risultati possono essere vincolanti o meno, sebbene sia sempre previsto che le autorità competenti li tengano in considerazione. Le principali problematiche riscontrate in questi ordinamenti, come già illustrato, riguardano sia l'attivazione dal basso che la frequenza delle consulte. Infatti, risulta essere particolarmente complesso individuare le istituzioni rappresentative dei gruppi abilitati a partecipare al procedimento deliberativo, nonché le modalità di convocazione, poiché ciascuno di essi esercita il diritto alla consulta seguendo le proprie regole comunitarie. Inoltre, è stato osservato che, anche nei casi di consulte obbligatorie, queste sono organizzate con

⁸¹ Un'eccezione è rappresentata dal processo deliberativo che si è svolto in Belgio tra il 2011 e il 2012, il cd. "G1000", in quanto l'agenda dell'assemblea è stata organizzata attraverso una consultazione pubblica online. Tra tutti, si rimanda a D. Caluwaerts, M. Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy. The G1000 in Belgium*, Londra, 2018.

⁸² R. Iannaccone, *Il ruolo della democrazia deliberativa nella costruzione europea: alcune riflessioni in chiave comparativa a partire dalla Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit., 59.

scarsa frequenza, evidenziando così la fragilità della cultura democratica di tali strumenti⁸³.

Le difficoltà legate all'individuazione dei soggetti coinvolti caratterizzano anche le convenzioni climatico-ambientali organizzate in Europa. In questi casi è stato adottato il meccanismo del sorteggio⁸⁴ temperato, con l'obiettivo di rappresentare nel modo più fedele possibile la popolazione e le sue diverse sfaccettature. Tuttavia, ciò non è scevro da conseguenze e solleva due questioni strettamente connesse⁸⁵. Da un lato, la non necessaria coincidenza tra l'appartenere ad un gruppo e avere una data opinione sul tema in discussione. Per mitigare questa problematica, in alcuni casi è stato introdotto un criterio selettivo aggiuntivo, come accaduto per la Climate Assembly britannica, dove si è tenuto conto anche delle opinioni dei sorteggiati sulla questione ambientale. Dall'altro lato, esiste il rischio di trascurare alcune categorie potenzialmente più colpite dalle decisioni assunte, così come di non considerare il criterio della competenza. Se le prime due problematiche possono essere affrontate correggendo opportunamente l'aleatorietà della selezione, risolvere la questione della competenza appare più complesso, poiché si rischierebbe di incorrere proprio nelle critiche che hanno portato all'adozione degli strumenti democratico-partecipativi, come l'accusa di elitismo⁸⁶.

Alla luce di quanto delineato nelle pagine precedenti, la disciplina relativa ai meccanismi partecipativi in Ecuador e Bolivia appare, almeno teoricamente, più completa e funzionale al raggiungimento degli obiettivi che si prefigge. Questo risulta evidente sia sotto il profilo della loro attivazione, dato che può avvenire sia dall'alto che dal basso, sia rispetto ai soggetti coinvolti, poiché partecipano coloro direttamente interessati dalle misure in questione. Inoltre, anche l'esito delle decisioni presenta una maggiore chiarezza, dato che, a seconda dello strumento adottato, è noto fin dall'inizio quale effetto dovrebbe derivarne.

Tuttavia, le problematiche che caratterizzano tali strumenti sono simili a prescindere dai contesti, sollevando dubbi sulla loro reale efficacia, soprattutto in quanto, come osservato in dottrina, sono realmente deliberativi solo quei meccanismi in grado di garantire un reale confronto argomentato tra i partecipanti e di assicurare che la deliberazione influenzi concretamente la decisione finale assunta dalle istituzioni. Di cruciale

⁸³ S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, cit., 187

⁸⁴ v. D.C. Mueller, R.D. Tollison, T.D. Willett, *Representative Democracy Via Random Selection*, in *Public Choice*, 12, 1972; L. Carson, B. Martin, *Random Selection in Politics*, Westport, 1999; A. Pluchino *et al.*, *Democrazia a sorte. Ovvero la sorte della democrazia*, Catania, 2012; G. Delannoi, O. Dowlen, *Sortition: Theory and Practice*, Exeter, 2016; Y. Sintomer, *De la démocratie délibérative à la démocratie radicale? Tirage au sort et politique au XXI siècle*, in *Participations*, 23, 2019. v., altresì, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016; F. Lanchester, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*; G. Scaccia, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*; Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*; A. Zei, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*.

⁸⁵ Sul tema si rinvia, tra tutti, al recente lavoro A. Zei, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, cit..

⁸⁶ R. Iannaccone, *Il ruolo della democrazia deliberativa nella costruzione europea: alcune riflessioni in chiave comparativa a partire dalla Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit., 59.

importanza, quindi, è la previsione di un sistema adeguato per trasferire i risultati conseguiti attraverso il metodo deliberativo all'organo responsabile della redazione del testo normativo⁸⁷, accompagnato da un meccanismo per comunicare, spiegare e giustificare l'eventuale, e spesso probabile, mancata accettazione di alcune delle proposte popolari. Ne consegue che uno dei principali problemi legati agli strumenti democratico-partecipativi è proprio il rischio che il risultato finale, spesso frutto di trattative e accordi tra attori con interessi di parte, venga percepito dalla popolazione o da alcuni gruppi con maggiore sfiducia rispetto a una decisione adottata senza alcun processo formale di consultazione⁸⁸. L'altra faccia della medaglia di processi plurali e altamente partecipativi è dunque il rischio che questi si trasformino in una "cortina di fumo"⁸⁹, riducendosi a meri esercizi simbolici o strumentali.

Alla luce di quanto emerso in questo contributo, l'impegno di tali strumenti può rappresentare un'opportunità per colmare le lacune della democrazia rappresentativa e integrare il processo decisionale su questioni particolarmente sensibili per la popolazione. L'apertura delle procedure decisionali alla cittadinanza, infatti, potrebbe generare una serie di vantaggi, tra cui l'incremento della partecipazione e dell'inclusione dei cittadini, una ridefinizione dell'equilibrio tra questi ultimi e le istituzioni, la diffusione di una più ampia cultura dello Stato di diritto e la prevenzione di potenziali conflitti. Tuttavia, al momento, queste potenzialità non trovano piena realizzazione né nel modello europeo né in quello andino.

Sarebbe dunque utile riflettere sul ruolo integrativo che i meccanismi democratico-partecipativi dovrebbero assumere, concentrandosi in particolare sulla modalità della loro istituzionalizzazione e sul garantire la certezza dei risultati che producono. Un primo passo in questa direzione potrebbe consistere nella rivalutazione delle Assemblee rappresentative, conferendo loro nuove competenze connesse alla democrazia deliberativa. L'integrazione di pratiche partecipative nei processi decisionali basati sulla rappresentanza richiede però di ambienti adeguati e spazi concreti, effettivi e non episodici, che consentano ai cittadini di intervenire nella definizione delle politiche pubbliche e nella presa di decisioni su temi di interesse della collettività. Ciò dovrebbe avvenire in chiave integrativa e non concorrenziale rispetto ai Legislativi. Si pone, così, la questione dell'istituzionalizzazione e della stabilizzazione delle pratiche partecipative, rendendole funzionali e strutturalmente inserite nell'ambito del processo decisionale⁹⁰.

In quest'ottica, le Assemblee parlamentari dovrebbero assumere un ruolo centrale nella definizione delle caratteristiche dei meccanismi partecipativo, così da poter esercitare una funzione "correttiva" rispetto alle

⁸⁷ I.M. Lo Presti, *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, 209.

⁸⁸ G.L. Negretto, *Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política* 1, 2015, 210.

⁸⁹ Si riprende la terminologia utilizzata da Y. Welp e F. Soto in *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, in *Revista española de ciencia política*, 50, 2019.

⁹⁰ P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, cit., 256.

aporie e alle contraddizioni che spesso caratterizzano questi istituti. È stato evidenziato a più riprese il rischio che i meccanismi partecipativi rimangano puramente simbolici, senza incidere formalmente nel processo istituzionale di deliberazione e decisione. Parallelamente, sono stati segnalati il rischio che tali strumenti siano escludenti e abbiano derive plebiscitarie. L'unico organo in grado di mitigare e correggere tali problematiche potrebbe essere proprio quello parlamentare, sia per la sua natura rappresentativa che per le caratteristiche della sua struttura interna. In tal modo si contribuirebbe a garantire una maggiore efficacia e credibilità degli istituti di democrazia partecipativa, rafforzando al contempo il legame tra cittadinanza e rappresentanza politica.

6. L'iniziativa popolare e il caso del Mar Menor: un'altra via?

Lo stretto legame tra partecipazione popolare, tutela dell'ambiente e il ruolo integrativo che le assemblee legislative possono svolgere in tale relazione emerge chiaramente nel recente caso spagnolo del riconoscimento della personalità giuridica del Mar Menor. Questa laguna d'acqua salata situata nella Comunità Autonoma murciana, la più grande d'Europa, è stata oggetto della Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, approvata nel settembre 2022 dal Parlamento spagnolo e poco dopo impugnata dinanzi al Tribunale Costituzionale dal partito di estrema destra VOX. Sia il contenuto della legge, quanto le vicende che hanno condotto alla sua approvazione, nonché il successivo vaglio della corte costituzionale, presentano numerosi profili di eccezionalità.

Questa legge è il risultato di un'iniziativa legislativa popolare, promossa da Teresa Vicente Giménez, docente di Filosofia del diritto dell'Università di Murcia, a seguito di uno studio condotto dalla Clinica legale dello stesso ateneo. Quest'ultima è un'attività che permette agli studenti di fare un'esperienza legale pratica, collaborando con organizzazioni e istituzioni che si occupano di persone in situazioni di vulnerabilità, discriminazione o esclusione, e, in questo caso, ha contato con la partecipazione di Amnesty International ed Ecologistas en Acción. I primi aspetti peculiari di questa vicenda riguardano quindi l'origine del testo deputato a prendere atto della personalità giuridica al Mar Menor e lo strumento utilizzato per la sua formalizzazione.

L'articolo 87.3 della Costituzione spagnola, infatti, prevede un meccanismo di democrazia partecipativa che consente ai cittadini, una volta raccolte almeno 500.000 firme, di presentare una proposta di legge (ILP) alle *Cortes Generales* – non negli ambiti riservati alla legge organica e in materia fiscale, internazionale e di grazia⁹¹.

⁹¹ A proposito dello strumento dell'iniziativa legislativa popolare in Spagna *v. ex multis*, M.Á. Presno Linera, *La titularidad del derecho de participación política*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. XXXV, 104, 2002; E. Aranda Álvarez, *La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular*, in *Revista española de derecho constitucional*, 78, 2006; T. Freixes Sanjuán, E.M. Poptcheva, *Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados miembros de la UE y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE*, in *Pliegos de Yuste*, 9-10, 2009; J.J. Marco Marco, *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sisifo)*, in *Revista general de derecho constitucional*, 8, 2009; M.A.

La raccolta firme relativa alla proposta di legge a tutela del Mar Menor e del suo bacino, pur essendo avvenuta nel 2021, durante la pandemia da Covid-19, in meno di nove mesi ha superato il numero richiesto, arrivando a 639.826 firme. Per comprendere l'eccezionalità di questo risultato, è utile considerare che tra il 1983 e il 2019 sono state presentate 107 iniziative popolari, ma di queste 45 non sono state ammesse alla discussione in Parlamento. Delle restanti, 44 non hanno raggiunto l'ammontare di firme necessarie entro il termine stabilito dalla legge, mentre 5 sono state ritirate dai propri promotori. Solo 13, quindi, hanno raggiunto l'ultima fase della procedura, quella del dibattito e del voto parlamentare. Di queste, ne sono state approvate tre: due sono confluite in altre iniziative e una, la Ley para la Regulación de la Tauromaquia como Patrimonio Cultural, è entrata in vigore come testo autonomo⁹².

La proposta di legge sul Mar Menor, inoltre, è stata ampiamente approvata da entrambe le camere, con una netta opposizione solo da parte di VOX. Nella sessione del 5 aprile 2022, la Plenaria del Congresso dei Deputati, ha esaminato la proposta e con 274 voti a favore, 53 contrari e 6 astensioni ha deciso circa la presa in considerazione del testo. Successivamente, il 13 luglio, il testo è stato approvato dalla Commissione per la transizione ecologica e la sfida demografica, in sede deliberante (procedura di «aprobación con competencia legislativa plena»), con 29 voti a favore, 5 contrari e nessun astenuto. Questo ampio consenso è stato confermato anche al Senato, dove la legge ha proseguito il suo *iter*. In occasione del voto della plenaria, il 22 settembre 2022, è stata discussa anche una proposta di veto avanzata da Vox, insieme a un emendamento del *Partido Popular* che chiedeva l'inclusione dell'Università Politecnica di Cartagena tra gli enti competenti a proporre i candidati per il Comitato scientifico, organismo di cui si tratterà a breve. Questa proposta è stata respinta, in quanto si è ritenuto che l'ateneo in questione fosse già incluso tra le «Universidades de Murcia y Alicante» previste nel testo legislativo.

Il veto di VOX, invece, si fondava sull'idea che la proposta fosse un'azione ideologica e radicale, finalizzata a superare la società attuale, incentrata sull'essere umano, e a promuovere un'organizzazione sociale

Presno Linera, *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 2012; J.E. Illueca Ballester, *El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades*, in *Revista de derecho UNED*, 16, 2015.

⁹² Á. Bernardo, *Solo 1 de cada 10 iniciativas legislativas populares (ILP) llega a votarse en el Congreso. El medio millón de firmas exigido para las ILP no es el único obstáculo para que los ciudadanos puedan intervenir directamente en la creación de leyes*, in *Cívico*, 30/05/2019. In particolare, sulla ILP relativa alla corrida e sulle motivazioni, non solo dei proponenti, ma soprattutto politiche, della sua approvazione v. J.A. Carrillo Donaire, *La protección Jurídica de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial*, in *Revista general de derecho administrativo*, 2015; M. Castro López, C.M. Avila Rodriguez, *La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial: una aproximación a la reciente ley 10/2015*, in *RIIPAC*, 2015; F.E. Grisostolo, *La tauromachia come arena di scontro sulle competenze nel Estado autonómico*, in *Dpce on line*, 1, 2017; S.M. Gaias, *Allà toro! La corrida in Spagna alla luce della sentenza del Tribunal Constitucional, 177/2016*, in *Diritto@Storia. Rivista internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana*, 15, 2017; Id., *La tauromachia tra retroguardie antropocentriche, diritti degli animali e patrimonio culturale immateriale. Il caso spagnolo e messicano a confronto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2023.

ecocentrica, basata sull'Agenda 2030. Tra le risposte a queste argomentazioni risalta quella del portavoce di Izquierda Confederal, Vicenç Vidal, che ha invitato i deputati del gruppo di estrema destra a ritirare il veto, se non per quanto la scienza ha dimostrato circa il cambiamento climatico, almeno rispettando i loro stessi punti di riferimento, come l'enciclica del Papa *Laudato Si'*, di cui si è detto precedentemente, e la Costituzione spagnola, il cui articolo 45 sancisce che ogni persona ha il diritto di godere di un ambiente favorevole al proprio sviluppo e il dovere di preservarlo, attribuendo alle autorità pubbliche il compito di garantire un uso razionale delle risorse naturali per proteggere e migliorare la qualità della vita e preservare l'ambiente, facendo affidamento sulla fondamentale solidarietà collettiva. La mozione presentata da VOX è stata infine respinta con 258 voti contrari, 3 favorevoli e 1 astensione, mentre la Legge 19/2022 è stata approvata con 230 voti a favore, 3 contrari e 30 astensioni.

Senza entrare nel merito della tecnica giuridica che caratterizza la redazione del testo, che presenta alcune problematicità, come la formulazione vaga e imprecisa di alcuni articoli – in particolare quelli relativi ai diritti, che potrebbe comprometterne la tutela⁹³, il suo contenuto presenta profili di innovatività di non poco conto in materia di protezione ambientale.

Questi aspetti emergono chiaramente sin dal preambolo che, pur non avendo valore giuridico⁹⁴, riveste una forte valenza simbolica. In quasi due pagine, infatti, vengono denunciati i limiti dei tradizionali meccanismi di protezione ambientale di fronte agli effetti del cambiamento climatico e al degrado degli ecosistemi, giustificando così l'adozione di un nuovo modello di tutela, in linea con gli impegni internazionali assunti dal Paese. Viene anche riconosciuta l'importanza della tutela del Mar Menor, non solo dal punto di vista ambientale ed ecosistemico, ma anche in quanto elemento fondamentale dell'identità culturale della Regione di Murcia.

La soggettività giuridica della laguna viene formalizzata dall'articolo 1 della legge, che ne elenca anche gli elementi naturali costitutivi del suo bacino, a cui, si applicheranno le disposizioni del testo. L'articolo successivo specifica gli effetti di tale riconoscimento e i diritti che ne derivano, ossia quello alla protezione, alla conservazione, alla manutenzione e, se necessario, al ripristino. Tali diritti devono essere attuati dai governi e dagli abitanti rivieraschi. Viene, inoltre, riconosciuto al Mar Menor e al suo bacino il diritto di esistere come ecosistema e di evolversi naturalmente. La principale conseguenza di tale quadro normativo è che il rispetto di questi diritti può essere fatto valere sia di fronte alla pubblica amministrazione sia ai tribunali. Pertanto, qualsiasi loro violazione, indipendentemente dal soggetto che la compie – autorità pubblica, ente privato, persona fisica o giuridica –, può comportare responsabilità penale, civile, ambientale e amministrativa. Una delle principali novità introdotte da questa legge, infatti, è proprio l'ampia legittimazione ad agire per tutelare il Mar Minor. A norma dell'articolo 6,

⁹³ A tal proposito e più in generale sugli aspetti problematici della Legge 10/2022 v. B. Soro Mateo, S.M. Álvarez Carreño, E. Pérez De Los Cobos Hernández, *El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental*, in *Anuario. Observatorio de políticas ambientales*, 2023.

⁹⁴ Sul valore dei preamboli legislativi v. J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2003, 510-515.

qualsiasi persona fisica o giuridica ha il diritto di difendere l'ecosistema protetto, facendo valere la legge e le disposizioni attuative, davanti ai tribunali o alla pubblica amministrazione. Inoltre, allo stesso fine, l'articolo 7 attribuisce a quest'ultima, a tutti i livelli territoriali, una serie obblighi.

Un altro elemento innovativo è il “sistema di *governance*, rappresentanza e tutela” previsto dall'articolo 3. Queste funzioni, infatti, sono attribuite a tre organi distinti.

Il primo di questi è il Comitato dei rappresentanti (Comité de representantes), un organismo amministrativo composto da tredici membri: tre provenienti dall'Amministrazione Generale dello Stato, altrettanti dalla Comunità Autonoma murciana, e sette cittadini, tra cui professori universitari e avvocati specializzati in diritto ambientale. Il suo compito principale sarà quello di proporre misure per la protezione, conservazione, manutenzione e ripristino della laguna, nonché di garantire il rispetto dei suoi diritti, basandosi sulle informazioni fornite dagli altri due organi, ossia la Commissione di Monitoraggio (Comisión de Seguimiento) e il Consiglio Scientifico (Comité Científico).

La Commissione, descritta come la “custode” dell'ecosistema, avrà una composizione plurale. Sarà formata, infatti, da un membro titolare e un supplente in rappresentanza di ciascuno dei comuni della zona (Cartagena, Los Alcázares, San Javier, San Pedro del Pinatar, Fuente Álamo, La Unión, Murcia e Torre Pacheco), nominati dai rispettivi Consigli comunali dopo ogni elezione, e di vari settori economici, sociali e di difesa dell'ambiente (associazioni imprenditoriali, sindacali, di quartiere, di pesca, agricole, di allevamento, di difesa dell'ambiente, della parità di genere e dei giovani), con un mandato rinnovabile di quattro anni. L'obiettivo principale di tale organismo sarà monitorare e controllare il rispetto dei diritti della laguna, riferendo periodicamente sull'attuazione della legge. Per fare ciò, si avvarrà degli indicatori definiti dal Consiglio Scientifico.

Quest'ultimo sarà composto da scienziati ed esperti indipendenti specializzati nello studio del Mar Menor, proposti da istituti professionali e scientifici, quali le Università di Murcia e Alicante, l'Istituto Spagnolo di Oceanografia (Centro Oceanografico di Murcia), la Società Iberica di Ecologia e il Consiglio Nazionale delle Ricerche. I ricercatori saranno nominati per un periodo rinnovabile di quattro anni e avranno l'obiettivo di identificare i rischi ambientali esistenti e proporre misure di ripristino adeguate⁹⁵.

L'entrata in vigore della Legge per il riconoscimento della personalità giuridica della laguna del Mar Menor e del suo bacino non ha comportato la sua piena applicazione, poiché l'elaborazione, da parte del Ministero per la Transizione ecologica e la sfida demografica, del relativo decreto attuativo è stata bloccata dal ricorso costituzionale presentato, nel gennaio 2023, dal gruppo parlamentare di VOX. Secondo la formazione di estrema destra, la protezione della laguna violava numerose disposizioni costituzionali,

⁹⁵ Per un'analisi del testo v. V.L. Gutiérrez Castillo, *Estudio del primer ecosistema con personalidad jurídica en Europa: análisis a luz de la obligación internacional de proteger y del derecho comparado*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2, 2023; L. Krämer, *Rights of Nature in Europe: The Spanish Lagoon Mar Menor Becomes a Legal Person*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2023.

attribuendo personalità a un luogo fisico e generando una grande incertezza giuridica a causa della vaghezza dei concetti presenti nel testo legislativo.

Tuttavia, il 20 novembre 2024, il Tribunale Costituzionale, ha dichiarato, con sette voti a favore e cinque contrari, la costituzionalità dell'attribuzione della personalità giuridica al Mar Menor. Analizzando nel dettaglio quanto reso noto dalla Corte, attraverso la nota informativa n. 115/2024⁹⁶, il massimo tribunale spagnolo ha rigettato tutte le motivazioni di incostituzionalità presentate da Vox, senza entrare nel merito dell'idoneità o meno delle misure contenute nella legge, così come della loro qualità tecnica, adeguatezza o appropriatezza, o su altri aspetti ritenuti di competenza del legislatore.

La prima delle motivazioni addotte dai ricorrenti, secondo cui la Legge 19/2022 non poteva essere considerata una "legge basica" ai sensi dell'articolo 149.1.23 della Costituzione, in quanto non si applicava a tutto il territorio nazionale, è stata respinta dato che, come ricordato dalla Corte, secondo la dottrina costituzionale tale articolo si applica anche a leggi che hanno una portata territoriale limitata. La plenaria ha respinto anche il ricorso per violazione degli articoli 10.1, 24.1 e 45 della legge fondamentale, osservando che l'attribuzione della personalità giuridica differisce dalla personalità fisica e che il suo riconoscimento a soggetti diversi dagli esseri umani non pregiudica la dignità di questi ultimi. Il Tribunale ha rilevato inoltre che in nessuna delle sue disposizioni del testo costituzionale è previsto che la protezione giudiziaria debba essere riservata esclusivamente a un determinato tipo di "persona". La Corte, inoltre, ha anche esaminato la presunta violazione del principio di certezza del diritto, sollevato dai ricorrenti in relazione alla natura non specifica dei diritti conferiti al Mar Menor, e ha ritenuto tale questione strettamente connessa alla tecnica legislativa adottata e ai metodi ordinari di interpretazione del diritto. Infine, è stata respinta la violazione degli articoli 9.3, 25.1 e 81.1 della Costituzione, e la sentenza ha escluso quella degli articoli 25.1 e 81.1, dato che il testo della legge non definisce reati, crimini, sanzioni o pene.

Ad oggi, non è ancora noto il testo integrale della sentenza, né il contenuto dei voti particolari annunciati dai cinque giudici conservatori (Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño e José María Macías). Tuttavia, appaiono particolarmente interessanti due aspetti emersi dalla decisione del Tribunale Costituzionale spagnolo che, con ogni probabilità, saranno approfonditi nel testo esteso della sentenza. Il primo riguarda l'esplicita identificazione del riconoscimento della personalità giuridica del Mar Menor come parte di una nuova tecnica di diritto ambientale, inserita in un movimento internazionale, in crescita nell'ultimo decennio, volto a proteggere e promuovere i cosiddetti "diritti della natura". Il secondo aspetto è il riferimento ad una sentenza del precedente dello stesso tribunale (STC 102/1995), in cui l'ambiente veniva definito come un «concetto essenzialmente antropocentrico», al contempo «relativo, concreto e dinamico». Nella nota informativa, la Corte ha sottolineato la competenza del legislatore nel determinare le tecniche più

⁹⁶ Il testo della nota informativa è disponibile al seguente link: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_115/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20115-2024.pdf

adeguate per attuare il principio guida dell'articolo 45 della Costituzione. Tecniche che, in base al contenuto della Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, sono attualmente caratterizzate da una visione maggiormente ecocentrica del diritto ambientale.

Come già sottolineato, sono molti i profili di eccezionalità della “via” adottata per la tutela del Mar Menor. In questa sede, dati gli obiettivi di questo contributo, risulta particolarmente significativo il ruolo della partecipazione popolare nella protezione della natura, che, in questa vicenda, si realizza in tre momenti distinti. Il primo di questi coincide con l'origine della proposta legislativa, che ha preso forma all'interno della *Clínica Jurídica* della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Murcia (CJUM). Questo momento partecipativo ha coinvolto vari attori della società civile: dagli studenti ai docenti e ricercatori dell'Ateneo, alle organizzazioni che collaborano con questo tipo di attività. Vi è, poi, lo strumento utilizzato per portare avanti la proposta sul riconoscimento della personalità giuridica della laguna, ossia l'iniziativa legislativa popolare. Infine, il terzo elemento partecipativo risiede nel ruolo riconosciuto dalla legge alla comunità nella protezione effettiva di quest'area. Infatti, riprendendo un concetto tipico del “costituzionalismo indigeno”, quello dei “guardianes” della natura⁹⁷, viene attribuito ad un gruppo di consociati – composto da rappresentanti tanto delle istituzioni locali quanto dei vari settori della società civile organizzata, riuniti in una Commissione di Monitoraggio – il compito di vigilare sulla concreta tutela dell'area.

Il caso del Mar Menor porta anche a riflettere sulle potenzialità che l'iniziativa legislativa popolare, classico istituto di democrazia diretta, potrebbe avere in combinazione con meccanismi più innovativi di democrazia deliberativa, anche in forme diverse da quelle delle assemblee cittadine. Si è rilevato come queste ultime, così come gli strumenti partecipativi previsti negli ordinamenti andini, corrano il rischio di ridursi a meri esercizi simbolici o strumentali, senza riuscire ad incidere effettivamente nel processo decisionale istituzionale, e possano risultare escludenti e plebiscitarie. L'esperienza spagnola, invece, dimostra come tali problematiche si riducano quando è l'organo parlamentare a svolgere un ruolo fondamentale nella canalizzazione e istituzionalizzazione delle richieste popolari in materia ambientale, riportando all'interno dell'arena rappresentativa – e quindi ai suoi meccanismi e alle sue garanzie – le decisioni prese in quella partecipativa.

Allo stesso tempo, emerge anche il ruolo cruciale delle corti costituzionali e del formante giurisprudenziale. L'interpretazione ecocentrica del diritto, infatti, si è ormai affermata a livello globale, e ha particolare rilievo in Oceania e nei subcontinenti latinoamericano e indiano, grazie soprattutto all'attività dei tribunali costituzionali. Uno dei casi più emblematici, soprattutto per il ruolo di apripista che ha avuto nel riconoscimento della soggettività giuridica di un elemento naturale, è quello del fiume Arato, il suo bacino e i suoi affluenti, in Colombia (sent. T-622/2016). Questo riconoscimento è stato il risultato di un'azione di tutela

⁹⁷ v. T. Vicente Gimenez, *De la justicia climática a la justicia ecológica: los derechos de la naturaleza*, in *Revista catalana de dret ambiental*, 2, 2020.

adita in seguito all'avvelenamento e alla morte di numerosi minori delle comunità indigene e afrodiscendenti della regione del Chocò, a causa delle sostanze tossiche riversate nelle acque dalle miniere illegali della zona. A partire da questo *leading case*, la Corte colombiana ha costruito una solida giurisprudenza sui diritti della natura, premettendo anche ad altri tribunali di procedere al loro accertamento, come avvenuto nel 2018 quando la Corte Suprema di Giustizia ha riconosciuto la personalità giuridica dell'Amazzonia colombiana e ha ordinato, per la sua protezione, la creazione di un accordo, il Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)⁹⁸. Più di recente, nello stesso Paese, vi è stato il caso del fiume Ranchería⁹⁹. Anche in Ecuador è stato adottato questo approccio, sulla base degli articoli 71 e 74 della costituzione, che riconoscono espressamente i diritti della *Pacha Mama*. A pronunciarsi in merito al riconoscimento della personalità giuridica ad elementi della natura, però, non è stata la Corte Suprema, ma i tribunali provinciali, le cui decisioni però non sono state annullate. Uno dei casi più noti è quello della Corte Provinciale di Giustizia di Loja, che si è espressa a favore di un ricorso presentato contro la costruzione di una strada adiacente al fiume Vilcamba, riconoscendo il diritto di quest'ultimo a non essere deviato.

Questa tendenza giurisprudenziale non si limita all'America Latina, anche in India e in Bangladesh si sono registrati sviluppi rilevanti. Nel primo caso, tra le sentenze storiche vi sono quelle dell'Alta Corte dell'Uttarakhand che nel 2017 ha riconosciuto prima la personalità giuridica dei fiumi Gange e Yamuna, e successivamente quella dei ghiacciai himalayani Gangotri e Yamunotri, ritenendo i diritti di questi soggetti giuridici equivalenti a quelli delle persone fisiche. In Bangladesh, nel 2019, la Divisione d'Appello dell'Alta Corte ha qualificato il fiume Turag e altri fiumi del Paese come "entità viventi", nominando come loro custode la Commissione Nazionale per la Protezione dei Fiumi (National Rivers Protection Commission)¹⁰⁰.

Da quanto illustrato nelle precedenti pagine, emerge come gli strumenti partecipativi rappresentino oggi non solo una pratica abituale, anche in ordinamenti molto diversi tra loro, ma siano anche un'opportunità

⁹⁸ D. Herrera Moreno, G.D. Marmolejo Rodríguez, V. Pérez Barajas, P. Ávila, *Derechos de la naturaleza: una aproximación desde la práctica jurisprudencial*, in *Centro de Estudios Constitucionales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* (Messico), 8/12/2022.

⁹⁹ v. G. Giorgini Pignatiello, *I diritti della natura nel Global South: il Congresso colombiano riconosce la soggettività giuridica del fiume Ranchería*, in *Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale - DPCE Online*, 22/10/2024.

¹⁰⁰ P. Pazmiño Freire, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 598-599. v. sulle esperienze menzionate, *ex multis*, V. David, *La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna*, in *Revue juridique de l'environnement*, 3, 2017; E. O'Donnell, *At the intersection of the sacred and the legal: rights for Nature in Uttarakhand, India*, in *Journal of Environmental Law*, 30, 2018; S. Bagni, *Los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia colombiana e indiana*, in *Revista jurídica derecho*, 9, 2018; A. Martínez Moscoso, J.J. Coronel Ordóñez, *La incorporación de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Análisis del caso Mar-Meza (N. 0507-12-EP)*, in *Actualidad jurídica ambiental*, 97, 2020; E. Chaturvedi, *Climate Change Litigation: Indian Perspective*, in *German Law Journal*, 22, 2021; D. Amirante, *Le giurisdizioni verdi come drivers del costituzionalismo ambientale: l'esperienza innovativa dell'India contemporanea*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2022; P. Kashwan (Eds), *Climate Justice in India*, Cambridge 2024.

per rispondere alla sfida del rinnovamento della democrazia del XXI secolo¹⁰¹. Inoltre, il fatto che il costituzionalismo climatico-ambientale sia divenuto così centrale nelle dinamiche della forma di Stato, anche nella sua funzione di “cartina di tornasole” nei rapporti tra i poteri¹⁰², invita a compiere i primi passi verso l’istituzionalizzazione di meccanismi partecipativi nell’assunzione di decisioni in tale ambito, attribuendo un ruolo fondamentale agli organi parlamentari.

Rosa Iannaccone
Dip.to di Scienze politiche
Sapienza Università di Roma
rosa.iannaccone@uniroma1.it

¹⁰¹ P. Piciacchia, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, cit., 258.

¹⁰² v. P.L. Petrillo, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, n. sp. 2, 2022.