

Il principio di «non regressione ambientale» al centro del *Global Pact of Environment*.

Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato

1. «*Nous n'avons qu'une Terre*». Dall'Enciclica «*Laudato Si*» al Patto mondiale per l'ambiente: un'alleanza necessaria per salvare il pianeta. - 2. Il diritto ambientale del cambiamento: i principi guida del *Global Pact of Environment*. - 3. Il principio di non regressione ambientale: il nuovo baricentro della politica ambientale globale. - 4. La non regressione ambientale e il nuovo progetto di riforma francese: un modello precursore per gli studi di diritto costituzionale comparato. - 5. La cittadinanza ecologica come «*réponse globale*» alle sfide del futuro: il ruolo primario dell'educazione ambientale nel *Global Pact of Environment*.

1. - «*Nous n'avons qu'une Terre*». Dall'Enciclica «*Laudato Si*» al Patto mondiale per l'ambiente: un'alleanza necessaria per salvare il pianeta. «Custodire la Terra» è stato il monito che Papa Francesco ha rivolto alla comunità internazionale nel 2015 in occasione della proclamazione dell'Enciclica *Laudato Si*¹.

Il rapporto tra Persona e Ambiente, molto caro alla dottrina sociale della chiesa² ed affrontato da Papa Francesco nell'Enciclica, costituisce una obiettiva *presa di coscienza della realtà della nostra casa comune, la terra con il suo creato*. Il Papa partendo proprio dal Cantico di San Francesco «*esempio per eccellenza della cura per ciò che è debole e di una ecologia integrale, vissuta con gioia*» ha inteso nel 2015³ smuovere le coscienze degli uomini partendo dal riconoscere l'eccesso di antropocentrismo come la causa della rottura di un equilibrio soprannaturale tra persona e ambiente. Il dovere di Custodire e coltivare la Terra costituisce un dovere di solidarietà intergenerazionale e non può prescindere dalla cultura della sostenibilità⁴ che è prima di tutto cultura dei diritti e doveri ecologici; il rispetto dei diritti e l'adempimento dei doveri ambientali costituiscono la vera pietra miliare della *responsabilità ambientale* su cui *ri-edificare* la Casa Comune⁵.

Non è un caso se a distanza di alcuni anni dalla rivoluzionaria Enciclica sulla Casa comune, il 24 giugno 2017 (all'Università della Sorbona di Parigi) è stata presentata dal Presidente francese Emmanuel Macron,

¹ L. COLELLA, *Persona e Ambiente nel pensiero di Papa Francesco. L'impegno educativo alla sostenibilità ambientale nell'anno del turismo sostenibile*, in *Rivista Persona*, 2017, 1-2.

² Vedi *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, III Edizione 2004 - Libreria Editrice Vaticana, contenente *principi di riflessione, i criteri di giudizio e le direttive di azione da cui partire per promuovere un umanesimo integrale e solidale*. AA.VV., *Le encicliche sociali: dalla Rerum Novarum alla Centesimus annus*, Paoline, Milano 2003. A tal proposito Giovanni Paolo II sottolinea che «non solo la terra è stata data da Dio all'uomo, che deve usarla rispettando l'intenzione originaria di bene, secondo la quale gli è stata donata; ma l'uomo è stato donato a se stesso da Dio e deve, perciò, rispettare la struttura naturale e morale, di cui è stato dotato»; vedi Giovanni Paolo II, *Catechismo della Chiesa Cattolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1992. Cfr. anche Benedetto XVI, *Deus Caritas est*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2006.

³ Era il 24 maggio del 2015 (Solennità di Pentecoste), Papa Francesco consegnava al mondo (ai credenti e ai non credenti) un messaggio rivoluzionario per il futuro dell'umanità.

⁴ Vedi V. PEPE, *Fareambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Milano, 2009; L. GAETANI *Lo sviluppo sostenibile nella dottrina sociale della Chiesa*, reperibile su www.lauragaetini.com.

⁵ A tre anni dalla pubblicazione della *Laudato si*, Papa Francesco rinnova l'appello della sua enciclica «verde» ad una conversione ecologica e ad «un'azione organica e concertata» che possa garantire un futuro sostenibile alle nuove generazioni alle quali rischiamo di lasciare un mondo fatto di «macerie, deserti e sporcizia». L'occasione è l'udienza ai partecipanti alla Conferenza internazionale dal titolo «*Saving our Common Home and the Future of Life on Earth*» svolta in Vaticano, in cui il Pontefice ha esortato esorta «ad agire concretamente per salvare la Terra e la vita su di essa» (Udienza ai partecipanti alla Conferenza Internazionale «*Saving our Common Home and the Future of Life on Earth*» nel terzo anniversario dell'Enciclica «*Laudato si*» del 6 luglio 2018).

alla presenza fra gli altri dell'ex segretario ONU Ban Ki Moon, dell'ex Ministro Laurent Fabius e di decine di esperti e giuristi, la bozza di testo di un «Patto Globale per l'ambiente».

In quell'occasione il Presidente della Repubblica francese si è impegnato a presentare il progetto del Patto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e ha assolto l'impegno il 19 settembre 2017 a margine della settimana ministeriale della 72^a sessione dell'Assemblea generale.

Secondo i promotori, questo nuovo documento, pur reiterando la volontà di impegnarsi attivamente per lottare contro il riscaldamento globale del pianeta, può e deve rappresentare l'unica via d'uscita per affrontare il tema della tutela dell'ambiente a livello globale in un particolare momento storico e politico.

Il 19 marzo 2018, infatti, anche la Commissione europea ha sollecitato al Consiglio europeo, un mandato per negoziare un Patto Globale per l'ambiente a nome dell'Unione europea e rispondere alle nuove esigenze della politica ambientale globale anche in vista di assicurare gli obiettivi dell'economia circolare⁶. Ecco perché con la raccomandazione (COM 2018-138) si è inteso assicurare che tutti gli Stati membri dell'Unione europea lavorino insieme per assicurare un alto livello di tutela ambientale.

Per avviare una discussione formale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha adottato la risoluzione 72/277, «Verso un Patto Globale per l'ambiente» (risoluzione GPE) del 10 maggio 2018, con un primo incontro tenutosi dal 5 al 7 settembre 2018 presso la sede delle Nazioni Unite a New York City. Di recente, il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, pubblicato il 3 dicembre 2018, ha inteso identificare le lacune nel diritto ambientale internazionale al fine di servire come base per le discussioni degli Stati sul Patto stesso⁷.

Tale rapporto ha rilevato che il diritto ambientale internazionale⁸ risulti oggi ancora molto frammentato: non a caso esistono più di 500 accordi settoriali che proteggono l'ambiente, ma questi testi sono incompleti e parzialmente applicati.

In questa cornice il Patto per l'ambiente – che costituisce frutto del lavoro di un gruppo di oltre cento esperti internazionali (tra cui figurano anche alcuni giuristi italiani) – dovrebbe rappresentare uno strumento in grado di riunire i nuovi principi guida in modo da chiarire, armonizzare e rafforzare il diritto ambientale internazionale⁹.

*Fondé tant sur le droit de vivre dans un environnement sain que sur le devoir de prendre soin de l'environnement, le Pacte mondial donnera aux citoyens les moyens juridiques d'être des acteurs de la protection de la planète. Il reconnaîtra les principes fondamentaux de prévention et de réparation des dommages faits à l'environnement et établira les outils pour les mettre en œuvre (droits à l'information et à la participation du public, droit d'accès à la justice environnementale)*¹⁰.

In altri termini, a dimostrazione della «solennità del patto», si dovrebbero consolidare in un unico documento internazionale i nuovi principi fondamentali del diritto internazionale dell'ambiente, inteso sia come diritto ad un ambiente ecologicamente sano (e come valore costituzionale)¹¹ che dovere di solidarietà tra le generazioni.

⁶ E. FERRERO, *Le principali novità del diritto europeo in materia ambientale nel biennio 2016-2017*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 34, n. 1, apr. 2018, reperibile su <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/510>, data di accesso 1 apr. 2019.

⁷ T. PAREJO NAVAJAS - N. LOBEL, *Framing the Global Pact for the Environment : Why It's Needed, What It Does, and How It Does It*, *Fordham Environmental Law Review*, Volume 30, Number 1 (2018), Article 3; T. LEFÈVRE, *Le Pacte mondial pour l'environnement, vous connaissez ?*, *Blog Planète viable*, 1^{er} Octobre 2018.

⁸ G. CORDINI - P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017; si veda anche A. CROSETTI, R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018.

⁹ P. THIEFFRY, *Vers l'ouverture des négociations sur un Pacte mondial pour l'environnement*, *Revue trimestrielle de droit européen*, avril-juin 2018.

¹⁰ Sul punto cfr. <https://globalpactenvironment.org/le-pacte/quest-ce-que-le-pacte/>.

¹¹ G. LIMONE, *Lo statuto teorico dei principi fra norme e valori*, in D. AMIRANTE (a cura), *La forza normativa dei principi giuridici e il diritto ambientale. Profili di teoria generale e di diritto positivo*, Padova, 2007, 33-64.

2. - *Il diritto ambientale del cambiamento: i principi guida del Global Pact of Environment*. Il *Global Pact of Environment* può essere considerato come la nuova *Bibbia* della tutela ambientale internazionale in cui sono inseriti i *principi guida*, definiti anche come criteri «direttivi» di gestione dell'ambiente¹² i quali hanno tracciato, nel corso degli ultimi anni, dei percorsi ricostruttivi quasi obbligati della materia giuridica ambientale per il legislatore, per l'amministratore e per gli interpreti¹³.

Uno dei principali obiettivi del Patto Globale è quello di «custodire i principi fondanti del diritto ambientale» (Le Club de Juristes 2017). A tal fine il progetto cerca di consolidare tutti i principi esistenti in un unico strumento internazionale. Che il Patto sia meno focalizzato sull'innovazione, invece che sull'integrazione normativa e/o sul consolidamento dei principi ambientali già esistenti, è chiaramente evidente dalla spiegazione introduttiva del giurista Fabius che accompagna il Patto stesso. Secondo il giurista francese i principali principi contenuti in questo testo sono già stati concordati nel diritto ambientale internazionale.

Ciò nonostante il Patto prevede alcune nuove disposizioni che non sono ancora ampiamente contenute in altri strumenti internazionali di tutela ambientale, e anche in misura minore, principi che già esistono ma che sono stati rivisti e conseguentemente migliorati.

Sul piano testuale il progetto di Patto Globale parte proprio dai principi generali considerati ispiratori delle moderne politiche ambientali quali i principi di integrazione, dello sviluppo sostenibile e dell'equità intergenerazionale (artt. 3 e 4); il documento ripropone la ben nota «triade» dei principi comunitari di gestione dell'ambiente, ovvero i principi del «chi inquina paga», di «prevenzione» e di «precauzione» (artt. da 5 a 8), che rappresenta ancora una volta l'asse portante dell'intero sistema di tutela ambientale.

La proposta contiene inoltre una serie di principi di democrazia ambientale (a carattere amministrativo e procedurale, si pensi gli artt. da 9 a 13) che rispondono anche all'esigenza di avvicinare i cittadini all'ambiente: si tratta dei principi in materia di accesso all'informazione ambientale, di partecipazione pubblica, di accesso alla giustizia, dell'educazione e della formazione, della ricerca e della innovazione.

A questi seguono gli artt. da 14 a 20 con una serie di principi innovativi di grande portata che a nostro modo di vedere rappresentano il *quid pluris* del progetto di Patto mondiale, la vera novità del quadro normativo.

In particolare, il Patto Globale dedica importanza al ruolo della *società civile* nella tutela dell'ambiente (art. 14) puntando al principio di effettività delle norme ambientali (art. 15), nonché ai nuovissimi principi di resilienza e di non regressione (artt. 16-17).

Il *Global Pact of Environment* all'art. 16 introduce per la prima volta il principio della «Resilienza» e il suo rapporto con la tutela ambientale; l'articolo sancisce che «Le Parti adotteranno le misure necessarie per mantenere e ripristinare la diversità e la capacità degli ecosistemi e delle comunità umane di resistere alle alterazioni e al deterioramento ambientale e di ricostituirsi e ad adattarsi agli stessi».

Come ha avuto modo di sottolineare la dottrina il concetto di resilienza permette ad un sistema di riorganizzarsi esattamente nel momento in cui ha luogo il cambiamento, in modo tale da mantenere ancora sostanzialmente le stesse funzioni, la stessa struttura e, fattore decisivo per noi esseri umani, la medesima identità¹⁴.

In questa cornice, attuare politiche di sostenibilità significa elaborare pratiche per gestire l'incertezza, adattarsi alle condizioni mutevoli e coltivare le virtù resilienti, sia dei sistemi naturali sia dei nostri sistemi sociali. In altri termini resilienza è costruire dentro le nostre comunità, istituzioni e infrastrutture, una maggiore flessibilità, intelligenza e capacità di rispondere prontamente a eventi estremi che spesso alterano gli equilibri eco sistemici. In un contesto globale (sempre più caratterizzato dalle alterazioni

¹² Sulla tematica dei principi di gestione ambientale cfr. D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003, nonché D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2003.

¹³ G. CORDINI, *Lo sviluppo sostenibile per l'ambiente alla luce del diritto pubblico comparato*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, 503.

¹⁴ V. PEPE, *Sviluppo sostenibile e resilienza. Il nostro futuro*, in rivista *Sintesi online*, http://www.sintesionline.info/index.php?com=news&option=leggi_articolo&cID=207.

dell'equilibrio ambientale e dalla difficoltà di recuperarlo a seguito delle emergenze), alla sostenibilità deve affiancarsi un approccio resiliente capace di stimolare le comunità a reagire di fronte alla diversità e ai cambiamenti¹⁵. Secondo la norma del Patto Globale gli Stati devono porre in atto misure idonee a conservare e ristabilire la diversità, adottando comportamenti resilienti in grado di resistere alle alterazioni degli ecosistemi e dell'ambiente fino ad adeguarsi con elasticità alle trasformazioni ambientali e sociali.

È questa la sfida del «diritto ambientale del cambiamento» e sembra essere la *non regressione* e la conservazione del livello di tutela già perseguito il nuovo baricentro della politica ambientale globale.

Sul piano formale il Patto dedica alcune disposizioni ai rapporti fra gli Stati. Fra questi va segnalato il fondamentale principio della «diversità delle situazioni nazionali» (art. 20) secondo il quale «le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, soprattutto di quelli meno sviluppati e di quelli più vulnerabili sotto il profilo ambientale, riceveranno una speciale attenzione». Secondo alcuni studiosi il principio rappresenta una ulteriore evoluzione di quello delle responsabilità comuni ma differenziate (o della equità ponderata) in materia di tutela dell'ambiente, volto a perseguire effetti compensatori nei confronti di quei Paesi storicamente danneggiati dalla crescita disordinata e predatoria dei principali Paesi industrializzati.

Il progetto di Patto si conclude poi con una serie di norme relative alle procedure di firma, ratifica del Patto ed al monitoraggio sull'attuazione dello stesso. Come ha avuto modo di sostenere la dottrina (Amirante) si tratta di un «documento nel quale l'innovatività ed il coraggio vanno di pari passo con il rigore nella formulazione dei principi e con una considerazione realistica degli equilibri internazionali, nei quali il Patto mondiale ha l'ambizione di rappresentare per il futuro un punto di riferimento ineludibile»¹⁶.

A nostro modo di vedere i principi ambientali contenuti nel Patto mondiale costituiscono una proposta di ammodernamento del diritto ambientale globale che si propone di rafforzare i principi classici di gestione dell'ambiente (quali la prevenzione, la precauzione e il chi inquina paga) e vuole nel contempo introdurre nuove regole, nuovi principi strategici che potremmo definire come i principi del diritto ambientale del cambiamento.

3. - Il principio di non regressione ambientale: il nuovo baricentro della politica ambientale globale. L'art. 17 del *Global Pact of Environment* prevede espressamente tra i principi ambientali la c.d. *Non-regressione*. Secondo la proposta di Patto «Le Parti e i loro enti sub-statali si astengono dall'autorizzare attività o adottare norme che abbiano l'effetto di ridurre il livello globale di protezione ambientale garantito dal diritto vigente».

La genesi del principio di non regressione e la consacrazione nel Patto trova la sua *ratio* nell'esigenza concreta di invertire la rotta ed assicurare la conservazione della qualità dell'ambiente evitando un peggioramento dei livelli di tutela.

Molto spesso le politiche di sviluppo (in senso lato) presentano il rischio di modificare e riformare *in peius* la disciplina di tutela dell'ambiente e/o di protezione della natura, così comportando il rischio anche sociale di dover usufruire, per l'avvenire, di un ambiente più degradato di quello attuale. In termini giuridici questo significa violare i diritti delle generazioni future, nonché comprometterne la capacità di soddisfare i loro bisogni.

Accanto al principio dello sviluppo sostenibile, negli ultimi anni si è inteso ricercare nel *principio di non regressione ambientale*, infatti, un argine all'attività antropica spesso pericolosa e dannosa per l'ambiente.

Siffatto principio trova, secondo un'autorevole dottrina¹⁷, la sua *ratio* giuridica nelle norme del diritto internazionale. Già nell'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (del 24 giugno 1793) si stabiliva che «una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future»; ciò tanto più quando

¹⁵ D. MARCHESE - E. REYNOLDS - M. E. BATES - H. MORGAN - S. SPIERRE CLARK - I. LINKOV, *Resilience and sustainability: Similarities and differences in environmental management applications*, in *Science of The Total Environment*, Volumes 613–614, 1 February 2018, 1275-1283.

¹⁶ Cfr. D. AMIRANTE, *Un Patto mondiale per l'ambiente, A Global pact for the Environment*, testo di presentazione del Patto mondiale il 29 ottobre 2018 presso l'Università Suor Orsola Benincasa, Napoli.

¹⁷ Cfr. M. PRIEUR, *Le nouveau principe de non régression en droit de l'environnement*, in M. PRIEUR - G. SOZZO (sous la direction de), *La non régression en droit de l'environnement*, Brussels, 2012.

una normativa abbia un contenuto regressivo dello *status quo*¹⁸.

Tuttavia questo principio oggi si considera come un criterio innovatore delle politiche ambientali, costituendo una clausola di *soft law* nel diritto degli Stati che trova un risvolto applicativo pratico in alcuni casi giurisprudenziali in materia di diritti fondamentali¹⁹.

In materia ambientale il riconoscimento giurisprudenziale del *principio di non regressione* comincia a farsi strada nei primi anni Novanta in materia di aree protette (cfr. sentenza n. 28 del 1994 della Corte costituzionale di Hongrie) ed inizia a comparire timidamente nelle diverse esperienze europee dei singoli Stati con le più disparate terminologie. In alcuni Paesi, infatti, viene indicato come «principio di *standstill*» (è il caso del Belgio)²⁰; in Francia, invece, si è utilizzato anche il concetto di «*effet cliquet*», mentre in altre esperienze si parla di «principio di intangibilità» di alcuni diritti fondamentali garantiti a livello costituzionale²¹.

Sul *principio di non regressione* la più autorevole dottrina francese (Prieur) ha ricostruito i precedenti storici e normativi e così chiarito la sua evoluzione che può essere analizzata, anche ai fini di chiarezza espositiva, attraverso tre linee direttrici.

Sul piano costituzionale un certo numero di Paesi (ad esempio Brasile, Portogallo, Germania), contengono, nelle loro Costituzioni, disposizioni che riconoscono una tutela ambientale c.d. eterna e duratura (clausula petrea)²². Tali disposizioni possono essere interpretate come inclusive dei diritti umani per l'ambiente, per l'ecosistema terra e per la sostenibilità. Come ha avuto modo di affermare Prieur, la Costituzione del 2008 dell'Ecuador²³ (art. 441), per esempio, riconosce la non regressione nel campo dell'ambiente e la Costituzione del Bhutan²⁴ del 2008 (all'art. 5) dichiara che il 60 per cento delle foreste del Paese è «eterno»²⁵. Si tratta di esperienze costituzionali che possiamo definire modelli precursori sul piano comparativo e che costituiscono espressione di una tendenza ecologista del costituzionalismo contemporaneo.

Anche sul piano propriamente legislativo o della produzione del diritto statale, ai legislatori nazionali, spesso, è vietato ridurre o limitare i diritti fondamentali (ad esempio in Argentina e in Spagna): evitare una riduzione della tutela ambientale già perseguita dovrebbe essere un obiettivo della politica ambientale nazionale dal momento che l'ambiente è riconosciuto come un diritto fondamentale che trova applicazione negli studi della dottrina²⁶, ma anche nelle decisioni dei Tribunali nazionali e sovranazionali.

¹⁸ M. PRIEUR - G. GARVER, *Non-regression in environmental protection: a new tool for implementing the Rio principles*, in *Future Perfect, Rio+20*, June 2012, Tudor Rose/UN, 30.

¹⁹ Si pensi alla decisione n. 39 del 1984 del Tribunale costituzionale del Portogallo e alla decisione n. 107 del 1984 della Corte costituzionale spagnola.

²⁰ V. HACHEZ, *Le Principe de Standstill Dans Le Droit Des Droits Fondamentaux: Une Orréversibilité Relative*, Brussels, 2008.

²¹ O. DE FROUVILLE, *L'intangibilité Des Droits de L'homme en Droit International*, Pedone, 2004.

²² M. PRIEUR, *Non-regression in environmental law*, S.A.P.I.E.N.S [Online], 5.2/2012, Online since 12 August 2012, connection on 20 March 2019. URL: <http://journals.openedition.org/sapiens/1405>.

²³ Cfr. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>. Cfr. S. BAGNI, *Dal welfare state al caring state?*, in ID. (a cura di), *Dallo stato del bene star allo stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna, 2013, 34. Per un approfondimento, v. C. SILVA PORTERO, *¿Qué es el buen vivir?*, in R. ÁVILA SANTAMARÍA (ed.), *La constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, 116-119; J. ESTERMANN, «*Vivir Bien*» como utopía política. La concepción andina del «*vivir bien*» (*suma qamaña*/ *allin kawsay*) y su aplicación en el socialismo democrático en Bolivia, reperibile in http://csb.xoc.uam.mx/produccioneconomica/Coloquio_nuevoparadigma/archivos/NuevoParadigma/Estermann_Vivir%20bien.doc.

²⁴ Cfr. <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5214>.

²⁵ M. PIEUR, *Le principe de non regression «au cœur» du droit de l'home a l'environnement*, in <http://saber.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/viewFile/12361/8610> (data di accesso marzo 2019).

²⁶ M. PRIEUR, *Principe de non regression et Constitution. lapenseecologique.com*, Points de vue, vol 1, 2017, URL: <http://lapenseecologique.com/principe-de-non-regression-et-constitution/>. Sull'applicazione giurisprudenziale del principio di non regressione in Francia cfr. *Principe de non regression: première application par le Conseil d'Etat*, in <http://www.arnaudgossument.com/archive/2017/12/14/principe-de-non-regression-premiere-application-par-le-conse-6008357.html>; per ulteriori approfondimenti si veda I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussels, 2008; M. PRIEUR - G. SOZZO, *La non regression en droit de l'environnement*, Brussels, 2012.

Sul piano giurisprudenziale grande interesse ha assunto, da ultimo, l'*arrêt n. 404391 du 8 décembre 2017 del Conseil d'Etat* francese che rappresenta la *première application du Conseil d'Etat* sul principio di non regressione in Francia. Il Consiglio di Stato ha stabilito che alcuni progetti (i circuiti di veicoli a motore con una superficie inferiore a 4 ettari e le strutture sportive e ricreative in grado di ospitare meno di 5.000 persone) possono avere effetti significativi sull'ambiente, come sostenuto dalla Federazione richiedente, quando questi progetti sono localizzati vicino a luoghi in cui il suolo, la fauna e la flora sono particolarmente vulnerabili.

Nonostante il principio di non regressione abbia fatto il suo ingresso nella giurisprudenza francese non mancano però casi limite in cui il principio medesimo non trovi applicazione.

In una recente decisione (*arrêt n. 409 227 del 14 giugno 2018*), il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso proposto da alcune associazioni contro il decreto n. 2017-81 del 26 gennaio 2017 (relativo all'autorizzazione ambientale) ritenendo che la deroga dal permesso di costruzione per i progetti di installazione di turbine eoliche non è affatto contraria al principio di non regressione.

Come è noto la loi Grenelle 2 promulgata nel luglio 2010 ha previsto per le turbine eoliche a terra la procedura di autorizzazione unica che consente una valutazione complessiva di tutti gli interessi coinvolti (ICPE). Dal 2014 è stata introdotta un'unica autorizzazione che ha unito le diverse procedure e decisioni richieste per le turbine eoliche.

Dal 1° marzo 2017 la procedura è stata semplificata grazie alla creazione del regime dei permessi ambientali che è oggi prevista anche per le turbine eoliche terrestri. Il decreto inserisce un nuovo articolo (R. 425-29-2) nel codice urbanistico secondo cui: «Quando un progetto di installazione di turbine eoliche terrestri è soggetto ad autorizzazione ambientale in applicazione del capitolo unico del titolo VIII del libro I del codice ambientale, questa autorizzazione deroga al permesso di costruzione». Nella fattispecie le associazioni ricorrenti hanno richiesto l'annullamento del decreto del 26 gennaio 2017 relativo all'autorizzazione ambientale, richiamando il principio di non regressione istituito dall'articolo L.110-1 del Codice dell'ambiente, secondo il quale «le disposizioni legislative e regolamentari relative all'ambiente non possono che essere oggetto di un miglioramento costante, date le conoscenze scientifiche e tecniche del momento (...)».

In questa circostanza la tesi dei ricorrenti è stata respinta dal Consiglio di Stato che ha statuito che la deroga dal permesso di costruzione per le turbine eoliche non contravviene né viola il principio di non regressione ambientale.

Nonostante i problemi applicativi del principio di non regressione, va detto che a partire dal documento finale di Rio+20, denominato *Declaration on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability*²⁷ e a seguito della *COP 21: XXI Conferenza sul clima di Parigi del 2015*²⁸, frutto di laboriose negoziazioni tra gli Stati delle Nazioni Unite, le normative e le politiche ambientali da adottare in futuro dovranno rispondere al *principio di non regressione* e non dovranno ridurre il livello di tutela fin qui perseguito.

4. - La non regressione ambientale e il nuovo progetto di riforma francese: un modello precursore per gli studi di diritto costituzionale comparato. Come è noto nell'ordinamento d'oltralpe la tutela ambientale ha trovato pieno riconoscimento con la «costituzionalizzazione» dell'ambiente nella *Charte de l'Environnement* del 2005²⁹; la

²⁷ Si veda gli atti del Congresso mondiale sulla giustizia, *governance* e diritto per la sostenibilità ambientale, ovvero Rio+20, tenutosi a Rio de Janeiro e a Mangaratiba, dal 17 al 20 giugno 2012, in parallelo con il *summit* mondiale sulla sostenibilità ambientale organizzato dalle Nazioni Unite, meglio noto come Rio+20.

²⁸ Per approfondimenti cfr. il sito <http://www.cop21paris.org/> (accesso marzo 2019).

²⁹ M. ZINZI, *La Charte de l'Environnement francese tra principi e valori costituzionali*, Napoli, 2011. Secondo questo autore negli ultimi anni diversi ordinamenti giuridici, tra cui quello francese, hanno conferito proprio all'ambiente *status* costituzionale. L'esperienza d'oltralpe rappresenta tuttavia un interessante caso per l'analisi comparata. Come nella maggior parte dei Paesi europei, anche in Francia la tutela dell'ambiente era per lo più fondata soltanto su disposizioni legislative; nel 2005 è stata invece approvata la *Charte de l'environnement*, primo testo di valore costituzionale in materia nel panorama internazionale. La «soluzione francese» assume, per contenuto e finalità, un ruolo centrale negli studi di settore, e funge da modello di tutela costituzionale,

Charte française (pur non richiamando il *principio di non regressione*) prevede un decalogo di articoli che consentono al giudice costituzionale la verifica della compatibilità delle leggi con il diritto dell'ambiente salubre, assicurando, in ogni caso, un elevato *standard* di tutela e la difesa dell'ecosistema.

In questa cornice, nel corso del 2018 in Francia si è assistito ad un interessante dibattito parlamentare, ancora in corso, che ha portato alla formulazione di alcune proposte di riforma costituzionale riguardanti proprio il diritto ambientale. Queste riforme sembrano essere giustificate dal fatto che la *Charte de l'Environnement* del 2005 non sia più sufficiente per dare risposte alle attuali istanze del costituzionalismo ecologico in un'epoca di cambiamento planetario essendo necessario, invece, un approccio nuovo per assicurare la tutela ambientale globale.

In questa prospettiva deve essere accolta con grande interesse, per il diritto ambientale nel suo complesso, la proposta di riforma costituzionale presentata da ultimo in Francia e che ha inteso inserire *la tutela ambientale, la biodiversità e la protezione del clima* nell'art. 1 della Costituzione francese. È evidente che se questa riforma sarà approvata, il diritto alla salvaguardia dell'ambiente, della diversità biologica e la tutela del clima verranno consacrati come principi fondanti della Repubblica francese³⁰. Si tratta di una straordinaria proposta di riforma che punta ad esaltare la natura di valore costituzionale dell'ambiente al pari della democrazia e della libertà; tale approccio a nostro avviso assume una portata rivoluzionaria per il diritto costituzionale ambientale francese e che, se definitivamente approvata, produrrà effetti sicuramente benefici per il diritto ambientale comparato.

In questa prospettiva, l'acceso dibattito sul rinnovamento del diritto costituzionale ambientale è accompagnato già da diversi anni da una vivace produzione legislativa (*green*) che tende continuamente ad innovare il Codice ambientale francese. Tra queste innovazioni legislative c.d. *green*, particolare interesse assume la previsione normativa del principio di non regressione ambientale che, per la prima volta, entra a far parte dei principi guida (e non più solo di *soft law*) dell'edificio normativo del Codice ambientale francese.

In un quadro di indifferenza generale, e nonostante il suo carattere fortemente controverso, il principio di non regressione è stato previsto in Francia dalla legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 sulla riconquista di biodiversità, natura e paesaggi³¹ ed è stato poi inserito nell'articolo L. 110-1 del Codice ambientale³². Questo principio è stato dichiarato conforme alla Costituzione da parte della Corte costituzionale

cui possono rifarsi gli ordinamenti nazionali. Sul rapporto tra ambiente e Costituzione si veda in particolare l'interessante analisi sviluppata da D. AMIRANTE, *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, cit. Il raffronto fra questi diversi ordinamenti offre utili spunti per individuare le tendenze attuali del diritto ambientale in Europa: dalla graduale affermazione di una nozione del diritto all'ambiente come diritto oggettivo che s'impone ai pubblici poteri nelle loro scelte quotidiane, all'impatto dei cosiddetti diritti delle generazioni future sull'uso delle risorse naturali, al riconoscimento dell'autonomia scientifica e disciplinare del diritto ambientale.

³⁰ Cfr. l'amendement n. CL852 al *Projet de Loi constitutionnelle n. 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, (enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018). Secondo l'emendamento «preservare l'ambiente è una delle maggiori sfide per le nostre società contemporanee. Le due principali crisi ambientali globali, i cambiamenti climatici e l'erosione della biodiversità minacciano la pace e la sicurezza e la loro risoluzione è un fattore importante per il futuro dell'umanità. Il desiderio, condiviso a livello internazionale, di agire per preservare meglio il nostro ambiente è stato tradotto da numerosi accordi internazionali, in particolare sull'azione contro il cambiamento climatico e più in generale sullo sviluppo sostenibile, con l'Agenda 2030. La Francia, in particolare attraverso l'organizzazione della COP 21, al termine della quale è stato concluso l'accordo di Parigi sul clima, ha segnato la sua volontà di impegnarsi concretamente in tali azioni. La Costituzione, il testo fondante della nostra Repubblica, deve ovviamente rispecchiare la volontà della Nazione di rispondere a questa grande sfida. Questa volontà del potere costituente di coglierla è già risultata, con la legge costituzionale del 1° marzo 2005, da un lato, dall'iscrizione della Carta dell'ambiente nella Costituzione, e, d'altra parte, modificando l'articolo 34 della Costituzione per affidare al legislatore il compito di stabilire i principi fondamentali della salvaguardia dell'ambiente. In questo modo, l'azione per la salvaguardia dell'ambiente e della diversità biologica e contro il riscaldamento globale sarà tra i principi fondanti della Repubblica francese, che figurano nell'articolo 1 della Costituzione».

³¹ Cfr. CC, n. 2016-737 DC, 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

³² HERVE RAIMANA LALLEMANT-MO, *La non-régression en droit français: mythe ou réalité?*, *Revue juridique de l'environnement*, 2018, 2 (Volume 43), 333 à 347.

francese nella sua decisione n. 2016-737 DC del 4 agosto 2016 e, successivamente, con la sentenza n. 404391 dell'8 dicembre 2017, il Consiglio di Stato ha applicato questo principio, riconoscendo il suo pieno valore legale per il diritto ambientale francese.

Particolare rilievo ha assunto in Francia la discussione sul *projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*³³ che, in alcuni punti, interessa anche la materia ambientale.

In particolare tale progetto di legge prevede un emendamento alla loi constitutionnelle n. 2005 n. 205 du 1^{er} mars 2005 – relative à la *Charte de l'Environnement* – finalizzato ad introdurre il principio di non regressione nella Costituzione con una disposizione avente il seguente tenore letterale:

*«Par application du principe de non-régression, la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment»*³⁴.

Questo è il tenore letterale dell'emendamento³⁵ che i membri della Commissione per lo sviluppo sostenibile hanno adottato martedì 12 giugno 2018 nel contesto del disegno di legge sulla revisione generale della Costituzione³⁶.

Il modello francese costituisce, a nostro avviso, un importante contributo per l'evoluzione del diritto ambientale su scala globale³⁷. L'esperienza francese, grazie alla *Charte de l'Environnement* e ancora di più grazie ai nuovi processi di riforma costituzionale *in itinere*, rappresenta ancora una volta un esempio pioniero del costituzionalismo ambientale in ambito comparato ed, in particolare, per quelle Costituzioni non ambientali (come quella italiana) che meritano di essere riformate.

A prescindere dagli esiti delle riforme costituzionali di matrice ambientale che stanno caratterizzando il dibattito parlamentare francese, il dato certo è rappresentato dal fatto che il *principio di non regressione* sia stato inserito nell'ambito dei nuovi principi del diritto ambientale ed abbia una sua più effettiva forza normativa superando la veste di principio politico di *soft law*.

Tale principio è destinato ad assumere un ruolo decisivo nelle future politiche ambientali sia europee che comparate in quanto presenta oggi un fondamento più valoriale che tecnico ed un carattere più programmatico che emergenziale.

Secondo le Nazioni Unite, il principio di non regressione che intende evitare «un ritorno indietro» (o *retour en arrière*) ha come «corollario» il principio di progressione, ovvero un miglioramento della legislazione e della tutela ambientale tenuto anche conto delle più recenti conoscenze scientifiche.

Se è vero che la «non regressione ambientale» sia da qualificare tra i «nuovi» principi del diritto ambientale, non si deve e non si può trascurare il fatto che siffatto principio trovi ancora molte difficoltà di penetrazione nel diritto e nella legislazione statale, specie nei periodi di recessione economica in cui si deve ricercare il giusto equilibrio e il ragionevole bilanciamento tra il diritto ambientale e gli altri diritti

³³ Cfr. Le Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n. 911) (M. Christophe Arend, rapporteur pour avis) e, in particolare, si veda la proposta di emendamento (l'Amendement n. 386) presentata da M. François-Michel Lambert, M. Galbadon, M. Molac e M. El Guerrab.

³⁴ M. PRIEUR, 2017, *Principe de non régression et Constitution*, in *lapenseecologique.com*. Points de vue, vol 1 (1). URL : <http://lapenseecologique.com/principe-de-non-regression-et-constitution/>.

³⁵ Nell'emendamento proposto si legge espressamente che «Après le seizième alinéa de l'article 2 de la loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé: *Art. 5-1. - Par application du principe de non-régression, la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment*».

³⁶ Cfr. *La Commission du développement durable inscrit le principe de non-régression dans la Constitution*, articolo reperibile su <https://www.actu-environnement.com/ae/news/constitution-principe-non-regression-protection-environnement-31459.php4>. Sul punto cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-dvp/17-18/c1718067.asp>.

³⁷ LALLEMANT-MOE HERVE RAIMANA, *La non-régression en droit français: mythe ou réalité?*, *Revue juridique de l'environnement*, 2018, 2 (vol. 43), 333-347, URL: <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2018-2-page-333.htm>.

meritevoli di tutela costituzionale (si pensi allo sviluppo e all'iniziativa economica, al diritto del lavoro, ecc.).

L'applicazione di siffatto principio, inserito nel progetto di *Global Pact* dagli esperti e dai giuristi che stanno lavorando al nuovo documento internazionale, costituisce senza dubbio una conquista notevole del diritto ambientale di nuova generazione.

A nostro avviso la sua applicazione non dovrà essere utilizzata strumentalmente come limite alla ricerca scientifica di quelle soluzioni ambientali (anche innovative e tecnologicamente migliori) che assicurino, nel rispetto della sostenibilità ambientale, il raggiungimento di più elevati livelli di tutela del *valore* ambiente nel suo complesso³⁸.

Sarà probabilmente difficile, specie nei casi più ibridi, applicare questo principio soprattutto in quelle ipotesi in cui è davvero incerto stabilire a priori se una attività umana determini una regressione ambientale oppure no. È forse questo il tallone di Achille di questo nuovo principio che richiederà un bilanciamento ragionevole nella fase della sua applicazione concreta.

5. - La cittadinanza ecologica come «réponse globale» alle sfide del futuro: il ruolo primario dell'educazione ambientale nel Global Pact of Environment. L'entusiasmo che ha accompagnato la stesura del progetto del *Global Pact of Environment* dimostra un interesse notevole della comunità internazionale che vede nel nuovo documento ambientale un momento generativo della futura legislazione ambientale. Il Patto è chiamato a dare una risposta globale ai problemi ecologici come il riscaldamento climatico, la tutela della biodiversità, la conservazione della natura e la razionale utilizzazione delle risorse della terra.

Il percorso per la formulazione del Patto mondiale sull'Ambiente è ancora lungo e articolato in diverse sessioni di lavoro. Durante la prima sessione, dal 14 al 18 gennaio 2019, il gruppo di lavoro ha discusso ogni punto della relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite: «*Verso un Patto Globale per l'ambiente*». Come è noto durante questa sessione, l'esistenza di lacune nel diritto ambientale internazionale è stata ampiamente riconosciuta dai partecipanti. In questa occasione pur affermando l'importanza degli accordi ambientali multilaterali già esistenti a livello globale, è stato riconosciuto che il diritto ambientale internazionale è ancora molto frammentato. Questa prima sessione ha mostrato, a sua volta, che ad oggi la situazione diplomatica è molto eterogenea e differenziata e si possono distinguere tre categorie di Paesi:

- una ventina di Stati sostengono fortemente l'idea del Patto (ad esempio: Camerun, Indonesia, Messico, Micronesia, Senegal, Corea del Sud, Svizzera);
- una decina di Paesi sono fortemente contrari al Patto (in particolare gli Stati Uniti);
- tra queste due categorie, la grande maggioranza degli Stati sono «stati altalenanti» che non hanno ancora preso posizione ufficiale.

Alla prima sessione del percorso evolutivo di redazione del Patto è seguita una seconda sessione del gruppo di lavoro svoltasi proprio dal 18 al 20 marzo 2019 a Nairobi (Kenya). La seconda sessione è stata chiusa con l'adozione di un ordine del giorno provvisorio con indicazione delle date per la terza sessione, che si terrà per tre giorni dal 20 al 22 maggio 2019. L'accordo di tre giorni è parte di un compromesso che tiene conto della necessità di concedere un tempo adeguato all'OEWG per soddisfare le richieste dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzione 72/277 dell'UNGA)³⁹; proprio da questo appuntamento ci si attende un passo in avanti per concludere il processo di approvazione definitiva.

A nostro modo di vedere, sebbene non siano mancate critiche mosse alla prima scrittura del Patto⁴⁰, questo documento dovrebbe costituire l'atto di nascita di una nuova cittadinanza ecologica e costituire

³⁸ L. COLELLA, *La localizzazione del Deposito nazionale delle scorie radioattive in Italia tra «principio di non regressione ambientale», democrazia e partecipazione: quale contributo dal «modello» francese*, in questa Riv., 2015, 1, 36-53.

³⁹ Cfr. *2nd Substantive Session of the Ad Hoc Open Ended Working Group Towards a Global Pact for the Environment*, si veda <http://enb.iisd.org/unep/globalpact/oewg2/> (accesso 1° aprile 2019).

⁴⁰ LOUIS J. KOTZÉ - DUNCAN FRENCH, *A critique of the Global Pact for the Environment: a stillborn initiative or the foundation for Lex Anthropocenae?*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 18, 2018, 811-838.; J. RAITH, *The «Global Pact for the environment»: A new instrument to protect the planet?*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 15(1) 2018, 3-

una tappa fondamentale per assicurare l'ecologica integrale del sistema terra. Un documento che, se condiviso, potrebbe influenzare non solo le politiche legislative di settore, ma incidere anche sul nuovo costituzionalismo ambientale e determinare i contenuti delle future riforme costituzionali degli Stati e così tracciare le nuove direttrici della protezione dell'ambiente di rango costituzionale.

Per dare un senso della importanza di ciascuno ad essere protagonista di questa *green mission* il *Presidente della Environment commission of the Club des Juristes*, Yann Aguila, proprio a Napoli, in occasione della Presentazione del progetto di Patto Globale, insieme ad alcuni autorevoli giuristi italiani, ha ricordato l'impegno di ciascuno alla difesa dell'ambiente. Nella circostanza Aguila ha ricordato la nota storiella dell'incendio e dell'uccellino di *Paulo Coelho*.

Si racconta che «un giorno, la foresta prendeva fuoco e gli animali fuggivano in cerca di un luogo sicuro. Mentre fugge, la scimmia nota un uccellino che vola in direzione delle fiamme. “Che cosa stai facendo?” domanda la scimmia. “Non vedi che la foresta si è incendiata?” “Sì”, risponde l'uccellino “Ma sto portando nel becco alcune gocce d'acqua, per spegnere il fuoco”. La scimmia esclamava: “Come puoi spegnere quel fuoco con poche gocce d'acqua?”. “So che non posso. Ma, per lo meno, sto facendo la mia parte e mi auguro che gli altri avvertano il mio sforzo. Se tutti gli animali seguiranno il mio esempio, riusciremo a dominare le fiamme e a salvare la nostra foresta”».

Ecco, dietro questa semplice storia c'è la *ratio* del nuovo modello di *cittadinanza ecologica globale*, un nuovo *status* di cittadini del Creato che secondo Papa Francesco costituisce la premessa necessaria per la nuova alleanza tra persona e ambiente; un nuovo modo di intendere i diritti e i doveri ambientali che devono trovare fondamento nella responsabilità ecologica e nel principio di equità e solidarietà intergenerazionale. Il progetto di Patto traduce, in termini propriamente giuridici, lo spirito ecologista di una società globale che non può fare più a meno dell'educazione ambientale come principio cardine del diritto ambientale del cambiamento. Il Patto Globale costituisce, allora, un'importante opportunità; potrebbe offrire un'alternativa radicalmente diversa come strumento vincolante a livello globale per superare molti dei fallimenti delle politiche internazionali, affrontando sfide socio-ecologiche dell'Antropocene e dare voce non solo ai diritti della persona ad un ambiente salubre, ma anche agli emergenti diritti della natura⁴¹.

Se è vero che il *diritto è cultura*, l'educazione alla sostenibilità dovrebbe costituire il presupposto fondamentale per dare vita ad una nuova cultura ambientale matura che individui il diritto all'ambiente come diritto alla *Casa comune*, inevitabile presupposto del diritto alla vita sulla terra.

Ciascuno, in questa sfida deve *fare la propria parte* (nel proprio piccolo) e sperare che tutti un giorno possano seguire l'esempio dell'uccellino dall'animo *green*.

Luigi Colella

23.

⁴¹ Sui diritti della natura vedi l'interessante contributo di S. BAGNI, *Le voci (non del tutto inascoltate) della Natura nella recente giurisprudenza colombiana e indiana* in *DPCE Online*, [S.l.], v. 37, n. 4/ 2019, reperibile su <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/609>, data di accesso 1° aprile 2019.