

SIMONE PITTO*

Editoriale

Dialogo italo-francese su ambiente e diritto:
tra generazioni presenti e future

La seguente parte di questo numero della Rivista *Italian Papers on Federalism* ospita una riflessione di studiosi italiani e francesi su ambiente e diritto, anche muovendo dagli esiti di precedenti iniziative e scambi accademici internazionali. L'idea di approfondire questa tematica nasce da diversi ordini di ragioni, quali la rilevanza crescente assunta dalle questioni ambientali nella riflessione giuridica contemporanea, nonché le nuove ed emergenti prospettive di ricerca che caratterizzano il settore.

Un primo filone tematico nel quale si inserisce idealmente la riflessione tra studiosi italiani e francesi sul punto riguarda l'evoluzione del costituzionalismo ambientale, cioè quella tendenza che "riconosce l'importanza della cura dell'ambiente e la esprime giuridicamente al livello più alto che il diritto è in grado di offrire, lavorando così per portare l'ambiente sotto l'ombrello protettivo di una costituzione e permettendo l'applicazione di tutte le virtù del costituzionalismo all'ambiente"¹.

Si tratta di un fenomeno poliedrico e lontano dall'essere omogeneo sia dal punto di vista geografico sia con riguardo alla tipologia e alla *sedes* dei beni ambientali nei testi costituzionali². Al netto della sua complessità, il costituzionalismo ambientale mostra una traiettoria ascendente, riflettendo una crescente consapevolezza dell'urgenza delle sfide dell'Antropocene³. Al riguardo, è sufficiente notare che, su 193 Stati membri dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si stima siano ben 156 gli ordinamenti che includono oggi riferimenti all'ambiente in costituzione, con una crescita ininterrotta a partire dagli anni Settanta⁴.

* Assegnista di ricerca nell'Università di Genova e assistente di studio presso il Consiglio superiore della magistratura.

¹ L.J. KOTZE, *Six Constitutional Elements for Implementing Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, in E. DALY, J.R. MAY (a cura di), *Implementing Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 13.

² Al riguardo, si veda la distinzione di L.J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Blumsbury, Portland, 2016, pp. 146 ss. tra "thick environmental constitutionalism" e "thin environmental constitutionalism".

³ D.R. BOYD, *The environmental rights revolution: a global study of constitutions, human rights, and the environment*, UBC Press, Vancouver, 2011.

⁴ A livello europeo, tra i primi esempi di codificazione costituzionale in materia ambientale si ricordano le Costituzioni di Grecia (1975), Spagna (1978) e Portogallo (1976). Questi testi, influenzati dalle conferenze internazionali degli anni Settanta, adottano una prospettiva "statalista" e antropocentrica rispetto alla protezione ambientale. Una seconda fase di sviluppo si rintraccia nella seconda metà degli anni Ottanta, dopo la catastrofe di

La riflessione tra studiosi italo-francesi sul tema muove da un rinnovato interesse per l'ambiente nella pubblicistica in Francia e Italia riscontrabile negli ultimi anni ma anche da alcune importanti ricorrenze. La Francia ha infatti “festeggiato” di recente i vent'anni dall'approvazione della *Charte de l'environnement*, avvenuta nel giugno 2004. Successivamente, come noto, la Carta francese è stata inserita nel 2005 nel Preambolo della Costituzione del 1958, nell'ambito di una revisione costituzionale – la terza più significativa nella storia della V Repubblica – che pare costituire l'epifenomeno di quella fase “adulta” del costituzionalismo ambientale europeo, avviata a partire dai primi anni Duemila.

La riforma francese è però anche altamente simbolica se si considera che, con la legge costituzionale n. 2005-205, la protezione ambientale viene letteralmente accostata ad uno dei capisaldi del costituzionalismo come la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. L'intervento del legislatore di revisione francese ha arricchito il *Bloc de constitutionnalité* con l'inclusione dei principi di gestione dell'ambiente di matrice eurounitaria e con altri primari principi di origine internazionale. A questi la *Charte* affianca l'affermazione del diritto a vivere in un ambiente salubre (art. 1) e la previsione di diritti di informazione e partecipazione del pubblico alle politiche ambientali (art. 7).

Come esposto in diversi contributi inseriti nel presente numero⁵, l'attuazione della *Charte* in questi primi due decenni ha impegnato dottrina e giurisprudenza in una dialettica serrata, a fronte di plurime questioni interpretative insorte in merito al valore e all'efficacia delle disposizioni della Carta dell'ambiente del 2004 nel sistema francese⁶.

Anche l'Italia è stata di recente interessata da un'importante e attesa revisione costituzionale in materia ambientale. La l. cost. 11 febbraio 2022 n. 1, infatti, ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost. nell'ambito di una riforma che, così come nel caso francese, assume un chiaro valore simbolico. Ciò si apprezza considerando la collocazione dell'ambiente all'interno dei principi fondamentali, questi ultimi toccati per la prima volta nella storia repubblicana da una revisione costituzionale.

A oltre due anni dalla sua approvazione, la riforma sta però anche iniziando a spiegare i propri effetti, come dimostrano le prime applicazioni giurisprudenziali. La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 105 del giugno 2024, ha di recente richiamato l'intervento di revisione costituzionale. Secondo la Consulta, la riforma del 2022 “consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in

Chernobyl del 1986 e gli ulteriori sviluppi in seno alla comunità internazionale. In questa successiva ondata di costituzioni ambientali europee rientrano sia carte revisionate come quella tedesca modificata nel 1994 sia nuove costituzioni ambientali *ab origine*, tra le quali alcune redatte a seguito del processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica. Una terza fase di sviluppo del costituzionalismo ambientale europeo – definita anche “fase adulta” – si apre a partire dagli anni Duemila. Cfr. D. AMIRANTE, *Environmental Constitutionalism Through the Lens of Comparative Law. New Perspectives for the Anthropocene*, in D. AMIRANTE, S. BAGNI (a cura di), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Routledge, New York, 2022, pp. 148-167. Sulla codificazione dei nuovi diritti si veda anche E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁵ In particolare, si vedano i contributi di Domenico Amirante, Florian Savonitto e Anna Maria Lecis Cocco Ortu.

⁶ Sul punto si veda il contributo di F. Savonitto.

*via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa*⁷.

La portata effettiva dell'intervento, al di là del richiamato valore simbolico, si coglie specialmente con riguardo all'espressa menzione all'art. 9 Cost. delle generazioni future, protagoniste in diversi contributi inseriti nel presente fascicolo⁸. Secondo quanto esposto dal Giudice delle leggi nella pronuncia citata, tale richiamo implica che "le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano"⁹.

Nel lungo iter di approvazione della riforma, vi è stato spazio per approfondimenti e dibattiti sulle migliori soluzioni da adottare per promuovere la tutela ambientale a partire dal livello costituzionale, accedendo anche a soluzioni e approdi interpretativi sviluppati a livello internazionale ed eurounitario ma anche in altri ordinamenti, inclusa la Francia.

Ciò consente di introdurre il secondo filone tematico – accanto a quello del costituzionalismo ambientale – sul quale si concentrano gli scritti ed è stata vertebrata la riflessione degli autori dei contributi inclusi nel presente fascicolo. Il riferimento è all'espansione delle aree di studio del diritto ambientale, progressivamente estese fino a ricomprendere temi quali il cambiamento climatico, l'equità intergenerazionale, i c.d. diritti di democrazia ambientale e, tra questi, l'accesso alle informazioni, la partecipazione della comunità dei consociati alle decisioni e la giustizia in materia di ambiente.

Un terzo *fil rouge* che unisce gli studi inseriti nel presente numero concerne la riflessione sui vecchi e nuovi soggetti del diritto ambientale. L'evoluzione recente di tale branca del diritto mostra da un lato un appannamento dei confini tradizionali tra i diversi formanti del diritto e, dall'altro, una crescente centralità assunta da alcuni di essi. Su tutti, il formante giurisprudenziale, con un «ruolo maieutico»¹⁰ e centrale nell'evoluzione della materia e nell'esplorazione delle sue potenzialità a fronte di ricorrenti vuoti legislativi. Ma ciò si accompagna alla presenza e al contributo di nuovi soggetti provenienti dalla società civile come avvocati e associazioni ambientaliste, sempre più attori principali del "lobbying ambientale"¹¹ ma anche promotori di iniziative giudiziarie nell'ambito del contenzioso strategico in materia ambientale e climatico di fronti a corti nazionali e sovranazionali¹².

I contributi ospitati nel presente numero di *Italian Papers on Federalism* si collocano in questa cornice e sullo sfondo di un ideale dibattito transnazionale tra autori italiani e francesi incentrato su temi caratterizzati per propria natura da molteplici elementi comuni. Lo spirito alla base del fascicolo è dunque quello di fornire uno spaccato del prisma della protezione

⁷ Corte cost. n. 105/2024, punto 5.1.2.

⁸ Si vedano i contributi di Francesco Gallarati e Chiara Pizi.

⁹ Corte cost. n. 105/2024, ancora al punto 5.1.2.

¹⁰ Secondo le parole di Lorenzo Cuocolo. Cfr. L. CUOCOLO, *Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale*, in *DPCE Online*, 2, 2023, p. 81.

¹¹ Si veda sul punto il contributo di Anna Maria Lecis Cocco Ortu e, in generale, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.

¹² Affrontano anche questo tema i saggi di Francesco Munari e Francesco Gallarati, richiamando tra l'altro anche recentissime pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

giuridica dell'ambiente in tutte le sue molteplici sfaccettature. È questa anche la ragione della convinta scelta di includere il punto di vista di giuristi di diversa specializzazione disciplinare, dal diritto pubblico e costituzionale, al diritto comparato, alla teoria generale, al diritto dell'Unione europea fino al diritto amministrativo, nel tentativo di restituire una riflessione articolata e attenta alle molteplici sensibilità della cultura giuridica ambientale.

Il fascicolo muove dal saggio di apertura curato da Domenico Amirante, scritto in francese in omaggio alla cooperazione accademica tra Italia e Francia. Il contributo, focalizzato sulla riforma costituzionale italiana del 2022, fornisce altresì alcune coordinate teoriche fondamentali per il corretto inquadramento dei temi trattati nel fascicolo, come la nozione di Antropocene, indicando le tappe e le principali linee di sviluppo del costituzionalismo ambientale. La riforma italiana viene quindi analizzata in una prospettiva più ampia, alla luce delle tendenze globali; uno sguardo a tutto tondo a partire dalla genesi sino ad arrivare alle prospettive future e alle principali questioni prospettabili nell'attuazione della riforma, come la sua effettiva capacità di costituire un presidio rispetto a fenomeni di “*environmental rollback*” già sperimentati ad altre latitudini.

Si colloca dall'altro lato delle Alpi la riflessione di Florian Savonitto sulla *Charte de l'environnement*, che propone un bilancio dei due decenni di applicazione della riforma costituzionale in Francia. L'autore analizza la *Charte* sotto diverse chiavi di lettura, mettendone a fuoco il contenuto, le problematiche relative alla definizione di “ambiente”, il ruolo attribuito al legislatore e l'efficacia della Carta nel promuovere il miglioramento della protezione dell'ambiente in Francia. Viene inoltre esaminato il contenzioso sviluppato d'innanzi al *Conseil constitutionnel*, con particolare riguardo alle pronunce di incostituzionalità e alle singole disposizioni della Carta prese a riferimento. Una riflessione che suggerisce come il potenziale giuridico della *Charte* non possa considerarsi ancora del tutto esplorato.

Segue il contributo di Anna Maria Lecis Cocco Ortu, la quale muove proprio dal contenzioso costituzionale in Francia, concentrando l'analisi sul ruolo e l'apporto delle associazioni ambientaliste; soggetti ormai divenuti protagonisti dell'evoluzione giuridica in materia ambientale, come poc'anzi accennato. Lo scritto evidenzia come, in una dozzina di decisioni di incostituzionalità del *Conseil* che hanno avuto come parametro le disposizioni della *Charte*, sono ben nove i casi in cui le questioni sono state sollevate o sostenute da associazioni ambientaliste in qualità di terzi. Sullo sfondo dell'ampia analisi giurisprudenziale, l'autrice riflette più in generale sul ruolo della società civile, degli avvocati, dei terzi intervenienti e degli *amici curiae* nell'evoluzione del settore ambientale¹³.

Si concentra ancora sulla *litigation strategy* lo scritto di Francesco Gallarati, il quale analizza in prospettiva comparata gli esiti di alcune importanti decisioni rese in materia di *climate litigation*, sullo sfondo del dibattito sui diritti delle generazioni future. L'autore si domanda, in particolare, come le principali ricostruzioni teoriche afferenti al dibattito sulla sostenibilità, l'equità e la giustizia intergenerazionale siano state declinate in alcune recenti decisioni giurisprudenziali. Il contributo si conclude con un'analisi motivata dei punti di forza

¹³ Sul ruolo degli *amici curiae* si veda, più in generale, T. GROPPÌ, *Verso un giudizio costituzionale «aperto»? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, pp. 371-392.

dell'approccio adottato dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco nel caso *Neubauer* del 2021, ragionando sulle prospettive di "esportazione" delle soluzioni ivi adottate.

Muove sempre dal contenzioso ma di fronte ad una corte sovranazionale il contributo di Francesco Munari, il quale si sofferma, più in generale, sulla prospettiva dell'*enforcement* delle norme ambientali. L'articolo offre una panoramica completa della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ragionando sulle difficoltà nella declinazione di situazioni giuridiche relative all'ambiente e al clima in termini di diritti umani in assenza di previsioni normative puntuali. Ciò conduce ad una doverosa considerazione dell'"altra faccia" dell'evoluzione giurisprudenziale in materia ambientale e, segnatamente, la restrizione dei diritti di soggetti e imprese in nome delle esigenze di sostenibilità. Il saggio si sofferma sul rigore mostrato dalla Corte di giustizia nell'applicazione delle previsioni stabilite dal legislatore unionale per gli Stati membri e sul suo ruolo in un contesto giuridico – quello dell'Unione europea – caratterizzato probabilmente dal più avanzato livello di protezione giurisdizionale degli individui sia dal punto di vista degli *standard* ambientali sia rispetto alla disciplina climatica. Il contributo affronta, infine, il tema della giustiziabilità degli interessi diffusi che caratterizzano la materia ambientale, con le relative problematiche.

Su un tema connesso agli interessi diffusi e alle sedi del loro riconoscimento si concentra anche il saggio di Chiara Pizi. L'autrice analizza l'interessante esperienza delle assemblee cittadine, intese come luoghi ove dar voce alle istanze della società civile e promuovere l'arricchimento del dibattito con i decisori pubblici nel settore ambientale e climatico. Il contributo mette a confronto le esperienze specifiche di assemblee cittadine svolte in Francia e Irlanda¹⁴, esplorando le potenzialità di tali strumenti deliberativi per ripensare i processi di *policy-making* e promuovere politiche ambientali caratterizzate da un approccio *bottom-up* ma, soprattutto, più ponderate e attente alla prospettiva di lungo periodo, piuttosto alle logiche miopi che spesso caratterizzano il circuito democratico-rappresentativo contemporaneo. Nella parte conclusiva, lo scritto riflette – in una prospettiva *de iure condendo* – sulla possibilità di introdurre tali strumenti di "democrazia climatica" nell'ordinamento italiano, nel tentativo di contribuire a ridefinire le coordinate di riferimento dell'agire pubblico nel settore ambientale; un tema di estrema attualità anche a seguito dell'espressa menzione delle generazioni future nella nuova formulazione dell'art. 9 Cost.

Infine, la riflessione di Gabriella Saputelli – a perfetta conclusione di un dialogo tra studiosi francesi e italiani improntato allo sviluppo di sinergie accademiche – si sofferma sulle opportunità fornite dalla cooperazione territoriale tra Italia e Francia in materia ambientale. Il saggio esamina gli strumenti giuridici disponibili in materia di cooperazione transfrontaliera, con particolare riferimento al ruolo delle autonomie territoriali dei due paesi in materia ambientale. Vengono evidenziati alcuni profili passibili di ulteriore approfondimento, accanto a potenzialità ad oggi rimaste in parte inesprese. Lo scritto riporta esperienze concrete come il Trattato del Quirinale stipulato nel 2021 tra Italia e Francia e richiama, altresì, l'attivismo di alcuni enti locali nella stipula di accordi di cooperazione territoriale con città straniere, anche in materia ambientale. Sullo sfondo, l'autrice riflette sull'importanza di questi strumenti di

¹⁴ Pur includendo riferimenti a tali esperienze anche in altri paesi europei.



collaborazione trasversale per il diritto dell'ambiente. Si tratta infatti di una materia che, per propria natura, richiede una sinergia tra i diversi livelli di governo ma anche una solida cooperazione internazionale, posto che il degrado delle risorse naturali e il cambiamento climatico costituiscono fenomeni che travalicano i confini statuali. In tale prospettiva, inoltre, emerge nei casi richiamati un ruolo attivo delle città e degli enti locali che svolgono talora la funzione di ulteriori presidi per favorire la promozione della protezione dell'ambiente¹⁵.

In definitiva, il fascicolo si colloca in prospettiva di ideale continuazione con iniziative di collaborazione accademica e ricerca tra università italiane e francesi, incluso un convegno svolto presso l'Università di Genova nell'ottobre 2023, nell'ambito del programma Cassini dell'*Institut Français Italia*. L'auspicio, tuttavia, è che possa costituire uno spunto di riflessione per successive occasioni di dibattito giuridico internazionale sulla tematica ambientale. Al riguardo, un sincero ringraziamento va a tutti gli autori, alla Redazione di *Italian Papers on Federalism* nel suo insieme e al suo Direttore, Prof. Giulio Salerno, per tutto il lavoro che ha reso possibile la pubblicazione del fascicolo.

¹⁵ Si veda *amplius* in argomento il numero 1-2022 di [Italian Papers on Federalism](#), incentrato sulla comparazione tra autonomie territoriali, processi di decentramento e ruolo degli enti locali in Italia e in Francia.