

La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra*

Serena Baldin

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dal diritto preindustriale della sostenibilità nell'epoca biochimica medievale all'epoca fossile. – 3. Il percorso di concettualizzazione della sostenibilità e lo sviluppo (in)sostenibile dell'epoca fossile. – 4. Per un diritto del sistema Terra. – 5. Il principio di non regressione. – 6. Gli altri principi eco-giuridici. – 7. Considerazioni finali.

1. Premessa

Qual è il significato dei concetti di sostenibilità e di sviluppo sostenibile? Come si può declinare giuridicamente l'ideale di sostenibilità ecologica, postulando che sia un valore indefettibile e costitutivo dell'ordine costituzionale planetario del XXI secolo da cui si irradiano una serie di principi generali? A partire da questi interrogativi, il presente lavoro intende fornire delle chiavi di lettura e indicare dei modi per arricchire l'armamentario giuridico a protezione dei sistemi socio-ecologici. Secondo la teoria della resilienza, l'espressione sistema socio-ecologico postula l'interdipendenza e all'inseparabilità di due sub-sistemi, quello sociale e quello ecologico, laddove il sistema ecologico (o ecosistema) è «il complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale»¹. Le comunità umane rientrano fra gli ecosistemi e convivono con i limiti di espansione di questi ultimi, dipendendo dalle loro risorse e servizi. A loro volta, le dinamiche degli ecosistemi sono influenzate dalle attività umane in modo più o meno marcato².

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione Onu sulla diversità biologica.

² Cfr. F.S. Chapin III - C. Folke - G.P. Kofinas, *A Framework for Understanding Change*, in F.S. Chapin III - C. Folke - G.P. Kofinas (eds.), *Principles of Ecosystem Stewardship. Resilience-Based Natural Resource Management in a Changing World*, New York, 2009, p. 6; M. Monteduro - S. Tommasi, *Paradigmi giuridici di realizzazione*

Contestualizzare l'analisi nel quadro della sostenibilità ecologica richiede in via preliminare di chiarire l'uso dei termini adoperati nella ricerca. Sostenibilità e sviluppo sostenibile in questa sede non sono impiegati come sinonimi, sebbene entrambi incorporino l'idea di un equilibrio fra il genere umano e le strutture composte dagli altri esseri viventi e dall'ambiente fisico circostante.

Lo sviluppo sostenibile non è un concetto consolidato né dal punto di vista economico né da quello giuridico. Taluni lo considerano persino «pericolosamente vago»³ e in grado di significare qualsiasi cosa per qualunque persona⁴. Senza anticipare quanto riportato al par. 3, è d'uopo segnalare che, nell'ottica del diritto, esso può essere enucleato come un principio che abbraccia la dimensione intergenerazionale, anche se sovente finisce per essere un «obiettivo di politica ambientale piuttosto che un principio di diritto dell'ambiente»⁵, oppure è una nozione interscambiabile con sostenibilità e magari senza necessari collegamenti con l'ambiente, avendo ampliato la sua sfera di intervento fino a comprendere svariati campi dell'organizzazione statale⁶. In proposito c'è chi osserva che il «concetto di sostenibilità è spesso stato distorto, co-optato e persino banalizzato per il fatto di essere impiegato al di fuori del contesto ecologico che gli fornisce il suo senso. Ciò che viene “sostenuto” in una comunità sostenibile non è la crescita economica, il vantaggio

del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Napoli, 2015, p. 201, nt. 93.

³ V.H.E. Daly, *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*, Boston, 1996, p. 3.

⁴ In termini critici, v. S. Adelman, *The sustainable development goals, anthropocentrism and neoliberalism*, in D. French - L. Kotzé (eds.), *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Cheltenham-Northampton, 2018, p. 22 ss.

⁵ Cfr. R. Romi, *Droit de l'environnement et du développement durable*, Paris, X ed., 2018, p. 140. Secondo Fracchia il diritto ambientale si “risolve” in diritto dello sviluppo sostenibile ma occorre tenere presente che la tutela dell'ambiente può anche non consentire margini per lo sviluppo, qualora si tratti di una risorsa scarsa che va preservata per tramandarla alle generazioni future; v. F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 0, 2010, p. 22.

⁶ Come la previdenza, la sanità, la regolare tenuta dei conti pubblici, ecc. In argomento, v. D. Porena, *Il principio di sostenibilità. “Giuridicizzazione” e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2020, p. 419 ss.; T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1, 2016, p. 43 ss.

competitivo o altri criteri di misurazione adoperati dagli economisti, ma l'intera rete della vita»⁷.

Sostenibilità, nello specifico della disamina, si riferisce esclusivamente alla sfera ecologica e indica il perseguimento della relazione armonica fra il corpo sociale e gli ecosistemi. Tale equilibrio richiede la gestione sostenibile delle risorse naturali mediante un uso che non ne intacchi le capacità rigenerative, in base a una logica di lungo periodo in grado di assicurare la sopravvivenza umana e delle altre specie viventi. Il passaggio semantico dalla sostenibilità ambientale alla sostenibilità ecologica vuole poi marcare l'accento sulle soggettività 'altre' rispetto all'umanità di cui dover tenere conto nei sistemi socio-ecologici e su un sotteso rinnovamento nella gestione responsabile e durevole dei frutti di Madre Terra che richiede l'integrazione delle scienze naturali con altre discipline, compreso il diritto. D'altronde, l'ambiente è un costrutto giuridico che non riflette necessariamente gli assunti dell'ecologia in quanto ha un significato più ampio e meno tecnico e si applica principalmente ai gruppi umani. Esso assume una pluralità di estensioni, corrispondenti alle diverse tradizioni e ai percorsi culturali, filosofici e religiosi che ogni popolo tramanda ai posteri⁸.

Nel prosieguo della ricerca verranno delineati i profili che caratterizzano il diritto preindustriale della sostenibilità tipico dell'epoca biochimica medievale⁹ e saranno ripercorse le tappe principali che hanno portato all'elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile nell'attuale epoca fossile, in cui assistiamo al collasso della biodiversità¹⁰, al deficit ecologico¹¹ e all'intensificarsi degli eventi

⁷ Così F. Capra - U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017, p. 57.

⁸ Cfr. D. Porena, 'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica', in *ambientediritto.it*, 3, 2020, p. 2.

⁹ Su cui B. Marquardt, *Historia de la sostenibilidad. Un concepto medioambiental en la historia de Europa central (1000-2006)*, in *Historia Crítica*, 32, 2006, p. 172 ss.

¹⁰ L'attuale inarrestabile perdita di biodiversità è indicata come la sesta estinzione di massa del pianeta (e la prima causata dalle attività umane); v. European Environment Agency, *The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Luxembourg, 2019, p. 10.

¹¹ Il deficit ecologico, indotto dal consumo di risorse ben al di sopra della quantità che i sistemi naturali sono in grado di rigenerare ogni anno, si aggrava sempre più; a ciò si deve aggiungere anche lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili. Il c.d. *Earth Overshoot Day* è la data-simbolo che annualmente indica

estremi dovuti al cambiamento climatico antropogenico¹². L'analisi tratteggerà i temi emersi nel panorama internazionale e comparatistico in merito alla necessità di configurare diversamente dal passato gli assetti normativi per tenere in considerazione i limiti biofisici del nostro pianeta. L'interrogativo di fondo è se, oltre ai discorsi *mainstream* sullo sviluppo sostenibile, vi siano altre teorie che puntino a rafforzare la tutela dei sistemi socio-ecologici e a dare concretezza al concetto di sostenibilità ecologica. A seguire, verrà illustrato il contenuto dei principi eco-giuridici, strumenti interpretativi che fanno proprie le risultanze dell'ecologia per garantire la sostenibilità contribuendo ad adeguare le istituzioni e il diritto ai processi del sistema Terra. In chiusura verranno svolte delle considerazioni riepilogative sulla necessità di rivedere alcuni postulati del diritto in quanto l'attuale crisi ecologica e climatica con consente più di procrastinare gli interventi per mettere al centro delle politiche locali, nazionali e internazionali la salvaguardia del sistema Terra.

2. Dal diritto preindustriale della sostenibilità nell'epoca biochimica medievale all'epoca fossile

Già Platone nel V sec. a.C., Plinio il Vecchio nel I sec. d.C. e altri pensatori dell'antichità ebbero modo di occuparsi dei problemi del degrado ambientale derivanti da attività agricole, minerarie e di disboscamento, esortando i loro contemporanei ad avere cura dei beni della Terra secondo un approccio che oggi chiameremmo sostenibile¹³. L'interesse verso queste tematiche si inseriva in una visione segnata dall'afflato antropocentrico, secondo cui la specie

l'esaurimento ufficiale delle risorse rinnovabili a disposizione. Nel 2022, in Italia l'esaurimento del budget annuale si registra già a marzo e il "Giorno del sovrasfruttamento della Terra" cade convenzionalmente il 15 maggio. Cfr. L. Palmisano, *I dati Overshoot day 2022: il consumo di risorse in Italia è di 2,7 Terre (nonostante la pandemia)*, in *EconomiaCircolare.com*, 15 maggio 2022.

¹² Il cambiamento climatico prodotto dalle attività umane è causa di numerosi eventi estremi ed è il risultato dell'ingente immissione nell'atmosfera di gas a effetto serra. Il Rapporto curato dalla World Meteorological Organization sullo *State of the Global Climate 2021* evidenzia che quattro indicatori chiave del cambiamento climatico hanno stabilito nuovi record negativi, dimostrando l'assenza di qualsiasi inversione di rotta.

¹³ V. J.A. Du Pisani, *Sustainable development – historical roots of the concept*, in *Environmental Sciences*, 2, 2006, p. 85.

umana ha una posizione preminente nell'ordine delle cose dell'universo; una concezione tributaria della scienza greco-romana e in particolare delle riflessioni di Platone e Aristotele¹⁴.

Nel continente europeo, la cesura completa fra esseri umani e natura, ossia fra l'idea di un universo organico, vivente e spirituale e di obblighi individuali basati sulla vita nella comunità e in relazione con la terra da una parte e la visione meccanicistica con l'enfasi sul dominio umano della natura dall'altra parte, si consuma fra il XVI e XVII sec., nel corso della rivoluzione scientifica che inaugura l'era moderna¹⁵. Questo è un tratto distintivo della civiltà occidentale rispetto ad altri contesti dove è maggiormente radicata la visione ecocentrica, secondo cui la natura ha un valore indipendente dall'utilità per gli esseri umani e alla pari con questi ultimi è parte di un tutto sovrastante¹⁶.

Lo spartiacque del modo in cui i popoli europei si sono posti nei confronti dell'uso delle risorse naturali è simboleggiato dall'Illuminismo per l'aspetto politico-giuridico e dalla rivoluzione industriale per il profilo economico. Un prima e un dopo nella storia ambientale che Marquardt battezza rispettivamente coi termini di epoca biochimica e di epoca fossile (precedute dall'epoca neolitica)¹⁷.

L'epoca biochimica sorge nel Basso Medioevo, periodo in cui il sostentamento delle società agricole dipende dall'uso ingente della legna. Nei feudi si articola un diritto preindustriale della sostenibilità composto da una miriade di consuetudini e di leggi particolari basate sull'idea che ogni villaggio non debba impiegare più risorse di quelle

¹⁴ Cfr. M. Beagon, *Scienza greco-romana. Plinio, la tradizione enciclopedica e i Mirabilia*, in *Enciclopedia Treccani online*, 2001. Per una impostazione che pone l'accento sull'antropocentrismo insito nella religione giudaico-cristiana, v. la ricostruzione approfondita di J. Passmore, *La nostra responsabilità per la natura*, Milano, 1991, p. 19 ss.; v. altresì L. White Jr., *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis*, in *Science*, 155, 1967, p. 1203 ss. Per un approccio più cauto, che ai passaggi biblici che esortano l'essere umano a soggiogare la terra e a esercitare il dominio su tutte le cose oppone quelli in cui si affida agli uomini il compito di custodire il mondo e di essere responsabili della sua conservazione, v. G. Nebbia, *Lynn White (1907-1987)*, in *Altrionovecento*, 13, 2008; V. Pedani, *Etica ecologica e principi religiosi*, in *Studi urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 3, 2021, p. 273 ss.

¹⁵ V. C. Merchant, *The Death of Nature. Women, Ecology, and the Scientific Revolution*, San Francisco, 1983, p. 42 ss.; F. Capra - U. Mattei, *op. cit.*, p. 29 ss., p. 66 ss., p. 94 ss.

¹⁶ Cfr. V. Pedani, *op. cit.*, p. 278 ss.

¹⁷ Cfr. B. Marquardt, *op. cit.*, p. 172 ss. V. anche M. Carducci, *Natura (diritti della)*, voce in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2017, p. 511.

che la natura sia in grado di rigenerare ciclicamente, affinché «anche i nostri figli e le prossime generazioni possano usufruire» di tali beni, come spiegano le fonti medioevali¹⁸.

Il diritto della sostenibilità per garantire l'equilibrio socio-ambientale degli insediamenti umani si fonda su cinque principi:

1. il decentramento politico nelle autorità locali, ovverossia i feudi o le signorie;
2. l'anticipazione della capacità massima del sistema naturale locale, con correlati limiti allo sfruttamento dei terreni e dei boschi;
3. il controllo quantitativo sistematico dell'utilizzo ambientale, con calcoli relativi al taglio degli alberi e anche al consumo di erba per fissare tassativamente il numero di animali da pascolo;
4. la priorità dell'interesse comunitario rispetto alla libertà dell'individuo, assicurata tramite la proprietà collettiva delle terre, i vincoli all'uso delle risorse, il divieto di vendere la legna per profitto a scapito dell'intera popolazione e in contrasto con l'idea di equità, il controllo sulle nascite garantito mediante le norme sul matrimonio e sull'eredità (e agevolato dalle pestilenze);
5. l'ottimizzazione dell'uso dei terreni scarsi, con la rotazione delle colture e l'alternanza con il pascolo.

Le decisioni funzionali alla conservazione del capitale naturale sono prese dai consigli locali, composti dal feudatario e da esponenti della comunità¹⁹.

Con l'avvento delle idee illuministe e liberali il sistema agrario è interessato da innovazioni proto-industriali e da conseguenti riforme giuridiche che segnano il tramonto definitivo della proprietà collettiva delle terre a vantaggio dei proprietari terrieri dell'aristocrazia e della borghesia mercantile. Il sistema delle recinzioni poste ai terreni comuni e ai fondi indivisi è positivizzato in Inghilterra da migliaia di *parliamentary enclosure acts* per orientare lo sfruttamento agricolo verso la domanda di mercato²⁰. Il fenomeno è analogo anche nel continente e conduce all'abolizione dei diritti consuetudinari comunitari su pascolo, legnatico, spigolatura, accesso alle risorse idriche. In parallelo, scompare l'assetto feudale con il suo microcosmo di signorie poste a presidio della conservazione dei beni naturali. La

¹⁸ Si v. B. Marquardt, *op. cit.*, p. 180.

¹⁹ Cfr. B. Marquardt, *op. cit.*, p. 176 ss.

²⁰ Si stima che fra il 1600 e i primi anni del 1900 sia stato 'recintato' oltre un quinto dell'Inghilterra; cfr. UK Parliament, *Enclosing the land*, in www.parliament.uk. V. anche F. Capra - U. Mattei, *op. cit.*, p. 82 ss.

“rivoluzione agricola” di fine Settecento decreta così la fine del diritto della sostenibilità sorto nell’epoca medievale. L’emblema della rottura dell’equilibrio fra sistemi sociali ed ecologici è rappresentato dalla pretesa individuale a disporre liberamente della terra e dal marginale controllo pubblico sull’uso dei beni della natura²¹.

L’epoca fossile, affermata a partire dal XVIII sec., è caratterizzata dall’intensa produzione di energia derivante dal carbone. Dalla seconda rivoluzione industriale degli ultimi decenni dell’Ottocento in poi, all’impiego del carbone in sostituzione della legna come combustibile per le macchine a vapore e per il riscaldamento delle abitazioni si aggiungono altre fonti di energia fossile non rinnovabile, vale a dire il petrolio e il gas naturale. La combustione di queste sostanze produce biossido di carbonio, un gas a effetto serra che causa il surriscaldamento della crosta terrestre. Nel complesso, l’epoca fossile si contraddistingue per l’incremento considerevole della produzione di beni, per la politica estrattivistica e lo sfruttamento di risorse naturali su scala globale e non solo locale, ed è il periodo in cui inizia a crescere esponenzialmente la popolazione mondiale²². Nel Novecento, il secondo dopoguerra è la fase in cui si sviluppa il modello di produzione consumistico, il quale incide sulle risorse naturali in modo ulteriormente negativo.

3. Il percorso di concettualizzazione della sostenibilità e lo sviluppo (in)sostenibile dell’epoca fossile.

Pietra miliare nel lungo percorso di concettualizzazione della sostenibilità è l’opera di John Evelyn dal titolo *Sylva or a Discourse of Forest Trees and the Propagation of Timber in His Majesty’s Dominions* del 1664. Essa fu un notevole successo editoriale dell’epoca, tanto da indurre gli inglesi a piantare milioni di alberi in tutta l’Inghilterra. Il libro suggerisce buone pratiche di gestione dei boschi per contrastare i gravi problemi legati alla deforestazione, reiterando in diversi passaggi del testo la necessità di prendere in considerazione gli interessi delle future generazioni²³. In Francia, nel 1669 il ministro

²¹ Cfr. B. Marquardt, *op. cit.*, p. 189.

²² Si v. W. Behringer, *Storia culturale del clima. Dall’era glaciale al riscaldamento globale*, Torino, 2013, p. 230 ss.; B. Marquardt, *op. cit.*, p. 190 ss.

²³ Cfr. U. Grober, *Deep roots: A conceptual history of ‘sustainable development’ (Nachhaltigkeit)*, in *WZB Discussion Paper*, 2, 2007, p. 9 ss.

Jean-Baptiste Colbert fa adottare da Luigi XIV l'*ordonnance sur le fai des eaux et forêts*, tesa a ripristinare le foreste di querce sottolineando l'importanza di garantire i bisogni dei posteri, senza però riuscire ad arrestare il taglio illegale del legname²⁴.

È sulla scorta di queste esperienze che, nel 1713, lo scienziato tedesco Hans Carl von Carlowitz conia l'espressione *Nachhaltigkeit* richiamandosi alle pratiche che le civiltà rurali conoscono da tempi immemori. La parola sostenibilità, contenuta nel testo intitolato *Sylvicultura Oeconomica* dall'approccio critico verso lo sfruttamento intensivo del legname, sottintende la corretta gestione delle foreste per garantire un uso continuo, durevole e sostenibile dei terreni boschivi e responsabile nei riguardi delle future generazioni. L'autore individua anche tre aspetti che compongono la sostenibilità, ossia ambiente, economia e giustizia sociale, in cui la prospettiva di etica sociale abbraccia sia i soggetti poveri dell'epoca che i posteri²⁵. Da qui la nozione di sostenibilità si diffonde nei paesi europei, dilatando il suo ambito di riferimento a qualsiasi aspetto relazionale fra sistemi sociali ed ecologici.

Il manifesto della insostenibilità del modo di vivere attuale, causato dal depauperamento della Terra e dall'impatto negativo sugli ecosistemi e sul sistema climatico, è simboleggiato dal Rapporto Meadows del 1972, intitolato *The Limits to Growth*, commissionato dal Club di Roma al *Massachusetts Institute of Technology*. Il testo illustra gli scenari relativi alle conseguenze dell'aumento demografico che si ripercuotono sul capitale industriale, agricolo e dei servizi. Gli autori propongono la tesi di una «*sort of nongrowing state for human society*», battezzato col termine «stato di equilibrio» fra due forze contrapposte, la crescita costante della popolazione e il capitale²⁶. Poche settimane dopo l'uscita di questo studio, il tema sarà oggetto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano svoltasi a Stoccolma, la cui Dichiarazione finale rappresenta la prima presa d'atto ufficiale del legame fra ambiente e sviluppo economico e segna il sorgere del diritto internazionale ambientale²⁷.

²⁴ V. U. Grober, *op. cit.*, p. 12 ss.

²⁵ Cfr. U. Grober, *op. cit.*, p. 19 ss.; E. Schelby, [Il concetto di sostenibilità ha origini antichissime: usiamolo](#), in *La Città Conquistatrice*, 14 febbraio 2022.

²⁶ Cfr. D.H. Meadows et al., *The Limits of Growth*, New York, 1972, p. 170 ss.

²⁷ Cfr. B. Pozzo, *Sustainable development*, in S. Baldin - S. De Vido (eds.), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Trieste, 2020,

Una seconda concettualizzazione dell'interdipendenza problematica fra economia e sistemi ecologici è offerta dal documento stilato nel 1980 da International Union for the Conservation of Nature (Iucn), UN Environment Programme (Unep) e World Wildlife Fund (Wwf), in cui si enuncia a chiare lettere il concetto di sviluppo sostenibile nel titolo del lavoro *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, che delinea gli obiettivi di mantenimento dei processi ecologici essenziali, di conservazione della diversità genetica e di utilizzo sostenibile delle specie e degli ecosistemi²⁸.

Un terzo momento di rilievo internazionale su questo tema si registra nel 1987 con il Rapporto *Our Common Future*, anche noto come Rapporto Brundtland, della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo. Lo studio formula delle linee guida per lo sviluppo sostenibile partendo dall'assunto che occorre conciliare gli interessi economici con la protezione dell'ambiente. Nella sua oramai classica definizione, lo sviluppo sostenibile indica la soddisfazione dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri²⁹. I due profili principali di questo concetto sono dati dal richiamo ai bisogni, da riferirsi in particolare ai soggetti più svantaggiati ai quali va riservata maggiore attenzione, e dalla non illimitatezza delle risorse naturali, con la conseguente necessità di governare lo sviluppo ponendo dei limiti alle capacità produttive³⁰.

p. 12 ss.; P. Viola, *From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism. Competitive or Cooperative Influences?*, in D. Amirante - S. Bagni (eds.), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, London, 2022, p. 128.

²⁸ International Union for the Conservation of Nature (Iucn) - UN Environment Programme (Unep) - World Wildlife Fund (Wwf), [World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development](#), 1980.

²⁹ V. il [Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future](#), 1987, p. 16. Al filosofo tedesco Hans Jonas si deve l'elaborazione del concetto di responsabilità intergenerazionale, secondo cui la relazione fra umanità e ambiente deve configurare la garanzia della sopravvivenza delle generazioni presenti e di quelle future nei termini di un obbligo morale. Questo pensiero sottende un principio di etica collettiva che impone a ogni Stato di gestire razionalmente le proprie risorse. V. H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990 (tit. or.: *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel, 1979).

³⁰ Cfr. D. Mebratu, *Sustainability and sustainable development: Historical and conceptual review*, in *Environmental Impact Assessment Rev.*, 18, 1998, p. 501.

Il nucleo teorico originario presuppone tre pilastri parimenti importanti e in equilibrio dinamico fra loro: società, economia, ambiente³¹. Il pilastro ambiente attiene alla conservazione e alla valorizzazione degli ecosistemi. Richiamandosi al suo antesignano storico, la sostenibilità comporta l'uso responsabile delle risorse della natura, nel rispetto dei vincoli legati alle capacità rigenerative di tali beni. Essa inoltre richiede la ricerca di fonti energetiche alternative a quelle non rinnovabili. Il riferimento allo sviluppo concerne invece il miglioramento socio-economico e l'equità³².

La distinzione fra l'idea medioevale di sostenibilità e quella di sviluppo sostenibile andrebbe ricercata in primo luogo nella dimensione economica. Nel lontano passato vigeva la produzione per l'uso, mentre oggi si segue il canone del progresso per cui la «*civilization has moved, is moving, and will move in a desirable direction*»³³. L'idea di progresso umano è radicata nel contesto occidentale fin dall'epoca greco-romana ma è solo nel periodo illuminista che raggiunge il suo apice di diffusione. Dalla rivoluzione industriale in avanti, essa è inscindibilmente legata alla crescita economica e al miglioramento materiale³⁴.

In secondo luogo, il perimetro di azione dello sviluppo sostenibile si è dilatato al punto da ricomprendere altre sfere rilevanti per l'esistenza dignitosa degli esseri umani. Ne è un riflesso il programma di azione *Agenda 21* adottato durante la Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, dove peraltro si afferma che le preoccupazioni della comunità internazionale sono rivolte alla preservazione della vita umana, escludendo quindi gli ecosistemi³⁵. E, visto il fallimento di tale

³¹ Nel 2001, con la firma della Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'Unesco, un quarto pilastro dello sviluppo sostenibile viene identificato nella cultura. La diversità culturale è considerata «una delle radici dello sviluppo inteso come un mezzo per condurre un'esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale» (art. 1 Conv.).

³² Cfr. P. Sands et al. (eds.), *Principles of International Environmental Law*, III ed., Cambridge, 2018, p. 217 ss.; R.E. Kim - K. Bosselmann, *Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law*, in *RECIEL*, 2, 2015, p. 199.

³³ Così J.B. Bury, *The Idea of Progress. An Inquiry into its Origin and Growth*, New York, 1932, p. 2.

³⁴ V. J.A. Du Pisani, *op. cit.*, p. 84.

³⁵ Il c.d. Summit della Terra è noto per avere proclamato la Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, che consacra 27 principi per tutelare l'integrità

programma, si pensi all'attuale piano di azione *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, prodotto nell'ambito della Conferenza di Rio de Janeiro del 2012. L'Agenda 2030 è operativa dal 2015 ed è articolata in ben 17 *goals* di cui tre sono obiettivi ambientali: nr. 13, Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze; nr. 14, Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine; nr. 15, Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoi e fermare la perdita di biodiversità. Tuttavia, a circa metà del percorso temporale dell'Agenda 2030, gli esiti relativi alle tematiche ambientali sono sconcertanti³⁶.

In siffatta cornice, il diritto ambientale si è rivelato inefficace nel contenere la perdita di biodiversità e nell'arrestare il deficit ecologico perché è forgiato per salvaguardare gli interessi umani e perché è georeferenziato, in quanto interviene su soggetti, specie e luoghi coinvolti in danni senza avere una dimensione globale di tutela³⁷.

Chi scrive dubita pure dell'effettiva consistenza del concetto di sviluppo sostenibile per invertire la rotta verso il collasso del sistema Terra in quanto esso:

- postula la ricerca un equilibrio armonico fra società, economia e ambiente, alimentato dal progresso tecnologico, che le attuali strutture politiche, economiche e giuridiche non sembrano in grado di garantire essendo per lo più appiattite sull'interesse economico considerato come prioritario per il benessere dell'umanità e dove le interconnessioni fra sistemi sociali ed ecologici sono messe in

del sistema globale, il cui primo principio, di tono antropocentrico, afferma: «Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura». La Conferenza di Rio ha dato anche i natali alla Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste, dove si individuano le azioni per salvaguardare il patrimonio forestale, nonché alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e alla Convenzione sulla diversità biologica.

³⁶ Sullo stato di avanzamento dell'Agenda 2030 in questi tre ambiti, v. *United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021*, p. 52 ss.

³⁷ Si v. M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2, 2020, p. 1347.

secondo piano³⁸. Persino l'invocazione del principio di sviluppo sostenibile nelle valutazioni di impatto ambientale non conduce necessariamente a un risultato soddisfacente per gli ecosistemi³⁹. E la tecnica del bilanciamento degli interessi, che sottende una gerarchia dei valori, può dare prevalenza all'interesse economico rispetto a quello ambientale collegandosi ad argomentazioni relative a profili occupazionali e sociali, ignorando l'impatto sulle future generazioni;

- si fonda sulla concezione occidentale dello sviluppo, associata al progresso, alla crescita economica e all'ideologia neoliberale⁴⁰. Lo sviluppo sostenibile non considera altre prospettive sorrette da una visione della vita di tipo circolare o comunque non legate all'idea di progresso, sebbene l'idea del vivere sempre meglio secondo una linea incrementale non sia un tratto universalmente condiviso⁴¹;

- accoglie la prospettiva antropocentrica trascurando, almeno fino a pochi anni fa, il pensiero filosofico basato sull'olismo e sull'ecologia.

4. Per un diritto del sistema Terra

A parte gli ordinamenti che rinnegano il significato valoriale dello sviluppo sostenibile proponendo approcci alternativi ad esso⁴², si annoverano popolazioni che abbracciano una visione della vita dove l'umanità è un tutt'uno con l'universo, parte del cosmo in una

³⁸ V. S. Adelman, *op. cit.*, p. 15 ss. In termini critici sul concetto di sviluppo sostenibile per la salvaguardia della natura, in quanto «apre una breccia emotiva per la quale può passare qualsiasi saccheggio» è anche G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge n. 394/1991*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 3, 2011, p. 53 ss.

³⁹ V. S.R.W. van Hees, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, in *Utrecht Law Rev.*, 2, 2014, p. 60 ss.; F. Gaudiosi, *L'applicazione del principio di sviluppo sostenibile attraverso la giurisprudenza dell'Unione Europea: il caso del fiume Acheelos*, in *Opinio Juris*, 2020.

⁴⁰ S. Adelman, *op. cit.*, p. 17 ss.

⁴¹ In argomento, v. A. Kothari - A. Salleh - A. Escobar - F. Demaria - A. Acosta (eds.), *Pluriverse. A Post-Development Dictionary*, New Delhi, 2019.

⁴² Si pensi al *buen vivir* costituzionalizzato in Ecuador e Bolivia. V. J. Vanhulst - A.E. Beling, *El Buen vivir: una utopia latinoamericana en el campo discursivo global de la sustentabilidad*, in *Polis (Santiago)*, 12, 2013, p. 497 ss.; si consenta anche il rinvio a S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Bol. Mex. Der. Comp.*, 143, 2015, p. 483 ss.; Ead., *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, 2019.

posizione di eguaglianza con gli altri esseri viventi della Terra. Di riflesso, alcune esperienze giuridiche sono significative per le loro aperture verso nuove forme di convivenza sociale basate sul riconoscimento dell'interdipendenza fra esseri umani ed ecosistemi.

Stati ecologicamente responsabili per la centralità data alla natura sono l'Ecuador, il Nicaragua e il Buthan, emblemi dell'accoglimento del biocentrismo. Il primo riconosce in costituzione la soggettività giuridica di Madre Terra, conferendole una sfera di diritti⁴³. Il secondo, con un emendamento costituzionale del 2014, novella l'art. 60 che ora consacra la Terra come bene comune supremo e universale che forma con l'umanità un'unica identità complessa, imponendo ai nicaraguensi di «*proteger y restaurar la integridad de los ecosistemas, con especial preocupación por la diversidad biológica y por todos los procesos naturales que sustentan la vida. La nación nicaragüense debe adoptar patrones de producción y consumo que garanticen la vitalidad y la integridad de la madre tierra, la equidad social en la humanidad, el consumo responsable y solidario y el buen vivir comunitario*». Il terzo ordinamento affida costituzionalmente a ogni buthanese il ruolo di *trustee* delle risorse naturali e dell'ambiente, a beneficio della presente e delle future generazioni⁴⁴, e afferma il dovere individuale e statale di protezione dell'ambiente⁴⁵.

⁴³ Gli artt. 71 e 72 cost. disciplinano le pretese di Madre Terra. In argomento, v. L. Estupiñán Achury - C. Storini - R. Martínez Dalmau - F.A. de Carvalho Dantas (eds.), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, Bogotá, 2019. Anche la Bolivia ha riconosciuto i diritti di Madre Terra, sebbene a livello legislativo. Sull'elaborazione teorica del riconoscimento della natura come soggetto di diritto, v. C.D. Stone, *Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment*, III ed., Oxford, 2010.

⁴⁴ Art. 5, c. 1, cost.: «*Every Bhutanese is a trustee of the Kingdom's natural resources and environment for the benefit of the present and future generations and it is the fundamental duty of every citizen to contribute to the protection of the natural environment, conservation of the rich biodiversity of Bhutan and prevention of all forms of ecological degradation including noise, visual and physical pollution through the adoption and support of environment friendly practices and policies*». Si noti l'assonanza con l'enunciato della costituzione indiana come emendata nel 1976, dove all'art. 51A, lett. g, si legge che è dovere di ogni cittadino dell'India «*to protect and improve the natural environment including forests, lakes, rivers and wild life, and to have compassion for living creatures*».

⁴⁵ V. gli artt. 5, commi 2-5, e 8 cost. Sul Bhutan, cfr. S. Bagni, *Dal Welfare State al Caring State?*, in Ead. (a cura di), *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013, p. 53 ss.

Anche la comunità internazionale è attiva sul fronte della necessità di un cambio di paradigma dall'ontologia antropocentrica a quella olistica per dare un impulso alle politiche ambientali e climatiche. *Harmony with nature* è il programma delle Nazioni Unite che dal 2009 si concreta in dialoghi interattivi con esperti che propugnano la diffusione della *Earth Jurisprudence* e di un *Earth-centered law*, facendo perno sull'importanza di riconoscere alla natura una sfera di diritti giustiziabili davanti ai tribunali in ipotesi di loro violazioni⁴⁶.

L'Agenda 2030 dell'Onu, nonché il precedente e l'attuale programma di azione per l'ambiente dell'Unione europea, hanno fatto propria la teoria dei *planetary boundaries* pubblicata nel 2009⁴⁷. La tesi, di impronta ecocentrica⁴⁸, segna il passaggio verso un nuovo approccio alla sostenibilità ecologica. Questo deve basarsi sui nove limiti planetari, riferiti a sottosistemi o processi biofisici della Terra interdipendenti fra loro, che definiscono i confini entro i quali gli esseri umani possono operare in sicurezza senza nuocere agli equilibri del pianeta⁴⁹. Il superamento di una o più delle nove soglie identificate dagli studiosi innesca dei cambiamenti ambientali bruschi e non lineari che rendono il nostro mondo un luogo inospitale man mano che ci si avvicina ai punti di non ritorno (*tipping points*) dei processi del sistema Terra. Ripresa dalle scienze sociali e in particolare dai cultori della *Earth system governance*, la teoria dei limiti planetari ha calamitato

⁴⁶ Sul programma *Harmony with nature*, v. H. Dancer, *Harmony with Nature: towards a new deep legal pluralism*, in *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 1, 2021, p. 29 ss.

⁴⁷ Questa teoria è accolta nel Settimo Programma di Azione per l'Ambiente dell'Unione europea, presentato nel 2012 e destinato a orientare la politica ambientale fino al 2020, intitolato «*Vivere bene, entro i limiti del nostro Pianeta*». (V. M. Carducci, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII Aggiornamento, Torino, 2021, p. 63.) Ad aprile 2022 è entrata in vigore la Decisione (Ue) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 che approva il *Programma generale di Azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, atto che si inserisce nel solco tracciato in precedenza*.

⁴⁸ In quanto gli esseri umani sono concepiti come parte della più ampia comunità degli esseri viventi e sono chiamati ad assumere il ruolo di custodi del pianeta; v. R.E. Kim - K. Bosselmann, *op. cit.*, p. 197.

⁴⁹ I nove limiti planetari sono dati da tre ambiti di scala planetaria (oceani, sistema climatico, strato di ozono stratosferico), quattro relativi alla biosfera (biodiversità, ciclo idrologico, sfruttamento del suolo, ciclo dei nutrienti come azoto e fosforo) e due limiti si trovano in categorie che non esistono in natura (inquinamento atmosferico e scorie nucleari). Cfr. J. Rockström et al., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, 2, 2009.

l'attenzione sulla gestione anziché sulle analisi settoriali dei limiti della crescita, focalizzandosi sulla stima dello spazio di sicurezza per lo sviluppo umano⁵⁰.

La teoria dei *planetary boundaries* è alla base di una recente proposta di riformulazione del concetto di sviluppo sostenibile, qualificato nei termini di un «*Development that meets the needs of the present while safeguarding Earth's life-support system, on which the welfare of current and future generations depends*»⁵¹. La definizione postula sia che le esigenze economiche siano serventi a quelle sociali e queste ultime siano subordinate ai limiti ecologici del pianeta, sia una lista di requisiti inderogabili di sostenibilità per la prosperità umana (inclusi biodiversità, stabilità climatica, aria pulita, ecc.). Nel contesto così delineato, la dimensione ecologica è l'interesse prevalente, dove non opera nessun tipo di bilanciamento perché l'obiettivo fondamentale è quello di evitare il collasso delle società⁵². Il modo di intendere le relazioni fra i pilastri dello sviluppo sostenibile è gerarchico: al primo posto c'è l'ambiente, al secondo la società e solo al terzo posto l'economia. Questo ragionamento è alla base del pensiero filosofico-giuridico che propugna il riconoscimento di diritti a Madre Terra e invoca un sistema di *governance* a protezione dei sistemi ecologici legittimato da un *rule of law for nature* che badi al benessere degli esseri umani e della natura in maniera simbiotica per restare all'interno dei confini planetari⁵³.

L'esigenza di individuare principi e regole che disciplinino le interconnessioni dinamiche dei sistemi socio-ecologici nel perimetro tracciato dai limiti del nostro pianeta, ossia nello spazio operativo sicuro, convoglia in quello che è chiamato *Earth system law*. Con l'obiettivo di dare coerenza e organicità a un assetto normativo

⁵⁰ Ben quattro confini sono già stati oltrepassati; si tratta di biodiversità, sistema climatico, sfruttamento del suolo e ciclo dei nutrienti. Si v. R.E. Kim - K. Bosselmann, *op. cit.*, p. 196; R.E. Kim - L.J. Kotzé, *Planetary Boundaries at the Intersection of Earth System Law, Science and Governance: A State-of-the-Art Review*, in *Rev. European Community and International Environmental Law*, 1, 2021, p. 3 ss.

⁵¹ Così D. Griggs et al., *Sustainable development goals for people and planet*, in *Nature*, 495, 2013, p. 306.

⁵² V. M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *GiustAmm.it*, 6, 2014, p. 16 ss. (www.giustamm.it).

⁵³ Si v. J. Darpö, *Can Nature get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context*, Brussels, 2021, p. 13 ss.; K. Bosselmann, *Grounding the rule of law*, in C. Voigt (ed.), *The Rule of Law for Nature. New dimensions and ideas in environmental law*, Cambridge, 2013, p. 84.

settorializzato promanante dalla comunità internazionale, il diritto del sistema Terra accoglie una prospettiva olistica e interdisciplinare che coinvolge studiosi e *stakeholders* per configurare un quadro epistemico condiviso che conduca a un cambio di paradigma per modellare un nuovo diritto e nuove politiche, comportamenti e pratiche in armonia con la natura⁵⁴. Sul piano ordinamentale, alcune proposte per consolidare il paradigma della sostenibilità ecologica ruotano attorno alla demodiversità, ai beni comuni e ai principi eco-giuridici.

La demodiversità traduce giuridicamente il portato sotteso all'approccio ecosistemico, considerato l'unico metodo possibile per coniugare le esigenze umane con la salvaguardia del pianeta. L'approccio ecosistemico è «una strategia che promuove la conservazione e un uso sostenibile ed equo del suolo, dell'acqua e delle risorse viventi attraverso una gestione integrata degli stessi. L'obiettivo della gestione ecosistemica è di mantenere un ecosistema in una condizione sana, produttiva e resiliente affinché possa fornire agli esseri umani i beni e i servizi che desiderano e di cui hanno bisogno. A differenza degli approcci attuali, solitamente mirati a una singola specie, attività, settore o problema, la gestione ecosistemica considera gli impatti cumulativi di diversi settori»⁵⁵. Tale strategia anela a realizzare l'equilibrio fra i pilastri dello sviluppo sostenibile, in quanto intende rimuovere le barriere fra economia, aspirazioni sociali e ambiente naturale⁵⁶.

L'ufficializzazione internazionale dell'approccio ecosistemico, sulla base di un ampio consenso scientifico, risale al 1995, con la quinta Conferenza delle Parti della Convenzione Onu sulla diversità biologica⁵⁷. La sua declinazione giuridica, nei termini della

⁵⁴ Cfr. L.J. Kotzé et al., *Earth system law: Exploring new frontiers in legal science*, in *Earth System Governance*, 11, 2022, p. 1 ss.

⁵⁵ V. Ministero della Transizione Ecologica, [Approccio ecosistemico](#).

⁵⁶ Cfr. L.M. Padovani - P. Carrabba - B. Di Giovanni - F. Mauro, *Biodiversità. Risorse per lo sviluppo*, Roma, 2009, p. 68.

⁵⁷ V. [Conferenza delle Parti della Convenzione Onu](#). Nel 2000, le Parti della Convenzione sulla diversità biologica hanno adottato 12 principi gestionali che integrano l'approccio ecosistemico e nel 2010 hanno concordato un piano strategico decennale per combattere la perdita di biodiversità, individuando 20 obiettivi (i c.d. Aichi Biodiversity Targets) che, in ambito europeo, sono confluiti nella strategia dell'UE sulla biodiversità. In continuità con questa tendenza, nel 2021 il gruppo di lavoro a margine della Convenzione ha proposto un Global Biodiversity Framework composto da [21 obiettivi](#) per arrivare a [vivere in armonia con la natura entro il 2050](#).

demodiversità, è basata sull'accettazione della prospettiva olistica, con la natura intesa come bene relazionale e dotata di una sfera di diritti, per aprirsi a metodi di governo che includano le esigenze di rispetto degli enti non umani per trovare soluzioni democratiche eco-compatibili. La demodiversità, quale modulazione della democrazia in funzione della biodiversità, richiede dispositivi che integrino le modalità tradizionali di decisione pubblica (per via rappresentativa, diretta, partecipata) per promuovere la partecipazione intesa come occasione di apprendimento e di sostegno alle pratiche di sopravvivenza dei sistemi socio-ecologici. Pratiche che ben possono ispirarsi alle soluzioni sperimentate nell'epoca biochimica⁵⁸. L'Ecuador è l'antesignano fra gli ordinamenti che considerano la natura come un bene relazionale e inquadrano i processi decisionali in chiave ecosistemica conferendo loro una base di legittimazione costituzionale⁵⁹.

Per creare un assetto istituzionale ecologico, lo sguardo si appunta anche sulla diffusione dei beni comuni per allontanarsi dalla dicotomia pubblico/privato o Stato/mercato e per creare reti socio-ecologiche su base locale. Classici esempi di beni che possono rientrare nella categoria dei *commons* sono l'acqua, il suolo, le foreste, la biodiversità; beni che, anziché essere trattati come un patrimonio comune dell'umanità, hanno assunto un valore di scambio, alla stregua di una qualsiasi altra merce che soggiace alle logiche del mercato. Un bene comune è concepito come una risorsa condivisa, cogestita e utilizzata da una comunità e che incarna relazioni sociali basate sulla cooperazione e sulla dipendenza reciproca. I *commons* sono risorse di tipo relazionale, da fruirsi collettivamente, accessibili a tutti, il cui valore d'uso prevale sul valore di scambio e informate al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità⁶⁰. A unirli concettualmente è la titolarità del bene, di tipo diffuso, ossia riferita a un gruppo indistinto di individui, e dunque non coincidente con la

⁵⁸ *Amplius*, M. Carducci, voce *Natura (diritti della)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2017, p. 511 ss.; Id., «Demodiversità» e governo condiviso degli ecosistemi locali, in F. Pollice (a cura di), *Ricerche sul Salento. Il Contributo del Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo alla conoscenza del territorio. Rapporto 2018*, Lecce, 2018, p. 421 ss.

⁵⁹ Cfr. S. Bagni, *Il popolo legislatore*, Bologna, 2017, p. 241 ss.

⁶⁰ V.L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2013, p. 70.

proprietà formale, spesso pubblica. Questo comporta una ridefinizione di ciò che deve stare sul mercato e ciò che ne deve stare fuori, trattando di cose da gestire secondo la logica della diffusione del potere e dell'inclusione partecipativa⁶¹.

Infine, dal confronto interdisciplinare è emerso un nucleo di principi denominati eco-giuridici in quanto fanno proprie le acquisizioni delle scienze naturali. Essi si incarnano nei canoni di non regressione, resilienza, integrità ecologica, proporzionalità ecologica, restauro ecopaesaggistico⁶². Il riorientamento del diritto dell'ambiente in un diritto ecologico deve passare necessariamente per l'elaborazione di nuovi principi, idonei a fornire le linee guida fondamentali per interpretare le norme e i fatti riguardanti i sistemi socio-ecologici e in grado di plasmare la struttura giuridico-ordinamentale dando concretezza al valore della sostenibilità ecologica.

5. Il principio di non regressione

Il principio di non regressione in materia ambientale ha il fine di scongiurare indebolimenti nel quadro normativo di tutela degli ecosistemi. Per una prima illustrazione, è utile citare l'art. 10 della IUCN *World Declaration on the Environmental Rule of Law* del 2016: «*States, sub-national entities, and regional integration organisations shall not allow or pursue actions that have the net effect of diminishing the legal protection of the environment or of access to environmental justice*»⁶³.

Il fondamento del principio di non regressione si rinviene nelle acquisizioni della scienza ecologica, secondo cui le pressioni umane sugli ecosistemi hanno superato la capacità massima di carico, e nelle

⁶¹ Cfr. V. Cerulli Irelli - L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1, 2014, p. 4; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma, 2011, p. 81; F. Capra - U. Mattei, *op. cit.*, p. 187 ss.

⁶² Cfr. M. Monteduro, *op. cit.*, p. 22 ss.

⁶³ A seguire, nell'art. 11 è consacrato il suo principio speculare, quello di progressione: «*States, sub-national entities and regional integration organisations shall progressively revise and enhance laws and policies related to environmental conservation and protection on a regular basis, based on the most recent scientific knowledge and policy development*», che è esplicitato agli artt. 3 e 4 dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015. V. il testo della IUCN [World Declaration on the Environmental Rule of Law](#). I principi di regressione e progressione trovano iniziale elaborazione nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

osservazioni sull'andamento della normativa ambientale da cui si nota che la retrocessione può assumere forme diverse, benché raramente siano esplicitate dai governanti che le mettono in atto. I passi indietro possono manifestarsi con l'adozione di riforme meno garantiste o come risultato di delegificazioni o mediante la modifica di procedure che restringono dei diritti procedurali già riconosciuti. Ciò comprende anche le retrocessioni graduali, non solo quelle assolute⁶⁴. Secondo Michel Prieur, lo studioso a cui si attribuisce la paternità di questo canone, la garanzia dei traguardi raggiunti nel contenuto della legislazione ambientale è il nucleo del principio di non regressione⁶⁵.

Tale canone si indirizza alla regolamentazione, nel senso che gli atti adottati successivamente non possono abbassare il livello di tutela stabilito nella normativa precedente, e alla giurisprudenza; esso pone un limite in capo al legislatore, agli amministratori pubblici e ai giudici affinché non degradino la soglia di protezione già raggiunta. Il principio si estende a qualsiasi forma di tutela, sia procedurale che sostanziale, che una volta introdotta non può essere sostituita da una peggiorativa. Esso ha un'estensione generale e non riguarda solo le aree protette, per cui offre una copertura totale contro i tentativi di ridurre la tutela degli ecosistemi. Un ulteriore profilo del canone di non regressione riguarda i danni agli interessi ambientali, che devono essere sempre minimi⁶⁶.

Il «test di regressività ambientale» proposto dalla dottrina per stabilire se una norma sia regressiva o meno si fonda su cinque criteri: 1) l'adozione di una nuova normativa che modifichi il livello di tutela ambientale già acquisito; 2) l'assenza o l'insufficienza di giustificazione e sostegno tecnico-scientifico che consenta di stabilire, con un certo grado di certezza, la non incidenza sul bene tutelato; 3) l'indebolimento o lo scadimento del livello di tutela preesistente, in termini di portata, ampiezza ed effettività; 4) l'omissione del dovere di regolamentazione delle norme ambientali la cui inattuazione renda

⁶⁴ V. M. Prieur, *Non-Regression in Environmental Law*, in *S.A.P.I.E.N.S.*, 2, 2012, p. 54.

⁶⁵ V. M. Prieur, *El nuevo principio de «no regresión» en derecho ambiental*, in *Acto de Investidura del Grado de Doctor Honoris Causa*, 2010, p. 64.

⁶⁶ Cfr. M. Carducci et al., *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, Brussels, 2020, p. 72.

inefficace la norma; 5) la mancata applicazione della legislazione ambientale⁶⁷.

Nella letteratura dedicata al tema del riconoscimento di diritti alla Madre Terra, e dunque nel dibattito sull'emersione di un diritto ecologico nella prospettiva olistica, la non regressione è elencata fra i cinque pilastri che conferiscono effettività alla soggettività giuridica della natura, insieme alla valutazione della resilienza, al criterio *in dubio pro natura*, ai metodi democratici sostenibili e alle responsabilità nei confronti degli ecosistemi con correlata inversione dell'onere della prova. Il canone di non regressione dovrebbe applicarsi in ogni ambito, per evitare che discipline di settore possano aggirarlo. Non essendo un criterio di bilanciamento, esso è in grado di promuovere processi decisionali pubblici incisivi sul fronte della lotta al cambiamento climatico e al degrado ambientale⁶⁸.

Il principio di non regressione è filtrato negli incontri che hanno preceduto la Conferenza sullo sviluppo sostenibile Rio+20 per impulso del formante dottrinale. Tuttavia, non è stato ripreso in modo chiaro nel documento *The future we want*⁶⁹, sebbene sia un canone oramai consolidato nel contesto internazionale⁷⁰ e pure accolto in una risoluzione del Parlamento europeo del 2011⁷¹. L'Accordo regionale sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali in America latina e Caraibi, adottato a Escazú nel 2018, già sottoscritto da dodici Paesi dell'area, enuncia i principi di non regressione e di progressione all'art. 3, lett. c. Si tratta del primo trattato multilaterale vincolante che contempla espressamente la non regressione in materia ambientale.

⁶⁷ Si v. M. Peña Chacón, *El test de regresividad ambiental*, in *Revista internacional de derecho ambiental*, 2, 2013, p. 179 ss.

⁶⁸ Cfr. M. Carducci et al., *op. cit.*, p. 71.

⁶⁹ V. E.J. Mitre Guerra, *La introducción del principio de no regresión ambiental en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia Panameña*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 42, 2015, p. 3.

⁷⁰ V. M. Carducci et al., *op. cit.*, p. 72. V. altresì T. Scovazzi, *Il principio di non-regressione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in D. Marrani (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Napoli, 2017, p. 59 ss.

⁷¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011 sull'elaborazione di una posizione comune dell'Unione europea in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), 2013/C 56 E/14.

Elaborato all'art. 10 della bozza di progetto del Patto globale sull'ambiente del 2017⁷², il principio di non regressione è reso in questo modo: «*Substantive and procedural rules for environmental conservation shall be maintained without regression, and interpreted and applied in favour of ecological integrity, unless compelling reasons of public interest require otherwise. The necessity of any measures of regression shall be revisited and re-examined on a periodic basis in order to restore or enhance pre-existing levels of environmental conservation*»⁷³.

Quale significato dare all'espressione «a meno che ragioni impellenti di interesse pubblico richiedano altrimenti»? Appare come una clausola di chiusura che giustifica interventi regressivi. Secondo la giurisprudenza resa dalla Sala costituzionale della Corte suprema del Costa Rica, la legittimità delle misure degradanti va ricercata: nelle situazioni eccezionali, fondate sullo stato di emergenza, urgenza o necessità; nella transitorietà del provvedimento che deve essere equo, ragionevole e proporzionato e avere come obiettivo il bene comune; nell'obbligo di continuare ad applicare le norme ambientali non collegate all'emergenza; nelle azioni dell'amministrazione che devono essere orientate a mitigare e compensare ogni possibile impatto sull'ambiente⁷⁴. La dottrina sostiene che sarebbero casi-limite, da motivarsi rigorosamente e da interpretarsi restrittivamente, e a condizione di «non scendere mai nel breve termine al di sotto di un livello adeguato di tutela dell'ambiente e di tendere appena possibile, nel medio termine, all'elevazione di tale livello»⁷⁵. Resta comunque il dubbio che disporre di una procedura di monitoraggio periodica per valutare la necessità delle misure *in peius* sia un debole baluardo nell'ipotesi in cui i legislatori non la pongano in essere oppure, a seguito del monitoraggio, non adottino prontamente nuovi provvedimenti migliorativi.

Il principio in analisi stenta a farsi strada nelle fonti politiche. Ecuador, Nicaragua e Bhutan lo hanno costituzionalizzato con modalità ben distinte. Nell'ordinamento andino la non regressione

⁷² Il [Patto globale sull'ambiente](#) è un documento prodotto da un gruppo di esperti giuristi sotto la guida di Laurent Fabius, attuale presidente del Conseil constitutionnel francese e ambisce a divenire uno strumento giuridicamente vincolante nell'ambito delle Nazioni Unite.

⁷³ V. [Draft International Covenant on Environment and Development](#).

⁷⁴ Cfr. M. Peña Chacón, *op. cit.*, p. 179 ss.

⁷⁵ Così M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, p. 38.

(insieme alla progressione) è inserita nel quadro dei principi rettori dell'esercizio dei diritti, secondo cui «*El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. [...] Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos*» (art. 11, par. 8, cost.)⁷⁶.

Il Paese caraibico impone il dovere di amare, curare e rigenerare Madre Terra all'art. 60 cost., da cui si può desumere un richiamo implicito al principio di non regressione, il quale filtra espressamente nell'ordinamento attraverso il decreto n. 8629 del 2019 di approvazione dell'Accordo di Escazú.

Nella costituzione del Bhutan il riferimento è reso nei termini di una prevenzione del degrado ecologico. Esso è enunciato sia come un dovere di ogni cittadino che come un mandato per il governo. Ed è anche perfettamente quantificato: «*The Government shall ensure that, in order to conserve the country's natural resources and to prevent degradation of the ecosystem, a minimum of sixty percent of Bhutan's total land shall be maintained under forest cover for all time*» (art. 5, commi 1-3, cost.).

A livello legislativo, il principio trova riconoscimento in pochi ordinamenti. Oltre ai Paesi latino-americani che hanno sottoscritto l'Accordo di Escazú⁷⁷, si annovera in Paraguay, dove il principio è contemplato nella legge n. 5211 del 2014 sulla qualità dell'aria. L'art. 4, c. 5, statuisce che la non regressione o la proibizione del regresso ambientale «*implica que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección ambiental*

⁷⁶ Il principio è menzionato pure all'art. 423 cost. riguardante l'integrazione latinoamericana, considerato come un obiettivo strategico dello Stato che deve tendere a rafforzare l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sui diritti e sui diverse materie, compresa quella ambientale. In Ecuador la giurisprudenza costituzionale sul principio di non regressione è pressoché nulla. Il concetto è sviluppato nei seguenti termini: «*Implica que si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa. Por lo tanto, este principio de no regresividad se constituye en un límite a la potestad legislativa y al principio de libertad de configuración normativa, en tanto todo acto normativo que guarde relación o regule un derecho constitucional, debe respetar su grado de protección expresamente reconocido, so pena de incurrir en una inconstitucionalidad*» (sent. cost. n. 037-16-SIN-CC, del 28 settembre 2016).

⁷⁷ Attualmente l'Accordo è ratificato da: Antigua e Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, Messico, Nicaragua, Panama, Saint Vincent e Grenadine, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia.

*del aire y de la atmósfera alcanzados con anterioridad*⁷⁸; in altri Paesi della regione il principio in analisi deve la sua diffusione al formante giurisprudenziale⁷⁹.

Negli Stati Uniti, il canone di non regressione è contemplato nelle leggi federali e nei regolamenti attuativi, in merito alla concessione dei permessi ambientali. Inoltre, è sotteso nell'*Administrative Procedure Act* che conferisce alle agenzie governative un potere di controllo significativo in materia ambientale. Esso viene anche invocato facendo appello al diritto a un ambiente sano⁸⁰.

Sul versante europeo, l'ordinamento francese contempla il principio nella *loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*. La legge n. 2016-1087 ha novellato il codice ambientale introducendo un nuovo art. L 110-1 in cui si afferma che «*Le principe de non-régression, selon lequel 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*»⁸¹. Il Conseil constitutionnel ha validato la sua conformità costituzionale con decisione n. 2016-737⁸². In tre casi statuiti nel 2017, 2019 e 2021, il Consiglio di Stato ha disposto l'annullamento di disposizioni amministrative in ossequio al principio di non regressione. La decisione n. 439195 del 9 luglio 2021 chiarisce la portata del principio e offre una nuova modalità applicativa per contribuire al progresso della tutela ambientale, imponendo chiari obblighi all'amministrazione pubblica ogniqualvolta debba prendere decisioni impattanti sulla protezione

⁷⁸ V. Ley n° 5.211/14, de calidad del aire.

⁷⁹ Il principio è consacrato giudizialmente in Costa Rica, Brasile, Colombia; cfr. V. Delgado Schneider, *El principio de no regresión en el derecho ambiental chileno: Reconocimiento, contenido, alcances, versiones y límites*, in *Revista de Derecho Ambiental*, 2, 2021, p. 18 ss.; M. Peña Chacón (dir.), *El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano*, San José, 2013.

⁸⁰ V. N.S. Bryner, *Never Look Back: Non-Regression in Environmental Law*, in *U. Pa. J. Int'l Law*, 43, 2022, [forthcoming](#); L.M. Collins - D.R. Boyd, *Non-Regression and the Charter Right to a Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law and Practice*, 29, 2016, p. 299.

⁸¹ V. *Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*. Nei territori d'oltremare francesi, si segnala che la provincia delle Isole della Lealtà in Nuova Caledonia prevede il principio agli artt. 110-6 e 251-3 del codice dell'ambiente (*Délibération N°2016-13/API du 6 avril 2016 portant adoption du code de l'environnement de la province des Îles Loyauté*).

⁸² V. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2016-737.

dell'ambiente (salvo che non siano richieste espressamente dal legislatore). Lo schema da seguire prevede che l'ente pubblico: 1) valuti il livello di protezione ambientale previsto dalla legge al momento in cui viene presa la decisione; 2) valuti l'impatto della decisione sul livello di protezione ambientale; 3) giustifichi con motivi di interesse generale qualsiasi rischio di regressione del livello di protezione ambientale; 4) fornisca un quadro preciso del rischio di regressione⁸³. Al di là di queste implicazioni del principio, la sua completa efficacia può essere messa in dubbio in quanto non è inserito né nella *Charte de l'environnement* di rango costituzionale né nel testo fondamentale, nonostante le proposte in merito. La mancata costituzionalizzazione paventa la possibilità che una legge posteriore specifica o tecnica possa derogare *in peius* una legge precedentemente introdotta.

In Belgio, il principio di *standstill* (o *effet-cliquet*) è frutto dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale e, con l'emendamento costituzionale del 1994, trae la sua legittimità dal diritto alla tutela di un ambiente salubre contemplato all'art. 23 cost.⁸⁴. Da qui discende un obbligo negativo per le autorità pubbliche, impossibilitate ad adottare norme che farebbero regredire il livello di protezione già acquisito. Si noti però che l'intangibilità sottesa al principio non è di portata tale da vietare qualsiasi allentamento normativo; ad essere proibite sono solo le regressioni rilevanti e, anche in siffatte ipotesi, sono comunque consentite le misure giustificabili con motivi di interesse pubblico⁸⁵.

In Polonia, con una formula decisamente singolare e di piena attualità, la costituzione del 1997 considera il degrado ambientale in tanto in quanto le «*Public authorities shall combat epidemic illnesses and prevent the negative health consequences of degradation of the environments*», ex

⁸³ Cfr. A. Gossement, *Principe de non régression: l'administration ne peut pas revenir sur un progrès de la protection de l'environnement sans justifier de motifs d'intérêt général (Conseil d'Etat)*, in *Gossement Avocats*, 2021.

⁸⁴ Cfr. D.R. Boyd, *Constitutions, human rights, and the environment: national approaches*, in A. Grear - L.J. Kotzé (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham-Northampton, 2015, p. 189.

⁸⁵ Si v. C.-H. Born - F. Haumont, *Le principe de non-régression en droit de l'environnement – La situation en Belgique*, in M. Prieur - G. Sozzo (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012, p. 285 ss.

art. 68, c. 4, cost. È un principio dalle finalità preventive che dovrebbe inverarsi anche in un divieto di regressione⁸⁶.

In Spagna, dopo una gestazione giurisprudenziale, la Comunità autonoma delle Isole Canarie ha introdotto il principio all'art. 5, lett. e, della legge n. 4 del 2017 sulle aree naturali protette, inteso come un limite all'erosione di tali zone territoriali⁸⁷. Una sentenza della Sala del Contenzioso amministrativo del Tribunale supremo resa nel 2011 aveva però già sostenuto l'esistenza del principio nell'ordinamento iberico in relazione nella classificazione dei terreni specialmente protetti, sulla base dell'art. 45 cost.⁸⁸ e dell'art. 2 della legge sul suolo (d.lg. 2/2008) che enuncia il principio di sviluppo territoriale e urbano sostenibile. La stessa sentenza statuisce che la superficie della zona verde di un comune si configura come un livello minimo senza possibilità di ritorno che l'amministrazione deve rispettare. Peraltro, è ribadito che quando esiste un interesse pubblico generale e prevalente, è possibile giustificare la riduzione dell'area verde⁸⁹.

Nel resto del mondo la diffusione del principio è ancora marginale, confinata nell'alveo del dibattito accademico, salvo rare eccezioni come l'India, dove la non regressione è ritenuta una norma

⁸⁶ Anche se il disboscamento della foresta Bialowieska, un sito appartenente alla rete Natura 2000, per cui la Polonia è stata condannata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea a pagare una sanzione giornaliera di 100.000 euro finché le attività continueranno, denota una politica estrattivistica in antitesi con il mandato costituzionale. V. Corte giust., 17 aprile 2018, C-441/17, *Commissione europea contro Polonia*.

⁸⁷ V. la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*.

⁸⁸ Art. 45: «1. Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva».

⁸⁹ Sala del contenzioso amministrativo del Tribunale supremo, sentenza n. 5538 del 30 settembre 2011. A proposito della circolazione degli argomenti da parte del formante giurisprudenziale, qui si legge che: «*lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos" [...] con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales*». Per riferimenti ad altra giurisprudenza spagnola sul principio di non regressione, v. M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 40, nt. 101.

consolidata del diritto internazionale e dunque ripresa dalla giurisprudenza⁹⁰.

6. Gli altri principi eco-giuridici

La ricostruzione degli altri principi eco-giuridici non è articolata quanto quella relativa alla non regressione.

In merito alla resilienza, il termine deriva dal verbo latino *resilire* col significato di rimbalzare, ritornare in fretta e anche restringersi o contrarsi; l'aggettivo *resiliens* indica le caratteristiche di alcuni metalli di assorbire l'energia di un urto contraendosi o ritornando alla forma originaria. La parola conosce oggi un'estensione in altri campi del sapere, quali la psicologia dove sottintende lo spirito di adattamento. Nell'ambito della scienza ecologica, a differenza di quanto la resilienza indicava in precedenza (ossia «la velocità con cui una comunità (o un sistema ecologico) ritorna al suo stato iniziale, dopo essere stata sottoposta a una perturbazione che l'ha allontanata da quello stato»), ora essa indica la «capacità del sistema di assorbire una perturbazione e di ri-organizzarsi durante il cambiamento [...] rimanendo all'interno di limiti massimi» e potendo creare le condizioni per ricombinare le strutture esistenti o fare emergere nuove traiettorie evolutive⁹¹.

In chiave giuridica, il principio di resilienza ecologica richiede che «*Governments and individuals shall take all available measures to enhance and sustain the capacity of social and natural systems to maintain their integrity*»⁹². Ciò riguarda la gestione adattiva degli ecosistemi, che non può essere attuata solo dai pianificatori e secondo procedure prestabilite, in quanto occorre considerare tutti gli interessi in gioco, compresi quelli della natura e delle generazioni future, fornendo una guida interpretativa che imponga un cambio di mentalità. La stabilità nella gestione delle risorse naturali viene infatti rigettata con l'obiettivo di preservare la biodiversità e la natura nell'habitat

⁹⁰ In proposito, v. la sentenza del 2017 resa dal National Green Tribunal di New Delhi nella causa n. 677 of 2016, *Society for Protection of Environment & Biodiversity v. Union of India*.

⁹¹ V. la voce [Resilienza](#), in *Enciclopedia Treccani online*, e Accademia della Crusca, [L'elasticità di resilienza](#), in *accademiadellacrusca.it*. V. altresì M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia*, cit., p. 23.

⁹² Così N.A. Robinson, *The Resilience Principle*, in *IUCN Academy of Environmental Law eJournal*, 5, 2014, p. 24.

originario e un numero di specie in quantità sufficiente ad assicurare le funzioni ecosistemiche in ogni dove e non solo nelle aree protette⁹³. Ne discende l'obbligo, per gli enti pubblici e privati, di effettuare le verifiche del caso sul livello di resilienza degli ecosistemi interessati dai loro interventi tramite una valutazione di resilienza ecosistemica. Sul fronte procedurale, occorre prevedere formule dinamiche per adattare le attività istruttorie, partecipative e decisorie alle evoluzioni degli ecosistemi coinvolti, senza superare le soglie ritenute critiche e tendendo ad elevare il grado di resilienza⁹⁴. Inoltre, nelle cause per risarcimento di danni ambientali, diventa rilevante la quantificazione dell'impatto, considerato ben più grave se incide su ecosistemi vulnerabili rispetto ad altri di tipo resiliente⁹⁵. Ancora, nelle valutazioni di impatto ambientale è fondamentale considerare che la resilienza può essere minacciata pure da singoli piccoli impatti, dato che anch'essi sono in grado di indebolire l'intero ecosistema⁹⁶. La resilienza è contemplata sia nell'Accordo di Parigi sul clima (agli artt. 2, 7, 8, 10) che nella Iucn *World Declaration on the Environmental Rule of Law* (principio 4) che nel Patto globale sull'ambiente (principio 16).

Venendo al principio di integrità ecologica, esso incorpora il senso della parola integrità che indica «lo stato di una cosa che possiede tutte le sue parti, i propri elementi e attributi [...], o che non ha subito danni, lesioni, diminuzioni quantitative o qualitative»⁹⁷. In ecologia, è la condizione dove tutti i componenti dell'ecosistema sono nella norma e funzionalmente attivi. Il buono stato ecologico si mantiene preservando i componenti abiotici e biotici, i loro processi evolutivi e i cicli biogeologici e naturali. Nel prisma della teoria dei confini planetari, l'integrità dei sistemi di supporto vitale della Terra è garantita se le nove soglie non vengono superate e il principio è suscettibile di applicazioni giuridiche relative alla normativa sulle aree protette⁹⁸.

Il principio di proporzionalità ecologica trasla il consolidato canone di proporzionalità, teso a limitare gli abusi nell'esercizio del

⁹³ Cfr. L.H. Monteiro de Lima Demange, *The Principle of Resilience*, in *Pace Emnl. L. Rev.*, 2, 2013, p. 711 ss.

⁹⁴ V. M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 45.

⁹⁵ L.H. Monteiro de Lima Demange, *op. cit.*, p. 732.

⁹⁶ Idem, p. 775 ss.

⁹⁷ V. la voce *Integrità*, in *Vocabolario Treccani online*.

⁹⁸ Cfr. R.E. Kim - K. Bosselmann, *op. cit.*, p. 204; M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia*, cit., p. 25 ss.

potere nelle relazioni fra lo Stato e la società, nel contesto degli ecosistemi per contrastare gli eccessi dello Stato e della società nei riguardi della natura. Ne discende un quadruplice test di proporzionalità ecologica per dimostrare che un'attività umana non pregiudichi un ecosistema. L'eco-proporzionalità richiede che: chi pone in essere l'attività debba dimostrare di perseguire un obiettivo sociale giustificabile; l'attività debba essere efficace, ossia consegua l'obiettivo sociale prefissato; l'attività debba essere necessaria, non sia sostituibile con altre soluzioni meno impattanti sull'ecosistema; l'attività debba essere bilanciata commisurando il grado di impatto sull'ecosistema con il grado di importanza dell'obiettivo sociale perseguito⁹⁹.

Il principio del restauro ecopaesaggistico fa aggio sul concetto di restauro (o ripristino) ecologico, definito come il processo di assistenza che avvia o accelera il recupero di un ecosistema degradato, danneggiato o distrutto a seguito di interventi antropici con il fine di riportarlo alle condizioni di salute, integrità e sostenibilità. L'ecosistema si considera ristabilito quando ha risorse biologiche e abiotiche sufficienti per procedere nel proprio sviluppo senza ulteriore assistenza¹⁰⁰. La Convenzione sulla diversità biologica riprende quest'idea all'art. 8, lett. f, traducendola in un impegno, in capo agli Stati, di riabilitare e risanare gli ecosistemi degradati. L'osservazione che gli interventi di mitigazione *ex post* e su piccola scala non hanno un impatto particolarmente rilevante porta inoltre a sostenere l'importanza di fondare un nuovo paradigma giuridico che legittimi interventi pianificati *ex ante* e su una scala di dimensioni ampie o sufficientemente ampie da ripristinare le funzioni e i processi dell'ecosistema alterato. Da qui la proposta di riconoscere il principio giuridico di restauro ecopaesaggistico proattivo, sulla falsariga di svariati esempi pratici sia a livello nazionale che transnazionale¹⁰¹.

A livello ordinamentale, l'Ecuador contempla il diritto alla restaurazione fra i diritti riconosciuti alla Madre Terra, enunciato nella costituzione all'art. 72 in questi termini: «La natura ha diritto alla

⁹⁹ V. G. Winter, *Ecological Proportionality: an Emerging Principle of Law for Nature?*, in C. Voigt (ed.), *The Rule of Law for Nature. New dimensions and ideas in environmental law*, Cambridge, 2013, p. 111 ss.; M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia*, cit., p. 27 ss.

¹⁰⁰ Cfr. R. Rossi et al., *Fondamenti di restauro ecologico della SER*, 2002, p. 1 ss.

¹⁰¹ Cfr. A. Telesetsky, *An Emerging Legal Principle to Restore Large Scale Ecosystems*, in C. Voigt (ed.), *op. cit.*, p. 181.

restaurazione. La restaurazione è indipendente dall'obbligo che hanno lo Stato e le persone fisiche o giuridiche di risarcire gli individui e le collettività che dipendono dai sistemi naturali danneggiati. Nei casi di impatto ambientale grave o permanente, inclusi quelli derivanti dallo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili, lo Stato stabilisce i meccanismi più efficaci per la restaurazione, e adotta le misure adeguate per eliminare o mitigare le conseguenze ambientali nocive». La novellata costituzione del Nicaragua, seguendo l'impostazione ecuadoriana, impone l'obbligo di «restaurare l'integrità degli ecosistemi» all'art. 60. A livello normativo ci sono altri ordinamenti che consacrano il diritto alla restaurazione degli ecosistemi o della natura¹⁰² ma una previsione di rango primario anziché costituzionale lascia in balia del parlamento la decisione se mantenere o no un impegno di questa consistenza.

7. Considerazioni finali

Le considerazioni sopra esposte invitano a riflettere sulla necessità di riconfigurare l'apparato giuridico per tutelare i sistemi socio-ecologici, un apparato ora sorretto da paradigmi e categorie concettuali che alimentano le scelte ambientali tipiche dell'epoca fossile. Questo non significa negare l'importanza nei notevoli passi in avanti compiuti dal diritto ambientale nel corso degli ultimi decenni¹⁰³, bensì vuol dire che, a fianco dei principi e degli istituti già consolidati, occorre trovare ulteriori strumenti per garantire la sostenibilità ecologica nel rispetto dei limiti planetari. Tale garanzia passa per un radicale ripensamento dei valori imperanti nelle società contemporanee (specie quelle occidentali), al fine di collocare al primo posto il benessere del pianeta e la sopravvivenza umana.

¹⁰² Ad esempio in Bolivia l'art. 7.I.6, della *Ley de Derechos de la Madre Tierra*, Legge n. 71 del 21 dicembre del 2010, afferma che la restaurazione è: «*el derecho a la restauración oportuna y efectiva de los sistemas de vida afectados por las actividades humanas directa o indirectamente*». In Polonia, l'*Environmental Protection Law Act* contempla il ripristino dell'equilibrio naturale; cfr. M. Kenig-Witkowska, *Environmental Protection in Spatial Planning in Poland. Mapping the Legal Framework*, in *Journ. of Comparative Urban Law and Policy*, 1, 2020, p. 312.

¹⁰³ Su cui v. D. Amirante, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE*, n. spec., 2019, p. 1 ss., e ivi bibliografia citata.

Per tale ragione si è cercato di evidenziare la capacità trasformativa dei principi eco-giuridici, ancora poco diffusi nel panorama comparato, di cui si reputa opportuno un riconoscimento a livello costituzionale. La loro esplicitazione nella fonte sovraordinata consentirebbe al diritto costituzionale di fare un salto di qualità nel farsi carico delle problematiche ecologiche che depauperano le generazioni future delle risorse naturali e limitano il loro diritto a godere di un ambiente sano e di un clima stabile.

Un dato emerso dalla ricerca riguarda il fenomeno di *cross-fertilization* delle idee in campo ambientale/ecologico che si nutre degli apporti di accademici e giudici sia attraverso i formanti di loro dominio (dottrinale e giudiziale) sia tramite l'attivismo di quegli stessi attori insieme ad altri esperti ambientalisti in seno a organizzazioni non governative e associazioni che contribuiscono a propagandare nuove teorie e strumenti giuridici. Mentre nel passato erano i partiti politici, considerati snodi fra le istituzioni e la società, i principali motori di riforme legislative, nell'attuale contesto essi non di rado sono soppiantati dalla società civile e dagli esperti. Sono questi ultimi a presentarsi in veste di formanti attivi nella costruzione di un nuovo eco-sistema giuridico, in quest'opera sostenuti dai giudici che sono più recettivi dei legislatori nell'accogliere sia le idee che provengono dalla società che dai formanti dottrinali e forensi¹⁰⁴.

Inoltre, nel contesto internazionale la fioritura di dichiarazioni e atti, soprattutto di *soft law*, tesi ad affermare istituti e principi, come nel caso della non regressione, denota la vivacità del dibattito sui temi dell'ambiente e l'aspirazione a plasmare standard comuni di tutela¹⁰⁵. Resta il fatto che le declinazioni nazionali rivelano margini differenziali di un certo spessore, laddove le eccezioni e le deroghe, più che le regole, possono giocare un ruolo di tutta evidenza. Solo in rarissimi casi, qui ricordati, alcuni ordinamenti si propongono come apripista di nuovi approcci, all'avanguardia nella lotta al degrado ambientale. Il successo o il fallimento di quei disegni aperti alle visioni

¹⁰⁴ Sui formanti forensi, cfr. S. Bagni, *La costruzione di un nuovo "eco-sistema giuridico" attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE online*, n. spec., 2022, p. 1027 ss.

¹⁰⁵ Recentemente, due studiosi hanno proposto di utilizzare la denominazione di «*conceptual pillars*» al posto di principi ambientali, con l'intento di sopperire alla eterogeneità semantica del concetto 'principio' nei diversi sistemi giuridici; cfr. L. Rajamani - J. Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, II ed., Oxford, 2021.

olistiche dipende dal grado di accettazione dei valori di fondo che sorreggono tali impianti e, allo stato attuale, il giudizio sui loro tentativi di transizione costituzionale ecologica rimane sospeso.

In prospettiva di medio e lungo termine, si può infine ipotizzare un rafforzamento del principio di progressione negli ordinamenti statali, a partire dal contesto dell'Unione europea. Il canone di progressione è considerato come lo speculare della non regressione ed è contemplato in svariati ordinamenti oltre che nell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici¹⁰⁶. Esso è sotteso nel sistema unionale, con i riferimenti a un livello elevato di tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente¹⁰⁷, e ora informa la proposta della Commissione europea per un nuovo regolamento finalizzato a ripristinare gli ecosistemi terrestri e marini danneggiati (*Nature Restoration Law*). L'obiettivo è di arrivare a una «buona condizione» degli ecosistemi, quale target che riflette un elevato livello di integrità ecologica, di stabilità e di resilienza necessarie a garantirne il mantenimento nel lungo periodo. Per ovviare all'approccio precedente, risultato fallimentare, la Commissione indica agli Stati membri degli obiettivi giuridicamente vincolanti, per far sì che le misure di ripristino coprano almeno il 20% delle superfici entro il 2030 e si estendano a tutti gli ecosistemi che necessitano di interventi riparativi entro il 2050¹⁰⁸. Questo è un segnale fondamentale nella direzione di una presa di coscienza dell'importanza della sostenibilità ecologica e dei principi e approcci che la sostengono.

¹⁰⁶ Nell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, all'art. 3 si legge che «gli sforzi delle Parti tratteranno nel tempo una progressione [...]». Inoltre, l'art. 4, punto 3, stabilisce che «ciascun contributo determinato a livello nazionale di una Parte rappresenta una progressione rispetto al contributo determinato a livello nazionale precedente, e rispecchia la più alta ambizione possibile, che rifletta le proprie responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali»; l'art. 4, punto 11, prevede che «una Parte può, in ogni momento, adattare il proprio contributo determinato a livello nazionale vigente al fine di migliorare il suo livello di ambizione [...]».

¹⁰⁷ Gli artt. 3 TUE, 191 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

¹⁰⁸ V. la [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration](#), 22.6.2022, COM(2022) 304 final.

Serena Baldin

La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra

ABSTRACT: What is the meaning of the concepts of sustainability and sustainable development? How can the ideal of ecological sustainability be legally conceived in conformity with the theory of the planetary boundaries? The paper focuses on these topics starting from an analysis of the origins of the term sustainability up to introducing the concept of sustainable development and its failure to halt the loss of biodiversity, the ecological deficit and the anthropogenic climate change. In seeking new tools to deal with these challenges, the paper illustrates the concepts of demodiversity, commons and, in particular, it deepens the contents of some recent legal principles that draw inspiration from ecology, namely the principles of non-regression, resilience, ecological integrity, ecological proportionality, ecological landscape restoration.

KEYWORDS: ecological sustainability – sustainable development – planetary boundaries – eco-legal principles

Serena Baldin – Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trieste (serena.baldin@dispes.units.it)