

a cura di
ANGELA DI GREGORIO

**PARTECIPAZIONE, INCLUSIONE
E STATO DI DIRITTO: PER UNA VISIONE
SOLIDALE E PARTECIPATIVA
DELLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE**

*Il presente volume, realizzato nell'ambito del PRIN 2022
"Partecipazione, inclusione e Stato di diritto:
per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale"
– codice progetto 2022MBZKNT, Finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU,
MUR, PNRR, Missione 4 "Istruzione e Ricerca", Componente 2,
Investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca (PNR)
e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)", codice CUP G53D23002300006 –
raccolge i contributi presentati ai Convegni del 29 maggio 2024
("Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della
democrazia costituzionale") e 29 maggio 2025 ("Participation, inclusion and the rule of law:
towards a supportive and participatory vision of constitutional democracy"),
gli interventi di alcuni incontri seminariali di approfondimento sul tema di ricerca svoltesi
presso l'Università degli Studi di Milano ed infine gli output previsti dal progetto.*



© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2026
Via Monte Rosa, 91 - 20149 MILANO - www.lefebvregiuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

INDICE

ANGELA DI GREGORIO, <i>Premessa del curatore</i>	VII
--	-----

SAGGI

ANTONIO FLORIDIA, <i>Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa</i>	3
MARTINA TRETTEL, <i>Teoria e pratica della democrazia partecipativa: una prospettiva comparata e multilivello</i>	25
PAOLA PICCIACCHIA, <i>Frontiere della democrazia partecipativa e diritto parlamentare</i> . . .	43
ANGELA DI GREGORIO, <i>I modelli di democrazia deliberativa in Italia tra esperienze autoctone e ispirazioni comparate</i>	81
ARIANNA ANGELI, <i>L'attuazione dei principi del "governo aperto" in Italia: la co-creazione delle linee guida nazionali sulla partecipazione (attiva) e l'inclusione dei gruppi vulnerabili</i>	131
LUCIA MUSSELLI, <i>Democrazia partecipativa e territori: l'esperienza italiana dei quartieri</i> .	157
EUGENIO PETZ, <i>Considerazioni preliminari al progetto di una legge in materia di partecipazione per la Regione Lombardia nel solco di alcune esperienze partecipative del Comune di Milano</i>	185
SERENA BALDIN, <i>La partecipazione civica nelle consultazioni pubbliche e nel dialogo multilivello previsto dall'Unione europea per l'elaborazione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima</i>	205
MORENO ZAGO, <i>La partecipazione e l'inclusione dei giovani nei programmi di cooperazione territoriale europea</i>	217
LAURA ALESSANDRA NOCERA, <i>L'esperienza dei consigli dei giovani in prospettiva comparata</i> .	233
ROBERTO LOUVIN, <i>La partecipazione a difesa di un bene comune a rischio di estinzione: i ghiacciai</i>	259
CATERINA FILIPPINI, <i>La tendenza all'istituzionalizzazione dei Bürgerrat in Germania e in Austria</i>	279
MIRKO DELLA MALVA, <i>Dalle radici socialiste alla democrazia deliberativa contemporanea: la possibile riscoperta delle comunità locali (mjesne zajednice) come strumento di potenziamento del civic engagement nei Balcani occidentali. Gli ordinamenti di Bosnia-Erzegovina e Serbia</i>	307
MARZIA ROSTI, <i>Un primo bilancio dell'implementazione dell'Accordo di Escazú con particolare riferimento alla partecipazione pubblica nei processi deliberativi in materia ambientale. Il caso dell'Argentina</i>	331
CHRISTIAN MOSQUERA, <i>La partecipazione dei cittadini come strategia per favorire la sicurezza urbana. Alcune esperienze nel contesto latino-americano a confronto</i>	355

ESPERIENZE DAL CAMPO

MASSIMO ROSSI, <i>La partecipazione come elemento vitale e fine delle comunità locali trasformative</i>	385
VALERIO MARTINELLI, <i>Dal Terzo Settore una nuova spinta alla partecipazione dei cittadini. Le proposte di legge di iniziativa popolare sui partiti e sulle assemblee partecipative</i> . .	395

DATABASE DELLA PRASSI E DISSEMINAZIONE

<i>Il database della prassi</i> , a cura di MIRKO DELLA MALVA.	411
<i>Il Laboratorio didattico "Partecipazione e deliberazione nelle assemblee cittadine. Il ruolo di esperti e facilitatori e la nascita di nuove figure professionali"</i> , a cura di MIRKO DELLA MALVA	451
<i>La dissemination nelle scuole</i> , a cura di LAURA ALESSANDRA NOCERA	459

LA NOSTRA PROPOSTA DI LINEE GUIDA INTEGRATIVE

<i>Spunti per la predisposizione di linee guida integrative per il decisore italiano, con speciale considerazione verso i gruppi meno coinvolti nei processi di decision-making e policy-making, sulla scorta delle migliori prassi straniere ed internazionali</i> , di ANGELA DI GREGORIO e ARIANNA ANGELI	467
<i>Autori e Abstract</i>	473

LA PARTECIPAZIONE A DIFESA DI UN BENE COMUNE A RISCHIO DI ESTINZIONE: I GHIACCIAI

di Roberto Louvin

*« Okjökull è il primo ghiacciaio islandese a perdere il suo status di ghiacciaio.
Nei prossimi 200 anni è previsto che tutti i nostri principali ghiacciai
faranno la stessa fine.*

*Questo monumento testimonia che noi siamo coscienti di ciò che sta accadendo
e di ciò che va fatto.*

Solo tu sai se lo abbiamo fatto ».
415ppm CO₂ ⁽¹⁾

SOMMARIO: 1. Un concetto esteso di ‘partecipazione’. — 2. Il ghiacciaio, un bene comune particolarissimo. — 3. La partecipazione della comunità scientifica. — 4. La partecipazione all’interno della comunità internazionale. — 5. La partecipazione delle persone e delle comunità a livello amministrativo. — 6. La partecipazione attraverso l’attivismo associativo. — 7. La partecipazione artistica e letteraria: creare una sensibilità nuova. — 8. Cambiando paradigma.

1. Un concetto esteso di ‘partecipazione’.

In queste pagine affrontiamo il tema delle conseguenze ambientali della fusione e del ritiro dei ghiacciai, considerandole nella prospettiva della partecipazione intesa come interessamento diretto e coinvolgimento attivo di persone e comunità riguardo a questo particolare fenomeno.

La partecipazione non si traduce solo in modelli di *governance* e processi deliberativi, ma implica, alla base, un coinvolgimento emotivo, informativo e conoscitivo, un desiderio di cura e di protezione rispetto ad un determinato bene o valore. Intesa in questo senso largo, la partecipazione si esprime, prima ancora che per mezzo di procedimenti consultativi o deliberativi, attraverso momenti rituali, di preghiera, di sacrificio o di comunione attra-

⁽¹⁾ *Lettera al futuro* di Andri Snær Magnason del 18 agosto 2019. La sigla “415ppm CO₂” significa 415 parti per milione di anidride carbonica, ossia la quantità critica presente nell’atmosfera terrestre che determina un innalzamento globale della temperatura registrata nel momento della celebrazione dell’addio all’Okjökull.

verso i quali, individualmente o collettivamente, si entra in comunicazione con entità spirituali superiori oltre che con persone e istituzioni.

Possono così prendere forma svariati momenti di effettiva vicinanza, di comunione affettiva e valoriale, di gioia e di dolore condiviso con altri membri della comunità, nella trama delle relazioni sociali in cui siamo inseriti e alla cui comprensione le scienze antropologiche hanno dato significativi contributi. A partire da queste forme di inclusione si sviluppano i processi di coinvolgimento che, nello specifico della vita democratica, esprimono momenti di collaborazione e di azione in funzione dell'attività degli organi di governo e nel quadro della vita delle istituzioni mediante l'esercizio di particolari diritti ⁽²⁾.

Le forme di partecipazione diretta si manifestano più puntualmente soprattutto laddove ci siano già corrispondenze precise — di tempo e di luogo — fra le persone e i beni in questione: partecipare significa infatti essere parte e questa relazione si attenua, invece, riguardo a beni ambientali fisicamente molto distanti o addirittura a carattere universale.

È dunque tenendo presente l'ampio prisma esperienziale della partecipazione intesa in senso ampio che affrontiamo in questa sede il tema degli strumenti partecipativi riguardo ad un bene comune speciale come i ghiacciai.

Questo scritto, vogliamo ricordarlo in premessa, raccoglie l'invito contenuto nella Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 14 dicembre 2022 che ha proclamato il 2025 « Anno internazionale della conservazione dei ghiacciai » ⁽³⁾, un invito rivolto non solo agli Stati membri e alle organizzazioni internazionali e regionali, ma all'intera società civile, comprese le organizzazioni non governative, i singoli individui e tutte le altre parti interessate. Si tratta di un'esortazione tesa a promuovere una decisa azione custodiale, articolata a tutti i livelli, attraverso attività che sensibilizzino l'opinione pubblica sull'importanza dei ghiacciai, della neve e del ghiaccio nel sistema climatico e nel ciclo idrologico, oltre che sugli impatti economici, sociali e ambientali legati ai cambiamenti in atto nella criosfera, condividendo le migliori pratiche e tutte le conoscenze oggi disponibili.

Ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla drammatica scomparsa dei giganti bianchi ha concorso negli ultimi anni, insieme agli allarmi

⁽²⁾ Si rinvia, per un inquadramento completo e sistematico alla logica dell'amministrazione condivisa pensata come « innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia », dal piano del diritto costituzionale a quello del diritto amministrativo fino alle sue forme organizzative e ai suoi strumenti, a G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università degli Studi di Trento, 2022, in Open Access all'Archivio IRIS-Anagrafe della ricerca, www.iris.unitn.it.

⁽³⁾ A/RES/77/158 del 14 dicembre 2022.

ripetutamente lanciati dalle istituzioni metereologiche e climatiche internazionali, anche la celebrazione di alcuni riti del tutto inconsueti. Ci riferiamo a cerimonie come quelle che si sono tenute in Italia, su iniziativa di Legambiente, nel quadro della Carovana delle Alpi in ricordo di sei ghiacciai scomparsi ⁽⁴⁾, ma che hanno avuto numerosi equivalenti in altre parti del mondo. In Svizzera, l'estinzione del ghiacciaio del Pizol (San Gallo) ha portato ad una marcia di addio il 22 settembre 2019 promossa dalla Rete svizzera di monitoraggio dei ghiacciai (GLAMOS), mentre in Islanda il funerale per l'Okjökull ⁽⁵⁾, noto come Ghiacciaio Ok, è stato accompagnato dalla posa di una significativa targa commemorativa il cui testo abbiamo voluto riportare in epigrafe a questo nostro scritto.

Anche celebrare insieme riti funebri, come spiegano gli antropologi, è una forma concreta di partecipazione.

2. Il ghiacciaio, un bene comune particolarissimo.

La criosfera — ossia la parte dell'ambiente terrestre permanentemente innevata e ghiacciata e contraddistinta da una temperatura costantemente molto bassa — conserva enormi quantità di acqua dolce in forma solida. È uno spazio che appare ai più come un mondo lontano e di scarsa importanza, ma in realtà costituisce una componente fondamentale del sistema climatico globale, comprendendo oltre ai ghiacciai montani e alle nevi persistenti (o perenni) a noi più familiari, le calotte polari, cruciali per le variazioni del livello del mare e il clima, che impattano sui cicli idrologici e sulle temperature. Il *permafrost* delle regioni artiche e subartiche, inoltre, il cui scongelamento libera immense quantità di gas ad effetto serra ⁽⁶⁾ contribuendo massicciamente al riscaldamento globale, gioca a sua volta un ruolo vitale nella regolazione del clima terrestre ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ La Carovana delle Alpi si è svolta per la prima volta in Italia dal 27 al 29 settembre 2019, mentre l'ultima edizione risale all'agosto del 2025. I relativi *report* sono consultabili su www.legambiente.it.

⁽⁵⁾ A. ÁRNASON, S. HAFSTEINSSON, *A funeral for a glacier: Mourning the more-than-human on the edges of modernity*, in *Thanatos*, 9, 2020, 46-71.

⁽⁶⁾ Lo scongelamento del *permafrost* libera soprattutto nell'atmosfera biossido di carbonio e metano. Il metano, in particolare, ha un relevantissimo effetto di accelerazione del riscaldamento globale.

⁽⁷⁾ Un pressante allarme è stato lanciato nell'Appello di Parigi per i ghiacciai e i poli, Dichiarazione pubblicata il 10 novembre 2023 al termine del *One Planet-Polar Summit* di Parigi del 6 ottobre 2021 tenutosi su iniziativa del Presidente francese Macron e sottoscritto anche dall'Italia: in esso si sottolinea che « Senza un rapido intervento a livello globale, le stime più elevate delle emissioni di gas serra derivanti dallo scioglimento del *permafrost* nel

Il termine “bene comune” è spesso utilizzato riguardo ad elementi naturali spontaneamente ritenuti comuni — come l’acqua, il mare o l’ambiente — ma questa qualificazione si rivela talvolta generica e riduttiva. L’attenzione è infatti in questi casi catalizzata solo dalla risorsa in sé, ma lascia in ombra le articolate dinamiche del suo funzionamento ⁽⁸⁾, oltre che la dimensione propriamente sociale delle relazioni che si costruiscono intorno ai beni comuni. Il legame tra la risorsa e la comunità, invece, è assolutamente centrale proprio ai fini di una corretta definizione giuridica: deve potersi identificare correttamente, di volta in volta, la comunità di riferimento del bene che può andare da poche persone — è il caso tipico dei beni comuni fondiari e delle risorse idriche — fino a tutta la popolazione mondiale, come nel caso dei *global commons* ⁽⁹⁾. Quest’ultima qualifica non deve peraltro oscurare il fatto che determinati beni, ed è questo il caso dei ghiacciai, sono anche contemporaneamente *local commons* per la stretta relazione che li lega a quelle popolazioni locali che hanno verso di essi un interesse ed un dovere custodiale speciale ⁽¹⁰⁾.

I *commons* sono beni di vitale importanza e di uso comune per molte comunità. La loro accessibilità e la loro fruizione collettiva, al di là della dimensione strettamente proprietaria, è di solito legata alla loro limitata estensione, alla loro vulnerabilità e alla loro esauribilità. Sono questi tre caratteri a contraddistinguere oggi inequivocabilmente la ‘questione glaciale’ e a giustificarne la corretta ed urgente presa in carico da parte del diritto. A dispetto del ruolo cruciale che svolgono, gli ecosistemi glaciali esistenti e gli ecosistemi postglaciali emergenti non sono purtroppo ancora pienamente riconosciuti come bene comune da tutelare ⁽¹¹⁾.

corso di questo secolo potrebbero ridurre in modo significativo la nostra capacità di limitare il riscaldamento globale a 1,5 gradi Celsius ».

⁽⁸⁾ Per un approfondimento del concetto di ‘beni comuni’ in chiave comparatistica è utile ausilio un’opera enciclopedica come M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD (a cura di), *Dictionnaire des biens communs*, Quadrige, Presses universitaires de France, 2017. Nella dottrina italiana i contributi sono moltissimi e ci limita qui a richiamare, per le utili analisi che riguardano i *commons* universali, M. R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, 2012 e S. CHIGNOLA (dir.), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Ombre corte, 2012.

⁽⁹⁾ S. FANETTI, *Ambiente e beni comuni*, Milano, Giuffrè, 2019, 132, sottolinea giustamente a questo proposito che la qualifica di comune « implica una domanda: comune a chi? », premessa necessaria per individuare la comunità di riferimento.

⁽¹⁰⁾ Per un utile approfondimento del concetto di beni comuni come nuovo paradigma epistemologico e cognitivo: C. AMATO, *I beni comuni. Una questione di paradigma r(el)azionale*, Aracne, 2014.

⁽¹¹⁾ Rivendicano l’urgenza di un’adeguata protezione di questi beni J.-B. BOSSON, M. HUSS, E. OSIPOVA, *Disappearing world heritage glaciers as a keystone of nature conservation in*

Il fatto che la maggior parte dei ghiacciai e degli ecosistemi postglaciali si trovi su terreni pubblici, statali o appartenenti a comunità locali, non costituisce di per sé una garanzia automatica sufficiente, né li mette totalmente al riparo da attività minerarie, turistiche, di produzione di energia idroelettrica o di altra natura che possono avere un impatto locale negativo su di essi ⁽¹²⁾. Domina ancora la ricerca di opportunità economiche, insieme ad una logica minimalista di sola mitigazione dei rischi geologici nella prospettiva antropocentrica dominante, purtroppo spesso sorretta da visioni a breve termine o settoriali che denotano una scarsa attenzione alle politiche di conservazione della natura e ignorano la necessità di una visione biocentrica ⁽¹³⁾.

Le protezioni dirette di questi luoghi, anche se hanno effetti limitati sulla perdita di massa dei ghiacciai, potrebbe comunque evitarne parzialmente la distruzione o l'inquinamento da attività antropiche, garantendone la libera evoluzione ecologica.

Un interessante modello di tutela 'integrale' è stato invece recentemente adottato in Francia per regolamentare il numero di visitatori dell'area e le attività sulla vetta delle Alpi, istituendo con decreto una speciale zona di protezione dell'*habitat* naturale del Monte Bianco ⁽¹⁴⁾, accompagnata da un comitato di monitoraggio del sito che prevede un ampio coinvolgimento delle comunità locali ma anche la significativa presenza di ricercatori ed esperti, nonché delle principali associazioni ambientaliste come France nature environnement (FNE), Ligue de protection des oiseaux (LPO), Mountain Wilderness et World Wildlife Fund (WWF).

La definizione dei ghiacciai come beni comuni a livello internazionale si è comunque via via precisata attraverso il diritto pattizio ⁽¹⁵⁾, mentre la

a changing climate, in *Earth's Future*, 7, 4, 2019, 469-479. Gli autori notano come solo il 30% delle attuali aree glaciali si trovi oggi all'interno di aree protette a livello globale, mentre soltanto il 9% di essi è ricompreso nei siti Patrimonio Mondiale dell'UNESCO.

⁽¹²⁾ P.I. ANACONA *et al.*, *Glacier protection laws: potential conflicts in managing glacial hazards and adapting to climate change*, in *Ambio*, 47, 2018, 835 ss.

⁽¹³⁾ Lo sottolinea l'IPCC in *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022.

⁽¹⁴⁾ Decreto n. DDT-2020-1132 del 1° ottobre 2020 del Prefetto dell'Alta Savoia relativo alla creazione della zona di protezione degli *habitat* naturali del Monte Bianco-Sito eccezionale.

⁽¹⁵⁾ Il tema si è imposto all'attenzione internazionale a partire dalla Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali di Helsinki del 1992 e dalle Convenzioni quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici e sulla Diversità biologica dello stesso anno, per poi trovare una più precisa declinazione in documenti successivi come il *Global Biodiversity Framework* (GBF) di Kunming-Montreal del

qualificazione di “bene comune” delle masse glaciali resta infrequente nel diritto interno, dove se ne rivengono solo sporadici tentativi ⁽¹⁶⁾. A rendere tuttavia difficile la concreta apprensione giuridica del ghiacciaio, per farne un oggetto meritevole di una distinta considerazione da parte del diritto, contribuisce il fatto che i complessi glaciali oggi minacciati di estinzione sono (o in qualche caso purtroppo ‘erano’) vasti, distanti e di difficile relazione rispetto ai maggiori insediamenti abitativi e allo svolgimento delle principali attività umane, talmente distanti da far pensare a realtà fondamentalmente estranee alla nostra vita. Nulla di più falso, però, stando a quanto apprendiamo oggi dalle scienze naturali.

C’è poi anche da considerare un certo numero di altre problematiche giuridiche di non poco conto, come la diffusa transnazionalità di alcuni ghiacciai di grandi dimensioni, colossi soggetti a sovranità statali differenti, avvertiti ancora come barriere fisiche naturali e spesso anche utilizzati dagli Stati come veri e propri confini.

Da ultimo occorre oggi interrogarsi urgentemente sulle sorti delle terre de-glacializzate, nuovi ecosistemi vergini emergenti ma già oggetto di appetiti minerari e petroliferi nel quadro delle politiche estrattive di alcuni paesi. Le mire, rese pubbliche esemplarmente in questi ultimi mesi dall’amministrazione Trump, sulle terre groenlandesi ne sono una prova evidentissima. I terreni post-glaciali così minacciati sono tuttavia riserve naturali potenzialmente preziosissime sia per la salvaguardia della biodiversità che in termini di mitigazione del riscaldamento globale.

2022. L’Agenda 21, Programma di azione globale adottato durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro nel 1992 per promuovere uno sviluppo sostenibile a livello locale, nazionale e globale, ha preso in considerazione lo sviluppo sostenibile delle aree glaciali e periglaciali nel capitolo 13, prevedendo due distinte aree di programma per far fronte alla fragilità degli ecosistemi in tutte le montagne del mondo, generando e rafforzando da un lato le conoscenze sull’ecologia e lo sviluppo sostenibile degli ecosistemi montani e promuovendo dall’altro lo sviluppo integrato dei bacini idrografici e le opportunità di sostentamento alternative.

⁽¹⁶⁾ Aveva tentato di includere espressamente i corpi glaciali all’interno della categoria dei beni comuni nel nostro Codice civile la Commissione Rodotà, nei primi anni Duemila, proponendo, per i ghiacciai e le nevi perenni, l’esplicito riconoscimento della qualificazione giuridica di “beni comuni”. Il progetto di legge del 14 giugno 2007, art. 1 c. 3, lettera c) dichiarava «beni comuni, tra gli altri: i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l’aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, *i ghiacciai e le nevi perenni ...*». Per un commento dei lavori e delle proposte della Commissione presieduta da Stefano Rodotà, nominata nel 2007 dal Ministro della giustizia e incaricata di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del Codice Civile sui beni pubblici: U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell’economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010.

Quale tipo di partecipazione, nel senso dell'ampio coinvolgimento sopra ricordato, può dunque immaginarsi e realizzarsi intorno a questi giganteschi cumuli glaciali minacciati nella loro stessa sopravvivenza e che coprono ancora, per ora, nel loro complesso comprensivo delle calotte glaciali, circa il 10% dell'intera superficie terrestre?

3. La partecipazione della comunità scientifica.

La basilare forma prodromica della partecipazione è collegata alla corretta conoscenza di questo bene naturale, tendenzialmente ignorato nelle sue concrete dinamiche da gran parte dell'umanità, se si eccettuano le popolazioni insediate ai margini delle superfici glaciali ⁽¹⁷⁾.

La presenza di giganteschi cumuli glaciali ha suscitato stupore e timore fin da epoche remote, dando origine a miti e a culti religiosi che si sono protratti sino agli albori dell'era moderna che ne ha fatto oggetto di una esplorazione scientifica dai suggestivi connotati pionieristici ⁽¹⁸⁾. Oggi è invece tutta la scienza ad essere coinvolta in un intenso processo di studio e di monitoraggio dei fenomeni glaciali e della loro evoluzione.

La divulgazione scientifica degli ultimi decenni ci ha resi sensibili alla tragedia che si sta consumando attraverso l'estinzione dei ghiacciai e alle conseguenze che essa potrà provocare per milioni di persone. Molti sono gli istituti di ricerca e le organizzazioni che conducono studi approfonditi per monitorare lo stato di salute dei ghiacciai e per comprenderne le dinamiche. Tra essi si distinguono, accanto alle organizzazioni 'generaliste' come la NASA ⁽¹⁹⁾, la WMO ⁽²⁰⁾ o l'Agenzia spaziale europea (ESA) ⁽²¹⁾, numerose istituzioni più direttamente votate alla ricerca intorno alla problematica glaciale, tra cui il *World Glacier Monitoring Service* (WGMS) per il monito-

⁽¹⁷⁾ Tra le più esaustive opere scientifiche riguardo ai ghiacciai va senz'altro segnalata per completezza V.P. SINGH, P. SINGH, U.K. HARITASHYA (eds), *Encyclopedia of Snow Ice and Glaciers*, Springer, 2014.

⁽¹⁸⁾ La scoperta naturalistica dello spazio glaciale ha avuto il suo epicentro nelle Alpi, in parallelo con l'epopea alpinistica della conquista delle sue vette più alte, come ricostruisce con la sua stimolante narrazione E. ASSELBORN, *Mont-Blanc. La conquête naturaliste*, Les éditions du Mont-Blanc, 2019.

⁽¹⁹⁾ La NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) monitora costantemente mediante l'utilizzo dei dati satellitari e attraverso il programma ICESat i cambiamenti che intervengono nei ghiacciai e nelle calotte glaciali.

⁽²⁰⁾ La WMO (*World Meteorological Organization*) coordina la ricerca e il monitoraggio dei ghiacciai a livello globale, fornendo costantemente informazioni sulle loro condizioni.

⁽²¹⁾ L'Agenzia spaziale europea (ESA) opera nell'ambito del programma *Copernicus*, gestito in collaborazione con la Commissione Europea.

raggio, la raccolta e la diffusione di dati sui ghiacciai in tutto il mondo e l'*International Glaciological Society* (IGS) per la ricerca sui ghiacciai e sulle loro interazioni con il clima e l'ambiente.

L'analisi dei dati raccolti costituisce una base fondamentale per il lavoro dello *United Nations Environment Programme* (UNEP) e dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ⁽²²⁾, ma vi sono anche molti centri di ricerca e università che, in ogni parte del mondo, conducono ormai da decenni studi di natura specialistica sui corpi glaciali.

Grazie alle indagini condotte finora, abbiamo potuto prendere tutti coscienza, oltre che della perdita netta di massa dei sistemi glaciali, della quantità incredibile di forme di vita presenti all'interno dei ghiacciai stessi e fino a pochi decenni or sono ancora del tutto ignote. Esse compongono dei veri e propri ecosistemi glaciali, producendo effetti fondamentali anche rispetto agli ecosistemi più estesi all'interno dei quali si collocano in posizione preminente in termini di regolazione climatica e di fornitura idrica. La loro temuta scomparsa potrebbe dunque produrre alterazioni irreparabili degli equilibri ambientali e compromettere di conseguenza seriamente anche il quadro di vita attuale di molte popolazioni ⁽²³⁾.

Lungo una linea parzialmente diversa ma parallela operano anche quelle nuove istituzioni scientifiche che conservano la memoria di eventi climatici di epoche passate e delle trasformazioni ambientali storiche e preistoriche mediante il ricorso a tecniche di carotaggio e di conservazione di campioni di ghiaccio ⁽²⁴⁾. Questa azione di documentazione permette di fare tesoro, attraverso le capsule ghiacciate raccolte e custodite, di elementi essenziali per

⁽²²⁾ L'IPCC raccoglie, analizza e divulga gli studi scientifici sui ghiacciai nel contesto specifico del cambiamento climatico. Secondo il suo Rapporto *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Working Group, Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report* che dedica alla criosfera un'intera sezione, si riscontra ormai con elevato grado di certezza una diffusa perdita di neve e ghiaccio e diversi elementi della criosfera si trovano ora in condizioni che non si vedevano da secoli. L'influenza umana è stata molto probabilmente il fattore principale della riduzione osservata del ghiaccio marino artico dalla fine degli anni '70 e di un ritiro diffuso dei ghiacciai (TS.2.5, The Cryosphere).

⁽²³⁾ La criosfera himalayana, per esempio, è assolutamente vitale nel subcontinente indiano per il sostentamento di milioni di persone la cui vita dipende per usi potabili e irrigui e per la produzione di energia da fiumi come il Ganga, il Brahmaputra e l'Indo, alimentati dalle masse glaciali dell'Himalaya. Tra gli studi più recenti sugli impatti stimati per le popolazioni a valle di questo ecosistema glaciale in mutamento: R. K. GANJOO, M. N. KOUL, *The Himalayan Glaciers, Climate Change and Society: A Case Study of the Northwestern Himalayas*, Springer, 2025.

⁽²⁴⁾ Tra queste il *National Snow and Ice Data Center* (NSIDC) negli Stati Uniti, l'*Ice Core Lab* dell'Università di Colorado Boulder, il *British Antarctic Survey* (BAS), il *Swiss Federal Institute of Technology* (ETH Zurich) e l'*Alfred Wegener Institute* (AWI) in Germania.

la conoscenza della storia climatica della Terra, della composizione e dell'evoluzione della sua atmosfera, della presenza di contaminanti, delle temperature di epoche remote, della densità di polveri e aerosol (anche come conseguenza di eruzioni vulcaniche), di paleo-precipitazioni ...

La *Ice Memory Foundation* svolge in questo senso un'opera di assoluto interesse nel carotaggio per l'estrazione e la conservazione dei campioni estratti dai ghiacciai e dalle calotte glaciali di tutto il mondo ⁽²⁵⁾. Questa fondazione lavora anche per sensibilizzare il pubblico sull'importanza dei ghiacciai e sulla necessità di proteggere il nostro ambiente, promuovendo la ricerca e l'educazione sui temi climatici.

Questo imponente apparato scientifico — parte essenziale dello sforzo che deve coinvolgere tutti nella conservazione della risorsa glaciale — non deve tuttavia indurci a credere che le soluzioni di mitigazione o di adattamento siano patrimonio esclusivo della comunità scientifica. La risposta, tanto in termini globali quanto in chiave locale, non può essere solo di impronta meramente tecnocratica, ma passa attraverso una trasformazione economica e sociale complessiva, accompagnata da nuove regolazioni ambientali, che richiede l'implicazione attiva delle popolazioni di tutto il mondo.

4. La partecipazione all'interno della comunità internazionale.

L'allarme lanciato dagli scienziati è stato raccolto dalla comunità internazionale che ha avviato numerose iniziative, mobilitandosi direttamente o indirettamente ⁽²⁶⁾ a difesa dei ghiacciai, attraverso accordi e trattati internazionali fra cui il Trattato Antartico a tutela dell'Antartide e dei suoi ghiacciai che limita in quei luoghi lo svolgimento di attività umane nocive. Sono inoltre stati stanziati fondi internazionali per sostenere progetti di conservazione, mitigazione e adattamento nelle regioni montane e polari e

⁽²⁵⁾ Le campagne di raccolta di queste 'memorie del ghiaccio' hanno una cadenza annuale e si sono svolte nel 2016 al Col du Dôme in Francia, nel 2017 a Illimani in Bolivia, nel 2018 a Belukha ed Elbrus in Russia, nel 2020 sul Grand Combin in Svizzera, nel 2021 sul Monte Rosa in Italia, nel 2022 sul Kilimanjaro in Tanzania e nel 2023 nelle Isole Svalbard in Norvegia e al Colle del Lys in Italia.

⁽²⁶⁾ Si pensi in particolare al decisivo impatto che potrebbe avere per la limitazione del riscaldamento globale che minaccia i ghiacciai una generale e tempestiva attuazione degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi del 2015 per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. La sensibilizzazione internazionale è stata avviata sulla scorta degli impegni assunti a partire dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

periodicamente sono lanciate campagne di sensibilizzazione per accrescere la consapevolezza verso la fusione dei ghiacciai e le sue conseguenze ⁽²⁷⁾.

Significativa è poi la tutela operata con l'inserimento degli spazi glaciali nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO comprendente i « monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni che hanno un valore universale eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico » ⁽²⁸⁾: essa implica ovunque forme di coinvolgimento attivo degli enti locali e delle comunità residenti, anche attraverso l'istituzione di parchi nazionali o regionali che possono prevedere appositi organismi di consultazione o amministrazione partecipata ⁽²⁹⁾.

Un profilo partecipativo istituzionale fondamentale, nel contesto europeo dove molte entità glaciali sono collocate a cavallo delle frontiere, è poi legato agli impegni assunti attraverso strumenti regionali come la Convenzione delle Alpi ⁽³⁰⁾, attivi nella cooperazione per il monitoraggio dei ghiacciai, la conservazione degli ecosistemi glaciali e delle risorse idriche correlate, la ricerca scientifica sui ghiacciai e sulle loro dinamiche, allo scopo di un corretto orientamento delle politiche di gestione e nel quadro di una necessaria cooperazione per affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ Fra questi il *Green Climate Fund* (GCF), in parte dedicato alla conservazione dei ghiacciai e degli ecosistemi montani, la *Global Environment Facility* (GEF) che incoraggia progetti finalizzati alla conservazione delle risorse idriche e degli ecosistemi montani e l'*Adaptation Fund* per sostenere le comunità più vulnerabili, tra cui quelle delle regioni polari e montane, ad adattarsi agli effetti del cambiamento climatico.

⁽²⁸⁾ Riconoscimento che avviene ai sensi della Convenzione del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale. Sono già oggetto di questa tutela il Parco Nazionale del Monte Rainier negli Stati Uniti, i Ghiacciai della Patagonia (tra Argentina e Cile) e il Parco Nazionale dei Ghiacciai canadese.

⁽²⁹⁾ È il caso in Italia del Parco Nazionale del Gran Paradiso, che include numerosi ghiacciai, e in cui opera un Consiglio di gestione che comprende anche rappresentanti delle comunità locali, delle istituzioni e delle associazioni allo scopo di favorire la partecipazione delle comunità locali nella gestione del Parco, promuovendo un dialogo tra le diverse parti interessate e contribuendo a decisioni che riguardano la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse del Parco tra cui naturalmente anche i ghiacciai.

⁽³⁰⁾ La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale sottoscritto da tutti gli otto Paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera) e dall'Unione europea per promuovere una politica comune anche a protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile nelle regioni alpine. Per una sua analisi, nel contesto generale degli strumenti di tutela internazionale della montagna: A. FODELLA, *La tutela delle montagne attraverso le Convenzioni internazionali*, in R. LOUVIN, M. VELLANO (a cura di), *Monte Bianco. La montagna senza confini*, Wolters Kluwer, 2024, 193-209.

⁽³¹⁾ Numerosi protocolli attuativi della Convenzione delle Alpi riguardano direttamente i ghiacciai; tra questi il Protocollo sulla protezione della natura e della tutela del

Diritti speciali sono poi internazionalmente riconosciuti ad alcune delle popolazioni che vivono a stretto contatto con territori ghiacciati: le norme poste a tutela di queste particolari comunità si dipanano all'interno di diversi strumenti a partire principalmente dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni (UNDRIP) ⁽³²⁾ e dalla Convenzione n. 169 del 1989 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ⁽³³⁾ in cui si affermano i diritti di questi popoli a partecipare alle decisioni che riguardano le loro terre e le loro risorse. Le conoscenze tradizionali e il ruolo delle comunità indigene nella conservazione della biodiversità e nella gestione sostenibile delle risorse naturali, tra cui i ghiacciai, trova significativi riferimenti anche nella già ricordata Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992.

Per l'Artico vigono inoltre accordi specifici che riconoscono a loro volta i diritti dei popoli indigeni e ne promuovono la partecipazione per una gestione attiva e per la tutela ambientale. I Sami, popolo indigeno delle regioni artiche di Norvegia, Svezia, Finlandia e Russia, sono infatti titolari di diritti specifici riguardo all'uso tradizionale delle loro terre glaciali per l'allevamento delle renne essenziale nella loro cultura, ma anche di forme di autonomia e di rappresentanza politica ⁽³⁴⁾.

paesaggio del 1996, il Protocollo del 1998 sulla difesa del suolo, e il Protocollo nell'ambito del turismo del 2009, il Protocollo nell'ambito dei trasporti del 2011 e il Protocollo del 2013 riguardante l'energia.

⁽³²⁾ A tutela delle prerogative di carattere partecipativo di questi popoli, l'art. 18 dell'UNDRIP proclama che «I popoli indigeni hanno diritto a partecipare nei processi decisionali sulle questioni che possono riguardare i loro diritti, attraverso dei rappresentanti scelti tra loro in accordo con le loro proprie procedure, come anche a mantenere e sviluppare le loro proprie istituzioni decisionali indigene».

⁽³³⁾ In base all'art. 7.1. della Convenzione dell'OIL «I popoli in oggetto devono avere il diritto di stabilire le proprie priorità per ciò che riguarda il processo di sviluppo, nella misura in cui esso incide sulla loro vita, sulle loro credenze, le loro istituzioni e il loro benessere spirituale e sulle terre che essi occupano o in altro modo utilizzano, e d'esercitare per quanto possibile un controllo sul proprio sviluppo economico, sociale e culturale. Inoltre, i detti popoli debbono partecipare all'elaborazione, all'attuazione e alla valutazione dei progetti e dei programmi di sviluppo economico nazionale e locale che li possano riguardare direttamente».

⁽³⁴⁾ I popoli Sami hanno da sempre lottato per il riconoscimento dei loro diritti attraverso un'intensa azione organizzata presso gli organismi internazionali e i diritti che hanno conseguito sono diventati spesso un modello per cambiamenti istituzionali e costituzionali a favore anche di altre popolazioni autoctone. Per una ricognizione dei principali strumenti identificativi, partecipativi e di autogoverno dei Sami: T. H. MALLOY *et al*, *Non-Territorial Autonomy and Economic and Regional Development*, in M. ANDEVA (ed.), *Non-Territorial Autonomy in Theory and Practice*, American University College Skopje, 2020, 48-55; J.B. HENRIKSEN, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami*

5. La partecipazione delle persone e delle comunità a livello amministrativo.

Le risorse glaciali sono astrattamente oggetto di tutta la gamma delle procedure di partecipazione in sede amministrativa, sia nelle forme della democrazia diretta che nell'ambito delle procedure di democrazia partecipativa: i *referendum* in tema di approvazione di progetti di sviluppo o riguardo alle leggi ambientali, le iniziative legislative o amministrative popolari, i comitati, le assemblee pubbliche o i consigli aperti per il dialogo tra i cittadini e le istituzioni. Se si considera tuttavia la trasversalità del tema e la vastità potenziale della platea degli interessati, sono da tenere presenti anche gli strumenti digitali di petizione o di pressione civica per orientare le politiche ambientali ⁽³⁵⁾.

I diritti partecipativi individuali ricadono globalmente nel novero di quelli espressamente sanciti dalla Convenzione di Århus ⁽³⁶⁾, nella loro triplice dimensione di accesso all'informazione ⁽³⁷⁾, di partecipazione al processo decisionale ⁽³⁸⁾ e di accesso alla giustizia ⁽³⁹⁾.

Non sono in verità ancora molti i contenziosi che si sono sviluppati ad opera di cittadini in forma singola o associata per conseguire pronunce in tema di ghiacciai: fra questi ha avuto eco internazionale quello che ha

people's right to self-determination, in *Cambridge Review of International Affairs*, 21, 2008, 27-40 e E. ASBJØRN, *Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land in the Nordic*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 8, 2001, 127-149.

⁽³⁵⁾ Sulle ragioni, le definizioni e le procedure della democrazia partecipativa: A. DI GREGORIO, (2023). *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE Online*, 59, 2, 2023, 1838, che segnala fra l'altro come l'ambiente, insieme alla pianificazione territoriale e ai bilanci locali, sia sempre uno dei terreni più fertili per il coinvolgimento attivo della cittadinanza nei processi decisionali pubblici. Mette però opportunamente in guardia contro i meccanismi di partecipazione solo apparenti S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Editoriale scientifica, 2017.

⁽³⁶⁾ Convenzione di Århus (Danimarca) del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁽³⁷⁾ L'accesso all'informazione, in quanto diritto di ricevere in modo tempestivo le informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche si rivela di decisiva importanza alla luce dei rischi e delle catastrofi che la dinamica glaciale può comportare.

⁽³⁸⁾ Sotto forma soprattutto di consultazioni pubbliche e comunicazione di opinioni su progetti e politiche ambientali.

⁽³⁹⁾ Per consentire il ricorso della cittadinanza alle vie legali nella contestazione delle decisioni delle autorità pubbliche che violano le normative ambientali o che non rispettano i diritti di accesso e partecipazione. Si pensi, per esempio, alle controversie legate a progetti di infrastrutture (strade, impianti idroelettrici impianti sportivi ...) che possono avere effetti negativi sui ghiacciai e sugli ecosistemi circostanti.

riguardato il caso del ghiacciaio Perito Moreno ⁽⁴⁰⁾, in Argentina, interessato fin dagli anni Novanta da controversie legate a progetti di sviluppo turistico ma soprattutto dallo sfruttamento minerario. Le comunità locali e le organizzazioni ambientaliste hanno fatto in quella circostanza fronte comune per opporsi a questi progetti ⁽⁴¹⁾. In alcuni casi le dinamiche conflittuali possono anche essere governate attraverso dinamiche di mediazione partecipata che hanno fatto oggetto, in materia di risorse idriche, di studi specifici ⁽⁴²⁾.

Sul versante dei procedimenti referendari, i precedenti non sono molti. Spicca fra tutti l'iniziativa legislativa popolare 'Per un clima sano', nota anche come 'Iniziativa per i ghiacciai', presentata il 27 novembre 2019 dall'Associazione svizzera per la protezione del clima nello spirito di un'attuazione concreta degli impegni assunti dalla Svizzera con l'adesione all'Accordo sul clima di Parigi del 2015. Malgrado un richiamo simbolico ad alto impatto, la proposta non conteneva però disposizioni mirate riguardo allo spazio glaciale che pure è parte significativa del territorio elvetico.

L'Iniziativa per i ghiacciai chiedeva la riduzione a zero delle emissioni di gas serra in Svizzera entro il 2050 ed è stata ritirata condizionatamente il 5 ottobre 2022 a fronte di un controprogetto che le Camere del Parlamento elvetico avevano votato il 30 settembre 2022. Sottoposta a *referendum* il 18 giugno 2023, la legge federale così riformulata ha avuto l'avallo popolare ed è stata quindi adottata ⁽⁴³⁾. Questa legge si limita, però, ad individuare

⁽⁴⁰⁾ Il Perito Moreno è secondo ghiacciaio più vasto del mondo, dopo il ghiacciaio Lambert situato in Antartide.

⁽⁴¹⁾ Un particolare significato ha assunto in questo contesto la pronuncia della Corte Suprema di giustizia dell'Argentina che il 4 giugno 2019 ha dichiarato costituzionalmente legittima la legge sulla protezione dei ghiacciai, aspramente contestata dalle società minerarie Barrick Gold e Minera Argentina Gold titolari di diritti di sfruttamento delle miniere di Pascua-Lama e di Veladero. La legge argentina sulla protezione dei ghiacciai del 2010 ha superato il vaglio di costituzionalità anche grazie alla dimostrazione, ad opera dalle associazioni ambientaliste e dalle popolazioni locali, dei danni ambientali già intervenuti, atteso che i governi provinciali si sono invece costantemente schierati a sostegno delle attività estrattive malgrado le pesanti esternalità di inquinamento ambientale. L'interesse di questa pronuncia è legato anche al fatto che la legge argentina ha definito — accogliendo i risultati degli studi dell'Istituto Nazionale dei Ghiacciai argentino che ha avuto un ruolo determinante nella stesura della legge — i ghiacciai in termini molto ampi, ricomprendendovi non solo le masse glaciali in senso stretto, ma anche i ghiacciai rocciosi e le acque sotterranee congelate all'interno delle montagne.

⁽⁴²⁾ R. LOUVIN, P. VIOLA, E. BENEDETTI, *Comparative Public Law and Water Crisis: Environmental Cost, Participation, and Alternative Dispute Resolution*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 3, 2023, 469-489.

⁽⁴³⁾ Il 18 giugno 2023 i cittadini svizzeri si sono espressi a favore della legge sul clima, *Legge federale sugli obiettivi in materia di protezione del clima, innovazione e rafforzamento della sicurezza energetica* (LCI) del 30 settembre 2022. Con questa legge, la Svizzera si è

obiettivi generici in ordine alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e all'utilizzo di tecnologie a emissioni negative, alle modalità adattamento e protezione dagli effetti del cambiamento climatico e all'incanalamento dei flussi finanziari in modo da renderli compatibili con uno sviluppo a basse emissioni in grado di resistere ai cambiamenti climatici. In nessuna parte della legge, malgrado la denominazione del progetto iniziale sia riferita ai ghiacciai, si rinvencono disposizioni specifiche riguardo ad essi, per cui si può dire che il richiamo ai ghiacciai sia servito essenzialmente come elemento catalizzatore emotivo e comunicativo a supporto di un'azione generale contro il riscaldamento globale.

Si devono però a questo punto ricordare anche due altre rilevanti vicende svizzere, ossia la problematica reiezione nel giugno del 2021 da parte del popolo svizzero della legge sulla CO₂ che avrebbe permesso alla Confederazione di continuare e rafforzare la politica climatica federale con una serie di misure di progressiva e rapida riduzione delle emissioni di CO₂ entro il 2030 ⁽⁴⁴⁾, così come la condanna della Confederazione elvetica da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per la mancata adozione da parte della Confederazione svizzera di misure adeguate per contrastare il cambiamento climatico ⁽⁴⁵⁾.

La Svizzera si rivela essere un terreno particolarmente fertile per valutare il livello di coinvolgimento effettivo a sostegno delle iniziative sui ghiacciai: gli studi condotti al riguardo hanno registrato un generale regresso del coefficiente di fiducia nelle politiche federali di attuazione rispetto ai corrispondenti coefficienti a livello comunale e cantonale ⁽⁴⁶⁾.

impegnata a raggiungere obiettivi climatici vincolanti e a ridurre la sua dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas.

⁽⁴⁴⁾ Si vedano, per le complesse interazioni tra la Costituzione svizzera, la democrazia diretta e la tutela dei diritti fondamentali in materia climatica, le osservazioni di G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d'Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in Jusletter, 9 maggio 2022, 1 ss., e di A. STEVANATO, *Il costituzionalismo oltre lo Stato alla prova del cambiamento climatico: lezioni svizzere e tedesche per il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana*, in DPCE online, Sp-2/2023, 596 ss.

⁽⁴⁵⁾ CEDU, sentenza 9 aprile 2024 sui ricorsi promossi dall'associazione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*, oggetto di numerose e dettagliate analisi tra cui, *ex multis*, D. RAGONE, *Nuove frontiere delle climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in Osservatoriocostituzionale, 5/2024, 1° ottobre 2024 e F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in DPCE online, n. 2/2024, 61 ss.

⁽⁴⁶⁾ A. LEVIS, E.K. SMITH, *Trust in Implementing Institutions, Ecological Behavior and Decentralized Environmental Governance: The Case of Switzerland*, in *Swiss political science review*, 12, 30, 4, 2024, 357-384.

6. La partecipazione attraverso l'attivismo associativo.

È da considerare ora attentamente la dinamica di partecipazione associativa che ha radici storiche profonde, avendo dato vita nel tempo ad organizzazioni consolidate e di grande prestigio internazionale che, da sempre, si mobilitano in ogni circostanza in cui siano in discussione gli interessi della montagna e delle terre glaciali. Queste forme aggregative godono oggi anche di crescenti garanzie di accesso sia nei procedimenti amministrativi che sul terreno giurisdizionale ⁽⁴⁷⁾.

Enti associativi sorti principalmente a scopo sportivo come l'*Alpine Club* nel Regno Unito, fondato a Londra nel 1857 e primo club alpinistico al mondo, il Club Alpino Italiano (CAI) e il Club Alpino Svizzero (CAS), sorti entrambi nel 1863, svolgono un'azione incisiva per la tutela dell'ambiente montano. Alla loro azione si è aggiunto più tardi lo sviluppo mirato di iniziative ad opera di associazioni per la tutela dell'ambiente, come Legambiente in Italia, che spesso si trovano a fare fronte comune per ottenere ascolto da parte delle istituzioni pubbliche, anche attraverso azioni legali circostanziate.

Va osservato tra l'altro che una parte molto rilevante della letteratura giuridica europea in tema di ghiacciai è rinvenibile, fin dalla fine dell'Ottocento, proprio nelle pubblicazioni periodiche dei vari club alpini nazionali ⁽⁴⁸⁾. Ancora oggi molte di tali riviste contengono studi ed approfondimenti di grande interesse ⁽⁴⁹⁾.

Il coinvolgimento strutturato dell'opinione pubblica prende oggi anche forma attraverso importanti organizzazioni *no-profit* come il *Glacier Trust* nel Regno Unito che dal 2006 sostiene le comunità più esposte a rischi legati alla de-glaciazione in contesti come il Nepal. Il *Glacier Trust* affronta le sfide del cambiamento climatico aiutando le comunità locali ad affrontare in maniera

⁽⁴⁷⁾ C. CARUSO, *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 297-307. L'attivismo civico a tutela dell'ambiente è stato oggetto di numerose ricerche fra cui quella di M. FEOLA, *Ambiente e democrazia: il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, 2014.

⁽⁴⁸⁾ Per il diritto francese si ricorda il classico saggio di E. THUREAU, *A qui appartient les glaciers?*, in *Annuaire du Club alpin français*, 6, 1880, 501-529. Per l'Italia fu molto significativa la serie di scritti di F. GENIN, *Del diritto di proprietà dei ghiacciai*, in *Boll. C.A.I.*, 8, 1874, 94-99, F. LAMPERTICO, *Della proprietà dei ghiacciai*, in *Boll. C.A.I.*, 12, 35, 1878, 336-365 e E. MUSSA, *La proprietà dei ghiacciai*, in *Rivista C.A.I.*, 16, 3, 1897, 83-86.

⁽⁴⁹⁾ Tra le altre, si veda per l'Austria M. Hautzenberg, *Schutz und Nutzung der Gletscher im alpinen Rechtsraum, Beiträge zu einem nachhaltigen Gletscherschutz*, in *Österreich, Fachbeiträge des Oesterreichischen Alpenvereins, Alpine Raumordnung*, 38, Innsbruck, 2013.

resiliente gli impatti del cambiamento climatico, ma promuove anche la sostenibilità ambientale grazie all'introduzione di pratiche sostenibili per l'agricoltura e la gestione delle risorse naturali.

7. La partecipazione artistica e letteraria: creare una sensibilità nuova.

L'ampia diffusione, negli scorsi decenni, degli studi di *law and humanities* ⁽⁵⁰⁾ ci consente di apprezzare l'impatto delle arti figurative, della letteratura, del cinema e della fotografia sullo sviluppo di nuove normative, osservando come le nuove legislazioni possano anche essere influenzate da aspetti culturali, sociali e storici derivanti dal contesto umano in cui esse intervengono. La rilevante attenzione mediatica, il moltiplicarsi di eventi artistici (rassegne d'arte, conferenze, proiezioni di film, attività educative ...), il fiorire di una specifica letteratura sia scientifica che narrativa riguardo all'estinzione dei ghiacciai contribuisce a creare una nuova sensibilità e a far crescere l'immaginario giuridico nei confronti dell'ecosistema glaciale, a lungo ignorato o considerato marginale ⁽⁵¹⁾.

La dinamica che si è sviluppata nel 2025 è stata a questo riguardo molto significativa, con un notevolissimo incremento sia di pubblicazioni a carattere divulgativo ad opera di scienziati ⁽⁵²⁾ che di narrazioni letterarie ambientate in contesti glaciali. Si sono anche moltiplicati, in concomitanza con l'Anno internazionale della conservazione dei ghiacciai, gli eventi artistici dedicati al tema della fusione dei ghiacciai e molte istituzioni culturali hanno ospitato eventi e mostre che hanno portato ad una forte crescita di attenzione sul tema ⁽⁵³⁾.

Visibilmente, l'approccio non è solo più quello di stampo romantico che faceva della montagna un *topos* letterario presente in opere poetiche e letterarie come semplice sfondo per vicende ed emozioni particolari. Si crea, invece, una crescente empatia con un luogo ricco di bellezza ma anche terribile, che esercita il suo fascino attraverso un forte richiamo culturale e di

⁽⁵⁰⁾ A. SARAT, M. ANDERSON, C.O. FRANK, (eds.), *Law and the Humanities. An Introduction*, Cambridge University Press, 2010.

⁽⁵¹⁾ La costruzione di un nuovo immaginario giuridico segue percorsi che in origine prescindono da un pensiero giuridico razionale e formale, attingendo prevalentemente a forme di radicamento emotivo, artistico o mitologico: F. OST, *Raconter la loi. Aux sources de l'imaginaire juridique*, Odile Jacob, 2005.

⁽⁵²⁾ Tra questi il volume della glaciologa J. WADHAM, *Il mondo dove è bianco. Viaggio nelle terre dei ghiacciai tra allarme e stupore*, Aboca, 2021.

⁽⁵³⁾ In Italia, per esempio, un anno intero di eventi sul tema dei ghiacciai è stato organizzato nel 2025 sia al MUSE di Trento che al Forte di Bard in Valle d'Aosta, sede del Museo delle Alpi.

riscoperta. La nuova sensibilità non si limita a contemplare la bellezza della natura selvaggia, ma riconosce questi luoghi attraverso il loro aspetto estetico come portatori di autonomi valori. Si sta rafforzando in questo modo, grazie a nuovi apporti culturali, l'idea del ghiacciaio come vero e proprio ecosistema minacciato, con un evidente effetto emancipatorio rispetto alle visioni tradizionali dello stesso come mero oggetto di occupazione e possesso ⁽⁵⁴⁾.

8. Cambiando paradigma.

Accanto ai momenti regolatori tradizionali della tutela ambientale che si sono dispiegati a partire dal XX° secolo, stanno oggi prendendo vita iniziative che puntano ad un vero e proprio cambio di paradigma giuridico nel nostro rapporto con i ghiacciai, partendo da nuove leggi fondamentali come la pionieristica *Ley argentina 26.639 sui ghiacciai del 2010* ⁽⁵⁵⁾ che fissa le condizioni minime per la protezione non solo dei ghiacciai ma altresì dell'ambiente periglaciale. In attesa e nella speranza che anche in altra parte del modo siano presto adottate normative specifiche in argomento, osserviamo che la *Ley 26.639*, che pure è stata il frutto di una larga mobilitazione politica e popolare, accenna solo timidamente al coinvolgimento partecipativo, istituzionalizzando comunque la proposta di sviluppare campagne di educazione e informazione ambientale in conformità con gli obiettivi della legge ⁽⁵⁶⁾.

L'attuazione di questa legge, che ha superato il vaglio di costituzionalità da parte della Corte suprema argentina ⁽⁵⁷⁾, è oggi purtroppo esposta a forti pressioni contrarie a seguito dell'affermazione elettorale del Presidente Javier

⁽⁵⁴⁾ Questi nuovi apporti culturali contribuiscono a rafforzare l'idea del ghiacciaio come nuovo bene comune rispetto alle visioni tradizionali dello stesso come puro oggetto di appropriazione da parte dell'uomo: B. DE SOUSA SANTOS, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*, Cambridge University Press, 2002. Si perviene in questo modo all'induzione di un vero e proprio nuovo "senso comune giuridico".

⁽⁵⁵⁾ La *Ley 26.639* del 30 settembre 2010, *Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*.

⁽⁵⁶⁾ *Ivi*, art. 10. La redazione, l'implementazione e l'aggiornamento dell'Inventario Nazionale dei Ghiacciai avvengono tramite l'Istituto Argentino di Nivologia, Glaciologia e Scienze Ambientali (IANIGLA) ma non prescrivono particolari condizioni partecipative.

⁽⁵⁷⁾ La Corte Suprema di Giustizia argentina, con la sua Sentenza del 4 giugno 2019, ha dichiarato inammissibile la richiesta delle ricorrenti, fra cui spiccava la società mineraria Barrick Exploraciones Argentinas S.A., di dichiarare la nullità e, in subordine, l'incostituzionalità della legge 26.639 non essendo stato dimostrato un interesse giuridico sufficiente in relazione al danno che potrebbe derivare loro dall'eliminazione di una clausola che vieta «nuove attività fino al completamento dell'inventario e alla definizione dei sistemi da proteggere».

Milei. I tentativi di smantellare l'apparato normativo di protezione dei ghiacciai si stanno susseguendo a partire dal disegno di legge *Omnibus* 1 del 2023 e il futuro della protezione dei ghiacciai argentini appare appeso ad un filo.

Gli scenari climatici al 2100 impongono di evitare che si debba arrivare a situazioni ingestibili, considerata la gravità dei fenomeni già attualmente in atto. Un obiettivo difficile, per non dire impossibile da raggiungere, in assenza di una forte volontà di affermare un modo diverso di abitare la Terra, facendo nostra un'ecologia politica radicalmente differente e stabilendo, come propugna il pensiero politico eco-democratico, la necessaria interconnessione tra la sfera ecologico-scientifica e quella giuridico-politica e promuovendo la nascita di forme istituzionali innovative che favoriscano e sostengano una democrazia autenticamente ecologica ⁽⁵⁸⁾.

In questo quadro, la partecipazione rappresenta una pre-condizione necessaria per raggiungere la sostenibilità. Sostenibilità e partecipazione sono di fatto elementi interconnessi dei quali l'indagine giuridica ha il compito di approfondire i contenuti e rafforzare le reciproche connessioni per vertebrare un diritto ambientale efficace ⁽⁵⁹⁾, specialmente nel campo del "diritto glaciale" che riteniamo meriti di acquisire anche una propria distinta fisionomia nell'ambito del diritto dell'ambiente ⁽⁶⁰⁾.

Se sulla necessità di un intervento immediato la comunità internazionale non sembra avere dubbi — come emerge chiaramente nell'Appello di Parigi per i ghiacciai e i poli, Dichiarazione del Vertice *One Planet Polar Summit*, pubblicato il 10 novembre 2023 nell'ambito del Forum della Pace di Parigi — uno scarso impegno emerge al momento riguardo all'effettiva volontà degli Stati di costruire un regime di stretta tutela giuridica per il bene minacciato.

Intanto, in ambito giuridico si osserva una svolta graduale nel « complesso cammino che va dai diritti ambientali, inclusi tra i diritti umani, verso i diritti della natura; diritti che non si contraddicono, invero si completano e si potenziano. Si tratta di uno sforzo ricostruttivo portato avanti, nella

⁽⁵⁸⁾ R. LOUVIN, *Democrazia ambientale e accesso alla giustizia*, in D. Amirante, R. Tarchi (ed.), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, in DPCE Online, 58, n. SP2, 2023, 185-204.

⁽⁵⁹⁾ Testimoniano in questo senso le risultanze degli studi raccolti da B. PETERS, E.J. LOHSE, *Sustainability through Participation?: Perspectives from National, European and International Law*, Brill, 2023.

⁽⁶⁰⁾ Per le motivazioni che abbiamo recentemente esposto in R. LOUVIN, *Diritto glaciale e post-glaciale*, Torino, Giappichelli, 2025, XIX.

maggior parte dei casi, attraverso la partecipazione popolare, grazie all'azione dal basso di diversi gruppi sociali » ⁽⁶¹⁾.

Già oggi oggetto di qualche sporadica forma di attribuzione di personalità giuridica ⁽⁶²⁾, i ghiacciai potrebbero giovare in futuro di un possibile rafforzamento delle loro tutele mediante il riconoscimento di una specifica soggettività giuridica. Il fenomeno non è che una delle tante punte emergenti del più ampio movimento culturale di riconoscimento dei diritti della natura ⁽⁶³⁾ che molto ha impegnato e ancora impegna la dottrina anche per effetto dell'impulso dato in questo senso dalla rivoluzione giuridica avviata nel *Global South*.

La breve ricognizione delle forme partecipative che abbiamo qui compiuto fa comprendere come la partecipazione, riguardo alle terre glaciali e alla loro preservazione, debba continuare ad essere studiata e compresa come un fenomeno articolato in cui si sommano e si concatenano momenti ed azioni di diversa natura che però puntano oggi verso un unico obbiettivo: sensibilizzare l'opinione pubblica e i governi sull'importanza capitale dei ghiacciai, della neve e del ghiaccio all'interno del sistema climatico generale e del ciclo idrologico in particolare.

La partecipazione alla salvezza dei “giganti bianchi” è dunque necessaria e determinante a tutte le latitudini e ad ogni livello. Gli impatti delle variazioni della criosfera terrestre che già registriamo drammaticamente a

⁽⁶¹⁾ A. ACOSTA, E. VIALE, *Tutte le strade portano a ... i diritti della natura*, in S. BAGNI, MICHELE CARDUCCI, *I diritti della natura, una sfida necessaria*, in *Quaderni della decrescita*, 5, 2, 2025, 19.

⁽⁶²⁾ Ci riferiamo alla pronuncia del 30 marzo 2017 dell'Alta Corte dell'Uttarakhand in risposta alla *Writ Petition* n. 140 del 2015 del caso *Lalit Miglani* contro *Stato dell'Uttarakhand & altri* (Uttarakhand High Court at Nainital, 2017, *Glaciers case*). Con questa sentenza la corte dello Stato indiano aveva così deciso in relazione ai ghiacciai Gangotri (da cui sgorga il fiume Gange) e Yamunotri (sorgente del fiume Yamuna), considerati dagli indù come parte della madre divina. Invocando la giurisdizione riguardante il riconoscimento della potestà parentale (*parens patriae*), l'organo giudicante ha dichiarato i ghiacciai Gangotri e Yamunotri entità giuridiche aventi lo *status* di persona giuridica, con tutti i corrispondenti diritti, doveri e responsabilità di una persona vivente, al fine di preservarli e conservarli, riconoscendo loro anche i diritti affini ai diritti fondamentali. Tuttavia, La Corte Suprema indiana ha sospeso in via cautelare gli effetti della sentenza relativa ai fiumi Gange e Yamuna, ritenendo fondate le eccezioni sollevate in merito, nella sostanza, determinando così l'inapplicabilità pratica del riconoscimento della personalità giuridica. Si è quindi determinato, nei fatti, un vuoto normativo circa gli strumenti di effettiva tutela dei ghiacciai dal degrado ambientale.

⁽⁶³⁾ Tema a cui è stata dedicata, oltre al numero monografico S. BAGNI, M. CARDUCCI (a cura di), *I diritti della natura, una sfida necessaria ... op. cit.*, la recente monografia di G. GIORGINI PIGNATELLO, *La natura come soggetto di diritto. Lezioni dal Sud globale?*, Editoriale scientifica, 2025. Per una lettura non strettamente giuridica: F.G. CUTURI (a cura di), *La natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Editpress, 2021.

livello ambientale, economico e sociali, non si contrastano limitandoci a guardare i documentari di *National Geographic*, ma facendo attivamente ciascuno la nostra parte, adottando stili di vita eco-sostenibili dovunque ci troviamo sulla Terra, ed essendo concretamente partecipi dell'azione per una vera giustizia climatica.

Il volume affronta il tema della democrazia partecipativa e deliberativa come risposta giuridico-istituzionale al declino delle democrazie costituzionali e alla crescente disaffezione dei cittadini nei confronti della cosa pubblica. In un contesto segnato dall'indebolimento della rappresentanza politica e dalla crisi di legittimazione delle istituzioni, la partecipazione civica riemerge come possibile strumento di rafforzamento dello stato di diritto e di rinnovamento dei processi decisionali pubblici. I contributi raccolti analizzano, da una prospettiva prevalentemente giuridica, i fondamenti teorici, le declinazioni normative e le pratiche istituzionali della partecipazione e della deliberazione, interrogandosi sul loro rapporto con la democrazia rappresentativa e sulle condizioni della loro integrazione negli ordinamenti contemporanei. Particolare attenzione è dedicata ai processi di istituzionalizzazione degli strumenti partecipativi, valutandone criticamente potenzialità e rischi in termini di inclusività, stabilità ed efficacia. Accanto all'analisi del caso italiano, il volume propone un confronto con esperienze maturate a livello europeo ed extra-europeo, nei settori della tutela dei beni comuni, della giustizia ambientale e della coesione sociale. Un elemento qualificante è l'attenzione riservata al coinvolgimento dei giovani, dei gruppi vulnerabili e delle comunità territoriali. Nel complesso, l'opera intende contribuire al dibattito giuridico sulla trasformazione delle forme democratiche, valorizzando la partecipazione come fattore di riequilibrio e rigenerazione della democrazia costituzionale.

€ 70,00
024227780

ISBN 978-88-28-88429-3



9 788828 884293