

“Almost Green”: The Difficult Accession of Environment in the Italian Constitution

“Verde a metà”: la travagliata ascesa dell’ambiente nella Costituzione italiana

Domenico Amirante

Abstract

In February 2022, the Italian Constitution was amended in order to protect “the environment, biodiversity and ecosystems” (Article 9). Despite the strong majority (only one vote against and six abstentions) and the almost complete lack of opposing voices, the amendment is characterized by several critical aspects. This article exposes and analyses the political developments and debate that preceded the constitutional reform and the related scholarly comments. Through a comparative methodology, the article places the “new environmental sensitivity” of the Italian Constitution within the broader framework of environmental constitutionalism at a global level.

Nel mese febbraio di quest’anno è stata emendata la Costituzione italiana, al fine di tutelare “ambiente, biodiversità ed ecosistemi” (articolo 9). Nonostante la maggioranza amplissima e la quasi totale assenza di voci contrarie (un solo voto contrario e sei astenuti), la riforma appare caratterizzata da numerosi aspetti critici. L’articolo espone ed analizza gli sviluppi e il dibattito politico che hanno preceduto la riforma, le diverse posizioni dottrinali e, con metodo comparatistico, colloca la “nuova sensibilità ambientale” della Costituzione italiana nel più ampio quadro del costituzionalismo ambientale a livello globale.

Keywords

Environmental Constitutionalism, Italian Constitutional Amendment, Comparative Public Law
Costituzionalismo ambientale, riforma Costituzione italiana, diritto pubblico comparato

La riforma degli articoli 9 e 41: un punto di svolta?

Nel febbraio di quest’anno, con un solo voto contrario e sei astenuti, si è celebrata alla Camera dei deputati una delle riforme costituzionali italiane più condivise di tutta la storia repubblicana. Questa maggioranza *bulgara* a favore dell’introduzione in Costituzione della tutela di “ambiente, biodiversità ed ecosistemi” (così recita l’articolo 9 modificato) lascerebbe pensare a un deciso cambio di direzione rispetto alla tradizionale indifferenza della politica *mainstream* italiana verso le questioni ambientali, che sono rimaste negli ultimi decenni decisamente marginali nel nostro contesto politico-costituzionale.

In effetti la politica italiana è in grave ritardo rispetto all’affermazione ormai diffusa a livello mondiale di una consapevolezza sulla centralità dei temi ambientali non solo ai fini dello sviluppo sostenibile (un mantra meccanicamente recitato nelle assise internazionali e nazionali), ma rispetto alla stessa idea di società, e di persona umana più in generale, con le inevitabili conseguenze sul piano costituzionale. In diverse democrazie occidentali, anche molto vicine alla nostra, quali ad esempio quella francese e quella tedesca, le *istanze verdi* si sono da tempo sostanziate in programmi, movimenti e forze politiche in grado di influenzare l’opinione pubblica nazionale, le competizioni elettorali, le dinamiche elettorali e le coalizioni di governo. In Italia, invece, se si eccettuano rare e poco durature *fiammate* di ambientalismo (come la presenza dei verdi italiani al governo in alcune esperienze degli anni Novanta) assistiamo ad una desolante perifericità della questione ambientale. Ad esempio, nella recentissima campagna elettorale del settembre 2022, l’ambiente ha rappresentato un ingrediente di contorno, marginalmente citato da tutte le forze in campo (spesso con vaghezza e imprecisione), senza diventare un tema portante del dibattito politico. Per dirla con uno slogan semplificante: oggi è impossibile dichiararsi contrari alla tutela ambientale, ma nessuno è disposto a rischiare voti e consenso per attuarla con forza e decisione. Da un simile contesto deriva una *medietas* degli atteggiamenti nei confronti dell’ambiente, che ha contraddistinto la stessa riforma costituzionale e che si traduce in una corrispondente *mediocritas* (purtroppo non *aurea*) quanto ai risultati raggiunti. Particolarmente indicativo in tal senso che da molte parti, quando si discute di ambiente, serpeggi un sentimento di sudditanza rispetto all’Unione europea, come se la cultura italiana, da sola, fosse incapace di produrre un pensiero e delle politiche in grado di garantire un rapporto equilibrato fra uomo e ambiente. Illuminanti in tal senso le riflessioni di una figura autorevole quanto influente come quella di Giuliano Amato (ex Presidente della Corte costituzionale), il quale rivendica come “in materia ambientale dobbiamo all’Unione europea politiche e misure che vanno incontro a bisogni fra i più avvertiti dalle

nostre popolazioni, in ispecie dalle fasce giovanili: dalla sopravvivenza del pianeta, alla respirabilità dell’aria, dalla pulizia delle acque alla gestione dei rifiuti, dalla tutela dell’habitat naturale alle energie rinnovabili” (Amato 2018: 823). In pratica l’opinione pubblica italiana (almeno nelle sue componenti più giovani) sarebbe pure pronta per un impegno forte in materia ambientale, ma la cultura ufficiale e la politica *alta* preferiscono delegarlo all’Unione europea. Nel complesso, quindi, l’unanimità sulla riforma costituzionale dell’ambiente è dovuto più al relativo disinteresse verso un tema che non *accende i dibattiti* nelle televisioni e nei social media, che ad una effettiva maturazione della coscienza ambientale nel nostro paese.

Permane insomma quell’attitudine culturale, comune alla classe politica e alla dottrina giuridica italiane, identificabile nella difficoltà a *prendere sul serio* la questione ambientale come elemento determinante del dibattito politico, da una parte, e dell’assetto costituzionale, dall’altra. Questa scarsa propensione verso l’ambiente, tutta italiana, risulta in piena controtendenza con quanto sta avvenendo nella maggior parte del mondo. Infatti, se si guarda al di fuori del nostro paese si può constatare che le costituzioni che, ad oggi, contengono a vario titolo norme a tutela di valori e interessi legati all’ambiente rappresentano una larghissima maggioranza. Sui 193 Stati attualmente membri dell’Assemblea dell’ONU (Italia inclusa), ben 156 hanno inserito l’ambiente in Costituzione, con una copertura di più dell’80% del pianeta. Questa inarrestabile avanzata della costituzionalizzazione dell’ambiente rappresenta uno dei fenomeni evolutivi più importanti del costituzionalismo dell’ultimo trentennio, se si considera che negli anni Ottanta del secolo scorso si contavano appena una quarantina di costituzioni che si occupavano della materia. Il senso di questa dinamica costituzionale e la direzione di questa evoluzione risultano ancora più chiari se li interpretiamo alla luce di una griglia classificatoria, da me recentemente riproposta (Amirante 2022a: 90), che suddivide i testi costituzionali in tre categorie: i) costituzioni *ambientali ab origine*, contenenti norme sull’ambiente già nel testo originario; ii) costituzioni *ambientali revisionate*, ossia oggetto di revisione costituzionale in senso ambientale; iii) costituzioni *silenti* in materia di ambiente, prive cioè di riferimenti testuali ai temi ambientali. L’appartenenza di un ordinamento a ciascuna delle tre categorie segnala (in ordine decrescente) il livello e l’intensità dell’impegno costituzionale a favore della tutela e della promozione dell’ambiente (che resta, poi, ovviamente da verificare sotto il profilo delle formulazioni testuali e dell’efficacia). Ebbene, a tutt’oggi, circa il 63% delle costituzioni mondiali risultano *ambientali* e sommate al 17% delle costituzioni *revisionate*, vanno a formare un cospicuo 80% di costituzioni che si occupano *tout court* di ambiente a fronte di poco meno del 20% di costituzioni *silenti*. Con la legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022, la Costituzione italiana si adegua, quindi, con molto

ritardo, all’ormai affermata e consolidata evoluzione del costituzionalismo ambientale su scala mondiale.

La genesi di una *reformette*

Il testo della riforma costituzionale arrivato al voto nelle aule parlamentari è il risultato dell’accorpamento di otto disegni di legge, abbastanza diversi fra loro e portatori di logiche e conseguenze costituzionali non omogenee (Amirante 2022b: X). Le proposte di riforma di maggior rilievo possono essere riassunte in tre categorie, quelle ‘*minimaliste*’, quelle ‘*forti*’ e quelle ‘*intermedie*’, che potremmo definire anche come *compromissorie*. Fra quelle minimaliste, il d.d.l. Gallone (A.S. 1532) prevedeva il mero inserimento del termine ambiente accanto al “paesaggio” nel testo dell’articolo 9, senza ulteriori specificazioni, propendendo per un intervento meramente formale, che avrebbe lasciato la situazione della tutela ambientale praticamente invariata, cioè essenzialmente dipendente dall’interpretazione della Corte costituzionale (se e quando chiamata ad intervenire). Fra quelle più incisive, vanno individuate le due proposte a firma di De Petris e altri (A.S. 212 e A.S. 83), che disegnano una versione *forte* di tutela ambientale. La prima prevedeva la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi “come diritto fondamentale della persona e della comunità” (A.S. 212), indicando anche la necessità di promuovere “le condizioni che rendono effettivo questo diritto” (A.S. 212). L’articolato si concludeva anche con l’interessante proposta di inserire un comma finale di costituzionalizzazione dei cosiddetti principi di gestione dell’ambiente: quello dell’azione preventiva, quello precauzionale e il principio chi-inquina-paga, riformulato come il principio di “responsabilità e correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all’ambiente” (A.S. 212). Nella seconda proposta (A.S. 83), riformulata in termini leggermente diversi rispetto alla prima, veniva aggiunto un comma finale sulla protezione degli animali “come esseri senzienti” (A.S. 83), che prevedeva l’obbligo di garantire agli stessi “un’esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche” (A.S. 83). A metà strada fra le posizioni minimaliste e quelle ‘forti’, il d.d.l. Petrilli (A.S. 1203) proponeva l’aggiunta all’articolo 9 di un comma più stringato, dal tenore “la Repubblica tutela l’ambiente e l’ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell’interesse delle future generazioni” (A.S. 1203). Una simile formulazione è stata grosso modo recepita nell’atto finale sottoposto alla votazione delle Camere, che però aggiunge a questa alcuni elementi di notevole rilievo, andando a modificare anche l’articolo 41 in materia di iniziativa economica. Il testo, licenziato in seconda e definitiva lettura dalla Camera l’11 febbraio 2022, prevede infatti che “la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche

nell’interesse delle future generazioni” aggiungendo che “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”. Scompaiono quindi dalla versione finale i riferimenti a un diritto (soggettivo e collettivo) all’ambiente e ai principi di gestione dell’ambiente, mentre le norme sulla tutela degli animali vengono ‘declassate’ a semplice riserva di legge.

Si tratta nel complesso di una revisione costituzionale poco incisiva che, alla luce dello sviluppo a livello mondiale del costituzionalismo ambientale, può essere definita come una *reformatte*, ma che assume un notevole rilievo nel contesto italiano, soprattutto perché inserisce la tutela ambientale fra i principi fondamentali dell’ordinamento, elevandola quindi – da mera materia per il riparto di competenze prevista dall’articolo 117 lettera s) nel testo modificato nel 2001 – a principio centrale della nostra Costituzione.

Il dibattito dottrinale italiano sulla riforma

Compresa fra due grandi emergenze di portata mondiale – la pandemia del Covid-19 e il conflitto bellico fra Russia e Ucraina, scoppiato in tutta la sua intensità proprio due settimane dopo il voto del Parlamento italiano sull’ambiente – la riforma non è stata particolarmente discussa né appieno metabolizzata dall’opinione pubblica e dagli studiosi del settore. È interessante notare come fra gli addetti ai lavori che l’hanno commentata si sia passati da una relativa avversità nei suoi confronti, prima dell’approvazione, a un quasi generalizzato plauso, successivo al voto parlamentare, sia pur con qualche distinguo.

Per diversi decenni l’orientamento dominante in Italia, sia nella dottrina costituzionalistica che in quella amministrativistica, era quello di astenersi da qualsiasi intervento costituzionale, al fine di lasciare modalità e termini della tutela ambientale al libero gioco delle maggioranze governative e parlamentari, con la Corte costituzionale a svolgere un ruolo di arbitro, intervenendo di volta in volta attraverso gli strumenti del bilanciamento. A queste voci si aggiungevano quelle che ritenevano che i principali interventi normativi italiani in materia ambientale fossero essenzialmente dovuti, nell’ultimo trentennio, al diritto dell’Unione europea, circostanza che avrebbe reso inutile o pleonastico agire a livello costituzionale. A tali orientamenti si contrapponevano quanti, sottolineando il carattere sostanzialmente disomogeneo degli interventi della Corte costituzionale (nelle cui sentenze l’ambiente è passato da valore primario e incompressibile a interesse spesso soccombente in sede di bilanciamento, per poi ritornare *occasionalmente inviolabile*), propendevano per una riforma costituzionale forte,

volta a riconoscere sia un diritto soggettivo all’ambiente che principi di tutela e gestione dei valori ambientali non suscettibili di interpretazioni divergenti caso per caso.

Ma le principali critiche *a caldo* hanno riguardato quello che rappresenta probabilmente l’aspetto qualitativamente più rilevante della riforma, cioè l’inserimento della *novella* ambientale fra i principi fondamentali della Costituzione; una scelta di collocazione *topografica* che ha suscitato molte polemiche perché sembra toccare il nucleo *immodificabile* della nostra Carta fondamentale, quello dei principi supremi. In realtà, a prescindere dal dibattito sull’esatta identificazione di questi ultimi (che secondo diffusa opinione, sia dottrinale che giurisprudenziale, non coincidono necessariamente con i principi fondamentali di cui agli articoli 1-12 della nostra Costituzione), appare evidente che proprio la sopra ricordata *medietas* della riforma la qualifica come una evoluzione del tutto coerente con lo spirito repubblicano. Questa riforma, peraltro, rimette il testo del 1948 al passo con le esigenze contemporanee di una presa in considerazione seria e strutturale dell’ambiente come elemento centrale della vita politica e sociale italiana, così come suggerito dall’evoluzione del costituzionalismo mondiale. Più in particolare, il nuovo articolo 9, che propone la tutela ambientale come principio di solidarietà intergenerazionale, sembra rappresentare la naturale evoluzione, al tempo dell’Antropocene, del personalismo solidale di cui all’articolo 2, al quale peraltro altri progetti di revisione costituzionale in senso ambientale avevano in passato fatto riferimento.

Come accennato sopra, la maggior parte delle reazioni dottrinali alla proposta di riforma sono state piuttosto negative, esprimendo spesso pareri contrari a qualsiasi forma di intervento. In questo senso, la critica più decisa la dobbiamo a Giampiero Di Plinio, che definiva la riforma “inutile, forse dannosa, al limite stupida” (Di Plinio 2021: 2). Per Di Plinio essa rischierebbe di “infettare la costituzione”, di “inacidire le stesse radici del costituzionalismo delle origini” e imporrebbe eccessivi e incomprensibili limiti, in quanto, a suo parere, bisogna partire dall’idea che “la tutela dell’ambiente, alla fine, è semplicemente *economic regulation*” (Di Plinio 2021: 3). In maniera più moderata, ma sostanzialmente concorde, Ada Lucia De Cesaris sosteneva che la riforma “comporta il serio rischio di conquistare l’ennesima bandierina di principio [...] un rischio che potrebbe in futuro riservare anche amare sorprese, con arretramenti o negazioni di tutele” (De Cesaris 2021: 3). Di diverso tenore i rilievi critici di Tommaso Frosini, preoccupato dell’eventualità che una modifica di uno dei principi fondamentali, di cui agli articoli 1-12 della nostra Costituzione, avrebbe potuto costituire un precedente per futuri interventi in senso peggiorativo dei principi stessi (Frosini 2021: 3). In senso opposto sono andate invece non solo le audizioni parlamentari dei molti esperti convocati che si sono espressi, con accenti diversi, in senso sostanzialmente favorevole alla revisione costituzionale, ma anche i primi commenti successivi al voto parlamentare che, in gran parte, si rammaricano addirittura dell’eccessiva prudenza

delle modifiche apportate. Si potrebbe dire quindi, con un gioco di parole, che c'è stato un *cambiamento del clima*, oggi più favorevole al costituzionalismo ambientale, anche se resta ancora molto lavoro da fare.

A favore della riforma, Raffaele Bifulco sottolinea che di fronte all'inerzia spesso manifestata dal legislatore negli anni passati, che ha di fatto delegato al giudice costituzionale la soluzione dei nodi più scottanti in materia di ambiente, è da salutare con favore il ruolo propulsivo che il nuovo testo può svolgere. Per quest'autore, infatti, “l'intervento del legislatore costituzionale è in grado di esercitare una pressione sul legislatore ordinario” (Bifulco 2022: 3) ed è foriero di nuovi bilanciamenti perché muta i parametri costituzionali e il rapporto fra i valori in gioco. Per cui, il nuovo articolo 9 impone un bilanciamento che dovrà tener conto del mutato contesto costituzionale, ormai orientato in senso diacronico e intergenerazionale (Bifulco 2008). In maniera analoga Marcello Cecchetti, pur rammaricandosi per la mancata costituzionalizzazione dei principi europei di gestione dell'ambiente, sottolinea che “la tutela dell'ambiente non può più fare a meno di una disciplina di livello costituzionale” (Cecchetti 2022: 354), onde evitare che le scelte dei legislatori restino “rimesse alle valutazioni di ordine puramente politico (o, peggio, meramente ideologico) dell'opinione pubblica e degli elettori o alle pressoché inafferrabili maglie del sindacato di non manifesta irragionevolezza da parte dei giudici” (Cecchetti 2022: 354). Una generale convergenza di opinioni favorevoli incontra la connotazione intergenerazionale della tutela ambientale affermata dal nuovo articolo 9, attraverso l'icastica formula “anche nell'interesse delle future generazioni”, anche se il riferimento all'interesse delle future generazioni non rappresenta un elemento particolarmente innovativo¹.

Contestualizzando i nuovi articoli 9 e 41 della nostra Carta fondamentale nel panorama europeo, scorgiamo alcuni elementi di interesse, che rafforzano un trend evolutivo comune, quello del costituzionalismo solidale europeo. In effetti, la solidarietà intergenerazionale legata all'interesse ambientale figura ormai in più di dieci costituzioni di stati membri dell'Unione, rappresentando ormai un *common ground* europeo consolidato, tanto da poter costituire un parametro di riferimento per l'integrazione in senso ambientale della clausola generale delle tradizioni costituzionali comuni, impiegata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (Graziadei e De Caria 2017: 949-971). In tal senso, il costituzionalismo ambientale europeo si caratterizza in modo sempre più forte, per dirla con Daniele Porena, per la prevalenza della dimensione deontica

¹ L'espressione *future generations* è presente in quasi un terzo delle 156 costituzioni che trattano di ambiente. I più antichi riferimenti alla responsabilità ambientale intergenerazionale risalgono addirittura agli anni Settanta del secolo scorso, con la Costituzione della Papua Nuova Guinea del 1973, subito seguita da quella dell'Iran del 1979.

(Porena 2017: 67), rispetto all’affermazione di un diritto soggettivo all’ambiente, che appare allo stato regressivo (Cecchetti 2021: 291).

Nelle costituzioni ambientali europee dovere e responsabilità sono oggi i lemmi più ricorrenti, nel solco di quel costituzionalismo della responsabilità che rappresenta una delle connotazioni più importanti del diritto dell’Antropocene. Il riferimento più noto resta l’art. 20A della Costituzione tedesca, identificabile come il principale referente culturale della nostra riforma costituzionale, ma esso risulta attualizzato e in un certo senso superato dalla collocazione della solidarietà intergenerazionale fra i principi fondamentali dell’ordinamento italiano.

Le principali critiche *a caldo* sono quindi ritornate su quello che rappresenta probabilmente l’aspetto qualitativamente più rilevante della riforma, cioè proprio l’inserimento della novella ambientale fra i principi fondamentali della Costituzione; una scelta che ha suscitato molte polemiche perché è stata accusata di intaccare il nucleo immutabile della nostra Carta fondamentale. Solo i principi supremi, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, “non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”². Secondo il ragionamento della Corte, la connotazione di principio supremo è riconosciuta ai valori che esprimono la forma repubblicana dell’ordinamento, senza alcun riferimento al perimetro disegnato dagli articoli 1-12 della Carta. Si tratta, dunque, di quei valori supremi che sono alla base dell’ordinamento democratico quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà e che, a differenza di questi ultimi, non costituiscono oggetto di bilanciamento e non possono arretrare in sede di giudizio di legittimità. A mio avviso, quindi, la riforma dell’articolo 9, senza toccare il nucleo dei valori supremi dell’ordinamento, riconosce all’ambiente una dimensione assiologica pregnante, peraltro confermata dalla contestuale riforma dell’articolo 41 della Costituzione, che lo affianca alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e, da ultimo, alla salute.

Noi e gli altri: come si situa l’Italia nel costituzionalismo ambientale mondiale?

In un mio recente volume, che cerca di tracciare le prime coordinate per un atlante giuridico mondiale del costituzionalismo ambientale, ho riproposto la classificazione dei testi costituzionali in relazione all’ambiente basata sulle tre categorie illustrate all’inizio di questo scritto e che, è bene ribadirlo, ci mostra, oggi, dati incontrovertibili.

² Corte cost., sentenza 1146/1988.

Infatti, l'80% delle costituzioni mondiali si occupa oramai di ambiente (con il 63% di costituzioni ambientali *ab origine* e il 17% di costituzioni revisionate), mentre poco meno del 20% degli ordinamenti mondiali restano silenti in materia (Amirante 2022a). Se consideriamo che il lemma *ambiente* inizia a essere utilizzato nelle costituzioni soltanto a partire dagli anni Settanta del Novecento, appare chiaro che le dinamiche della costituzionalizzazione ambientale sono riferibili in prevalenza a cicli recenti del costituzionalismo legati a processi di democratizzazione (a partire da quelli dell'Europa meridionale degli stessi anni Settanta, passando per le nuove Costituzioni dell'Est europeo e dei Balcani post-1989, fino al *nuevo constitucionalismo* latino-americano) o a processi di decolonizzazione (che interessano prevalentemente l'Africa e, in misura minore, l'Asia). Per motivi di carattere storico, quindi, le democrazie classiche del blocco euro-atlantico partecipano in maniera marginale a questa ondata di rinnovamento costituzionale, attraverso revisioni di portata minore. Le più interessanti riforme costituzionali in materia ambientale si trovano, quindi, in testi relativamente giovani e, in prevalenza, provenienti da paesi del Sud del mondo. Ma l'elemento storico viene in genere abbinato, nelle analisi dei comparatisti, ad uno di carattere ideologico. Secondo alcuni esponenti del mondo di *common law* (ad esempio Roderic O'Gorman), la maggior parte delle costituzioni ambientali silenti apparterebbe a tradizioni che si rifanno a principi liberali (in senso ampio si parla di un *libertarian cluster*) e che trovano nella Costituzione americana il loro punto di riferimento (O'Gorman 2017: 18). In tal senso si sostiene come il modello di *governance* liberale sia refrattario al costituzionalismo ambientale e alle sue innovazioni. Una simile tesi è sostenuta anche da alcuni storici del diritto ambientale, in particolare Richard Lazarus, che spiegano come questo sia nato negli Stati Uniti d'America in base alla precisa scelta di escludere il livello costituzionale, per favorire una visione della disciplina ambientale come regolazione amministrativa delle attività inquinanti (Lazarus 2004: 67).

Oggi si assiste invece a una crescita sia quantitativa che qualitativa dei riferimenti all'ambiente nelle costituzioni di tutti i continenti. Ciò appare ancora più evidente se consideriamo la collocazione topografica delle norme ambientali, che vengono inserite con sempre maggiore frequenza nei *piani alti* degli edifici costituzionali: preamboli, principi fondamentali, principi direttivi della politica dello stato, diritti fondamentali. Questa tendenza comporta una ridefinizione delle stesse priorità del costituzionalismo contemporaneo, che considera la tutela dell'ambiente come garanzia delle condizioni di base della vita individuale e sociale, ma anche come elemento fondamentale del patto sociale e, dunque, la pone alla radice dello stesso ordinamento costituzionale. Questa evoluzione è ben nota alla nostra dottrina, che ha identificato in alcuni ordinamenti del *nuevo constitucionalismo* latino-americano i suoi principali esponenti (in particolar modo Bolivia ed Ecuador). Tuttavia, il trend in questione ricomprende moltissimi

mi altri ordinamenti, prevalentemente concentrati in Africa e, in percentuale minore, in Asia, denotando quindi un’espansione che va al di là di connotazioni puramente locali o ideologiche. Oltre a inserirla nei preamboli, infatti, molte nuove costituzioni del continente africano individuano la tutela dell’ambiente come principio fondamentale dell’ordinamento o come diritto fondamentale. Viene dato ampio spazio, in queste costituzioni, anche ad organismi che, con diverse competenze e connotazioni, perseguono interessi ambientali: organi consultivi, organi di rappresentanza degli interessi ambientali, organismi di controllo, fino ad arrivare, in alcuni casi, a *costituzionalizzare* giurisdizioni specializzate in materia di ambiente, i cosiddetti *green judges*, in continua e rapida espansione (Amirante 2018: 955-976). Per quanto riguarda più specificamente i contenuti, va segnalata una netta prevalenza della dimensione del diritto all’ambiente (declinato in forma individuale o collettiva) al quale si accompagna, nella maggior parte dei casi, l’espresa indicazione di un dovere di tutela ambientale, in capo sia ai cittadini che ai poteri pubblici. L’evoluzione verso un *costituzionalismo della responsabilità* viene collegata da molti studiosi (sia in ambito giuscomparatistico che politologico e filosofico) all’avvenuta assimilazione nella cultura giuridica mondiale della nozione di Antropocene, caratterizzata dalla forte responsabilità del genere umano nei confronti del degrado ambientale e, in particolare, dei cambiamenti climatici. La consapevole accettazione di questo ruolo dell’uomo come protagonista della storia geologica del pianeta comporta notevoli conseguenze per le categorie giuridiche di base, implicando la necessità di una loro profonda riformulazione.

Considerazioni conclusive: la Costituzione come punto di partenza per un rinnovamento del diritto e delle politiche ambientali italiane

Rispetto alle tendenze sopra evidenziate la riforma italiana appare certamente di rilievo minore, non prevedendo particolari istituti in grado di concretizzare il *favor* per la tutela dell’ambiente, che pure scaturisce dalla nuova formulazione dell’articolo 9, né garantendo forme di tutela soggettiva assimilabili a un diritto all’ambiente. Tuttavia, attraverso il riferimento alla responsabilità verso le generazioni future – un *Leitmotiv* presente nella stragrande maggioranza delle costituzioni attualmente in vigore – anche la Costituzione italiana entra a pieno titolo in quel trend evolutivo del costituzionalismo ambientale maturo degli anni Duemila volto a superare gli steccati giuridici, economici e culturali fra Sud e Nord del mondo attraverso il dialogo fra tradizioni giuridiche. In un primo bilancio sulla riforma va però considerato che il testo approvato contiene anche due norme aggiuntive di non scarso rilievo, che modificano l’articolo 41 della Carta fondamentale, legando strettamente le tematiche ambientali alla co-

stituzione economica. Innanzitutto, viene integrato il secondo comma dell’articolo in esame, stabilendo che l’iniziativa economica privata “non può svolgersi in modo tale da recare danno (...) all’ambiente”. Con questa modifica, l’ambiente viene posto sullo stesso piano di valori quali la sicurezza, la libertà, la dignità umana e la salute (menzionati nello stesso articolo), come espresso limite all’iniziativa economica privata. Questo intervento è poi completato dalla modifica del terzo comma dell’articolo 41, il quale dispone che la “legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*”. Questo doppio inserimento riconosce appieno il valore sociale dell’ambiente, il cui rispetto dovrà orientare in positivo l’attività economica pubblica e privata, oltre a rappresentare un limite negativo all’iniziativa economica. Ciò consente non solo un allineamento costituzionale con gli obiettivi di più ampia portata perseguiti, fra gli altri, dal *Green Deal* europeo (con il conseguente avvio della transizione ecologica e climatica), ma permette anche di indirizzare il sistema economico italiano verso modelli improntati all’economia circolare e alla razionalizzazione del sistema energetico. La modifica dell’articolo 41 chiarisce in un certo senso anche la portata complessiva della revisione, escludendo, ormai, che la tutela dell’ambiente possa essere interpretata solo in senso estetico-culturale e ancorandola altresì alla dimensione economico-sociale. Infine, va segnalato che il terzo articolo della legge di revisione ha previsto una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome in materia di disciplina statale delle “forme e i modi della tutela degli animali”, in relazione a quanto disposto dai rispettivi statuti.

Nel complesso si tratta quindi di una riforma *ricognitiva*, che si limita semplicemente a registrare una accresciuta comune sensibilità nei confronti dell’ambiente all’interno della società italiana, riflettendo, quindi, l’immagine di una costituzione ‘verde a metà’. Dal punto di vista comparatistico, rimanendo nel vecchio continente, salta all’occhio la mancanza di ambizione di una riforma che ricalca sotto molti aspetti (e con quasi trent’anni di ritardo) la prudentissima revisione costituzionale tedesca del 1994 ed è molto lontana non solo dalla *Charte de l’environnement* francese, ma pure dai più articolati e risalenti modelli spagnolo e portoghese. Tuttavia, in un contesto europeo che vede una disomogenea affermazione dei valori ambientali, questa rappresenta un passo avanti nella giusta direzione, nella misura in cui è possibile accostare la tensione verso le generazioni future del novellato articolo 9 alla tradizione del solidarismo sociale europeo. Pur non abbracciando appieno quel costituzionalismo della responsabilità, auspicabile per far fronte alle preoccupanti condizioni del nostro pianeta (sottolineate con sempre maggiore drammaticità dai periodici rapporti dell’IPCC, l’organismo ONU che si occupa dei cambiamenti climatici), il nuovo testo dell’articolo 9 ottiene il risultato di consacrare la tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della

biodiversità fra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale italiano. Un primo risultato dovrebbe essere quello di stabilizzare il livello della tutela ambientale, escludendosi ormai la possibilità di eccessive oscillazioni giurisprudenziali in sede di bilanciamento con altri valori e interessi. Le nuove norme dovrebbero portare quindi a un aggiornamento della pletorica e spesso contraddittoria legislazione ambientale di dettaglio, alla luce della costituzionalizzazione dei principi affermati dalla riforma. Le modifiche introdotte all’articolo 41 sembrano peraltro in grado di fornire una base costituzionale forte a quei processi di transizione ecologica auspicati e incentivati a livello europeo, anche attraverso le imponenti risorse finanziarie mobilitate dal *Green Deal* dell’Unione.

L’efficacia della riforma dovrà quindi essere valutata sotto un duplice profilo. Da una parte verificando la capacità delle nuove norme di contrastare possibili *regressioni* della normativa ambientale e del livello di tutela dell’ambiente del nostro ordinamento (i famosi *environmental rollbacks* attraverso i quali, ad esempio, il presidente Trump ha praticamente smantellato il diritto ambientale statunitense), grazie anche al rafforzato ruolo di *garanzia* che potrà svolgere la Corte costituzionale. Dall’altra parte, il successo della riforma dipenderà dalla capacità dei nuovi articoli 9 e 41 di stimolare una *transizione* non solo ecologica ma anche *giuridica e istituzionale*, attraverso quel ruolo proattivo nei confronti del legislatore che le costituzioni democratiche hanno dimostrato di poter svolgere dal secondo dopoguerra ad oggi.

[Articolo ricevuto il 27 Ottobre 2022 – accettato il 7 Dicembre 2022]

Bibliografia

Amato, G.

2018 ‘L’integrazione europea come problema costituzionale’, *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 3, pp. 561-566.

Amirante, D.

2018 ‘Giustizia ambientale e *green judges* nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India’, *DPCE Online*, 37 (4), pp. 955-976.

2022a *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Bologna, il Mulino.

2022b ‘La *reformette* dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale’, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, pp. 5-14.

Bifulco, R.

2008 *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli.

2022 ‘Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente’, *federalismi.it*, 11, pp. 1-8.

Cecchetti, M.

2021 ‘La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune’, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, p. 291.

2022 ‘La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un’occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?’, *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2, pp. 351-354.

Graziadei, M. e R. De Caria

2017 ‘The «Constitutional Traditions Common to the Member States» in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: Judicial Dialogue at its Finest’, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 67 (4), pp. 949-971.

De Cesaris, A.L.

2021 ‘Ambiente e Costituzione’, *federalismi.it*, 16, pp. 1-4.

Di Plinio, G.

2021 ‘L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente’, *federalismi.it*, 16, pp. 1-8.

Frosini, T.E.

2021 ‘La Costituzione in senso ambientale. Una critica’, *federalismi.it*, 16, pp. 1-4.

Lazarus, R.

2004 *The Making of Environmental Law*, Chicago, University of Chicago Press.

O’Gorman, R.

2017 ‘Environmental Constitutionalism. A Comparative Study’, *Transnational Environmental Law*, 6 (3), pp. 435-462.

Porena, D.

2017 *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli.

About the Author

Domenico Amirante is Full Professor in Comparative Law and Director of the PhD in “Comparative Law and Processes of Integration” at the University of Campania *Luigi Vanvitelli*. His research interests concern comparative constitutional law, multiculturalism, and environmental issues. Amongst his most recent publications: *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, il Mulino, 2022.

DOMENICO AMIRANTE

Department of Political Science, University of Campania *Luigi Vanvitelli*, v.le Ellittico 31, 81100, Caserta, Italy.

e-mail: domenico.amirante@unicampania.it