

Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale

di Lorenzo Cuocolo

Abstract: *Models of environmental constitutionalism between legislative, jurisprudential and cultural formant* – Comparative environmental constitutionalism does not have the Constitutions as its only reference. Environmental protection, even in the European area, has been regulated in constitutional texts only quite recently, starting with the Constitutions of Greece, Portugal and Spain.

The role of the Courts is crucial to increase the level of constitutional protection of the environment. The Italian constitutional reform of 2022, which attempted to systematise jurisprudential contributions, is part of this trend. Outside the European panorama, Ecuador and Bolivia have incorporated ecocentric environmental protection into their Constitutions. In particular, specialised Environmental Courts are playing a key role in the development of Environmental Constitutionalism. Within this framework, the issue of access to justice is a focal point.

Keywords: Comparative environmental constitutionalism, case law, Environmental Courts, access to justice

Il costituzionalismo ambientale si pone al crocevia tra i diversi formanti che abitualmente vengono indagati nelle ricerche di diritto pubblico comparato. Si tratta, cioè, di un costituzionalismo che non ha sempre nelle Costituzioni il proprio riferimento principale.

La comparazione in materia di costituzionalismo ambientale non può essere solo (e tanto) incentrata sulle norme sostanziali a protezione dell'ambiente previste dai diversi ordinamenti, quanto, piuttosto, sui diversi "terreni di coltura" dei valori e delle regole che, solo con un uso innovativo dei linguaggi del comparatista, possiamo accomunare nella definizione di "costituzionalismo ambientale".

Il costituzionalismo ambientale non nasce con le Costituzioni, nemmeno nell'area europea. La tutela dell'ambiente, infatti, è stata disciplinata nei testi costituzionali solo in tempi piuttosto recenti: il primo ciclo di cd. Costituzioni ambientali è degli anni Settanta del Novecento, cioè degli anni subito successivi alla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente del 1972.

Fra i primi testi si ricordano le Costituzioni di Grecia, Portogallo e Spagna. L'art. 24 della Costituzione greca, adottata nel 1975 dopo il crollo del regime dei Colonnelli, definisce la protezione dell'ambiente come un "obbligo" per lo Stato e un "diritto" degli individui, prevedendo che le

politiche statali debbano essere bilanciate con il principio di sostenibilità. L'art. 66 della Costituzione portoghese, adottata nel 1976, prevede il diritto/dovere di tutti ad avere e a conservare "un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato". All'art. 45 della Costituzione spagnola del 1978, infine, viene previsto il diritto/dovere di tutti ad "utilizzare" un ambiente "idoneo allo sviluppo della persona".

Anche il ciclo di Costituzioni ambientali degli anni Novanta trae la propria radice culturale nella dimensione internazionale e, in particolare, nel Rapporto Brundtland del 1987, che – a sua volta – sarà la base sulla quale si terranno i lavori della Conferenza ONU di Rio de Janeiro del 1992 sui cambiamenti climatici

Le Costituzioni adottate in questa seconda fase sono soprattutto quelle degli Stati nati dalla fine dell'Unione sovietica e prevedono ampie clausole ambientali, tutte – però – necessitanti di interventi legislativi di attuazione (es. Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca).

Negli stessi anni, tuttavia, vengono inserite clausole ambientali anche in Costituzioni europee di diversa tradizione, come quella belga, quella svizzera e quella tedesca, anche a seguito della particolare attenzione per le questioni ambientali suscitata dalla tragedia di Chernobyl.

La sensibilità per la protezione ambientale si è ulteriormente sviluppata sulla fine degli anni Novanta, a seguito dell'adozione del Protocollo di Kyoto e, poi, dell'Accordo di Parigi. Fra le riforme costituzionali di tale periodo deve essere richiamata soprattutto quella francese del 2005, che ha inserito la Carta dell'ambiente in Costituzione, colmando il vuoto in materia ambientale del *bloc de constitutionnalité*.

In questo solco si pone, seppur tardivamente, anche la riforma costituzionale italiana del 2022, che ha tentato (pur con molti margini di ambiguità) di sistematizzare le conclusioni giurisprudenziali, come – ad esempio – la distinzione del concetto di ambiente da quello di paesaggio.

Fuori dal panorama europeo la situazione è variegata. Alcuni ordinamenti hanno accolto in Costituzione principi giurisprudenziali o, comunque, risultati già conseguiti in sede di normativa ordinaria. È il caso, ad esempio della Costituzione dell'Ecuador del 2008 e di quella Boliviana del 2009. Altre Costituzioni, invece, sono ancora oggi sprovviste di previsioni esplicite in materia ambientale: il caso più evidente è quello della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Come detto, tuttavia, il formante normativo-costituzionale non è un indice univoco del grado di sensibilità ambientale dei diversi ordinamenti. Se, infatti, vi sono sistemi sprovvisti di previsioni costituzionali che, nondimeno, hanno un corpo normativo e amministrativo di grande rilievo in materia ambientale (come è il caso già ricordato degli Stati Uniti e della Francia prima del 2005), vi sono invece ordinamenti ricchi di previsioni costituzionali in materia ambientale che – tuttavia – difettano di un sistema di protezione ambientale dotato di effettività. E questo è soprattutto dovuto alla funzionalizzazione dei diritti fondamentali propria di alcune culture costituzionali (si pensi, ad esempio, alla Costituzione cubana, anche nella sua recente revisione del 2019).

Se, dunque, il formante costituzionale non è determinante per comprendere il "grado" di costituzionalismo ambientale di un determinato ordinamento, è necessario volgere l'attenzione al ruolo delle Corti. In

questa materia, più che in altre, il ruolo delle diverse magistrature è stato decisivo per innalzare il tasso di sensibilità ambientale dei diversi ordinamenti, spesso anticipando di parecchi anni le previsioni costituzionali o, addirittura, quelle di rango legislativo.

La magistratura, dunque, ha avuto un ruolo maieutico. E ciò – a volte – è stato favorito anche da scelte organizzative che hanno istituito Corti ambientali speciali. Il tema, sostanzialmente sconosciuto al costituzionalismo europeo, è invece ben noto in alcuni ordinamenti di diversa tradizione, come la Bolivia, che ha un sistema specifico di giustizia agro-ambientale, la Nuova Zelanda, che ha una Environmental Court dal 1991 e l'India, che ha un National Green Tribunal dal 2009.

Pur con tutte le differenze tra le diverse esperienze, quello che accomuna queste giurisdizioni ambientali è lo scarso formalismo, la formazione dei giudici (non sempre tecnico-giuridica) e la presenza di un ampio ventaglio di strumenti rimediali, normalmente finalizzati a ripristinare l'ambiente violato.

Tornando, invece, alla giurisprudenza ambientale delle giurisdizioni non speciali, è da rimarcare il ruolo centrale tanto dei tribunali costituzionali, quanto delle corti comuni.

Gli esempi, anche a livello comparato, potrebbero essere numerosi. È tuttavia sufficiente richiamare la paradigmatica giurisprudenza costituzionale italiana sul caso Ilva e sul correlato rapporto tra diritto alla salute, all'ambiente e al lavoro. Se il suggestivo limite ai "diritti tiranni" rappresenta, da un lato, un freno alla portata espansiva del diritto all'ambiente, dall'altro lato – postulando un bilanciamento con il diritto al lavoro – presuppone un riconoscimento costituzionale alla tutela dell'ambiente, pur in assenza (all'epoca delle sentenze) di un'esplicita norma nel testo della Costituzione.

Altrettanto paradigmatica, seppur in un contesto assai diverso, è la giurisprudenza della Corte suprema USA in materia di competenze dell'Environmental Protection Agency (EPA). Sul punto, dopo la storica sentenza Massachusetts vs. EPA del 2007, è ora la decisione West Virginia vs. EPA (del 2022) a mostrare, con una spaccatura 6-3 della Corte suprema (e con una *concurring* e una *dissenting opinion*), quanto – soprattutto in assenza di previsioni costituzionali esplicite in materia ambientale – il ruolo maieutico delle Corti sia delicato e possa essere controverso.

Vi è però un'ulteriore frontiera che viene presidiata dal ruolo attivo delle Corti nazionali: quella del contenzioso climatico. I dati sono particolarmente significativi: a fronte di una decina di Costituzioni nel mondo che prevedono specifiche clausole climatiche, vi sono oltre duemila casi di contenzioso climatico, inteso come qualsiasi contenzioso in cui vengano sollevate questioni di fatto o di diritto che riguardino le cause e gli effetti del cambiamento climatico.

Tali forme di contenzioso stanno registrando un'impennata esponenziale proprio in questi anni e alcune sentenze hanno assunto un rilievo anche mediatico e politico significativo, a cominciare dal caso Urgenda, deciso nel 2019 dalla Corte suprema olandese.

In attesa della decisione del Tribunale civile di Roma sul caso "Giudizio universale", volto a condannare lo Stato italiano per l'insufficiente tutela nei confronti del *climate change*, ad oggi si può dire che

la decisione di maggiore rilievo – soprattutto in chiave costituzionale – sia quella del Tribunale costituzionale tedesco del 2021, nel caso Neubauer.

In tale fondamentale pronuncia, i giudici di Karlsruhe, pur in assenza di esplicite previsioni da parte del Grundgesetz, fondano un obbligo statale di azione climatica nell'art. 20a del GG, correlato alla necessità di tutela intertemporale dei diritti di libertà previsti dall'art. 2 del GG. La legge impugnata, dunque, viene censurata per non aver ripartito in modo equo tra la generazione presente e quelle future l'obbligo di raggiungere la neutralità climatica, così compromettendo il godimento dei diritti di libertà per chi verrà in futuro.

Tale pronuncia mostra, appunto, come le Corti – in questi ultimi anni – si stiano ergendo a organi di tutela di un costituzionalismo ambientale intergenerazionale, dando un nuovo significato al principio di solidarietà che è spesso presente nelle Costituzioni novecentesche, ma declinato per lo più in chiave sincronica, cioè come solidarietà tra chi è compresente in un determinato momento storico.

Se il ruolo delle Corti è così nevralgico per dare corpo al costituzionalismo ambientale, diventa parimenti importante garantire forme aperte, eque e non discriminatorie di accesso alla giustizia.

Si tratta di un tema noto, negli Stati Uniti d'America, fin dalle battaglie di Robert Bullard negli anni Settanta del Novecento. L'accesso alla giustizia ambientale è dunque sinonimo di giustizia sociale, perché è finalizzato ad evitare disuguaglianze e trattamenti deteriori per la popolazione meno fortunata. Questa impostazione si comprende bene ricostruendo i fatti del *leading case* *Bean v. Southwestern Waste Management Inc.*, del 1979, che vedeva un'azione in giudizio volta a scongiurare l'insediamento di un impianto di trattamento dei rifiuti altamente inquinante nei pressi di una comunità afro-americana.

Il tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, dunque, consente di mettere a fuoco un ulteriore problema del costituzionalismo ambientale, cioè il conflitto tra la prospettiva antropocentrica e quella ecocentrica. Tale distinzione attiene, anzitutto, ad un *clash* tra culture. E non è un caso se quella di matrice occidentale tende a mettere l'uomo al centro di ogni azione ambientale e, cioè, a giustificare la tutela dell'ambiente in quanto strumentale al godimento dei diritti fondamentali dell'uomo. Tale idea – o, forse, bisognerebbe dire ideologia – si rinviene praticamente in tutti i documenti normativi che si sono richiamati fino ad ora, a cominciare dalla Dichiarazione di Stoccolma.

Questo spunto consente di introdurre l'ultimo argomento trattato: quello, appunto, del cambio di paradigma culturale che può consentire il riconoscimento di diritti in capo alla Natura. In quest'ottica, cioè, la protezione dell'ambiente non è funzionale al soddisfacimento dei diritti dell'uomo, bensì è dovuta in sé, perché la Natura ha propri diritti, che devono essere tutelati anche a prescindere dalla "utilità" che ne può trarre l'uomo.

Il riconoscimento di diritti in capo alla Natura è tipico, soprattutto, dei Paesi dell'America latina. Fra i numerosi esempi si deve anzitutto richiamare la Costituzione dell'Ecuador del 2008, che ha riconosciuto alla *Pacha Mama*, il diritto di "esistere, persistere, mantenersi, rigenerarsi attraverso i propri cicli vitali, la propria struttura, le proprie funzioni e

propri processi evolutivi” (art. 71). Il cambio di paradigma è chiaro: si passa da una impostazione antropocentrica ad una ecocentrica, olistica, dove il bene ambiente, comunque denominato, viene protetto in sé e non in quanto funzionale al soddisfacimento di pretese dell’uomo.

Anche la Costituzione boliviana del 2009 si fonda sul concetto del *Buen Vivir*, cioè sulla cosmo-visione che confonde l’Uomo nella Natura – entrambi componenti della *Pacha Mama* – e riconosce la titolarità di vivere in un ambiente salubre all’uomo, ma anche ad “altri esseri viventi” (art. 33).

Gli esempi del costituzionalismo andino trovano previsioni sostanzialmente omologhe anche in altre parti del pianeta, come l’India o la Nuova Zelanda. Si tratta di impostazioni apparentemente assai lontane dalla tradizione costituzionale (e, più in generale, giuridica) europea. Ma, forse, è solo un’apparenza: se si torna col pensiero alle sopra richiamate vicende delle *climate litigations*, ci si avvede di come l’impostazione ecocentrica stia trovando le proprie radici anche nel continente europeo, pur storicamente incentrato, almeno dalla rivoluzione francese, sull’unicità del soggetto giuridico e sulla titolarità umana delle posizioni giuridiche.

Conclusivamente, dunque, si può senz’altro concludere che il costituzionalismo ambientale stia al crocevia dei diversi formanti “classici” dello studio del diritto comparato e imponga un nuovo approccio olistico che, pur essendo in controtendenza con la specializzazione ossessiva delle scienze giuridiche, potrà restituire alle scienze giuridiche una vocazione umanistica, da declinare nel suo senso più naturale.

