

BERNARDI
STUDIO
LEGALE

GREENCHINA

La tutela ambientale nelle Costituzioni italiana e cinese



Riflessioni sul recente emendamento della Costituzione italiana, in chiave comparativa con la costituzione cinese e la sua evoluzione

Una Repubblica che *tuteli l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*. Non solo, una Repubblica che attribuisca alla legge, con una riserva assoluta, il compito di individuare le forme e le modalità di protezione degli animali. È un cambiamento radicale che coinvolge anche l'iniziativa economica privata, la quale dovrà svolgersi, oggi più che mai, nel rispetto della salute e dell'ambiente. È l'8 febbraio 2022 e l'Italia modifica gli **articoli 9 e 41 della Costituzione**, con una "svolta epocale" come è stata definita dal ministro della Transizione Ecologica, al momento del voto finale della riforma alla Camera.

Nel 1978, una diversa Repubblica, quella cinese, da molti definita *pollution heaven*, adottava una nuova Costituzione, dedicando già ben due articoli alla questione ambientale: l'articolo 9, per garantire un uso razionale delle risorse naturali e per tutelare le specie di piante e animali rare, e l'articolo 26, norma programmatica volta a guidare l'impegno della Repubblica Popolare Cinese alla lotta all'inquinamento. Era il momento dell'"apertura" della Cina agli investimenti stranieri, con la vittoria della linea politica di Deng Xiaoping, che includeva una prima attenzione, innovativa per quegli anni, all'ambiente.

L'Italia ha dunque atteso molti anni prima di garantire una tutela costituzionale all'ambiente. Tuttavia, è innegabile che l'emendamento costituzionale italiano sia di ampia portata: proprio attraverso un raffronto con quanto accade nella Repubblica Popolare Cinese, si può meglio percepire il passo avanti compiuto dal nostro Parlamento.

Repubblica italiana

Art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. **Tutela il paesaggio** e il patrimonio storico e artistico della nazione. **Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.**

Art. 41

L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, **alla salute, all'ambiente. 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.**

Repubblica Popolare Cinese

Art. 9

Lo Stato garantisce l'uso razionale delle risorse naturali e **protegge animali e piante rari e preziosi. È vietato a qualsiasi organizzazione o individuo appropriarsi indebitamente o danneggiare le risorse naturali** con qualsiasi mezzo.

Art. 26

Lo Stato protegge e migliora l'ambiente di vita e l'ambiente naturale, previene e controlla l'inquinamento e altri rischi pubblici.

Lo Stato organizza e incoraggia l'imboschimento e protegge le foreste.

Secondo la rinnovata Costituzione italiana, **l'ambiente passa dall'essere tutelato quale strumento per l'utilità dell'uomo, in un'ottica prettamente antropocentrica, ad essere un bene con valore intrinseco, da tutelare in quanto tale, indipendentemente dalla strumentalità alle esigenze umane.**

Lo si deduce dal dato letterale del nuovo art. 9 Cost., che *"tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi"*, senza nessun bilanciamento con ulteriori interessi rilevanti, anzi, in un'ottica di proiezione verso il futuro e le nuove generazioni.

La portata di tale modifica è ancora più riconoscibile riflettendo su come sia questa la prima volta che, ad esser modificato è un articolo relativo ai **Principi Fondamentali**: mai in precedenza questa sezione aveva subito emendamenti da parte del legislatore.

A tale dato letterale si è giunti gradualmente: inizialmente, la tutela costituzionale dell'ambiente era indiretta ed era rilegata a quanto previsto all'articolo 32, in relazione al diritto alla salute dell'uomo ed all'articolo 9, volto ad assicurare la tutela paesaggistico-ambientale.

L'urgenza di inserire esplicitamente tra i valori costituzionali la tutela dell'ambiente in quanto tale è stata da tempo avvertita dalla Corte Costituzionale: con successive sentenze (la prima, la n. 62 del 1992), la Corte ha iniziato ad interpretare in modo estensivo la tutela del *paesaggio*, prevista all'articolo 9, in modo da assicurare una tutela paesaggistico-ambientale, aggancian-

dosi anche a quanto voluto in sede di Assemblea costituente¹. Si tratta di un processo di interpretazione estensiva, in chiave "green", di vari diritti fondamentali, che ha caratterizzato le costituzioni di molti paesi, così come varie convenzioni internazionali, grazie al ruolo fondamentale svolto dagli organismi giudiziari (**greening of human rights**).

Il termine ambiente ha successivamente fatto il suo parziale ingresso nella Carta con la riforma del Titolo V, approvata nel 2001, annoverando la tutela ambientale all'articolo 117, secondo comma, tra le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

A livello sovranazionale, sia la Carta di Nizza, sia il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, prevedono una tutela specifica in materia ambientale: gli articoli 37 e 191, in particolare, fanno riferimento allo sviluppo sostenibile ed al miglioramento delle qualità ambientali.

L'impulso europeo e della giurisprudenza non potevano tuttavia garantire una protezione sufficiente: con l'introduzione di un riferimento specifico di rango costituzionale, **l'ambiente diventa finalmente un bene giuridico primario da rispettare**, per i cittadini e per i giudici, ma anche per lo stesso Parlamento nello svolgimento della propria attività legislativa.

L'articolo 41 svolge un'ulteriore importante funzione: se grazie all'articolo 9 l'ambiente diventa un bene giuridico da tutelare per il proprio valore intrinseco e non strumentale, l'art. 41 ne

chiarisce il rango, stabilendo la prevalenza del bene giuridico ambiente sull'iniziativa economica: quest'ultima non può infatti svolgersi ove rechi danno all'ambiente.

La **Costituzione della Repubblica Popolare Cinese** continua a prevedere la tutela dell'ambiente, ma in quanto bene strumentale alle esigenze umane e, in particolare ne disciplina lo sfruttamento razionale, implicitamente considerando la necessità di sviluppo economico fortemente voluto da Pechino. Inoltre, non è prevista la tutela della flora e della fauna in generale, ma solo delle specie rare, rimanendo del tutto esclusa una protezione più ampia della biodiversità.

È un approccio diverso rispetto a quello adottato l'8 febbraio in territorio nazionale: l'uso razionale della risorsa, strumentale dunque allo sfruttamento della stessa, è una protezione ancora lontana rispetto ad una tutela del bene ambiente in quanto tale.

L'art. 26 della Costituzione cinese fa sì riferimento al concetto di protezione, ma in relazione alla lotta all'inquinamento ed ai rifiuti: si configura così una tutela che interviene in un momento successivo rispetto allo sfruttamento dell'ambiente. È evidente come l'iniziativa economica continui a ricoprire un ruolo predominante rispetto alla tutela ambientale, la cui protezione agisce in due momenti distinti: preliminarmente, attraverso l'obbligo di uno sfruttamento razionale delle risorse, successivamente, con l'art. 26, con una norma

¹ I relatori Aldo Moro e Concetto Marchesi proponevano l'art. 9 nei seguenti termini: "I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica sono sotto la protezione dello Stato". Il testo venne poi modificato per giungere alla sua approvazione.

programmatica volta a ridurre l'inquinamento prodotto dallo sfruttamento stesso.

In Cina, quel superamento della visione antropocentrica dell'ambiente verificatosi in Italia, dapprima per via giurisprudenziale e poi, lo scorso 8 febbraio, a livello costituzionale, non è ancora accaduto.

La recente riforma costituzionale del 2018 non ha mutato tale approccio, sebbene l'ambiente sia diventato un principio fondamentale dal punto di vista politico: nel Preambolo, infatti, al Paragrafo 7, è stato introdotto il concetto di **"ecological civilization"**, accanto ai quattro principi cardine della Repubblica Popolare Cinese: *"material civilization"*, *"political civilization"*, *"spiritual civilization"* and *"social civilization"*.

Solo con lo sviluppo delle cinque *"civilization"*, prosegue il Preambolo, la Cina diverrà non solo prospera e forte, ma anche *"harmonious and beautiful"*.

Dal report presentato dal precedente Presidente Hu Jintao's durante il XVIII Congresso Nazionale del Partito Comunista Cinese (CCP) si può ricavare quale sia l'essenza cinese del concetto di *"ecological civilization"*: il rispetto per l'umanità e una tutela della natura, perseguibili attraverso lo sviluppo delle politiche nazionali per la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente.

Se quello dell'Italia è stato un percorso graduale, un'**urgenza crescente bottom-up**, affrontata dapprima dalla giurisprudenza su istanza dei cittadini, poi con leggi settoriali e, solo successivamente, disciplinata con la previsione, quasi a plebiscito, di una tutela costituzionale generale e priva di contro-bilan-

ciamenti, il percorso seguito dalla Cina nella tutela ambientale si presenta in modo opposto: sorge proprio a livello costituzionale, per poi diramarsi verso il basso, con normative settoriali, con un approccio nettamente top-down e con un'impronta molto politica.

Permangono peraltro ulteriori differenze, molto radicate nella storia giuridica e politica dei due Paesi, dato il diverso ruolo svolto dalla Costituzione nei due ordinamenti. In Italia, grazie alla fondamentale funzione di controllo svolto da un sistema giudiziario indipendente, la conformità delle leggi alla Costituzione e, dunque, ai nuovi valori green in essa inseriti, sarà oggetto di scrutinio attento ed oggettivo.

In Cina, la Costituzione ricopre un ruolo maggiormente di indirizzo e guida per il potere legislativo. Il controllo di conformità delle leggi alla carta costituzionale viene svolto internamente allo stesso organo legislativo, con il supporto di un sistema giudiziario ad esso coordinato.

Si tratta del risultato di storie politico-istituzionali molto diverse tra loro, ognuna con proprie specifiche caratteristiche.

Resta rilevante notare come, in questi ultimi anni, entrambi i Paesi abbiano compiuto alcuni passi avanti per assicurare all'ambiente una tutela rafforzata, anche attraverso un potenziamento delle relative norme costituzionali.

