



EDITORIALE - 23 FEBBRAIO 2022

I diritti della Natura

di Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Cagliari



I diritti della Natura*

di Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Cagliari

Title: The Rights of Nature.

1. Il tema del rapporto tra Natura e diritto ci riporta a un tema classico del diritto costituzionale, e cioè qual è il limite all'azione umana. Questo aspetto, ovvero del limite, o dell'assenza di questo limite, è paradigmatico del rapporto tra Natura e uomo; siamo infatti passati oltre alla fase in cui l'uomo doveva adattarsi alla Natura ora è, invece, la Natura ad aver bisogno che l'Uomo fissi il limite alle sue attività trasformative. Sono gli studi sul “*préjudice écologique*”, (termine utilizzato dalla sentenza del *Tribunal Administratif de Paris* che con la decisione del 14 ottobre 2021 che prescrive al Governo francese di “*prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique*”), che analizzano l'impatto dello sviluppo industriale dell'ultimo secolo sulla Natura, a riportare quella che, come ben illustrato nelle due relazioni precedenti, è ora l'attuale emergenza oltre a quella climatica; l'approfondimento da parte dei giuristi di ciò che è necessario per ripristinare un rapporto originario dell'Uomo con la Natura.

Un rapporto tra l'Uomo e la Natura che ricorda l'allegoria di Thomas Mann sulla *Legge*, che nelle parole introduttive di Mario Dogliani ci riporta all'idea della legge come limite all'agire umano come “rapporto tra civiltà e limitazione della libertà naturale”¹. Limite, già in crisi nel secolo scorso, che si è rafforzato solamente con l'avvento delle Costituzioni rigide che per natura intrinseca sono limite all'agire dell'Uomo perché “se l'individuo non è buono per natura, è per buono per artificio”, ossia la regola costituzionale come limite per salvare l'Uomo dall'irrazionalismo².

Nella prospettiva indicata del costituzionalismo come difesa dall'irrazionalismo, come difesa dell'uomo da se stesso, il mio breve intervento analizzerà infine la revisione degli articoli 9 e 41 della nostra Costituzione al fine di comprendere se l'idea di Costituzione come limite sia rafforzata o, meno da questi interventi normativi.

Ciò premesso, vorrei partire ricordando la pubblicazione del catalogo della Biennale dell'arte di Venezia del 1978. Una Biennale storica, che colpisce per la sua grande intelligenza e lungimiranza, in quanto

* Relazione rivista e aggiornata al Convegno su Istituzioni selvagge? Il governo della cosa pubblica e della Natura, tra rischi e opportunità, Trento 18 giugno 2021.

¹ M. Dogliani, *La legge. Thomas Mann*, Baldini e Castoldi, 1997, p. 16.

² M. Dogliani, op. ult. cit., p. 17.

rimanda a un paradigma circolare che va dalla Natura all'arte e dall'arte alla Natura, seguendo lo scopo preciso di evidenziare come tale rapporto, rispetto al passato, fosse già profondamente mutato.

Come sappiamo 1978 è un anno terribile nella storia della nostra Repubblica che raggiunge il suo epilogo con il rapimento e l'omicidio di Aldo Moro, la Biennale dell'arte di Venezia viene, come abbiamo detto, dedicata al paradigma circolare “Dalla Natura all'arte. Dall'arte alla Natura” con uno scopo preciso ed una precisa consapevolezza secondo cui l'artista si rende conto che non può più realizzare il rapporto classico tra arte e Natura, tra arte e realtà come in passato, perché il paradigma è del tutto mutato. Si legge, infatti, che “Lo statuto dell'arte non è più legato alla corrispondenza tra oggetto artistico e oggetto di Natura, in quanto viene meno in questione la presunta identità tra i due termini, anche quando non si rinuncia alla rappresentazione”³.

Il tema, sviluppato per padiglioni secondo le diverse sensibilità artistiche, ci ricorda l'irriducibile dicotomia nella rappresentazione della “Natura così come è”, rispetto all'attività trasformativa della Natura da parte dell'uomo.

L'elemento che colpisce di più, nel rivedere e rileggere tale catalogo, è proprio la visione, già maturata nel 1978, del diverso modo di rappresentare la Natura, osservandone l'attività trasformativa della Natura da parte dell'uomo, riferendola tuttavia alla sua dimensione artistica. Una modalità che, così, anticipa ciò che verrà in seguito con la trasformazione della Natura latamente intesa, in tutela ambientale nel linguaggio della regolazione giuridica repubblicana.

Una prospettiva ben diversa, se si pensa, anticipando quanto si dirà in conclusione, da quella emergente nel nuovo testo dell'art. 41 Cost., che attiene esclusivamente al *danno ambientale* e, di conseguenza, al divieto di qualunque attività economica contro l'ambiente. In altri termini, era ben più avanzata e lungimirante la prospettiva perseguita dalla Biennale del 1978 di quella che si ora introdotta. Essa, infatti, non solo non pone alcuna innovazione, ma prospetta solamente la protezione dalla azione umana volta a danneggiare la Natura, rinunciando in apparenza a quanto può essere fatto *ex ante* in ottica preventiva piuttosto che repressiva.

Il rapporto tra uomo e Natura, e in particolare dell'intervento umano sulla Natura, non può, infatti, essere circoscritto a una simile prospettiva, che guarda solo a ipotesi di danno e di responsabilità, peraltro solo all'ipotesi di reazione *ex post*; una volta, cioè, che il danno si è prodotto. Si tratta di un tema, quello della revisione costituzionale in un'ottica del costituzionalismo come difesa dall'irrazionalismo, che dovrebbe essere discusso meglio in pubblico. La finalità di tali revisioni costituzionali travalica infatti la mera logica della *manutenzione costituzionale* per arrivare toccare i temi dell'etica costituzionale; perché, come si diceva,

³ AA.VV., *La Biennale di Venezia. Settore arti visive e architettura. Catalogo generale, Dalla Natura all'arte, dall'arte alla Natura*, Electa, Venezia 1978, p. 11.

il rapporto tra Natura e diritti in Costituzione nasce dalla volontà di porre delle regole e limiti all'agire umano e non solamente porre limiti al legislatore repubblicano. La Costituzione, in tal senso, stabilisce un ordine politico e civile, un ordine che viene dato, ma che costituisce anche, in qualche modo, un presupposto dell'azione, dell'agire umano. In tale prospettiva, la Natura non può essere vista come un elemento esterno, come l'oggetto dello sfruttamento, non è possibile ignorarla e considerare il diritto Naturale come mera rappresentazione di ciò che è, ma si deve rappresentare la Natura come il presupposto fondamentale del diritto costituzionale; ciò che esiste prima ancora della regolazione costituzionale.

Il discorso ambientale nasce da un vincolo esterno, anche europeo, che ha imposto di affrontare la tematica ambientale e Naturale, che, come è noto, non è stata *presupposta* in Costituzione. L'art. 9 Cost. si riferisce, infatti, al tema centrale, tradizionale nel contesto italiano, dell'elemento culturale e paesaggistico, dove la Natura è considerata nel suo rapporto con l'uomo e nel suo essere abitata dall'uomo. Tradizionalmente tale rapporto veniva inteso, come ricorda Salvatore Settis, seguendo l'idea per cui la Costituzione fissa il paesaggio in modo statico, non modificabile e da preservare⁴.

L'approccio europeo, concentrato in particolare sulle politiche ambientali, permette di rimandare all'intervento di Saltari in questo Convegno, osservando come anche l'attuale PNRR sia particolarmente legato a tale modello e allo *European Green New Deal* lanciato poco prima della pandemia, e cioè la realizzazione di un'economia sostenibile che sia basata principalmente sull'economia circolare.

2. Tornando al rapporto con la Natura, la dottrina più recente, soprattutto italiana (ci si riferisce in particolare agli ultimi lavori pubblicati sui *Quaderni Costituzionali*), si sta concentrando maggiormente sulla tematica dei doveri ambientali, più che su quella dei diritti soggettivi della Natura⁵. Si tende cioè ad abbandonare l'idea di attribuire diritti soggettivi alla Natura, proponendo invece di riconoscere un dovere costituzionale ambientale che trovi origine e garanzia nel dovere di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost.; ovvero di ragionare semplicemente partendo dai doveri ambientali e cioè da "il *valore di esistenza* che la natura ha per l'uomo e per la sua sussistenza"⁶.

Analizzando, rapidamente, alcuni approcci tematici rispetto al rapporto tra Natura e diritto, alcuni di essi vengono affrontati nel volume III del 2020, *Natura e Costituzione*, della rivista *Diritto Costituzionale*.

⁴ S. Settis, *Architettura e democrazia: Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino 2017, *passim*.

⁵ G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli art. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2, 2021, p. 461 ss.; M. Cecchetti, *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*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3, 2021, pp. 285 ss.

⁶ Così M. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. Cost.*, 2, 2021, p. 286 e spec. 286-289; A. Riviezzo, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. Cost.*, 2, 2021, p. 289.

Il primo, che si potrebbe definire oggettivo, muove dall'idea secondo cui la Natura entra direttamente nel testo costituzionale, divenendo oggetto di regolazione. È l'idea alla base delle nuove costituzioni sudamericane, come quella dell'Ecuador, che introducono la *Pacha Mama*, la madre terra, come titolare di diritti. Nella letteratura sulla *Pacha Mama* la Natura *entra* in Costituzione e brilla in tutta la sua forza olistica. Si adotta, cioè, una rappresentazione diametralmente opposta a quella “tipicamente occidentale”, dove la Natura è vista come *oggetto* di sfruttamento economico intensivo; si propone, al contrario, l'idea di diritti della Natura, diritti universali, diritti degli indigeni in quanto protettori della Natura così come è sempre stata: diritti “giusNaturalisti”, in buona sostanza, che si pongono in relazione con la Costituzione quale fonte stessa del loro riconoscimento e della loro tutela.

L'analisi sin qui proposta di una accezione olistica dei diritti di Natura in costituzione consente di connettersi a una diversa prospettiva, a ben riflettere non molto diversa, che è quella della connotazione valoriale dell'ambiente, ben espressa dalla copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ambientale⁷. Giurisprudenza che, tramite il tema del valore ambientale, ha rimesso ordine anche in quella *selva* intricata che è il sistema delle competenze di cui all'art. 117 Cost⁸. Da ciò deriva, poi, un interrogativo, relativo alla modificabilità di un valore costituzionale così consolidato, che ci riporta alla dottrina dei *principi supremi meta costituzionali* che si ancorano su “principi di giustizia”⁹.

Una concezione della Natura in cui l'Uomo è solo una parte del tutto e affida alla Costituzione il compito di preservare entrambi.

Proseguendo, un ulteriore approccio è quello seguito da Michele Carducci, che propone di introdurre la Natura in Costituzione secondo la prospettiva del c.d. bio-costituzionalismo, in base al quale l'ecologia diviene l'oggetto del diritto per trasformarsi in metro di compatibilità ambientale di ogni decisione giuridica. La relazione tra uomo e Natura diviene, allora, il centro assoluto della regolazione e il fatto Naturale è oggetto del diritto. In questa prospettiva il cambio di paradigma è evidente perché è “in discussione sia la qualificazione della Natura come semplice insieme di singoli elementi fungibili, sia la definizione della convivenza umana come regolazione prescritta dall'intero contesto planetario”¹⁰. L'approccio tradizionale del diritto è, dunque, sottoposto a una critica radicale per non essere stato all'altezza della salvaguardia della Natura resa evidente dal progresso scientifico.

In modo analogo, Antonio D'Aloia, sempre in *Natura e Costituzione*, evidenzia la prospettiva di un punto di vista soggettivo della Natura, e cioè la non riducibilità del rapporto con la Natura ad una pretesa visione oggettiva, di fatto irrealizzabile.

⁷ Tra i molti, R. Bifulco, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela ambientale*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2.

⁸ A. Riviezzo, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. Cost.*, 2, 2021, p. 307.

⁹ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992.

¹⁰ M. Carducci, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale*, 3, 2020.

3. Da queste diverse prospettive deriva quindi che è necessario stabilire in Natura e nel diritto un rapporto biunivoco, dove la Natura è tanto presupposto, quanto prodotto del diritto stesso. Ciò considerato, si deve tenere lontana l'idea di uno "stato di Natura" che il diritto deve mantenere, e si deve invece perseguire un radicale cambio di paradigma che consideri la Natura come un dato di fatto, ma al contempo come oggetto di regolazione costituzionale.

La Natura deve cioè divenire un limite, o meglio un meta-limite rispetto all'idea stessa di Costituzione. Adottando questo punto di vista ci si può interrogare sul perché il Parlamento abbia voluto *introdurre* la Natura in Costituzione. Al riguardo la scelta fatta dell'introduzione tramite una revisione costituzionale del rispetto della biodiversità e dell'ecosistema, come determinata dalla riforma dell'art. 9 Cost., approvata definitivamente dalla Camera dei Deputati in quarta lettura il 8 febbraio '22, dispone che all'articolo 9 della Costituzione sia aggiunto, infine, il seguente comma per cui "La Repubblica":

«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».

Prevede, inoltre, che all'art. 41 della Costituzione siano apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo la parola: «danno» sono inserite le seguenti: «alla salute, all'ambiente»;

b) al terzo comma sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «e ambientali».

La prima considerazione da fare è che l'ambiente da *materia non materia* oggetto della regolazione statale, diventa principio fondamentale della Costituzione e intende porsi come garanzia per le future generazioni¹¹. La seconda considerazione è, tuttavia, che si tratta di una revisione costituzionale di uno dei principi non modificabili della Costituzione, uno dei *contro limiti* alla revisione costituzionale stessa. La terza considerazione è che si configura un mero recepimento costituzionale di un lungo percorso della giurisprudenza costituzionale, incentrato sulla centralità del concetto di Paesaggio di cui all'art. 9 Cost. e dal diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione¹².

L'intento parlamentare è chiaro ed è quello di far entrare la Natura in Costituzione anche se si affida alla legge statale "i modi e le forme di tutela degli animali" che sono parte essenziale dell'universo naturale.

¹¹ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit., p. 305.

¹² A. Riviezzo, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, cit., p. 302.

Tuttavia, ai nostri fini si pone l'ulteriore problema di definire questi termini: cos'è la biodiversità? E una volta definita la biodiversità sarà necessario definire anche la biosfera, la litosfera, l'atmosfera e l'idrosfera? Ancora, l'ecosistema è un concetto talmente ampio che ogni singola realtà, dalla più piccola alla più grande, può rappresentare un ecosistema a sé stante.

In sintesi, nell'ottica proposta del costituzionalismo come rimedio all'irrazionale sfruttamento della Natura il tema su cui riflettere a lungo è cosa aggiunga, rispetto all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, la semplice introduzione di questi concetti nell'art. 9 Cost.

Se la riforma vuole semplicemente esprimere la centralità ambientale, questa è già scritta nelle sentenze della Corte costituzionale, e la proposta esaminata non aggiunge alcunché.

Se, invece, si vuole introdurre un nuovo elemento utile a costruire una nuova identità costituzionale, tanto italiana quanto europea, che riscrive il paradigma del rispetto dei diritti della Natura (e conseguentemente degli esseri umani), si deve guardare a ciò che è stato già fatto per superarlo. E un punto di partenza necessario sono, come si è accennato, le dichiarazioni programmatiche e i programmi ambientali sviluppati a livello europeo, che hanno introdotto gli atti vincolanti posti alla base dell'attuale transizione verso un'economia sostenibile.

Tale evoluzione non può essere una semplice risposta emergenziale, ma deve essere in grado di anticipare i problemi che potranno sorgere in futuro.

Non serve perciò scrivere generici diritti della Natura, ma è necessario garantire soglie progressive di applicazione del valore costituzionale dell'ambiente.

Allo stesso modo, non serve scrivere nuovamente principi, già consolidati, come "chi inquina paga", ma è necessario fissare, come fa appunto la nuova legge europea sul clima, degli obiettivi giuridicamente vincolanti che tutti debbano raggiungere.

In questo modo è possibile trasformare la logica della costruzione dei diritti e della Natura, in quella dell'introduzione di limiti e di obiettivi da raggiungere, che è propria del diritto costituzionale.

Se la Costituzione è un limite, se lo è la Natura, e se l'uomo deve raggiungere determinati obiettivi, questo deve essere espresso in Costituzione.

Questa è la logica che sottostà alla recente sentenza della Corte Federale Tedesca, di cui ha scritto anche Roberto Bin su *Lacostituzione.info*, evidenziando come si debba essere sempre più ambiziosi e come i diritti fondamentali, non della Natura ma delle persone che la rispettano, siano la chiave per realizzare tali obiettivi e una revisione costituzionale che innovi rispetto a quanto già esiste e che sia in grado, per il futuro, di porre una garanzia per tutte le persone che vi abiteranno¹³.

¹³ R. Bin, *La corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?* in *Lacostituzione.info*, 30 aprile 2021.

Da questo punto di vista la Costituzione accoglie in sé la Natura, fissando obiettivi di prospettiva, senza i quali il diritto costituzionale diviene un mero elemento di fissazione di ciò che è *già stato*, senza garantire quella prospettiva futura che, invece, è il suo scopo primario. La Natura, dunque, entra in Costituzione sotto forma di ambiente, biodiversità e ecosistema ma non vi entra tuttavia nella sua interezza.

4. A livello europeo siamo passati dalle dichiarazioni programmatiche alla prospettiva di un “*nuovo ordine giuridico*” fondato su atti vincolanti che usano parole chiave, diverse da quelle di cui abbiamo analizzato prima; ad esempio, la transizione energetica verso una economia sostenibile. In Italia è cambiata la Costituzione per fissare l’evoluzione giurisprudenziale sul concetto di danno ambientale *tout court*; nella legislazione europea si fissano invece gli obiettivi da perseguire per affrontare le emergenze naturali come gli effetti del riscaldamento globale¹⁴.

Si può pensare che la Costituzione possa salvare gli umani attribuendo rilevanza giuridica ai diritti della Natura?

La risposta dipende dalla prospettiva che vogliamo assumere. Se la prospettiva è quella di farsi trovare pronti anticipando i problemi che potremmo dover affrontare in futuro, allora è necessario scrivere in Costituzione soglie progressive da raggiungere per valutare il rispetto del valore ambientale¹⁵. Dobbiamo, cioè, fissare obiettivi giuridicamente vincolanti e stabilire così che è l’uomo, e non la Natura, che si autolimita, ponendosi traguardi ambiziosi e riaffermando così i diritti fondamentali dell’Uomo, e tramite questi la centralità della Natura.

In sintesi, è auspicabile una ulteriore revisione costituzionale che dia concretezza al futuro delle persone che vivono in una comunità di destino.

¹⁴ R. Rota, *Riflessioni sul principio “do no significant harm” per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Astrid-rassegna*, 10, 2021.

¹⁵ In una prospettiva analoga cfr. M. Cecchetti, *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*, cit., pp. 285 ss., spec. 295.