

La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi

di Alessia-Ottavia Cozzi

Abstract: The amendment of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution on the environment: insights from the French debate on the 2004 Environment Charter between rights and principles - This paper analyses the ongoing revision of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution, based on the constitutional revision process carried out in France between 2003 and 2005, which led to an Environment Charter referred to in the Preamble of the 1958 Constitution. The French reform, like the current Italian reform, also stemmed from the need to introduce environmental protection standards into the constitutional norms. The comparison relates to the revision process, the contents, but also the nature of the new constitutional provisions as rights or as principles, a theme that was very much present in the French constitutional debate, in Italian doctrine somewhat outdated, but re-emerged in the current constitutional reform.

Keywords: Constitutional Reform; Environment; Environmental Charter; Rights and Principles

3391

1. Introduzione

Il presente contributo intende offrire un'analisi della revisione degli artt. 9 e 41 Cost., attualmente in corso, sulla base di alcuni spunti tratti dal procedimento di revisione costituzionale svolto in Francia tra il 2003 e il 2005, che ha condotto all'adozione di una Carta dell'ambiente cui rinvia il Preambolo della Costituzione del 1958. Anche la riforma francese, come l'attuale riforma italiana, nasceva dall'esigenza di introdurre norme di protezione ambientale nel parametro costituzionale che ne era privo.

Il contributo si struttura in due parti. Nella prima, vengono sintetizzati alcuni aspetti della revisione costituzionale italiana sulla base dei lavori preparatori¹. Nel momento in cui si scrive, la proposta di legge di revisione

¹ Per un'analisi della riforma costituzionale in corso, M. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, e A. Riviezzo, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, entrambi in *Quad. cost.*, n. 2, 2021, 281-299 e 301-320; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, sintesi del seminario interdisciplinare presso la Scuola Sant'Anna di Pisa, 9 giugno 2021, in *forumcostituzionale.it*, n. 2, 2021; Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, ivi, n. 4, 2021. Si vedano inoltre le osservazioni acquisite

costituzionale è stata approvata in seconda lettura al Senato ed è stata trasmessa per l'ultima lettura alla Camera, sicché vi è la ragionevole probabilità che il procedimento vada a buon fine. Il contributo prosegue analizzando l'origine e i contenuti della Carta dell'ambiente del 2004 per proporre alcuni spunti di comparazione relativi sia all'iter procedimentale che ai contenuti. Questi spunti possono essere sintetizzati nell'origine parlamentare della revisione italiana, mentre quella francese era frutto di una iniziativa governativa; nella articolazione ampia e strutturata della Carta francese, in quanto testo esterno al corpo della Costituzione e, tuttavia, proprio in ragione della sua autonomia, nella sua specializzazione, riferita solo alla disciplina ambientale. La revisione italiana, invece, integrando gli artt. 9 e 41 Cost., affianca nuovi principi, l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità, la tutela degli animali, ai principi già presenti nel testo costituzionale vigente, la cultura, la ricerca scientifica e tecnica, il paesaggio, il patrimonio culturale, e integra i limiti già esistenti all'iniziativa economica privata, consentendo tra loro contiguità e reciproca contaminazione secondo dinamiche già messe in luce dalla giurisprudenza costituzionale, per di più arricchite dal nuovo parametro introdotto dalla revisione, l'interesse delle future generazioni.

Nella seconda parte del contributo, la comparazione si concentra su due profili che costituiscono il filo conduttore dell'analisi. In primo luogo, ci si sofferma sulla previa esistenza di un diritto costituzionale per l'ambiente nell'ordinamento italiano, antecedente alla revisione, che invece mancava nell'ordinamento francese, per il rifiuto del *Conseil Constitutionnel* di trarre norme implicite in materia ambientale in assenza di un esplicito riferimento costituzionale. In secondo luogo, si analizza la conformazione dei beni e interessi ricondotti all'ambiente, se fonti di diritti soggettivi o di principi oggettivi. Nel dibattito costituzionale francese si è particolarmente insistito, sia nei lavori preparatori, che nella dottrina, sul fatto che la Carta dell'ambiente doveva essere fonte di obiettivi per il legislatore e non di nuovi diritti soggettivi direttamente azionabili in giudizio, ad eccezione del principio di precauzione. A questo risultato mirava la descrizione di numerose norme della Carta come obiettivi di valore costituzionale, categoria da tempo enunciata dal *Conseil Constitutionnel* per indicare interessi di rilievo costituzionale che non possono dare origine a situazioni soggettive in assenza di intermediazione legislativa. Nella dottrina italiana antecedente alla riforma, di cui si ripercorreranno alcuni orientamenti, sono stati raggiunti esiti analoghi, pur senza le dottrine proprie dell'esperienza costituzionale francese. È da tempo acquisita, infatti, l'opinione per cui l'ambiente *non* è l'oggetto di un diritto soggettivo di portata generale e

natura incerta, ma un principio oggettivo, o meglio un valore, da cui derivano *anche* posizioni soggettive specifiche per oggetto, destinatari e forme di tutela, ma la cui realizzazione passa essenzialmente per le politiche, sia settoriali in materia ambientale, sia trasversali, integrando valutazioni ambientali nei più diversi ambiti del vivere collettivo. Vi è, sin qui, una coincidenza tra la marcata attenzione del legislatore costituente francese per una riserva alla discrezionalità legislativa e gli orientamenti maggioritari della dottrina italiana. Tuttavia, tra i d.d.l. di revisione costituzionale alla base della attuale riforma, molti hanno ripresentato la connotazione dell'ambiente come diritto, diritto fondamentale della persona o diritto collettivo, riproponendo una contrapposizione, che si sarebbe immaginata desueta, tra diritto soggettivo e principio oggettivo. Questa contrapposizione è ritenuta da chi scrive impropria, poiché i principi sono generatori di norme in potenza, tra cui diritti soggettivi, e questa loro capacità generativa ne costituisce il tratto fondamentale². Nell'ultima parte del lavoro, tuttavia, ci si sofferma sulle ragioni del riemergere di questa distinzione. La rinnovata attenzione per la dimensione soggettiva dell'ambiente non appare un fenomeno isolato, se si pensa a recenti decisioni di corti europee ed extraeuropee, compresi giudici francesi, che hanno avuto particolare risonanza sulla stampa per aver riconosciuto veri e propri diritti soggettivi connessi all'ambiente, e più in generale all'emergere di un filone giurisprudenziale sintetizzato nell'espressione «giustizia climatica». Il contributo si conclude osservando che, sebbene certamente l'ambiente costituisca un concetto polidimensionale il cui invero, nelle sue componenti, richiede innanzitutto ed essenzialmente politiche pubbliche, vi è una radice incompressibile nella tradizione del costituzionalismo, che periodicamente si propone nei più diversi ambiti, rappresentata dalla rivendicazione di diritti giustiziabili. Questa rivendicazione, come è già stato dimostrato in dottrina, ha una funzione principalmente sanzionatoria nei confronti della inerzia o della carenza del potere costituito.

2. I lavori preparatori relativi alla proposta di legge di revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.

La proposta di legge di revisione costituzionale, ad oggi, è stata approvata in seconda lettura al Senato con la maggioranza dei due terzi dei componenti³. Il testo è ora all'esame della Camera e vi è l'intenzione di portarlo a definitiva approvazione entro il gennaio 2022.

² Sia consentito il rinvio a A.O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017, e la bibliografia ivi citata.

³ Cfr. resoconto stenografico Senato, seduta n. 374 del 3 novembre 2021, presenti 221, votanti 220, favorevoli 218, contrari 0, astenuti 2. Dal punto di vista metodologico, l'analisi si cui al testo è stata condotta sulla base dei disegni di legge di revisione costituzionale presentati al Senato e sulle proposte di legge in parallelo comunicate alla

L'iter è iniziato al Senato sulla base di tre disegni di legge di iniziativa parlamentare abbinati cui, nel corso dei lavori in Commissione affari costituzionali, svoltisi dall'8 ottobre 2019 al 19 maggio 2021, per trentuno sedute, sono stati congiunti ulteriori cinque disegni di legge, per un totale di otto, di diversi gruppi parlamentari, ad attestare una generale diffusa condivisione dell'iniziativa⁴. Il testo unificato prodotto da un comitato ristretto e adottato il 23 marzo 2021 dalla Commissione come testo base si componeva di tre articoli: uno di integrazione, con un comma aggiuntivo, dell'art. 9 Cost., il secondo di integrazione del secondo e del terzo comma dell'art. 41 Cost. e il terzo di modifica dell'art. 117, c. 2, Cost. lett. s), assegnando alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, oltre alla tutela dei beni ambientali, dell'ecosistema e dei beni culturali, la tutela degli animali⁵. La Commissione ha trovato un punto di mediazione sulla tutela degli animali, profilo particolarmente discusso, riducendo il disegno di legge da tre a due articoli, relativi ai soli artt. 9 e 41 Cost., e integrando il nuovo terzo comma già proposto nell'art. 9 con una previsione dedicata alla tutela degli animali sottoposta a riserva di legge statale. L'originario art. 3, di modifica dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. è stato, perciò, soppresso, rimanendo l'art. 117 escluso dal progetto di revisione⁶.

Camera nell'attuale XVIII legislatura, con le relative relazioni di accompagnamento; dei documenti acquisiti dalla Commissione I Affari costituzionali al Senato; dei resoconti stenografici dei dibattiti in aula. Attraverso i siti di Senato e Camera, invece, non sono disponibili i resoconti delle sedute in Commissione, di cui si ha solo l'indicazione sintetica dell'attività svolta nella schermata relativa all'iter di trattazione.

⁴ Così A.S. 83, De Petris (Misto Leu), presentato il 23 marzo 2018 – cui si è aggiunta la firma di Nugnes, dello stesso gruppo, il 4 dicembre 2019, relativo al solo art. 9 Cost., su cui è stato avviato l'esame in Commissione I Affari costituzionali. Il testo già nella seconda seduta è stato congiunto con A.S. 212, De Petris (Misto Leu), Cirinnà (PD), Giammanco (Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC), comunicato il 3 aprile 2018, sugli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., e A.S. 1203, Perilli (M5S), sul solo art. 9 Cost. Successivamente sono stati congiunti nella seduta di Commissione n. 111 del 23 ottobre 2019 A.S. 1532, Gallone (Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC), appena comunicato l'8 ottobre 2019, e nella seduta n. 126 del 28 gennaio 2020 A.S. 1627, L'Abbate (M5S), presentato il 26 novembre 2019, entrambi sul solo art. 9. Nella seduta n. 129 dell'11 febbraio 2020 l'esame è stato esteso a A.S. 1632, Bonino (Misto, +Europa - Azione), presentato il 2 dicembre 2019, di modifica anche dell'art. 2 Cost., accanto all'art. 9, inserendovi un riferimento alle generazioni future e alla promozione dello sviluppo sostenibile. In seguito, sono stati accorpati A.S. 938, Collina, Marcucci, Ferrari e Ferrazzi (tutti PD), presentato già il 13 novembre 2018, per la modifica degli artt. 9, 41 e 117, c. 2, lett. s) Cost. e A.S. 2160, Calderoli, Augussori, Grassi, Pirovano e Riccardi (tutti Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione), presentato il 30 marzo 2021. In merito al clima di generale condivisione, si noti che l'esame in sede referente è stato avviato nel corso del Governo Conte II, in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021, ed è proseguito nel corso del Governo Draghi.

⁵ Cfr. allegato a 1^a Commissione permanente, resoconto sommario seduta n. 230 del 23 marzo 2021.

⁶ Per questi passaggi, cfr. la Relazione della I Commissione permanente presentata dalla Senatrice Maiorino (M5S), 25 maggio 2021, sui disegni di legge costituzionale nn. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632 e 2160-A. Il riferimento agli animali era presente in tre degli otto d.d.l. presentati al Senato con formule diverse: A.S. 83, testo d'avvio della

In prima lettura, il testo è stato approvato dall'Aula del Senato il 9 giugno 2021 con 224 favorevoli, 23 astenuti e nessun voto contrario. Rispetto al testo proposto dalla Commissione, l'Aula ha aggiunto un nuovo art. 3, che contiene una clausola di salvaguardia per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome in materia di tutela degli animali⁷. Trasmesso alla Camera, il testo è stato assegnato in Commissione affari costituzionali il 14 giugno 2021 come A.C. 3156 e abbinato con altre dieci proposte di legge costituzionale relative all'inserimento di una tutela dell'ambiente in Costituzione⁸. I lavori si sono svolti dal 23 giugno al 29 luglio 2021 senza apportare modifiche e il testo è stato approvato dall'Assemblea il 12 ottobre 2021, anche qui con amplissima maggioranza⁹, per poi tornare al Senato per la seconda lettura di cui si è detto. Data l'ampia maggioranza alla prima lettura della Camera, è verosimile che il testo possa raggiungere la maggioranza dei due terzi, esauendosi così l'iter di revisione senza incorrere nell'eventuale referendum costituzionale.

revisione, come «rispetto degli animali»; in A.S. 212 nella previsione più strutturata, quale autonomo comma dell'art. 9 Cost., per cui «La Repubblica riconosce gli animali come essere senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche», riprendendo l'art. 13 TFUE – e così nell'identico testo in A.C. 2174; in A.S. 1203 come «protegge la biodiversità e gli animali». Alla Camera, per completezza, si vedano anche A.C. 15, Brambilla (Forza Italia-Berlusconi Presidente), dedicato solo alla protezione degli animali, riprendendo la definizione europea di esseri senzienti, con l'aggiunta di un comma apposito nell'art. 9 e di «nonché degli animali» nell'art. 117, comma 2, lett. s). Riferimenti agli animali erano presenti anche in A.C. 143, Paolo Russo (Forza Italia-Berlusconi Presidente), in A.C. 2838, Sarli e altri (M5S), di modifica del solo art. 117, comma 2, lett. s), aggiungendo «e del benessere animale».

⁷ Emendamento (testo 2) proposto da Calderoli, Augussori, Grassi (Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione), approvato dall'Assemblea del Senato in prima lettura.

⁸ A.C. 15, Brambilla (Forza Italia-Berlusconi Presidente), presentato il 23 marzo 2018, su cui *supra*; A.C. 143, Paolo Russo (Forza Italia-Berlusconi Presidente), della stessa data, di modifica dell'art. 9 Cost.; A.C. 240, Del Barba e altri (PD), sempre del 23 marzo 2018, analoga a A.S. 938; A.C. 2124, Prestigiacomo, Gelmini (Forza Italia-Berlusconi Presidente), del 26 settembre 2019, per l'introduzione della sola parola «ambiente» nell'art. 9 Cost., la cui relazione di accompagnamento contiene ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale, al diritto europeo e alla giurisprudenza CEDU, attraverso l'art. 117, comma 1, Cost. e richiami ad altre Carte costituzionali; anche A.C. 2150, Meloni e altri (Fratelli d'Italia), 7 ottobre 2019, propone l'introduzione nell'art. 9 Cost. della sola parola ambiente; A.C. 1274, Muroni, 15 ottobre 2019 e identico a A.S. 212; A.C. 2315 del 20 dicembre 2019, d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto, di modifica degli artt. 2, 9, 41, 44 Cost.; A.C. 2838, Sarli e altri (M5S), 21 dicembre 2020, relativo alla sola integrazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), come *supra*; A.C. 2914, Pezzopane e altri (PD), 25 febbraio 2021, di modifica degli artt. 9 e 117 Cost. in relazione ai cambiamenti climatici, su cui *infra*; A.C. 3181, Cunial e altri (Misto-eletti liste M5S), 29 giugno 2021, riferito alla integrità ambientale, su cui *infra*.

⁹ Cfr. resoconto stenografico Camera, seduta n. 575 del 12 ottobre 2021, presenti 429, votanti 413, astenuti 16, maggioranza 207, favorevoli 412, contrari 1. Nel corso della discussione generale e delle dichiarazioni di voto, tutti i gruppi si sono espressi a favore della proposta ad eccezione di Fratelli d'Italia, al momento del voto unico gruppo di opposizione, che in ogni caso ha lasciato libertà di voto. La discussione generale e l'esame degli articoli si sono svolti rapidamente nelle sedute nn. 574 e 575 dell'11 e 12 ottobre 2021.

3. Il testo della revisione

In sintesi, il testo giunto all'ultima lettura parlamentare si compone di tre articoli. Il primo aggiunge un comma terzo all'art. 9 Cost., i cui primi due commi prevedono: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Il comma aggiunto così recita: «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». Il secondo articolo incide sul secondo e sul terzo comma dell'art. 41 Cost. Il primo comma dell'art. 41 Cost., invariato, stabilisce che: «L'iniziativa economica privata è libera». Il secondo è integrato come segue: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*». Il terzo comma è integrato in modo da autorizzare l'indirizzo e il coordinamento dell'attività economica pubblica e privata anche ai fini ambientali: «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*». L'art. 3 della proposta di legge di revisione costituzionale, rubricato *Clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le province autonome*, stabilisce limiti all'applicazione della legge dello Stato di cui all'art. 9, comma 3, riformato, cui sono rimessi modi e forme di tutela degli animali. Il testo è così articolato: «La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». Di seguito, si propongono per cenni alcune prime osservazioni sulla proposta di revisione costituzionale.

4. Prime note di commento

La modifica dell'art. 9 Cost. assegna alla Repubblica, che resta il soggetto unitario dell'intero articolo, anche la tutela di quattro nuovi interessi – utilizziamo per ora questa espressione generica – accanto alla cultura, alla ricerca scientifica e tecnica, al paesaggio e al patrimonio storico e artistico, ossia l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi, la tutela degli animali. Nel primo periodo, alla tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi è associato l'importante inciso «nell'interesse delle future generazioni», concetto che compare per la prima volta in Costituzione, per di più tra i Principi fondamentali. In questo modo la lettura unitaria e integrata dell'art. 9 Cost., maggioritaria in dottrina, si estende a nuove “categorie” che riflettono l'intento originario e ampiamente condiviso tra le forze politiche di

introdurre una forma di tutela esplicita dell'ambiente nella Costituzione¹⁰. I beni ambientali e l'ecosistema, come noto, erano già stati introdotti dalla revisione costituzionale del 2001 nell'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. E pure, è risultata ampiamente condivisa l'idea che quella revisione attenesse specificamente al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni e che occorresse, invece, dare forma espressa a un valore già dichiarato e tutelato nella giurisprudenza costituzionale, inserendolo tra i Principi fondamentali¹¹. L'intento, pertanto, è quello di "riequilibrare" l'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., in quanto riferito a beni e interessi che non trovano riconoscimento tra i diritti e doveri sostanziali previsti dai Principi e dalla Parte I. La formula «ecosistemi» al plurale, contenuta nel nuovo comma 3 dell'art. 9, inoltre, è stata preferita al singolare contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. s), in quanto maggiormente aderente al significato scientifico del termine¹². Sempre con riferimento ai nuovi beni tutelati, per effetto della revisione «biodiversità» e «ecosistemi», benché nelle scienze ecologiche

¹⁰ È unitaria la lettura dei due commi attuali dell'art. 9 Cost. in M. Cecchetti, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 217-241, spec. 221, e M. Betzu, *Art. 9*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, 70-80, spec. 71. M. Cecchetti insiste particolarmente sulla «traiettoria circolare» di significanze nella quale il secondo comma è illuminato dal primo e viceversa, richiamando M. Fiorillo, *Le attività culturali*, in M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2003, 171, e citando un discorso del Presidente Ciampi del 5 maggio 2003, in www.quirinale.it/Discorsi, per cui «sviluppo, ricerca cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile». L'effetto dell'interpretazione unitaria è che la divisione in parte statica (tutela) e parte dinamica (promozione) riferita ai soli oggetti dei rispettivi commi risulta errata, agendo i verbi su tutti e quattro gli oggetti della disposizione. Per questo, l'esame della disposizione non è svolto dall'A. per commi, ma per tre profili comuni a entrambi: gli oggetti affidati ai poteri pubblici; i poteri; i soggetti (la Repubblica e le sue articolazioni). M. Betzu, oltre che nel dato testuale, per cui «Repubblica» è soggetto di entrambi i commi, riconduce l'interpretazione unitaria, prevalente in dottrina, «all'evoluzione sociale e legislativa che ha caratterizzato la materia, accompagnata dalla lenta ma ininterrotta maturazione di una consapevolezza culturale tale da consentire una rappresentazione astratta unitaria dei quattro ambiti materiali indicati dall'articolo». L'interpretazione unitaria andrebbe, perciò, ad estendersi al nuovo terzo comma dell'art. 9, i cui elementi beneficerebbero della medesima circolarità.

¹¹ Si tratta, per questo aspetto, di una «revisione bilancio», ossia volta ad esplicitare principi già presenti nell'ordinamento in M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo online*, n. 1 del 2020, 7-8, e ora in Id, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in forumcostituzionale.it, 25 agosto 2021, 298, destinato a E. Bruti Liberati, M. Cecchetti, L. Ronchetti, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, riprendendo la distinzione tra "revisioni bilancio" e "revisioni programma" in G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1187-1189.

¹² Relazione della I Commissione permanente Senato, Senatrice Maiorino, cit., 4.

siano usualmente considerate componenti ambientali, assumono autonoma rilevanza accanto ad «ambiente»¹³.

In linea generale, il legislatore costituzionale ha scelto di limitarsi ad introdurre le singole espressioni generali di cui si è dato conto. Non ha avuto seguito, invece, il suggerimento di specificare alcuni principi di azione di derivazione europea, già presenti nella legislazione ordinaria¹⁴ e fatti propri dalla stessa giurisprudenza costituzionale, allo scopo di individuare un parametro più certo e denso per le politiche pubbliche¹⁵. In questo senso, la

¹³ In favore di questa scelta che mette in evidenza specifiche componenti dell'ambiente, come guida e orientamento per il legislatore futuro, attraverso una terminologia consolidata nel linguaggio giuridico normativo, M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 300, e nota 38 per la più recente giurisprudenza costituzionale su "ecosistemi" e su "biodiversità", mentre sarebbero affette da eccessivo rigorismo linguistico le critiche suscitate dall'uso distinto dei concetti di ambiente, ecosistemi e biodiversità, dove i secondi sono componenti del primo, prefigurandovi irriducibili conflittualità, poiché i contrasti e le ponderazioni tra le componenti interne all'ambiente sono fisiologiche.

¹⁴ Per completezza, l'art. 3 *ter* d.lgs n. 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto Codice dell'ambiente, rubricato *Principio dell'azione ambientale*, comprende i principi di precauzione, azione preventiva, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, «chi inquina paga».

¹⁵ I d.d.l. che hanno dato avvio all'iter di revisione costituzionale, A.S. 83, De Petris, e A.S. 212 De Petris e a. – nell'identico testo A.C. 2174, Muroni – accanto all'espressione «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi», proponevano entrambi, con formulazioni in parte diverse, una specificazione degli oggetti della tutela ambientale (La Repubblica persegue il miglioramento delle condizioni dell'aria, dell'acqua, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti, protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali); dall'altra, indicavano i principi di cui si articola l'azione ambientale, principio di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati. Per l'inserimento di questi principi di derivazione europea, in quanto già componenti del diritto costituzionale dell'ambiente, M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9*, cit., 7-8, prendendo a modello per la politica ambientale in senso stretto l'art. 191 TFUE e la sua articolazione in obiettivi, principi e parametri, quale diritto particolarmente evoluto già in grado di condizionare la validità di tutti gli atti e le misure delle politiche europee, e dunque di intensa efficacia giuridica. Qui, come in precedenti occasioni, lo stesso A. suggerisce, inoltre, l'inserimento in Costituzione del principio di integrazione, sempre di origine europea (art. 11 TFUE e art. 37 Carta dei diritti fondamentali UE), dando fondamento normativo alla consapevolezza per cui l'ambiente non costituisce una politica di settore, ma un valore la cui realizzazione passa attraverso l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche. La stessa posizione era stata espressa dall'A. con riferimento alle proposte minimali di integrazione dell'art. 9 Cost. nella XIV legislatura, volte a inserire nel comma 2 le parole «ambiente naturale» o a aggiungere un comma 3, per cui la Repubblica «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]», poiché non apparivano in grado di «incidere qualitativamente sullo statuto costituzionale degli interessi ambientali», mentre avrebbe meritato uno specifico riferimento il principio di integrazione, in M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., 241, in relazione è a A.C. n. 403, approvata dal Senato il 24 settembre 2003; A.C. nn. 705, 2949, 3591, 3666, 3809, 4181, 4307, 4423, 4429-A, approvato dalla I Commissione permanente alla Camera il 21 aprile 2004 come testo unico unificato e dall'Assemblea il 28 ottobre 2004. Vi si suggeriva, altresì, il rinvio ad una apposita legge costituzionale, per codificare in maniera puntuale alcuni principi in materia ambientale cui conformare i pubblici poteri, sul modello proprio della Carta francese del 2004.

riforma pare aver mancato uno dei possibili obiettivi. D'altra parte, sia nelle relazioni di presentazione dei d.d.l. sia nei dibattiti in Aula al Senato e alla Camera, non traspare alcuna attenzione alla tipologia di politiche, presenti e future, e al modo di produzione delle stesse, ma discorsi di più alta, e pure eterea, condivisione dell'importanza della protezione ambientale, con toni simbolici e minori preoccupazioni operative.

Un secondo aspetto di rilievo, come si diceva, è il riferimento all'interesse delle future generazioni, inserito sempre nel nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. Si ricava dalla relazione al testo unificato presentato all'Assemblea del Senato in prima lettura che la formula è stata introdotta sul modello dell'art. 20a della Costituzione tedesca e che con essa si è voluto riprendere, nella sostanza, anche il concetto di sviluppo sostenibile¹⁶. In effetti, numerosi dei d.d.l di revisione successivamente accorpati nell'iter parlamentare contenevano un esplicito riferimento allo sviluppo sostenibile che, tuttavia, non è presente nel testo uscito dalla Commissione I Senato¹⁷. In sede istruttoria, l'interesse delle generazioni future, contenendo un impegno a politiche ambientali di lungo periodo che tengano conto degli effetti futuri, è stato ritenuto sufficiente a comprendere lo sviluppo sostenibile, senza dare alla nozione autonomia normativa¹⁸. In dottrina, il riferimento alle generazioni future ha suscitato posizioni alterne, soprattutto per il valore simbolico e non normativo, o la preesistente garanzia implicita in Costituzione, o ancora la carenza di soggettività giuridica dei potenziali

¹⁶ Relazione della I Commissione permanente Senato, Senatrice Maiorino, cit., 5.

¹⁷ Proponeva separatamente un riferimento alle future generazioni nell'art. 2 Cost., alla promozione dello sviluppo sostenibile nell'art. 9 Cost. e un vincolo alla finalità di sviluppo sostenibile nell'art. 41, comma 3, Cost., A.S. 938, Collina e a. – nell'identico testo in A.C. 240 – con riferimenti allo sviluppo sostenibile dal rapporto Brundtland del 1987 al diritto europeo e ad altre Costituzioni (Francia, Spagna, Germania, Portogallo, Polonia) nella relazione di presentazione. La stessa struttura, art. 2 Cost. integrato con le generazioni future; promozione dello sviluppo sostenibile nell'art. 9 Cost., vincolo a finalità di sviluppo sostenibile nell'art. 41, comma 3, Cost. e in aggiunta un'integrazione dell'art. 44, comma 1, Cost.: «Al fine di conseguire il razionale e *sostenibile* sfruttamento del suolo» anche la proposta di legge di revisione costituzionale d'iniziativa regionale A.C. 2315 presentata il 20 dicembre 2019 dal Consiglio della Regione Veneto. Tornando al Senato, proponeva, altresì, l'integrazione dell'art. 2 Cost. con «anche nei confronti delle generazioni future. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile» A.S. 1632, Bonino. Quest'ultimo d.d.l. era il frutto di una iniziativa di gruppi e associazioni per un progetto di revisione costituzionale denominato "Figli costituenti" che teneva distinti tre diversi obiettivi, l'equità intergenerazionale, lo sviluppo sostenibile, comprendente non solo la sostenibilità ambientale, ma anche sociale ed economica, e la tutela ambientale, riferita ai rischi derivanti dal riscaldamento climatico e alle conseguenze politiche, come i fenomeni migratori. Merita lettura la relazione di presentazione del d.d.l. Per l'inserimento della «sostenibilità ecologica, sociale ed economica» nell'art. 9 Cost., A.S. 1627, L'Abbate. Infine, A.S. 2160, Calderoli e a., mirava a inserire nel terzo comma dell'art. 41 Cost, la sostenibilità ambientale.

¹⁸ Per completezza, l'art. 3 *quater*, Codice dell'ambiente, rubricato *Principio dello sviluppo sostenibile*, stabilisce che: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. [...]».

destinatari. Ad avviso di chi scrive, invece, l'enunciato ha contenuto giuridico e costituisce un principio di azione per il legislatore. Esso si connette ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale dell'art. 2 Cost., di cui rappresenta una specificazione, introducendo un principio di responsabilità intergenerazionale che, se preso sul serio, costringerebbe il legislatore alla misurazione degli effetti di lungo periodo non solo delle politiche ambientali, ma di tutte le politiche pubbliche¹⁹. Il tema, complesso, dell'equità intergenerazionale non costituisce, tuttavia, oggetto del presente contributo.

Ancora, nel corso della discussione generale al Senato in seconda lettura numerosi interventi di esponenti di gruppi diversi hanno collegato la revisione costituzionale all'impegno a ridurre il cambiamento climatico, facendo riferimento ai recenti lavori del G20 a Roma e alla ventiseiesima conferenza ONU sul clima (COP26) che si stava svolgendo a Glasgow, in cui per la prima volta sono stati messi all'ordine del giorno obiettivi volti alla riduzione dell'uso di combustibili fossili per azzerare le emissioni nette a livello globale entro il 2050 e limitare l'aumento delle temperature a 1,5°C²⁰. Anche sotto questo profilo, alcune proposte di revisione presentate alla Camera facevano espresso riferimento alla mitigazione climatica o al cambiamento climatico²¹. Il testo approvato, tuttavia, richiede di racchiudere queste problematiche entro la formula onnicomprensiva: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future» e entro i nuovi vincoli espliciti all'attività economica privata e pubblica ora espressamente introdotti nell'art. 41 Cost. Per l'ampiezza e l'intrinseca

¹⁹ Ben prima dell'attuale revisione, sul principio costituzionale di tutela dell'ambiente come fonte di doveri nei confronti di tutti i cittadini, in quanto espressione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. anche verso le generazioni future, G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1121-1167, spec. 1167. In senso analogo, sulla doverosità sottesa ai principi costituzionali in materia di ambiente, F. Fracchia, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente, Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013; in relazione alla riforma, R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *forumcostituzionale.it*, n. 2, 2021, 23 giugno 2021.

²⁰ Cfr. resoconto stenografico Senato della seduta n. 374 del 3 novembre 2021.

²¹ A.C. 2914, Pezzopane e a., di integrazione dell'art. 9 Cost. con un nuovo comma: «Tutela l'integrità e la salubrità dell'ambiente, protegge la biodiversità e gli habitat naturali, partecipa alla strategia globale di mitigazione dei cambiamenti climatici e opera per la salvaguardia degli ecosistemi, come condizioni necessarie per il benessere dell'umanità», e espressi riferimenti al *climate change* nella relazione di presentazione; A.C. 3181, Cunial e a., unica p.d.l. che sembrava mirare, dalla relazione di presentazione, alla tutela della natura in sé, inserendo nell'art. 9 Cost.: «Garantisce a tutti la salubrità dell'ambiente, la stabilità climatica, il godimento della natura incontaminata, il mantenimento dei livelli di preservazione dell'integrità ambientale e la riduzione dell'impronta ecologica», e negli artt. 41 e 53 riferimenti alla riduzione del deficit ecologico nazionale.

flessibilità delle espressioni utilizzate, non paiono esservi ostacoli insuperabili in questo senso²².

Ad una prima analisi, ciò che appare davvero stonato nel progetto di riforma dell'art. 9 Cost., pure se frutto del compromesso politico su di un punto molto discusso, è il riferimento a una legge dello Stato nel nuovo terzo comma, introducendo proprio lì un profilo competenziale che esorbita dai Principi fondamentali e dalla Parte I²³. La contraddizione è tanto più marcata se si considera come sia da tempo acquisito che il sostantivo «Repubblica» dell'art. 9, già prima della riforma dell'art. 114 Cost. nel 2001 e a maggior ragione dopo, è riferito a tutte le articolazioni dei livelli di governo, Stato, Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane, assegnando a ciascuno i compiti di promozione e tutela previsti nell'ambito delle rispettive competenze²⁴.

Significativa appare, invece, l'integrazione dell'art. 41 Cost. che, per un verso, crea una nuova fonte testuale di limiti all'iniziativa economica privata, per altro verso rende le finalità ambientali un obiettivo costituzionalmente qualificato dei programmi e controlli che la legge determina per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata, agendo quindi sul versante sia dei limiti che degli indirizzi alla discrezionalità politica e

²² Per un dibattito analogo sulla capacità della Carta francese di comprendere la lotta al cambiamento climatico, non presente nel suo testo, cfr. nota 38.

²³ Le difficoltà di coordinamento tra la riserva di legge statale introdotta nel nuovo comma 3 dell'art. 9 con l'art. 117, comma 2, lett. s) e la relativa giurisprudenza costituzionale sono state evidenziate nei dossier dei servizi studi di Senato e di Camera, specialmente dossier servizio studi Senato giugno 2021, n. 396, 5-10; anche dossier congiunto dei servizi studi di Camera e Senato su A.C. 3156, 23 giugno 2021, 7. Nella giurisprudenza costituzionale la «trasversalità» della materia ambiente consente allo Stato di fissare standard minimi di tutela validi per l'intero territorio nazionale, comprese le Regioni ad autonomia speciale, ma non esclude interventi delle Regioni volti a prescrivere livelli più elevati di quelli previsti dallo Stato (cfr. Corte cost. n. 63 e n. 88 del 2020, e così sin da Corte cost. n. 407 e n. 536 del 2002 e n. 51 del 2006 per le Regioni a Statuto speciale). In questo quadro, la Corte costituzionale ha riconosciuto uno spazio alle Regioni per la disciplina di ambiti che toccano gli animali: per il coordinamento di questi principi con la materia «caccia», di potestà residuale regionale, Corte cost. n. 10 del 2019; in materia di commercio e detenzione di animali esotici, Corte cost. n. 222 del 2003, che ha ricondotto la disciplina regionale alla tutela della salute; sulla tutela degli animali sottoposti a sperimentazione per scopo scientifico e didattico, Corte cost. n. 166 del 2004, con riferimento a norme europee di settore. Ancora, si richiama il d.p.c.m. 28 febbraio 2003, che ha recepito l'accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy, cui hanno fatto seguito puntuali leggi regionali in materia di animali da affezione e terapie assistite con animali, su cui in dettaglio dossier Senato, cit., 9. Il dossier Senato concludeva: «potrebbe ritenersi suscettibile di verifica se la disposizione prospettata dal disegno di legge, la quale (entro i principi fondamentali della Costituzione) riserva alla legge “dello Stato” la disciplina dei “modi e forme” della tutela degli animali, si ponga come meramente confermativa dell'intarsio competenziale sopra richiamato, ovvero determini un effetto restrittivo circa l'ambito di possibile residuo intervento normativo regionale», cit., 7.

²⁴ Sul significato di Repubblica di cui al testo già prima del 2001, per tutti M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 115 ss.

amministrativa. I d.d.l. da cui ha avuto origine la revisione costituzionale, per vero, non incidono sull'art. 41²⁵. L'estensione della revisione ai suoi secondo e terzo comma è intervenuta circa a metà della trattazione in Commissione I Senato, in sede di comitato ristretto, il cui testo unificato, adottato come testo base per il successivo esame istruttorio, già comprendeva le due integrazioni all'art. 41 ora presenti nel testo ad oggi approvato. I riferimenti all'art. 41, in particolare, erano presenti sin dall'origine in un d.d.l. di revisione proposto dal PD e sono in seguito stati previsti in un d.d.l. presentato in Commissione ad avanzato stadio dei lavori, su iniziativa di senatori del gruppo Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione²⁶.

Alcune osservazioni minime possono essere proposte sulle modifiche all'art. 41 Cost. Innanzitutto, pur in assenza di un espresso riferimento all'ambiente e alla salute nell'art. 41, comma 2, è noto che in numerose occasioni la giurisprudenza costituzionale è già stata chiamata a porre in bilanciamento l'iniziativa economica privata e la tutela dell'ambiente. Ciò che si ricava da questa giurisprudenza – e che realisticamente l'integrazione dell'art. 41, comma 2, non modificherà – è che nessuno dei diritti e valori in gioco è assoluto, non solo l'iniziativa economica privata, ma neppure la salute e la protezione ambientale, le scelte legislative essendo volta per volta sindacate sulla base del loro ragionevole bilanciamento reciproco²⁷. Ciò

²⁵ Così A.S. 83, De Petris, relativo al solo art. 9 Cost., congiunto con A.S. 212 De Petris e a., sugli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., e A.S. 1203, Perilli, sul solo art. 9.

²⁶ Solo nella seduta n. 223 del 2 marzo 2021, dopo che era già costituito il comitato ristretto, l'esame è stato esteso a A.S. 938, Collina e a. (PD), presentato già il 13 novembre 2018, che proponeva modifiche anche all'art. 41, oltre agli artt. 2 e 9 (nel secondo comma dell'art. 41 il danno veniva esteso al danno all'ambiente; nel terzo comma estese le finalità allo sviluppo sostenibile). Nella seduta n. 238 del 14 aprile 2021, dopo l'adozione del testo unificato proposto dal Comitato ristretto come testo base della Commissione il 23 marzo 2021, l'esame è stato ulteriormente esteso a A.S. 2160, Calderoli e a., presentato il 30 marzo 2021 e anch'esso relativo a modifiche all'art. 9 e all'art. 41, comma 3, aggiungendovi in fine le parole «e di sostenibilità ambientale». Risulta dalla discussione generale in seconda lettura al Senato, senatrice De Petris, che la revisione dell'art. 41 e la conseguente congiunzione dei d.d.l. sia stata determinata dall'accoglimento delle osservazioni in sede di audizioni informali, in Resoconto stenografico della seduta n. 374, cit.

²⁷ Celebre è rimasto il passaggio di Corte cost. n. 85 del 2013, sul caso ILVA, in parte di non fondatezza, in parte di inammissibilità, in merito al ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, la salute (art. 32), da cui il diritto ad un ambiente salubre, e il lavoro (art. 4), da cui l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali, secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (p. 9 *Cons. dir.*). La successiva Corte cost. n. 58 del 2018, sempre sul caso ILVA, in merito alla prosecuzione dell'attività d'impresa per gli impianti sottoposti a sequestro giudiziario,

nonostante, non è da sottovalutare la fissazione di un ulteriore limite testuale all'iniziativa economica privata, rendendo esplicito il divieto di ledere non solo la sicurezza, la libertà e la dignità, ma anche l'ambiente e la salute. Questo limite è in grado di costituire, insieme all'integrazione del comma 3, un preciso indirizzo a tutte le politiche pubbliche, recuperando forse in parte quel principio di integrazione che formalmente non è stato inserito.

Venendo al terzo comma dell'art. 41 Cost., esso ha avuto meno fortuna nella giurisprudenza costituzionale, essendo di rado parametro delle questioni di legittimità costituzionale²⁸. Tuttavia, il riferimento a «programmi» è di rilievo perché da tempo nell'ordinamento europeo, e di riflesso dovrebbe accadere nell'ordinamento interno, le politiche europee si strutturano in programmi pluriennali molto articolati per strumenti, attori coinvolti e fasi di monitoraggio e revisione²⁹. Si dice questo nella consapevolezza che l'art. 41, comma 3, Cost. affida i programmi e controlli alla legge, mentre la programmazione europea va ben al di là del solo strumento legislativo. La presente fase storica, d'altra parte, mostra l'attualità delle politiche per programmi, se si pensa al PNRR, indotto appunto dall'attuazione del Next Generation EU. Le brevi considerazioni svolte sono certamente parziali e meriterebbero ciascuna un approfondimento. Tuttavia, per la nostra analisi è opportuno spostare ora l'attenzione alla Carta francese dell'ambiente.

5. Cenni alla Carta francese dell'ambiente, origine e contenuti

La Carta francese dell'ambiente del 2004 ha rappresentato una novità nel panorama delle Costituzioni nazionali per il numero degli articoli di cui si compone dedicati al tema ambientale. La Carta, per riprendere una formula di frequente utilizzata nel corso dei lavori preparatori, è nata «addossata» alla Costituzione attraverso la prima, e fino ad ora unica, revisione del Preambolo della Costituzione francese del 1958. La legge costituzionale 1° marzo 2005, n. 2005-205, infatti, ha introdotto nel primo comma del Preambolo della Costituzione del 1958 un riferimento ai diritti e ai doveri definiti nella Carta, adottata con la medesima legge costituzionale³⁰. La

sempre sulla base di un ragionevole bilanciamento, ha concluso per l'illegittimità costituzionale.

²⁸ Effettuando una ricerca per parametri costituzionali sul motore di ricerca della Corte costituzionale, risultano ventiquattro pronunce in tutto.

²⁹ Insiste molto sui programmi generali di azione ambientale dell'Unione europea come modelli di elaborazione e attuazione delle politiche ambientali per il loro carattere di processi decisionali a carattere permanente che vanno ben al di là della sola legislazione, M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione*, cit., 10-11.

³⁰ Così il primo alinea del Preambolo della Costituzione del 1958: «Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004». La Carta ha un anno di riferimento,

Carta nacque dall'iniziativa politica dell'allora Presidente Chirac. Essa fu annunciata al termine del primo mandato, durante la campagna elettorale per la rielezione, in un discorso a Orléans, il 3 marzo 2001³¹. Dal punto di vista procedimentale, la revisione si è caratterizzata all'origine per l'opera di una commissione di esperti e per forme di partecipazione. Il testo, infatti, fu elaborato da una commissione presieduta dal prof. Coppens, paleontologo, membro del College de France, nel corso di un anno, dal giugno 2002 all'aprile 2003, e in seguito sottoposto a una consultazione pubblica nazionale ad opera del Ministro dell'ecologia e dello sviluppo sostenibile, consistente in confronti sul territorio e distribuzione di questionari³². Il progetto di legge di revisione costituzionale proposto dal Governo, sottoposto al parere preventivo del Consiglio di Stato e approvato dal Consiglio dei ministri il 25 giugno 2003, fu presentato alle Camere. Per scelta dello stesso Presidente della Repubblica, dopo l'approvazione di entrambi i rami del Parlamento, in luogo del referendum, il testo fu sottoposto al Congresso, ossia alle Camere riunite, chiamate a votarlo a

2004, per mantenere uniformità con le altre dichiarazioni di diritti, mostrando già in questo uno stile e un'ambizione universale, su cui Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement*, in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n. 15, dossier *Constitution et environnement*, Janvier 2004, in conseil-constitutionnel.fr; nel progetto iniziale la Carta fu indicata come «del 2003», divenuto per il trascorrere del tempo nel corso dei lavori «del 2004» e così rimasto invariato anche se nel frattempo la legge costituzionale fu approvata definitivamente nel 2005.

³¹ Il discorso di Orléans era volto a proporre «aux Français une Charte de l'environnement adossée à la Constitution, afin d'inscrire une écologie humaniste dans notre pacte républicain, consacrant un engagement solennel dans la continuité de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946». Il discorso per esteso e il successivo del 18 marzo 2002 a Avranches sono leggibili nel rapporto della *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale* dell'Assemblea nazionale del 12 maggio 2004, su cui *infra*, 29-30.

³² La Commissione Coppens si componeva di diciassette membri, per lo più esponenti della cosiddetta società civile, tra cui giuristi, accademici delle scienze applicate, delle scienze della vita, economisti, umanisti, e rappresentanti di associazioni di categoria legate all'impresa, all'agricoltura e alla tutela ambientale; solo due erano i parlamentari. Il rapporto della Commissione Coppens e gli esiti della consultazione pubblica nazionale sono leggibili in www.vie-publique.fr/rapport/27236-rapport-commission-coppens-preparation-charte-environnement. Per dettagli sui lavori preparatori, Y. Jégouzo, *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2003, 23-34, parte del numero speciale 2003, *La charte constitutionnelle en débat*. Il numero raccoglie, oltre a commenti di dottrina, numerosi documenti del procedimento preparatorio, in www.persee.fr/issue/rjenv_0397-0299_2003_hos_28_1. Sui risalenti tentativi di costituzionalizzazione dell'ambiente in Francia, J. Untermaier, *Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1978, 349 ss.; Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement*, cit.; in particolare, sia nel 1995, su iniziativa del PS, sia nel 2000, su iniziativa dell'UMP, fu presentata una proposta di legge costituzionale parlamentare volta a inserire dopo il tredicesimo alinea del Preambolo del 1946 la disposizione: «un droit è un environnement équilibré et sain et le devoir de le défendre».

maggioranza dei tre quinti dei suffragi, ai sensi dell'art. 89.2 Cost. fr. L'approvazione avvenne a larghissima maggioranza³³.

Per ciò che attiene ai contenuti, conviene richiamare che la legge costituzionale 1° marzo 2005, n. 2005-205, non si limitava a introdurre il rinvio alla Carta nel Preambolo della Costituzione e il testo della Carta stessa, ma aggiungeva nell'art. 34 Cost. fr., dedicato agli ambiti di competenza del legislatore, un quinto alinea in materia di «préservation de l'environnement». Sulla base del precedente riparto della potestà normativa tra legislativo ed esecutivo, già dagli anni '60 il *Conseil constitutionnel* aveva riconosciuto l'esistenza di una competenza legislativa in materia ambientale sulla base di altri titoli presenti nell'art. 34, relativi in particolare ai principi fondamentali sul regime della proprietà e dei diritti reali, ai principi fondamentali sulla libera amministrazione delle *collectivités* territoriali o alla riserva di legge in materia penale. Tuttavia, dai lavori preparatori alla Carta dell'ambiente risulta che l'integrazione dell'art. 34 avesse espressamente la finalità di offrire al legislatore, e dunque sottrarre al potere regolamentare, una base normativa certa, rimediando al difetto di «une compétence législative dépourvue de base directe», una competenza legislativa priva di base diretta³⁴. Questo profilo della revisione costituzionale francese, tuttavia,

³³ Il testo fu approvato in prima lettura dall'Assemblea nazionale il 1° giugno 2004 e dal Senato, senza modifiche, il 24 giugno 2004. Sottoposto al Congresso, fu definitivamente approvato il 28 febbraio 2005 a larghissima maggioranza: su 665 votanti, si ebbero 554 voti; la maggioranza dei 3/5, corrispondente a 333 voti, fu ampiamente superata con 531 favorevoli e 23 contrari. Cfr. www.assemblee-nationale.fr/12/congres/scrutins/charte_environnement.asp, che contiene i resoconti di tutti i lavori preparatori presso ciascuna Camera e delle Camere riunite in Congresso. Ai sensi dell'art. 89, parr. 2 e 3 Cost. fr., il Presidente della Repubblica può decidere se indire referendum sul testo approvato dalle Camere o convocarle in Congresso. Non si tratta, tuttavia, di una decisione propria, in quanto il decreto di convocazione è controfirmato. L'art. 89, infatti, non è richiamato dall'art. 19, relativo ai poteri propri del Presidente della Repubblica. Sulla contraddizione tra l'incipit della Carta, «le peuple français... proclame» e la mancata convocazione del referendum, pur nella consapevolezza che non esiste distinzione di efficacia tra testi francesi di rango costituzionale sulla base del procedimento di adozione, A. Capitani, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3, 2005 (63), 493-516, spec. 494; B. Mathieu, *Observation sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, in *Cahier du Conseil Constitutionnel* n. 15, dossier *Constitution et environnement*, 2004, in conseil-constitutionnel.fr. Per completezza, nel corso della V Repubblica sono state approvate ventidue leggi di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 89, di cui ventuno mediante Congresso e una sola con referendum, nel 2000, relativa alla riduzione a cinque anni del mandato di Presidente della Repubblica. Inoltre, la revisione costituzionale del 1962, sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto, è stata sottoposta direttamente a referendum senza seguire il procedimento di cui all'art. 89 Cost. fr., ma invocandosi l'art. 11 Cost. fr., sul potere presidenziale di convocare il referendum, che non richiede l'accordo del Parlamento. Sul rifiuto del *Conseil Constitutionnel* di giudicare la *loi référendaire* del 28 ottobre 1962, D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, X ed., Paris, 2013, 126 ss., e la bibliografia ivi citata.

³⁴ Rapporto della deputata M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, presentato a nome della *Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la*

rimane estraneo alla presente indagine, incentrandosi l'analisi specificamente sulla struttura della Carta dell'ambiente e sui suoi effetti.

Venendo, appunto, alla struttura della Carta, essa si compone a sua volta di un Preambolo articolato in sette *considerants* e di dieci articoli³⁵. Ad una prima lettura, alcune sue disposizioni sembrerebbero strutturate in termini di diritto soggettivo, a partire dall'art. 1: «Ciascuno ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute»³⁶. L'art. 7, inoltre, enuncia alcuni diritti soggettivi individuali, consistenti nel diritto all'accesso alle informazioni in materia ambientale detenute dalle autorità pubbliche e nel diritto alla partecipazione all'elaborazione delle decisioni pubbliche che hanno un'incidenza sull'ambiente, entrambi garantiti alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge. Tuttavia, numerose disposizioni della Carta enunciano doveri. Più precisamente, il sostantivo o il verbo “dovere” compaiono due volte nel Preambolo della Carta e sette volte nell'articolato, apparendo in linea generale le disposizioni che prevedono doveri assai più numerose delle disposizioni formulate in termini di diritti. I doveri, a loro volta, sono posti in capo sia ai singoli, sia ai poteri pubblici. L'art. 2 completa l'art. 1, che, si è detto, apre la Carta con una formulazione strutturata in termini di diritto individuale a un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, enunciando un correlato dovere: «Ognuno ha il dovere di prendere parte alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente»³⁷. Gli artt. 3 e 4

République sur le projet de loi constitutionnelle (n. 992) relatif à la Charte de l'environnement, 12 maggio 2004, 21. Il *Conseil constitutionnel* riconobbe, altresì, una competenza esclusiva del legislatore in una importante decisione del 26 giugno 1969, DC 69-55L, nel caso di norme derogatorie a un principio generale del diritto, nella specie il principio per cui il silenzio dell'amministrazione vale rigetto, affermando così che il potere regolamentare non poteva introdurre in materia ambientale autorizzazioni implicite. Sulla competenza legislativa in materia ambientale prima della revisione costituzionale, F. Melin-Soucramanien, J. Pini, *Constitution et droit de l'environnement*, juriclasser, fasc. 152, 1997.

³⁵ L'obiettivo era di mettere in luce una nuova generazione di diritti propria del rispettivo tempo, dopo i diritti di libertà del 1789 e i diritti economici e sociali del Preambolo del '46. Sia il termine Carta, che questa struttura, sono risultate controverse in dottrina. Per esempio, la parola «Carta» ricordava le dichiarazioni ottriate per A. Capitani, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, cit., 494. Ancora, si osservò che gli autori del 1789 miravano a una proclamazione solenne e universale e non a redigere un testo giuridico, ma nel 2003, a più di trent'anni da DC n. 71-44 del 16 luglio 1971, da cui si è riconosciuta efficacia costituzionale alle dichiarazioni di diritti richiamate dal Preambolo, vi è la consapevolezza che ogni parola utilizzata nella Carta può comportare riflessi giuridici, comprese espressioni complesse come «sviluppo sostenibile», «ambiente equilibrato», «diversità biologica», dando al giudice costituzionale una notevole responsabilità, in Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte*, cit., par. B.

³⁶ Il testo della Carta è reperibile in www.conseil-constitutionnel.fr.

³⁷ Gli artt. 1 e 2 sono stati letti insieme da Conseil Const., n. 2011-116 QPC, 8 aprile 2011, in tema di rapporti di vicinato e protezione dell'ambiente, affermando espressamente che «il rispetto dei diritti e dei doveri enunciati in termini generali da questi articoli si impone non solo ai poteri pubblici e alle autorità amministrative nei loro rispettivi ambiti di competenza, ma anche alla generalità delle persone; che risulta da queste disposizioni che ciascuno è tenuto a un'obbligazione di vigilanza nei confronti

stabiliscono rispettivamente il dovere di ogni persona, alle condizioni stabilite dalla legge, di prevenire le lesioni che è suscettibile di provocare all'ambiente e, in mancanza, di limitarne le conseguenze, e il dovere, sempre di ogni persona, di contribuire alla riparazione dei danni che abbia causato all'ambiente stesso. In capo alle autorità pubbliche sussiste il dovere, attraverso l'applicazione del principio di precauzione, di provvedere alla messa in opera di procedure di valutazione del rischio e all'adozione di misure provvisorie e proporzionate volte ad evitare la realizzazione del danno (art. 5); il dovere di promuovere uno sviluppo sostenibile, conciliando a questo fine la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale (art. 6). Gli articoli 8 e 9, anch'essi formulati in termini di doveri, pongono l'accento sul ruolo rispettivamente dell'educazione e della formazione, da un lato, e della ricerca e dell'innovazione, dall'altro. Infine, l'art. 10, pur non strutturato in termini di doveri, pone la Carta dell'ambiente come indirizzo alla politica europea e internazionale della Francia³⁸.

delle lesioni all'ambiente che possano derivare dalle sue attività [...]» (p. 5, nostra traduzione).

³⁸ Per completezza, a partire dal 2015 si sono susseguite in Francia diverse proposte di revisione costituzionale per introdurre un esplicito riferimento alla lotta al cambiamento climatico, che nella Carta manca. In particolare, come già Chirac per la Carta dell'ambiente, nel 2017 il Presidente Macron aveva annunciato l'intenzione di inserire il «clima» nella Costituzione. Come nel 2004, le soluzioni proposte sono state diverse, tra cui la modifica dell'art. 6 della Carta stessa o di disposizioni nel corpo della Costituzione. Sul dettaglio delle diverse proposte di iniziativa governativa e popolare C. Cournil, *Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 122, 2020, 345-368, che riflette anche sulla capacità della Carta di accogliere implicitamente la lotta al cambiamento climatico. Da ultimo, il 20 dicembre 2020 il Presidente Macron si era impegnato a predisporre un nuovo testo di revisione costituzionale e a sottoporlo a referendum. Il 20 gennaio 2021, il Governo ha presentato all'Assemblea nazionale un progetto di legge costituzionale relativo all'aggiunta di un terzo alinea all'art. 1 Cost. fr., secondo cui [la Repubblica] «Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique». Approvato in I lettura, è stato modificato al Senato nella seguente formula: «Elle préserve l'environnement ainsi que la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004» il 10 marzo 2021. Il 22 giugno 2021 l'Assemblea nazionale l'ha a sua volta modificato: «Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique» e di nuovo il Senato il 5 luglio 2021 con «: «Elle agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004». Cfr. l'iter parlamentare in https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/pjlc_environnement. Il 6 luglio 2021 il Primo ministro, non essendo le Camere riuscite a raggiungere un accordo sull'identico testo, ha annunciato l'abbandono della riforma, i cui lavori preparatori non vengono qui analizzati, in www.vie-publique.fr/loi/278185-loi-environnement-article-1-constitution-referendum-climat.

6. Principi e obiettivi di valore costituzionale nei lavori preparatori e nella prima dottrina sulla Carta dell'ambiente

Al di là della formulazione letterale delle disposizioni della Carta dell'ambiente, sia nei lavori preparatori, che nella dottrina che la commentò vi fu la chiara affermazione che essa *non* fosse automaticamente fonte di diritti soggettivi azionabili in giudizio e di correlate posizioni di dovere, bensì essenzialmente di obiettivi rivolti al legislatore. Questo valeva non solo per le disposizioni che espressamente contenevano rinvii alla legge, per le forme e i modi di esercizio, ma anche per le altre. Nel corso dei lavori preparatori, in particolare, emerse la chiara preoccupazione che la Carta desse origine a nuovi diritti giustiziabili avanti ai giudici comuni a prescindere dall'intermediazione normativa. Di qui la ripetuta affermazione, da parte della relatrice di maggioranza all'Assemblea nazionale, che la Carta enunciava un solo principio costituzionale, il principio di precauzione di cui all'art. 5, ossia una norma costituzionale suscettibile di dare vita a diritti giustiziabili, mentre tutti gli altri articoli, compresi quelli strutturati in termini di diritti, erano fonte di obiettivi di valore costituzionale. Gli obiettivi di valore costituzionale costituiscono una categoria di origine pretoria enunciata dal *Conseil constitutionnel* sin dal 1982 e ormai acquisita come componente del *bloc de constitutionnalité*. Si tratta di una categoria, tuttavia, ancora avvolta da margini di incertezza, sia per contenuto, che per efficacia³⁹. In linea generale – ed è questo l'orientamento fatto proprio nel corso dei lavori preparatori alla Carta dell'ambiente⁴⁰ – le norme qualificate

³⁹ Per un approfondimento, P. de Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Parigi, 2006. D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., 105-106, non concorda con l'orientamento che, per circoscrivere la critica alla creatività giudiziale, tende a riportare i principi e gli obiettivi di valore costituzionale a disposizioni scritte della Dichiarazione del 1789, del Preambolo del 1946 o della Costituzione, poiché in questo modo si nega la reale autonomia di cui essi godono nella giurisprudenza costituzionale. Sono, infatti, per l'A. principi costituzionali affermati dalla giurisprudenza costituzionale senza un preciso riferimento testuale: la continuità dei servizi pubblici, la libertà personale del lavoratore, la chiarezza della legge, l'udienza pubblica nel processo penale. Sono obiettivi di valore costituzionale non ancorati a un preciso riferimento normativo: la salvaguardia dell'ordine pubblico, il rispetto della libertà altrui e la protezione del carattere pluralista delle correnti di espressione socio-culturali; la possibilità di ognuno di disporre di un alloggio dignitoso; l'accessibilità e comprensibilità della legge; la lotta alla frode fiscale, la buona amministrazione della giustizia, con puntuale indicazione delle sentenze che li hanno enunciati. Sono esigenze di valore costituzionale la limitazione dei monopoli per assicurare il pluralismo della stampa; la trasposizione di direttive europee.

Proprio la categoria degli obiettivi di valore costituzionale, attraverso Guy Braibant, componente della Convenzione incaricata della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha dato origine alla nozione di «principi» presente nel Preambolo e successivamente nell'art. 52, par. 5, Carta, in contrapposizione ai «diritti», per arginare l'efficacia giudiziale dei diritti sociali. Sia consentito sul punto rinviare a A.O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 123-176.

⁴⁰ Sul punto il Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 36, è chiarissimo nel paragrafo «*Principes et objectifs*»: «La Charte assigne à la loi des objectifs de valeur

come «principi di valore costituzionale» sono dotate di maggiore pienezza normativa, potendo dare origine a situazioni soggettive costituzionalmente protette. Gli obiettivi di valore costituzionale, invece, non consistono in diritti o libertà costituzionali, ma sono «instrument d'encadrement du pouvoir normatif», strumenti di inquadramento del potere normativo, rivolti essenzialmente al legislatore, che individuano interessi costituzionalmente meritevoli. Gli effetti sono duplici. In primo luogo, una legislazione che persegua un obiettivo di valore costituzionale si presume non solo legittima, nell'ambito della discrezionalità rimessa al legislatore, ma si avvantaggia di una finalità protetta dalla Costituzione. In secondo luogo, e di conseguenza, quella finalità, proprio in quanto obiettivo di valore costituzionale, entra in bilanciamento e consente di giustificare una limitazione di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione. Ciò che qui rileva, per ora, è che la distinzione tra principi e obiettivi di valore costituzionale fu volutamente e coscientemente presente nei lavori preparatori.

In perfetta continuità, la stessa dottrina costituzionalistica che commentava la Carta dopo la sua entrata in vigore, pur ammettendone pacificamente il rango costituzionale, ne sottolineava la «incerta portata»⁴¹, tendendo a distinguere al suo interno tra disposizioni tendenzialmente solo dichiarative, obiettivi di valore costituzionale rivolti al solo legislatore e principi all'origine di diritti giustiziabili⁴².

constitutionnelle, en tous ses articles, sauf l'article 5 relatif au principe de précaution. Celui-ci a le caractère d'un principe constitutionnel à part entière, ce qui implique que son application directe est possible, l'intervention du législateur n'étant pas un préalable nécessaire. Le législateur est, bien sûr, compétent sans restriction pour le mettre en oeuvre s'il le souhaite, au même titre que s'agissant des principes d'égalité ou de la continuité du service public. [...]. Di fronte al timore che la stessa fissazione di obiettivi al legislatore potesse, in realtà, portare nuovi limiti alla sua discrezionalità si disse che l'effetto sarebbe stato contrario, non di circoscrivere, ma di emancipare la discrezionalità legislativa, indirizzandola verso ambiti nuovi (ivi, 43).

⁴¹ Per esempio Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte*, cit., par. II, C, richiamando un risalente dibattito sul se il diritto all'ambiente fosse un «droit créance» o un diritto direttamente invocabile avanti alle giurisdizioni ordinarie, osserva che alcuni diritti e principi riconosciuti dalla Carta sono redatti in modo da poter apparire come direttamente azionabili, come il diritto a vivere in un ambiente sano ed equilibrato e il principio di precauzione, e conclude che sarebbe spettato al giudice stabilirne la natura, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo per non provocare una potenziale contraddizione tra il testo della Carta, ormai costituzionale, e il diritto internazionale ed europeo da cui essa aveva tratto una ispirazione così importante. Sempre sulla «portée incertaine», A. Capitani, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, cit., 506 ss., che, a discapito della formulazione letterale delle disposizioni, conferma chiaramente «la volonté des auteurs du texte de faire de ces droits et devoirs, hormis du principe de précaution, de simples objectifs» e il conseguente «rôle promordial du législateur».

⁴² Questa è la posizione molto netta di B. Mathieu, *Observation sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, cit., per cui sarebbero disposizioni essenzialmente dichiarative l'art. 8 sull'educazione e formazione e l'art. 9 sulla ricerca e innovazione. Sarebbero, invece, obiettivi di valore costituzionale rivolti al legislatore lo sviluppo sostenibile e la tutela delle generazioni future tratti dal Preambolo della Carta, trovandovi un indirizzo testuale nel *considérant* secondo cui «la préservation de l'environnement doit être

Un testo redatto e approvato unitariamente apparve, pertanto, subito suscettibile di scomposizione in norme dalla diversa portata ed efficacia. Questo orientamento, d'altra parte, è proprio della tradizione costituzionale francese e si spiega ripensando al modo in cui si è sviluppata la giurisdizione costituzionale sui diritti. Il *bloc de constitutionnalité* ha avuto una formazione progressiva, per cui dagli anni settanta, dalla famosa decisione del 1971 sulla libertà di associazione, in occasione dei singoli giudizi il *Conseil constitutionnel* non ha solo interpretato la legge oggetto di giudizio, ma innanzitutto il parametro, scoprendo mano a mano nuove componenti del tessuto costituzionale e disegnandone la portata, pur tra norme tutte definite di rango costituzionale⁴³. È acquisito, perciò, che il *bloc de constitutionnalité* si componga di norme scritte e non scritte, e tra queste di principi di valore costituzionale, di obiettivi di valore costituzionale e di esigenze costituzionali, a volte ricondotti a disposizioni scritte, a volte ricavati, secondo la dottrina, «dallo spirito generale di disposizioni diverse» o da una riflessione generale sulle necessità pubbliche, con un ragionamento analogo a quello svolto dal Consiglio di Stato per enunciare principi generali del diritto⁴⁴. Non deve perciò stupire che, durante e dopo l'approvazione della Carta, fosse comune e condivisa l'opinione sulla sua incertezza normativa e che la dottrina si interrogasse sulla diversa efficacia delle norme al suo

recherchée au même titre quel les autres intérêts fondamentaux de la nation», che si riferisce chiaramente ad un bilanciamento tra interessi ad opera del legislatore. Nel testo della Carta, enuncerebbe un obiettivo di valore costituzionale l'art. 6, rivolto direttamente al legislatore e alle autorità amministrative, ma è certamente obiettivo di valore costituzionale anche l'art. 1 Carta, pur formulato in termini di «Chacun a le droit...», affermando che «en l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle, il n'a pas vocation à devenir un droit subjectif dont un individu pourrait exiger le respect vis-à-vis d'une personne physique ou moral, publique ou privé». Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, gli obiettivi di valore costituzionale possono giustificare la limitazione, da parte del legislatore, di altri diritti e libertà costituzionali, in particolare la libertà d'impresa – come sarebbe accaduto quindici anni dopo, *infra* – o potrebbero, suppone l'A., costituire parametro negativo nel caso di una disposizione legislativa che manifestamente li contraddice, ma non potrebbero mai condurre il giudice a sanzionare direttamente l'inerzia legislativa, né essere invocati direttamente in giudizio avanti ai giudici ordinari e amministrativi. Questo orientamento è ribadito in B. Mathieu, *La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial *La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, 131-136, ove si osserva in senso critico che un giudice amministrativo, il Tribunale amministrativo di Châlons-en-Champagne (29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel et autres*, in *AJDA* 2005, 978), non aveva resistito a trarre dall'art. 1 Carta, proprio per la sua formulazione testuale, una libertà costituzionale ai fini della procedura di *référé liberté*, esercitando in questo modo un controllo sulla proporzionalità tra interessi pubblici molto ampio, mentre la «*médiation législative*» è condizione di effettività dei principi della Carta. Lo stesso in B. Mathieu, *La constitutionnalisation du droit de l'environnement. La Charte adossée à la Constitution française*, in *Xème Journées juridiques franco-chinoises*, Paris, 11-19 Octobre 2006.

⁴³ Si tratta di un dato acquisito, ma da ultimo, per la chiarezza, G. Drago, *Les différents types de contentieux ou 5000 décisions en 60 ans*, in *Nouveau Cahier du Conseil Constitutionnel* n. 58, dossier *Le contentieux constitutionnel*, Janvier 2018, 7-77.

⁴⁴ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., 105-106.

interno. Si tornerà su questo punto in relazione al dibattito italiano sulla nozione di ambiente come diritto soggettivo o come principio oggettivo, confrontando gli orientamenti emersi nella pubblicistica e presenti oggi nella revisione costituzionale.

7. Profili di comparazione

Si vuole ora mettere in luce alcuni profili di confronto tra la revisione costituzionale posta in essere in Francia ormai quasi vent'anni fa e quella attualmente pendente nel Parlamento italiano. Come si è detto, entrambe avevano e hanno la stessa finalità, di inserire in Costituzione un riferimento all'ambiente prima mancate. Entrambe rappresentano l'ultimo passaggio di precedenti tentativi di revisione costituzionale abortiti. Entrambe si sono innestate su un diritto internazionale ed europeo particolarmente ricco e articolato, sviluppatosi a partire dall'Atto Unico europeo e cresciuto esponenzialmente sia nei Trattati istitutivi che nelle norme di diritto derivato. Il diritto internazionale e il diritto europeo, infatti, hanno costituito un punto di partenza e un *humus* comune a entrambe le revisioni costituzionali francese e italiana⁴⁵. Infine, entrambe le revisioni hanno voluto far ascendere al rango costituzionale principi già presenti nella legislazione ordinaria adottata proprio in attuazione del diritto europeo cui si è accennato⁴⁶.

Tra i due procedimenti di revisione costituzionale esistono, tuttavia, anche significative differenze. Innanzitutto, l'iniziativa della revisione attualmente in discussione in Italia è parlamentare, mentre in Francia la Carta dell'ambiente è stata il frutto di una proposta governativa, tra l'altro preceduta, come si è accennato, da forme di partecipazione, tra commissione di esperti e consultazione pubblica, che si sono svolte fuori dal Parlamento. In Francia, inoltre, l'esame parlamentare si è svolto in pochi mesi, aderendo

⁴⁵ Sull'origine e l'assetto del diritto internazionale ed europeo per l'ambiente, ampi passaggi in Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 9 ss., 24-29. Nella dottrina italiana per tutti B. Caravita, L. Cassetti, *La comunità internazionale e Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 67-82; 83-98. N. Greco, *La costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996, XIV, richiamava uno studio del Parlamento europeo che calcolava l'emanazione, al 17 luglio 1992, di 225 direttive, 51 regolamenti e 35 risoluzioni in ambito ambientale, relative a inquinamento atmosferico, acustico, sicurezza nucleare, acque, sostanze chimiche, rischi industriali e biotecnologia, risorse naturali, conservazione della fauna e della flora, rifiuti, informazione, educazione e rappresentanza dei consumatori, qualità e sicurezza di sostanze e prodotti, salute. S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione dell'ambiente nel diritto comunitario e nazionale*, in C. Rapisarda Sassoon (a cura di), *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 7-102, spec. 16 e 27, insistevano sul fatto che non è possibile prescindere, nella definizione di un diritto costituzionale per l'ambiente, dal contributo offerto dalle fonti europee e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia alla qualificazione giuridica dell'interesse alla tutela ambientale e alle concrete modalità della sua giuridificazione.

⁴⁶ Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 15.

ampiamente alla proposta governativa⁴⁷, mentre in Italia l'iter è nato e si è sviluppato interamente entro le aule parlamentari. La Commissione affari costituzionali al Senato, in particolare, è stata sede del dibattito e luogo di sintesi delle soluzioni emerse, confermate nel successivo iter.

In secondo luogo, differenze attengono al «luogo» su cui incide la revisione: una Carta esterna al corpo della Costituzione e «addossata» ad essa attraverso un rinvio introdotto nel Preambolo; una integrazione di due articoli della Costituzione italiana, il primo contenuto nei Principi fondamentali e il secondo tra i Rapporti economici⁴⁸. Questa differenza è facilmente ascrivibile alla tradizione dei preamboli alle Costituzioni francesi, tema che in Italia non ha trovato riconoscimento nella Costituzione del 1948. Entrambe le revisioni, tuttavia, hanno inciso su parti che mai prima erano state modificate, da un lato il Preambolo della Costituzione del 1958, dall'altro i Principi fondamentali.

Il luogo ha riflessi sulla struttura del testo. La Carta dell'ambiente, come si è visto, è composta da un preambolo e da dieci articoli, per complessive 422 parole che hanno dato vita ad una struttura normativa complessa, che aspirava ad essere solenne ed esaustiva, al pari delle altre dichiarazioni di diritti che compongono il *bloc de constitutionnalité*. Questa struttura formale non sarebbe stata adatta alla Costituzione italiana, le cui disposizioni di principio e relative a diritti e doveri dei cittadini sono racchiuse nel corpo stesso della Costituzione. In effetti, nella proposta di legge di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento l'integrazione del testo costituzionale è assai più contenuta, constando di trentatré parole e apparendo, così, di lunghezza coerente con le altre disposizioni costituzionali in vigore⁴⁹.

⁴⁷ Numerosi furono gli emendamenti presentati, ma pochi quelli trattenuti nel corso dell'esame del testo in Assemblea nazionale e nessuno in Senato. È di origine parlamentare l'integrazione dell'art. 34 Cost. fr., in A. Capitani, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, cit., 496.

⁴⁸ Nel corso dei lavori preparatori francesi si discussero diversi modi per inserire la protezione dell'ambiente in Costituzione. Louis Favoreu, in un confronto presso la Commissione Coppens il 13 marzo 2003, ne presentò cinque: l'inserimento dell'ambiente nell'art. 1 Cost.; la creazione di un titolo speciale nuovo nel corpo della Costituzione, alla fine, come sarebbe accaduto per il diritto dell'Unione europea; l'aggancio al Preambolo in tre modi, ossia l'inserimento di un alinéa dedicato al diritto ad un ambiente salubre, il rinvio a una legge organica o la redazione di una nuova dichiarazione dei diritti. I primi due modi sarebbero stati scartati dal Governo perché non consentivano la specificazione dei motivi della revisione; il rinvio a una legge organica, del pari, non avrebbe evidenziato i motivi e avrebbe permesso un testo articolato, ma da adottarsi dopo e separatamente rispetto alla revisione costituzionale, dunque di poco *appeal* politico. La Carta, invece, consentiva sia l'esposizione delle intenzioni alla sua base, nei *considérants*, sia di adottare già un testo costituzionale solenne e visibile, in L. Favoreu, *intervention*, in *La charte de l'environnement: enjeux scientifiques et juridiques*, Paris, Actes du colloque du 13 mars 2003, 40-42, e Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte*, cit.

⁴⁹ Sono molto belle le pagine del Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit. 33 ss., sul linguaggio della Carta, dedicate a «*un impératif de clarté et de concision*», riflettendo sul fatto che il legislatore costituente non scrive come il legislatore ordinario e che «con

In relazione ai contenuti, la revisione italiana fa propri elementi che, in una chiave organica, sono presenti nella Carta dell'ambiente, come lo sviluppo sostenibile, la biodiversità, gli ecosistemi. La Carta, tuttavia, proprio per la sua lunghezza, specifica anche i principi di azione in materia ambientale che in Italia non sono stati esplicitati⁵⁰. Ad uno sguardo d'insieme, inoltre, la Carta dell'ambiente è stata definita un testo «strettamente specializzato», riferito cioè soltanto ai principi in materia di protezione ambientale, mentre nel testo all'esame del Parlamento italiano, come in altri testi costituzionali, l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità e la tutela degli animali vengono connessi ad altri interessi e beni costituzionalmente rilevanti, nel caso italiano il paesaggio, la protezione del patrimonio culturale, ma anche la cultura e la ricerca scientifica e tecnica del

mano tremante» si appresta a toccare l'edificio costituzionale già esistente, nella consapevolezza che «ogni parola conta». Se Napoleone poteva affermare che una Costituzione, per essere buona, deve essere breve e oscura, la brevità e la chiarezza sono invece le esigenze democratiche di una Costituzione moderna. Spetta al costituente disegnare le finalità generali da perseguire e dunque, in materia di diritti e libertà, definire il porto di destinazione, mentre sta al legislatore ordinario scegliere la rotta e al potere regolamentare condurre la nave. Vero è, si legge, richiamando le parole di Vedel (*La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, in *L'écriture de la Constitution* de 1958, Actes du colloque des 25 et 26 mai 1989, PUF, 1989, 56), che l'imprecisione delle norme costituzionali in materia di diritti e libertà è inevitabile, ma gli imperativi della scrittura sono la chiarezza, la sobrietà e la concisione, rispettando la discrezionalità del legislatore ed evitando definizioni rigide. Il rinvio è ancora a Vedel, cit., sui pregi di una Costituzione, come quella del 1958, insieme «rigida», per la precisione del testo, e «vaporosa», per la capacità di supportare le più varie congiunture politiche e di aprirsi a diverse interpretazioni. L'imperativo di chiarezza, sobrietà e concisione ha riflessi anche sul significato pedagogico della revisione costituzionale, come punto di riferimento non solo per i poteri costituiti, ma per ogni cittadino, ivi, 44.

⁵⁰ Lo sviluppo sostenibile è presente nel settimo considérant della Carta insieme al rispetto dei bisogni delle generazioni future: «Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins»; nell'art. 6, dove è declinato come dovere di promozione ricadente sulle autorità pubbliche, da condursi attraverso un bilanciamento dell'ambiente con lo sviluppo economico e il progresso sociale: «Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social». La diversità biologica è enunciata nel quinto considérant del Preambolo: «Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles». I primi due considérant si riferiscono all'equilibrio ambientale: «Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité; Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel». La Carta non contiene riferimenti espressi alla tutela degli animali. Un ulteriore tratto comune alla revisione francese e italiana è l'adesione a un principio antropocentrico incentrato sulla responsabilità, in S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione dell'ambiente*, cit., 28-31, e in Francia sin dal discorso di Chirac sulla *écologie humaniste* e in Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 63-65 volutamente fatta propria dal legislatore costituente in luogo di una *écologie profonde*.

primo comma dell'art. 9 Cost., realisticamente dando rilievo, come sino ad ora è stato, alle interrelazioni tra di essi⁵¹.

Oltre alla struttura e ai profili di contenuto descritti, emergono, inoltre, due maggiori differenze tra la revisione francese e quella italiana. La prima differenza attiene all'esistenza in Italia, prima della revisione, di un diritto costituzionale implicito e di origine pretoria, invece assente nell'ordinamento francese. La seconda riguarda il rapporto tra norma scritta, giudice costituzionale e legislatore. A queste due differenze sono dedicati i paragrafi che seguono.

8. Sulla previa esistenza di un diritto costituzionale per l'ambiente

La principale differenza tra le due revisioni costituzionali attiene al fatto che nel nostro ordinamento un vero e proprio «diritto costituzionale per l'ambiente» esiste già, mentre in Francia nel 2004 principi *costituzionali* in materia di ambiente mancavano. L'espressione «diritto costituzionale per l'ambiente» è utilizzata da tempo dalla dottrina italiana per indicare principi di derivazione europea assunti come parametro dalla stessa giurisprudenza costituzionale, quali i principi di primarietà del valore dell'ambiente, prevenzione, precauzione, informazione ambientale, internalizzazione dei costi, «chi inquina paga», corresponsabilità, sussidiarietà. Una serie di principi, dunque, che «rappresentano già un parametro di legittimità costituzionale non eludibile per le politiche pubbliche di tutela ambientale»⁵². Si tratta di quei principi che l'attuale proposta di legge di revisione costituzionale in discussione ha mancato di esplicitare.

⁵¹ Sulla «specialità» materiale della Carta, Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte*, cit., par. B, osservando da un lato l'esplicita esclusione del patrimonio culturale, dall'altro che i diritti all'informazione e alla partecipazione alle decisioni pubbliche, affermati nella Carta, non attengono solo al diritto ambientale, ma hanno portata più ampia, potendo applicarsi ai diritti dei consumatori, ai servizi pubblici e più in generale ai diritti degli amministrati.

⁵² Così M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., 235, e già in S. Grassi, *Introduzione*, cit., 7-33. Non ci si sofferma nel testo sul dato acquisito per cui, dalla metà degli anni '80, la Corte costituzionale ha riconosciuto la tutela dell'ambiente come «valore fondamentale della collettività» in forza dell'interpretazione degli artt. 9 e 32 Cost. M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., 235, attribuisce alla giurisprudenza costituzionale una concezione molto moderna di ambiente come oggetto di tutela giuridica, abbandonandone definitivamente le tradizionali ricostruzioni in termini di situazioni soggettive e ancorando gli equilibri ambientali al tessuto dei valori che contraddistinguono l'assetto costituzionale, tra cui interessi naturalistici, sanitari, culturali, educativi, ricreativi, di partecipazione. La stessa dottrina ha offerto una ricostruzione sistematica più ampia dei principi costituzionali esistenti in materia ambientale, tratta dall'analisi integrata del diritto positivo esistente, della giurisprudenza costituzionale e delle fonti europee, in M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 49-367, ripreso in S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione dell'ambiente*, cit., 27-28 ss. Sono state, così, identificate tre categorie di principi: principi che individuano l'oggetto della tutela – il principio antropocentrico, il principio di unitarietà, il principio di primarietà e il principio di economicità; principi relativi all'azione di tutela ambientale – il principio di azione preventiva, il principio di precauzione, il principio del bilanciamento, cui sono

Come si è detto, anche la revisione francese nasceva dalla ricognizione del diritto internazionale ed europeo, ma in Francia questo comune *acquis* normativo non aveva dato origine a un corrispondente diritto costituzionale⁵³. Questa lacuna derivava dal fatto che il *Conseil Constitutionnel* si era espressamente rifiutato di trarre dalla Costituzione scritta un principio *costituzionale* di protezione ambientale non espressamente previsto, limitandosi ad affermare l'esistenza di un obiettivo di interesse generale⁵⁴. Si legge chiaramente nei lavori preparatori francesi che, mentre altre Corti costituzionali straniere, per esempio il Tribunale costituzionale tedesco e proprio la Corte costituzionale italiana, avevano tratto dalla Costituzione, pur in assenza di esplicite norme costituzionali, principi vincolanti in materia ambientale, non così il *Conseil Constitutionnel*, che anzi si era espressamente rifiutato di ricavare dalla Costituzione norme sull'ambiente in assenza di una loro puntuale previsione da parte del legislatore costituzionale. Questo atteggiamento fu descritto come «le refus d'une constitutionnalisation sans texte», il rifiuto di una costituzionalizzazione senza testo⁵⁵. La prudenza del

correlati i principi di gradualità e di dinamicità delle misure di tutela, e il principio dell'informazione ambientale; principi relativi all'attribuzione delle competenze ai soggetti pubblici e al loro rapporto con i soggetti privati – principio di corresponsabilità, principio di cooperazione e principio di sussidiarietà. Si tratta di principi «costituzionali» per gli AA. sia perché in parte enunciati dalla Corte costituzionale e tratti dalle fonti primarie europee e della giurisprudenza della Corte di giustizia, sia perché costitutivi e rilevanti nella considerazione dell'ambiente ad ogni livello territoriale, sia perché attinenti ad aspetti giuridici tradizionalmente disciplinati dal diritto costituzionale, quali il rapporto tra ordinamento interno e sovranazionale e la limitazione della sovranità, il rapporto autorità-cittadini, la ripartizione di funzioni tra livelli di governo, l'organizzazione pubblica e il rapporto con soggetti privati, il rapporto tra normazione e amministrazione, il bilanciamento tra diversi beni e interessi costituzionali, la coerenza del sistema delle fonti e l'adeguatezza delle tecniche di produzione normativa, 26.

⁵³ Y. Jégouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte*, cit., par. I-A, afferma chiaramente che con la Dichiarazione del 1789 la Francia anticipava un movimento che si sarebbe esteso ad altre Nazioni, mentre la Carta del 2003 non avrebbe fatto altro che riformulare un corpo di regole e principi già riconosciuti dal diritto internazionale ed europeo.

⁵⁴ Nella dottrina francese antecedente alla Carta si era ipotizzato che la giurisprudenza costituzionale potesse trarre un diritto alla protezione ambientale sia dal decimo alinéa al Preambolo del 1946, «La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement»; dall'undicesimo alinéa, relativo alla protezione della salute, o ancora dall'art. 4 DDH, per cui la libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri, o dall'art. 13 DDH, per cui «Per il mantenimento della forza pubblica, e per le spese d'amministrazione, è indispensabile un contributo comune: esso deve essere ugualmente ripartito fra tutti i cittadini in ragione delle loro capacità», che avrebbe potuto costituire una base testuale per le azioni di prevenzione e riparazione in materia ambientale, in M.-A. Cohendet, *Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et écologiquement équilibré*, in *Vingt ans de protection de la nature, Hommage à Michel Despax*, Limoges, 1996, 253.

⁵⁵ Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 21 ss. Si legge che nel 1990, pur avendone l'occasione, il *Conseil Constitutionnel* si era rifiutato di riconoscere un diritto costituzionale all'ambiente (DC n. 90-277, 25 luglio 1990, in F. Mellin-Soucramanien, J. Pini, *Constitution et droits de l'environnement*, jurisclasseur, fasc. 152, 1997, n. 62); ancora nel 2001, invitato a enunciare un principio di precauzione sulla base dell'art. 4 DDH, il *Conseil* dichiarò: «Considérant que, contrairement à ce qu'affirment les requérants, le

Conseil è giustificata nei lavori preparatori ricorrendo a una domanda di Jean Rivero: «L'autorité du Conseil ne risque-t-elle pas de s'affaiblir lorsqu'elle cesse de s'enraciner dans une disposition expresse, fût-elle interprétée largement?», l'autorità del Consiglio non rischia di indebolirsi allorché smette di radicarsi in una disposizione espressa, benché estensivamente interpretata⁵⁶? La Carta francese sull'ambiente, dunque, nasce in un contesto in cui il giudice costituzionale non aveva voluto espressamente ricavare principi impliciti dal *bloc de constitutionnalité* esistente. Uno degli argomenti portanti della riforma, infatti, risiedeva proprio nel fatto che la Costituzione non desse alcun indirizzo in tema ambientale, e che pure il legislatore, l'amministrazione e i privati fossero già fortemente vincolati dal diritto europeo. L'assenza di una base giuridica costituzionale era percepita come fonte di incertezza. Alla domanda a chi spettasse colmare questa lacuna, la risposta fu che il compito non era del giurista, ma del potere politico, nella forma evidentemente del legislatore costituzionale, chiamato a fissare i principi d'indirizzo di cui la legislazione vigente aveva bisogno⁵⁷.

Tale assetto – integrazione del parametro costituzionale per riconoscere protezione a beni e interessi non espressamente previsti, che il giudice costituzionale non vuole ricavare in maniera implicita – non appartiene al contesto italiano, in cui, lo si ribadisce, un diritto costituzionale per l'ambiente esiste già e, con ragionevole probabilità, su di esso si innesteranno le integrazioni costituzionali in essere. Questa costituisce, a

principe de précaution ne constitue pas un objectif de valeur constitutionnelle», in DC n. 2001-446 del 27 giugno 2001 *sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, considérants* 3 e 6.

⁵⁶ Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 22. Nel corso dei lavori ci si interrogò su quale effetto avrebbero potuto avere sulla giurisprudenza costituzionale pregressa principi costituzionali di tutela ambientale. Si richiamò DC n. 2000-441, 28 dicembre 2000, cosiddetta *TGAP*, una sentenza in materia di tassazione delle attività inquinanti in cui il *Conseil* dichiarò incostituzionale la legge impugnata per violazione del principio di eguaglianza nella contribuzione. L'incostituzionalità dipese dalla complessità del meccanismo d'imposta, che apparve strutturato in maniera contraddittoria rispetto alle finalità perseguite, ma molti commentatori ritennero che l'esito sarebbe potuto essere diverso se la protezione ambientale avesse avuto rango costituzionale, offrendo così una giustificazione costituzionale alle diversità di trattamento impositivo introdotte dal legislatore. Era condivisa l'opinione che la "fiscalità verde" difficilmente potesse radicarsi in solide basi costituzionali, in assenza di norme espresse (*ivi*, 23).

⁵⁷ Ancora in Rapport M.me Nathalie Kosciusko-Morizet, cit., 24: «Ainsi que l'a souligné M. Jean Untermaier, «il n'appartient pas au juriste de décider s'il faut ou non protéger la nature, ni d'ériger en principe, de son propre chef, que chaque citoyen a le droit de vivre dans un environnement de qualité. Ceci relève du pouvoir politique qui doit déterminer quelle place il entend lui réserver et ce qui, au contraire, sera affecté aux activités économiques » (M. Jean Untermaier, *Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques*, cit., 233). Altre ragioni per l'intervento di revisione costituzionale erano il fatto che, da un lato, il diritto internazionale all'ambiente apparisse «à faible portée normative», in quanto spesso di carattere declaratorio e simbolico, dall'altro che le norme di diritto interno fossero molto dettagliate, di carattere tecnico, strutturate in allegati, tanto da essere state definite «droit d'ingénieurs», producendo una sensazione di sfiducia nei confronti della legislazione (*ivi*, 16, 24).

nostro avviso, la principale differenza tra la revisione francese e la nostra attualmente in corso. Per completare il discorso, può essere utile a questo punto chiedersi qual è stato il seguito della Carta dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale francese, guardando anche agli effetti della sua adozione.

9. La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* sulla Carta dell'ambiente

Il *Conseil Constitutionnel* ha riconosciuto il rango costituzionale della Carta dell'ambiente nel suo complesso per la prima volta nel 2008⁵⁸. Successivamente, numerose decisioni hanno attivato l'art. 7 Carta in relazione ai diritti soggettivi di informazione e partecipazione alle decisioni pubbliche incidenti sull'ambiente. Il ricorso ad altri articoli della Carta, invece, è stato cauto, evidentemente anche per il limitato numero delle questioni proposte⁵⁹. Tuttavia, in una controversa decisione del 2014, il *Conseil* ha riconosciuto valore costituzionale all'intero Preambolo della Carta, escludendo, però, che da esso possano trarsi «diritti o libertà garantiti dalla Costituzione» che, ai sensi dell'art. 61-1 Cost. fr., diano origine al controllo *a posteriori* di legittimità costituzionale⁶⁰.

⁵⁸ Conseil Const., n. 2008-564 DC, 19 giugno 2008, chiamato a pronunciarsi sul principio di precauzione di cui all'art. 5 Carta, affermò: «que ces dispositions [art. 5 n.d.r.], comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif; que, dès lors, il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques». Su questa sentenza, riprendendo gli argomenti di cui alla nota 42, B. Mathieu, *Incertitude quant à la portée de certains principes inscrits dans la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *La Semaine Juridique – Edition générale*, 11 febbraio 2009.

⁵⁹ Y. Aguila, *Charte de l'environnement: le temps de la récolte*, in *La Semaine Juridique – Edition générale*, 9 mars 2020, richiamando Conseil Const. n. 2011-116 QPC, su cui *supra*, sulla lettura combinata degli artt. 1 e 2 Carta quale fonte di un obbligo di vigilanza ambientale; 2012-282 QPC, in cui la violazione dell'art. 1 Carta era stata respinta per discrezionalità del legislatore nei modi attraverso cui rendere operativo il diritto di ciascuno a vivere in un ambiente sano e rispettoso della salute, mentre più di recente, in Conseil Const. 2018-772 DC, l'art. 1 Carta è stato attivato nei confronti di alcune disposizioni del Codice dell'urbanistica.

⁶⁰ Conseil Const., n. 2014-394 QPC, 7 maggio 2014, *Société Casuca*, in materia di servitù legale che imponeva distanze e altezze della vegetazione al confine tra fondi vicini, consentendo il diritto di sradicare o tagliare le piante che violassero le prescrizioni previste, che pure ha giudicato le disposizioni impugnate alla luce degli artt. 1-4 Carta, concludendo per la non violazione (p. 4-9). In questa sentenza, anche l'art. 6 Carta, che costituisce il nucleo del vincolo alle politiche pubbliche a promuovere uno sviluppo sostenibile, conciliando la protezione e valorizzazione dell'ambiente con lo sviluppo economico e il progresso sociale, è stato escluso dal novero dei diritti o libertà costituzionali per aversi questione prioritaria di costituzionalità. Si veda, invece, specularmente, Conseil Const., n. 2013-317 QPC, 24 maggio 2013, p. 4, in merito all'art. 7 Carta e al diritto di partecipazione alle decisioni pubbliche che incidono sull'ambiente

Si è dovuto attendere il 2020, invece, perché il *Conseil* riconoscesse che la protezione ambientale ha rango costituzionale. La sentenza nasceva da un ricorso promosso da un sindacato di produttori di fitofarmaci, che riteneva lesa la propria libertà di iniziativa economica dal divieto, introdotto dal legislatore francese, di produrre, stoccare e far circolare in Francia pesticidi ritenuti dannosi per la salute umana, il cui commercio era già vietato nell'Unione europea, anche nei casi in cui essi fossero destinati al commercio extra UE. La protezione dell'ambiente è qui definita per la prima volta obiettivo di valore costituzionale e, in quanto tale, giustifica la limitazione legislativa alla libertà di iniziativa economica privata.

La sentenza è degna di nota innanzitutto per aver qualificato la protezione dell'ambiente come nuovo obiettivo di valore costituzionale tratto dal Preambolo della Carta dell'ambiente⁶¹. In secondo luogo, per aver riconosciuto, proprio sulla base del Preambolo, che la protezione dell'ambiente è patrimonio comune di tutti gli esseri umani ed avere, coerentemente, ritenuto costituzionalmente legittimo il divieto di produzione di fitofarmaci anche se i suoi effetti dannosi si sarebbero prodotti fuori dal territorio francese⁶².

secondo cui, ai sensi dell'art. 61-1 Cost. fr., la violazione da parte del legislatore della propria competenza non può essere invocata come fondamento di una questione di priorità costituzionale, se non nei casi in cui questa violazione compromette essa stessa un diritto o una libertà che la Costituzione garantisce, e l'art. 7 introduce diritti e libertà garantiti dalla Costituzione, che possono pertanto essere parametro di una questione introdotta in via incidentale. Si rinvia ai dossier preparatori pubblicati con questa decisione in *conseil-constitutionnel.fr* per riferimenti a precedenti decisioni sull'art. 7 Carta.

⁶¹ Conseil Const., n. 2019-823 QPC, 31 gennaio 2020, *Union des industries de la production des plantes*. La legge impugnata era stata oggetto di giudizio in via principale in 2018-771 DC e dichiarata conforme alla Costituzione per altri profili. S. Douteaud, *La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 123, 2020, 683-692, spec. 687, osserva che il Conseil ha testualmente richiamato solo tre dei *considérants* del Preambolo, operando evidentemente una selezione: «l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins». Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle» (p. 4). La decisione si fonda anche sull'obiettivo di valore costituzionale di protezione della salute, già presente nella giurisprudenza pregressa e tratto dall'undicesimo alinéa del Preambolo della Costituzione del 1946. Si noti che nessuno dei dossier dei servizi studi pubblicati dal *Conseil* in accompagnamento alla decisione contiene riferimenti ai lavori preparatori della Carta.

⁶² Conseil Const., n. 2019-823 QPC, cit., p. 6, per cui legittimamente il legislatore può tenere conto «degli effetti che le attività esercitate in Francia possono provocare sull'ambiente all'estero». Si veda Y. Aguila, *Charte de l'environnement: le temps de la récolte*, cit., per una ricognizione di accordi internazionali che qualificano l'ambiente o sue componenti come «patrimonio comune dell'umanità», cui la Carta dell'ambiente avrebbe conferito effettività giuridica. Nella sentenza, il divieto di produzione è stato ritenuto

La sentenza ha avuto una notevole risonanza sulla stampa e nell'opinione pubblica, venendo descritta come sentenza storica⁶³. In dottrina, la decisione ha suscitato commenti alterni. Da un lato, il riconoscimento della protezione dell'ambiente come obiettivo di valore costituzionale è stato festeggiato come un significativo passo avanti per la sua tutela costituzionale. Fino a questa sentenza, infatti, anche dopo l'entrata in vigore della Carta la protezione dell'ambiente era rimasta nella giurisprudenza costituzionale ciò che era già, ossia un obiettivo o finalità di interesse generale, senza trovare ancoraggio in uno specifico interesse di rango costituzionale. Invece, come nuovo obiettivo di valore costituzionale, la protezione ambientale ha fatto ufficialmente ingresso nel *bloc de constitutionnalité*. La decisione è stata così associata alla storica sentenza del 1971 sulla libertà di associazione, da cui ha preso avvio il riconoscimento del rango costituzionale delle dichiarazioni di diritti cui il Preambolo della Costituzione del 1958 rinvia. Allo stesso modo, la decisione del 2020 è parsa il primo passo per consentire alle potenzialità normative insite nella Carta (e nel suo Preambolo) di sprigionarsi, secondo un andamento già noto all'esperienza costituzionale francese⁶⁴.

Dall'altra parte, tuttavia, la dottrina ha letto il riconoscimento di un nuovo obiettivo di valore costituzionale in senso riduttivo rispetto all'effettiva portata della Carta dell'ambiente, auspicando che in futuro l'obiettivo possa trasformarsi in vero e proprio principio di valore costituzionale⁶⁵. Si è detto che gli obiettivi di valore costituzionale sono principi di azione che forniscono una giustificazione costituzionalmente qualificata alle finalità perseguite dal legislatore e consentono la limitazione di diritti e libertà costituzionali. Due sono apparsi i limiti dell'iscrizione dell'ambiente in questa categoria. Innanzitutto, si è rilevato in dottrina che sino ad ora solo l'obiettivo di valore costituzionale della certezza e chiarezza della legge ha rappresentato, nella giurisprudenza costituzionale, parametro negativo per il legislatore, conducendo a dichiarare l'incostituzionalità di disposizioni legislative che non lo rispettano. Tutti gli altri obiettivi di valore costituzionale non sono, invece, mai stati utilizzati come limiti

legittimo anche perché rispettoso del principio di proporzionalità, in quanto la disposizione impugnata aveva assegnato un termine di più di tre anni per adeguarsi.

⁶³ Il giorno stesso della pubblicazione della decisione, 92 post su Twitter e articoli *on line* in Le Monde, Libération, L'Obs., Le Figaro, Ouest-France, Les Échos, richiamati in S. Douteaud, *La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions*, cit., 685.

⁶⁴ Y. Aguila, *Charte de l'environnement: le temps de la récolte*, cit.

⁶⁵ Y. Aguila, *Charte de l'environnement: le temps de la récolte*, cit.; S. Douteaud, *La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions*, cit., 688, per cui la scelta di optare per un obiettivo di valore costituzionale limita le potenzialità della Carta e indebolisce il suo valore formale, evitando di riconoscere gli effetti di un vero e proprio diritto fondamentale. Per l'A., la vera novità della decisione è costituita, invece, dal *revirement* rispetto a una giurisprudenza tendenzialmente favorevole alla libertà di iniziativa economica privata.

negativi per sanzionare l'illegittimità della legge⁶⁶. In secondo luogo, sembrerebbe prendere corpo un parallelismo tra norme costituzionali invocabili come parametro, da un lato, e via di accesso al sindacato di costituzionalità, dall'altro, nel senso che solo le norme riconosciute come diritti e libertà costituzionali, ai sensi dell'art. 61.1 Cost. fr., possono essere invocate dai ricorrenti come parametro di una questione prioritaria di costituzionalità, ma non gli obiettivi di valore costituzionale. Si delineerebbe, così, una distinzione di efficacia tra norme del *bloc de constitutionnalité* che condiziona anche la via di accesso al giudizio di costituzionalità, poiché non tutte le norme del *bloc* sono invocabili attraverso la via incidentale⁶⁷. Questo effetto manca nell'esperienza costituzionale italiana, in cui l'accesso incidentale può dare origine al giudizio di costituzionalità sia per violazione di una situazione giuridica soggettiva costituzionalmente protetta, sia di un principio iscritto nella Costituzione o ricavabile da essa, proprio come accaduto per la protezione dell'ambiente.

Al di là di questi profili, colpisce certamente il fatto che, a distanza di quindici anni dall'entrata in vigore della Carta dell'ambiente, un testo ricco e strutturato abbia dato origine, per opera del giudice costituzionale, ad un principio generalissimo, la protezione dell'ambiente – accanto ai singoli diritti di informazione e partecipazione tratti dall'art. 7 Carta. L'esperienza francese pare insegnare due cose. Innanzitutto, è necessario del tempo perché un corpo di nuovi principi costituzionali prenda vita. Questa attivazione, inoltre, si inserisce di frequente in linea di continuità con dottrine già acquisite e radicate nella giurisprudenza costituzionale. In secondo luogo, la formulazione testuale delle nuove disposizioni non ha per ora generato avanti al *Conseil constitutionnel* non solo diritti soggettivi, ma neppure quella pluralità di obiettivi di valore costituzionale che il legislatore

⁶⁶ S. Douteaud, *La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions*, cit., 687, cosicché gli obiettivi di valore costituzionale sono «principi moderatori» volti ad ammorbidire il rigore di un diritto o libertà garantito dalla Costituzione, richiamando J. Bonnet, P.-Y. Gahdoun, *La recevabilité de la QPC*, *Que sais-je?*, 2014, 48-49. Si veda anche Mathieu in nota 42.

⁶⁷ Il profilo è approfondito da V. Champeil-Desplats, *La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle: vers une invocabilité asymétrique de certain normes constitutionnelles?*, in *La Revue des droits de l'homme-Actualités Droits-Libertés*, 6 novembre 2020, secondo cui, con molta chiarezza, la natura di obiettivo di valore costituzionale esclude una situazione inversa a quella alla base della decisione commentata, ossia che una associazione ambientalista possa sollecitare una QPC perché disposizioni di legge violano la protezione ambientale, favorendo l'attività di impresa privata. Lo stesso destino, osserva l'A., ha riguardato l'eguale accesso delle donne e degli uomini alle responsabilità professionali, espressamente enunciato nell'art. 1, alinéa 2, Cost. fr., ma qualificato dal *Conseil* come obiettivo di valore costituzionale e, così, privato dell'invocabilità attraverso una QPC, in 2015-465, 24 aprile 2015. Poiché, tuttavia, l'uso e gli effetti degli obiettivi sono modulati dal *Conseil* stesso, nulla vieterebbe che questo orientamento fosse modificato in futuro. In senso analogo, S. Douteaud, *La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions*, cit., 687, conclude che fino a che il *Conseil* si rifiuterà di identificare diritti costituzionali soggettivi, le possibilità di veder contestata una legge per violazione della protezione ambientale entro la QPC resteranno nulle.

costituente e parte della dottrina avevano auspicato⁶⁸. Come si vedrà alla fine, questo pare dipendere dal fatto che occorre del tempo perché maturi negli operatori del diritto e nella pubblica opinione consapevolezza sui nuovi principi costituzionali e sulle tecniche per la loro applicazione. Inoltre, dipende dal rapporto tra poteri o, per meglio dire, dalla percezione che il giudice costituzionale ha di sé e del proprio ruolo rispetto al potere legislativo, in una dinamica fortemente influenzata dal contesto ordinamentale di riferimento.

10. L'ambiente come diritto soggettivo o principio oggettivo

Un ultimo punto di intersezione tra revisione francese e italiana attiene alla connotazione dei diritti e doveri afferenti alla sfera ambientale come situazioni giuridiche soggettive o principi rivolti al legislatore. Si è già detto che nel dibattito francese questa riflessione è stata particolarmente marcata, insistendosi sulla Carta come fonte di obiettivi per il legislatore. Questo stesso tema è presente da tempo nella dottrina italiana. Si ripercorreranno alcuni orientamenti dottrinali consolidati, per confrontarli con spunti tratti dai recenti lavori preparatori. Conviene anticipare che il dibattito così impostato, ossia la presunta alternativa tra diritto direttamente azionabile e principio oggettivo, appare in qualche modo asfittico, come la dottrina italiana ha già da tempo acquisito. È opinione di chi scrive che i due termini, diritto e principio, connotino entrambi le norme costituzionali in tema di ambiente, non nel senso di ricavarne un generico diritto individuale all'ambiente, ma nel senso, come già è nella giurisprudenza, di essere matrice sia di diritti soggettivi puntuali per oggetto, destinatari e contenuti, sia di principi di azione per il legislatore e, di conseguenza, per l'amministrazione. Tuttavia, per l'incidenza che questo profilo ha avuto in Francia e per la sua presenza negli attuali lavori preparatori italiani, vale la pena proporre qui alcune considerazioni.

Nel dibattito italiano è acquisito da tempo che il concetto di ambiente in sé non si presta ad una definizione certa e che lo stesso sforzo di identificazione giuridica è sostanzialmente inutile, dal punto di vista della conformazione delle tutele. In linea di massima gli studiosi non assegnano peso dirimente alle formulazioni testuali contenute in trattati, dichiarazioni internazionali e in numerose altre Costituzioni⁶⁹, benché espresse in termini

⁶⁸ Per esempio M. Prieur, *Promesses et réalisation de la Charte de l'environnement*, in *Le Nouveaux Cahier du Conseil constitutionnel*, n. 43, 2014, *Le Conseil Constitutionnel et l'environnement*, ritenendo tra l'altro che la QPC, introdotta successivamente alla Carta, avrebbe provocato un effetto di accelerazione della sua attivazione.

⁶⁹ Riferimenti costituzionali espliciti all'ambiente sono più frequenti nei testi costituzionali successivi agli anni '70. Sono molteplici i modi di classificarli. Per esempio, B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 17, indicano che nel mondo 149 costituzioni su 193 contengono norme di protezione dell'ambiente e le classificano a seconda che contengano: un dovere delle istituzioni pubbliche di protezione dell'ambiente; il

di diritti o corrispettivi doveri, in quanto si tratta di formule molto generali che oscillano tra una nozione naturalistica, riferita alle risorse naturali e agli oggetti che le compongono – fauna, flora, aria, acqua, suolo – e una nozione antropica, come qualità della vita, senza che questa distinzione dia origine a dati giuridicamente apprezzabili. La parola ambiente è stata, così, ritenuta un *medium* linguistico attraverso cui viene effettuato un rinvio allusivo a beni che vi vengono ricondotti e che godono di specifiche forme di tutela⁷⁰.

Secondo due linee di indagine, l'attenzione è stata dedicata da un lato alla natura e consistenza delle situazioni giuridiche soggettive che si rispecchiano nel principio costituzionale di tutela dell'ambiente, dall'altro all'ambiente come principio oggettivo o valore⁷¹. Volendo, in estrema sintesi,

riconoscimento alla persona del diritto ad un ambiente salubre; diritti procedurali funzionali anche alla protezione dell'ambiente, come il diritto all'informazione, alla partecipazione alle decisioni politico-amministrative e corrispondenti diritti di agire in giudizio; la responsabilità individuale alla conservazione e protezione della natura o dell'ambiente; prescrizioni indirettamente destinate a proteggere l'ambiente, relative alla proprietà, al divieto di importazione di rifiuti tossici, al diritto all'acqua pulita, o a tutelare singoli fattori ambientali, quali biodiversità, acqua, foreste, risorse naturali, biotecnologie. Il dossier del Senato della Repubblica n. 140, ottobre 2019, nota breve, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea*, distingue le formulazioni costituzionali in: principio programmatico, come obiettivo posto all'azione dello Stato; riconoscimento di un diritto all'ambiente salubre, rimanendone impregiudicata la densità giuridica, se consistente o meno in un diritto soggettivo direttamente azionabile in giudizio e oggetto di tutela giurisdizionale; diritto fondamentale all'ambiente in sé considerato o componente di un diritto più ampio (dignità umana, diritto alla salute); diritto e insieme dovere, talora con specificazione in un principio puntuale (per esempio il principio chi inquina paga); richiamo alla responsabilità delle generazioni future; specifica menzione o meno della tutela degli animali.

⁷⁰ G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1122-1124, che sulla indefinibilità di ambiente nel linguaggio normativo rinvia a A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 507 ss., e che richiama altresì l'orientamento di M. S. Giannini, *Insedimenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente: criteri e metodologie*, in Atti del Convegno Linnei, Roma, 1976, 212, legato agli oggetti della tutela definiti dalla legislazione, per cui l'ambiente non è una materia e neppure un concetto giuridico o economico o sociologico, ma solo una sintesi verbale che evoca gruppi di distinti istituti giuridici, quali la tutela dei beni paesaggistici, istituti relativi alla qualità della vita, quali la lotta agli inquinamenti, e istituti relativi al governo del territorio, cui l'A. aggiunge ulteriori gruppi di istituti, in evoluzione in rapporto alle scoperte scientifiche e tecnologiche, citando norme in vigore in materia di impiego di materiali, circolazione dei veicoli nei centri urbani, orari di riscaldamento, emissioni di rumore, standard qualitativi delle acque, scarichi industriali. Conclude l'A. che certamente l'ambiente come *medium* linguistico ha a che fare con le risorse naturali e con la qualità della vita e che certamente trattasi di interessi fondamentali della comunità, assurgendo alla necessità di garanzie anche costituzionali, senza tuttavia che ne possa trarre alcuna definizione unitaria giuridicamente certa. Sulla incertezza della definizione giuridica di ambiente, B. Caravita, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, n. 4, 1989, 569-603, spec. 578-579, che definisce i contorni giuridici dell'urbanistica, del paesaggio e dell'ambiente, quest'ultimo a partire dalle nozioni dell'ecologia, giungendo alla definizione di ambiente come «equilibrio ecologico», oggi in B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., 31.

⁷¹ Si riprende questo schema da G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1130.

cercare le radici delle due linee d'indagine, il discorso intorno all'ambiente come diritto soggettivo in sé è il più risalente e trova origine da un lato in una famosa sentenza delle Sezioni Unite del 1979, che ha riconosciuto il diritto ad un ambiente salubre come diritto tutelato dall'ordinamento «con la strumentazione del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto», da cui la dottrina ha tratto un nuovo diritto della personalità⁷², e dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, in due note sentenze del 1987 rimaste, tuttavia, isolate, ha descritto l'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività. Nella successiva giurisprudenza, invece, non è stata ripresa la qualificazione di diritto soggettivo, per dare spazio agli interessi oggettivi che afferiscono ai beni ambientali⁷³. La tutela dell'ambiente come principio oggettivo, invece, può farsi risalire agli studi sulla nozione di paesaggio nell'art. 9 Cost., nella versione estetico-culturale più restrittiva sposata da Sandulli a partire dalla l. n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali, o nella versione più estesa, e oggi maggioritaria, di Predieri, come forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione tra uomo e natura⁷⁴.

Gli orientamenti intorno alla natura di un diritto soggettivo all'ambiente in sé considerato sono stati molteplici, come diritto della personalità o diritto ascrivibile alle libertà individuali o ancora come diritto sociale con diversi oggetti, il più elevato livello di tutela ambientale o determinati standard qualitativi, o infine come nuovo diritto⁷⁵. Nella dottrina degli anni '90, tuttavia, come si accennava, questa impostazione definitoria e classificatoria è apparsa sterile, ritenendosi la formula "diritto soggettivo all'ambiente" estremamente generica, priva di una connotazione giuridica determinata e di una reale utilità pratica⁷⁶. Si è concluso che l'ambiente è un concetto polidimensionale, che comprende al suo interno posizioni di libertà, come posizioni prestazionali, e assume a seconda dello specifico bene della vita in discussione conformazioni diverse⁷⁷. Secondo un

⁷² Cass. S.U. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979 I, 2302, con nota di Lener.

⁷³ Corte cost., nn. 210 e 647 del 1987, su cui B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., 24.

⁷⁴ A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 1967, II, 69 ss.; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 379 ss. Sulle due tesi in relazione all'evoluzione dell'interpretazione dell'art. 9 Cost., M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., 224, e in relazione al concetto di ambiente, B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., 20.

⁷⁵ Per una ampia disamina di tutte queste varianti, B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., 23-26, così pure per la distinzione tra teorie moniste e pluraliste sull'ambiente, a seconda che venga riconosciuta una natura unitaria o composita al concetto.

⁷⁶ S. Grassi, *Introduzione*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, *Ambiente e diritto*, vol. I, Città di Castello, 1999, 7-33, spec. 21, per cui: «lo schema del diritto fondamentale dell'uomo è una camicia stretta per l'ambiente».

⁷⁷ G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1132, che si rifà espressamente alla teoria dei diritti polidimensionali di Haberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it., Roma, 1993, 210.

percorso ricostruttivo in parte diverso, ma con esito analogo, la formula «diritto all'ambiente» è intesa non nel senso tecnico dell'esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all'ambiente, bensì come una formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili⁷⁸. Certamente, questa matrice multidimensionale rispecchia le stesse radici che sono state date all'ambiente nella Costituzione italiana, specialmente l'art. 32 Cost. e il diritto alla salute, accanto al paesaggio di cui all'art. 9 Cost⁷⁹.

Tuttavia, proprio questa multidimensionalità comprende al suo interno una dimensione oggettiva della protezione ambientale, come interesse o insieme di interessi della collettività. Sempre dagli anni '90, sviluppando concetti emersi nella giurisprudenza costituzionale, come quello di ambiente come «valore», la dottrina così ha particolarmente approfondito lo studio dell'ambiente come insieme di principi oggettivi. Gli orientamenti sono stati diversi e ci si limita a un breve sguardo d'insieme. Con il termine «valore» si è inteso, innanzitutto, indicare un elemento fondamentale che caratterizza la società in un dato periodo della storia e sul quale la società fonda la sua legittimazione, riconnettendolo evidentemente alla forma di

⁷⁸ B. Caravita, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in Istituto per l'ambiente, Quaderni di ricerca, 1993, 8.

⁷⁹ In B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., 18-19, è chiaramente illustrata la multidimensionalità del diritto all'ambiente e la sua capacità di contenere anche situazioni azionabili *erga omnes* per la sua filiazione dal diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost., che da questa pluralità di dimensioni di libertà, prestazionali, di rilievo individuale e collettivo è composto. La dimensione del diritto tutelabile *erga omnes*, d'altra parte, è rinvenibile anche nel modello per eccellenza dei diritti soggettivi, la proprietà. Sulla dimensione oggettiva, fatta risalire essenzialmente alla nozione di paesaggio di cui all'art. 9 Cost., *supra*; altri parametri costituzionali di rilievo, come fonte di direttive al legislatore, sono individuati nell'art. 44 Cost., in cui, tuttavia il razionale sfruttamento dei suoli è finalizzato alla riforma degli assetti proprietari e dei rapporti sociali in agricoltura e a finalità di carattere economico e produttivo; negli artt. 41 e 42 Cost., a partire dai limiti e dai programmi e controlli suscettibili di toccare l'iniziativa economica privata, su cui infatti agisce la proposta di revisione costituzionale in essere, e la funzionalizzazione sociale della proprietà. Per completare il quadro, a nostro avviso non si ricavano argomenti dirimenti per la sola qualificazione dell'ambiente come diritto soggettivo neppure dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, a partire da noti casi come *López Ostra c. Spagna*, 1994, e per il nostro ordinamento *Guerra e a. c. Italia*, 1998, ha costruito un ampio filone giurisprudenziale sul diritto ad un ambiente salubre, vincolante per il legislatore ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost. La conformazione di diritto soggettivo, infatti, è determinata dai tratti ineludibili di quel sistema di tutela, che richiede l'attivazione di un ricorso individuale in una sede giurisdizionale per far valere un diritto convenzionale, con una decisione relativa al singolo caso di specie. Anzi, proprio la giurisprudenza di Strasburgo, con l'affermarsi della dottrina delle obbligazioni positive e dei conseguenti obblighi in capo agli Stati membri, ha messo bene in luce come la protezione ambientale sia trasversale e richieda l'adozione di misure generali di prevenzione e protezione in capo a tutti i livelli di governo, nell'ambito delle rispettive competenze. Si veda la guida alla giurisprudenza CEDU relativa all'ambiente, tra i dossier curati dalla Corte, da ultimo aggiornata al 31 agosto 2021, in www.echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_FRA.pdf.

Stato⁸⁰. Inoltre, il termine «valore» è stato utilizzato con riferimento ai poteri e alle rispettive competenze. Alcuni autori da molti anni sposano il concetto di «valore» per riferirsi al fatto che la protezione ambientale richiede innanzitutto ed essenzialmente politiche pubbliche. La qualificazione oggettiva è volta, così, ad assegnare centralità al legislatore nella concretizzazione delle politiche ambientali e nell'attuazione dei bilanciamenti, sia tra le componenti interne all'ambiente, sia con altri interessi di rilievo costituzionale esterni alla disciplina ambientale, che quelle politiche chiamano in causa. Si utilizza qui la nozione di "politiche" perché questa stessa dottrina insiste sull'insufficienza di interventi attraverso la sola legislazione, che si rivelano per definizione statici e, nella versione peggiore, frammentari quando sporadici e microsettoriali, suggerendo, invece, di prendere a modello come metodo di elaborazione e attuazione delle politiche ambientali la programmazione europea pluriennale⁸¹. In questa ricostruzione, in sintesi, l'ambiente come «valore» sta con l'esistenza di uno spazio insostituibile riservato alle scelte politiche, che devono necessariamente precedere «in rigoroso ordine logico» gli interventi dell'amministrazione e, solo a chiusura del sistema, quelli dei giudici⁸².

Secondo un'altra prospettiva, per vero complementare alla prima, l'ambiente è stato inteso come «valore» per le conseguenze che determina sull'atteggiarsi dei poteri dell'amministrazione. Si è sottolineato che il «regime amministrativo speciale dell'ambiente», per le stesse previsioni legislative che lo autorizzano, si caratterizza per un amplissimo ricorso alla pianificazione, per di più espressione non di discrezionalità amministrativa, ma essenzialmente di discrezionalità tecnica, dunque applicazione di nozioni, standard e limiti frutto del sapere scientifico e tecnico, improntati al principio delle migliori tecniche disponibili⁸³. In questo senso, la legittimazione di un

⁸⁰ B. Caravita, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, *Ambiente e diritto*, vol. 1, cit., 175-215, spec. 191.

⁸¹ I cui punti di forza sono, oltre alla gittata pluriennale, l'idoneità a recepire l'evoluzione scientifica e le migliori tecniche disponibili, la flessibilità, la revisione periodica e i presidi di monitoraggio, la pluralità di strumenti, spesso non giuridicamente vincolanti, e di soggetti coinvolti, M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente.*, cit., 289 e 294-296.

⁸² S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione dell'ambiente*, cit., 18, osservando criticamente che i giudici si troverebbero ad avere un ruolo ben più rilevante se la tutela dell'ambiente fosse ricostruibile in termini di individuazione di un diritto soggettivo a contenuto globale, a loro avviso inesistente. Anche in occasione dell'attuale revisione costituzionale, in M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 291: «...i trattati europei non contengono vacue – quanto giuridicamente inefficaci – proclamazioni di un diritto soggettivo individuale o collettivo genericamente riferito all'ambiente e alla sua tutela», ma adottano un approccio per politiche, e spec. 305-309.

⁸³ G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1144 ss., ove il regime amministrativo speciale determina una sorta di plusvalore (1164) che l'amministrazione in materia ambientale conserva nei confronti dei cittadini, tale da distinguerlo dalla progressiva evoluzione del diritto amministrativo come diritto «paritario», espressione ripresa dal noto saggio di F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in*

così ampio «spazio vuoto» rimesso all'amministrazione starebbe proprio nella conformazione dell'ambiente come valore, qualificazione che riesce a comprendere diversi interessi, attività, beni non staticamente definibili, determinando il loro ingresso in bilanciamento con altri interessi, attività o beni di rilievo costituzionale secondo una ricetta variabile volta per volta, in relazione ai singoli oggetti e a partire dalle acquisizioni del sapere scientifico e tecnico⁸⁴. Il termine «valore», perciò, implica la legittimazione ad ampliare i poteri dell'amministrazione, e allo stesso tempo a vincolarli ad un esercizio legittimo di discrezionalità tecnica, parametrato alla ragionevolezza scientifica, alla flessibilità, al monitoraggio e alla periodica revisione. In questa prospettiva, perciò, il rilievo costituzionale degli artt. 9 e 32 Cost. giustifica un particolare atteggiarsi dell'azione amministrativa e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ai sensi dell'art. 97 Cost.

Entrambi gli orientamenti qui descritti, dell'ambiente come valore riferito alla discrezionalità legislativa e come valore riferito all'azione amministrativa, evocano le preoccupazioni emerse nel dibattito costituzionale francese sulla riserva di uno spazio al legislatore e, di seguito, al potere regolamentare. Nel dibattito che ha accompagnato l'approvazione della Carta dell'ambiente, queste preoccupazioni si sono tradotte nel ricorso a dottrine proprie di quella tradizione costituzionale, come la composizione diversificata del *bloc de constitutionnalité* e la nozione di obiettivi di valore costituzionale. Potrebbe dirsi che questo atteggiamento richiama il tradizionale timore francese per il cosiddetto «governo dei giudici», ma l'analisi della dottrina italiana ora svolta mostra che una esigenza simile, la centralità della legislazione e dell'azione amministrativa, è ben presente anche nel contesto scientifico italiano. Essa si spiega, tuttavia, con la peculiare dimensione dell'ambiente, che richiede innanzitutto politiche per dare consistenza ed effettività ai diversi beni e interessi che lo compongono⁸⁵.

11. Dall'inizio: le proposte di revisione costituzionale tra diritto soggettivo e principio oggettivo

memoria di E. Guicciardi, Padova, 1975, 807 ss. L'A. ricava questa specialità da una pluralità di indici normativi esaminati nel dettaglio: la pianificazione in materia ambientale; la conformazione dei poteri autorizzatori; i poteri eccezionali e d'urgenza. Di fronte alla depurazione del diritto amministrativo dalle sue componenti autoritarie, operata dai principi costituzionali, questa specialità può giustificarsi proprio e solo alla luce dell'ancoraggio costituzionale della tutela ambientale, che già all'epoca l'A. riconduceva anche al principio di solidarietà, non solo verso i contemporanei, ma verso le generazioni future, *supra*.

⁸⁴ G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1134 e 1136, con particolare attenzione ai progressi della tecnica e della scienza.

⁸⁵ È ben presente in vari contributi, da ultimo in M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 307, l'affermazione per cui l'ambiente come valore è preconditione per la tutela di diritti individuali e della collettività, quali diritti di informazione, partecipazione e il diritto ad un ambiente salubre, ossia compatibile con la salute umana.

Nonostante quelle appena descritte siano acquisizioni da tempo maturate nella dottrina maggioritaria italiana, numerose delle proposte di revisione costituzionale presentate nel corso dei lavori preparatori, di cui si è dato conto, prevedevano espressamente l’inserimento dell’ambiente nell’art. 9 Cost. come «diritto soggettivo», «diritto fondamentale della persona» o «diritto individuale e collettivo», mentre altre, riprendendo la risalente affermazione della Corte costituzionale del 1987, rimasta isolata, si riferivano insieme a «diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività»⁸⁶. Vi è qui una netta differenza non soltanto rispetto agli orientamenti dottrinali descritti, ma anche rispetto al dibattito francese sulla Carta dell’ambiente, ove, si è visto, l’attenzione è stata volta ad escludere che la Carta fosse fonte di diritti soggettivi giustiziabili a prescindere dall’intermediazione normativa, ad esclusione dell’art. 5 sul principio di precauzione, volendo innanzitutto e principalmente assegnare norme di indirizzo al legislatore. Viene, dunque, da chiedersi perché è stata così presente nel Parlamento italiano una spinta a codificare nella Costituzione un diritto fondamentale all’ambiente in sé inteso – fermo restando che il testo giunto all’ultima lettura non prevede questa specificazione, mantenendo una formulazione per principi, «tutela dell’ambiente, degli ecosistemi, della biodiversità, anche nell’interesse delle future generazioni». Pur senza voler assegnare al dibattito parlamentare argomenti e categorie che, a quanto consta, non sono emersi, dalla lettura delle relazioni di accompagnamento delle diverse proposte parlamentari si ha l’impressione che la dimensione di diritto soggettivo sia in qualche modo una conquista irrinunciabile, potremo dire una dimensione imprescindibile. Conforta questa impressione, allargando lo sguardo, la grande eco che hanno avuto sulla stampa le sentenze di giudici stranieri che hanno riconosciuto diritti giustiziabili in tema di ambiente⁸⁷, anche nella stessa Francia⁸⁸. Ad

⁸⁶ Si vedano, tutti in relazione all’art. 9 Cost., A.S. 83, De Petris: «Tutela l’ambiente e gli ecosistemi, come diritto fondamentale della persona e della comunità [...]»; A.S. 212, De Petris e a.: «[...] La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività [...]. La Repubblica promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo questo diritto», le cui relazioni di accompagnamento insistono molto sull’ambiente come diritto soggettivo e non come semplice interesse diffuso, anche in relazione agli artt. 2 e 24 Cost., sul diritto di ciascuno di agire in giudizio; A.S. 1632, Bonino: «Riconosce e garantisce la tutela dell’ambiente come diritto fondamentale». Alla Camera, A.C. Muroni, analogo a A.S. 212. Contenevano, invece, entrambe le dimensioni, soggettiva e oggettiva, A.S. 938, Collina e a.: «Riconosce e garantisce la tutela dell’ambiente come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività», identico in A.C. 240, Del Barba e a., e anche, con formula analoga, A.C. 2315, Consiglio regionale del Veneto.

⁸⁷ Cfr. Corte suprema olandese, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, *Urgenda*, nata dal ricorso di una fondazione e centinaia di cittadini, che ha ingiunto allo Stato di rispettare gli obiettivi di riduzione delle emissioni, su cui M. F. Cavalcanti, M. J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *questa rivista*, n. 2, 2020, 1371-1403, con riferimenti a casi pendenti avanti ad altre corti europee.

⁸⁸ Conseil d’État, ord. 19 novembre 2020, n. 427301, *Grande-Synthe*, nel ricorso introdotto dal Sindaco del comune di Grande-Synthe, che ha ordinato al Governo un

avviso di chi scrive, il forte impatto, anche emotivo, che questa giurisprudenza suscita deriva dal fatto che il riconoscimento di una posizione soggettiva e la sua azionabilità giudiziale sono percepiti come una risposta all'inerzia del legislatore, o più in generale del potere pubblico, a livello nazionale, europeo e globale⁸⁹. Appartiene a questo contesto il filone chiamato «giustizia climatica», che comprende anche le azioni giudiziali volte a far accertare l'insufficienza delle misure adottate a livello statale o sopranazionale per la realizzazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni e contrasto al cambiamento climatico⁹⁰. Queste spinte esistono non

supplemento istruttorio volto a provare, entro il termine di tre mesi, il rispetto delle traiettorie di riduzione dei gas a effetto serra di cui all'accordo di Parigi, su cui C. Huglo, *Procès climatique en France: la grande attente. Les procédures engagées par la commune de Grande-Synthe et son maire*, in *AJDA*, 2019, 1861; B. Parance, J. Rochfeld, *Tsunami juridique au Conseil d'État; Une première décision "climatique" historique*, in *La Semaine Juridique – Edition générale*, 30 novembre 2020. Ora, Tribunal administratif de Paris, 14 ottobre 2021, n. 1904967 e a., cosiddetto *L'affaire du siècle*, nei giudizi introdotti da alcune associazioni ambientaliste, e sostenuti in parallelo da petizioni con oltre due milioni di aderenti, in cui, per la prima volta, si ingiunge allo Stato di porre rimedio alle conseguenze derivanti dalla mancata adozione di misure per la lotta al cambiamento climatico e, in particolare, si ordina l'adozione di misure affinché il superamento della soglia di emissioni di gas a effetto serra previsto dal budget carbone 2015-2018 sia compensato al più tardi entro il 31 dicembre 2022, in <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/184990/1788790/version/1/file/1904967BIS.pdf>. In entrambe le controversie i ricorrenti hanno fatto riferimento alla Carta dell'ambiente, dimostrando per C. Cournil, *Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique*, cit., 355-357, la vitalità della Carta, che pure non contiene riferimenti espliciti alla lotta al cambiamento climatico.

⁸⁹ Sul tratto comune della diretta applicabilità dei diritti come sanzione nei confronti dell'inerzia del legislatore, per tutti A. Guazzarotti, *L'autoapplicatività delle norme. Un percorso costituzionale*, Napoli, 2011, avvertendo che le ragioni della diretta applicabilità mutano a seconda del contesto storico e dei caratteri di fondo dell'ordinamento considerato e dipendono in ultima istanza dall'immagine che il giudice ha del proprio ruolo e del rapporto con gli altri poteri.

⁹⁰ Senza alcuna pretesa di completezza, J. Peel, H. M. Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, n.1, 2018 (7), 37-67; T. Jafray (ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon, 2019; nella dottrina francese, V. Coumil, L. Varison (dir.), *Les procès climatiques, entre le national et l'international*, Paris, 2018; J. Rochfeld, *Justice pour le climat, les nouvelles formes de mobilisation citoyenne*, 2019; V. Coumil (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, Paris, 2020; nella dottrina italiana, M. Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 506-537; S. Baldin, S. De Vido (eds.), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Trieste, 2020, in openaccess in www.openstarts.units.it/handle/10077/29919, e la sezione monografica a cura di S. Baldin, *The role of science in environmental and climate change adjudications in the European legal space: An introduction*, in questa rivista n. 2 del 2020, 1131 ss., con interventi di S. De Vido, M. Carducci, M. F. Cavalcanti, M. J. Terstegge, V. De Lucia e I. S. Andreassen, e in particolare, per uno sguardo d'insieme, M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, ivi, 1345-1369, e S. Baldin, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, ivi, 1419-1445. Nel contesto extraeuropeo, sulla decisione della Corte interamericana del 6 febbraio 2020 che ha ritenuto l'Argentina intenzionalmente responsabile della violazione di diritti delle comunità indigene, M. Marciante, *The right to a healthy environment under the ACHR: an unprecedented decision of the Inter-American Court of Human*

solo nelle democrazie dell'America Latina, per esempio in Ecuador⁹¹, ma anche in Europa, sia a livello nazionale – si pensi alla recente sentenza del Tribunale costituzionale tedesco⁹² – che europeo, con il tentativo, sinora non riuscito, di estendere le condizioni del ricorso individuale contro atti europei ritenuti inadeguati rispetto agli obiettivi di protezione ambientale⁹³. Si assiste, dunque, ad una apparente contraddizione. Vi è la chiara consapevolezza che un diritto all'ambiente in sé sia una formula vuota, e pure proprio la forma del diritto soggettivo viene invocata come ultima risorsa per l'effettività della tutela. Si tratta, invero, di una contraddizione apparente perché, come si è detto, l'ambiente come fascio di situazioni giuridiche soggettive diverse per oggetto e per strumenti di tutela è un dato acquisito e, in effetti, le sentenze straniere ora richiamate hanno certamente attivato, caso per caso e senza qui entrare nel merito, una frazione di tutela, se mai mettendo in tensione le condizioni processuali di legittimazione e interesse ad agire. Ma è indubbio che le maglie di questa frazione di tutela si stanno allargando e, pur senza sposare per nulla una visione che affidi scelte di

Rights, in questa rivista, n. 2 del 2020, 2993-3003. Ulteriori decisioni *sul climate change litigation* nel database <http://climatecasechart.com/>

⁹¹ F. Laffaille, *Nature et Constitution. La Pacha Mama et le juge constitutionnel équatorien*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2020, 39-66, a partire dal riconoscimento di soggettività giuridica alla natura. Il tema esula dal presente contributo, ma proprio sulla soggettività della natura introdotta in Ecuador nel 2008 sono d'interesse le osservazioni presentate da Greenpeace nel corso del giudizio Conseil Const. 2021-825 DC, *Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, in *conseil-constitutionnel.fr*, secondo cui questi nuovi orientamenti emersi sulla scena internazionale «non hanno sino ad ora offerto le prove da un punto di vista giuridico del loro plusvalore, della loro efficacia a beneficio della tutela giuridica dell'ambiente», mentre vengono ascritte ad un altro modello recenti sentenze delle Corti supreme brasiliana e argentina in cui vi è il riconoscimento del diritto all'ambiente come diritto collettivo e la protezione ambientale è sempre più presente nelle *rationes decidendi*. In una memoria molto articolata e complessa, che non si può sintetizzare, l'invito di fondo al *Conseil* era di esercitare un sindacato rigoroso di legittimità costituzionale sulla protezione ambientale.

⁹² Tribunale costituzionale federale, ordinanza 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, *Klimaschutz*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, su cui R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *open.luiss.it*, 28 maggio 2021; R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021, e L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *osservatorioaic.it*, n. 4, 2021, 6 luglio 2021.

⁹³ Corte giust., 25 marzo 2021, C-565/19, noto anche come "People's Climate case", ritenuto il primo caso di *climate litigation* portato avanti alla Corte di giustizia, in sede di appello, per l'annullamento di tre atti europei di diritto derivato le cui misure erano ritenute inadeguate per realizzare gli obiettivi di contenimento delle emissioni previsti dall'accordo di Parigi, su cui F. Gallarati, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in questa rivista, n. 2 del 2021, 2603-2613, e nella pendenza del ricorso G. Winter, *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, n.1, 2020 (9), 137-164, e M. E. Harris, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and Individual Concern*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2020.

ordine generale interamente alla funzione giurisdizionale, che anzi ne risulta sovraccaricata, occorre ammettere che la rivendicazione giudiziale dei diritti è anch'essa una delle anime del costituzionalismo⁹⁴. La dimensione soggettiva, in altre parole, non esaurisce certamente la protezione costituzionale che si vorrebbe offerta, ma resta, nella storia del costituzionalismo, un tratto imprescindibile⁹⁵. Ora, la revisione attualmente in essere non esclude quest'anima e le sue potenzialità future, perché, come si è detto, i principi contengono *in nuce* anche diritti soggettivi per i quali potranno aprirsi nuove vie giudiziali.

In conclusione, resta acquisita, anche dopo la revisione costituzionale, la natura polidimensionale dell'ambiente e l'ascrivibilità al concetto di dimensioni individuali e collettive. La formulazione introdotta nell'art. 9 Cost. per principi, anziché per soli diritti, rafforza certamente la dimensione oggettiva, potenzialmente all'origine di doveri di solidarietà, più che di diritti, oggi a maggior ragione legittimati dal riferimento esplicito agli interessi delle future generazioni. Resta, tuttavia, ad avviso di chi scrive, inconsistente la dicotomia tra diritto soggettivo e principio oggettivo, poiché il principio stesso è generatore *anche* di posizioni soggettive giuridicamente significative. L'intensità di questa spinta generatrice dipende dalla qualità dell'attuazione politica, dalla maturazione di nuove istanze sociali che cercano risposte nella funzione giurisdizionale e, più in generale, da dinamiche meno visibili, più sotterranee, che attengono alla visione che il giudice ha di sé e del rapporto con altri poteri in una determinata epoca. Un insieme di fattori, dunque, storicamente determinati.

Alessia-Ottavia Cozzi
Dipartimento di Scienze giuridiche
Università degli studi di Udine
alessiaottavia.cozzi@uniud.it

⁹⁴ Si tratta della *jurisdictio* che, attraverso il veicolo dei diritti, frena il *gubernaculum*, in G. Amato, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2013, 6, come dialettica tipica del costituzionalismo, tradotta nelle costituzioni con la garanzia dell'indipendenza dei giudici e la previsione del *judicial review of legislation*.

⁹⁵ Vengono qui in mente le pagine di M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 97-134, spec. 129-131, in cui l'A. riflette alla riconducibilità dei diritti sociali al principio di solidarietà o al principio di eguaglianza, osservando che le atmosfere pervase dal principio di solidarietà sono più favorevoli al riconoscimento di doveri in capo a terzi, più che di diritti in favore degli interessati, portando con sé l'idea della comunità e meccanismi di integrazione sociale, mentre solo il principio di eguaglianza garantisce che il valore della giustizia sociale venga tradotto in una pluralità di situazioni soggettive attive e non di sole esigenze oggettive dell'ordinamento, sicché la dimensione soggettiva incorporata nel diritto fondamentale non è in grado di esaurirlo, ma dev'essere comunque sempre presente, altrimenti del diritto sociale si perdono le tracce.