

# La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale

di Claudia Sartoretti

**Abstract:** Environmental protection was absent from the Constitutions fifty years ago. Today, however, there are a great many Constitutions that contain provisions relating to the environment. The environment constitutes a value, a prerequisite for all other rights and, as such, represents a challenge for the entire structure of what, according to the constitutions born in the second half of the last century, can be defined as the constitutional State. The process of codification of the right to environmental defense therefore appears an inexorable and certainly indispensable process for the relationship between man and the environment to be considered among the cornerstones of the constitutional order permeating the entire structure. Nonetheless, this process cannot be exhausted at the level of the so-called high branches of the legal system, but must be accompanied by an equally fruitful process of application and implementation of constitutional rules.

**Keywords:** Environment; Constitutions; European/International law; Comparative law; Rules enforcement

## 1. Introduzione. La tutela dell'ambiente tra diritto internazionale ed europeo e diritto costituzionale

La tutela dell'ambiente è ormai da tempo considerata una responsabilità dei governi come dimostra il fatto che la maggior parte dei paesi sviluppati, e, in maniera sempre più crescente, anche dei paesi in via di sviluppo, ha destinato al perseguimento di tale scopo una notevole quantità di strumenti giuridici e organizzativi. Come è stato efficacemente evidenziato<sup>1</sup>, l'ambiente è ormai divenuta una «finalité supérieure et transcendente, qui éclaire les solutions apportées à des plaidoiries contrastées»; d'altra parte la salvaguardia ambientale ispira la regolamentazione di attività quotidiane ordinarie: la gestione dell'acqua, dell'aria, la difesa contro un'eccessiva esposizione a suoni e rumori di elevata intensità, l'eliminazione dei rifiuti e così via.

Si aggiunga poi che oggi non sembra si possa contestare non solo che la tutela dell'ambiente non sia un freno allo sviluppo economico, ma che addirittura possa divenirne uno dei motori più efficaci<sup>2</sup>. Le attività ambientali

<sup>1</sup> J. Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, Paris, 2010, 3 ss.

<sup>2</sup> R. B. Stewart, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1991, consultabile all'indirizzo [www.treccani.it](http://www.treccani.it), osserva come il rapporto fra sviluppo economico e tutela dell'ambiente sia stato percepito in modo diverso a seconda dei periodi e dei paesi. Negli anni sessanta e settanta – fa notare l'Autore – si era formato il convincimento che gli obiettivi economici contrastassero con la tutela ambientale e che si potesse ottenere un ambiente più pulito soltanto riducendo la crescita economica, destinando gli investimenti a dispositivi di controllo dell'inquinamento o rinunciando ai benefici delle nuove tecnologie. Tra il 1968 e il 1974, allorché

aprono infatti nuovi mercati per le imprese, che devono però mostrarsi eco-responsabili, in modo da evitare gli eccessi di un "ecobusiness" e per consentire che lo sviluppo raggiunga una sorta di "rispettabilità" diventando sviluppo sostenibile, un concetto, questo, rivelato dalle problematiche ambientali e promosso con grande successo. Lo stesso argomento secondo cui la tutela dell'ambiente costituisce un lusso riservato ai paesi ricchi ha perso ormai ogni credibilità, poiché è chiaro che la crescita dei paesi del Terzo Mondo si basa anche sulla logica dello sviluppo sostenibile, della lotta all'inquinamento e, ovviamente, sulla protezione delle loro risorse naturali minacciate.

La questione "ambiente" non è poi circoscrivibile a un singolo ordinamento assumendo piuttosto un rilievo e una dimensione internazionali e globali. La natura non conosce i confini, si afferma ormai da tempo, ricorrendo a questa efficace e generica formula, declinata e applicata all'ambiente nel suo insieme e alle molteplici forme di inquinamento che riguardano. Per alcuni<sup>3</sup> è poi fin quasi superfluo ricordare che alcuni fenomeni reali ignorano i confini politici, come i fenomeni naturali (ad es. le migrazioni di animali, il flusso di un fiume internazionale, la circolazione di masse d'aria) o alcuni fenomeni legati alle attività umane, nella fattispecie l'inquinamento.

Il diritto dell'ambiente che progressivamente viene a svilupparsi assume così una vocazione universale che supera sia i confini del tempo (si rivolge infatti alle generazioni future) sia quelli dello spazio (è disponibile a livello internazionale prima di diventare più chiaro a livello nazionale).

L'ambiente è infatti uno di quegli ambiti la cui regolamentazione giuridica appare sempre più decentrata — se vogliamo, sempre più "de-territorializzata" — a favore di un ordine normativo globale, finalizzato, da un lato, a risolvere il confronto fra ordinamenti differenti e, dall'altro, a fornire risposte e soluzioni a problemi che non sono più riconducibili e circoscrivibili all'interno di un angusto spazio geo-politico, come quello che delimita l'area di intervento del singolo Stato. In altri termini, si assiste ormai da tempo ad una progressiva dislocazione della produzione normativa verso sedi diverse da quelle proprie della rappresentanza popolare e questo non soltanto per via della portata "globale" della materia ambiente che abbisogna di un approccio "universalistico", bensì anche allo scopo di riuscire

---

il problema ambientale cominciò a essere largamente avvertito nelle democrazie industrializzate, si ritenne che i sacrifici economici richiesti fossero giustificati e che non fossero sproporzionati. Successivamente, nella seconda metà degli anni settanta, al cospetto del deterioramento della situazione economica mondiale e per la grave preoccupazione per le riserve energetiche, i sacrifici furono percepiti come gravi e meno facilmente tollerabili, e gli sforzi per la tutela dell'ambiente furono conseguentemente ridotti. I paesi in via di sviluppo avvertirono il grave conflitto tra le loro aspirazioni di sviluppo economico e le preoccupazioni ambientali espresse dai paesi sviluppati. Queste preoccupazioni — continua l'Autore — furono spesso ritenute un subdolo tentativo di mantenere il Terzo Mondo in uno stato permanente di sottosviluppo economico e di asservimento ai paesi sviluppati, che erano invece i maggiori responsabili dei problemi ambientali. In tempi più recenti, tuttavia, è stato compreso meglio come, a lungo termine, gli obiettivi ambientali e quelli economici siano invero complementari. Si veda anche, S. Mosley, *Storia globale dell'ambiente*, Bologna, 2010, *passim*, ma spec., 8 ss., il quale sottolinea come le attività umane e le trasformazioni dell'ambiente siano intrecciate.

<sup>3</sup> V., ad es., J. Sohnle, *Les enjeux du droit international et européen pour la coopération en matière d'environnement*, in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, *Annales de la Faculté de Droit, Economie et Administration de l'Université Paul VERLAINE-Metz*, 2005, n° 5, 103 ss., ma spec., 106.

a sopperire alle insufficienze della legislazione nazionale adottata nei singoli paesi, stabilendo misure ambientali in grado di operare non soltanto a posteriori ma anche e a fortiori a monte dell'insorgere del problema. Ora, essendo ben evidente la necessità di stabilire, anche a livello mondiale, una politica ambientale e di definire una regolamentazione giuridica che ne assicuri la messa in atto in concreto, non si può che concordare con chi<sup>4</sup> ritiene che il diritto internazionale non possa tuttavia essere costruito «nell'ignoranza dei diritti che in ciascun paese esprimono un determinato senso del giusto e del modo in cui la giustizia può e deve essere amministrata». Di qui pertanto l'utilità della comparazione tra gli ordinamenti giuridici nazionali e, segnatamente, il confronto fra i diversi modi in cui viene giuridicamente regolamentato il diritto all'ambiente, potendo la conoscenza e l'approfondimento delle varie soluzioni normative esaminate costituire un'utile base per tentare « di migliorare il diritto internazionale: colmando le sue lacune e al tempo stesso adattandolo alle condizioni del mondo di oggi »<sup>5</sup>.

Si è parlato di una sorta di reciproco condizionamento/integrazione in verticale fra norme costituzionali e norme internazionale: il ricorso ai precedenti stranieri o al diritto comparato da parte dei tribunali – internazionali e costituzionali – costituisce in tal senso una possibile via di interazione tra norme costituzionali ambientali e internazionali<sup>6</sup>. A priori, il diritto ambientale diviene un campo in cui questi scambi potrebbero rivelarsi particolarmente fecondi.

Al cospetto del problema ambientale nel senso di una profonda e duratura manipolazione da parte dell'uomo dell'ambiente naturale e più in generale degli ecosistemi su scala locale e/o mondiale, si avverte infatti il crescente bisogno e urgenza di intervenire e tutelare a diversi livelli normativi e in diversi campi<sup>7</sup>. È pertanto a tutti i livelli della gerarchia delle norme e in tutti i rami del diritto che è necessario garantire l'efficacia delle norme ambientali, e in particolare dei principi definiti nel diritto internazionale e costituzionale.

Si è parlato di una sinergia fra diritto costituzionale, diritto internazionale e diritto dell'UE, di una "legittimità complementare" a ergersi a garanti della protezione dell'ambiente e di una sorta di emulazione per cui se la tutela dell'ambiente è trattata dal diritto internazionale ma non dal diritto costituzionale, quest'ultimo finisce, per certi versi, per apparire superato, obsoleto<sup>8</sup>. E viceversa.

---

<sup>4</sup> Così, R. David, *Comparazione giuridica*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1992, consultabile all'indirizzo [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>5</sup> *Ibidem*; cfr., altresì, R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in Id (cur.), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, 8 ss., il quale osserva, con riferimento all'UE, che se l'Unione costituisce il palcoscenico sul quale si muovono gli attori fondamentali che dettano le "regole del gioco", è del pari evidente che gli attori medesimi siano proprio gli "antichi" e tradizionali Stati nazionali, dei quali viene predicato il superamento e l'obsolescenza, dopo una sommaria dichiarazione di morte presunta, e che invece disvelano una perdurante vitalità, e pertanto la capacità di orientare e condizionare in modo decisivo le scelte e le decisioni principali del legislatore europeo.

<sup>6</sup> M-A. Cohendet, M. Fleury, *Droit constitutionnel et droit international de l'environnement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 122, n. 2, 2020, 271-297

<sup>7</sup> Cfr., L. Moccia, *La comparazione 'oltre' i sistemi di diritto. L'esempio della tutela ambientale*, in *lceonline*, 2021, 125 ss.

<sup>8</sup> M-A. Cohendet, M. Fleury, *Droit constitutionnel et droit international de l'environnement*, cit.

La complementarietà che lega la norma internazionale a quella costituzionale in materia ambientale fa del diritto dell'ambiente un diritto – come suggestivamente sostenuto<sup>9</sup> – «di riconciliazione» (e potremmo anche aggiungere «di solidarietà»), un diritto cioè che pur riconoscendo l'esistenza di posizioni diverse, si pone al servizio di obiettivi così essenziali da divenire universali. Gli Stati, infatti, pur conservando le proprie specificità individuali (che giustificano l'importanza della comparazione fra esperienze costituzionali differenti) si alleano sulla scena internazionale (ed europea), attenuando le divergenze, ordinando i conflitti attorno ai sistemi, orientando la crescita a uno sviluppo sostenibile universalmente condiviso e così via. D'altra parte, come ci ha recentemente ricordato Giuliano Amato nella sua *Lectio magistralis* («Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?»)<sup>10</sup> tenutasi a Roma il 15 settembre del 2022, immaginare che il mondo del futuro riesca a essere migliore nell'interesse di tutti anche se ciascuno Stato baderà soltanto al proprio interesse, non è credibile. «Davanti ai fenomeni con cui abbiamo a che fare in materia ambientale, non c'è infatti bene comune senza cooperazione».

Ciò che ormai si avverte è un forte interesse da parte dei cittadini per la tutela dell'ambiente e, pertanto, ciascuno di questi diritti, in una prospettiva di globalità, potrà essere espressione della volontà delle persone e garante dei loro diritti, solo laddove sia in grado di rafforzare gli standard ambientali e di soddisfare così i bisogni delle generazioni attuali e di quelle future a vivere in un ambiente sano.

La protezione dell'ambiente era praticamente assente dalle Costituzioni cinquant'anni fa. Oggi, invece, sono numerosissime le Costituzioni che contengono disposizioni relative all'ambiente! Questo sviluppo spettacolare deve molto all'emergere del diritto ambientale internazionale. Si è parlato in proposito di un «*effet boule de neige*»<sup>11</sup> tra il diritto sovranazionale (ed europeo) e il diritto costituzionale, per il quale il secondo ha iniziato a svilupparsi sotto l'impulso del primo. Le disposizioni che oggi troviamo in numerose Costituzioni dedicate all'ambiente riprendono infatti sovente quei principi fondamentali del diritto ambientale (la partecipazione, la precauzione<sup>12</sup>, lo sviluppo sostenibile) che sono

<sup>9</sup> J. Morand-Deville, *Il giusto e l'utile nel diritto dell'ambiente*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 1 ss.

<sup>10</sup> La *Lectio magistralis* è stata tenuta dal professor Giuliano Amato all'Università di Roma La Sapienza in occasione del conferimento del dottorato *honoris causa* in Studi politici all'ex Presidente della Corte costituzionale.

<sup>11</sup> D. Boyd, *The Environmental Rights Revolution. A global study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Law and Society Series, Vancouver, 2012; M-A. Cohendet, M. Fleury, *Droit constitutionnel et droit international de l'environnement*, cit.

<sup>12</sup> Proprio con riguardo al principio di precauzione – come è stato evidenziato da R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, cit., *passim*, ma spec., 18-19 – si può parlare di una ampia conferma del processo discendente che fa passare e trascinare dal diritto internazionale a quello comunitario, e via via sino agli ordinamenti nazionali, regole e principi di diritto ambientale che trovano, in questo modo, una vera e propria collocazione multilivello. Sull'argomento, *ex multis*, cfr., altresì, D. Amirante, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n.2, 2001, 17-37, ma spec. 21 ss. e 23 ss., in cui l'Autore analizza la progressiva affermazione del principio di precauzione nelle sue varie fonti giuridiche e ricostruisce la diffusione di tale principio negli ordinamenti statali, fornendone alcuni esempi; F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005.

progressivamente emersi nel diritto internazionale (in particolare le dichiarazioni di Stoccolma e di Rio) e con cui si viene di fatto ad esprimere l'universalità delle preoccupazioni ambientali.

L'espansione del diritto ambientale internazionale è notevole: più di 500 trattati multilaterali e 900 trattati bilaterali riguardano l'ambiente. Alcune risoluzioni vincolanti emanano da organismi internazionali, ma soprattutto un gran numero di importanti risoluzioni non vincolanti provengono da organizzazioni intergovernative o conferenze internazionali. Esse includono in primo luogo raccomandazioni e linee guida, che sono essenziali, come quelle dell'OCSE sulle sostanze tossiche, o quelle del Consiglio d'Europa per la protezione della fauna e della flora selvatiche. Prevedono poi dichiarazioni di principi, che se anche non vengono imposte direttamente come norme imperative, sono tuttavia molto importanti, perché spesso innovative nel definire la linea che gli Stati devono seguire. Quella di Stoccolma comprende 109 raccomandazioni, ed il programma Rio Action 21 indica agli Stati, alle organizzazioni internazionali o ai vari attori sociali le azioni da intraprendere. Quanto al diritto dell'Unione Europea – si rammenti che il diritto ambientale è prevalentemente un diritto di derivazione europea – esso si è sviluppato in questo ambito anche prima dell'Atto unico attraverso centinaia di direttive, regolamenti e decisioni su acqua, aria, rumore, rifiuti, sostanze pericolose e natura. Oggi, gli articoli da 191 a 193 del TFUE, stabiliscono una politica specifica per l'ambiente ribadendo espressamente che l'azione dell'UE è volta a perseguire gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana, di utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali e di promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e a combattere i cambiamenti climatici. L'art. 191 elenca poi, nello specifico, i principi-guida del diritto ambientale europeo individuati nel principio di precauzione e dell'azione preventiva, nel principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché nel principio "chi inquina paga". Da ultimo, merita poi essere menzionato l'articolo 11 TFUE il quale prevedendo che l'ambiente debba essere integrato nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche pubbliche dell'Unione, introduce un principio (quello dell'integrazione) che per la dottrina ha un «rilievo sistemico nel quadro dei principi e delle regole posti a presidio delle politiche ambientali ad opera di tutti i soggetti del c.d. sistema multilivello (dalle organizzazioni internazionali all'UE sino ai singoli Stati nazionali)»<sup>13</sup>.

A voler tentare di stabilire una data che rappresenti simbolicamente un punto di svolta per la difesa ambientale e, soprattutto, il momento a partire dal quale si inizia anche a riflettere sul riconoscimento di un diritto costituzionale all'ambiente, il 1972 può essere considerato l'anno della transizione: da ora in avanti quasi tutti gli Stati che si trovano ad avviare un processo costituente al loro interno o a riformare pregresse carte costituzionali, introducono nelle proprie Costituzioni disposizioni dedicate all'ambiente.

---

<sup>13</sup> Così, R. Ferrara, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, 2021, 12 ss.; cfr., anche, S. Grassi, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M. A. Sandulli, (cur.) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1505 ss., ma spec., 1519

Nel 1972, come è noto, la Comunità mondiale, considerò per la prima volta l'ambiente in termini di "diritto fondamentale" sottoscrivendo il primo principio della nota Dichiarazione di Stoccolma secondo cui «l'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere». Una sorta di presa di coscienza, dunque, a livello internazionale dei problemi dell'ambiente e del suo progressivo deteriorarsi che, oltre a dar vita al documento sopra citato e ad una prima forma di "codificazione" — I, 8 I principi 344 seppure attraverso una mera dichiarazione di intenti, pertanto non vincolante, quale è l'insieme dei principi stilati a Stoccolma — ha finito per sollevare all'interno dei singoli sistemi giuridici un interrogativo di fondo circa l'opportunità — o, meglio, la necessità — di far corrispondere all'ambiente una situazione giuridicamente tutelata e riconosciuta a livello costituzionale. In tal senso, l'antesignana Dichiarazione di Stoccolma, sia pure come strumento di *soft law*, ha funto così da apripista per la stipulazione di importanti trattati in materia ambientale a contenuto vincolante ed ha avuto altresì il merito di indirizzare ed influenzare le politiche ambientali nazionale attraverso affermazioni di principio che, seppur per lo più programmatiche e di indirizzo, sembrano in una qualche misura essere riuscite a penetrare nelle Costituzioni e nelle legislazioni di molti Stati. Quasi come una sorta di spartiacque, il 1972 segna infatti l'inizio di un'era in cui le Costituzioni adottate da quella data in poi si caratterizzano per integrare espressamente la protezione dell'ambiente fra i principi costituzionali, mentre per le carte già esistenti si è deciso in numerosi casi per la loro revisione o, in alternativa, per la loro integrazione ad opera dei giudici delle leggi.

In questa premessa vanno poi anche menzionati i movimenti ambientalisti che nel corso degli anni hanno contribuito a sensibilizzare numerosi paesi sui problemi concernenti la tutela dell'ambiente diventando, non solo per i contenuti, ma anche nelle forme dell'agire politico, promotori di profondi mutamenti<sup>14</sup>. A partire infatti da quegli stessi Anni Settanta del secolo scorso in cui le istituzioni internazionali (prima) e quelle domestiche (poi) iniziarono a prestare attenzione alla questione ambiente, anche la società civile, complice il manifestarsi dei primi clamorosi effetti dell'inquinamento e della crisi petrolifera del 1973, cominciò a mostrare un inedito fervore "ambientalista", fino a sviluppare una vera e propria "ideologia verde" (indipendente dalle vecchie ideologie politiche come socialismo, liberalismo e conservatorismo), veicolata da attori *bottom-up*, nella fattispecie movimenti ambientalisti ed organizzazioni non governative<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> D. Della Porta, M. Diani, *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Bologna, 2004, spec. p. 12

<sup>15</sup> Nel 1971 venne fondata Greenpeace, l'organizzazione non governativa ambientalista anti nucleare e pacifista, prima a Vancouver e poi negli Stati Uniti. Da quel momento si è espansa in tutto il mondo e ha portato avanti una serie innumerevole di lotte dirette e pacifiche per la difesa dell'ambiente. Dieci anni prima di Greenpeace e con una genesi decisamente diversa venne fondato il WWF. Numerosi altri movimenti — definitisi "ambientalisti" o "ecologisti" — si sono formati in tutto il mondo costituendo quell'onda sociale, denominata "ambientalismo (o ecologismo)", che lotta per la tutela e il miglioramento dell'ambiente. SI pensi ad esempio ai movimenti antinucleari in grado di promuovere un'ampia mobilitazione su temi di politica ambientale Soprattutto durante gli anni Ottanta e primi anni Novanta, questi movimenti

La cultura ecologista diffusasi inizialmente negli Stati Uniti e nei paesi del Nord Europa si è progressivamente estesa, seppur con un certo ritardo, anche in altri ordinamenti UE, fra cui quello italiano, giocando un ruolo molto importante nel riconoscimento della tutela degli interessi sovra-individuali. I movimenti sociali pur organizzandosi capillarmente nelle varie situazioni territoriali, si sono infatti al tempo stesso posti come soggetti in grado di pronunciarsi su tematiche globali, scendendo così in campo anche a questo livello. Si pensi al *Fridays for Future* che, da protesta isolata di una studentessa quindicenne, si è trasformato in un movimento transnazionale per combattere l'emergenza climatica<sup>16</sup>, con il risultato di rafforzare il

---

assunsero anche una veste politica, trasformandosi in veri e propri partiti, col fine di cercare di influenzare direttamente le normative in ambito ambientale. Tra questi, solo per citare due noti esempi, i *Grunen* tedeschi e i *Verdi* italiani. Cfr., ad esempio, per approfondimenti, G. Osti, *Dalla protesta ai servizi: percorsi del movimento ambientalista in Italia*, in *Quaderni di Sociologia*, online, n.16, 1998, online dal 30 novembre 2015, che evidenzia una tendenza progressivamente professionalizzante dei movimenti ambientalisti; per S. Mahmoudi, *Non-State Actors and the Development of International Environmental Law: A Note on the Role of the CEDE*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 30, fasc.1, 2019, 68–78, ma spec., 68, « Very few fields of international law, if any, have been influenced by the active engagement of non-state actors in law-making, in law-adjudication, and in law enforcement processes such as international environmental law ».

<sup>16</sup> I movimenti giovanili, oltre ad aver acceso i riflettori dell'opinione pubblica internazionale sugli effetti attuali e potenziali del riscaldamento globale, hanno anche contribuito allo sviluppo di un contenzioso in cui l'oggetto del giudizio è direttamente o indirettamente connesso al cambiamento climatico (Cfr., per approfondimenti sull'argomento, *ex multis*, F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, n.2, 2022, 1085-1110; M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, 1345-1369; F. E. L. Otto, P. Minnerop, E. Raju, L. J. Harrington, R. F. Stuart-Smith, Emily Boyd, R. James, R. Jones, K. C. Lauta, *Causality and the fate of climate litigation: The role of the social superstructure narrative*, in *Global Policy*, n. 5, 2022, 736-750; K. Pouikli, *Editorial: a short history of the climate change litigation boom across Europe*, in *ERA Forum* 22, 2021, 569-586.). Di fronte all'inerzia degli Stati a provvedere a mitigare il cambiamento climatico e a garantire stabilità climatica, attivisti e avvocati hanno scelto di scendere direttamente in campo promuovendo innanzi alle Corti nazionali e internazionali azioni legali in grado di far emergere la responsabilità degli Stati e delle grandi aziende multinazionali nell'adempimento dei propri obblighi (S. Baldin, *The role of science in environmental and climate change adjudications in the European legal space: An introduction*, in *DPCE Online*, n.2, 2020, 1313-1317, parla di una vera e propria «strategy finalised to raise public awareness on a specific matter or to promote the rights of the most affected groups of persons»); per P. Paiement, *Urgent agenda: how climate litigation buildstransnational narratives*, in *Transnational legal theory*, n. 1-2, 2020, 121-143, « Climate litigation is thus a tool used by the global climate justice movement to gradually develop narratives of responsibility, science, right, and wrong. Above all else, it involves the building of narratives about time, the future, timelines for action and consequences, and the urgency with which societies should responsibly mitigate global warming, given the inevitable costs and difficult decisions that mitigation efforts will entail»). Il contenzioso sollevato innanzi alla Corte Suprema dell'Aja dalla Urgenda Foundation contro il Governo olandese (*Olanda c. Urgenda Foundation*, 20 dicembre 2019 – *De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda*) accusato di non fare niente per tutelare i cittadini dai cambiamenti climatici può, nella fattispecie, considerarsi un vero e proprio *leading case* con riferimento al contesto europeo. Ad esso si sono infatti successivamente ispirate altre corti in Europa, fra cui, segnatamente, il Tribunale Costituzionale Federale a Karlsruhe che nel 2021 ha bocciato la legge tedesca sulla protezione dell'ambiente (*Klimaschutzgesetz*), dando ragione alle associazioni ecologiste, tra cui i *Fridays for future*, che chiedevano degli obiettivi di riduzione più stringenti e accusavano lo Stato di mettere a repentaglio i diritti dei giovani e delle future generazioni (vedi *infra* par. 4), e il Tribunale amministrativo francese che, nello stesso anno e su ricorso di quattro associazioni ambientaliste (*Oxfam France, Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme et Greenpeace France*), ha condannato lo Stato francese a riparare il danno ecologico causato dallo sfioramento delle emissioni di carbonio nel periodo 2015-2018.

dibattito sull'argomento nei consessi nazionali e, prima ancora, in quelli internazionali, perché come suggeriva un vecchio adagio occorre "pensare globalmente"<sup>17</sup> [per poi] agire localmente".

## 2. Lo spazio dell'ambiente all'interno delle Costituzioni

La costituzionalizzazione dei principi fondamentali del diritto ambientale può essere per certi versi considerata una dinamica internazionale: l'ambiente è diventato una questione politica di primaria importanza e, quali che siano i regimi e le sensibilità, la sua tutela richiede una consacrazione al più alto livello normativo. Il diritto ambientale si è così internazionalizzato, poiché la portata globale della questione "ambiente" ha evidenziato sin da subito la necessità di ricercare soluzioni a livello sovranazionale, prima ancora che a livello locale; si è privatizzato, oscillando tra impegno eco-responsabile volontario, legge del mercato, comando e controllo; è divenuto costituzionale<sup>18</sup>.

Allo stesso tempo, come è stato sottolineato, le dimensioni etica, scientifica e di corresponsabilità multilivello che contraddistinguono il concetto relazionale di ambiente ci impongono di cercare soluzioni e di compiere scelte a livello costituzionale, poiché la complessità dei problemi ambientali necessita inevitabilmente di principi-guida attraverso cui orientare le azioni da intraprendere per affrontarli: «in tal senso le Costituzioni costituiscono quindi la sede in cui tali principi possono essere recepiti e definiti»<sup>19</sup>.

Una volta che la tematica ambientale è stata affrontata come patrimonio unitario nelle dichiarazioni internazionali (a partire da quella di Stoccolma del 1972), e sono stati individuati i principi fondamentali per la stessa definizione e la gestione dei problemi ambientali, (principi che, come si è già accennato, sono stati poi inseriti in termini positivi nelle norme del diritto europeo), i singoli Stati hanno quindi iniziato a definire anche a livello nazionale i valori e gli obiettivi per la tutela dell'ambiente (la conservazione;

---

Volgendo invece uno sguardo oltre i confini del Vecchio continente merita ricordare il famoso caso *Massachusetts v. EPA* su cui si pronunciò nel 2007 la Corte Suprema degli Stati Uniti a proposito di cambiamento climatico, e su cui, per un commento, sia consentito rinviare a C. Sartoretti, *Il Protocollo di Kyoto all'esame della Corte suprema USA: dalla Commerce Clause all'implementazione dei poteri degli Stati dell'Unione*, in *DPCE*, n. 3/2007, 1479-1484.

<sup>17</sup> In merito alla globalizzazione, e con riguardo alla tutela dell'ambiente, si assiste secondo L. Kotzé, C. Soyapishift, *Transnational environmental law: the birth of a contemporary analytical perspective*, in D. Fisher (ed.), *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, 2016, Cheltenham-Northampton, 82-110, a uno «shift from "government to governance"» e al conseguente e progressivo sviluppo di un diritto ambientale transnazionale in cui «the State's historically central – even almost exclusive – role in regulation and its ability to perform many of its traditional regulatory functions are being significantly altered as a result of the steady emergence of new modes of regulation», ciò che – come osservano M. Betsill, B. Harriet, *Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change*, in *Global Governance*, 2006, 141-158 – inevitabilmente coinvolge «processes through which collective goals are defined and pursued in which the State (or government) is not necessarily the only or most important actor». In questo modo, lo Stato finisce per avere un «less pronounced role in promoting social welfare and non-State actors have the potential to assert themselves gradually as co-governors, in varying degrees, alongside the State».

<sup>18</sup> Cfr., in questo senso, J. Morand-Deville, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 43, n. 2, 2014, 83-95.

<sup>19</sup> Così, S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2017, 4 ss., ma spec., 9.

gli standard e i limiti accettabili di fruizione), individuando gli organi legittimati a decidere discrezionalmente le soluzioni da adottare in concreto e, naturalmente, i principi che debbono guidare tali scelte.

Al di là infatti della convergenza verso il comune obiettivo di erigere la tutela ambientale a principio fondamentale e della condivisione a livello internazionale di un tessuto giuridico – istituzionale che ha avuto il merito di influenzare le politiche ambientali nazionali, rilevano altresì gli spazi di differenziazione e, cioè, d'identità unici e inimitabili<sup>20</sup>, in cui si riflettono le peculiarità e le specificità del contesto giuridico-politico in cui un ordinamento è inserito. Ne deriva così che, a fronte di una globale presa di coscienza dei problemi ambientali che giustifica i profili di similitudine che accomunano svariate manifestazioni locali, appaia anche utile indagare le specificità che contraddistinguono i vari paesi e che emergono allorché si passi da una prospettiva internazionale ad una prospettiva più circoscritta in cui ad assumere rilievo è il formante legale, sia a livello costituzionale che a livello di norma ordinaria.

Non è dunque un caso – si è osservato<sup>21</sup> – che, nelle elaborazioni costituzionali più recenti, l'ambiente e la sua tutela siano stati codificati, con un'ampia varietà di soluzioni e impostazioni.

Alcune previsioni costituzionali definiscono così il dovere di protezione dell'ambiente da parte delle istituzioni pubbliche, altre riconoscono alla persona un «diritto all'ambiente salubre» o un «diritto a un ambiente salubre e ecologicamente in equilibrio» (come diritto fondamentale o come diritto sociale) o, ancora, stabiliscono dei diritti procedurali funzionali alla protezione dell'ambiente (ad esempio, il diritto all'informazione, il diritto di partecipare ai processi di decisione politica e il diritto all'accesso alla giustizia); in altri casi, si menziona la responsabilità individuale alla conservazione e alla protezione della natura o dell'ambiente, o si stabiliscono norme indirettamente destinate a proteggere l'ambiente (come nel caso in cui si stabiliscono limiti al diritto di proprietà o divieti di importazione di rifiuti), in altri ancora si preferisce tutelare singoli fattori ambientali (biodiversità, risorse naturali, acqua, biotecnologie, ecc.)<sup>22</sup>.

Dal raffronto degli ordinamenti europei emergono così analogie ma anche numerose differenze, e ciò a conferma del fatto che la tutela dell'ambiente riflette inevitabilmente anche i problemi specifici di un paese, i quali non possono non influire sul tessuto normativo. Emblematica è, ad esempio, l'esperienza dell'Olanda, ove il problema centrale delle acque giustifica ad esempio l'adozione di una normativa peculiare come il Water Act del 2009 (volto a disciplinare la gestione delle acque superficiali e di falda) e un assetto di distribuzione delle competenze e delle funzioni in materia di diritto ambientale che premia la struttura multigovernance dei Paesi Bassi e la sua tendenza al decentramento. Ad essere infatti coinvolti nella protezione dell'ambiente sono infatti lo Stato (in cui operano un ministero e varie agenzie), le province e i comuni, ma anche i *Water boards*,

---

<sup>20</sup> F. Fracchia, *Il diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, n. 7 del 5 aprile 2017, 4, parla espressamente di «interstizi d'identità non ripetibile».

<sup>21</sup> Ancora, S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, cit., 10

<sup>22</sup> Così, sinteticamente, B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 17 ss.

organi di governo regionale, indipendenti dagli altri organi di governo amministrativi, incaricati esclusivamente della gestione delle acque superficiali nell'ambiente (in particolare si occupano dei sistemi di polder, dei livelli dell'acqua, delle barriere e delle chiuse d'acqua, delle forze dell'ordine, della qualità dell'acqua e del trattamento delle acque reflue nelle rispettive regioni)<sup>23</sup>.

Si rammenti poi la Costituzione greca (1975) che all'art. 24, introduce la difesa ambientale tra i principi costituzionali, improntata solo su un "dovere" dello Stato<sup>24</sup> e non anche su un "diritto" individuale, e che a seguito della revisione costituzionale del 2008 concentra la sua attenzione sulla tutela delle foreste (forse come reazione all'inerzia delle autorità pubbliche in occasione degli incendi che hanno duramente colpito la Grecia nel 2007) e sulla pianificazione territoriale e sviluppo urbano (in risposta probabilmente al caos che regnava in quel momento nel paese in termini urbanistici e abitativi). Le preoccupazioni urbanistiche appaiono così dominanti nel novellato art. 24, al punto da vedere regolamentati in Costituzione anche alcuni aspetti burocratici che forse potevano essere demandati ad una legge o ad un decreto: si pensi ad esempio al fatto che viene codificato in Costituzione l'obbligo specifico per lo Stato di tenere un registro forestale e un catasto nazionale. Un "groviglio costituzionale" che, secondo molti commentatori<sup>25</sup>, sarebbe all'origine delle carenze del sistema giuridico greco sul piano della tutela dell'ambiente e dei limiti al controllo esercitato dai giudici, spinti, questi ultimi, a privilegiare piuttosto altri diritti costituzionali e lo sviluppo economico.

In Spagna, l'analisi del sistema delle tutele obbliga a far riferimento anche all'istituto dell'*amparo*, strumento che seppur introdotto per la difesa dei diritti riconosciuti dagli articoli 14-29 della Costituzione, è stato applicato, come si vedrà, in modo "indiretto" anche al diritto alla protezione dell'ambiente (art. 45 Cost.).

Le agenzie preposte alla tutela ambientale sono poi presenti pressoché ovunque, ma i loro poteri differiscono, in modo anche abbastanza rilevante, da paese a paese.

Da ultimo, differenze possono cogliersi sul piano della distribuzione del potere a livello territoriale, poiché in alcuni casi il diritto dell'ambiente si configura come un fattore di accentramento di competenze e di funzioni, come ad esempio nel caso italiano (art. 117, 2° comma, lett s. Cost.), in cui tuttavia non mancano spazi anche per gli enti territoriali diversi dallo Stato; in altre circostanze, invece, esso si accompagna o giustifica vicende di decentramento, come per la Spagna ove l'urgenza di non svuotare la sfera di

---

<sup>23</sup> A. Villari, *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, in *federalismi*, n.7, 5 aprile 2017.

<sup>24</sup> L'art. 24 della Costituzione greca recita: «La protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere per lo Stato. Lo Stato è tenuto a prendere delle misure speciali preventive o repressive per la sua conservazione»

<sup>25</sup> Cfr., A. C. Pétrou, *Les nouveaux enjeux de la politique de l'environnement en Grèce (2005-2011)*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 36, n. 4, 2011, 531-545; Mirja Trilsch, *European Committee of Social Rights: The right to a healthy environment*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 7, n. 3, 2009, 529-538; Pantelina Emmanouilidou, *Greece's example on how to pioneer and then demolish environmental protection*, 1 st Tarragona International Environmental Law Colloquium 5-6 May, Tarragona, 2016; D. Shelton, *Developing substantive environmental rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 1, n. 1, 2010, 89-120

azione locale e la necessità di preservare la democrazia municipale ha condotto al mantenimento di compiti al livello più basso (art. 149, comma 1, punto 23° , Cost.)<sup>26</sup>. Sempre a titolo esemplificativo, a ciò si aggiunga poi il caso tedesco, in riferimento al quale ha avuto rilevanza la riforma costituzionale del 2006 finalizzata a riordinare il riparto di competenze tra *Bund* e *Länder* e con la quale si è rafforzata la posizione dello Stato centrale, conferendo a quest'ultimo il potere di legiferare in modo maggiormente organico in materia di tutela dell'ambiente.<sup>27</sup> La nuova distribuzione delle competenze legislative non ha tuttavia dotato la Federazione di un titolo unitario di competenza "Tutela dell'ambiente", a causa del mancato consenso dei *Länder* su tale soluzione; al suo posto si è preferito introdurre un elenco frammentato di attribuzioni riferite a ristretti e specifici ambiti normativi, ancorché interdipendenti, (l'art. 74 della *Grundgesetz* menziona, ad esempio, fra le competenze concorrenti che danno più potere alla Federazione, "La tutela della natura e del paesaggio" (pt. 29), "il regime delle acque" (pt. 32), "La promozione della produzione agricola e forestale" (pt. 17), "la disciplina sui generi alimentari" (pt. 20), "lo smaltimento dei rifiuti e l'inquinamento" (pt. 24)) ma che, spezzando l'unitarietà della disciplina ambientale, hanno finito per non agevolare l'adozione di un Codice dell'ambiente<sup>28</sup>. Infine merita di essere menzionato il caso francese, che in perfetta coerenza con il modello accentrato (o altrimenti definito, a «regionalizzazione sostanzialmente moderata»<sup>29</sup>) che contraddistingue da sempre l'ordinamento transalpino, disciplina l'ambiente a livello prevalentemente statale, come ci dimostra il fatto che la normativa di rilievo è raccolta principalmente in un Codice dell'Ambiente adottato nel 2000.

La presenza dunque di un sistema di ordinamenti europei che, seppur basato su principi convergenti e talvolta unitari, preserva tuttavia alcune specificità si coglie poi anche dal modo in cui viene declinata la visione dell'ambiente: anche la dialettica antropocentrismo-biocentrismo si riflette infatti sul versante delle Costituzioni nazionali, come emerge dalle differenti tendenze che si possono cogliere nei testi costituzionali. In alcuni casi – è

<sup>26</sup> Secondo l'art. 149, comma 1, punto 23°, allo Stato compete in via esclusiva la «Legislazione fondamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali».

<sup>27</sup> D. Uwer, M. Rademacher, *The Environment and Climate Change Law Review: Germany*, in T. Garrett (ed.), *The Environment and Climate Change Law Review*, London, 2021, 68 ss.

<sup>28</sup> Nonostante gli sforzi di coordinamento, il governo federale non è riuscito a raggiungere un accordo su un testo unificato in materia ambientale. Sono state invece approvate quattro leggi speciali sostitutive del codice ambientale (*the Act on the Consolidation of Environmental Law, the Act on the Revision of Water Legislation, the Act on the Revision of the Federal Nature Conservation Act and the Act on the Protection against Non-Ionizing Radiation*) che operano fianco a fianco e che non sempre consentono di inquadrare la questione ambientale in modo uniforme. Sovente queste leggi utilizzano definizioni diverse per medesimi concetti o adottano approcci differenti impedendo così di addivenire ad una disciplina organica del settore ambientale. Le numerose incongruenze causate da una normativa frammentata, non solo rendono difficile l'applicazione delle leggi ambientali settoriali ma anche il recepimento di nuove Direttive UE, che sarebbe semplificato se vi fosse un testo unico. Cfr., sul punto, A. Gragnani, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 8, 2008 e ora anche in Id, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana. La «codificazione segmentata» come strumento di razionalizzazione normativa nello stato di diritto costituzionale*, Napoli, 2020

<sup>29</sup> Così, P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019, 331 ss., ma spec., p. 343

stato osservato<sup>30</sup> – l'ambiente tende ad esempio ad essere ricostruito come diritto della personalità, secondo per lo più un modello orientato ad ancorarne la protezione al diritto alla salute; in altri casi, invece, il valore ambientale «tende a rifluire all'interno della logica delle responsabilità poste in capo all'ordinamento generale sfuggendo, con ciò, ad una classificazione che lo veda confinato tra i soli ranghi delle posizioni giuridiche soggettive».

Così, se la Costituzione spagnola appare per lo più orientata a una visione antropocentrica grazie alla codificazione del principio secondo cui «tutti hanno il diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo» (art. 45 Cost. spagnola), l'approccio sposato dalla *Grundgesetz* sembra, per quel suo riferimento ai «fondamenti naturali della vita» a cui deve essere indirizzata la tutela dello Stato<sup>31</sup>, più sofisticato e aperto a soluzioni interpretative capaci di abbracciare una più vasta area di ipotesi concettuali. E ancora, se la *Charte de l'environnement* francese sembra ribadire la centralità della persona umana, come emerge, ad esempio, dall'enunciazione contenuta nel suo primo articolo, secondo cui «ogni individuo ha diritto di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla sua salute», la nostra Costituzione, invece, affermando nel novellato art. 9 che la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» e che «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali» appare più in linea con un'idea di ambientalismo che non si esaurisce nella mera funzionalizzazione del concetto di ambiente ai bisogni umani, ma tende piuttosto a mettere in risalto l'intrinseco valore della vita in tutte le differenti forme in cui essa si manifesta.

### 3. La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente e la circolazione di modelli giuridici

In un rapporto di complementarità, quasi di distribuzione dei ruoli, la costituzionalizzazione dell'ambiente a cui le grandi convenzioni internazionali hanno soprattutto dato impulso diviene così per certi versi un momento inevitabile e centrale del processo di tutela globale dell'ambiente, attraverso cui in particolare si cerca di sopperire alla mancanza di forza vincolante che contraddistingue le dichiarazioni di principi adottate dagli organi e dalle conferenze sovra-nazionali. Se al diritto internazionale va quindi certamente il merito di aver riconosciuto il valore dell'ambiente naturale, preoccupandosi di stabilire linee programmatiche da seguire per garantirne la salvaguardia ed arginarne il deterioramento, è però anche e *a fortiori* con le Costituzioni e le leggi dei diversi Stati che si potranno conseguire in concreto gli obiettivi stabiliti a livello mondiale, oltre che con

---

<sup>30</sup> Così, D. Porena, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica'*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020, 387 ss.

<sup>31</sup> L'art. 20a della *Grundgesetz* afferma infatti che lo «Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto»

l'ausilio dei giudici, a tutti i livelli, a cui compete di interpretare, sanzionare e applicare gli standard di tutela previsti<sup>32</sup>.

Il rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente offre poi un buon punto di partenza per una comparazione che intenda mettere a raffronto esperienze costituzionali diverse, seppur tutte riconducibili nell'alveo degli ordinamenti contraddistinti dall'accoglimento dei principi e dei valori del costituzionalismo democratico. Il confronto fra ordinamenti diversi consente di mettere a fuoco una tendenza comune ai paesi che hanno fatto propri i valori della democrazia liberale, è cioè quella di considerare la tutela dell'ambiente — almeno in linea di principio — come uno dei presupposti fondamentali per il progresso ed il benessere della società civile. Aspetto che si riscontra anche in quegli Stati in cui manca una disposizione costituzionale che espressamente riconosca il diritto alla difesa dell'ambiente e il corrispondente obbligo dello Stato a provvedere alla conservazione o al ripristino di un ecosistema adatto allo sviluppo della persona umana<sup>33</sup>.

L'epoca contemporanea si contraddistingue, d'altra parte, per un'intensa circolazione dei modelli giuridici e, nella fattispecie, di modelli costituzionali a cui ha certamente contribuito la scienza comparatistica, nella misura in cui il confronto ha permesso di abbattere i muri nazionali, disvelando talora l'esistenza di radici comuni e talaltra facilitando la creazione di un "linguaggio comune" che potesse, e possa tuttora, incentivare il dialogo fra paesi, riducendone le distanze e le diseguaglianze. Lo stesso carattere sovranazionale dei problemi ambientali impone per certi versi un'indagine della tematica ambientale che sposi anche un approccio comparatistico non essendo più pensabile che un singolo paese possa gestire in piena ed esclusiva autonomia problematiche che abbisognano, al contrario, di un approccio universale<sup>34</sup>. In una realtà "globale" come è quella attuale, non è, infatti, più possibile uno studio dei singoli istituti giuridici che prescindano dall'approfondimento degli influssi esercitati su di essi dal mondo esteriore, dalle visioni comuni a livello sia giurisprudenziale che normativo, dalla sempre maggior uniformità e uniformizzazione del tessuto normativo e dai sempre più numerosi processi di integrazione. Allo stesso tempo, lo studio dei multiformi aspetti della protezione ambientale ed il raffronto fra i medesimi non soltanto giova alla armonizzazione tra i diversi ordinamenti, ma permette anche di valutare più adeguatamente il diritto ambientale (o, meglio, le soluzioni giuridiche adottate da ciascuno Stato) dal punto di vista della sua (loro) effettività in termini di protezione dell'ecosistema. Non

---

<sup>32</sup> Per J. Morand-Deville, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, cit., 95, il rapporto di complementarità che si instaura tra le Costituzioni nazionali e le convenzioni internazionali favorisce lo sviluppo di un diritto dell'ambiente che al di là delle sfumature e differenze acquisite all'interno di ciascuna carta fondamentale domestica, ritrova un equilibrio e un'unità di veduta su certi principi fondamentali universalmente condivisi che non sembrano dare adito a possibili regressioni. Sulla rilevanza di una difesa giuridica internazionale ed europea che si compenetri con quella domestico-costituzionale, cfr., O. Carton, *De l'inutilité d'une constitutionnalisation du droit de l'environnement*, in *Les Petites Affiches*, n° 175, 2005, 3 ss., ma spec. 5, il quale osserva come sia scarsamente rilevante inserire una disposizione in Costituzione per assicurare una efficiente ed efficace tutela dell'ambiente se l'inquinamento (dell'acqua, del suolo, dell'aria...) ha poi natura transfrontaliera e può essere fermato solo con un accordo fra più paesi responsabili.

<sup>33</sup> Sul punto, v. G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, *passim*, ma spec. 72 ss.

<sup>34</sup> L. Pegoraro, *Diritto costituzionale e diritto pubblico comparato: una convivenza more uxorio*, in M. Carbonell, J. Carpizo (coords.), *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*, México, 2009, 39 ss.

sempre i sistemi giuridici che hanno, ad esempio, codificato a livello costituzionale il diritto alla protezione ambientale hanno poi perseguito una politica di salvaguardia ambientale effettiva ed efficace o, meglio, più effettiva ed efficace di quanto abbiano invero fatto gli Stati le cui Costituzioni non menzionano espressamente il suddetto diritto.

La funzione essenziale e primaria della comparazione è arricchire la conoscenza, mentre le nozioni acquisite possono poi essere impiegate a diversi fini, non solo cioè per scopi teorici ma anche per fini pratici, come dimostra lo sforzo profuso in molti ordinamenti per conoscere la normativa ambientale di differenti paesi e per poter, conseguentemente, tradurre al proprio interno istituti e discipline propri di altri contesti<sup>35</sup>. Si pensi a titolo esemplificativo alle indagini conoscitive che sono state svolte in sede parlamentare in Italia in occasione della recente revisione costituzionale degli artt.9 e 41 Cost., che hanno offerto un quadro delle esperienze di altri ordinamenti utile per sostenere la necessità di una espressa codificazione della tutela ambiente anche nella nostra carta fondamentale<sup>36</sup>.

Focalizzando l'attenzione sul contesto europeo e, più specificatamente, sulle esperienze giuridiche degli Stati appartenenti all'Unione europea, va comunque sin d'ora evidenziato come il contributo alla circolazione nel vecchio continente di modelli giuridici di diritto ambientale offerto dalla comparazione appaia per certi versi "sfumato" dalla presenza dell'ordinamento europeo. Elaborato a livello sovranazionale dalle istituzioni dell'Unione, il diritto dell'ambiente si è infatti poi sviluppato, precipitandovi, negli ordinamenti domestici che ne hanno ricalcato le linee portanti. In questo movimento – come è stato osservato<sup>37</sup> – margini per la comparazione, ovviamente, continuano a permanere, poiché i modelli, secondo un percorso ascendente, prima circolano verso l'altro e, dopo, dall'Unione, scendono verso il basso penetrando nei vari ordinamenti nazionali. Si pensi a titolo di esempio al ruolo fondamentale che la Francia ha giocato in occasione dell'approvazione della direttiva CE del 27 giugno 1985 n.337 in materia di valutazione di impatto ambientale: precorrendo i tempi, l'ordinamento transalpino è stato infatti antesignano con la sua normativa sull'*étude d'impact* del 10 luglio 1976, al punto da condizionare nella fase ascendente la formazione della direttiva comunitaria del 1985<sup>38</sup> e,

---

<sup>35</sup> La comparazione – ci ricorda G. De Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos*, n.2, 2018, 1 ss. – consiste in un'operazione logica, svolta in modo esplicito, che comporta lo studio analitico degli ordinamenti e degli istituti esaminati, nonché la considerazione dei dati ricavati, il loro raffronto e una sintesi finale da cui emerge una valutazione critica che contiene il giudizio comparativo. E' poi ormai opinione largamente condivisa che il raffronto non debba solo riduttivamente mettere in evidenza coincidenze e affinità, ma debba altresì comprendere le differenze di fondo: cfr., sul punto, G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Torino, 1986, *passim*, ma spec., 38; A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, 2014, *passim*, ma spec., 67, che evidenzia come nel momento in cui lo studio di un ordinamento giuridico si combini con la valorizzazione delle sue coordinate spazio temporali, la rilevazione dei punti di divergenza, piuttosto che dei motivi di convergenza, finisce per essere quasi naturale.

<sup>36</sup> Cfr., Dossier n. 405 del 23 giugno 2021 del Servizio Studi delle Camere «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente - AC 3156», consultabile sul sito del Dipartimento delle riforme istituzionali, [www.riformeistituzionali.gov.it/it/](http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/)

<sup>37</sup> F. Fracchia, *Il diritto ambientale comparato*, loc. cit.

<sup>38</sup> A sua volta la disciplina transalpina costituisce un caso ben riuscito di "importazione giuridica" essendo evidente la filiazione fra gli *études d'impacts* francesi e la procedura di *Impact Statement* statunitense. E ciò a conferma dell'ampia circolazione che modelli giuridici per così dire "vincenti" hanno avuto anche tra ordinamenti diversi come, in questo caso, quello francese,

indirettamente gli Stati membri che hanno dovuto adeguare la propria normativa interna a quella CE. Successivamente, però, nella fase c.d. discendente, anche la Francia ha poi dovuto, a sua volta, adeguarsi alla direttiva CE, modificando la sua legge del '76 in tutti quegli aspetti in cui la Comunità non ha ricalcato pedissequamente la disciplina francese<sup>39</sup>.

#### 4. (segue) La codificazione dell'ambiente nelle Costituzioni europee

A livello nazionale dei singoli Stati europei, si può cogliere un mutamento di sensibilità in merito alla rilevanza dei temi ambientali a partire – come si è già accennato – dagli anni Settanta, allorché gli ordinamenti afferenti all'UE hanno iniziato progressivamente a includere nelle loro Costituzioni nuove disposizioni in materia di tutela ambientale, che si sostanziano talora nella formulazione di principi programmatici (ossia di obiettivi imposti allo Stato) e di principi intergenerazionali, talaltra nella più puntuale codificazione del diritto ad un ambiente salubre (ossia di un diritto soggettivo individuale, un diritto cioè direttamente azionabile, oggetto di tutela giurisdizionale), o di alcuni specifici diritti fondamentali (aventi per oggetto l'ambiente in sé o quali componenti comprensivi di un diritto), o ancora di diritti-doveri (aggiungendo così elementi di obbligatorietà) fino al riconoscimento espresso dei diritti degli animali.

Prima di allora, le Costituzioni europee nate nel dopoguerra (a cominciare, ad esempio, da quella italiana a cui va poi aggiunta quella tedesca del 1949 e quella francese del 1946, tutte carte per molti versi, legate alla tradizione liberale-borghese) non presentavano espliciti riferimenti all'ambiente e ciò per l'evidente ragione che all'epoca non si era ancora diffusa né una cultura né una sensibilità ambientalista, che si fecero invece sentire successivamente a partire dalla seconda metà del Novecento<sup>40</sup>. Come già accennato, è infatti solo negli anni Sessanta-Settanta, in perfetta sintonia con quanto stava emergendo in quel medesimo periodo nell'ambito dell'ordinamento internazionale e in quello comunitario, che si inizia a porre l'attenzione sul fatto che, per migliorare in modo duraturo le condizioni di vita, occorreva salvaguardare le risorse naturali a beneficio di tutti. A partire da quel momento si diffondono infatti Costituzioni “di terza generazione”<sup>41</sup>,

---

tradizionalmente di *civil law*, e quello statunitense riconducibile alla famiglia di ordinamenti di *common law*. Il ruolo giocato dalla comparazione è qui evidente: la conoscenza del diritto straniero (nella fattispecie, del modello regolativo nord-americano dell'*Impact Assessment* introdotto con il NEPA del 1969) ha poi permesso all'ordinamento francese di tradurre al proprio interno un istituto e una disciplina appartenente ad un altro contesto, che ha permesso alla Francia di superare un sistema inadeguato e inefficiente di regolamentazione della materia basato per lo più su raccomandazioni settoriali e prive di forza giuridica prodotte dalla p.a. Cfr., per approfondimenti, C. Sartoretti, *La valutazione d'impatto in Francia*, in R. Ferrara (cur.), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 305 ss., ma spec. 308-309

<sup>39</sup> Sull'argomento, sia consentito rinviare a C. Sartoretti, *La valutazione d'impatto in Francia*, cit.

<sup>40</sup> Il diritto dell'ambiente costituisce infatti il prototipo di quei diritti di terza generazione che si sono affermati soltanto nel corso dell'ultimo quarto di Novecento. Cfr., *ex multis*, G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, *passim*, ma spec., 259 ss.

<sup>41</sup> Cfr., sulla possibilità, nella storia del costituzionalismo democratico, di distinguere più fasi, corrispondenti a diverse generazioni di Costituzioni, L. Ferrajoli, *Funzioni di governo e funzioni di garanzia. L'esperienza europea e quella latino-americana a confronto*, relazione tenuta al XVIII

ossia leggi fondamentali che annoverano al loro interno non soltanto situazioni giuridiche soggettive di prima e seconda generazione — secondo la classica ripartizione che qualificerebbe come diritti di prima generazione quelli codificati all'atto del passaggio dallo Stato assoluto a quello di diritto e di seconda quelli di matrice socialista sorti in concomitanza con la trasformazione dello Stato liberale — ma altresì quei diritti di “terza generazione” (c.d. “nuovi diritti”)<sup>42</sup>, strettamente correlati al valore fondamentale della solidarietà e caratterizzati per concretizzare altresì situazioni giuridiche collettive, attribuite come tali non più solo a ciascun individuo nella sua singolarità o in relazione alla comunità o gruppo di appartenenza ma anche ai popoli o addirittura all'intera umanità<sup>43</sup>. Si tratta cioè di diritti concernenti un determinato numero di istanze che, ad un certo punto, la comunità internazionale non considera più adeguatamente tutelate attraverso i tradizionali strumenti impiegati per la difesa dei diritti umani, ma ritiene necessitano del riconoscimento di nuove, corrispondenti situazioni giuridiche soggettive, che vengono ad aggiungersi a quelle già riconosciute, perché, si sa, «il mondo dei diritti vive di accumulazione, non di sostituzioni»<sup>44</sup>. I “nuovi” diritti (ai quali oggi segue addirittura una “quarta” generazione di c.d. “nuovissimi” diritti)<sup>45</sup> appartengono all'era dell'interdipendenza mondiale, sono cioè diritti la cui realizzazione non è possibile al di fuori di uno schema di interdipendenza e a prescindere dal dovere di solidarietà e di cooperazione multilaterale. Sono tutti fortemente “oppositivi”, rispetto all'ordine ed alle logiche prevalenti, proiettati verso il

---

Congresso da Associação Nacional do Ministério Público (Conamp) - Florianópolis, 26/11/2009, in [www.confinideldiritto.istitutovizzero.it](http://www.confinideldiritto.istitutovizzero.it)

<sup>42</sup> Come è stato osservato (N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, XV), i «diritti non nascono tutti in una volta. Nascono quando devono o possono nascere. Nascono quando l'aumento del potere dell'uomo sull'uomo, che segue inevitabilmente al progresso tecnico, cioè al progresso della capacità dell'uomo di dominare la natura e gli altri uomini, crea o nuove minacce alla libertà dell'individuo oppure consente nuovi rimedi alla sua indigenza».

<sup>43</sup> A coniare, nel 1979, l'espressione “diritti umani di terza generazione”, è stato il giurista ceco-francese Karel Vašák (uno degli estensori della Dichiarazione universale dei diritti umani) che con tale locuzione ha inteso riferirsi a una generazione di diritti che veniva dopo la prima, ossia quella dei diritti civili e politici di libertà, affermatasi negli Stati liberali con le rivoluzioni nazionali e borghesi del XIX secolo e anticipati dalle dichiarazioni dei diritti americana e francese; e dopo la seconda, corrispondente allo sviluppo, nel XX secolo, dello stato sociale e delle democrazie popolari, a cui è conseguita l'affermazione dei diritti economici, sociali e culturali, orientati a promuovere il principio di eguaglianza sostanziale tra i cittadini (Cfr., K. Vašák, *Pour une troisième génération des droits de l'homme*, Inaugural Lecture, Tenth Study Session, International Institute of Human Rights, July 1979, ora in C. Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 1984).

<sup>44</sup> Così, S. Rodotà, *I nuovi diritti che hanno cambiato il mondo*, in *La Repubblica*, 26 ottobre 2004, che ricorda come si parli di “generazioni” dei diritti e che questa terminologia, identica a quella in uso nel mondo dei computer, potrebbe indurre a ritenere che ogni nuova generazione di strumenti condanna all'obsolescenza e all'abbandono definitivo tutte le precedenti. La terza generazione di diritti, invece, non cancella, né la prima né la seconda generazione, ma rappresenta un terzo ramo che si diparte dallo stesso albero e che include quelle istanze che secondo la comunità internazionale non erano state sino ad allora adeguatamente presidiate e per tale ragione abbisognavano di un riconoscimento e una garanzia *ad hoc*. Cfr., P. Di Stefano, *Diritti umani di terza generazione*, in *Aggiornamenti sociali*, 2009, 11-23, ma spec., 13

<sup>45</sup> Si tratta di un fenomeno recente e come tale non ancora elaborato con precisione: si tratta dei diritti relativi al campo della manipolazione genetica, della bioetica e delle nuove tecnologie di comunicazione, ossia di situazioni giuridiche soggettive la cui rivendicazione deriva dalla minaccia causata dalle nuove tecnologie.

futuro e in essi «si coglie una deliberata, e persino smisurata, ambizione di ridisegnare le coordinate del mondo»<sup>46</sup>.

Quest'attenzione crescente per temi fino a metà Novecento poco conosciuti — o ritenuti comunque privi di una qualche rilevanza giuridica — finisce quindi inevitabilmente per riflettersi anche in quelle Costituzioni che vengono redatte a partire dalla seconda metà del XX secolo, in condizioni storiche tali da consentire di tenere in debito conto i rischi sociali derivanti dal degrado dell'ambiente, dal mancato sviluppo sostenibile e così via. Le carte costituzionali che si susseguono in Europa — e in altri continenti — dalla fine degli anni Settanta in avanti sono documenti nei quali è infatti possibile rinvenire, sin dall'origine, clausole espresse di riferimento ai diritti di terza generazione e, segnatamente, alla protezione dell'ambiente e della qualità della vita, con le quali si vuole estendere il riconoscimento costituzionale dei diritti oltre il tradizionale novero di situazioni giuridiche soggettive (“negative” e “positive”) fino ad allora note. Queste Costituzioni, in particolare, si sviluppano nel corso di quella che Samuel Huntington definisce la «terza ondata di democratizzazione»<sup>47</sup>, il cui inizio viene fatto coincidere con gli eventi innescati dalla “rivoluzione dei garofani” in Portogallo (1974), ai quali fa seguito il ritorno alla democrazia in Spagna e Grecia.

In particolare, la Costituzione della Spagna del 1978, all'articolo 45, introduce un vero e proprio diritto individuale a un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, oltre che il simmetrico dovere, per ogni individuo, di proteggere l'ambiente, prescrivendo contestualmente allo Stato di assicurare un utilizzo razionale delle risorse naturali e di adoperarsi (anche con sanzioni amministrative o penali) non solo per la protezione e la conservazione, ma anche per il risanamento e il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita.

Di tenore sostanzialmente analogo l'articolo 66 della Costituzione del Portogallo del 1976, che riconosce allo stesso tempo il diritto a un ambiente sano ed «ecologicamente equilibrato» ed il dovere individuale della sua difesa, e che elenca analiticamente i compiti dello Stato, tra cui rientrano, a mero titolo esemplificativo, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, la promozione dell'uso razionale delle risorse naturali, la promozione dell'educazione ambientale. L'art. 64, nell'enumerare i mezzi con cui va garantita effettivamente ed efficacemente la difesa del diritto alla salute, indica espressamente le condizioni ambientali, privilegiando in questo modo una visione antropocentrica dell'ambiente la cui tutela risulta vincolata (o meglio, quasi esclusivamente funzionale) alla salute della persona umana.

La Costituzione greca (1975) — come si è già accennato — all'art. 24, introduce la difesa ambientale tra i principi costituzionali, scegliendo di declinarla solo come “dovere” dello Stato e non anche come “diritto” soggettivo. A seguito della riforma costituzionale del 2008, l'articolo è poi stato rivisto e ampliato, divenendo molto più corposo, e — secondo alcuni,<sup>48</sup> — anche per certi versi un po' confuso nella misura in cui si sofferma su aspetti di dettaglio (ad esempio la codificazione dell'obbligo per lo Stato di tenere

<sup>46</sup> Ancora, S. Rodotà, *I nuovi diritti che hanno cambiato il mondo*, cit.

<sup>47</sup> Così, S. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1995, *passim*

<sup>48</sup> J. Morand Deviller, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, cit.

un registro forestale e un catasto nazionale) che ben potevano essere disciplinati a livello di normativa primaria.

A queste prime carte costituzionali che codificano il diritto all'ambiente vanno poi aggiunte quelle adottate successivamente, verso fine Anni Novanta, nell'Europa dell'Est, all'indomani della caduta del muro di Berlino: si pensi alla Costituzione polacca, a quella della Repubblica ceca o a quella slovacca, che formalizzano al loro interno il diritto e, al tempo stesso, il dovere di difendere l'ambiente. Merita poi di essere menzionata, fra le altre, la legge fondamentale belga, completamente revisionata nel 1994 — e tale dunque da poter essere considerata una “nuova” carta che sostituisce integralmente la precedente del 1831 —, che riconosce il «diritto ad una protezione garantita di un ambiente sano» (art. 23) ed afferma l'esistenza di un rapporto di stretta funzionalità fra la difesa dell'ecosistema e la tutela del più generale diritto alla dignità. Il legislatore costituzionale belga sembra aver ben chiaro che all'indomani di tragedie ambientali come quelle di Bhopal o di Chernobyl, non si possa più parlare di “ambiente” e “qualità della vita” come fattori disgiunti l'uno dall'altro: le conseguenze che il degrado ambientale può avere sull'integrità psico-fisica di un individuo possono, infatti, essere tali da condizionare e compromettere l'esercizio di altri diritti e, nei casi più gravi, anche di quello alla vita. La Costituzione dei Paesi Bassi si contraddistingue invece per contenere disposizioni eminentemente programmatiche che prevedono interventi dello Stato più che norme di diretta applicazione per la protezione dell'ambiente: l'art. 21 stabilisce infatti sinteticamente che i poteri pubblici provvedono a tutelare l'abitabilità del paese e a proteggere e migliorare l'ambiente.

I modelli scandinavi risultano piuttosto avanzati e sensibili sul fronte della difesa ambientale come ad esempio dimostrano gli istituti giuridici, ereditati da antiche consuetudini, del *jokamiehenoikeus* finlandese o dell'*allemansträtten* svedese, secondo cui tutti possono godere della natura in modo gratuito<sup>49</sup>. Ambedue i concetti giuridici si basano, nello specifico, sul presupposto che la natura sia aperta per diritto e che tutti possano usufruirne, e ciò vale tanto per gli spazi naturali aperti, lontani dalle residenze private, che per i grandi spazi pubblici come, ad esempio, i parchi cittadini, ad eccezione, ovviamente, dei terreni coltivati. Il libero accesso che consente a chiunque di transitare e addirittura sostare nelle proprietà private può essere esercitato però a condizione che non si arrechino danni: l'idea che gli ambienti naturali siano a disposizione di tutti si declina così sia nel diritto soggettivo a usufruire degli spazi naturali che nel corrispondente dovere di prendersi cura della natura e della fauna selvatica.

Un caso a parte è poi rappresentato dal Regno Unito (oggi ormai non più parte integrante dell'Unione europea) ove l'assenza di una Costituzione scritta fa sì che manchino previsioni di tutela ambientale incardinate in fonti normative super-primarie. La tendenza nei paesi di common law non è d'altra parte quella di enunciare principi generali quanto piuttosto quella di individuare rimedi concreti per la protezione delle libertà individuali. L'ordinamento britannico, a differenza degli altri ordinamenti, ha infatti

---

<sup>49</sup> A. Sténs, C. Sandström, *Allemansträtten* in Sweden: A Resistant Custom, in *Landscapes*, n.2, 2014, 106-118; J. Klick, G. Parchomovsky, *The Value of the Right to Exclude: An Empirical Assessment*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2017, 917 ss.

inizialmente costruito la tutela dei nuovi diritti, fra cui, segnatamente, il diritto alla difesa ambientale, ricorrendo al sistema tradizionale dei *torts*, ovviamente adeguato alla materia dell'ambiente<sup>50</sup>, combinando in questo modo strumenti di diritto privato e di diritto pubblico.<sup>51</sup>

Lo sguardo rivolto all'Europa, con particolare riferimento alle esperienze degli ordinamenti di *civil law*, impone infine di enumerare i paesi le cui Costituzioni risalenti al dopoguerra erano invece – all'atto della stesura – prive, per le ragioni che abbiamo già visto, di espliciti riferimenti all'ambiente.

In Francia, Germania e Italia, la Costituzione è stata adottata nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale, e cioè in un momento storico in cui le priorità sociali non erano quelle della difesa ambientale ma erano ben altre, come la ricostruzione, il lavoro e così via<sup>52</sup>.

Non casualmente i Costituenti italiani, ad esempio, impiegarono nell'art. 9 Cost. il termine “paesaggio”, anziché locuzioni come “ambiente” e “natura”: la necessità, nel secondo dopoguerra, di ricostruire il paese e quella di gestire la massiccia migrazione dalle campagne alle città ha molto probabilmente condizionato la scelta di ricorrere al lemma “paesaggio”, che nel suo declinarsi in senso naturale ma anche urbano<sup>53</sup>, rispondeva sicuramente meglio alle impellenti esigenze di quel periodo.

Successivamente, i grandi eventi globali, lo sviluppo economico e delle tecnologie, i cambiamenti di attitudini culturali e di conoscenze scientifiche, le catastrofi naturali e industriali, hanno fatto progressivamente emergere negli anni 1970-1980 una forte sensibilità ambientale, a cui tutti i paesi hanno dovuto necessariamente adattarsi. Il diritto internazionale ed europeo, che, come si è visto, ha orientato *a monte* il Costituente di “terza generazione” (come quello spagnolo o quello portoghese), ha invece influenzato *a valle* gli ordinamenti costituzionali appartenenti alla generazione precedente<sup>54</sup>. Tanto in Germania, quanto in Francia che in Italia, la materia ambiente è stata infatti oggetto, nelle decadi più recenti, di

<sup>50</sup> S. Lopes, *Il danno all'ambiente tra common law e civil law*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), settembre, 2001

<sup>51</sup> J. Lowry, R. Edmunds (eds), *Environmental Protection and the Common law*, London, 2000, *passim*, ma spec., 98 ss.

L. Caruccio, *La tutela dell'ambiente nel Regno Unito: la specialità di un diritto “insulare”, in federalismi.it*, n. 7, 5 aprile 2017, mette a fuoco la relazione tra le azioni di *nuisance* con gli strumenti amministrativi di tutela dell'ambiente (atti generali, atti di pianificazione, singole autorizzazioni ambientali o di trasformazione del territorio).

<sup>52</sup> G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, 611 ss., fa notare ad esempio, con riferimento alla nostra Costituzione, che alcuni articoli che si occupavano di materie alle quali oggi viene riconosciuta un'ampia valenza ambientale, come l'art. 44, riguardante il razionale sfruttamento del sottosuolo, facessero invero riferimento a «orientamenti volti a promuovere e imporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo... senza avere consapevolezza riguardo a temi, ora preminenti, come quello della sostenibilità ambientale delle attività umane e quello della conservazione di un equilibrato rapporto fra sviluppo e ambiente».

<sup>53</sup> Sull'argomento, v., per tutti, A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, 381-428, secondo cui “paesaggio” non si doveva intendere come sinonimo di “natura” o “campagna”, poiché questa locuzione «non indica solo il paesaggio naturale, o agricolo, rurale, o, residualmente, non urbano, ma indica anche quello urbano. Il termine «paesaggio» non coincide neppure con la locuzione «bellezze naturali», impiegata dal legislatore italiano nella legge 29 giugno 1939, n. 1497, e già in precedenza nella legge 11 giugno 1922, n. 778».

<sup>54</sup> Cfr., sul punto, P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, op.cit., 338

specifici interventi del legislatore al livello costituzionale, allo scopo di recepire, con esiti più o meno soddisfacenti, le spinte evolutive sopra evidenziate.

Nel caso specifico del nostro ordinamento, è di inizio 2022 la riforma costituzionale che, modificando l'art. 9 (oltre all'art. 41) della Costituzione, inserisce fra i principi fondamentali il richiamo all'ambiente. L'assenza (fino ad ora) dell'ambiente nella nostra carta (fatta eccezione per il rinvio che l'art. 117, secondo comma, lett s), inserito nella seconda parte della carta, fa con riguardo alla ripartizione delle competenze fra Stato e Regione)<sup>55</sup> non ha tuttavia impedito di addivenire a un riconoscimento della sua tutela quale finalità prioritaria, collocandola correttamente nell'alveo degli interessi pubblici nazionali, e ciò grazie al prezioso contributo della Corte costituzionale, e a quello della Corte di Cassazione<sup>56</sup>, che si sono spese molto allo scopo di far rientrare la protezione dell'ambiente tra i valori fondamentali dell'ordinamento, trovandone il fondamento in norme costituzionali che si riferiscono ad altri beni come ad esempio il paesaggio (ex art.9), la salute (ex art.32), l'iniziativa economica privata (ex art.41) o la proprietà pubblica e privata (ex art.42). L'assenza di un espresso riferimento all'ambiente fra i valori formalizzati nel testo costituzionale è risultata così per certi versi "mitigata" dalla presenza nella Costituzione di quei riferimenti alla qualità della vita che hanno permesso di ricavare comunque (anche se indirettamente) un riconoscimento costituzionale del diritto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il combinato disposto, in particolare, degli artt. 9 e 32 Cost., interpretato anche alla luce dell'art. 2 Cost. (diritti inviolabili dell'uomo)<sup>57</sup>, è sembrato infatti fornire ampia e sufficiente copertura costituzionale alla tutela dell'ambiente<sup>58</sup> e ciò spiega perché fino

<sup>55</sup> Con la legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, la tutela dell'ambiente è infatti entrata nella nostra Costituzione, ma senza essere però annoverata in quella parte del documento che i Padri costituenti hanno riservato ai principi fondamentali e ai diritti e alle libertà della persona, ossia a quei principi considerati supremi e, come tali, non suscettibili di subire alterazioni o variazioni in ciò che è il loro contenuto essenziale.

<sup>56</sup> V., ad es., le sentenze della Corte costituzionale n. 201 del 28-5-1987 e n. 641 del 30-2-1987, e le decisioni della Corte di Cassazione, S.U., n. 1463 del 9-3-1979 e n. 5172 del 6-10-1979.

Si osservi poi che anche il giudice amministrativo (cfr., ad es., Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 9 del 14-12-2001; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5232 del 7-9-2009, n. 5232), facendo proprio l'orientamento della Consulta, ha evidenziato come l'art. 9 della Costituzione tutela il paesaggio-ambiente, come espressione di principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana.

<sup>57</sup> La lettura che una parte della dottrina (si veda per tutti A. Barbera, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 65 ss.) e la giurisprudenza costituzionale (si vedano ad esempio le sentenze 5-4-1973, n. 38; 9-7-1974, n. 225; 23-5-1985, n. 161; 26-3-1990, n. 139; 30-12-1994, n. 463; 29-1-1996, n. 13) hanno dato nel tempo all'art. 2 Cost., come norma a fattispecie aperta anziché come formula riassuntiva dei singoli diritti enumerati nel testo costituzionale, ha consentito di estendere l'applicazione di questa disposizione anche a quelle situazioni giuridiche soggettive che non sono enumerate nella Costituzione.

<sup>58</sup> Più recentemente, nella sentenza del 1° giugno 2012, n. 126 in materia di danno ambientale, la Corte costituzionale ha ricostruito l'accidentato percorso dell'ambiente come valore costituzionale proprio. Tale pronuncia precisa che nonostante il testo originario della Costituzione non contenesse espliciti riferimenti all'ambiente o disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale ha tuttavia riconosciuto con numerose sentenze la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 Cost.) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, c. 2, Cost.), quali valori costituzionali primari». Allo stesso tempo – si osserva ancora – la Corte ha superato da tempo la ricostruzione in termini solo finalistici, «affermando (sentenza n. 641 del 1987) che

ad ora nella nostra Costituzione sia mancata una norma *ad hoc* che espressamente inserisca la difesa ambientale fra i valori costituzionali del nostro ordinamento, e si sia piuttosto preferito ricorrere per molto tempo all'interpretazione estensiva (ed evolutiva) dei giudici costituzionali del preesistente (e ben nutrito) catalogo di principi e diritti costituzionali.

Con la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, il nostro legislatore ha invece ritenuto di far risultare con chiarezza che la nostra Costituzione tutela direttamente l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi come valori a sé senza doverli più ricavare in via interpretativa da altri valori e diritti costituzionali, ma trasformando una (condivisibile) acquisizione giurisprudenziale in legge scritta. Accolta tra pareri discordi (fra chi cioè ha parlato di un cambiamento epocale e chi, più scettico, ha ritenuto non fosse invece indispensabile)<sup>59</sup>, la riforma integra l'articolo 9 della Costituzione, inserendo tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e stabilendo, altresì, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali; con riguardo all'articolo 41 della Costituzione, si prevede invece che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente e che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali.

Un percorso non dissimile è stato intrapreso anche dalla Repubblica federale tedesca, la cui Legge fondamentale del 1949 non contemplava, fino alla revisione del 1993, alcun esplicito riferimento all'ambiente. Anche qui il Tribunale costituzionale tedesco, analogamente alla nostra Consulta, ha cercato in principio di colmare la lacuna normativa presente nella *Grundgesetz* (GG), ricorrendo all'interpretazione estensiva di alcune disposizioni presenti in Costituzione, e, segnatamente, dell'art. 2 della Legge fondamentale che consacra il diritto alla vita e alla incolumità fisica. Successivamente, con la revisione della GG, il legislatore tedesco ha introdotto in Costituzione un esplicito riconoscimento alla protezione dell'ambiente, che trova espressione, come si è già visto, nell'art. 20a secondo cui: «lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali<sup>60</sup> mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

Cionondimeno — anche a parziale conferma del fatto che una consacrazione costituzionale dell'ambiente per decisione dei giudici delle leggi non ha minor valore ed efficacia di una formalizzazione espressa nel documento fondamentale — tale inserzione, oltre a richiedere dieci anni di

---

l'ambiente costituiva «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione».

<sup>59</sup> Sull'argomento, *ex multis*, sia consentito rinviare a C. Sartoretti, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n.2, 2022, 118 ss.

<sup>60</sup> Il riferimento agli animali è stato aggiunto in un secondo tempo con la *Legge per la modifica della Legge fondamentale (Finalità pubblica della protezione degli animali)* del 26 luglio 2002, I 2862

dibattito costituzionale, non è stata accolta da tutti con egual entusiasmo. Alcuni autori hanno, infatti, ritenuto superfluo inserire una norma *ad hoc* sull'ambiente asserendo che ciò non avrebbe assicurato maggior tutela all'ambiente, visto soprattutto il carattere generale della norma introdotta e in considerazione del fatto che sul suo contenuto oggettivo non possono fondarsi pretese direttamente azionabili dinnanzi alle autorità giudiziarie<sup>61</sup>.

L'art. 20a esprime, infatti, un obiettivo a cui è indirizzata e vincolata esclusivamente l'azione dei pubblici poteri e, segnatamente, quella del legislatore, ma anche dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto.

La riforma – è stato osservato<sup>62</sup> – segna cioè «il passaggio da una tutela dell'ambiente nelle forme del diritto soggettivo, difficile da realizzare, ad una concezione prevalente dell'ambiente come principio fondamentale di diritto oggettivo, che deve informare tutta l'attività dello Stato e dei pubblici poteri»; una scelta, questa, che si spiega alla luce della «natura compromissoria del testo finale della revisione del '94, che cercava di risolvere l'acceso ed ideologicamente polarizzato dibattito fra concezioni radicali ed ecocentriche e concezioni antropocentriche dell'ambiente».

Va comunque osservato che se l'assenza di un riferimento all'ambiente come diritto soggettivo implica l'impossibilità di poter invocare direttamente l'intervento del giudice in sua difesa, è altresì vero però che una finalità assegnata allo Stato non si esaurisce in un programma politico o una dichiarazione di intenti priva di conseguenze sul piano giuridico. Essa rappresenta piuttosto una direttiva immediatamente valida e vincolante per tutte le autorità statali, una sorta di «mission constitutionnelle» (come è stata definita<sup>63</sup>) che impegna lo Stato, (qui, con riferimento all'art. 20a, inteso come Federazione e *Länder* insieme) ad adoperarsi per il perseguimento dell'obiettivo prestabilito.

A ciò si aggiunga il fatto che se, come è noto, i singoli individui, i movimenti e le formazioni sociali, in Germania, possono sempre ricorrere direttamente al Tribunale costituzionale per denunciare la violazione di diritti costituzionali (c.d. *Verfassungsbeschwerde*), anche nel caso in cui lo Stato abbia disatteso l'obbligo imposto dall'art. 20a, deliberando, ad esempio, una legge insufficiente ad assicurare una effettiva ed efficace difesa ambientale, è possibile adire al giudice costituzionale: in questo caso però si richiederà un controllo astratto (*abstrakte Normenkontrolle*, art. 93, comma 1, n. 2 GG), un controllo cioè che non presuppone una controversia, una violazione di diritti soggettivi del ricorrente o l'applicazione concreta della norma messa in questione.

Si è parlato di una revisione costituzionale prudente e probabilmente lo è se posta a confronto con gli interventi costituzionali avviati in altri paesi per consentire all'ambiente di far ingresso nelle carte costituzionali;

---

<sup>61</sup> Sull'argomento, v., M. Atripaldi, *Il principio di sostenibilità nelle Costituzioni: la disciplina dell'ordinamento tedesco*, in *Nomos*, n.1, 2022, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici riguardanti l'itinerario che ha portato alla formulazione dell'art. 20a e le differenti opinioni che sono state espresse sulla revisione in questione.

<sup>62</sup> D. Amirante, *Ambiente e principi costituzionali*, in Id (cur.), *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Milano, 2000, 31

<sup>63</sup> J. Germain, *La protection de l'environnement dans la constitution allemande, une nouvelle finalité assignée à l'état*, in *Pouvoirs*, 2005, 177-211

cionondimeno, ad avviso di chi scrive, va apprezzato quel richiamo chiaro e forte alla “responsabilità dello Stato verso le generazioni future” rievocato, ad esempio, nella recente e importante sentenza del Tribunale costituzionale tedesco<sup>64</sup> pronunciata il 24 marzo 2021 contro la legge di “protezione del clima” (*Klimaschutzgesetz* del 2019) che ha posposto nel futuro (2030) i limiti alla riduzione del gas serra.

Il giudice delle leggi, in questa occasione, ha evidenziato come nella Costituzione tedesca, l’art. 20a preveda apertamente l’obbligo in capo allo Stato di rispettare le libertà e i diritti delle generazioni future; tale norma – ha precisato la Corte di Karlsruhe – obbligando a tutelare l’ambiente non permette alla Germania di sottrarsi ai suoi doveri, ma esercita inevitabilmente una pressione sulle istituzioni tedesche affinché individuino soluzioni al cambiamento climatico a livello internazionale (punto 199). E a tali conclusioni i giudici costituzionali tedeschi giungono proprio grazie a quel lemma (*Verantwortung*) inequivoco che rinvia a un concetto cardine del diritto (la responsabilità) con cui si suole genericamente indicare il fatto che le azioni umane generano conseguenze di cui il soggetto agente può essere imputato, ossia ritenuto responsabile.

La portata dell’art. 20a si può ancor più apprezzare se posta a confronto con il nuovo art. 9 della Costituzione italiana che con riguardo alle generazioni future non utilizza il termine (chiaro e netto) “responsabilità”, ma preferisce impiegare una formula più “fumosa” affermando che «la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell’interesse delle future generazioni* [mio corsivo]». La riforma costituzionale italiana, se certamente evoca una riflessione sui nostri obblighi nei riguardi dell’umanità “a venire”, fa tuttavia uso di una formulazione che può prestarsi ad essere (riduttivamente) tradotta in una (semplice) “presa in considerazione” degli interessi della posterità, ossia in un esame che mette in luce fasci di “interessi” contrapposti (ad esempio quello all’ambiente e quello alla produzione), per poi bilanciarli e ritenere sufficiente che sia stato ponderato (previa adeguata istruttoria) “anche” l’interesse eventualmente (e con opportuna motivazione) sacrificato.

In ogni caso, se anche - come è stato evidenziato<sup>65</sup> - il richiamo all’interesse in luogo del diritto soggettivo ha il merito di risolvere o, perlomeno, sfumare quella «contrapposizione tra diritti delle generazioni presenti (recessivi) e diritti delle generazioni future (espansivi)» sulla base della quale si viene a riconoscere «la titolarità di un diritto a chi nemmeno ancora esiste e /o a chi astrattamente non potrebbe mai venire al mondo», sarebbe stato perlomeno auspicabile che nel novellato art. 9 venisse codificato il *dovere* della generazione *presente* verso quella futura, similmente a quanto appunto fatto dalla *Grundgesetz*<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Federal Constitutional Court, Order of 24 March 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, consultabile all’indirizzo web <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>, già cit. in nota 16

<sup>65</sup> Così, G. Grasso, *Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell’ambiente)*, in *osservatorioaic.it*

<sup>66</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 127, osserva che «la presenza di riferimenti alle generazioni future all’interno di disposizioni costituzionali che mirano alla disciplina di un oggetto determinato rafforza

Infine vi è la Francia, che, nel 2005, sceglie di consacrare in Costituzione l'ambiente introducendo nel preambolo una apposita *Charte de l'environnement*, ossia una sorta di decalogo che menziona, in particolare, il diritto di ciascuno di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla salute (art. 1), la previsione del dovere in capo ad ognuno di prendere parte alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente (art. 2), la previsione di una sorta di responsabilità "ecologica" per i danni ambientali provocati con il conseguente obbligo di provvedere alla loro riparazione (art. 4), il c.d. principio di precauzione stabilendo il dovere delle pubbliche autorità di provvedere « all'attuazione di procedure di valutazione del rischio ... anche nell'incertezza delle conoscenze scientifiche ... quando la realizzazione di un danno possa compromettere gravemente e irreversibilmente l'ambiente» (art.5), il diritto di tutti di accedere alle informazioni relative allo stato ambientale e di partecipare alle politiche pubbliche riguardanti l'ambiente (art. 7) e l'obbligo dei pubblici poteri di promuovere uno sviluppo sostenibile in grado di conciliare la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale (art. 6).

A differenza che in Italia e Germania, fino al 2005, in Francia, a sopperire all'assenza di un espresso riconoscimento costituzionale del valore "ambiente", non è intervenuto il *Conseil constitutionnel*, il quale, come è noto, ha scelto di pronunciarsi solo su ambiti in cui vi siano riferimenti testuali (c.d. *bloc de constitutionnalité*<sup>67</sup>). L'ambiente, che non trovava alcun appiglio testuale, rimaneva pertanto escluso dal blocco<sup>68</sup>, fino a quando con l'inserimento nel preambolo della Costituzione della *Charte de l'environnement*, il *Conseil constitutionnel* (*décisions* n. 2008-564 DC du 19 juin 2008) ha precisato che: «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 ». Prima di allora, si poteva forse ricavare dalla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 un diritto alla protezione dell'ambiente come elemento della qualità di vita dal richiamo, operato nel preambolo, al «mantenimento della felicità di tutti», ma la giurisprudenza parve piuttosto refrattaria a riconoscere la tutela dell'ambiente come principio. Salvo alcune pronunce<sup>69</sup> che individuavano alcuni diritti connessi ad elementi ambientali quali la salubrità delle acque, il diritto alla tranquillità in presenza di eccessiva rumorosità, il diritto alla natura e così via, non si giunse mai a riconoscere un diritto fondamentale

---

l'obbligo dei destinatari di quella disposizione di tener conto, nel momento del bilanciamento, degli interessi degli uomini che verranno».

<sup>67</sup> La formula fu coniata da L. Favoreu, *Le principe de constitutionnalité*, in *Mélanges Eisenmann*, Paris, 1975, 33-48

<sup>68</sup> V., sull'argomento, ad esempio, D. Amirante, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, cit., 11 ss., ma spec. 34 ss.

<sup>69</sup> Conseil const., *déc.*, n° 85-189 DC, du 17-7-1985; Conseil const., *déc.* n° 2000-441 DC, du 28-12-2000; Conseil const., *déc.* n° 2002-464 DC, 27-12-2002, cons. 57; Conseil const., *déc.* n° 2003-488 DC, du 29-12-2003, cons. 8.

Sull'argomento, cfr., F. Melin-Soucramanien, J. Pini, *Constitution et droit de l'environnement*, in *JCL Environnement*, fasc. 152, 1997, 97 ss.; Id, *L'émergence d'un droit constitutionnel de l'environnement en France*, in *Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1993; A. Capitani, *La Charte de l'environnement, un levre constitutionnel?* in *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, 493-516; C. Antonucci, *La tutela dell'ambiente: situazioni e prospettive attuali in Italia, Francia e Germania*, in *Il Politico*, 1992, 147 ss.;

all'ambiente, desumendola in via interpretativa dalle disposizioni costituzionali esistenti.

Nel suo complesso, l'ordinamento francese ha manifestato per lungo tempo una certa timidezza con riguardo alla consacrazione costituzionale dei principi fondamentali del diritto ambientale. Prima di adottare la *Charte*, l'ordinamento transalpino ha inizialmente disciplinato la tutela dell'ambiente attraverso disposizioni legislative prive di una visione organica del valore ambiente, le quali tutelavano in via frammentaria ed episodica singoli valori ambientali. Successivamente con la legge sul rafforzamento della tutela ambientale (*Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*, c.d. *Loi Barnier*) ha sancito il legame con la disciplina comunitaria, recependone per la prima volta i principi portanti in materia ambientale. Con questa legge è stato riconosciuto il diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, il quale si identifica sia con il diritto di godere dei beni ambientali comuni (aria, acqua, etc.) sia degli habitat naturali, cui corrisponde l'obbligo, tanto per i pubblici poteri quanto per i privati, di salvaguardare e contribuire alla tutela dello stesso. Cionondimeno, come è stato precisato, «*c'est la constitutionnalisation qui fait le droit fondamental*»<sup>70</sup> e, pertanto, quell'idea, accarezzata invero da tempo<sup>71</sup>, di codificare la tutela dell'ambiente nella Costituzione, andava prima o poi concretizzata: così, nel 2005, grazie alla pressione esercitata in questa direzione dalla dottrina e dalle associazioni ambientaliste francesi e alla sempre maggior sensibilizzazione ai problemi ambientali avvertita a livello internazionale ed europeo, anche in Francia si è riconosciuto all'ambiente espressa portata costituzionale<sup>72</sup>.

## 5. Dai “rami alti” ai “rami bassi” dell'ordinamento: per un'effettiva ed efficace tutela dell'ambiente. Spunti conclusivi

E' stato sottolineato<sup>73</sup> come la questione ambientale non possa non interrogare direttamente il diritto costituzionale: l'ambiente costituisce infatti un valore, un presupposto di tutti gli altri diritti e, come tale, rappresenta una sfida per l'intero assetto di quello che, in base alle

<sup>70</sup> Così, J.M. Denquin, *L'objet du droit constitutionnel: État, constitution, démocratie*, in M. Troper et D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, 2012, vol. 1, 63

<sup>71</sup> Cfr., M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, 6<sup>e</sup> éd., 2011, 70 et ss.; Id, *La constitutionnalisation du droit de l'environnement*, in B. Mathieu, (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, 2008, p. 489.

<sup>72</sup> Com'è stato notato (M. Zinzi, *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, Napoli, 2011, *passim*), si è trattato di una costituzionalizzazione *sui generis* realizzata non tramite il semplice riconoscimento della tutela dell'ambiente in un articolo della Costituzione, ma attraverso la redazione di un testo *ad hoc* (la *Charte de l'environnement*), al quale è stato riconosciuto valore costituzionale. La *Charte* è stata infatti aggiunta alla Costituzione e collocata tra il primo e il secondo comma del Preambolo del 1958, dopo il testo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 e del Preambolo del 1946, segnando una terza e nuova tappa dell'evoluzione costituzionale francese (cd. *pacte républicain*). Cfr., C. Cans, *La Carta costituzionale dell'ambiente: evoluzione o rivoluzione del diritto francese dell'ambiente?*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006. V., altresì, M. Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 43, no. 2, 2014, 5-24.

<sup>73</sup> S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit.,

Costituzioni nate nella seconda metà del secolo scorso, si può definire lo Stato costituzionale.

Cionondimeno, si ha talvolta l'impressione che sia ormai maturata la convinzione per cui sia sufficiente l'introduzione di una o più disposizioni in Costituzione che riconoscano apertamente il diritto/dovere di tutelare l'ambiente per pensare (o forse sperare?) che vi sia un cambio quasi automatico, netto e radicale, della politica (non sempre soddisfacente) che un paese ha sinora condotto a sostegno della "causa ambientale".

Non solo. Sovente si trascurano o si sottovalutano le variabili della vita reale che sono invece corpose, inattese e spesso decisive. Le dure repliche della storia – come le chiamava Norberto Bobbio – condizionano in molti casi le nostre scelte anche in politica ambientale: basti pensare al conflitto tra Russia e Ucraina e alla questione dell'approvvigionamento energetico che hanno rimesso al centro del dibattito europeo l'opportunità/necessità di rilanciare il carbone, di prolungare la vita delle centrali atomiche (in Germania) e di tornare (in Italia) a trivellare il mare per estrarre gas nazionale.

A ciò si aggiunga poi il fatto che se è certamente vero che in un ordinamento democratico è anche nella forma — e, segnatamente, nelle forme del diritto costituzionale — che i diritti e le libertà trovano la loro difesa e garanzia, è altrettanto comprovato che sovente i principi costituzionali di tutela dell'ambiente e i diritti ad essi annessi sono codificati in disposizioni per lo più programmatiche e d'indirizzo, fondamentali per la pianificazione successiva di politiche o negoziati, ma non produttive di obblighi prescrittivi. Alcune disposizioni ambientali a livello costituzionale sono talvolta così vaghe e generali da sembrare piuttosto una serie di astratti proclami insuscettibili di produrre effetti giuridici e ciò sia perché appaiono esprimere quello che è stato definito un «*lyrisme patriotique emphatique*»<sup>74</sup>, sia perché mutuano formule estranee al linguaggio del diritto, come ad esempio è accaduto con la *Charte française* che ha, ad esempio, evocato «*l'émergence de l'humanité conditionnant les équilibres naturels*» o l'articolo 20a della Costituzione tedesca sulla tutela dei fondamenti naturali della vita («*die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere*»). I principi costituzionali di tutela ambientale e i diritti ad essi annessi rientrano spesso in una dimensione quasi di *soft law* la cui portata normativa a volte rimane incerta.

Il carattere per certi versi "ermetico" delle disposizioni "ambientali" inserite in Costituzione non ha poi impedito, ma, anzi, ha per certi versi incentivato, l'intervento della giurisprudenza costituzionale per interpretare questi enunciati e ricondurli a vere e proprie fonti di vincoli e di obblighi<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*

<sup>75</sup> Come è avvenuto, ad esempio, anche per il diritto a «disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» sancito dall'articolo 45 della Costituzione spagnola, che la dottrina descrive come un concetto indeterminato (cfr., ad esempio, M. R. Jiménez Rubio, *La protección del medio ambiente en el registro de la propiedad, Discurso de ingreso, Real Academia de jurisprudencia y legislación*, Granada, 2018; R. Canosa Usera, *¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?*, in *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 7, 2006, 151 ss.), ma che il *Tribunal constitucional* ha interpretato, in combinato disposto con altre disposizioni come fondante un vero e proprio diritto soggettivo all'ambiente con tutti gli effetti ad esso connessi (ad esempio, sentenza del 26 giugno 1995, n.102). Cfr., sull'argomento, *ex multis*, A. B. Gómez Puerto, *La protección jurídico-constitucional del medio ambiente. Apuesta por el principio*

Se così è, prendendo ad esempio il caso italiano, ci si chiede allora quanto effettivamente la recente riforma costituzionale sposti, per così dire, il baricentro o non riproponga piuttosto – come effettivamente sembra – concetti giuridici indeterminati che richiederanno necessariamente un intervento esegetico da parte della Corte costituzionale. La revisione, che è stata salutata con favore perché eliminerebbe ogni dubbio anche riguardo a possibili oscillazioni giurisprudenziali<sup>76</sup>, dovrà comunque essere attuata dal legislatore e sarà anche oggetto di applicazione dei giudici costituzionali, chiamati, per loro natura, a dare la corretta interpretazione delle norme costituzionali. In questo caso, visti i problemi che il testo del novellato art. 9 sembra sollevare anche solo a livello terminologico<sup>77</sup>, appare molto probabile, nel prossimo futuro, un intervento esegetico quasi “suppletivo” della Consulta che aiuti a fare chiarezza e consenta la piena attuazione della disposizione. Senza poi contare che l’inserzione di un terzo comma contenente il riferimento all’ambiente in una disposizione dedicata al paesaggio rischia di alimentare ancor più in futuro il bisogno di complesse operazioni di ponderazione e bilanciamento reciproco tra due ambiti (l’ambiente e il paesaggio) che non sempre vanno di pari passo, ma possono trovarsi in conflitto fra loro, non rispondendo sempre a esigenze univoche e condivise, come sembra mostrarci il caso ad esempio delle torri eoliche<sup>78</sup>. Il contrasto fra ambiente e paesaggio potrebbe cioè acuirsi nella misura in cui la tutela del primo non poggia più sul combinato disposto dell’art. 9 (da cui la tutela declinata come paesaggistico-ambientale e la valorizzazione dell’ambiente nella sua accezione di “naturale”) e dell’art. 32 (rivolta a proteggere la salubrità dell’ambiente nell’interesse dell’integrità fisica), ma viene ora ad affiancarsi alla difesa del secondo, grazie al nuovo comma

---

*de proximidad institucional al cuidado del entorno como bien común*, in *Estudios de Deusto*, vol. 68, n. 1, 2020, 225 ss.

G. F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, cit., 275 ss., osserva come nelle Costituzioni degli anni '70 (ad esempio quella spagnola, ma anche quella portoghese e greca) ci si fosse invero limitati a inserire un valore costituzionale che fungeva da punto di equilibrio tra aspettative individuali e interessi collettivi, rimettendo alla giurisprudenza costituzionale «il bilanciamento ottimale anche alla luce delle capacità di intervento del legislatore nazionale, rimarcando più che altro i doveri preventivi e repressivi dei pubblici poteri, per lo più articolati così da offrire una descrizione del contenuto quantitativo del principio». Cfr., altresì, X. Magnon, *La constitutionnalisation de la protection de l'environnement dans le monde D'une ontologie de la protection de l'environnement à ses concrétisations positives en droit constitutionnel comparé* in *Revue des Juristes de SciencesPo*, n. 18, 2020, 65-70, ma spec., 68 ss.

<sup>76</sup> Così, G. Amendola, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *giustiziainsieme*, 25 febbraio 2022

<sup>77</sup> La letteratura a commento della recente revisione dell’art. 9 e dell’art. 41 Cost. è piuttosto ricca, a titolo esemplificativo, e in senso anche critico, sia consentito rinviare a C. Sartoretti, *La riforma costituzionale “dell’ambiente”: un profilo critico*, cit., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>78</sup> Sulle potenziali conflittualità tra le istanze di tutela paesaggistica e quelle di difesa ambientale che scaturirebbero dal novellato art. 9 Cost., si veda di G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica 131 dell'articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 22 settembre 2021, i quali evidenziano come affiancare la tutela dell’ambiente a quella del paesaggio della Nazione significhi «porre sullo stesso piano, dunque equiordinare nella forma e nella sostanza, l’una nozione e funzione all’altra. L’effetto reale sarebbe per gli Autori quello di dequotare, cioè in pratica vanificare il rilievo del paesaggio e della sua protezione di fronte a nuove opere che si assumerebbero di difesa dell’ambiente. *Contra*, M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, 127 ss.

dell'art 9 che, rompendo un'unità concettuale, eleva l'ambiente a valore dichiaratamente autonomo e distinto dal paesaggio<sup>79</sup>.

In questi termini, l'introduzione dell'ambiente in Costituzione piuttosto che eliminare ogni dubbio in vista di possibili oscillazioni giurisprudenziali rischia invece di creare le condizioni perché queste in futuro prosperino.

Anche con riferimento al diritto a godere di un "ambiente adeguato allo sviluppo della persona" sancito dall'articolo 45 della Costituzione spagnola, va osservato come la dottrina spagnola<sup>80</sup> lo descriva come un concetto vago e indeterminato che solo il *Tribunal Constitucional* ha cercato di chiarire precisando che il «medio ambiente» incorporato nella suddetta disposizione costituisce la sintesi «de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida»<sup>81</sup> e che la normativa ambientale debba essere finalizzata a «hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros»<sup>82</sup>.

A ciò si aggiunga che il diritto alla difesa dell'ambiente è stato codificato nella carta fondamentale spagnola del 1978 attraverso una disposizione *ad hoc*, l'art. 45, che non rientra nell'ambito di applicazione del *recurso de amparo* previsto all'art. 53, comma 2, della Costituzione ed applicabile al limitato catalogo di diritti previsti negli articoli 14-30 della Costituzione spagnola. L'ambiente non è stato cioè inserito all'interno del c.d. nucleo duro dei diritti fondamentali, ma è stato incorporato nel capitolo terzo della Costituzione dedicato ai principi che regolano la politica sociale ed economica<sup>83</sup>. A questi principi si applica il terzo comma dell'art.53, la cui portata è sicuramente più limitata rispetto al summenzionato comma 2, nella misura in cui si limita a stabilire che i suddetti principi debbono ispirare l'azione dei pubblici poteri e la pratica giudiziaria e che i medesimi potranno essere adottati di fronte alla giurisdizione ordinaria soltanto in conformità con quanto disposto dalle leggi che li attuano.

L'esclusione dell'ambiente dal novero dei diritti per i quali si applica il ricorso di *amparo* ha finito per sollevare numerosi interrogativi, in particolare, sulla possibilità di attribuire alla difesa ambientale il carattere di diritto soggettivo fondamentale anziché quello di semplice principio guida

---

<sup>79</sup> Si veda, G. Losavio, *L'art.9 ferito dalla revisione – impossibile – dei principi fondamentali*, intervento tenuto al seminario Paesaggio e ambiente nel nuovo art.9 della Costituzione promosso dall'Istituto Alcide Cervi – Biblioteca Archivio Emilio Sereni (Gattatico, Reggio Emilia, 28 settembre 2022), in [www.emergenzacultura.org](http://www.emergenzacultura.org)

<sup>80</sup> Si veda, *ex multis*, A.R. Betancour, *Instituciones de derecho ambiental*, Madrid 2004

<sup>81</sup> Tribunal Const. Es., *Sentencia* 102/1995, de 26-6-1995, in BOE núm. 181, 31-7-1995, 3-44.

<sup>82</sup> Tribunal Const. Es., *Sentencia* 233/2015, de 5-11-2015 in BOE núm. 296, 11-12-2015, 117150-117197

<sup>83</sup> X. Magnon, *La constitutionnalisation de la protection de l'environnement dans le monde. D'une ontologie de la protection de l'environnement à ses concrétisations positives en droit constitutionnel comparé*, cit.

della politica sociale ed economica dello Stato che impedirebbe di trarre pretese soggettive argomentabili dinanzi ai tribunali<sup>84</sup>.

Anche in questo caso, a correre in soccorso sgombrando dubbi e rafforzando la tutela dell'ambiente inserita "solo" fra i principi del capitolo terzo della Costituzione spagnola (e non anche tra i diritti fondamentali del primo capitolo) è intervenuta l'autorità giudiziaria, nella fattispecie la Corte europea dei diritti umani, la quale, nel noto caso Lopez Ostra v. Spagna del 1994, ha assicurato un'indiretta protezione del valore ambiente<sup>85</sup> sostenendo che l'inquinamento ambientale ha una natura "plurioffensiva" che può mettere a rischio altri diritti, tra i quali, nel caso di specie, il diritto alla vita privata e familiare previsto all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti umani ma anche all'art. 18 della Costituzione spagnola<sup>86</sup>. Gravi pregiudizi all'ambiente possono, infatti, menomare il benessere di una persona e privarla del godimento del suo stesso domicilio, nuocendo alla sua vita privata e familiare. L'ambiente diventa pertanto l'oggetto mediato di tutela e, come tale, rileva in quanto mezzo per assicurare il rispetto dei diritti del singolo. Miglior qualità dell'ambiente significa ad esempio – con riferimento al caso sopra citato – miglior godimento del diritto al rispetto della propria vita privata. Ne consegue allora che anche per la tutela dell'ambiente sembra ipotizzabile, seppur in via indiretta, l'impiego dell'*amparo*: a questo strumento si può infatti ricorrere ogni qualvolta un danno all'ambiente si trasformi anche in un pregiudizio per uno di quei diritti per i quali è espressamente prevista (secondo l'art. 53, comma 2, Cost. spagnola) la possibilità di proporre questo specifico mezzo di impugnazione.

---

<sup>84</sup> Á. Figueruelo, *Aspectos Constitucionales del Derecho al Medio Ambiente*, in L. M. Bujosa Vadell, F. Bueno de Mata (eds.), *Drones, investigación y medio ambiente*, Barcelona, 2021, 17-32

<sup>85</sup> F. V. Caballero, *La protección del medio ambiente ante el tribunal europeo de derechos humanos (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso «López Ostra contra España»)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.45, 1995, 305-324, osserva testualmente: «La STEDH en el caso «López Ostra c. España», consolida la subjetivación del Derecho ambiental. El medio ambiente no es sólo una cuestión de Estados, es también una cuestión de individuos (de cada individuo). Y entonces el medio ambiente (adecuado) es protegible inmediatamente a través de los derechos y libertades de cada uno».

<sup>86</sup> F. Romero de Avila Ruiz-Peinado, *Recurso de amparo indirecto para la defensa del derecho del medio ambiente. El caso Lopez Ostra c. España y el caso Gómez c. España*, 2014, pubblicato su researchgate.net «¿Por qué hablamos aquí del recurso de amparo "indirecto" para la defensa del derecho al medio ambiente, si el derecho al medio ambiente no es susceptible de amparo constitucional? Simple y llanamente porque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos así lo ha determinado al considerar que ciertos daños al medio ambiente pueden poner en peligro la salud de las personas, y atentar contra el derecho fundamental a la vida y a la integridad física (art. 15 CE), o bien, atentar contra el derecho fundamental del individuo al respeto de su vida privada y familiar, y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), debido a que, como bien expresa el TEDH, ciertos ataques incorpóreos, como los ruidos, pueden privar a una persona de su derecho al respeto al domicilio porque le impiden disfrutar del mismo (STEDH Moreno Gómez c. España de 16 de noviembre de 2004)».

D. San Martín Segura, *La ecologización de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos* in *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*.3, 2005, 222, parla di «"ecologización"» dei diritti fondamentali; M. Díaz Crego, *Derechos sociales y amparo constitucional*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n.94, 2012, 19, evidenzia l'esistenza di "estrategias indirectas de protección de estos derechos" gracias a su vinculación con los derechos civiles y políticos que "permiten garantizar su contenido [...] frente a la completa inactividad de los poderes públicos"; cfr., altresì, T.P. Jordán díaz, *La tutela indirecta de los derechos sociales en la jurisprudencia constitucional española*, in *Revista de Derechos Fundamentales*, n.1,2008, 122

Con riferimento ancora al caso tedesco, la protezione dell'ambiente è ancorata all'art. 20a e tuttavia il Tribunale costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*) ha di recente interpretato il diritto fondamentale alla vita e all'integrità fisica non solo come un impedimento agli interventi dello Stato, ma anche come un obbligo dello Stato a proteggere attivamente la vita e la salute delle persone dai danni ambientali e dai rischi causati da terzi<sup>87</sup>.

Sempre con riguardo alla Germania, è stato osservato<sup>88</sup> come qui si sia avuto tutto il tempo di riflettere prima di introdurre una clausola ambientale nella Costituzione. Quando si è poi deciso di inserirla, a seguito della tanto discussa revisione costituzionale del 2002, lo si è fatto con un articolo, il 20a, che conserva una formula equivoca sulla «tutela da parte dello Stato federale dei fondamenti naturali della vita e degli animali», che appare meramente dichiarativa e priva di effetto diretto. Non solo. In verità questa costituzionalizzazione non sembra aver apportato rilevanti novità perché il legislatore federale aveva già regolato quasi tutto, come emerge d'altra parte dalle Costituzioni di una dozzina di *Länder*. La codificazione a livello federale è parsa piuttosto avere il merito di aver consolidato quanto già acquisito.

In conclusione, il riconoscimento costituzionale del diritto a un ambiente salubre può avere un effetto sistematico sull'esercizio della discrezionalità non solo dei giudici ma anche dei legislatori e delle autorità pubbliche, spingendo innumerevoli decisioni in una direzione che non sempre risulta essere quella più «sostenibile»<sup>89</sup>.

Il rinvio che sovente le disposizioni costituzionali fanno alla legge per la tutela dell'ambiente conferma, in questi casi, l'assenza di una diretta invocazione dei diritti ambientali. Spetta al legislatore concretizzare questi diritti e, in mancanza di attuazione, questi ultimi non possono essere invocati direttamente dinanzi al giudice di diritto comune. L'inerzia di cui pecca sovente il legislatore, oltre a non consentire di seguire tempestivamente ed adeguatamente le esigenze di una strategia dinamica in campo ambientale, in grado di conseguire risultati efficienti, rischia quindi anche di protrarre l'indeterminatezza di alcuni concetti giuridici espressi nelle Costituzioni, indeterminatezza che verrà allora colmata dall'interpretazione giurisprudenziale, anziché come, dovrebbe, dal legislatore.

In Grecia, ad esempio, nonostante la garanzia costituzionale, la tutela dell'ambiente ha risentito dell'inerzia del legislatore, dell'Assemblea nazionale e del governo insieme, ma anche di una confusione di ruoli tra il legislatore, il giudice e l'amministrazione. In assenza di una legislazione coerente, i politici hanno infatti preferito non agire in prima persona (come avrebbero potuto/dovuto), ma rimettere ai tribunali preposti alla risoluzione delle controversie l'applicazione in concreto dei principi costituzionali preposti alla difesa dell'ambiente. Alcuni atti amministrativi posti dalla pubblica amministrazione hanno poi addirittura contravvenuto allo spirito dell'articolo 24 della Costituzione e l'inerzia politico-giuridica ha così finito

---

<sup>87</sup> Federal Constitutional Court, Order of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18 and others, cit. (vedi *supra* nota 64)

<sup>88</sup> J. Morand-Deville, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, cit.

<sup>89</sup> D. R. Boyd, *The Effectiveness of Constitutional Environmental Rights*, 26-27 Aprile 2013, in [www.environment.yale.edu](http://www.environment.yale.edu)

per fare il gioco degli interessi privati a detrimento della tutela dell'ambiente e di ragionevoli pratiche di pianificazione.

Anche in Francia, nonostante la garanzia costituzionale, si è avvertita la carenza di leggi in grado di dare piena attuazione ai principi fondamentali in materia ambientale codificati nella *Charte de l'environnement*<sup>90</sup>.

Sebbene la *Charte* possa infatti essere invocata direttamente dinanzi al giudice, alcune sue disposizioni necessitano tuttavia di essere specificate/attuare da leggi ordinarie; tre disposizioni su dieci della *Charte*, attribuiscono infatti espressamente al legislatore il compito di precisarne le condizioni di applicazione: l'articolo 3 (principio di prevenzione), il 4 (principio di riparazione) e il 7 (principi di informazione e coinvolgimento pubblico) per l'esattezza. Ad oggi però pochi testi sono stati adottati con l'esplicito scopo di attuare la Carta, fra cui si rammenti la legge del 27 dicembre 2012 sull'attuazione del principio della partecipazione pubblica definito nell'articolo 7 della *Charte*, la legge del 1 agosto 2008 sulla responsabilità ambientale e le leggi (per lo più di programmazione) Grenelle I e Grenelle II<sup>91</sup> funzionali alla realizzazione del progetto "Grenelle Environnement", lanciato dal Presidente Sarkozy nel maggio 2007, per avviare nuove azioni per l'ecologia e la promozione di uno sviluppo sostenibile.

Allo stesso tempo, anche per quei principi per i quali non è previsto l'intervento del legislatore ordinario (a cominciare dal principio di conciliazione codificato nell'art. 6) si è comunque posto il problema della loro concreta applicazione, vista la formulazione abbastanza generale, per non dire generica, che ne fa la *Charte*. E qui non poteva che trovare spazio il *Conseil constitutionnel* che, con un atteggiamento altalenante, talvolta ha offerto interpretazioni/applicazioni che sono state definite quasi "audaci"<sup>92</sup> della *Charte* allo scopo di massimizzare il più possibile la tutela dell'ambiente, tal'altra è apparso invece orientato a fornire letture meno "coraggiose"<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Cfr., sul punto, Y. Aguila, *Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 43, n. 2, 2014, 43-55

<sup>91</sup> *Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3-8-2009* e *Loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement du 12-7-2010*.

<sup>92</sup> Si veda ad esempio *Conseil const., déc. n° 2012-283 QPC du 23-11-2012, Antoine de M*, cons. 24-27, in cui il giudice delle leggi ha censurato una legge approvata prima dell'entrata in vigore della *Charte de l'environnement* per violazione dell'art. 7 della *Charte* medesima. In questa occasione il *Conseil constitutionnel* ha infatti stabilito che l'art. 7 possa ben essere applicato retroattivamente a disposizioni normative anteriori alla revisione costituzionale del 2005 poiché esso sancisce diritti costituzionalmente garantiti. Si veda il *commentaire* che accompagna la sentenza all'indirizzo [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012283qpc.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012283qpc.htm)

<sup>93</sup> Ad esempio, con riguardo alla QPC, il *Conseil Constitutionnel* ha adottato un approccio di tipo differente: alle disposizioni della *Charte* non è stata cioè riconosciuta uguale forza normativa, poiché gli articoli 1, 2, 3 e 4 della *Charte*, se si ritiene esistente una loro violazione, possono essere invocati in sede di QPC, mentre lo sviluppo sostenibile (art. 6 della *Charte de l'environnement*), al contrario, non è stato ritenuto dal *Conseil constitutionnel* (*déc. n° 2012-283 QPC du 23-11-2012*, cons. 22) un diritto invocabile nell'ambito di una QPC. Si veda altresì, *Conseil const., déc., n° 2013-666 DC du 11-4-2013*

Secondo M. Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, cit., 22, il giudice costituzionale avrebbe dovuto osare di più richiamando il preambolo e gli articoli più trascurati (segnatamente, gli artt. 8, 9 e 10 della *Charte*): «Sur un plan plus opérationnel l'éducation, la recherche et l'action internationale de la France n'ont pas été insérées dans la Constitution pour faire "jolie". Elles répondent à des exigences impératives. Il faut donc les rendre vivantes en les

Di recente, tuttavia, il *Conseil constitutionnel*<sup>94</sup>, pur confermando quanto precedentemente stabilito dal *Conseil d'État*<sup>95</sup> in merito all'art. 6, e cioè che spetti al legislatore il compito di conciliare la protezione dell'ambiente con lo sviluppo economico<sup>96</sup>, ha finalmente riconosciuto che « la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle » che può, come tale, giustificare « atteintes à la liberté d'entreprendre ».

E' stato poi da alcuni criticamente osservato come la *Charte*, seppur fermamente voluta da Jacques Chirac per rafforzare la tutela dell'ambiente e codificare al suo interno principi riconosciuti a livello internazionale, abbia finito, nella sua stesura finale, per apparire al contrario come un tentativo di « ériger un obstacle constitutionnel à l'application du droit international »<sup>97</sup>. Si è infatti osservato che mentre la Dichiarazione di Rio prevede che il principio di precauzione si applichi ogniquale volta vi sia il rischio di un danno

---

utilisant à l'appui des décisions publiques et juridictionnelles La richesse conceptuelle du préambule doit être valorisée à l'occasion d'*obiter dictum*.

<sup>94</sup> Conseil const., *déc.* n° 2019-823 QPC du 31-1-2020. Per un commento, cfr., V Champeil-Desplats, *La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle: vers une invocabilité asymétrique de certaines normes constitutionnelles?*, in *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, Online 2020

<sup>95</sup> Cons. Et., 14-9-2011, Ministre de l'Agriculture, req. n° 348394

<sup>96</sup> Il supremo giudice amministrativo francese ha infatti stabilito che l'art. 6 non imponga dei doveri in maniera diretta, ma richieda una legge di definizione degli obblighi assegnati al potere pubblico e ne nega, conseguentemente, l'idoneità a configurare un nuovo diritto da far valere in giudizio in maniera autonoma. Così facendo però – osserva una parte della dottrina in materia d'ambiente (M. Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, cit., 21 ss.) – il *Conseil d'État* anziché interpretare (come si sarebbe dovuto fare) l'art. 6 come espressione del principio di integrazione, stabilendo così che tutte le politiche pubbliche devono essere finalizzate a garantire lo sviluppo sostenibile, ha preferito (forse erroneamente come evidenzia *Ibidem*) darne una lettura diversa e più restrittiva basata sulla necessità di continuare ad operare il bilanciamento degli interessi in gioco. Il risultato di tale scelta interpretativa è stato così quello collocare (*rectius*, continuare a collocare) la difesa ambientale allo stesso livello dello sviluppo economico e del progresso sociale, con cui dovrà essere bilanciata (conciliata) di volta in volta secondo il principio di proporzionalità, anziché quello di riconoscere la primazia del valore ambiente sulla base di uno dei principi fulcro delle politiche pubbliche quale è il principio di integrazione.

<sup>97</sup> Così, M.-A. Cohendet, *Les effets de la réforme*, in *Revue juridique de l'environnement*, n. spéc., 2003, *La Charte constitutionnelle en débat*, 51-68 e Id, *La Charte et le Conseil constitutionnel: point de vue*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. spéc., 2005, *La Charte constitutionnelle de l'environnement*, 107-130; D. Bourg, *L'élaboration de la Charte de l'environnement: impressions et souvenirs de ma participation à la Commission Coppens*, in M.-A. Cohendet (dir.), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Le Kremlin-Bicêtre, 2021 e Id, *La charte française de l'environnement: quelle efficacité?*, in *VertigO*, online, n. 2, septembre 2005.

A dimostrazione del fatto che complessivamente l'esperienza francese della *Charte* non ha dato i risultati sperati, va rammentato che il Governo transalpino, nel maggio 2021, ha presentato una proposta di riforma costituzionale, volta ad inserire nell'art. 1 della Costituzione la tutela dell'ambiente e della biodiversità, nonché il contrasto al cambiamento climatico. La nuova proposta di riforma non ha avuto al momento buon esito, poiché le due Camere del Parlamento non sono riuscite ad addivenire all'approvazione di un identico testo, tuttavia questo tentativo di riforma evidenzia in qualche modo una certa insoddisfazione di fondo circa l'efficacia della *Charte* in tema di protezione ambientale. Nel *Communiqué de presse du Conseil des ministres* del 20-1-2021 che accompagna il *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement* si legge infatti: « Si la préservation de l'environnement figurait déjà dans notre bloc de constitutionnalité depuis 2005 avec la Charte de l'environnement, son inscription à l'article 1er de la Constitution renforcera sa place dans la loi fondamentale tout comme dans la conciliation de ce principe avec d'autres principes à valeur constitutionnelle, et marque la volonté des pouvoirs publics d'agir positivement » ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

grave o irreversibile all'ambiente, l'art. 5 della *Charte* stabilisce invece che (solo) nell'ipotesi in cui il danno, benché incerto allo stato delle conoscenze scientifiche, sia suscettibile di colpire in modo grave e irreversibile, le autorità pubbliche hanno il dovere di intervenire avviando procedure di valutazione del rischio e adottando misure provvisorie e proporzionate necessarie a evitare conseguenze pregiudizievoli<sup>98</sup>.

In sintesi, da quanto finora complessivamente illustrato, il processo di codificazione del diritto alla difesa ambientale appare dunque – come è stato osservato<sup>99</sup> – un processo inesorabile e certamente indispensabile perché il rapporto fra uomo e ambiente venga considerato «fra i capisaldi dell'ordinamento costituzionale» permeandone l'intera struttura. Cionondimeno, questo processo non sembra potersi esaurire al livello dei c.d. rami alti dell'ordinamento, ma deve piuttosto accompagnarsi ad un altrettanto proficuo processo di applicazione e attuazione delle norme costituzionali, e ciò non soltanto perché le norme di principio contenute nelle Costituzioni contengono, troppo spesso, concetti giuridici dal contenuto vago e indeterminato (o di non facile determinazione), ma perché sono prevalentemente le legislazioni di settore a tentare di portare a maturazione e a compimento quell'iter difficile ma necessario che permette «che sia il diritto, con i suoi riti e le sue forme, a dover fornire risposte certe, oppure meno incerte e comunque spendibili sul piano pratico»<sup>100</sup> alle numerose questioni sul tappeto.

In un'ottica multilivello, dai rami alti dell'ordinamento in cui si collocano i principi (spesso vere e proprie clausole aperte e generali) occorre dunque collocarsi su quelli più bassi, nella materialità cioè della legislazione “minuta” dove, ad assumere rilevanza, sarà in definitiva il procedimento amministrativo perché l'ambiente costituisce invero il risultato di un processo decisionale e di una assunzione collettiva di responsabilità, da adeguare di volta in volta alle particolari esigenze degli equilibri che si intendono conservare, raggiungere o promuovere.

Oltre che definire lo schema di un diritto fondamentale all'ambiente, occorre dunque avere anche – come è stato sottolineato<sup>101</sup> – la garanzia che questo compito venga svolto secondo tecniche di imparzialità, di trasparenza, di informazione e di partecipazione. In tal senso i diritti procedurali e le garanzie nel corretto svolgimento del procedimento amministrativo divengono quindi altrettanto centrali «per giungere alla

---

<sup>98</sup> Si rammenti che alla “misura precauzionale” prevista dal principio 15 della Dichiarazione di Rio si ricorre ogniqualvolta il danno, secondo la concezione civilistica, si configuri come “grave” in senso patrimoniale, e cioè economicamente oneroso, o, come condizione *disgiuntiva* (ossia l'una esclude l'altra), “irreversibile”, ossia quando diviene impossibile ripristinare la situazione ambientale precedente. Nel caso della *Charte* il ricorso all'impiego di misure precauzionali appare invece vincolato dalla presenza di danni che debbano al tempo stesso risultare gravi e irreversibili, dove gravità e irreversibilità non si configurano dunque più come presupposti alternativi fra loro, ma diventano condizioni che devono coesistere. In tal senso il testo francese appare sui presupposti indispensabili per poter invocare il principio di precauzione più gravoso rispetto al documento internazionale.

<sup>99</sup> D. Amirante, *L'ambiente “preso sul serio”*, in *DPCE*, numero speciale, 2019, 1 ss.

<sup>100</sup> Così, R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. Ferrara, A.M. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 19 ss., ma spec., 47 ss. Cfr., altresì, Id., *Ambiente e salute. Brevi note su due “concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “patto globale per l'ambiente”*, in *Dir. e soc.*, n.2, 2019, 281-303

<sup>101</sup> S. Grassi, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1516 ss.

stessa corretta definizione dell'obiettivo da raggiungere». Il procedimento è d'altra parte la sede naturale nella quale fasci di interessi contrapposti pubblici/privati, collettivi/diffusi vengono ad evidenza e pertanto si misurano, si confrontano, per arrivare a un punto di conclusione che sia il frutto di un equilibrio. E' quindi anche dalla qualità del metodo con cui si costruiscono i processi decisionali che dipende la difesa degli equilibri ambientali e della salubrità degli elementi e delle risorse della natura.