



MATTEO BASSETTI DE ANGELIS*

LA TUTELA AMBIENTALE NELLA COSTITUZIONE, RAFFRONTO CON L'ORDINAMENTO FRANCESE**

Abstract [It]: Lo studio è incentrato sull'analisi della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, con la quale sono introdotte modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. in materia di tutela dell'ambiente. In particolare, all'art. 9 Cost. è stato aggiunto un comma che individua un nuovo dovere a norma del quale la Repubblica “tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”. Con riferimento all'art. 41 Cost., si è, invece, previsto che l'iniziativa privata non possa svolgersi in modo da recare danno “alla salute, all'ambiente (comma 2) e che spetta alla legge determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali «e ambientali» (comma 3). L'attenzione sarà, poi, spostata nell'ambito dell'ordinamento francese, ove, a seguito dell'importante introduzione del richiamo alla Charte de l'environnement nel Preambolo della Costituzione del 1958, si è proposta una revisione costituzionale volta alla modifica dell'art. 1 Cost. in ordine all'introduzione di un richiamo ai cambiamenti climatici e al concetto di biodiversità, rispetto alla quale, tuttavia, non è stato raggiunto alcun accordo.

Abstract [En]: The study focuses on the study of the constitutional law of 11 February 2022, n. 1, with which changes are introduced to articles 9 and 41 of the Constitution regarding environmental protection. In particular, art. 9 of the Constitution, a paragraph has been added which identifies a new duty according to which the Republic “protects the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interests of future generations. State law regulates the ways and forms of animal protection”. With reference to the art. 41 of the Constitution, it was, however, established that private initiative cannot be carried out in such a way as to cause damage to “health, the environment (paragraph 2) and that it is up to the law to determine the appropriate programs and controls so that economic activity public and private sector can be directed and coordinated for social and environmental purposes” (paragraph 3). The attention will then be moved to the French legal system, where, following the important introduction of the reference to the Charte de l'environnement in the Preamble of the 1958 Constitution, a constitutional revision aimed at modifying the art. 1 of the Constitution regarding the introduction of a reference to climate change and the concept of biodiversity, with respect to which, however, no agreement has been reached.

Parole chiave: Riforma costituzionale, Art. 9 Cost., Art. 41 Cost., Tutela dell'Ambiente, *Charte de l'environnement*.

Keywords: Constitutional reform, Article 9 of the Constitution, Article 41 of the Constitution, Environmental protection, *Charte de l'environnement*.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’ambiente nella Costituzione italiana: la riforma del 2022. – 2.1. (Segue) La riforma dell’art. 9 della Costituzione: la tutela dell’ambiente. – 2.2. (Segue) L’art. 41 Cost.: l’iniziativa economica privata riletta alla luce della tutela dell’ambiente. – 3. Il percorso francese verso il riconoscimento costituzionale della tutela dell’ambiente. – 3.1. (Segue) La Charte de l’environnement. – 3.2. (Segue) La revisione costituzionale francese. – 4. Rilievi conclusivi di carattere comparatistico.

1. Introduzione

Il presente lavoro è incentrato sull’analisi della riforma costituzionale del 2022 che ha portato ad una modifica degli articoli 9 e 41 Cost., volta ad introdurre il riferimento al tema dell’ambiente nell’ambito delle disposizioni costituzionali e sul percorso seguito, invece, dall’ordinamento francese per giungere alla previsione di una tutela ambientale nel testo costituzionale.

Oggetto della prima parte del lavoro sarà proprio l’analisi del novellato art. 9 Cost., in cui il legislatore del 2022 ha specificato che la Repubblica tutela “l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”, in aggiunta alla promozione dello sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Si passerà, quindi, ad analizzare la significativa aggiunta all’art. 41 in tema di iniziativa economica privata, la quale non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Con la novella del 2022, però, si specifica, altresì, che l’iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno nemmeno “alla salute” ed “all’ambiente”.

Il comma terzo del medesimo articolo prescrive che la Repubblica determini “i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”, ed ora, a seguito dalla riforma, anche a fini “ambientali”.

Nella seconda parte del lavoro, invece, l’attenzione sarà incentrata principalmente sull’indagine circa il percorso seguito dall’ordinamento francese verso il riconoscimento costituzionale della tutela dell’ambiente. In particolare, dopo l’analisi della Charte de l’environnement, si passerà ad analizzare la proposta, fallita, di revisione costituzionale francese in tema ambientale.

2. L’ambiente nella Costituzione italiana: la riforma del 2022

La tematica dell’ambiente e della sua tutela ha, da sempre, costituito il frutto di una notevole stratificazione dibattimentale, connotata da una molteplicità di fonti in continua

evoluzione, cui si è affiancata una produzione dottrinarina e giurisprudenziale altrettanto nutrita e articolata¹.

Il termine “ambiente” si ritrova, oggi, menzionato nella Carta costituzionale italiana, all’art. 9, il cui terzo comma pone un dovere di tutela «anche nell’interesse delle future generazioni», nonché all’art. 41, nel quale si dispone che, benché l’iniziativa economica privata sia libera, essa non può svolgersi in contrasto, tra l’altro, con l’ambiente, e, infine, all’art. 117, comma secondo, lettera s), il quale annovera l’ambiente tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

Tanto il richiamo contenuto nell’art. 9, quanto quello contenuto nell’art. 41, costituiscono una novità introdotta con la promulgazione della legge costituzionale n. 1 del 2022, votata in prima lettura dal Senato e dalla Camera dei Deputati – rispettivamente il 9 giugno e il 12 ottobre 2021 –. Il progetto di riforma è stato, poi, confermato anche in seconda lettura dalle due Camere del Parlamento che hanno deliberato a maggioranza qualificata, concludendo l’iter di revisione costituzionale².

L’approvazione di queste modifiche al dettato costituzionale è stata accolta con particolare entusiasmo non solamente dal ceto politico – basti pensare che si è raggiunta una maggioranza ben più ampia del quorum richiesto dall’art. 138 Cost. –, ma anche dall’opinione pubblica. Non è mancato chi ha definito tale intervento come una «conquista storica», se non addirittura «epocale»³.

Si è trattato, d’altro canto, di un intervento incentivato anche dal contesto internazionale⁴ ed euro-unitario, oltreché nazionale. Dal momento in cui ha cominciato a prendere forma

¹ Meritano menzione, in particolare, nell’ultimo decennio, due interventi che hanno inciso fortemente sull’ampliamento del dibattito inerente proprio alla tutela ambientale. Si tratta, anzitutto, dell’Enciclica “*Laudato si?*” di Papa Francesco, del 18 giugno 2015, nella quale, richiamando il Cantico di San Francesco d’Assisi, il Papa invita gli esseri umani a solidarizzare tra di loro e a rispettare la natura. In secondo luogo, merita menzione la Carta di Milano, un documento sottoscritto da istituzioni pubbliche e private e da oltre un milione di persone che ha inteso prendere posizione in merito a temi di carattere globale, che, «impattano sul diritto al cibo, inclusi i cambiamenti climatici, la globalizzazione dell’economia, e l’influenza delle grandi imprese multinazionali nel governo mondiale del cibo» e che intende rappresentare «il primo passo di un progetto più ambizioso», consistente nella stesura di «un codice di condotta indirizzato ai principali *stakeholders* di una politica globale del cibo» e della tutela dell’ambiente. In tal senso, cfr. H. ELVER, *Prefazione*, in *Expo 2015: un’eredità carica di futuro*, (a cura di) T. POMODORO, T. BETTADINI, Firenze, 2015, 10. Sul punto, cfr., altresì, G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell’enciclica Laudato si?*, in *Federalismi*, fasc. 11, 2017, 2 ss.

² In particolare, sul punto, cfr. G. DI FIORE, *La costituzionalizzazione della tutela dell’ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora “a caldo”*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, 2022, II, 1207 ss.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell’economia*, 2022, 7 ss.

³ Cfr. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, fasc. 1, 128. L’Autore a tal proposito, tuttavia, si dimostra particolarmente critico nei confronti della riforma *de qua*, etichettandola «più come un’occasione persa che come un effettivo ed “epocale” passo in avanti».

⁴ Cfr. D. AMIRANTE, *L’ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Fascicolo Speciale*, maggio 2019, 19-20; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2019, 199-200. È altresì interessante riflettere nell’ambito della tutela internazionale dei diritti umani dei cosiddetti diritti umani di terza generazione, i quali prevedono diritti ambientali e alla protezione delle risorse naturali in stretta concomitanza con l’equità intergenerazionale e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Per una disamina completa cfr. K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *UNESCO Courier*, n. 30, 1977, 29-40. Seppur posteriore all’entrata in vigore della Legge costituzionale in commento giova ricordare che con 161 voti favorevoli e 8 astensioni, il 26 luglio 2022 l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha

il fenomeno del deterioramento dell'ambiente con tutte le conseguenze emergenziali che ne sono derivate, invero, si è sempre più iniziato a parlare di “responsabilità ambientale”, locuzione utilizzata per intendere, da un lato, il dover essere del rapporto tra uomo e natura⁵, comprensiva delle sue risorse e dell'equilibrio climatico, e, dall'altro, un obbligo a carico delle generazioni future di proteggere l'integrità del patrimonio ambientale, doveri, questi, volti ad incentivare il c.d. sviluppo sostenibile⁶, basato sulla ricerca ed il raggiungimento di un equilibrio fra sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale.

2.2. (Segue) La riforma dell'art. 9 della Costituzione: la tutela dell'ambiente

Dal punto di vista storico, i contenuti dispositivi dell'art. 9 Cost., nel suo testo originale, hanno rappresentato, senz'altro, una delle novità più importanti già all'epoca della loro introduzione. E la misura di quanto detto è data dal fatto che nella tradizione costituzionale italiana pre-repubblicana retta dallo Statuto Albertino mancava qualunque riferimento alla tutela paesaggistica. Ciò aveva persino condotto la dottrina a ritenere che l'esplicito riconoscimento dell'inviolabilità di «tutte le proprietà», «senza eccezione alcuna» contenuto nell'art. 29 dello Statuto Albertino, escludesse la possibilità di introduzione di vincoli di carattere amministrativo rispetto alla tutela della proprietà, e, in generale, qualunque forma di ingerenza da parte del potere pubblico⁷. Solo nel corso del tempo si è cominciata a considerare l'incidenza dei valori ambientali sulle situazioni giuridiche proprietarie, considerato che la necessità di conservare le risorse naturali era preesistente rispetto a «qualunque regime circolatorio giuridicamente inteso della proprietà privata o pubblica» e

adottato una storica risoluzione che dichiara l'accesso a un ambiente pulito, sano e sostenibile un diritto umano universale. Cfr: B.J. PRESTON, *the right to a clean, healthy and sustainable environment: how to make it operational and effective*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Routledge, 2022. Con riferimento al ruolo di “motore propulsore delle NU” in materia si veda, tra gli altri, J. KNOX, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 37th session of the UN Human Rights Council, UN Doc A/HRC/37/59 (24 January 2018); Human Rights Committee, *General Comment No 36: Article 6: Right to Life*, 124th sess, UN Doc CCPR/C/GC/36 (3 September 2019); United Nations General Assembly, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, GA Res 76/300, UN GAOR, 76th sess, Agenda Item 74(b), UN Doc A/RES/76/300 (1 August 2022, adopted 28 July 2022).

⁵ Sul punto, cfr. cfr. G. RAZZANO *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'enciclica Laudato si*, cit., 4, la quale sottolinea come il rapporto tra uomo e natura, a ben vedere, sia stato affrontato, anzitutto, sul piano etico e metafisico, per, poi, essere analizzato dal punto di vista giuridico.

⁶ In particolare, l'art. 3 *quater* del Codice dell'ambiente, rubricato Principio dello sviluppo sostenibile, stabilisce che: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Cfr., altresì, R. BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, I, Torino, 2005, 287.

⁷ In tal senso, F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, 5.

rappresentando la tutela dell'ambiente un interesse collettivo, in nome del quale dei vincoli al diritto di proprietà dovevano considerarsi del tutto ammissibili⁸.

L'introduzione tra le norme costituzionali di una disposizione in tema di promozione della cultura e della ricerca e tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico non fu per niente scontata, nonostante già nel 1900 Benedetto Croce avesse promosso una legge "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di interesse storico", la quale fu una novità per il Regno d'Italia, ma non per quello dei Borbone, che già tutelava questi beni a livello normativo. Invero, l'Assemblea Costituente, all'epoca, aveva sensibilità diverse rispetto a quelle attuali: di fatto, nel corso dei lavori preparatori l'attenzione era per lo più incentrata sui concetti di «bellezza naturale» e «paesaggio»⁹. D'altro canto, al momento della stesura della Costituzione, erano altre le preoccupazioni più avvertite ed i valori che si riteneva più opportuno tutelare. E, anche con riferimento all'art. 9, il dibattito immediatamente successivo alla sua introduzione tra i principi fondamentali ha riguardato per lo più la nozione da dare al concetto di paesaggio: accanto ad una concezione "dinamica", secondo cui il paesaggio rappresenterebbe la «forma del paese»¹⁰, si è, infatti, sviluppata la concezione "statica", a mente della quale il paesaggio era da ricondurre al concetto di «bellezze naturali»¹¹.

Non si era sviluppato un vero e proprio interesse specifico nei confronti dell'ambiente¹², che veniva ad essere visto alla stregua di un mero «contenitore puramente nominalistico di interessi diversi, ciascuno con una propria autonoma configurazione e del tutto privi di un denominatore comune»¹³, con la conseguenza che si riteneva di poter ricavare la tutela dell'ambiente dal concetto di paesaggio di cui, appunto, all'art. 9¹⁴.

Solo in un secondo momento, sul finire degli anni Ottanta, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha cominciato a prestare attenzione ad argomenti quali la «tutela ecologica»¹⁵ o la «conservazione dell'ambiente»¹⁶, ritenendo, tuttavia, pur sempre che il tema avesse «una

⁸ Cfr. R. TRAVIA, *La tutela ambientale come limite alla proprietà privata*, in *Ratio iuris*, 2021, 10, la quale, proprio con riferimento al rapporto tra il diritto di proprietà e la tutela ambientale, sottolinea che «L'esigenza di contemperare gli interessi proprietari e quelli non proprietari di salvaguardia delle risorse ambientali incide notevolmente sul potere dispositivo nonché di godimento propri del titolare del diritto di proprietà».

⁹ Cfr. P. CARPINETO, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in *Annali della facoltà di diritto*, fasc. 33, 2016, 99-125.

¹⁰ Cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Milano, 1981, 502 e ss.

¹¹ Cfr. M.C. SANTINI, *Riflessioni sulla tutela del paesaggio tra esigenze unitarie ed autonomie locali*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1991, 433 e ss. Sul punto, in particolare, cfr. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967, 72.

¹² Secondo quanto affermato da CASSESE S., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 170, Part. 9 Cost. non rappresentava altro che la «costituzionalizzazione delle leggi Bottai», ossia delle due leggi sulla "Tutela delle cose d'interesse artistico o storico", legge n. 1089 del 1939, e sulla "Protezione delle bellezze naturali", legge n. 1497 del 1939.

¹³ Cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 14.

¹⁴ Cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 434 ss. L'Autore, in particolare, a 445 afferma espressamente che il concetto il paesaggio va a «coincidere con ambiente, o meglio, con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente». Sul punto, cfr., altresì, P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 2006, 207 e ss.

¹⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 3 ottobre 1990, n. 430, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1990, fasc. I, 629.

¹⁶ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza dell'11 luglio 1989, n. 391, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, fasc. I, 338.

strettissima contiguità con la protezione della natura, in quanto contrassegnata da interessi estetico-culturali», «basata primariamente sugli interessi ecologici e quindi sulla difesa dell'ambiente come bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana»¹⁷, nonché, naturalmente per la salute¹⁸. Basti pensare che in questi anni viene emanata una legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge dell'8 luglio 1986, n. 349).

Con il trascorrere degli anni, peraltro, l'opera della giurisprudenza in materia si è andata via via sempre più intensificando, fino al punto da arrivare a dare vita ad un «diritto costituzionale dell'ambiente», rivelando la necessità sempre più pressante di un intervento del legislatore volto a recepire gli approdi cui essa era giunta. In particolare, si deve, anzitutto, all'opera esegetica dei giudici l'elaborazione di una nozione di tutela ambientale comprensiva anche del concetto di tutela ecologica – intesa come tutela degli ecosistema – e di tutela paesaggistica¹⁹.

Un impulso fondamentale all'elaborazione a livello normativo della tematica ambientale, peraltro, lo si è dovuto al diritto euro-unitario. La prima norma a segnare l'ingresso dei principi diretti alla tutela dell'ambiente, ampiamente utilizzati dalla Corte di Giustizia quali parametri di legittimità della legislazione domestica, è stata l'art. 25 dell'Atto Unico Europeo²⁰. Inoltre, l'art. 3, al paragrafo 3, del Trattato sull'Unione Europea ha imposto che l'Unione Europea debba favorire “lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”.

Tra i principi fondanti della materia in ambito europeo, ha meritato attenzione, in particolare, anzitutto, il c.d. “principio di precauzione”, recepito nell'art. 130 R (2) del Trattato di Maastricht, nell'art. 174 del Trattato di Amsterdam, nonché nell'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Tale principio è stato utilizzato per individuare e ponderare tutti i rischi per l'ambiente prima di procedere al compimento di determinate azioni, come, ad esempio, prima dell'immissione nel mercato di un prodotto potenzialmente dannoso per la salubrità ambientale, oppure per interrompere determinati processi industriali, qualora si ritenga che dagli scarichi della produzione possa arrecarsi un ulteriore aggravamento dell'inquinamento dell'aria²¹. In virtù di tale principio, infatti, non si è richiesto che l'evento dannoso effettivamente giungesse a consumazione, ma si è ritenuta sufficiente la potenziale sussistenza di un pericolo grave e irreversibile.

Rileva, in secondo luogo, anche il c.d. “principio di integrazione”, con il quale si è cercato di indirizzare l'attività delle Pubbliche Amministrazioni verso il rispetto della tutela ambientale, previsto dall'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, a

¹⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 15 novembre 1988, n. 1029, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, 630.

¹⁸ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 3 giugno 1989, n. 391, in *Le Regioni*, 1989, 1595.

¹⁹ Cfr. sul punto M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, capitolo I.

²⁰ Sul punto, C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, fasc. 6, 999-1030.

²¹ Sul punto, cfr. A. VANOLI, *Il principio di precauzione nel contrasto all'inquinamento atmosferico diffuso tra tutela dell'ambiente salubre e prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, fasc. 1, 175-197.

mente del quale “le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”, e dall’art. 37 della Carta di Nizza, il quale, invece, auspica l’integrazione delle tutele ambientali “nelle politiche dell’Unione” e la loro garanzia “conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”²².

Altrettanto rilevante è stata la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, la quale ha fornito un valido ausilio per l’armonizzazione della trattazione normativa della tematica *de qua* nei diversi Stati Membri. La principale norma di riferimento è l’art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il quale nel prevedere la salvaguardia della vita privata e familiare, contiene un richiamo alla “protezione della salute”, che ha consentito alla suddetta Corte di individuare – benché la norma non contenga una tutela espressa e diretta del bene-ambiente –, indirettamente, una correlazione tra la tutela della vita privata e familiare e la salvaguardia dell’ambiente. La salubrità dell’ambiente, infatti, costituisce un elemento indispensabile per garantire anche il benessere fisico degli individui e rappresenta, quindi, strumento necessario al rispetto dei diritti inviolabili dell’individuo²³. Di tal guisa, la tutela ambientale non è stata considerata dalla Corte come un valore autonomo e “assoluto”, bensì quale parametro di bilanciamento con il fondamentale principio di rispetto dell’individuo e come garanzia per i diritti umani²⁴, che costituiscono il perno principale sul quale si basa la Convenzione²⁵.

Anche in recepimento di tali orientamenti, le varie sentenze costituzionali italiane hanno proceduto a definire la tutela dell’ambiente quale «valore costituzionale primario» o «fondamentale», da potersi porre in bilanciamento con gli altrettanti valori fondamentali previsti dalla Costituzione²⁶.

In aggiunta a ciò, un altro merito dell’attività giurisprudenziale è stato quello di aver individuato nell’ambiente un interesse «trasversale», ossia come una materia che richiede

²² Cfr. R. FERRARA, *La tutela dell’ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2021, fasc. 1, 12-51.

²³ Invero, nel caso *Lopez Ostra contro Spagna*, application n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994, la Corte, nel condannare lo Stato al risarcimento dei danni per non aver impedito lo stanziamento di un impianto di trattamento dei rifiuti a pochi metri da alcune abitazioni, tra cui quella della ricorrente, afferma espressamente che “un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare”. Tale orientamento è stato, poi, ulteriormente confermato nella trattazione di altre vicende successive, nelle quali la tematica ambientale è venuta in rilievo. Tra le altre, cfr. caso *Fadeyeva contro Russia*, application n. 55723/00, sentenza del 9 giugno 2005; *Giacomelli contro Italia*, application n. 59909/00, sentenza del 2 novembre 2006.

²⁴ Sull’azionabilità di tale diritto dinanzi ai sistemi internazionali di integrazione regionale, e non solo, si segnala il contributo di M. CARDUCCI, *L’approccio One Health nel contenzioso climatico: un’analisi comparata in Corti supreme e salute*, vol. 3 del 2022.

²⁵ In tema, cfr. N. COLACINO, *La tutela dell’ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e Gestione dell’Ambiente*, 2001, 2; V. ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in *Rivista di Diritto penale contemporaneo*, 2012, 6 ss.

²⁶ Cfr., tra le altre, Corte costituzionale, sentenza del 9 maggio 2013, n. 85, in *Ambiente e sviluppo*, 2013.

l'attenzione di diversi settori e ambiti sui quali devono confrontarsi le competenze di tutti gli enti che compongono la nostra Repubblica²⁷.

A tal proposito merita qui di ricordare che in sede di Assemblea Costituente si aprì un dibattito tra statalisti e regionalisti, assopito solamente nel momento in cui si decise di optare per la sostituzione del termine “Stato” con il termine “Repubblica”, al fine di consentire che in materia potessero intervenire, oltreché lo Stato, anche le Regioni²⁸. A seguito di ciò si è, poi, sviluppato un filone dottrinale che ha ritenuto che il termine Repubblica contenuto nell’art. 9 Cost. dovesse essere interpretato alla luce del concetto di “Stato-ordinamento”, comprensivo di tutte le sue articolazioni territoriali²⁹.

Così facendo, dunque, si è inteso garantire alla materia in esame una tutela multilivello³⁰, in cui la cultura e i beni a essa connessi, ossia il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, non rappresentino delle materie tecnicamente intese, bensì un valore ossia un «fine di azione pubblica che deve operare trasversalmente alle competenze per materia»³¹, che impegna, oltre allo Stato, anche le autonomie regionali³².

Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, la tutela dell’ambiente è, poi, entrata nella Costituzione: il legislatore, in tale occasione, è intervenuto per modificare il Titolo V della seconda parte della Costituzione, ma, *de facto*, si è limitato solamente a richiamare l’ambiente tra le materie di competenza esclusiva dello Stato elencate nel novellato secondo comma dell’art. 117. Sebbene tale intervento debba ritenersi rilevante in quanto dimostra l’intento di cominciare a comprendere la rilevanza dell’argomento *de quo*, tanto da menzionarlo nella ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regioni, tuttavia, non si è fornita alcuna informazione in ordine ad una sua definizione concreta, né tanto meno si è ritenuto di richiamare la sua tutela tra i principi fondamentali, nonostante il dibattito dottrinario si stesse dimostrando sempre più insofferente nei confronti di una

²⁷ In particolare, tra le altre, cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 17 gennaio 2019, n. 77, nella quale la Corte sottolinea «il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze regionali»; Corte Costituzionale, sentenza del 16 novembre 2018, n. 206. In tale occasione la Corte ha ribadito che «l’ambiente va considerato come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore assume rilievo».

²⁸ Cfr. Seduta dell’Assemblea Costituente del 30 aprile 1947. In tale sede, nel votare circa la portata dell’art. 9 Cost., il deputato Emilio Lussu, nell’aderire senza riserve all’emendamento Codignola, secondo cui la disposizione avrebbe dovuto essere formulata “Il patrimonio artistico e storico della nazione è sotto la tutela dello Stato”, suggerì di sostituire l’ultima parola, “Stato” con “Repubblica”, poiché tale scelta, “lascerebbe impregiudicata la questione dell’autonomia regionale”, posto che, continuava il deputato, nell’ambito dell’Assemblea non vi era “nessun autonomista il quale concepisca l’autonomia come sovranità assoluta, e pertanto possiamo votare a cuor tranquillo questo emendamento”.

²⁹ Ossia, come affermato da F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 438: «il riferimento va ad «ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze», con la conseguenza di riconoscere ad una pluralità di soggetti il dovere di adempiere ad un «compito comune» (455 e 456).

³⁰ Cfr. G. BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 1970, 617 ss.; M.P. CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Foro italiano*, 1973, fasc. I, 979.

³¹ Cfr. A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, 524.

³² Cfr. G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974, 157 ss.; G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 403.

interpretazione “evolutiva” ed estensiva dell’art. 9 atta a ricomprendere la tematica ambientale³³.

Orbene, con l’integrazione dell’art. 9, la legge di riforma costituzionale del 2022 ha inteso inserire espressamente tra i dodici principi fondamentali la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. Quest’ultimo riferimento alle generazioni future si riconnette ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale previsti dall’art. 2 Cost., di cui, tale enunciato, rappresenta una specificazione. In questo modo, il legislatore ha inteso introdurre una forma di «responsabilità intergenerazionale», che consentirà di misurare nel lungo periodo i risultati portati dalle diverse politiche ambientali adottate³⁴.

La formulazione scelta dal legislatore, peraltro, ha posto fine al dibattito tra le due opposte fazioni che si sono contese il campo in sede di discussione parlamentare tra coloro che intendevano qualificare la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi come «diritto fondamentale della persona e della collettività» e coloro che, invece, propendevano per una qualificazione in termini oggettivi, ossia come “valore costituzionale” da assegnare alla cura della potestà pubblica, al pari degli altri interessi contemplati dall’art. 9 Cost., ossia la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione³⁵. Ed è proprio questa seconda corrente di pensiero ad aver prevalso, posto che l’idea accolta dal legislatore di riforma costituzionale è stata quella di considerare la tutela dell’ambiente non come un diritto o un interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile, bensì come “valore costituzionale”, ossia come concetto non definito aprioristicamente, ma suscettibile di modulare il proprio contenuto in relazione alle diverse fattispecie in cui la sua tutela viene in rilievo³⁶. Si tratta ad ogni modo di un intervento che si pone in linea con quanto previsto dall’“Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”, promossa dall’ONU, dalla quale si rinviene l’affermazione di un principio «di responsabilità verso la natura che deve essere perseguito da tutti i Paesi del mondo mediante nuove norme giuridiche e attraverso una *governance* ambientale»³⁷.

La tutela ambientale così intesa, quindi, individua un dovere a carico dello Stato, ossia quello di contribuire al miglioramento delle condizioni ambientali, garantendo, altresì, con legge statale, il rispetto degli animali³⁸.

³³ Cfr. N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell’ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto all’ambiente*, Roma-Bari, 2018, 3 ss., spec. 64. In senso conforme, cfr. P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell’art. 9 della Costituzione*, in *Rivista Scientifica Superiore dell’Economia e delle Finanze*, 2005, fasc. 4, 229 ss.

³⁴ Sul punto cfr. A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2021, 3400. Cfr., altresì, G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1121-1167, spec. 1167; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell’ambiente, Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013.

³⁵ Cfr. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 137.

³⁶ *Ibidem*, 138.

³⁷ Cfr. G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?* in *Nomos*, fasc. 2, 2022, 4 ss.

³⁸ La riforma è stata accolta da alcuni con favore, tanto che I. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021, l’ha persino paragonata ad un’«ancora di salvataggio del

Come sottolineato dal legislatore della novella, l'intenzione con cui si è proceduto all'inserimento dell'ambiente nella disposizione dell'art. 9 si spiega con la necessità di prestare «un'articolazione al principio della tutela ambientale, ulteriore rispetto alla menzione della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” previsto dall'art. 117, secondo comma della Costituzione»³⁹.

Sebbene, come detto, si tratti di un passo in avanti di notevole portata, tuttavia, già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma, la dottrina non ha tardato a rilevare alcune perplessità, principalmente inerenti al fatto che si sia posto il riferimento all'ambiente accanto ad altri due concetti di difficile individuazione concettualistica, come la biodiversità e gli ecosistemi⁴⁰. Si tratta, infatti, di temi la cui difficile definizione era stata sollevata già nel momento in cui erano stati inseriti – per precisione solo ambiente ed ecosistema, al singolare – nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., occasione nella quale ci si era chiesti se il legislatore avesse inteso trattare i due temi dell'ambiente e dell'ecosistema come separati⁴¹ o, al contrario, come un *unicum*⁴².

Probabilmente, la tesi secondo cui la formulazione del nuovo comma dell'art. 9 Cost. debba essere interpretato come una serie di beni tra di loro connessi è quella preferibile: l'ambiente, invero, deve intendersi comprensivo di tutti gli ecosistemi, ove si combinano quegli elementi che, a loro volta, danno origine alla biodiversità⁴³. Il legislatore, dunque, dopo aver menzionato l'ambiente, quale fattore onnicomprensivo – richiamandosi alla

domani». Altra parte della dottrina l'ha, invece, ritenuta superflua. Cfr. in tal senso G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa, modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *Giustiziasieme.it*, 2021.

³⁹ Cfr. Dossier n. 405/3, 7 febbraio 2022, del Servizio Studi delle Camere “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente – AC 3156”, consultabile sul sito www.riformeistituzionali.gov.it/; <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01331845.pdf>, 6.

⁴⁰ Sul punto, in particolare, cfr. la critica mossa da F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021, la quale ha evidenziato come «l'elenco formulato sia fuorviante, poco chiaro e foriero di numerosi possibili conflitti in merito ad una possibile interpretazione costituzionalmente orientata. Il problema è che spesso quando si dice troppo, in realtà non si dice nulla».

⁴¹ Cfr. S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 2019, 452 ss. Cfr., altresì, Corte costituzionale, sentenza del 23 gennaio 2009, n. 12, in *Foro Italiano*, 2009, 11, 1, 2945 occasione nella quale la Corte ha cercato di individuare delle modalità che permettessero di operare una distinzione tra il concetto di “ambiente” e quello di “ecosistema”, affermando che benché i due termini si riferiscano a «valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione (...), non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani».

⁴² In tal senso, cfr. In senso conforme, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, 70 ss.; A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, 2 ss. In senso conforme, cfr., altresì, Corte costituzionale, sentenza del 14 novembre 2007, n. 378, in *Giurisprudenza Italiana*, 2008, fasc. 7, 1628; Corte costituzionale, sentenza del 12 dicembre 2012, n. 278, in *Foro Italiano*, 2013, 2, 1, 412.

⁴³ Questa ricostruzione, tuttavia, è stata ampiamente criticata da SEVERINI G., CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustiziasieme.it*, 22 settembre 2021, in part. 5 ss. i quali rilevano come le nozioni di paesaggio, ambiente, ecosistema e biodiversità sono tra di loro differenti, tanto da presentare anche istanze di protezione conflittuali tra di loro. Contra, M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 132, il quale afferma che «la scelta del legislatore costituzionale di scorporare dal termine “ambiente” i termini “biodiversità” ed “ecosistemi”, in aggiunta alla scelta di mantenere intatto il riferimento al termine “paesaggio” già utilizzato dai Costituenti del 1947, si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente»

dottrina tradizionale che ha considerato l'ambiente come un sistema complesso, adattativo e in continua evoluzione⁴⁴ e alla giurisprudenza costituzionale che l'ha definito come un «bene immateriale unitario, ancorché costituito da una pluralità di componenti»⁴⁵ – e quale valore primario costituzionalmente protetto, ne ha, poi, declinato le principali componenti.

Così facendo, potrebbe, dunque, risolversi un'altra incertezza esegetica, con riferimento alla biodiversità, menzionata, ora nell'art. 9 Cost., ma non ricompresa nel disposto dell'art. 117, lettera s), rispetto alla quale, altrimenti, potrebbe sollevarsi il problema di comprendere a chi spetti la competenza, se alla legislazione esclusiva dello Stato o delle Regioni.

Invero, occorre considerare che, in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, la dottrina era solita ricondurre la tematica della “biodiversità” nell'alveo della tutela ambientale, in generale, la cui competenza, a norma di quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 117, spetta in via esclusiva allo Stato⁴⁶. Con la modifica costituzionale del 2022, tuttavia, il concetto di “biodiversità” si è affiancato alla nozione di “ambiente” ed “ecosistemi”. L'art. 117 Cost. pone in relazione l'ambiente e l'ecosistema laddove prevede che la materia della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” debba essere attribuita, appunto, alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni ambientali (unitamente a quelli culturali) costituisce oggetto di potestà legislativa ripartita. Il dubbio che, quindi, ci si pone è se i tre termini “ambiente”, “ecosistema” e “biodiversità”, in assenza di uno specifico richiamo a quest'ultimo nell'art. 117 Cost., debbano, ora, considerarsi come espressione di un solo bene giuridico tutelato o se, invece, debbano considerarsi in maniera indipendente l'uno dall'altro.

A tal proposito, con riferimento ai due concetti di “ambiente” ed “ecosistemi”, occorre considerare che la Corte Costituzionale è intervenuta nel 2009 sancendo che “anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, far riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”⁴⁷. Tale considerazione, posto che la Convenzione di Rio sulla diversità biologica considera la “biodiversità” come la varietà e variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici in

⁴⁴ Cfr. tra gli altri G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, 28, il quale ritiene che al concetto di ambiente «deve attribuirsi un significato non contenutistico, ma convenzionale, espressivo di un fenomeno in cui convergono – senza integrarsi – diversi elementi naturali, quali l'aria, l'acqua e il suolo, e comportamenti umani, elementi tutti i quali ricevono una tutela che non solo è formalmente differente ma che presenta caratteri di diversità anche all'interno di ciascun elemento». In senso conforme, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, cit., 17 ss., nonché P. MADDALENA, *Riflessioni per una tutela giuridica dell'ambiente*, fasc. I, 2007, n. 3, 256 ss., che lo considera «un bene materiale, anche se in esso coesistono più componenti in rapporto di interdipendenza».

⁴⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 30 dicembre 1987, n. 641, in *Rivista Giuridica Europea*, 1988, fasc. I, 3. In senso conforme, Corte Costituzionale, sentenza del 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro Italiano*, 1988, fasc. I, 1057, nella quale l'ambiente viene definito come 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 a unità».

⁴⁶ Cfr. In tal senso G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2021, 468.

⁴⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 23 gennaio 2009, n. 12, in *Sito Ufficiale della Corte Costituzionale* 2009.

cui essi vivono⁴⁸, deve ritenersi applicabile anche con riferimento alla biodiversità, con la conseguenza di doverla ritenere indipendente dalle nozioni di “ambiente” ed “ecosistema”, ponendo, dunque, la questione di comprendere a chi spetterà la relativa competenza, se, in via esclusiva allo Stato oppure alle Regioni in via concorrenziale, stante il silenzio sul punto dell’art. 117 Cost.

2.2. (Segue) L’art. 41 Cost.: l’iniziativa economica privata riletta alla luce della tutela dell’ambiente

Con la riforma costituzionale dell’8 febbraio 2022, al secondo comma dell’art. 41 Cost. sono stati aggiunti due nuovi vincoli all’iniziativa economica privata: oltreché con l’utilità sociale, con la sicurezza, con la libertà e con la dignità umana, invero, oggi, essa non può svolgersi neppure in contrasto con il diritto alla salute e con l’ambiente. Si è trattato di un’integrazione necessitata dalla considerazione, invalsa ormai da tempo, secondo cui sussiste una forte correlazione tra l’ambiente, l’impresa ed il lavoro: invero, è proprio l’ambiente a fornire le risorse indispensabili per il funzionamento dell’economia – agricola prima, industriale dopo –⁴⁹.

Di talché, soprattutto nell’ultimo decennio, si è sempre di più diffusa una tendenza volta a valutare quale fosse l’impatto della libertà di iniziativa economica sull’ambiente e sulla sua tutela, benché questo non assurgesse ancora a criterio valoriale espressamente cristallizzato in una disposizione costituzionale. Situazione alla quale il legislatore ha sopperito inserendo l’ambiente – e la salute – fra i beni che l’iniziativa economica privata non deve danneggiare, antepoendoli persino agli altri beni che erano stati già inseriti dai Padri costituenti, come a voler tracciare una scala gerarchica nella quale ambiente e salute rivestono, ora, una posizione preminente rispetto agli altri vincoli⁵⁰ e che ha fatto sì che taluni salutassero con particolare fervore tale novella, tanto da ritenerla «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese»⁵¹.

⁴⁸ Tale Convenzione, in particolare, è stata firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e, successivamente, è stata ratificata in Italia con legge del 14 febbraio 1994, n. 124.

⁴⁹ Cfr. P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Bergamo, 2018, 23 ss.

⁵⁰ Cfr. Dossier n. 405 del 23 giugno 2021, cit., nel quale si sottolinea espressamente «premettendo questi ulteriori due limiti a quelli, già vigenti, della sicurezza, della libertà e della dignità umana, si è inteso dare sostanza al nuovo dettato dell’articolo 9, elevando al rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all’ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti». In dottrina, cfr. in tal senso L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 2021. Contra, F. RIGANO, M. TERZI, *Le certificazioni verdi COVID-19 al cospetto della Costituzione e delle sue libertà*, in *LaCostituzione.info*, 27 luglio 2021, il quale richiama a sostegno della sua tesi secondo cui non si può tracciare una gerarchia tra i limiti previsti dall’art. 41 Cost., la giurisprudenza della Corte Costituzionale. In particolare, infatti, nella sentenza del 14 giugno 1956, n.1, infatti, la Consulta ha esplicitamente affermato che «nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile». Cfr., altresì, A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Le istituzioni del Federalismo*, fasc. 4, 2022, 787.

⁵¹ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, fas. 4, 2021, 779 ss., in part. 795. In senso conforme, A. MOLITERNI, *La transizione alla green*

A ciò occorre aggiungere una considerazione: a differenza dell'ambiente che – specie dopo la menzione espressa nell'art. 9 Cost. – assurge, oggi, in maniera ancora più evidente a valore fondamentale, l'iniziativa economica, invece, benché libera, non è stata ritenuta dai Costituenti, a differenza di quanto avvenuto con altre libertà civili, inviolabile, con la conseguenza che, in presenza di esigenze connesse ai vincoli menzionati nell'art. 41, può ritenersi sacrificabile⁵². Questo, però, non deve indurre nell'errore di considerare tali vincoli come assoluti ed esclusi da qualunque forma di bilanciamento, posto che l'iniziativa economica si ricollega, a sua volta, ad altri parametri altrettanto importanti, come la necessità di prosecuzione dell'attività produttiva, al fine di permettere alla collettività l'esercizio del proprio diritto al lavoro, inteso quale mezzo indispensabile per l'affermazione della personalità e dignità umana, nonché quale strumento atto a fornire i mezzi di sostentamento individuale, e dunque anche il diritto alla vita⁵³.

Anche il terzo comma dell'art. 41 Cost. è stato interessato dalla revisione operata dalla legge n. 1 del 2022. Invero, accanto “ai fini sociali”, ora l'attività economica pubblica e privata – rispetto cui la legge determina i programmi e controlli opportuni – deve, altresì essere indirizzata e coordinata anche con i “fini ambientali”. Il fatto che il legislatore abbia utilizzato la congiunzione “e” per unire le due finalità in esame porta a ritenere che esse non devono considerarsi come alternative tra di loro o come due categorie distinte e separate, bensì è necessario, d'ora in avanti, che le attività economiche pubbliche e private siano indirizzate e coordinate tanto verso i fini sociali, quanto verso i fini ambientali. Il legislatore, invero, le ha intese come obiettivi cui tendere unitariamente: lo sviluppo economico, indirizzato alla transizione ecologica del settore, deve procedere di pari passo con lo sviluppo sociale⁵⁴.

La rilevanza di tale modifica la si coglie se ci si pone nella prospettiva di incentivare in maniera più incisiva il graduale passaggio dal modello dello Stato del benessere al modello dello Stato circolare, il quale va ad inserirsi a pieno titolo nel contesto delle politiche di sviluppo sostenibile individuate dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dall'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Si tratta, in sostanza, di un modello integrato e rigenerato di produzione, distribuzione e consumo finalizzato ad incrementare il progresso sociale e

economy e il ruolo dei pubblici poteri, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 ss.

⁵² A tal proposito, cfr. Corte costituzionale, sentenza del 13 aprile 1957, n. 50 (pd. 298), CED Cassazione 1957, nella quale la Corte ha asserito che «l'art. 41 contiene una generica dichiarazione della libertà nella iniziativa economica privata; ma a tale libertà necessariamente corrispondono le limitazioni rese indispensabili dalle superiori esigenze della comunità statale».

⁵³ Cfr. C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo critico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.2, 2022, 119. Sul punto è utile il richiamo a Corte Costituzionale, sentenza del 9 maggio 2013, n. 85, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, nota come sentenza sul Caso Ilva. In tale occasione, infatti, la Corte ha affermato che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

⁵⁴ Cfr. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 147.

la salvaguardia dell'ambiente, mediante la proposizione di un riutilizzo dei beni che, altrimenti, sarebbero destinati a trasformarsi in rifiuti⁵⁵.

3. Il percorso francese verso il riconoscimento costituzionale della tutela dell'ambiente

Dal punto di vista comparatistico, molte delle Costituzioni adottate dagli anni Settanta in poi⁵⁶ contengono dei riferimenti alla tematica inerente alla tutela ambientale. D'altro canto, è proprio a partire da questo momento che comincia ad intensificarsi il dibattito comunitario ed internazionale in questa materia, ponendo a carico dei governi il dovere di attivarsi per introdurre disposizioni atte a contenere il riferimento alla tutela dell'ambiente, quale criterio valoriale imprescindibile cui confrontare l'attività umana per garantire un miglioramento duraturo delle condizioni di vita.

L'iter seguito dall'ordinamento italiano verso il riconoscimento di una specifica tutela ambientale, come detto, ha visto, dapprima, un'affermazione a livello giurisprudenziale e dottrinario e, solo successivamente, legislativo-costituzionale. Ciò non è accaduto, invece, in ambito francese, ove per lungo tempo la tutela ambientale si è fondata su una rilevante produzione legislativa in materia cui ha fatto seguito, grazie anche all'elaborazione dottrinale, la progressiva costituzionalizzazione, avvenuta non per il tramite della previsione in un'unica disposizione legislativa, ma è andata ben oltre. Se fino agli anni Settanta la dottrina francese ha ritenuto che il diritto dell'ambiente non avesse alcuna rilevanza autonoma, il processo evolutivo avviatosi sia in ambito legislativo, che dottrinale e giurisprudenziale, ha fatto sì che gli venisse riconosciuta via via una sua identità, sia dal punto di vista concettuale che scientifico⁵⁷.

Con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, avvenuta nel 1971⁵⁸, si è dato l'avvio ad un intenso sistema di interventi legislativi – ruotanti tutti attorno ai due concetti

⁵⁵ Cfr., tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 308 e ss.; C. BOVINO, *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, *Ambiente e sviluppo*, 2014, X, 682-691; T. FEDERICO, *I fondamenti dell'economia circolare*, in *Fondazione per lo sviluppo sostenibile*, 2015, 1-47.

⁵⁶ Ad esempio, la Costituzione spagnola è stata adottata nel 1978, quella del Portogallo nel 1976 e quella greca nel 1975. Ognuna di queste carte costituzionali contiene una disposizione specificamente indirizzata alla tutela dell'ambiente. Nella carta finlandese al Capo II, sezione 20, si ritrova una disposizione diretta a garantire un diritto ad un ambiente salubre; l'art. 23 della Costituzione belga prevede, invece, il diritto alla protezione di un ambiente sano. Ancora, il paragrafo 20 della Costituzione tedesca sancisce la responsabilità dello Stato per le condizioni di vita e di tutela degli animali, nei confronti delle generazioni future. Particolarmente attento verso la tutela dell'ambiente è l'ordinamento estone, il quale in tre disposizioni prevede espressamente la tutela delle risorse naturali (art. 5), la protezione dell'ambiente quale limite alla libera circolazione delle persone (art. 34) ed il risarcimento del danno ambientale (art. 53).

⁵⁷ Sul punto, cfr. R. DRAGO, *Travaux de l'association H. Capitant pour la culture juridique française*, in *Publications Périodiques Spécialisées*, 1979, 457; M. PRIEUR, *Pourquoi une revue juridique de l'environnement?*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 1, 1976, 3.

⁵⁸ In particolare, circa l'istituzione del *Ministère de l'environnement*, cfr. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 2004, 170 ss.

fondamentali di difesa della natura e prevenzione dall'inquinamento – che ha decretato via via l'indipendenza della materia, sia dal punto di vista pubblicistico che privatistico⁵⁹.

Tra le prime disposizioni rilevanti sul tema, merita di essere menzionata la legge sulla protezione della natura n. 629 del 10 luglio 1976, la cui adozione è stata preordinata al riconoscimento alla protezione ambientale di una dimensione di interesse generale. Come, invero, disposto dall'art. 1: “La tutela della natura, del paesaggio, delle specie animali e vegetali, degli equilibri biologici e delle risorse naturali sono di interesse generale”. Nel dettaglio, essa introduce in Francia la valutazione dei profili di impatto ambientale, anticipando di quasi dieci anni la medesima tematica nella Comunità Europea. Benché la dottrina abbia accolto con molto entusiasmo l'adozione della legge, definendola come la base “*symbolique et juridique*”⁶⁰ del diritto dell'ambiente, tuttavia, essa ha riconosciuto al concetto di ambiente una interpretazione piuttosto restrittiva, tale da identificarsi unicamente con il patrimonio naturale, e, al contempo, anche molto generica, tale da non consentire l'individuazione di un adeguato sistema sanzionatorio.

Un vero punto di svolta è rappresentato dall'approvazione della c.d. *Loi Barnier*, Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relativa “*au renforcement de la protection de l'environnement*”, adottata in recepimento dei principi comunitari nonché delle disposizioni della Dichiarazioni di Rio e che ha contribuito in misura considerevole a dare una nuova sistemazione dogmatica al concetto di ambiente, mediante una più organizzata codificazione della variegata normativa vigente⁶¹ e mediante la previsione dell'avvio di una procedura di dibattito pubblico preliminare ogniquale volta si ponga la necessità di costruire opere pubbliche di interesse nazionale, che presentino, però, considerevoli profili di impatto di carattere socio-economico e ambientale⁶². Più nel dettaglio, la norma ha riconosciuto alla tutela ambientale un ambito più ampio e concreto identificabile con il diritto soggettivo ad un ambiente sano ed equilibrato dal punto di vista ecologico⁶³, c.d. “*droit de l'espèce*”⁶⁴, mediante il quale è riconosciuto all'uomo il diritto di godere sia dei beni ambientali comuni, come l'acqua o l'aria, sia degli habitat naturali.

⁵⁹ Cfr. M. ZINZI, *La Charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali*, Napoli, 2011, 14.

La dottrina francese, in particolare, non ha uniformità di vedute rispetto al settore cui collocare la materia; invero, se parte degli Autori ritengono che l'elemento caratterizzante il diritto dell'ambiente sia da rinvenire prettamente nell'ambito pubblicistico (cfr. in tal senso, J. FROMAGEAU, P. GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Paris, 1993, 3), al contrario, altri Autori ritengono che per la corretta disciplina del settore occorra individuare norme e strumenti di carattere sia gius-pubblicistico, che gius-privatistico (cfr. R. ROMI, *Droit et Administration de l'environnement*, Paris, 2004, 13. L'Autore, in particolare, sottolinea come sia necessario un approccio integrato alla trattazione della tematica, atto a considerare gli aspetti scientifici, normativi e politici).

⁶⁰ Cfr. J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, Paris, 2019, 11.

⁶¹ Sul punto, cfr. R. ROMI, *Loi “Barnier”*, in *Le Code de l'environnement*, Paris, 1995, 1 ss.

⁶² Sul punto, cfr. I. CASILLO, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2020, 641.

⁶³ Contra, J. RIVERO, *Les libertés publiques*, Parigi, 1997, 129 ; F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, in *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, Paris, 1981, 19 ss. Gli Autori, in particolare, sottolineano la natura astratta del diritto all'ambiente.

⁶⁴ Cfr. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, 2004, 65.

Successivamente, nel 2000, mediante un'ordinanza governativa è stato adottato il *Code de l'environnement*, che si compone di sei libri e 975 articoli. Il Codice ha avuto il merito di dare una spinta alla semplificazione della normativa vigente, nell'intento di rendere maggiormente coerente il sistema⁶⁵.

A partire dal 2004, l'ordinamento francese ha introdotto nel preambolo del testo costituzionale del 1958, un riferimento alla *Charte de l'environnement*, approvata il primo marzo 2005, con legge costituzionale n. 2005 – 205 dal *Congrès du Parlement*, al fine di integrarla nel *bloc de constitutionnalité*. In virtù di tale integrazione costituzionale, infatti, la Francia si impegna a garantire la conservazione dell'ambiente. Recita la norma: «Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004».

Prima di tale previsione, la Costituzione francese era priva di qualunque riferimento alla tematica ambientale, nonostante la sua rilevanza costituzionale fosse più volte stata sottolineata dalla giurisprudenza delle Corti Costituzionali, ma anche dall'elaborazione dottrinale⁶⁶. La concreta possibilità di una simile previsione costituzionale, tuttavia, risale al 1989, anno nel quale il Presidente dell'*Assemblée nationale*, Laurent Fabius, affermò pubblicamente la necessità di intervenire per modificare la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, mediante l'inserimento della disposizione: “*le droit fondamental de tout être humain à un environnement qui préserve sa santé, son équilibre, son bien-être et ceux de la génération futures?*”. Nell'aprile dell'anno successivo, un'analogha proposta venne avanzata all'*Assemblée nationale* dal *Rapport d'information sur la politique de l'environnement* di Michel Barnier.

Ciò ha posto le basi per l'importante discorso tenuto dal Presidente Jacques René Chirac, il quale, in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, tenutosi il 7 dicembre 1998, ha individuato nel diritto dell'ambiente un diritto delle generazioni future di beneficiare delle risorse naturali, nonché il diritto di ognuno alla vita, alla libertà e alla sicurezza. È stato, poi, Robert Badinter, Presidente della missione interministeriale a riconoscere un diritto universale dell'uomo all'ambiente e, in occasione del Convegno di Nantes, “*Environnement et droit de l'homme*” del 26 settembre 1998, si è proposto l'inserimento nella Costituzione di una disposizione relativa proprio all'ambiente, atta a riconoscere ad ognuno il diritto di vivere in un ambiente sano, in grado di garantirgli il benessere psicofisico, lo sviluppo e la dignità, nonché l'obbligo – individuale e collettivo – di proteggere l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future.

⁶⁵ Cfr. M.L. TANO, *Le code de l'environnement: la reconnaissance de la place de l'environnement dans notre droit*, in *droite de l'environnement*, 2001, 9.

⁶⁶ Cfr. in particolare, J. UNTERMAIER, *Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1978, n. 4, 329. L'Autore sottolineava la necessità di un intervento riformatore di carattere costituzionale e legislativo, volto all'introduzione nel Preambolo della Costituzione di una norma generale volta al riconoscimento di un diritto – sia al livello individuale che collettivo – a vivere in un ambiente sano. Una posizione più moderata era, invece, sostenuta da S. CHARBONNEAU, *Droits de l'homme contre technocrate*, in *Esprit*, 1982, 229. Quest'ultimo Autore, invero, auspicava che venissero riconosciuti alcuni diritti fondamentali in materia di ambiente sul piano legislativo, come il diritto alla moratoria sulle innovazioni tecnologiche, laddove queste avrebbero potuto comportare un alto rischio di carattere sociale ed ambientale.

Mediante, quindi, l'identificazione dell'ambiente, dapprima come interesse generale e, successivamente, come diritto soggettivo, la dottrina, con l'appoggio anche delle pubbliche istituzioni, ha dato l'avvio ad una fase di costituzionalizzazione del diritto de quo, che si concretizzerà con la redazione di un testo ad hoc. La rilevanza di tale intervento sta principalmente nell'aver contribuito a recepire tutti gli impegni internazionali in tema di tutela dell'ambiente, colmando una grave lacuna dell'ordinamento d'Oltralpe e inserendo un nuovo impegno della Nazione verso la garanzia della sua tutela e valorizzazione e per l'avvio di uno sviluppo sostenibile.

3.1. (Segue) La Charte de l'environnement

L'approvazione della *Charte* – elaborata dal ministro per l'ambiente Bachelot che si è avvalso del supporto di una Commissione *ad hoc*⁶⁷ e di un'ampia consultazione nazionale⁶⁸ – si è incentrata per lo più su un duplice tema di dibattito. Da un lato, da un punto di vista scientifico, ci si è interrogati circa l'opportunità di inserire il principio di precauzione, tema questo particolarmente ostile nell'ambito della ricerca; dall'altro lato, da un punto di vista prettamente giuridico, ci si è chiesti quale sarebbe stato il rapporto tra la Carta e l'ordinamento internazionale⁶⁹.

Il dibattito precedente la sua approvazione, in particolare, si è concentrato principalmente sull'individuazione della natura giuridica della Carta in questione e a tal proposito sono state tre le soluzioni sottoposte al vaglio della Commissione. All'inizio si è pensato che sarebbe stato sufficiente l'inserimento di una sola disposizione costituzionale atta a riconoscere il diritto all'ambiente così come delineato all'interno della *Charte*, in maniera tale da consentire un continuo adattamento all'evoluzione della materia, senza alterare tutto il sistema costituzionale. Tale orientamento, tuttavia, non è stato accolto con favore dalla Commissione, la quale ha ritenuto che la singola disposizione costituzionale avrebbe finito con l'essere una mera dichiarazione di intenti, priva della concretezza indispensabile per garantire un'adeguata copertura costituzionale alla materia.

La seconda proposta avanzata, invece, ha concentrato l'attenzione sull'inserimento di due disposizioni all'interno della Costituzione: una avrebbe dovuto essere diretta al riconoscimento del diritto all'ambiente e l'altra avrebbe dovuto prevedere l'intervento di una legge organica diretta ad attuare tutte le procedure fondamentali per garantire la sua

⁶⁷ La presidenza della Commissione è stata affidata al paleontologo Yves Coppens e l'obiettivo prioritario era proprio la redazione di una *Charte* da inserire nel Preambolo della Costituzione. L'assegnazione dell'incarico al Professor Coppens, invero, il Ministro precisava che si sarebbe dovuto costituzionalizzare il diritto ad un ambiente sano e allo sviluppo sostenibile, in maniera tale da garantire un nuovo equilibrio tra progresso sociale, tutela dell'ambiente e sviluppo economico.

⁶⁸ La consultazione nazionale – svoltasi tra l'ottobre del 2022 e il marzo del 2023, attraverso 14 incontri sul territorio nazionale – era realizzata dal *Conseil économique et social* e dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*. Per agevolare la consultazione, sono stati distribuiti appositi formulari a 670 rappresentanti di categorie professionali e sono stati predisposti dei questionari consultabili online.

⁶⁹ Cfr. Y. JEGOZO, *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Rivista Giuridica Europea*, 2003, 32-34.

tutela, mediante la previsione del principio di precauzione, del diritto all'informazione e alla partecipazione. Neppure questa ricostruzione interpretativa, tuttavia, ha incontrato il favore della Commissione, la quale ha ritenuto che il procedimento si sarebbe potuto rilevare troppo lungo e complesso, dal momento che l'adozione di una simile legge organica avrebbe richiesto una modifica dell'art. 34 della Costituzione francese⁷⁰, posto che la sua adozione è consentita solo a patto che sia prevista espressamente dal testo costituzionale.

È stata, perciò, accolta la proposta di introdurre la Carta direttamente in Costituzione; la Commissione, invero, ha ritenuto che la scelta più opportuna fosse quella di affiancare, accanto alla Dichiarazione del 1879 ed ai diritti economici e sociali del 1946, modificando il primo comma del Preambolo della Costituzione, il richiamo espresso alla Carta, adottata con legge costituzionale. La *ratio* sottostante tale scelta è facilmente rinvenibile nella considerazione che essendo il Preambolo della Costituzione francese dotato di valore normativo diretto⁷¹, si sarebbe potuta assicurare – quanto meno su un piano teorico – una tutela diretta all'ambiente.

Non si può non considerare come la Carta abbia, poi, avuto particolare rilievo nel panorama internazionale, avendo rappresentato il primo testo in materia ambientale di valore costituzionale adottato in un contesto nazionale, ossia quello francese – non solamente perché è posta sul medesimo piano delle dichiarazioni contenute nel Preambolo, ma anche perché è stata oggetto di approvazione costituzionale –; si compone di dieci articoli, nei quali, oltre ad essere previsti diritti, sono anche menzionati obblighi e principi «attivi» volti proprio alla tutela dell'ambiente⁷².

Invero, accanto a disposizioni aventi portata giuridica, mediante le quali vengono sanciti diritti e obblighi, se ne riscontrano altre dal carattere essenzialmente politico, ossia gli articoli 8, 9, 10, i quali contengono delle dichiarazioni d'intento⁷³. Proprio il contenuto misto della Carta ha consentito di coglierne il suo duplice valore: politico e giuridico. Tuttavia, la dottrina sul punto ha affermato che le disposizioni della Carta non debbano considerarsi automaticamente fonti «di diritti soggettivi azionabili in giudizio e di correlate posizioni di dovere», atteso che, anche le disposizioni che individuano dei diritti, devono essere intese quali obiettivi di rilievo costituzionale, il cui raggiungimento deve essere favorito dall'intervento legislativo⁷⁴.

⁷⁰ La norma individua le materie soggette alla disciplina con legge.

⁷¹ Sul punto, cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3, 514 ss.

⁷² Cfr. Y. JEGOUZO, *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, cit., 31.

⁷³ In particolare, l'articolo 8 dispone che l'educazione e la formazione debbano contribuire all'esercizio dei diritti e doveri definiti dalla Carta; l'articolo 9 impone che la ricerca e l'innovazione debbano essere ispirate ai principi di conservazione e di valorizzazione dell'ambiente. Infine, l'articolo 10 è deputato alla regolamentazione dei rapporti tra il diritto comunitario, internazionale e la politica ambientale francese. Sul punto, cfr. M. VERPEUX, *La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution*, in *Environnement*, 2005, n. 4, 15 ss.

⁷⁴ Sul punto, cfr. A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., 3408. Sottolineano, in particolare, l'incerta portata della Carta, Y. JEGOUZO, *Quelques réflexions sur le projet de Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2003, par. II, C; A. CAPITANI, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3, 2005 (63), 506 ss.

Più nel dettaglio, tra i diritti sono previsti: il diritto di vivere in «un ambiente sano ed equilibrato» (art. 1), il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalla Pubblica Amministrazione, nonché il diritto di partecipare alle decisioni pubbliche che abbiano ad oggetto l'ambiente (art. 7). Il coinvolgimento dei cittadini nella tematica ambientale si esplica non solamente nella previsione di un loro diritto, appunto, di partecipazione alle decisioni pubbliche che lo coinvolgono, ma, di fatto, concerne un impegno quotidiano, in quanto la «scelta sui comportamenti da adottare deve essere ispirata alla prudenza e deve quindi schierarsi dalla parte dell'opinione scientifica più cauta, privilegiando la sicurezza rispetto al rischio»⁷⁵.

Si tratta, a ben vedere, di diritti ripresi dalla *Loi Barnier*, nonché dal *Code de l'environnement* – artt. L. 110-1 e 110-2 –, ma che hanno assunto, come sottolineato dalla dottrina francese, una nuova veste giuridica, posto che mediante la Carta essi hanno ora natura costituzionale ed entrano a far parte dei diritti fondamentali dell'individuo⁷⁶.

L'intento con il quale sono stati introdotti il diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione alle decisioni è stato quello di attribuire, quanto meno sul piano teorico, maggiore concretezza al diritto soggettivo all'ambiente⁷⁷, ponendosi, così, in linea con quanto disposto dalla Convenzione di Aarhus, la quale individua una stretta connessione tra la dimensione sostanziale e processuale del diritto all'ambiente⁷⁸.

Infine, l'art. 6 menziona il diritto d'integrazione, il cui fine è quello di far rientrare la tematica della tutela ambientale nell'ambito delle politiche pubbliche volte alla realizzazione dello sviluppo sostenibile. Dispone, invero, la norma: «Le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile. A tal fine sono deputate alla tutela e valorizzazione dell'ambiente in linea con le esigenze di sviluppo economico e sociale». Il principio di integrazione è da sempre ritenuto uno tra i più importanti principi relativi all'ambiente in ambito comunitario, opportunamente menzionato dall'art. 6 del Trattato CE, a mente del quale «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»⁷⁹. Di talché, la *Charte*, colmando una lacuna della *Loi Barnier*, ha inserito *ex novo* tale principio nell'art. 6⁸⁰.

⁷⁵ Con questi termini si è espresso il *Ministère de l'écologie et du développement durable*, nel *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, Parigi, 2005.

⁷⁶ In tal senso, M. PRIEUR, *Les nouveaux droits*, in *Actualité juridique, éd. Droit administratif*, 2005, n. 21, 1159. Contra, FELDMAN J.P., *Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, *Recueil Dalloz*, n. 14, 2004, 970, il quale ha affermato che «un recul des droits de l'homme au profit des droits de l'Etat en reconnaissant de droits-créance diluant les droits-libertés». Critico nei confronti di tale affermazione M. PRIEUR, *Les nouveaux droits*, cit., 1157, il quale ha ribattuto che così facendo si finirebbe con il fornire un'interpretazione eccessivamente restrittiva della portata dei diritti dell'uomo che, paradossalmente, finirebbe con l'escluderli persino dalla categoria dei diritti fondamentali.

⁷⁷ Cfr. F. OST, *Un environnement de qualité: droit individuel o responsabilité collective?*, in *Actes du colloque des 17-18 nov. 1994*, Paris, 1995, 31.

⁷⁸ Cfr. M. PRIEUR, *La Convention di Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1999, 394.

⁷⁹ Cfr. C. LONDON, *L'émergence du principe d'intégration*, in *Droit de l'Environnement*, 2001, 139.

⁸⁰ Cfr. D. DEHARBE, *Le principe de intégration ou méthodologie juridique pour le développement durable*, in *Environnement*, 2005, n. 4, 29.

La portata della disposizione de qua, in realtà, è stata oggetto di dibattito in seno alla Commissione Coppens. Invero, mentre la Commissione aveva proposto una lettura della norma basata sulla preventiva valutazione economica degli impatti ambientali e sul bilancio costi-benefici⁸¹, il Governo ha, invece, proposto la redazione di un testo molto più sintetico basato sul dualismo integrazione – sviluppo sostenibile, demandando alle istituzioni pubbliche l'onere di individuare le strategie più idonee per garantire al contempo sia la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, che il progresso economico e sociale, atteso che la norma in esame sarebbe espressione di un vero e proprio valore costituzionale⁸².

In disaccordo con la posizione governativa, tuttavia, il *Conseil Constitutionnel*, nel pronunciarsi sull'art. 6 in commento, nella sentenza del 28 aprile 2005⁸³, pur precisando che spetta al legislatore “determinare e modalità di realizzazione” della disposizione de qua, nega la sua applicabilità ed efficacia diretta e ritiene, inoltre, che non si tratti di un valore costituzionale⁸⁴. Invero, partendo dalla tradizionale distinzione tra *droits-libertés* del 1979 – ritenuti gli unici diritti aventi efficacia diretta – e *droits-créances del 1946*, ritenuti diritti di “seconda fascia”, con notevoli limitazioni dal punto di vista dell'ambito applicativo⁸⁵, il *Conseil* ha ritenuto che l'art. 6 debba farsi rientrare tra i principi economici e sociali del '46⁸⁶.

Tra gli obblighi, invece, sono richiamati il dovere di prevenire e, nel caso, risarcire i danni ambientali, e l'obbligo di contribuire alla conservazione, nonché al miglioramento dell'ambiente. Sono, infine, previste specifiche competenze delle pubbliche Autorità, le quali devono agire in osservanza del principio di precauzione, per valutare i rischi e per adottare le misure necessarie in caso di danno all'ambiente.

In particolare, il principio di precauzione costituisce uno dei principi fondamentali in tema di ambiente riconosciuti dall'ordinamento francese⁸⁷. La disposizione relativa alla sua introduzione nell'art. 5 della Carta è stata la più discussa in sede di Commissione, tra coloro che ritenevano che un simile principio potesse costituire un freno alla ricerca scientifica e coloro che, invece, ritenevano che tale principio andasse riconosciuto in via prioritaria ed assoluta, al fine di prevenire il rischio del verificarsi di danni gravi ed irreparabili all'ambiente⁸⁸. A ben vedere, tuttavia, come sottolineato dalla giurisprudenza del *Conseil*

⁸¹ Cfr., in particolare, J. LEMASURIER, *Bilan-cout-avantagés et nécessité publique*, in *Revue administrative*, 1979, 502.

⁸² In merito, cfr. C. CANS, *Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droits de apparences*, in *Actualité juridique*, éd. *Droit administratif*, 2003, n. 5, 210.

⁸³ Cfr. Conseil Constitutionnel, 28 avril 2005, n. 2005-514 DC, *Loi relative à la création du registre international français*, consultabile in www.conseil-constitutionnel.fr.

⁸⁴ Cfr., altresì, Conseil Constitutionnel, 7 juillet 2005, n. 2005-516 DC, consultabile in www.conseil-constitutionnel.fr.

⁸⁵ Parte della dottrina, tuttavia, ritiene che una simile distinzione sia priva di rilevanza giuridica. In particolare, cfr. M.A. COHENDET, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2008, 137. In numerose sentenze, invece, il *Conseil* l'ha richiamata espressamente. Cfr., tra le altre, *décisions* n. 93-329 DC, 2001-455 DC, 2004-509 DC, consultabili in www.conseil-constitutionnel.fr.

⁸⁶ Contra, M.A. COHENDET, N. HUTEN, *La Charte de l'environnement deux ans après: chronique d'une anesthésie au Palais-Royal*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2007, n. 3, 292, il quale ritiene che così facendo il *Conseil* intenda inibire la diretta applicabilità e l'efficacia di talune disposizioni della *Charte*.

⁸⁷ Cfr. D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, n. 2, 27; A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 2008, 670.

⁸⁸ Cfr. *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, in www.charte.environnement.gouv.fr.2, 20

Constitutionnel, così come codificata dalla *Charte*, la precauzione è un principio ad effetto diretto, ossia un modello di azione e non di inibizione, che impone un esame particolarmente approfondito che si esplica su tre livelli, relativi alla rilevazione del rischio ritenuto accettabile dalle pubbliche autorità che ne assumono la responsabilità, nonché all'individuazione delle procedure idonee per la valutazione scientifica del rischio ed, infine, all'adozione delle misure necessarie in proporzione al rischio rilevato. Si tratta, quindi, di un principio di carattere procedimentale, dal contenuto indeterminato, posto che solo l'analisi svolta sui tre livelli appena menzionati può portare ad individuare le misure più consone da adottare⁸⁹.

Anche nell'ordinamento italiano il principio di precauzione ha trovato applicazione in svariati settori del diritto ambientale – per menzionarne alcuni, basti pensare al sistema di prevenzione e integrazione dell'inquinamento⁹⁰, agli OGM⁹¹ e alla disciplina dell'elettrosmog⁹² – ed è stato “codificato” nel Decreto Legge n. 152 del 2006. Il titolo I della parte sesta del «Codice dell'ambiente», recante la disciplina del danno ambientale, in ossequio a quanto disposto dal secondo comma dell'art. 174, del Trattato CE, dedica, infatti, proprio all'attuazione del principio di precauzione, una serie di disposizioni finalizzate ad assicurare un alto livello di protezione «in caso di pericoli anche solo potenziali per la salute umana e per l'ambiente» (art. 301, 1° comma); specifica che l'applicazione di tale principio «concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva» (art. 301, 2° comma); obbliga l'operatore che sia consapevole del pericolo ad effettuare tempestive segnalazioni (art. 301, 3° comma) e legittima il Ministro dell'ambiente ad adottare in ogni momento misure preventive, basate sul principio di precauzione (art. 301, 4° comma), «proporzionali», «non discriminatorie», bilanciate e «aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici»⁹³.

A prescindere, tuttavia, dalle varie posizioni della dottrina in merito alla *Charte*, il *Conseil Constitutionnel* ha ritenuto, tuttavia, di dover identificare nella tutela dell'ambiente un obiettivo con valore costituzionale, idoneo ad essere fatto valere in giudizio, nonché ad avere una tutela rafforzata in sede di bilanciamento con la libera iniziativa economica. In altre parole, il Consiglio ha ritenuto che fosse del tutto legittima l'adozione di leggi che,

⁸⁹ Cfr. Conseil Constitutionnel, 27 juin 2001, n. 2001-446; Conseil Constitutionnel 19 juin 2008, n. 2008-564 DC, consultabili in www.conseil-constitutionnel.fr.

⁹⁰ Cfr., ad esempio, Decreto Legislativo del 18 febbraio 2005, n. 59, Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 aprile 2005, n. 93.

⁹¹ Cfr., ad esempio, il Decreto legge n. 279 del 29 novembre 2004 (divenuto poi Legge n. 5 del 2005), adottato a seguito di numerose resistenze da parte dei governi italiani all'introduzione degli OGM nel territorio nazionale, con il quale si è cercato di trovare un compromesso demandando alle Regioni il compito di elaborare un “piano di coesistenza” al fine prevenire la commistione fra colture transgeniche e non.

⁹² La prima legge quadro in materia di limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici è la n. 36 del 2001, seguita, poi, dal Decreto Legislativo n. 259 del 2003 (noto anche come Codice delle Comunicazioni Elettriche), dal DCPM dell'8 luglio 2003 e dal Decreto Legge n. 179 del 2012 convertito, con modificazioni, nella Legge n. 221 del 2012.

⁹³ Cfr. M. PRIEUR, *La Charte de l'Environnement et la Constitution Française*, in *Environmental Policy and Law*, vol. 35, n. 3, 2005, 134.

essendo volte alla tutela dell'ambiente, possano, di fatto, limitare l'iniziativa economica privata⁹⁴, il cui fondamento normativo nell'ordinamento francese lo si può rintracciare nell'art. 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789⁹⁵.

3.2. (Segue) La revisione costituzionale francese

A seguito del deposito del parere del Consiglio di Stato, rubricato «*Avis sur un projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement*», il 14 gennaio 2021, si è aperta una discussione in merito all'opportunità di inserire nel testo costituzionale francese del 1958 un espresso richiamo ai cambiamenti climatici e al concetto di biodiversità.

Il progetto di legge costituzionale, rubricato «*Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique*», che ne è seguito ha proposto la modifica dell'art. 1 della Costituzione.

Il Ministro della Giustizia *Éric Dupond-Moretti* ha, poi, sottolineato come tale revisione abbia avuto due obiettivi principali: dare maggior rilievo alla tematica della tutela ambientale nell'ambito della Costituzione francese ed individuare apposite procedure d'azione a carico dei poteri pubblici a tal fine⁹⁶.

Trattandosi di un progetto di legge destinato ad una revisione costituzionale, è necessario che lo stesso, per potersi dire definitivamente approvato, sia approvato negli stessi termini da entrambe le Camere, prima di essere sottoposto all'approvazione unanime del Parlamento e a referendum popolare. Tuttavia, il mancato accordo tra deputati e senatori ha posto in sospensione la proposta. Invero, il testo è stato proposto dal Ministro della Giustizia, *Eric Dupont-Moretti* ed è stato approvato dall'Assemblea dei Deputati, poi trasmesso al Senato, ove è stato modificato, e poi rinviato all'Assemblea che lo ha nuovamente modificato e trasmesso al Senato.

L'intento perseguito dal legislatore francese è stato principalmente diretto a indirizzare il governo verso nuove politiche di tutela dell'ambiente, al fine di garantire alla collettività cittadina la possibilità di vivere in un ambiente protetto, recependo anche dal punto di vista concreto quanto disposto dalla Carta dell'ambiente. Invero, occorre considerare che, benché la menzione della Carta dell'ambiente nell'ambito della Costituzione francese sia stato un passo importante, tanto da essere richiamata in numerose pronunce rese dagli organi giurisdizionali⁹⁷, tuttavia, non ha incontrato l'unanimità in merito alla sua valutazione da parte della dottrina. Se, da un lato, vi è stato chi ha ampiamente apprezzato tale

⁹⁴ Cfr. sul punto Conseil constitutionnel, décision n° 2019-823 QPC, 31 gennaio 2020.

⁹⁵ Cfr. Conseil constitutionnel, décision n. 81-132 DC, 16 gennaio 1982,

⁹⁶ Cfr. parere n. 3902 sul disegno di legge costituzionale, 18 febbraio 2021, 30.

⁹⁷ Cfr., tra le altre, Conseil constitutionnel, décision n. 2005-31 REF del 24 marzo 2005, *MM. Stéphane Hauchemaille et Alain Meyet*; Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, ordonnance du 29 avril 2005, in *La charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, 2005, 307.

intervento normativo, ritenendo che con esso si sia contribuito a stabilire nuovi diritti⁹⁸, dall'altro, vi è chi l'ha definita negativamente ritenendola «inutile»⁹⁹, o, addirittura, foriera di rischi¹⁰⁰. Infine, altri Autori, ancora, si sono chiesti se questa introduzione debba considerarsi come una vera e propria rivoluzione o se sia solamente la naturale evoluzione del diritto francese che, così facendo, aprirebbe la strada alla tutela dell'importante tematica della tutela dell'ambiente¹⁰¹, e se il diritto così richiamato debba ritenersi a tutti gli effetti una norma atta ad essere fatta valere in sede giurisdizionale o se si tratti di un mero programma politico¹⁰².

La crescente attenzione posta, poi, sulla tematica dell'ambiente ha messo in risalto i contenuti della Carta, contribuendo a portare alla ribalta l'opportunità, appunto, di aggiungere la modifica all'art. 1 della Costituzione relativa all'inserimento nella portata della disposizione costituzionale del principio per cui la Repubblica “*garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique*”, ribadita dal Presidente Macron in occasione della *Convention citoyenne pour le climat*, un'assemblea istituita nel 2019 e composta da 150 cittadini estratti a sorte, sede di discussione dei progetti governativi da attuare in ordine a degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030.

Tuttavia, i dubbi che, come poc'anzi detto, hanno alimentato il dibattito dottrinario francese in ordine all'inserimento del richiamo alla *Charte de l'environnement* nella Costituzione si sono riversati sul progetto di revisione costituzionale, soprattutto perché la formulazione della norma si è ritenuta essere eccessivamente vaga¹⁰³. Non si è, invero, ritenuto che la revisione costituzionale possa effettivamente rispondere all'intento di tradurre in norma l'impegno verso la preservazione dell'ambiente. Invero, benché la tutela dell'ambiente fosse già presente nel blocco di costituzionalità fin dal 2005 con la Carta dell'ambiente, tuttavia, la sua inclusione proprio nell'art. 1 Cost. avrebbe dovuto contribuire a rafforzare la tutela, mediante anche la conciliazione di questo principio con gli altri valori costituzionali, al fine di spingere le autorità pubbliche ad agire positivamente in merito.

Sebbene l'ambizione di introdurre una simile previsione nel testo costituzionale è antica e costante, tuttavia, non si è raggiunto l'accordo su come redigere la norma. Invero, il progetto di legge del 2018 recitava: la Francia “*agisce per la preservazione dell'ambiente e della diversità biologica e contro il cambiamento climatico*”. Il testo è stato, successivamente, modificato nel 2019: “*Promuove la preservazione dell'ambiente, della*

⁹⁸ Cfr. M. PRIEUR, *Les nouveaux droits*, in *Actualité juridique, droit administratif*, 2005, 1157; PRIEUR M., *Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Environnement*, 2005, 7.

⁹⁹ Cfr. O. CARTON, *De l'inutilité de la constitutionnalisation du droit de l'environnement*, in *Les Petites Affiches*, n. 175, 2005, 3.

¹⁰⁰ Cfr. J.L. PISSALOUX, *La constitutionnalisation non sans risques du droit de l'environnement*, in *Gazette du Palais*, 2005, 3; FONBAUSTIER L., *Le côté obscur de la Charte de l'environnement?*, in *Environnement et développement durable*, 2012, 2.

¹⁰¹ Cfr. C.H. CANS, *La Charte constitutionnelle de l'environnement, évolution ou révolution du droit français de l'environnement?*, in *Droit de l'environnement*, 2005, 194

¹⁰² Cfr. M. PRIEUR, *La Charte de l'environnement, droit dur ou gadget?*, in *Pouvoirs, Seuil*, 2008, 49

¹⁰³ Cfr. sul punto G. ALPA *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e Imprese*, 2022, fasc. 2, 361.

diversità biologica e l'azione contro il cambiamento climatico” ed, infine, nel 2021, “Garantisce la preservazione dell'ambiente e della diversità biologica e lotta contro il cambiamento climatico”. Quest'ultimo progetto di legge è stato finalmente approvato senza modifiche dall'Assemblea nazionale il 16 marzo 2021. Tuttavia, il successivo 10 maggio, i senatori hanno ritenuto di apportare nuovamente una modifica, sull'assunto secondo cui il termine “garanzia” fosse da ritenersi giuridicamente troppo restrittivo, imponendo un obbligo di risultato, e preferendo, quindi, optare per la formulazione: “Preserva l'ambiente e la diversità biologica e agisce contro il cambiamento climatico, alle condizioni previste dalla Carta ambientale del 2004”.

L'assenza di un accordo in merito alla legge da adottare, ha fatto sì che la procedura, già di per sé particolarmente gravosa, subisse una battuta d'arresto. Invero, occorre considerare che l'art. 89 della Costituzione francese del 1958 prevede una procedura di revisione costituzionale ben più complessa rispetto alla procedura legislativa ordinaria. È, invero, richiesto che l'iniziativa competa contemporaneamente all'esecutivo – ossia al Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro – e ai parlamentari. A questo punto il testo deve essere votato da ambedue le Camere in termini identici e, successivamente, prima della sua definitiva adozione, è necessario che sia sottoposto a referendum o che sia adottato dal Congresso se lo decide il Capo dello Stato.

Il Consiglio Costituzionale francese ha applicato il principio di non regressione, solitamente usato in ambiti diversi, anche nella regolamentazione dei prodotti fitosanitari. La questione riguardava una deroga temporanea al divieto di utilizzo di tali prodotti, introdotta dalla “Loi Biodiversité”, che permetteva l'uso per 22 mesi. Il Consiglio ha giudicato che tale deroga non fosse sproporzionata rispetto all'obiettivo di proteggere l'ambiente e la salute pubblica, poiché il divieto di commercializzazione si collega strettamente al principio di precauzione. La dottrina ha riconosciuto il merito del Consiglio per aver legato il principio di non regressione a quello di precauzione, ma ha anche sollevato preoccupazioni sul rischio di lasciare troppo spazio di manovra al legislatore.

L'evoluzione del principio di non regressione in Francia è stata fortemente influenzata sia dalla legislazione che dalla dottrina. Il principio è stato elevato a rango costituzionale con la “Charte de l'environnement” e il Codice dell'ambiente, imponendo un dovere di prudenza in caso di rischi incerti. Questo principio non solo limita la discrezionalità del legislatore, ma lo obbliga a migliorare costantemente la tutela ambientale. La dottrina, sin dagli anni '90, ha utilizzato questo principio per spingere il legislatore a rafforzare le misure di protezione ambientale, e la giurisprudenza ha contribuito a definire chiaramente il suo ambito di applicazione, estendendolo a settori come lo sviluppo territoriale e la vendita di prodotti fitosanitari. L'elaborazione francese del principio di non regressione è quindi il risultato dell'interazione tra dottrina, giurisprudenza e legislazione, formando un sistema complesso e articolato.¹⁰⁴

Anche la decisione del Consiglio costituzionale n. 2014-394 QPC del 7 maggio 2014 si inserisce in un contesto complesso, in cui vengono valutate sia le disposizioni del codice

¹⁰⁴ Cons. const., dec. n. 2016-737 DC du 4-8- 2016.

civile che le implicazioni derivanti dalla Carta dell'Ambiente. Quest'ultima è considerata di grande rilievo, soprattutto in quanto evidenzia l'importanza dell'equilibrio tra sviluppo economico e tutela ambientale. Tuttavia, nonostante il suo valore costituzionale, i sette paragrafi che precedono gli articoli della Carta non conferiscono specifici diritti o libertà direttamente garantiti dalla Costituzione.

Il Consiglio ha stabilito che, pur riconoscendo l'ambiente come un bene comune essenziale per l'umanità e la necessità di uno sviluppo sostenibile, tali principi non possono essere invocati in una questione prioritaria di costituzionalità. La Carta dell'Ambiente offre una cornice di riferimento generale, ma non crea diritti individuali o obblighi specifici che possano essere utilizzati come base per contestare la legittimità di norme di diritto civile, come quelle riguardanti la distanza delle piantagioni tra proprietà confinanti.

Nel caso specifico degli articoli 671 e 672 del codice civile, le norme impugnate regolano una servitù legale che mira a prevenire i conflitti tra proprietari vicini, imponendo distanze minime per le piantagioni in prossimità dei confini. Il Consiglio ha ritenuto che queste norme siano finalizzate al mantenimento di buoni rapporti di vicinato e che perseguano un obiettivo di interesse generale, ovvero la prevenzione di possibili litigi. In tale contesto, non vi è una violazione del diritto di proprietà garantito dalla Costituzione, poiché la servitù legale imposta non rappresenta una privazione vera e propria della proprietà, bensì una limitazione proporzionata e giustificata da esigenze di convivenza e ordine pubblico.

Pertanto, la tutela dell'ambiente, pur essendo fondamentale, non si traduce automaticamente in una base giuridica per contestare norme che regolano i rapporti tra privati, soprattutto quando tali norme sono chiaramente orientate a un interesse generale e non hanno un impatto diretto e sproporzionato sull'ambiente stesso. Il Consiglio ha quindi ritenuto che le disposizioni impugnate fossero conformi alla Costituzione, respingendo le accuse sia di violazione della Carta dell'Ambiente che di lesione del diritto di proprietà.¹⁰⁵

I dieci articoli della Carta dell'Ambiente sono preceduti da sette paragrafi di valore costituzionale, ma nessuno di essi stabilisce diritti o libertà protetti dalla Costituzione. Pertanto, non possono essere utilizzati come base per sollevare una questione di costituzionalità in base all'articolo 61-1 della Costituzione. L'articolo 6 della Carta afferma che le politiche pubbliche devono promuovere lo sviluppo sostenibile, conciliando protezione ambientale, sviluppo economico e progresso sociale. Tuttavia, questa disposizione non sancisce diritti o libertà costituzionali e non può essere invocata in una questione di costituzionalità.

La proprietà, definita come diritto inviolabile e sacro dagli articoli 2 e 17 della Dichiarazione del 1789, può essere limitata solo per motivi di necessità pubblica e con giusto indennizzo. La servitù legale di vicinato, regolata dagli articoli 671 e 672 del codice civile, non costituisce una privazione di proprietà secondo l'articolo 17, poiché mira a garantire buoni rapporti tra proprietari e prevenire controversie. Tali limitazioni sono proporzionate e non violano il diritto di proprietà.

¹⁰⁵ Decisione n. 2014-394 QPC del 7 maggio 2014.

Ciò che nella procedura di revisione in esame ha creato le maggiori difficoltà è stata proprio l'obbligo di adottare il testo in termini identici. Rileva anche il richiamo all'art. 45 Cost. che consente la possibilità che in ultima istanza sia l'Assemblea nazionale a decidere, posto che la procedura di revisione richiede che vi sia un bicameralismo perfettamente egualitario per cui solo un consenso parlamentare può portare alla modifica della Costituzione. In tale situazione, peraltro, l'esecutivo non ha margine di azione, in quanto non risulta dotato di alcuno strumento costituzionale atto ad imporre alle Camere la conclusione della procedura di revisione¹⁰⁶.

Non essendosi raggiunto in Senato l'accordo politico tra il partito di Macron e la Destra, la riforma è stata definitivamente abbandonata¹⁰⁷.

4. Rilievi conclusivi di carattere comparatistico

Al termine del lavoro, si presenta doveroso trarre dei profili comparatistici sui due ordinamenti ivi analizzati – quello nazionale e quello francese –, in relazione agli interventi normativi volti alla tutela ambientale che abbiamo visto essere stati realizzati in ambedue i contesti legislativi.

Orbene, anzitutto, occorre rilevare come in entrambi i casi il principio ispiratore che ha mosso l'intervento del legislatore sia stato quello di introdurre delle disposizioni di rilievo costituzionale. D'altro canto, la grande spinta in tal senso data dal diritto di derivazione euro-unitaria, ma anche internazionale, ha fatto sì che l'argomento *de quo*, affrontato solo a livello di legislazione ordinaria, assurgesse al rango costituzionale¹⁰⁸.

A differenza, tuttavia, della revisione costituzionale italiana, messa in atto mediante un'iniziativa parlamentare, nel contesto francese, invece, l'approvazione della Carta dell'Ambiente ha preso l'avvio da un'iniziativa governativa ed è stata preceduta da consultazioni pubbliche, svoltesi, comunque, all'esterno del Parlamento, ad opera del *Conseil économique et social* e dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*. Mentre, quindi, la riforma italiana ha visto l'integrazione di due disposizioni costituzionali – ossia l'art. 9, compreso tra i Principi fondamentali, e l'art. 41, attinente ai Rapporti economici –, nel contesto ordinamentale francese si è preferito procedere con l'introduzione di un *corpus* normativo esterno alla Costituzione, benché, poi, se ne sia inserito il richiamo nel Preambolo.

Quanto detto trova un riflesso anche nel contenuto dei due interventi normativi, atteso che, benché le disposizioni riformate italiane contengano il riferimento a temi come l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, che sono presenti anche nella Carta

¹⁰⁶ Cfr. K. ROUDIER, *Référendum constituant pour la préservation de l'environnement: constitutionnellement possible mais politiquement compromis*, in *Dalloz Actu Étudiant*, 18 mai 2021.

¹⁰⁷ Cfr. PICCIACCHIA P., *Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, "enjeux" presidenziali, "affaire Moretti" e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2021, 2.

¹⁰⁸ Cfr. B. CARAVITA, L. CASSETTI, *La comunità internazionale e Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 67-82; 83-98.

dell'ambiente, quest'ultima, tuttavia, individua in maniera più puntuale, complessa ed articolata – al fine di trattare più esaustivamente la materia – gli interventi da attuare, constando, come abbiamo visto, di dieci disposizioni.

D'altro canto, come rilevato in dottrina, va pure considerato che la Carta dell'ambiente è un testo prettamente «specializzato»¹⁰⁹, in quanto consacra l'impegno verso la preservazione e la valorizzazione dell'ambiente, fissa diritti e doveri da coordinare con i preesistenti valori e precetti costituzionali, e contribuisce all'interpretazione degli impegni internazionali di settore, dando un impulso rilevante alle politiche di tutela, ed evidenziando, al contempo, l'interesse e l'impegno della Nazione nei confronti di temi come l'ecologia e lo sviluppo sostenibile¹¹⁰. Le due disposizioni riformate italiane, invece, si limitano a mettere in connessione la tutela dell'ambiente con gli altri interessi e beni di rango costituzionale, come la tutela del paesaggio, del patrimonio culturale e della ricerca, e contengono, altresì, il riferimento alla tutela degli animali, del tutto assente nella Carta dell'ambiente.

Va, altresì, rilevato che, a differenza del contesto francese, in quello italiano, prima dell'intervento riformatore legislativo, in materia ambientale si è sviluppato, come visto, un ampio dibattito dottrinario e giurisprudenziale, che, di fatto – anticipando l'intervento normativo – aveva finito con il dare vita ad una forma di «diritto costituzionale per l'ambiente», sulla scorta dei diversi principi già elaborati in ambito europeo. Il punto è che, in assenza di un disposto costituzionale apposito, la giurisprudenza italiana aveva già, comunque, individuato le disposizioni di rango primario dalle quali trarre un supporto normativo per la tutela ambientale¹¹¹, elemento, questo, di differenziazione rispetto a quanto avvenuto in Francia.

Nel contesto ordinamentale francese, infatti, il *Conseil Constitutionnel* ha preferito ritenere che quello della tutela ambientale fosse un interesse di carattere generale che, tuttavia, in quanto non espressamente previsto dalla Costituzione, non potesse neppure essere ricavato in via esegetica; l'unico riferimento cui ci si sarebbe potuti appigliare erano i principi elaborati in sede internazionale ed euro-unitaria. Il timore era, infatti, quello che il fare riferimento ad una tematica non considerata esplicitamente dalla carta costituzionale potesse comportare una seria incertezza di carattere giuridico, atteso che il dovere di colmare una simile lacuna non poteva ritenersi incombente in capo al *Conseil Constitutionnel*, bensì in capo al legislatore costituzionale. Va considerato, infatti, che in Francia, fino al 2005, la tutela dell'ambiente non era menzionato dalle norme costituzionali, benché la questione relativa alla sua costituzionalizzazione fosse stata già posta attraverso iniziative parlamentari, rimaste, tuttavia, inattuato principalmente per ragioni di carattere politico, nonché a causa di un deferimento al *Conseil Constitutionnel* nel 1990 da parte di sessanta senatori, ai sensi del secondo comma dell'art. 61 della Costituzione, relativo alla valutazione

¹⁰⁹ Cfr. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* In *Federalismi*, fasc. 13, 2022, 186-212; D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in *Ambiente Diritto*, n. 3, 2020, 392 ss.

¹¹⁰ Cfr. A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., 3413 ss.

¹¹¹ *Ibidem*, *ivi*, 3413.

di conformità in relazione a delle nuove costruzioni ubicate in prossimità di specchi d'acqua in zone montane, che ha richiamato l'attenzione sul tema. A tal proposito, nella sentenza del 25 luglio 1990, il *Conseil*, anziché cogliere l'occasione per pronunciarsi anche sul tema della tutela dell'ambiente, si è solamente limitato a censurare le disposizioni impugnate per ragioni relative all'irregolarità della procedura legislativa “senza che vi sia motivo di metterne in dubbio la conformità del contenuto delle disposizioni costituzionali”.

È stato solo grazie alla revisione del 1° marzo 2005 che la tutela dell'ambiente ha finalmente ricevuto una consacrazione quasi costituzionale attraverso l'adozione, al Congresso, di una Carta ambientale sostenuta dalla Costituzione e si dovrà attendere il 2008 per vedere il riconoscimento costituzionale da parte del *Conseil Constitutionnel* della Carta dell'Ambiente ed il 2020 per il riconoscimento del valore costituzionale della protezione ambientale.

Al di là delle differenze rilevate, tuttavia, si auspica che gli approdi normativi descritti possano costituire una sorta di linea guida per le future politiche in materia di tutela ambientale e che portino ad una responsabilità più consapevole nei confronti dei valori che essa racchiude. Gli interventi normativi analizzati, invero, rappresentano un punto di approdo di notevole rilevanza¹¹², a parere di chi scrive, in quanto con la formalizzazione costituzionale dell'impegno verso la tutela ambientale si è preso atto della necessità di interventi nel settore che siano immediati, ma anche costanti e si è, altresì, contribuito ad una migliore assimilazione anche sul piano culturale e del consenso sociale della necessità di una collaborazione comune per garantire l'adempimento di tale dovere di tutela.

Il rischio da scongiurare, infatti, è quello di avere l'affermazione di un diritto/dovere di difesa ambientale che, tuttavia, non risulti, poi, essere adeguatamente concretizzato in regole che ne garantiscano la sua effettiva attuazione. Al fine, quindi, di evitare che tali previsioni rimangano solo una mera affermazione di principio, prive, cioè, di effettività, sarebbe doveroso, da parte del legislatore nazionale, procedere con l'introduzione di una normativa di dettaglio del settore, di rango primario o secondario, volta a dare realizzazione pratica alle disposizioni costituzionali, attraverso la puntuale previsione di specifici diritti e doveri, nonché mediante l'introduzione di opportuni strumenti di garanzia, con l'obiettivo di introdurre un sistema di azione integrato, interconnesso, cioè, tra ordinamento giuridico, singoli soggetti e l'ambiente. Ciò che ci si aspetta, dunque, è che tale intervento costituisca un punto di volta storico nella definizione di politiche preordinate alla difesa ambientale maggiormente consapevoli e strutturate.

Un ultimo rilievo, seppur accennato in precedenza, potrebbe svolgersi sulla possibile, e complessa, configurazione di una “responsabilità ambientale d'impresa”. Invero, se l'art. 9 pone un focus sul ruolo dei pubblici poteri nella tutela dell'ambiente, l'art. 41 “volge lo sguardo” al ruolo dei privati, posto che il secondo comma impone che l'iniziativa

¹¹² Seppur alcuna dottrina si è espressa in senso “critico” sul punto, cfr. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* In *Federalismi*, fasc. 13, 2022, 186-212; G. SEVERINI E P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021; E. FROSINI, *La Costituzione ambientale. Una critica* in *Federalismi*, paper 23.06.2021.

economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, altresì “alla salute” e “all'ambiente”. Tale modifica potrebbe gettare le basi ad una ri-espansione del ruolo dello stato nell'economia in linea con le recenti politiche europee: si pensi al Green Deal o al Next Generation Eu con la promozione una economia più verde, più digitale e più resiliente, nel cui ambito si inseriscono i vari Recovery Plan approvati a livello nazionale, tra i quali il nostro Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza)¹¹³.

Tale direzione potrebbe essere avallata dalla proposta di direttiva sulla due diligence delle imprese in materia di sostenibilità, pubblicata dalla Commissione europea il 23 febbraio 2022.

¹¹³ Cfr. P. TULLINI, *La responsabilità dell'impresa*, in *Lavoro e diritto*, *Rivista trimestrale* 2/2022, 357-373; L. IOELE, *Tutela ambientale, iniziativa economica privata e responsabilità sociale delle imprese* in *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, vol. 2/2022, 1215-1246; M. ALLENA, *Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione* in *Lavoce.info: Energia, ambiente e Giustizia*, 05.2022; M. MELI, *La centralità della questione ambientale e le ricadute sul diritto privato* in *Diritto Costituzionale* vol. 3/2023, 99-122.