

# L'ambiente sì, ma dove? Il problema della collocazione delle disposizioni ambientali nelle costituzioni europee

di Francesco Gallarati

**Abstract:** *The environment yes, but where? The problem of the positioning of environmental provisions in European constitutions* - Whereas the inclusion of an express reference to the environment nowadays characterises most constitutions in Europe (and beyond), the choices made by European countries as to the part of the constitution in which to position the environmental provisions vary from State to State. While some countries expanded their bill of rights in order to include new-generation rights, other countries preferred to place the environmental protection among the constitutional basic principles or the State aims. What were the reasons for these choices and what were their consequences? This paper compares the choices made by European constitutions in this regard and carries out a topographical classification of environmental provisions. Greater focus is then devoted to the constitutions of Spain, Germany and France. Finally, the analysis reveals that the location of these provisions has not only symbolic but also legal significance, since it influences the effectiveness of environmental protection in different constitutional orders.

683

**Keywords:** environmental constitutionalism; environmental protection; environmental rights; fundamental rights; basic principles.

## 1. Appunti per una topografia costituzionale dell'ambiente

Se l'inserimento di un riferimento espresso all'ambiente caratterizza oramai gran parte delle costituzioni degli Stati europei (e non solo)<sup>1</sup>, diverse sono tuttavia le scelte compiute dai singoli Paesi in ordine alla parte della costituzione in cui collocare le disposizioni recanti la relativa tutela. Mentre infatti in alcuni ordinamenti, per dare ingresso all'ambiente, si è ampliato il

---

<sup>1</sup> Per un'analisi comparata delle disposizioni costituzionali in materia di ambiente, si veda su tutti D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 89 ss. Nella dottrina internazionale, uno dei primi e più influenti studi sulla diffusione di riferimenti all'ambiente nelle costituzioni nazionali è sicuramente D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver, 2012. Più di recente, si vedano tra gli altri J.R. May, E. Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge, 2014; L.J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Oxford, 2016. Nella dottrina italiana, oltre al lavoro citato, si ricordano anche G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, vol. I, pp. 101-150; C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2014.

*bill of rights* nazionale, introducendovi un diritto di nuova generazione ad esso dedicato, altri Paesi hanno preferito posizionare la tutela dell'ambiente nelle parti delle costituzioni dedicate all'enunciazione dei principi o degli obiettivi a cui deve ispirarsi l'azione statale, oppure tra i motivi che possono giustificare una limitazione dei diritti costituzionali.

Comprendere le ragioni sottostanti le differenti soluzioni adottate dai vari ordinamenti, e le relative conseguenze, non è operazione semplice. Tali decisioni sono infatti il prodotto di un insieme di fattori politici e culturali, che dipendono in larga parte dalla storia costituzionale di ciascun Paese, e quindi variano sensibilmente a seconda degli ordinamenti di volta in volta considerati. Allo stesso tempo, le scelte relative alla collocazione delle disposizioni ambientali devono essere valutate anche alla luce delle architetture sistematiche che connotano le diverse costituzioni nazionali, nonché del particolare valore giuridico o simbolico eventualmente attribuito a talune parti della costituzione nel diritto domestico.

Quanto appena osservato deve dunque indurre a prudenza allorché ci si accosti ad un esame topografico della tutela costituzionale dell'ambiente. Occorre cioè guardarsi dalla tentazione di stabilire degli automatismi, tali per cui, ad esempio, l'inserimento dell'ambiente nel titolo dedicato alla tutela dei diritti implicherebbe sempre e comunque la configurazione di un diritto soggettivo di matrice ambientale. Invero, sulla corretta interpretazione di una disposizione costituzionale incidono, oltre alla collocazione della stessa, anche una pluralità di altri fattori, quali la *voluntas legis*, la formulazione letterale della norma e l'interazione della medesima con altre disposizioni costituzionali. Bisogna inoltre considerare che le norme costituzionali, una volta uscite dalla penna del legislatore, vivono di vita propria, sicché anche scelte di collocazione adottate nel loro momento genetico con un preciso intento classificatorio, potrebbero in seguito veder mutare il proprio significato originario per effetto dell'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale o in conseguenza di modifiche costituzionali successive.

Se questo è vero, nondimeno un esame topografico delle disposizioni costituzionali in materia ambientale è possibile e, pur con le cautele di cui sopra, non è privo di interesse dal punto di vista comparatistico. Il confronto tra le scelte compiute dai diversi Paesi europei in ordine alla collocazione costituzionale delle disposizioni ambientali, infatti, permette di gettare luce sulla concezione di ambiente adottata da ciascun ordinamento e sull'importanza attribuita alla relativa tutela nella scala dei valori costituzionali. Per questi motivi, come si cercherà di mostrare nel prosieguo, un'analisi siffatta può offrire un rilevante contributo alla comprensione del significato politico e giuridico delle disposizioni costituzionali in materia di ambiente.

È dunque in questa prospettiva che nel presente scritto ci si propone di effettuare un'analisi comparata delle scelte compiute dai diversi ordinamenti in ordine alla collocazione costituzionale dell'ambiente. Quel che si vuole indagare, in definitiva, è se e in che misura la scelta topografica adottata nel momento costituente rispetto all'ambiente abbia influito sul relativo statuto giuridico e quindi, in ultima istanza, sull'efficacia ed effettività delle disposizioni ad esso dedicate.

Ai fini di questa analisi, si prenderanno in esame le costituzioni dei Paesi europei: la scelta di limitare lo studio a questi ordinamenti è dovuta alla presenza di alcuni caratteri comuni, quali l'appartenenza alla tradizione del costituzionalismo liberale e l'adesione ad una visione essenzialmente antropocentrica della tutela ambientale, che formano un terreno condiviso su cui è possibile impostare una comparazione<sup>2</sup>. Ai fini di questa analisi, non ci si limiterà ad analizzare le costituzioni dei soli Stati membri dell'Unione europea, ma si esamineranno anche Paesi che, pur non aderendo alla UE, condividono gli stessi caratteri sopra indicati e quindi risultano utilmente comparabili con gli altri ordinamenti europei<sup>3</sup>. Per ovvi motivi, invece, non si prenderanno in considerazione il Regno Unito, data l'assenza di una costituzione scritta, né quei Paesi le cui costituzioni non facciano espressa menzione dell'ambiente o vi facciano riferimento solamente a fini di riparto delle competenze tra livelli di governo o tra poteri dello Stato<sup>4</sup>.

Dal punto di vista del metodo, l'analisi che segue è strutturata su due successivi livelli di approfondimento: in un primo momento, si effettuerà una panoramica generale in merito alle scelte di collocazione adottate dai diversi Stati europei, al fine di individuare alcuni elementi ricorrenti e di impostare una classificazione preliminare. Questa prima analisi, necessariamente, sarà limitata al solo dato formale, essendo basata sull'esame delle diverse soluzioni adottate "sulla carta" dalle costituzioni nazionali, senza un'indagine in merito alle motivazioni sottostanti tali soluzioni e alle relative conseguenze applicative.

In un secondo momento, invece, si esamineranno più da vicino tre esperienze costituzionali – di Spagna, Germania e Francia – che, per l'influenza esercitata a livello comparato e per l'originalità delle soluzioni in concreto adottate, rappresentano forse i casi di studio più rilevanti nella dimensione europea. In particolare, muovendo da un'analisi della genesi delle rispettive disposizioni costituzionali in materia di ambiente, si cercherà di comprendere le ragioni delle scelte di collocazione ivi adottate e le implicazioni che queste hanno avuto sull'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale delle disposizioni medesime.

Sulla base dell'analisi condotta in precedenza, nel quarto paragrafo si svolgeranno alcune considerazioni di sintesi in merito alla rilevanza simbolica e giuridica della collocazione costituzionale dell'ambiente, mentre nell'ultimo paragrafo si proporrà una lettura topografica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, così come riformati dalla legge costituzionale n. 1/2022.

---

<sup>2</sup> Sulla presenza di caratteri comuni alle costituzioni ambientali europee, all'insegna dell'antropocentrismo, si v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, cit., 186 ss.

<sup>3</sup> Per delimitare il campo di indagine, si è quindi scelto di abbinare un criterio geografico, legato alla collocazione dei Paesi esaminati all'interno del continente europeo, ad uno giuridico, legato alla partecipazione degli stessi al Consiglio d'Europa, in quanto indice dell'appartenenza alla famiglia dello Stato di diritto.

<sup>4</sup> Non verranno quindi prese in considerazione le clausole costituzionali che fanno riferimento all'ambiente soltanto a fini di riparto delle competenze tra livelli di governo (come l'art. 117 della Costituzione italiana) o tra poteri dello Stato (come l'art. 34 della Costituzione francese). Inoltre, per ragioni di economia e di omogeneità dell'analisi, si limiterà l'analisi alle sole costituzioni nazionali, con esclusione quindi delle costituzioni o degli statuti delle entità sub-nazionali.

## 2. La collocazione dell'ambiente nelle costituzioni europee: una panoramica generale

Al fine di operare una rappresentazione topografica delle costituzioni europee che si occupano dell'ambiente, bisogna distinguere innanzitutto tra gli ordinamenti in cui il riferimento all'ambiente è inserito all'interno della costituzione e quelli in cui esso è contenuto in documenti esterni rispetto al testo costituzionale.

Tra questi ultimi, l'esempio francese della Carta dell'ambiente del 2004 – su cui si tornerà ampiamente nel seguito<sup>5</sup> – è sicuramente il più noto, ma non l'unico: già nel 1984, infatti, l'Austria si era dotata di una legge costituzionale federale sulla protezione dell'ambiente<sup>6</sup>, che è poi stata sostituita nel 2013<sup>7</sup> e riformata nel 2019<sup>8</sup> per includervi altri temi correlati, quali la tutela degli animali e l'acqua pubblica. Il testo attuale della legge costituzionale austriaca è, al pari della Carta dell'ambiente francese, un documento ampio ed eterogeneo, che affronta in otto articoli diverse tematiche connesse alla sostenibilità, tra cui l'impegno della Repubblica austriaca a fornire una protezione “globale” dell'ambiente naturale, in quanto “base della vita umana”<sup>9</sup>.

Il caso austriaco si distingue da quello francese per il fatto che la legge austriaca sulla sostenibilità non presenta alcun collegamento formale con il testo della Costituzione, ma è dotata di valore costituzionale perché approvata secondo la procedura di cui all'art. 44 della Costituzione<sup>10</sup>. Diversa è stata invece la scelta operata in Francia, dove la Carta dell'ambiente gode dello stesso valore giuridico della Costituzione, non tanto in virtù del procedimento con cui è stata approvata<sup>11</sup>, quanto soprattutto per il richiamo, aggiunto nella parte finale del primo *alinéa* del Preambolo dalla riforma del 2005, «ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004»<sup>12</sup>.

Anche la scelta di inserire il riconoscimento dell'ambiente nel preambolo della costituzione non è un tratto esclusivo del modello francese: già nel 1992, la Repubblica Ceca aveva introdotto nel Preambolo della propria Costituzione l'impegno di proteggere e sviluppare il “patrimonio naturale”<sup>13</sup>. Analogamente, il Preambolo della Costituzione svizzera del 1999, pur non menzionando espressamente l'ambiente, contiene due riferimenti che possono essere interpretati come implicitamente inerenti a questioni ambientali, laddove afferma la responsabilità del popolo svizzero e

---

<sup>5</sup> V. *infra* par. 3.3.

<sup>6</sup> BGBl. No. 49/1984.

<sup>7</sup> BGBl. No. 111/2013.

<sup>8</sup> BGBl. No. 82/2019.

<sup>9</sup> Cfr. art. 3

<sup>10</sup> Cfr. art. 44(1) della Costituzione austriaca.

<sup>11</sup> Va nondimeno ricordato che il testo della *Charte* è riportato all'art. 2 della *Loi constitutionnelle* n° 2005-205 dell'1 marzo 2005.

<sup>12</sup> Questo riferimento è stato introdotto dall'art. 1 della *Loi constitutionnelle* n° 2005-205 dell'1 marzo 2005.

<sup>13</sup> L'impegno a salvaguardare il patrimonio naturale è poi ripreso dall'art. 7 della Costituzione, collocato nel Capitolo I (“Disposizioni fondamentali”).

dei Cantoni “di fronte al Creato” e “verso le future generazioni”<sup>14</sup>. Infine, anche i preamboli delle costituzioni di Ungheria<sup>15</sup> e Lettonia<sup>16</sup> affermano la necessità di preservare le risorse naturali a beneficio delle generazioni future.

Passando ad esaminare i Paesi nei quali i riferimenti all’ambiente sono contenuti all’interno del testo principale della costituzione, già da una prima disamina comparata emerge una *summa divisio* tra gli ordinamenti dove la tutela dell’ambiente è inclusa nel catalogo dei diritti e quelli in cui invece essa è locata in altre parti della Costituzione.

Con riferimento a questi ultimi, una soluzione molto diffusa è inserire la tutela dell’ambiente nella parte della costituzione dedicata all’enunciazione dei principi fondamentali. Si tratta generalmente di disposizioni situate all’inizio del testo costituzionale, con un forte valore simbolico e l’aspirazione di fungere da criterio interpretativo di tutte le norme costituzionali. Questa aspirazione, peraltro, talvolta è esplicitata dallo stesso testo costituzionale, come nel caso dell’art. 3 della Costituzione croata, il quale include la «conservazione della natura e dell’ambiente» tra i “valori supremi” dell’ordinamento, i quali rappresentano la «base per l’interpretazione della Costituzione»<sup>17</sup>.

La tutela dell’ambiente è qualificata come principio fondamentale anche in Svezia, dove l’obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile nell’interesse delle generazioni presenti e future è indicato tra i principi fondamentali, essendo stato incluso nell’art. 2 dell’*Instrument of Government (Regeringsformen)*<sup>18</sup>. Analogamente, anche la Costituzione svizzera del 1999, indica tra gli “scopi” della Confederazione elencati dall’art. 2 «la conservazione duratura delle basi naturali della vita», che viene quindi posta sullo stesso piano di altri obiettivi primari quali l’indipendenza del Paese e le pari opportunità tra i cittadini<sup>19</sup>.

Un caso singolare è poi la Costituzione del Montenegro, adottata nel 2007, la quale – unica in Europa – all’art. 1 definisce lo Stato “ecologico”, oltre che civile, democratico e sociale<sup>20</sup>.

Includono invece la protezione dell’ambiente nel novero dei principi fondamentali, ma in una posizione più defilata – oltre all’Italia, di cui si dirà

---

<sup>14</sup> L’incipit del Preambolo della Costituzione svizzera del 1999, nella versione in lingua italiana, prevede infatti, nel primo paragrafo: «In nome di Dio Onnipotente, il Popolo svizzero e i Cantoni, consci della loro responsabilità di fronte al Creato»; e nel quarto paragrafo: «Coscienti delle acquisizioni comuni nonché delle loro responsabilità verso le generazioni future».

<sup>15</sup> Il Preambolo della Costituzione ungherese infatti contiene la seguente disposizione: «We bear responsibility for our descendants; therefore we shall protect the living conditions of future generations by making prudent use of our material, intellectual and natural resources».

<sup>16</sup> Cfr. il sesto paragrafo del Preambolo della Costituzione lettone, introdotto in occasione della revisione costituzionale del 2014.

<sup>17</sup> L’art. 3 della Costituzione croata del 1991 è stato riformato in più occasioni. Da notare in particolare che l’ultimo periodo («la base per l’interpretazione della Costituzione») è stato introdotto in occasione della revisione costituzionale del 2000 (OG 113/2000).

<sup>18</sup> Cfr. l’art. 2 dell’*Instrument of Government*, così come riformato nel 2002.

<sup>19</sup> Così l’art. 2.4, collocato nel Titolo I (“Disposizioni generali”).

<sup>20</sup> Cfr. l’art. 1, comma 2.

più avanti<sup>21</sup> – le costituzioni di Bulgaria, Ucraina e Malta. La prima, in particolare, dedica all’ambiente l’intero art. 15, contenuto nel Capitolo I rubricato “Principi fondamentali”<sup>22</sup>. Analogamente, l’art. 16 della Costituzione dell’Ucraina include il perseguimento della «sicurezza ecologica» tra i “Principi generali” contenuti nel Capitolo I<sup>23</sup>. Interessante è poi il caso di Malta, la cui Costituzione, a seguito della riforma del 2018, in maniera sorprendentemente simile all’Italia, contempla la tutela dell’ambiente nel secondo comma dell’art. 9, accanto alla salvaguardia del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale della nazione<sup>24</sup>.

Tra gli ordinamenti che contengono un riferimento all’ambiente al di fuori del catalogo dei diritti, particolare attenzione meritano poi quei Paesi in cui esso è collocato nella parte della costituzione dedicata agli obiettivi dello Stato. L’esempio più significativo di questa categoria è la Germania, dove la protezione delle “basi naturali della vita” è stata introdotta in occasione della revisione costituzionale del 1994, all’interno del Titolo II dedicato ai compiti della Federazione e dei *Länder*<sup>25</sup>. La stessa impostazione si ritrova nella Costituzione svizzera del 1999, la quale, oltre ai già citati riferimenti contenuti nel Preambolo e nell’art. 2, contiene due disposizioni dedicate rispettivamente allo sviluppo sostenibile (art. 73) ed alla protezione dell’ambiente (art. 74), collocate entrambe all’interno del Titolo III, dedicato alle competenze di Confederazione e Cantoni<sup>26</sup>.

Merita poi di essere menzionata la Costituzione del Belgio, che nel 2007<sup>27</sup> è stata modificata per introdurre un nuovo Titolo I-bis, rubricato “Degli obiettivi generali del Belgio federale, delle comunità e delle regioni”, il cui unico articolo è interamente dedicato allo sviluppo sostenibile e alla solidarietà intergenerazionale (art. 7-bis)<sup>28</sup>.

Volgendo lo sguardo verso le costituzioni che contengono uno o più riferimenti all’ambiente all’interno del *bill of rights*, è possibile notare che nella maggior parte degli ordinamenti il catalogo dei diritti costituzionali è suddiviso in più sezioni, dedicate alle diverse categorie di diritti, così che

---

<sup>21</sup> V. *infra* par. 5.

<sup>22</sup> L’art. 15 della Costituzione bulgara del 1991 prevede in particolare l’obbligo dello Stato di proteggere la riproduzione dell’ambiente e di conservare la natura in tutte le sue forme, oltre ad imporre un prudente utilizzo delle risorse naturali.

<sup>23</sup> L’art. 16 della Costituzione ucraina è particolarmente significativo, in quanto contiene un espresso riferimento al disastro di Chernobyl ed all’esigenza di evitare che catastrofi naturali di questo tipo possano ripetersi.

<sup>24</sup> La disposizione è stata modificata dal Constitution of Malta (Amendment) Act (Act No. XXII) del 21 giugno 2018, che ha introdotto una seconda sezione dedicata alla tutela dell’ambiente nell’interesse delle presenti e future generazioni.

<sup>25</sup> V. *amplius* par. 3.2.

<sup>26</sup> In entrambi i casi, pur trattandosi di disposizioni collocate all’interno della Parte III della Costituzione, non si limitano a ripartire le competenze tra livelli di governo, ma contengono anche un’indicazione programmatica degli obiettivi da perseguire.

<sup>27</sup> Si tratta della Legge di revisione costituzionale del 25 aprile 2007, approvata ai sensi dell’art. 195 della Costituzione belga e pubblicata il 26 aprile 2007.

<sup>28</sup> Come è stato evidenziato da D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, cit., 190, la collocazione di questa disposizione all’interno di un nuovo titolo, appositamente creato, non è casuale, ma risponde all’intenzione del legislatore costituzionale di «creare una nuova categoria di disposizioni costituzionali, richiamando un dovere collettivo della popolazione belga nei confronti delle generazioni future».

l'inserimento dell'ambiente nell'una o nell'altra sezione del catalogo può essere indicativo del valore giuridico che in quell'ordinamento si vuole attribuire alle considerazioni ambientali.

La soluzione più ricorrente consiste nell'includere i diritti ambientali nel novero dei diritti economici e sociali. È il caso ad esempio del Portogallo, dove il diritto di ognuno di godere di un ambiente umano salubre ed ecologicamente equilibrato, sancito dall'art. 66 della Costituzione del 1976, è inserito nel Capitolo II del Titolo III, contenente i diritti sociali<sup>29</sup>. Al modello portoghese si avvicina anche la costituzione spagnola del 1978, nella quale il diritto ad un ambiente adeguato è sì collocato nel Titolo I, dedicato ai "diritti e doveri fondamentali", ma all'interno del problematico Capitolo III, recante i "principi guida" (*principios rectores*) della politica economica e sociale<sup>30</sup>.

Un discorso simile vale anche per la Polonia e la Slovenia, le cui costituzioni collocano i diritti ambientali nell'ambito dei "diritti economici, sociali e culturali" (Polonia)<sup>31</sup> o dei "rapporti economici e sociali" (Slovenia)<sup>32</sup>. Analogamente, in Repubblica Ceca, la Carta dei diritti e delle libertà fondamentali del 1983, ovvero il documento recante il catalogo nazionale dei diritti fondamentali, colloca il diritto ad un ambiente favorevole all'interno del capitolo IV, riguardante i diritti economici, sociali e culturali<sup>33</sup>.

Va detto inoltre che, anche in quegli ordinamenti che formalmente non suddividono il catalogo dei diritti in categorie distinte, talvolta l'assimilazione dei diritti ambientali ai diritti economico-sociali può essere ricavata da taluni altri indici sistematici. Ad esempio, nei Paesi Bassi la protezione dell'ambiente trova riconoscimento nell'art. 21, ovvero in un articolo introdotto in occasione della revisione del *bill of rights* olandese del 1983, al centro di un blocco di diritti ad evidente matrice sociale, quali il diritto al lavoro, il diritto all'assistenza sociale, il diritto alla salute e il diritto all'istruzione<sup>34</sup>. Ancora più esplicita in questo senso è la Costituzione del Belgio, dove il diritto alla protezione di un ambiente sano è elencato dall'art. 23 tra i "diritti economici, sociali e culturali" che devono essere garantiti a tutti per condurre una vita conforme alla dignità umana<sup>35</sup>.

Caso unico nel panorama europeo è infine la Costituzione della Slovacchia, il cui catalogo dei diritti contiene una sezione interamente dedicata al "Diritto della protezione dell'ambiente e del patrimonio

---

<sup>29</sup> L'art. 66 della Costituzione portoghese del 1976, al primo comma, stabilisce che «Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender». Segue, al 2° comma, un elenco di azioni che lo Stato deve intraprendere per assicurare il diritto all'ambiente nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

<sup>30</sup> Secondo M.J. Montoro Chiner, *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali e amministrativi*, in D. Amirante (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000, 48, l'art. 45 CE, anche in ragione della sua collocazione, si pone «al crocevia» tra la Costituzione culturale e la Costituzione economica.

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 74.

<sup>32</sup> Cfr. gli artt. 72 e 73.

<sup>33</sup> V. art. 35.

<sup>34</sup> Disciplinati rispettivamente dagli artt. 19, 20, 22 e 23.

<sup>35</sup> «Le droit à la protection d'un environnement sain» si trova elencato al n. 4.

culturale”<sup>36</sup>, la quale si compone di due articoli, recanti rispettivamente il diritto ad un ambiente salubre<sup>37</sup> e il diritto di informazione ambientale<sup>38</sup>.

Un altro carattere comune a molte costituzioni europee è poi l’aver inserito la tutela dell’ambiente all’interno delle disposizioni dedicate al diritto alla salute. Emblematico di questo approccio è la Costituzione della Croazia, il cui art. 69, dopo avere affermato, al primo comma, il diritto di ognuno di vivere una vita sana, nei commi successivi sancisce l’obbligo dello Stato di “assicurare le condizioni per un ambiente sano”, nonché il dovere di ciascuno di contribuire alla protezione “della salute pubblica, della natura e dell’ambiente”<sup>39</sup>. Oltre alla Croazia, riferimenti alla protezione dell’ambiente negli articoli riguardanti la tutela della salute si trovano anche nelle costituzioni di Ungheria<sup>40</sup>, Portogallo<sup>41</sup>, Polonia<sup>42</sup> e Lituania<sup>43</sup>.

Da ultimo, occorre dare conto di quelle Costituzioni nelle quali l’ambiente compare all’interno del catalogo dei diritti, non però (o non soltanto) in quanto oggetto di un apposito diritto, bensì quale motivo che può giustificare la limitazione di un diritto costituzionale. Particolarmente significativa, in questo senso, è la Costituzione polacca, la quale cita la “protezione dell’ambiente naturale” tra i motivi che, ai sensi dell’art. 31, possono giustificare, in generale, la limitazione di tutte le libertà garantite dalla Costituzione<sup>44</sup>. In altri casi, invece, l’ambiente viene indicato tra i limiti applicabili a singoli diritti costituzionali. Il più delle volte si tratta di diritti economici, come nel caso della Costituzione della Croazia, la quale afferma che «la libertà d’impresa e i diritti di proprietà possono essere eccezionalmente limitati dalla legge allo scopo di proteggere gli interessi e la sicurezza della Repubblica di Croazia, la natura, l’ambiente e la salute pubblica»<sup>45</sup>. Altre costituzioni europee contemplano poi la protezione dell’ambiente quale limite al godimento del diritto di proprietà (Slovacchia<sup>46</sup>, Svezia<sup>47</sup> e Repubblica Ceca<sup>48</sup>) o prevedono che il diritto di proprietà debba essere disciplinato in modo da assolvere ad una funzione ambientale (Slovenia<sup>49</sup> e Romania<sup>50</sup>). Un altro diritto a cui la protezione dell’ambiente è spesso associata, in senso limitativo, è poi la libertà d’impresa: oltre al caso della Croazia, di cui s’è già detto, ed al nuovo articolo 41 della Costituzione

---

<sup>36</sup> Si tratta della Parte VI, rubricata “The Right to the Protection of the Environment and the Cultural Heritage”, a sua volta ricompresa nel Capitolo II (“Basic Rights And Freedoms”).

<sup>37</sup> Art. 44.

<sup>38</sup> Art. 45.

<sup>39</sup> Entrambi i commi sono stati oggetto di revisione nel 2001 (OG 28/2001).

<sup>40</sup> Art. XX.

<sup>41</sup> Art. 64.

<sup>42</sup> Art. 68, quarto comma.

<sup>43</sup> Cfr. l’art. 53. L’art. 54, invece, prevede che lo Stato debba prendersi cura dell’ambiente naturale, della fauna selvatica e delle piante.

<sup>44</sup> Cfr. l’art. 31, terzo comma della Costituzione polacca.

<sup>45</sup> Art. 50, comma 2.

<sup>46</sup> Cfr. l’art. 20, comma 3.

<sup>47</sup> V. l’art. 15 dell’Instrument of Government del 1974, collocato nel Capitolo 2 “Fundamental Rights and Freedoms”.

<sup>48</sup> Cfr. l’art. 11, terzo comma.

<sup>49</sup> Cfr. l’art. 67.

<sup>50</sup> Cfr. l’art. 44.

italiana, di cui si dirà più avanti<sup>51</sup>, clausole di questo tipo si ritrovano nelle costituzioni di Montenegro<sup>52</sup> e Macedonia del Nord<sup>53</sup>. Infine, meritano di essere ricordate quelle costituzioni che contemplano la protezione dell'ambiente o della natura tra le cause che possono giustificare la limitazione della libertà di circolazione (Estonia<sup>54</sup>, Repubblica Ceca<sup>55</sup> e Slovacchia<sup>56</sup>).

### 3. Tre casi di studio a confronto

#### 3.1 L'art. 45 della Costituzione spagnola

Passando ad esaminare più da vicino i tre ordinamenti selezionati come casi di studio, il primo a venire in considerazione, in ordine di tempo, è quello spagnolo. Come noto, la Spagna è stato uno dei primi Paesi al mondo ad inserire, nel 1978, un riferimento esplicito all'ambiente all'interno del proprio testo costituzionale, dopo la Grecia (1975) e il Portogallo (1976). Al *medio ambiente* è dedicato l'intero art. 45 CE, il quale si compone di tre commi dedicati rispettivamente all'affermazione di un diritto-dovere di godere di un ambiente adeguato, all'enunciazione di un obbligo di vigilanza da parte dello Stato e alla previsione di un sistema sanzionatorio.

Per comprendere l'efficacia giuridica dell'art. 45 CE, ed in particolare del "diritto" ivi affermato, è necessario considerare che in Spagna l'intensità delle garanzie dei diritti costituzionali è modulata in funzione della rispettiva collocazione all'interno dei diversi capitoli di cui si compone il Titolo I, rubricato "Dei diritti e doveri fondamentali". Il Costituente spagnolo, infatti, nell'intento di non introdurre impegni giuridicamente vincolanti in materia sociale, introdusse una distinzione tra i diritti contenuti nel Capitolo II ("*derechos y libertades*"), immediatamente vincolanti per i poteri pubblici senza necessità di un intervento legislativo, e i "principi guida" ("*principios rectores*") della politica economica e sociale, contenuti nel Capitolo III, la cui attuazione è demandata all'attività legislativa successiva.

In quest'ultimo capitolo è inserito l'art. 45 CE. Per la verità, la scelta di collocare questa disposizione all'interno del Capitolo III non sembra avere formato oggetto di approfondite discussioni in seno alle *Cortes Constituyentes*<sup>57</sup>, dove il dibattito si concentrò piuttosto sulla formulazione della norma e, in particolare, sulla opportunità o meno di inserirvi un rimando esplicito alla necessaria attuazione legislativa<sup>58</sup>.

---

<sup>51</sup> V. *infra* par. 5.

<sup>52</sup> Cfr. art. 59, comma 2.

<sup>53</sup> Cfr. art. 55, comma 3.

<sup>54</sup> Cfr. l'art. 34.

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 14, terzo comma, della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali.

<sup>56</sup> Cfr. il terzo paragrafo dell'art. 23 della Costituzione slovacca.

<sup>57</sup> Ricorda tuttavia G. Ruiz-Rico Ruiz, *El derecho constitucional al medio ambiente*, Valencia, 2000, 129, che durante il dibattito parlamentare al Senato si tentò di modificare l'enunciato iniziale dell'*Anteproyecto*, al fine di accentuare il carattere oggettivo della clausola che sarebbe poi divenuta l'art. 45.1 CE, in quanto maggiormente coerente con la sua collocazione nel Capitolo III.

<sup>58</sup> Sull'iter di formazione dell'art. 45 CE, si veda nella dottrina spagnola, tra gli altri, A.

Quale che ne sia stata la motivazione, la collocazione della disposizione in esame ha influito in maniera decisiva sulla relativa interpretazione, conducendo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti a negare al “diritto di godere di un ambiente adeguato”, affermato dall’art. 45.1, la natura di diritto fondamentale<sup>59</sup>. La ragione di tale interpretazione riduttiva è da ricercare nell’art. 53.3 CE, il quale afferma che i principi riconosciuti nel Capitolo III possono essere fatti valere dinanzi alla giurisdizione ordinaria soltanto nei modi previsti dalla legge, con la conseguenza che, in assenza di un intervento del legislatore, essi non sono giustiziabili. Risulta altresì preclusa la strada del ricorso di *amparo*, posto che in base all’art. 53.2 questo è azionabile soltanto in caso di violazione dei diritti riconosciuti nell’art. 14 e nella prima sezione del Capitolo II<sup>60</sup>. Inoltre, nei confronti del diritto sancito dall’art. 45.1 non opera neppure il limite del contenuto essenziale previsto dall’art. 53.1, con la conseguenza che le forme e i modi della relativa attuazione sono rimessi alla discrezionalità del legislatore<sup>61</sup>.

Vero è che il Tribunale costituzionale ha riconosciuto, fin dalle sue prime pronunce, che l’art. 45.1 non è una norma meramente programmatica, bensì una disposizione dotata di efficacia giuridicamente vincolante, a cui devono conformarsi il potere legislativo, esecutivo e giudiziario<sup>62</sup> e di cui si deve tenere conto nell’interpretazione delle altre disposizioni costituzionali così come delle norme di legge<sup>63</sup>. Tuttavia, esso ha altresì ribadito in più occasioni che laddove il costituente, all’art. 45, ha utilizzato la parola “diritto”, non ha inteso riconoscere un diritto fondamentale, ma soltanto affermare un principio programmatico rivolto ai poteri pubblici<sup>64</sup>.

Va detto che non sono mancati, specialmente negli ultimi anni, tentativi della dottrina costituzionale spagnola di proporre interpretazioni alternative, volte a qualificare il “diritto” sancito dall’art. 45.1 come un vero e proprio diritto fondamentale<sup>65</sup>. Taluni, in particolare, hanno cercato di

---

Perez Luno, *Comentario al artículo 45 CE*, in O. Alzaga (ed.), *Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, 1984, IV, 254 ss.

<sup>59</sup> In questo senso, nella dottrina spagnola si vedano i lavori risalenti ma ancora attuali di F. Delgado Piqueras, *Regimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 38/1993, 49 ss.; F. Lopez Menudo, *El derecho a la protección del medio ambiente*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 10/1991, 161 ss.; F. Velasco Caballero, *El medio ambiente en la Constitución: Derecho público subjetivo y/o principio rector?*, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 19/1994, 77 ss.; nonché i lavori monografici di R. Martín Mateo, *Tratado de derecho ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, 108 ss.; R. Canosa Usera, *Constitucion y medio ambiente*, Madrid, 2000, 87 ss.

<sup>60</sup> Questa preclusione è confermata anche dall’art. 161.1.b CE, il quale, tra le attribuzioni del Tribunal Constitucional, include il giudizio sul «recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución», con esclusione, quindi, dei giudizi aventi ad oggetto i diritti contenuti nel Capitolo III. Sul punto si è pronunciato a più riprese anche lo stesso Tribunale costituzionale (v. ad es. Sentencia n. 940/1985 del 18 dicembre).

<sup>61</sup> In base all’art. 53.1 CE, infatti, il limite del contenuto essenziale si applica soltanto a «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título», e non a quelli contenuti nel Capitolo terzo.

<sup>62</sup> Cfr. STC 64/1982.

<sup>63</sup> Cfr. STC 19/1982, pronunciata in merito all’art. 50 CE.

<sup>64</sup> Cfr. STC 199/1996.

<sup>65</sup> Per una critica di alcune di queste ricostruzioni, v. F. Simón Yarza, *Medio ambiente y*

valorizzare il collegamento esistente tra l'art. 45 CE ed altri diritti contenuti nel Capitolo II<sup>66</sup>. Altri autori invece hanno fatto leva sull'art. 10.2 CE, che impone di interpretare le norme costituzionali relative ai diritti e alle libertà in senso conforme agli accordi internazionali sottoscritti dalla Spagna, tra i quali rientra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>67</sup>. Altri ancora hanno proposto di distinguere, nell'ambito delle disposizioni contenute nel Capitolo III, tra quelle che sanciscono dei "principi" e quelle che invece affermano veri e propri "diritti", così da applicare solamente ai primi la limitazione prevista dall'art. 53.3 CE<sup>68</sup>.

Finora, tuttavia, questi tentativi non sembrano avere sortito effetti degni di nota, come risulta tra l'altro dal fatto che, nel principale caso di contenzioso climatico ad oggi proposto in Spagna (caso *Greenpeace Spain*)<sup>69</sup>, i ricorrenti hanno basato le proprie argomentazioni sugli articoli 2 e 8 della CEDU, evidentemente considerati un ancoraggio più solido per affermare l'esistenza di un obbligo dello Stato spagnolo di ridurre le proprie emissioni di CO<sub>2</sub>, rispetto all'art. 45 CE.

### 3.2 L'art. 20a della Legge fondamentale tedesca

Anche in Germania la scelta di inquadrare la protezione dell'ambiente nel Titolo II, dedicato a "Federazione e *Länder*", anziché tra i "diritti fondamentali" disciplinati nel Titolo I, era dovuta alla volontà di non attribuire ai cittadini un diritto soggettivo dai contorni indefiniti. Coerentemente con questa intenzione, la riforma costituzionale del 1994, che introdusse l'art. 20a GG, evitò di fare riferimento ad un "diritto" ambientale, preferendo invece qualificare la tutela delle "basi naturali della vita" come un impegno rivolto allo Stato<sup>70</sup>.

La riforma del 1994 rappresentò il punto di arrivo di un dibattito avviato negli anni Settanta, in merito all'opportunità di inserire in Costituzione un nuovo obiettivo dello Stato di contenuto ambientale<sup>71</sup>.

---

*derechos fundamentales*, Madrid, 2012, 72 ss.

<sup>66</sup> Sulla possibilità di accordare una "protezione riflessa" al diritto ad un ambiente adeguato, attraverso l'invocazione di altri diritti costituzionali, v. J. Jordano Fraga, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcellona, 1995, 485 ss.

<sup>67</sup> La quale, come noto, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo a partire dal caso *Lopez Ostra v. Spain*, riconosce l'esistenza di un diritto ad un ambiente salubre ancorato negli artt. 2 e 8 CEDU. Per un esame dei riflessi di questa giurisprudenza sull'interpretazione dell'art. 45.1 da parte del Tribunale costituzionale, v. M.C. Alonso García, *La protección de la dimension subjetiva del derecho al medio ambiente*, Cizur Minor, 2015, 119 ss.

<sup>68</sup> Questa è la posizione in particolare di F. Lopez Ramon, *El medio ambiente en la Constitución española*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 222, 2005, 183 ss.

<sup>69</sup> Si tratta del caso *Greenpeace v. Spain I*, pendente dinanzi al Tribunal Supremo, i cui atti sono consultabili al seguente link: <http://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-spain/>

<sup>70</sup> Sulle differenti soluzioni che si presentavano al legislatore costituzionale alla vigilia della riunificazione v. U. Karpen, *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale? Un elemento per una nuova Costituzione dopo la riunificazione della Germania*, in *Giur. cost.*, 1991, 1055 ss.

<sup>71</sup> In merito a questo dibattito, si v. nella dottrina italiana J. Luther, *Antropocentrismo e*

Meritano di essere ricordati, in questo senso, i lavori della Commissione di esperti sulla “definizione degli obiettivi dello Stato e dei compiti legislativi”<sup>72</sup>, costituita dai Ministri dell’Interno e della Giustizia, che già nel 1983 propose di inserire un nuovo obiettivo di contenuto ambientale nella Legge fondamentale<sup>73</sup>. La collocazione di tale obiettivo subito dopo l’art. 20 GG apparve fin da subito la soluzione più naturale: così facendo, infatti, la protezione dell’ambiente veniva posta al di fuori del catalogo dei diritti fondamentali (elencati negli articoli da 1 a 19), ma comunque in posizione di prossimità rispetto a questi ultimi, in modo da rimarcare, anche simbolicamente, il collegamento del nuovo compito dello Stato con il principio dello Stato sociale ed i principi strutturali affermati dall’art. 20 GG<sup>74</sup>.

Nonostante vi fosse tra le forze politiche un sostanziale accordo circa la necessità di introdurre questo obiettivo statale, fu solo il trattato sulla riunificazione del 1990 a propiziare l’inserimento dell’ambiente all’interno della Legge fondamentale: nel procedimento di revisione costituzionale che ne seguì, infatti, si trovò un compromesso tra le forze politiche presenti nella Commissione Bicamerale, grazie alla rinuncia, da parte dei partiti conservatori, ad introdurre un riferimento esplicito alla concezione antropocentrica dell’ambiente e, da parte dei progressisti, a prevedere una forma di protezione speciale per l’ambiente rispetto agli altri valori costituzionali<sup>75</sup>.

La genesi e la collocazione della disposizione in esame contribuiscono a qualificare la protezione dell’ambiente come un obiettivo dello Stato (*Staatszielbestimmung*)<sup>76</sup>, al pari di altri obiettivi contenuti nella Legge fondamentale, quali il principio dello Stato sociale<sup>77</sup> e dell’integrazione europea<sup>78</sup>, a cui si è poi aggiunto l’obiettivo della protezione degli animali, incardinato anch’esso nell’art. 20a GG nel 2002<sup>79</sup>.

Dal punto di vista giuridico, questo significa che si tratta di una disposizione vincolante nei confronti di tutti i poteri pubblici, che funge da direttiva per l’azione dello Stato, nonché da criterio di interpretazione delle

---

*biocentrismo nel diritto dell’ambiente in Italia e Germania*, in *Politica e diritto*, 4/1989, 673 ss.

<sup>72</sup> Cfr. la relazione della Commissione (Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsauftrdge) rassegnata nel 1983.

<sup>73</sup> Cfr. H.H. Klein, *Staatsziele im Verfassungsgesetz - Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 106, 1991, 729 ss.

<sup>74</sup> Cfr. A. Epiney, *Artikel 20a*, in H.V. Mangoldt, F. Klein, C. Starck (eds.), *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, vol. 2, Monaco, 2010, 207-208

<sup>75</sup> Cfr. H. Schulze-Fielitz, *La protezione dell’ambiente*, cit., 71-73; A. Proelss, “*Environmental Constitutional Law*” in Germany: Legal Nature, Scope and Content of the Principle of Environmental Protection, in J. Sohnle, S. Pierré-Caps (eds.), *Environmental constitutionalism: what impact on legal systems?*, Berna, 2019.

<sup>76</sup> Questa qualificazione è accolta in maniera unanime dalla dottrina tedesca. V. *ex multis* M. Klopfer, *Umweltrecht*, Monaco, 2016, 121 ss. R. Wolf, *Gehalt und Perspektiven des Art. 20 a GG*, in *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 80, 3, 1997, 280 ss.

<sup>77</sup> Art. 20(1) GG.

<sup>78</sup> Art. 23(1) GG.

<sup>79</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) del 26 luglio 2002.

leggi e dei regolamenti<sup>80</sup>. L'art. 20a tuttavia, a causa della sua collocazione al di fuori del Titolo I, offre una protezione solamente oggettiva, nel senso che non conferisce diritti soggettivi in capo agli individui, i quali quindi non possono fondare su tale articolo una pretesa diretta nei confronti dello Stato o degli altri soggetti<sup>81</sup>. A negare alla protezione dell'ambiente la qualifica di diritto fondamentale contribuisce altresì il fatto che l'art. 20a non è menzionato tra i diritti la cui violazione può giustificare la proposizione di un ricorso diretto di costituzionalità<sup>82</sup>. Sotto questo punto di vista, quindi, l'efficacia dell'art. 20a è comparabile a quella del principio dello Stato sociale contenuto all'art. 20(1), con la differenza, però, che nei confronti dell'art. 20a non opera neppure la clausola di eternità di cui all'art. 79(3) GG<sup>83</sup>.

Il fatto che l'art. 20a non attribuisca diritti soggettivi non impedisce tuttavia che esso possa venire in rilievo nell'ambito di contenziosi costituzionali in materia di diritti, per giustificare la limitazione di un diritto fondamentale, oppure per corroborare le azioni proposte a tutela di diritti fondamentali aventi un contenuto ambientale, quali in particolare il diritto alla vita e all'integrità fisica di cui all'art. 2(2) GG o il diritto alla proprietà sancito dall'art. 14(1) GG<sup>84</sup>.

Quanto sopra ha trovato conferma, da ultimo, nella sentenza del Tribunale costituzionale federale pronunciata nel marzo 2021 riguardo alla legge federale sul clima<sup>85</sup>. In quel caso, infatti, il Tribunale Costituzionale ha innanzitutto ribadito, conformemente alla propria giurisprudenza costante<sup>86</sup>, che l'art. 20a non conferisce diritti soggettivi. In questo senso, esso ha osservato che «proposte per inserire nella Costituzione un diritto fondamentale soggettivo alla protezione dell'ambiente sono state discusse più volte, ma con le riforme costituzionali del 1994 il legislatore ha deciso di non apportare tali modifiche», motivo per cui «l'art. 20a GG si trova al di fuori della parte dei diritti fondamentali della Costituzione»<sup>87</sup>. Allo stesso tempo, però, il Tribunale costituzionale ha affermato che il mandato di protezione dell'ambiente sancito dall'art. 20a, – rafforzato dai doveri di tutela derivanti dai diritti fondamentali di cui all'art. 2(2) e all'articolo 14(1) GG – non solo consente, ma a certe condizioni può persino imporre al legislatore di adottare misure restrittive dei diritti di libertà riconosciuti dall'art. 2(1)

---

<sup>80</sup> Cfr. la relazione della Commissione di esperti citata in precedenza, par. 7, la quale definisce gli obiettivi dello Stato come «linee guida o direttive per l'azione dello Stato, anche per l'interpretazione di leggi e altre disposizioni giuridiche».

<sup>81</sup> Anche su questo aspetto, la dottrina tedesca è concorde. Si vedano ad esempio K.P. Sommermann, *Art. 20a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen)*, in P. Kunig (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, Monaco, 2001, vol. 2, 35 ss.; Cfr. anche D. Murswiek, *Art. 20a*, in M. Sachs (ed.), *Grundgesetz Kommentar*, Monaco, 1996, 653 ss.; A. Epiney, *Artikel 20a*, in H.V. Mangoldt, F. Klein, C. Starck (eds.), *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, vol. 2, Monaco, 2010, 200.

<sup>82</sup> Cfr. l'art. 93(1) n. 4 GG.

<sup>83</sup> Cfr. A. Epiney, *Artikel 20a*, cit. 207-208.

<sup>84</sup> Cfr. Murswiek, *Art. 20a*, cit., 667.

<sup>85</sup> BVerfG, decisione del 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18-1BvR78/20-1BvR96/20-1BvR288/20.

<sup>86</sup> Tra le tante, si v. BVerfG, decisione del 5 settembre 2001- 1 BvR 481/01.

<sup>87</sup> Paragrafo 112. Traduzione libera dalla versione in inglese pubblicata sul sito del BVerfG.

GG<sup>88</sup>.

### 3.3 La Carta dell'ambiente francese

L'ultimo degli ordinamenti oggetto della presente analisi è la Francia: qui la riforma costituzionale del 2005 ha introdotto nel Preambolo della Costituzione del 1958, accanto al richiamo solenne alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e al Preambolo della Costituzione del 1946, un riferimento ai "diritti e doveri" definiti nella Carta dell'ambiente<sup>89</sup>.

La particolarità della soluzione francese, che non ha eguali nel panorama comparato, consiste nell'aver affidato la tutela costituzionale dell'ambiente ad un documento separato rispetto al testo della Costituzione, ma a questo congiunto attraverso il richiamo inserito nel Preambolo<sup>90</sup>. La scelta di questa insolita collocazione viene usualmente fatta risalire a due discorsi pronunciati dall'allora Presidente della Repubblica, Jacques Chirac, in occasione della campagna elettorale per la sua rielezione, nei quali questi annunciò l'intenzione di inscrivere il diritto all'ambiente in una carta "addossata" (*addossée*) alla Costituzione<sup>91</sup>.

Dopo le elezioni, il compito di redigere una bozza della Carta venne affidato alla Commissione Coppens<sup>92</sup>, la quale si trovò a dovere decidere come questo *addossement* dovesse essere realizzato dal punto di vista tecnico. Delle cinque opzioni formulate dal costituzionalista Louis Favoreu<sup>93</sup>, la Commissione ne sottopose al Governo tre<sup>94</sup>. Oltre a quella poi prescelta, la prima delle altre soluzioni prevedeva di inserire nel Preambolo del 1958 un nuovo *alinéa* recante il riconoscimento del diritto ad un ambiente sano, rispetto al quale la Carta avrebbe dovuto fungere da documento esplicativo con efficacia meramente interpretativa. L'altra soluzione, invece, prevedeva di adottare la Carta dell'ambiente sotto forma di legge organica, previa

---

<sup>88</sup> Cfr. in particolare il paragrafo 246.

<sup>89</sup> V. *supra* par. 2.

<sup>90</sup> Questa particolarità è stata commentata da diversi autori francesi, sovente con toni critici. Si vedano in particolare i commenti di R. Romi, *La charte de l'environnement, avatar constitutionnel?*, in *Revue de droit public*, 6, 2004, 1485 ss.; D. Bourg, *La charte française de l'environnement: quelle efficacité?*, in *Vertigo*, 2, 2005; M. Prieur, *La Charte de l'environnement, droit dur ou gadget?*, in *Pouvoirs*, 127, 2008, 49.

<sup>91</sup> Si tratta dei discorsi pronunciati a Orléans il 3 maggio 2001 e a Avranches il 18 marzo 2002.

<sup>92</sup> La Commission de préparation de la Charte de l'environnement (denominata comunemente Commissione Coppens dal nome del suo presidente, il paleontologo Yves Coppens). Per una disamina approfondita dei lavori della Commissione, effettuata da uno dei suoi componenti, v. Y. Jegouzo, *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 2003, 23 ss.; Id, *Le rôle constituant de la commission Coppens*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2005, 79 ss.

<sup>93</sup> L. Favoreu, *Intervention*, in *La charte de l'environnement: enjeux scientifiques et juridiques: Actes du colloque du 13 mars 2003*, Parigi, 2003.

<sup>94</sup> Un'analisi delle diverse proposte valutate dalla Commissione e delle ragioni della scelta effettuata è contenuta nel rapporto finale rassegnato dalla Commissione Coppens ("Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement", disponibile sul sito [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), spec. 16 ss.).

modifica dell'art. 34 della Costituzione. Entrambe le suddette soluzioni vennero tuttavia scartate, la prima perché avrebbe ridotto la Carta ad un documento privo di valore giuridico, la seconda perché la legge di revisione costituzionale e la legge organica avrebbero dovuto essere approvate in due momenti diversi, riducendo quindi la portata simbolica della riforma. Si scelse quindi di seguire la terza soluzione, più ambiziosa e pertanto maggiormente idonea a contrassegnare la Carta dell'ambiente come un catalogo di diritti di terza generazione.

Quanto poi alla scelta di "agganciare" la Carta dell'ambiente al Preambolo, anziché ad altre parti del testo costituzionale, questa si comprende agevolmente, se solo si tiene conto della particolare struttura della Costituzione francese della V Repubblica, la quale come noto non contiene al proprio interno un *bill of rights*, ma opera un rinvio ai diritti enunciati nei documenti storici del 1789 e del 1946. Allo stesso tempo, occorre tenere conto della difficoltà di intervenire sul testo delle dichiarazioni del 1789 e del 1946, data l'aurea di sacralità che circonda questi documenti storici, ritenuti elementi fondativi dell'identità costituzionale francese<sup>95</sup>. Di qui l'alternativa tra inserire un nuovo diritto all'interno del testo della Costituzione, che però è incentrato esclusivamente sul *frame of government*, oppure rimettere mano al Preambolo del 1958.

Al di là dei profili sistematici, la scelta di inscrivere la tutela dell'ambiente in un documento formalmente autonomo, ma collegato al Preambolo della Costituzione, era motivata, dal punto di vista giuridico, dall'intenzione del legislatore di conferire a tutte le disposizioni della Carta valore costituzionale. Poiché infatti, a partire dalla decisione *liberté d'association* del 16 luglio 1971<sup>96</sup>, il *Conseil constitutionnel* aveva qualificato i documenti storici richiamati nel Preambolo come parte integrante del *bloc de constitutionnalité*, si confidava che, inserendo il riferimento alla Carta nel Preambolo, accanto alle dichiarazioni del 1789 e del 1946, si sarebbe conferito valore costituzionale al testo nella sua interezza.

Questo assunto ha trovato conferma in una delle prime decisioni pronunciate dal *Conseil constitutionnel* riguardo alla *Charte*, nella quale, sgombrando ogni dubbio residuo sull'efficacia della medesima<sup>97</sup>, ha riconosciuto che «l'insieme dei diritti e doveri definiti dalla Carta dell'ambiente hanno valore costituzionale» e «s'impongono a tutti i poteri pubblici nei loro rispettivi ambiti di competenza», con la conseguenza che spetta al giudice costituzionale verificare che il legislatore non vada in contrasto con quest'ultima<sup>98</sup>.

Quel che invece nel 2005 non si poteva immaginare era che, di lì a poco, il potenziale applicativo della Carta dell'ambiente sarebbe cresciuto considerevolmente per effetto dell'introduzione della *question prioritaire de*

---

<sup>95</sup> Per un commento dettagliato delle diverse soluzioni di collocazione sul tavolo, v. in dottrina A. Capitani, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 63, 2005, 494 ss.

<sup>96</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 71-44 DC del 16 luglio 1971.

<sup>97</sup> All'indomani dell'adozione della Carta, infatti, non erano mancati in dottrina commenti dubitativi sulla relativa efficacia giuridica. Su questo dibattito, v. M. Cohendet, *La doctrine de la Charte de l'environnement : nos choix et leurs conséquences*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2016, 296 ss.

<sup>98</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 208-564 DC del 19 giugno 2008.

*constitutionnalité* (QPC)<sup>99</sup>. La riforma costituzionale del 2008, in effetti, avendo consentito un controllo di costituzionalità delle leggi successivo e concreto, ha ampliato notevolmente la frequenza dell'invocazione delle disposizioni della *Charte* di fronte al *Conseil constitutionnel*.

Se questo è vero, dall'esperienza di oltre dieci anni di QPC in materia ambientale emerge un bilancio in chiaroscuro<sup>100</sup>. Invero, sebbene il *Conseil constitutionnel* abbia riconosciuto come la maggior parte degli articoli della Carta siano invocabili nell'ambito di una QPC, in quanto recanti un "diritto o una libertà garantiti dalla Costituzione" ai sensi dell'art. 61-1<sup>101</sup>, il potenziale applicativo della Carta resta in larga parte inespresso<sup>102</sup>.

In particolare, è osservazione diffusa nella dottrina d'oltralpe che il *Conseil constitutionnel* non abbia per il momento tratto tutte le possibili conseguenze dall'art. 1 della Carta<sup>103</sup>: benché infatti questo articolo contenga letteralmente l'affermazione di un diritto costituzionale («ciascuno ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute»), il giudice costituzionale ha a lungo negato di potere sindacare le modalità con cui il legislatore intende dare attuazione a tale diritto<sup>104</sup>, anche se recentemente ha mostrato qualche apertura in questo senso<sup>105</sup>.

L'insoddisfazione nei confronti delle scarse ricadute applicative avute finora dalla Carta è alla base anche del tentativo, intrapreso nel 2021, di riformare nuovamente la Costituzione francese per introdurre l'obbligo della Repubblica di preservare l'ambiente e la biodiversità e di lottare contro il cambiamento climatico<sup>106</sup>. A prescindere dal fatto che questa riforma non sia andata a buon fine, quel che colpisce della proposta è come questa abbia preferito collocare la tutela dell'ambiente e del clima nell'art. 1 della Costituzione, nell'ambito cioè dei principi fondamentali dell'ordinamento, anziché nella Carta dell'ambiente, anche per evitare di riaprire la discussione intorno alla portata giuridica di un testo che, a quasi vent'anni dalla sua

---

<sup>99</sup> Cfr. M. Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 43, 2014, 18.

<sup>100</sup> Per un bilancio dell'impatto dell'introduzione della QPC sull'applicazione della *Charte*, v. lo studio coordinato da E. Chevalier, J. Makowiak (eds.), *Dix ans de QPC en matière d'environnement: quelle (r)évolution ?*, in *Titre VII*, 2020, 238 ss.

<sup>101</sup> Per un'analisi dettagliata di questa giurisprudenza, v. M. Cohendet, M. Fleury, *Chronique de droit constitutionnel sur la Charte de l'environnement*, in *Revue juridique de l'environnement*, 4/2018, 753 ss.

<sup>102</sup> Per un resoconto dei problemi applicativi della Carta dell'ambiente negli anni successivi alla sua adozione, v. C. Cadinet, *Retour sur l'écriture de la Charte de l'environnement*, in C. Cerda Guzman, F. Savonitto (eds.), *Les dix ans de la Charte de l'environnement*, Varenne, 2015, 35 ss.; Y. Jegouzo, *La Charte de l'environnement, dix ans après*, in *AJDA*, 2015, 487 ss.; M. Prieur, *Promesses et réalisations*, cit., 20 ss.

<sup>103</sup> Tra i commenti più recenti, v. M. Deffairi, *La portée constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement*, in *Titre VII*, 8, 2022, 59 ss.

<sup>104</sup> CC 2012-282 QPC del 23 novembre 2012.

<sup>105</sup> CC 2020-809 DC del 10 dicembre 2020.

<sup>106</sup> Il progetto di legge costituzionale di iniziativa governativa mirava ad inserire all'art. 1 della Costituzione il principio secondo cui «Elle [La France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique». Dopo due letture, il 6 luglio 2021 il progetto è stato però ritirato dal Primo ministro francese, a causa dell'impossibilità di raggiungere un accordo sullo stesso testo tra l'Assemblea Nazionale e il Senato.

entrata in vigore, rimane ancora in larga parte un oggetto misterioso<sup>107</sup>.

#### 4. Considerazioni di sintesi sulle conseguenze simboliche e giuridiche della collocazione costituzionale dell'ambiente

In sintesi, dall'analisi che precede emerge come le scelte compiute dai diversi Paesi europei in ordine alla collocazione costituzionale dell'ambiente presentino un rilievo non meramente ordinatorio, bensì anche classificatorio, nella misura in cui contribuiscono in misura significativa (sebbene non decisiva) a definire le forme di tutela accordate all'ambiente nei diversi ordinamenti costituzionali.

In particolare, la collocazione topografica delle disposizioni dedicate alla tutela dell'ambiente assume rilievo sia dal punto di vista simbolico sia sotto il profilo strettamente giuridico.

Per quel che riguarda il valore simbolico, si è visto che spesso l'iscrizione dell'ambiente in costituzione risponde, oltre che a considerazioni giuridiche, anche all'esigenza di affermare in maniera solenne l'impegno dello Stato di perseguire un più elevato livello di tutela ambientale. Data questa esigenza, la scelta del "luogo" costituzionale in cui collocare le disposizioni dedicate all'ambiente non è politicamente neutra, ma è indicativa del grado di enfasi che si vuole riporre su questo particolare obiettivo. Così, ad esempio, l'inserimento dell'ambiente nei primi articoli della costituzione, sebbene generalmente non si traduca nell'attribuzione di una posizione di preminenza formale, nondimeno può sottintendere l'intenzione del legislatore costituzionale di rafforzare il peso delle considerazioni ambientali nel bilanciamento con altri valori costituzionali, o persino di elevare l'ambiente ad elemento costitutivo della forma di Stato.

È quanto si è osservato a proposito di alcuni documenti costituzionali europei, come quelli di Svezia<sup>108</sup>, Svizzera<sup>109</sup>, Polonia<sup>110</sup> e Portogallo<sup>111</sup>, dove la tutela dell'ambiente è qualificata come obiettivo primario dello Stato al pari di altre finalità tradizionalmente considerate attributi essenziali della statualità. Ad una ragione simbolica, come si è detto, rispondeva anche la scelta del Belgio di inserire, nel 2007, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile all'interno di un Titolo ad esso dedicato, significativamente denominato "obiettivi di politica generale"<sup>112</sup>.

In maniera ancora più evidente, la scelta del legislatore costituzionale francese di "addossare" la Carta dell'ambiente al Preambolo della Costituzione del 1958 rispondeva dichiaratamente, oltre che a ragioni giuridiche, anche e soprattutto all'intenzione di segnare simbolicamente «una nuova tappa del patto della Nazione», mediante l'affermazione di una

---

<sup>107</sup> Cfr. a questo proposito, le considerazioni di M. Cohendet, M. Fleury, *Chronique de droit*, cit., 746-765.

<sup>108</sup> V. l'art. 2 dell'Instrument of Government.

<sup>109</sup> V. l'art. 2.

<sup>110</sup> V. l'art. 5.

<sup>111</sup> V. l'art. 5.

<sup>112</sup> V. l'art. 7-bis.

nuova Carta dei diritti che si ponesse in linea di continuità con i testi fondatori del costituzionalismo francese<sup>113</sup>.

Occorre poi aggiungere che, in alcuni casi, può assumere un importante valore simbolico anche l'accostamento dell'ambiente ad altri valori costituzionali. Infatti, talvolta la giustapposizione di due o più concetti giuridici all'interno di uno stesso articolo o in articoli contigui può rivelare l'intenzione del legislatore di inserire tali concetti nell'ambito di un "discorso" costituzionale unitario, così da richiederne una lettura congiunta. È il caso in particolare della Germania, dove l'inserimento del nuovo *Staatszielbestimmung* di matrice ambientale nell'art. 20a GG serviva anche a sottolineare la contiguità tra quest'ultimo e i principi strutturali dello Stato affermati dall'art. 20 GG. Un caso ricorrente di accostamento è poi quello tra ambiente e salute, come ben esemplificato dall'art. 69 della Costituzione croata; ma anche l'associazione tra "ambiente" e "paesaggio" – ovvero tra ambiente umano e naturale – effettuata dall'art. 9 della Costituzione maltese e dalla riforma costituzionale italiana del 2022, rientra a pieno titolo in questo discorso.

Al di là del valore simbolico, la scelta di collocare l'ambiente in una specifica parte della costituzione presenta anche dei risvolti significativi per quel che riguarda la relativa efficacia giuridica. Talvolta, infatti, è la stessa costituzione a modulare l'efficacia di una disposizione in funzione del titolo o del capitolo in cui questa è collocata. È il caso della Spagna, dove, come detto, la scelta del costituente di collocare l'art. 45 CE all'interno del capitolo III, anziché del capitolo II del Titolo I, ha portato a negare al "diritto ad un ambiente adeguato" ivi affermato il carattere di diritto fondamentale. Altre volte, invece, la decisione in ordine alla collocazione costituzionale di una disposizione è indicativa della volontà del legislatore di conferirle un determinato valore giuridico, come avvenuto in Germania, dove la natura meramente oggettiva della protezione accordata dall'art. 20a viene fatta discendere, tra l'altro, dal fatto che tale disposizione è collocata al di fuori del Titolo I. In entrambi i casi, la scelta topografica compiuta nel momento costituente ha avuto come conseguenza l'impossibilità di azionare in via diretta le disposizioni medesime davanti ai giudici costituzionali; circostanza che, tuttavia, non ha impedito al Tribunale costituzionale tedesco di valorizzare l'art. 20a GG nell'ambito di ricorsi riguardanti la violazione di diritti fondamentali aventi un contenuto ambientale.

L'efficacia giuridica di una disposizione costituzionale non si misura però soltanto in funzione della relativa giustiziabilità. In questo senso, la collocazione topografica della tutela dell'ambiente può contribuire a determinare il rispettivo statuto giuridico in altri modi, in particolare condizionandone la forza attiva o passiva, ovvero la capacità di imporsi o di resistere ad altre norme di diverso contenuto. In Germania, ad esempio, la collocazione dell'art. 20a al di fuori del cerchio ristretto dei diritti fondamentali ha privato tale disposizione della copertura assicurata dalla *eternity clause* di cui all'art. 79(3) GG, con la conseguenza che, a differenza delle disposizioni contenute nel Titolo I della Legge fondamentale, essa è suscettibile di revisione costituzionale. Analogamente, in Spagna, il diritto

---

<sup>113</sup> "Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement", cit., 16.

ambientale riconosciuto dall'art. 45.1 CE, a causa della sua collocazione al di fuori del Capitolo II, non gode della protezione rafforzata garantita dalla clausola del contenuto essenziale di cui all'art. 53.1 CE.

## 5. Uno sguardo finale alla riforma costituzionale italiana

Alla luce della disamina sin qui svolta, resta infine da domandarsi quali considerazioni possano trarsi dalle esperienze comparate con riguardo alla scelta, compiuta dalla legge costituzionale n. 1/2022, di incardinare la tutela dell'ambiente negli art. 9 e 41 della Costituzione italiana.

Innanzitutto, dall'esame dei lavori preparatori è possibile notare come tutti i disegni di legge costituzionale presentati al Senato, e poi confluiti nel testo unificato approvato in prima lettura il 9 giugno 2021, mirassero ad intervenire sul testo dell'art. 9 Cost.<sup>114</sup>. La ragione di questa indicazione univoca, come emerge dalla relazione della I Commissione, è che questo articolo, disponendo già in materia di paesaggio, era considerato «la sede naturale per introdurre un principio di tutela ambientale»<sup>115</sup>.

Accanto alla modifica dell'art. 9, alcuni disegni di legge proponevano anche di intervenire sul testo dell'art. 2 Cost., onde aggiungervi, in fine, un riferimento alle future generazioni come destinatarie dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale<sup>116</sup>. Sorprendentemente, invece, nessuno dei disegni di legge esaminati al Senato proponeva di introdurre una menzione espressa dell'ambiente nella Parte I della Costituzione dedicata ai «Diritti e doveri dei cittadini» (ad eccezione, s'intende, dell'art. 41 Cost.). Dalla lettura delle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge, tuttavia, si apprende come questa mancanza fosse dovuta alla convinzione, anche suffragata da noti precedenti giurisprudenziali, che l'art. 32 Cost. contenesse già tutti gli elementi «per fondare un diritto di ogni uomo all'ambiente salubre»<sup>117</sup>.

Chiaramente, è ancora presto per sapere se ed in che misura la collocazione scelta dal legislatore costituzionale sia destinata ad incidere sull'interpretazione dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. Tuttavia, l'esame compiuto in precedenza permette di delineare alcune tendenze, che consentono di prefigurare taluni possibili sviluppi interpretativi delle disposizioni in esame.

Un primo aspetto da sottolineare è che il legislatore costituzionale italiano, attraverso la modifica dell'art. 9 Cost., ha inteso collocare la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, tra i principi fondamentali della Costituzione. Questo dato ha innanzitutto una forte rilevanza simbolica, accresciuta dal fatto che si tratta della prima volta che i primi dodici articoli della Costituzione subiscono una modifica. Di questo

---

<sup>114</sup> Il testo approvato dal Senato è il risultato dell'unificazione di otto disegni di legge costituzionale (DDL n. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632 e 2160), ciascuno dei quali recava quantomeno una proposta di modifica dell'art. 9. A questo comune denominatore, poi, i diversi disegni di legge affiancavano, a seconda dei casi, proposte di modifica degli artt. 2, 41 o 117.

<sup>115</sup> Cfr. la Relazione della I Commissione permanente del Senato, comunicata alla Presidenza il 25 maggio 2021.

<sup>116</sup> V. il DDL n. 938 d'iniziativa dei Sen. Collina, Marcucci, Ferrari, Ferrazzi ed il DDL n. 1632 d'iniziativa della Sen. Bonino.

<sup>117</sup> Cfr. la relazione illustrativa al disegno di legge n. 83, d'iniziativa della Sen. De Petris.

significato simbolico era peraltro ben conscio il Parlamento, come emerge dai lavoratori preparatori, dai quali si apprende che il legislatore vedeva in questo primato la «testimonianza dell'importanza dei valori che si intendono tutelare»<sup>118</sup>.

Se questo è vero, la scelta di introdurre l'ambiente nell'art. 9 Cost., accanto al paesaggio, anziché nei primissimi articoli della Costituzione, ha l'effetto di temperare la portata epocale della riforma, dalla quale non pare possibile derivare, perlomeno sul piano formale, l'intenzione del legislatore costituzionale di imprimere una evoluzione della forma di Stato in senso ambientale<sup>119</sup>. In questo senso, l'eventuale approvazione delle proposte di modifica dell'art. 2 Cost., mediante l'introduzione, in quella sede, del riferimento alle generazioni future, avrebbe avuto ricadute sistematiche ben più pregnanti, imponendo una rilettura in chiave intergenerazionale di tutti i diritti e doveri costituzionali, anziché soltanto della protezione ambientale.

Sotto il profilo strettamente giuridico, dalla collocazione della tutela dell'ambiente nell'art. 9 non derivano conseguenze dirette, posto che nel sistema costituzionale italiano i primi dodici articoli non godono di uno statuto differenziato rispetto alle altre disposizioni costituzionali, né di una forza attiva o passiva particolare<sup>120</sup>. Cionondimeno, il fatto stesso che si sia scelto di intervenire su questa parte della Costituzione, fino a quel momento da taluni ritenuta persino intangibile<sup>121</sup>, riflette l'intenzione del legislatore costituzionale di rafforzare le considerazioni ambientali nel bilanciamento con altri valori costituzionali, nonché di elevare la tutela dell'ambiente a criterio di interpretazione delle altre disposizioni costituzionali. Occorrerà attendere le prime pronunce della Corte per valutare se le modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost. determineranno, nell'immediato, un cambio di atteggiamento nella giurisprudenza costituzionale; nel lungo periodo, però, risulta difficile immaginare che l'elevazione della tutela dell'ambiente a principio fondamentale possa non avere ripercussioni significative sul metro di giudizio adoperato dai giudici costituzionali rispetto alle tematiche ambientali.

L'integrazione della parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali ha ravvivato inoltre il dibattito – mai del tutto sopito – sul rapporto che intercorre tra questi ultimi e il diverso concetto di “principi

---

<sup>118</sup> Così nella Relazione della I Commissione permanente del Senato, cit. Riferimenti alla “storicità” del momento ricorrono inoltre a più riprese nei verbali delle sedute parlamentari.

<sup>119</sup> Un'evoluzione in questo senso è prefigurata, sulla base di un'analisi sistematica del nuovo art. 9 anche alla luce del diritto europeo, da L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1083-1084.

<sup>120</sup> A meno ovviamente di aderire alla tesi che identifica i “principi fondamentali” enunciati dai primi dodici articoli della Costituzione con la diversa nozione di “principi supremi dell'ordinamento” (su cui si tornerà subito appresso) o, comunque, riconduce i primi all'interno dei secondi.

<sup>121</sup> Questa tesi si basa, come noto, su quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1146 del 1988 riguardo all'esistenza nella Costituzione italiana di «alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». La questione allora si lega a quella del rapporto tra principi fondamentali e principi supremi della Costituzione, su cui v. la nota successiva.

supremi dell'ordinamento"<sup>122</sup>. In questo senso, si potrebbe ipotizzare che, anche in virtù della sua collocazione tra i primi dodici articoli, la tutela dell'ambiente sia divenuta essa stessa un principio supremo dell'ordinamento, come tale insuscettibile di revisione costituzionale, nonché capace di imporsi sul diritto sovranazionale sotto forma di contro-limiti<sup>123</sup>.

Per altro verso, il fatto di avere collocato la tutela dell'ambiente al di fuori della Parte I della Costituzione può essere interpretato come un indice della volontà del legislatore costituzionale di non introdurre un nuovo diritto costituzionale di matrice ambientale. È dunque probabile che la protezione accordata dall'art. 9 Cost., non diversamente da quanto si è detto a proposito dell'art. 20a GG, assuma un rilievo meramente oggettivo, con conseguente impossibilità di ricavare da tale articolo una posizione giuridica soggettiva direttamente azionabile. Questo non esclude però che l'art. 9 Cost. possa essere invocato, in via indiretta, a sostegno di azioni volte a proteggere la dimensione ambientale di altri diritti costituzionali, quale il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., nella sua declinazione di diritto ad un ambiente salubre.

Infine, nell'ambito dei rapporti tra tutela dell'ambiente e diritti costituzionali, un ruolo particolare riveste il nuovo art. 41, comma 2 Cost., il quale individua nella tutela dell'ambiente un limite espresso alla libertà d'iniziativa economica. Come detto, la qualificazione dell'ambiente come limite al godimento di altri diritti è una caratteristica comune a molte esperienze europee; tuttavia, quel che differenzia il nuovo art. 41 Cost. dagli omologhi europei è la perentorietà dei toni utilizzati («non può svolgersi... in modo da recare danno ... all'ambiente»), nonché la circostanza che il legislatore si sia concentrato sulla sola libertà d'iniziativa economica, senza introdurre limiti analoghi con riguardo ad altri diritti economici, come la proprietà<sup>124</sup>.

Tra i primi commentatori, sono in molti a sostenere che questa disposizione abbia un valore più che altro simbolico e che non sia destinata a mutare l'equilibrio tra esigenze economiche ed ambientali affermatosi, non senza oscillazioni, nella giurisprudenza costituzionale precedente la riforma<sup>125</sup>. La Costituzione, tuttavia, è un testo magmatico e, talvolta, basta un piccolo mutamento di equilibri per innescare profonde trasformazioni.

Francesco Gallarati  
Dip.to di Scienze Politiche e Internazionali  
Università degli Studi di Genova  
[francesco.gallarati@unige.it](mailto:francesco.gallarati@unige.it)

---

<sup>122</sup> Sull'argomento v. T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021. Su posizioni diverse invece M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, 142; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, 3.

<sup>123</sup> Che il nuovo art. 9 afferisca alla sfera dei "principi supremi" è sostenuto da M. Cecchetti, *Virtù e limiti*, cit., 142.

<sup>124</sup> Quest'ultimo profilo è evidenziato, in toni critici, da E. Mostacci, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1129.

<sup>125</sup> V. in particolare L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 199.

